

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

10<sup>2012 / X. ročník / 31. 10. 2012</sup>

## OBSAH

### I.

#### JUDIKÁTY

2670. Správní řízení: nedostatek řádného doručení; doručka . . . . . 893
2671. Řízení před soudem: přiměřenost sankce . . . . . 898
2672. Řízení před soudem: moderace trestu . . . . . 904
2673. Řízení před soudem: rozhodnutí o odložení věci . . . . . 908
2674. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví . . . . . 910
2675. Správní trestání: náhrada nákladů v přestupkovém řízení . . . . . 916
2676. Celní právo: odnětí zboží celnímu dohledu  
Daňové řízení: aplikace daňového řádu na prekluzivní lhůty . . . . . 918
2677. Daňové řízení: zdanitelný příjem komitenta . . . . . 935
2678. Daň z přidané hodnoty: charakter závazku umožnit prohlídku domu . . . . . 942
2679. Daň z přidané hodnoty: zvláštní režim pro cestovní kanceláře . . . . . 946
2680. Spotřební daně: zajištění vybraných výrobků . . . . . 952
2681. Spotřební daň: daň z lihu . . . . . 955
2682. Ceny: cenová kontrola; povinnost poskytnout součinnost . . . . . 960

2683. Regulace reklamy: reklama na humánní léčivé přípravky zaměřená na širokou veřejnost . . . 966
2684. Telekomunikace: povinnost informovat o zásahu do smluvního vztahu . . . . . 972
2685. Ochranné známky: pravděpodobnost záměny ochranných známek obsahujících druhové označení . . . . . 976
2686. Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanských sdružení ve správním řízení . . . . . 985
2687. Vodní právo: odpovědnost za vypouštění odpadních vod . . . . 991
2688. Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení . . . . . 994

### II.

#### PŘÁVNÍ VĚTY

2689. Řízení před soudem: povaha výstrahy udělené znalci . . . . . 998
2690. Daň z příjmů: příjem společenství vlastníků bytových jednotek . . . . . 998
2691. Daň z příjmů fyzických osob: k pojmu „poplatník, jemuž náleží rodičovský příspěvek“ . . . . . 998

# I. JUDIKÁTY

## 2670

### Správní řízení: nedostatek řádného doručení; doručenka

k § 19 až § 26, § 72 odst. 1 a § 83 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 50f a § 50g občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 151/2002 Sb., č. 555/2004 Sb. a č. 7/2009 Sb.<sup>\*)</sup>

**Ustanovení § 19 až § 26 správního řádu z roku 2004 ve znění účinném do 30. 6. 2010 výslovně nestanovila, že průkazem doručení písemnosti je doručenka, neupravovala její obsahové náležitosti ani doručence nepřiznávala důkazní sílu veřejné listiny (na rozdíl např. od § 50f a § 50g o. s. ř.). Přesto byla doručenka ve správním řízení považována za obvyklý důkazní prostředek prokazující doručení jakékoliv písemnosti jejímu adresátu. Vznikne-li o právně významném údaji na doručence důvodná pochybnost, je nezbytné takový údaj učinit předmětem dalšího šetření (dokazování).**

**Zásadní rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou spočívá v jejich odlišné důkazní síle. Prává veřejná listina (tj. listina skutečně pocházející od vystavitele) může být zbavena své důkazní síly jen tím, že účastník řízení tvrdí skutečnosti a nabídne důkazy, jimiž bude prokázána nepravdivost obsahu listiny (její nesprávnost). Důkazní břemeno spočívá na tom, kdo správnost veřejné listiny popírá. Naproti tomu u pravé soukromé listiny stačí formální popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být soukromou listinou prokázány.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 4. 4. 2012, čj. 17 A 19/2011-50)*

**Věc:** V. S. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty.

Na základě spisového materiálu Policie České republiky vydal Městský úřad Klatovy dne 12. 1. 2010 příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a uložil mu pokutu ve výši 2 000 Kč.

Žalobce podal proti příkazu odpor. Městský úřad proto pokračoval v řízení o přestupku a nařídil ústní jednání na 10. 3. 2010. Žalobce se omluvil z důvodu hospitalizace. Ze zdravotních důvodů se omluvil i z ústního jednání dne 14. 4. 2010. Dopisem ze dne 24. 5. 2010 omluvil také svou neúčast na jednání dne 26. 5. 2010 s tím, že nastoupil na rehabilitační dovolenou do 30. 5. 2010. Žádal o odročení jednání a navrhl, aby věc byla postoupena Městskému úřadu v Jirkově nebo

Chomutově. Městský úřad vyhodnotil omluvu jako účelovou a ústní jednání provedl.

Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2010 uznal městský úřad žalobce vinným shodně jako v příkazu, uložil mu stejnou pokutu a navíc povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Na rozhodnutí byla vyznačena právní moc dnem 24. 6. 2010 a k rozhodnutí byla připojena také doručenka.

Ve správním spisu byla dále založena písemnost ze dne 5. 11. 2010 adresovaná městskému úřadu zástupcem žalobce, v níž uvedl, že po poslední omluvě k ústnímu jednání nařízenému na 26. 5. 2010 již žalobce nezaznamenal žádnou aktivitu správního orgánu, a tedy žádal, aby byl vyrozuměn o případném

<sup>\*) S účinností od 1. 7. 2012 byl § 50f dále změněn zákonem č. 167/2012 Sb.</sup>

nařízeném jednání, eventuálně, aby mu bylo doručeno rozhodnutí o přestupku, pokud bylo vydáno.

Městský úřad zástupci žalobce sdělil, že žalobce převzal rozhodnutí dne 8. 6. 2010 a vzhledem k tomu, že se neodvolal, nabylo právní moci dne 24. 6. 2010. K přípisu připojil kopie rozhodnutí a doručeny.

Podáním ze dne 19. 11. 2010 se žalobce odvolal s tím, že na doručence je podpis jeho matky. Doslova uvedl: „*Předně uvádím, že mi napadené rozhodnutí nebylo doručeno tak, jak se uvádí, tj. dne 8. 6. 2010, ale až prostřednictvím právního zástupce dne 15. 11. 2010. Na doručence rozhodně není můj podpis, což lze posoudit i srovnáním mého podpisu na plné moci.*“ Navrhoval provést výslech matky žalobce a důkaz znaleckým posudkem z oboru písmoznalectví. Dále s ohledem na § 76 odst. 1 písm. f) v návaznosti na § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, požadoval, aby bylo řízení zastaveno.

Provozovatel poštovních služeb na žádost žalovaného dne 3. 2. 2011 sdělil, že „[n]a základě předložené fotokopie doručovací karty a sdělení listovní doručovatelky pošty paní B. byl pokus o doručení doporučené zásilky [...] podané na podací poště Klatovy 1, adresát V. S., proveden dne 8. 6. 2010. Předmětná zásilka byla tentýž den na uvedené adrese doručena výše jmenovanému po předložení občanského průkazu.“ Současně zaslal fotokopii doručovací karty, ve které bylo kromě již zmiňovaných údajů obsaženo číslo občanského průkazu žalobce, stejná parafa jako na doručence a poznámka „S. – byt“.

Rozhodnutím ze dne 14. 2. 2011 žalovaný zamítl odvolání žalobce jako opožděné. V odůvodnění uvedl, že „[r]ozhodnutí o přestupcích (vydané dne 4. 6. 2010) bylo odvolateli doručeno do vlastních rukou dne 8. 6. 2010. Ač v odvolání [žalobce] uvádí, že se o rozhodnutí [...] dozvěděl až dne 15. 11. 2010, bylo šetřením odvolacího správního orgánu zjištěno, že rozhodnutí si [žalobce] převzal u provozovatele poštovních služeb dne 8. 6. 2010. Zásilka s rozhodnutím mu byla předána naproti předložení občanského průkazu [...].“

*Převzetí zásilky určené do vlastních rukou potvrdil svým podpisem. Ačkoliv byl odvolatel v poučení řádně poučen o tom, že případné odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, tedy u Městského úřadu Klatovy, a v zákonné lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, odvolání bylo podáno až dne 22. 11. 2010. Rozhodnutí o přestupcích nabylo právní moci dne 24. 6. 2010 po marném uplynutí lhůty k podání odvolání. Současné odvolání bylo tedy podáno opožděně. Proti pravomocnému rozhodnutí není možné podat řádný opravný prostředek. Proto odvolací správní orgán opožděné odvolání zamítl v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu.“*

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, v níž navrhl zrušení napadeného rozhodnutí, vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení a přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

Žalobu odůvodnil tím, že s napadeným rozhodnutím zásadně nesouhlasí a má za to, že je nesprávné a v rozporu s právními předpisy, zejména pak v rozporu se zákonem o přestupcích a se správním řádem, přičemž v zásadě zopakoval argumentaci uvedenou již v odvolání.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Zdůraznil, že ze spisu je patrné, že rozhodnutí bylo doručeno přímo žalobci do vlastních rukou. Poukázal zejména na pochybnosti o věrohodnosti tvrzení žalobce nejen na základě výsledků vlastního šetření u provozovatele poštovních služeb, ale také na základě čísla jednacního uvedeného v písemnosti právního zástupce žalobce, že mu nebylo rozhodnutí městského úřadu doručeno. Podle žalovaného totiž nebylo jasné, z čeho by žalobce zjistil číslo jednacního rozhodnutí o přestupcích, když toto je specifické a na jiných písemnostech ve věci přestupků nebylo uvedeno.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

### Z odůvodnění

(...) Spor mezi účastníky řízení se koncentroval do otázky dne doručení rozhodnutí městského úřadu žalobci a v té souvislosti

do otázky splnění zákonných podmínek pro postup žalovaného dle § 92 odst. 1 správního řádu.

Žalovaný opřel výrok svého rozhodnutí o údaje na doručence připojené k rozhodnutí městského úřadu a potvrzené sdělením provozovatele poštovních služeb ze dne 3. 2. 2011. Z nich má za prokázané, že žalobce osobně převzal písemné vyhotovení rozhodnutí městského úřadu dne 8. 6. 2010. Pakliže žalobce byl v předmětném rozhodnutí řádně poučen o právu podat odvolání a odvolání podal až dne 22. 11. 2010, je toto odvolání opožděné a je dán důvod pro postup podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Žalobce oproti tomu počátek odvolací lhůty odvíjí ode dne 15. 11. 2010, kdy mu teprve bylo podle jeho tvrzení rozhodnutí doručeno, a proto považuje odvolání za včasné. Podpis na doručence s datem převzetí rozhodnutí dne 8. 6. 2010 není jeho, zásilku převzala bez žalobcova vědomí matka. Navrhované důkazy (výslech matky a posudek z oboru písmoznalectví) žalovaný neprovedl.

Soud zcela souhlasí s žalobcem, že problematiku doručení rozhodnutí městského úřadu a odvolací lhůty proti rozhodnutí o přestupku je vzhledem k § 51 zákona o přestupcích a absenci zvláštních procesních ustanovení o těchto otázkách v citovaném zákoně nezbytné posuzovat optikou pravidel obsažených ve správním řádu. Zároveň však zastává názor, že žalovaný tato právní pravidla respektoval.

Městský úřad při vyznačování právní moci rozhodnutí dne 28. 6. 2010 vycházel z doručení založené ve spisu, jejíž obsah byl výše předestřen. Doručení byla řádně vyplněna a osvědčovala skutečnost, že rozhodnutí městského úřadu bylo dne 8. 6. 2010 doručeno do vlastních rukou adresáta, tj. žalobce, který převzetí zásilky stvrdil svým podpisem. O pravdivosti údajů na doručence v tomto okamžiku nebylo důvodu pochybovat.

Pochybnosti vyvstaly až v souvislosti s odvoláním žalobce podaným v návaznosti na zaslání kopie rozhodnutí městského úřadu a doručení obsahujícím tvrzení, že mu roz-

hodnutí nebylo doručeno dne 8. 6. 2010, ale až prostřednictvím zástupce dne 15. 11. 2010, a že na doručence není jeho podpis, nýbrž podpis jeho matky. Žalobce ke svému tvrzení navrhl důkazy.

Doručování správních rozhodnutí v rozhodné době upravoval správní řád ve znění účinném do 30. 6. 2010 v § 19 až § 26. Tato právní úprava výslovně nestanovila, že průkazem doručení písemnosti je doručení, neupravovala její obsahové náležitosti ani doručence nepřiznávala důkazní sílu veřejné listiny (na rozdíl např. od § 50f a § 50g o. s. ř.). Přesto i ve správním řízení doručení byla a je považována za obvyklý důkazní prostředek prokazující doručení jakékoliv písemnosti účastníkům řízení, jejich zástupcům, svědkům či jiným adresátům. Jestliže však o právně významných údajích na doručence vzniknou důvodné pochybnosti, je nezbytné takový údaj, resp. skutečnost, učinit předmětem dalšího šetření (dokazování), tedy zkoumat správnost obsahu listiny. Je přitom nerozhodné, zda aplikovaný procesní předpis doručence přiznává důkazní sílu veřejné listiny, či nikoliv. Zásadní rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou spočívá v jejich odlišné důkazní síle. Podle § 53 odst. 3 správního řádu platí, že „[l]istiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno“. Řečeno jinak, pravá veřejná listina (tj. listina skutečně pocházející od vystavitele, nikoliv podvrh) může být zbavena své důkazní síly jen tím, že účastník řízení tvrdí skutečnosti a nabídne důkazy, jimiž bude prokázána nepravdivost obsahu listiny neboli její nesprávnost. Důkazní břemeno přitom spočívá na tom, kdo správnost veřejné listiny popírá. Naproti tomu u pravé soukromé listiny stačí formální popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skuteč-

nosti, jež měly být prokázány soukromou listinou.

Ze shora řečeného pro posuzovanou věc vyplývá, že doručka prokazující doručení rozhodnutí městského úřadu dne 8. 6. 2010 neměla povahu veřejné listiny, neboť v té době platný a účinný správní řád doručku za veřejnou listinu neprohlásil. Jednalo se o listinu soukromou, u níž o pravosti nebylo nejmenších pochyb, žalobce však popřel správnost obsahu, a to v rozsahu data doručení a podpisu příjemce zásilky. Takovéto formální popření správnosti doručky žalobcem založilo důkazní povinnost a břemeno důkazní žalovaného. Byl to právě žalovaný, který pro svůj další postup v odvolacím řízení musel otázku doručení rozhodnutí městského úřadu žalobci vyřešit najisto a posoudit (ne)správnost doručky.

Za tím účelem požádal o vyjádření ohledně doručení rozhodnutí městského úřadu provozovatele poštovních služeb. Kromě odpovědi provozovatele poštovních služeb ze dne 3. 2. 2011 získal i fotokopii doručovací karty. Na jejich základě žalovaný dospěl k závěru, že doručka obsahuje pravdivé údaje, tedy že zásilku určenou do vlastních rukou žalobce obsahující rozhodnutí městského úřadu žalobce skutečně osobně převzal dne 8. 6. 2010 a převzetí potvrdil vlastnoručním podpisem. Důvody a úvahy, o něž opřel svůj závěr, žalovaný prezentoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud se s jeho hodnocením i závěrem zcela ztotožňuje a na předmětné odůvodnění odkazuje.

Nad rámec odůvodnění považuje soud za potřebné dodat, že je to správní orgán, kdo opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí (§ 50 odst. 2 věta první správního řádu). Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci (§ 52 správního řádu). Platí-li uvedená pravidla pro vydání rozhodnutí, platí tím spíše pro podklady pro posouzení procesních podmínek řízení. Soud proto nepovažuje za procesní vadu okolnost, že žalovaný neprovedl důkaz důkazními prostředky, které navrhl

žalobce. Volba, jaké důkazní prostředky použije, je zcela v dispozici správního orgánu. Zákon jej omezuje v právu volby potud, že ukládá povinnost užít všechny ty důkazní prostředky, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které jsou provedeny v souladu se zákonem (§ 51 odst. 1 správního řádu). Limitujícími pro volbu důkazních prostředků jsou nepochybně i základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 až § 8 správního řádu. Příkladem lze uvést zásady zakotvené v § 6 odst. 1 („[s]právní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů“) a odst. 2 správního řádu („[s]právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje“), především však zásadu upravenou v § 3 správního řádu („[n]evyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“).

Žalovaný kritéria stanovená správním řádem v posuzované věci ctil. Zcela logicky zaměřil pozornost nejdříve na zjištění, jak probíhalo vlastní doručení a na základě jakých okolností a kým byly vyznačeny údaje na doručence. Kromě sdělení doručovatelky o osobě, které byla doporučena zásilka předána, způsobu a datu doručení, získal i kopii doručovací karty, která dokumentovala rozhodné skutečnosti ve shodě s údaji doručovatelky a obsahovala mimo jiné i číslo občanského průkazu, jež je totožné s číslem občanského průkazu žalobce na oznámení přestupku, a stejný podpis jako na doručence. Dále nelze přehlédnout, že již v odpovědi doručené zástupci žalobce dne 15. 11. 2010 reagoval městský úřad na číslo jednací uvedené v písemnosti právního zástupce obsahující dotaz na stav žalobcova přestupkového řízení. Toto číslo jednací zcela korespondovalo s číslem jednacím rozhodnutí městského úřadu, přičemž se jednalo o číslo jedinečné, které nebylo uvedeno na žádné jiné zásilce doručené žalobci a neopakuje se ani na jiné písemnosti založené ve správním spisu. Již uvedené podklady zcela vyvracely správnost tvrzení žalob-

ce, že rozhodnutí městského úřadu obdržel až prostřednictvím právního zástupce dne 15. 11. 2010, a naopak prokazovaly pravdivost údajů na doručence.

Žalobce v odvolání netvrdil, že by matka zároveň disponovala jeho občanským průkazem a předložila jej doručovateli při převzetí zásilky. Tím by teoreticky mohla vzniknout pochybnost o pravdivosti skutkové verze doručování písemnosti, jak ji vylíčila doručovatelka, a potřeba výsledku matky žalobce. Při absenci podobného tvrzení a za takového stavu věci obsahově jakákoliv svědecká výpověď této osoby objektivně nebyla způsobilá zvrátit skutkové závěry dovozené ze sdělení provozovatele poštovních služeb a fotokopie doručovací karty. Naprosto nadbytečný by byl i navrhovaný důkaz znaleckým posudkem z oboru písmoznalectví. Jak je zřejmé z obsahu správního spisu – a na tuto okolnost poukázal i žalovaný při jednání soudu – stejný podpis jako na sporné doručence obsahuje i doručenka připojená k příkazu ze dne 12. 1. 2010. Zásilku žalobci (tak jako všechny ostatní) doručovala stejná doručovatelka, která řádně a pečlivě vyplňovala údaje na doručenkách a evidentně sama vždy vypisovala tiskacím písmem „*Jméno a příjmení příjemce* – V. S.“ Žalobce doručení příkazu nezpochybňoval a reagoval na něj včasným odporem. Soud v té souvislosti konstatuje, že žalobcovy podpisy na různých listinách ve správním spisu (nejen doručenkách, ale např. na podáních žalobcem vypracovaných, kterými opakovaně omlouval neúčast u jednání městského úřadu) se mimořádně až diametrálně liší. Stačí porovnat např. podpis na doručence dokumentující převzetí předvolání k ústnímu jednání dne 24. 2. 2010, na doručence od zásilky, kterou žalobce převzal dne 6. 5. 2010, či podpis žalobce na omluvě ze dne 24. 5. 2010, plné moci ze dne 4. 11. 2010. Podstatné však je, že přes značně rozdílné podpisy žalobce nikdy přijetí zásilky nezpochybňoval. Výjimku tvořila toliko zásilka obsahující rozhodnutí městského úřadu doručená žalobci dne 8. 6. 2010.

Jakkoliv nelze žalovanému opodstatněně vytknout, že neprovedl důkaz žalobcem ozna-

čenými důkazními prostředky, soud podotýká, že bylo povinností žalovaného v napadeném rozhodnutí stručně a jasně vyjádřit, proč tak postupoval. Nevypočítal-li se se žalobcovými návrhy v odůvodnění napadeného rozhodnutí, zatížil rozhodnutí procesní vadou. Správní soudnictví je však založeno na zásadě dispoziční a zásadě koncentrace řízení. Jelikož soud k takové vadě nebyl oprávněn přihlídnout z moci úřední a žalobce námitku včas neuplatnil, nemohla se tato vada promítnout do procesního výsledku.

Soud konečně považuje za správné poukázat na zcela jednoznačný a od počátku řízení patrný záměr žalobce zvolit procesní taktiku prodlužování přestupkového řízení a v důsledku plynutí času docílit zániku trestnosti přestupku. Tento záměr dokumentuje řada skutečností, např. důvod opakované, zejména pak poslední omluvy k ústnímu jednání; návrh na postoupení věci Městskému úřadu v Jirkově nebo Chomutově podaný teprve po třetím předvolání k jednání; příhodné načasování termínu dotazu na stav řízení (dotaz z 5. 11. 2010, zánik trestnosti přestupku 20. 11. 2010); podání odvolání dne 19. 11. 2010 proti opětovně doručенému rozhodnutí, založeného na zpochybnění původního doručení a v té souvislosti výslovný návrh na zastavení řízení o přestupku pro zánik odpovědnosti za přestupek. Tím také lze vysvětlit, proč žalobce „*opomněl*“ zaujmout jakékoliv stanovisko k tomu, jakým způsobem se dobral k číslu jednacím, pod kterým bylo rozhodnutí městského úřadu vydáno a které uvedl jeho zástupce v dotazu ze dne 5. 11. 2010, měl-li podle svého tvrzení předmětné rozhodnutí obdržet až prostřednictvím zástupce dne 15. 11. 2010, tedy o 10 dnů později, či „*opomněl*“ reagovat na údaj o předání zásilky doručovatelkou oproti žalobcem předloženému občanskému průkazu a nevysvětlil ani, jakým způsobem by doručovatelka získala žalobcův občanský průkaz, jehož číslo prokazatelně zaznamenala v doručovací kartě, za situace, kdy by ohledně doručení zásilky platila žalobcova verze.

Shodně s žalovaným považuje soud za prokázané, že rozhodnutí městského úřadu

bylo žalobci řádně doručeno do vlastních rukou dne 8. 6. 2010, což při převzetí potvrdil svým podpisem. Opětovně doručení téhož rozhodnutí dne 15. 11. 2010 nemohlo vyvolat žádné právní účinky; lhůta k odvolání se tak odvíjela od prvního doručení a marně uplynula dne 24. 6. 2010, kdy rozhodnutí městského úřadu nabylo právní moci. Žalovaný proto nepochybil, pokud odvolání žalobce ze dne 19. 11. 2010 a městskému úřadu doruče-

né dne 22. 11. 2010 zamítl, aniž by postupoval způsobem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu a na jeho základě přezkoumával soulad napadeného rozhodnutí a řízení předcházejícího jeho vydání s právními předpisy. Zamítnutí odvolání pro nesplnění jedné z procesních podmínek odvolacího řízení, kterou včasnost odvolání nepochybně je, a postup dle § 92 odst. 1 správního řádu je zcela v souladu se zákonem.

## 2671

### Řízení před soudem: přiměřenost sankce

k § 78 odst. 1 a 2 soudního řádu správního

**Soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená.**

**Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytykána nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 Afs 1/2012-36)*

**Prejudikatura:** č. 133/2004 Sb. NSS, č. 225/2004 Sb. NSS, č. 560/2005 Sb. NSS, č. 2092/2010 Sb. NSS a č. 2209/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 405/2002 Sb. a č. 299/2004 Sb.

**Věc:** Občanské sdružení Asociace užité grafiky a grafického designu proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 19. 2. 2008 žalobkyně obdržela oznámení žalovaného o zahájení správního řízení ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, které žalovaný spatřoval v tom, že žalobkyně vydala dokument nazvaný *Autorské honoráře v užité grafice a grafickém designu* obsahující mj. návody kalkulace stanovení honoráře. Žalovaný vydal dne 17. 4. 2009 rozhodnutí, ve kterém konstatoval, že žalobkyně porušila zákaz uvedený v § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že přijala a uplatňovala zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů,

kteřé mohlo vést k narušení hospodářské soutěže na trhu výkonů v oblasti grafického designu a typografie. Žalovaný dále žalobkyni do budoucna zakázal plnění zmiňovaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů a uložil jí pokutu ve výši 60 000 Kč, opatření k nápravě a povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 2 500 Kč.

O rozkladu žalobkyně rozhodl předseda žalovaného dne 19. 10. 2009 tak, že rozhodnutí I. stupně potvrdil a podaný rozklad zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu u Krajského soudu



v Brně. Ten rozsudkem ze dne 15. 12. 2011, čj. 62 Ca 49/2009-174, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neshledal důvodnými námitky žalobkyně, že její členové nejsou soutěžiteli podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a že ji nelze považovat za sdružení soutěžitelů. Ve shodě s žalovaným krajský soud dodal, že v daném případě došlo k porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť publikace *Autorské honoráře v užité grafice a grafickém designu* představovala zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů a byla způsobilá narušit hospodářskou soutěž. Krajský soud nicméně přisvědčil žalobkyni, že pokuta byla stanovena v rozporu se zákonem a že je nepřiměřená.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností namítaje, že závěr krajského soudu o nezákonnosti uložené sankce je založen jednak na nesprávném posouzení právní otázky soudem a jednak je stížen nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně konstatoval, že uložená pokuta byla v rozporu se zákonem a že je nepřiměřená. Nesouhlasil s krajským soudem, že porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže nebylo velmi závažné. Cenové dohody jsou obecně, bez ohledu na tržní podíl účastníků dohody či jejich tržní sílu, považovány za nejzávažnější porušení zákona i Smlouvy o fungování Evropské unie. Zpravidla se za ně ukládají nepřísňější sankce blížící se horní hranici pro její uložení. Nízký podíl účastníků na této skutečnosti nemůže ničeho změnit, nicméně je nutné takovou okolnost zohlednit při ukládání sankce. Tímto způsobem stěžovatel při ukládání sankce postupoval: zohlednil nejen typovou závažnost deliktu, ale i konkrétní okolnosti skutkového případu. To je zřejmé již z výše uložené sankce (60 000 Kč), která představuje 0,6 % zákonného rozpětí. Stěžovatel uzavřel, že krajský soud pochybil, dospěl-li k závěru, že se v daném případě nejedná o velmi závažné porušení zákona a že pokuta je nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Nepřezkoumatelnost rozsudku spočívá podle stěžovatele ve vnitřní

rozpornosti odůvodnění, neboť není zřejmé, zda krajský soud nepovažoval delikt žalobkyně za velmi závažný či jej nepovažoval toliko za závažný.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že po oznámení zahájení řízení stěžovatele učinila vše pro to, aby byly důsledky vytýkaného jednání odstraněny, přestože byla a nadále je přesvědčena o nezávadnosti svého jednání. Dle jejího názoru nelze pro oblast umění aplikovat ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže týkající se cen v podnikatelské oblasti. Žalobkyně uvedla, že uložená pokuta přesahuje její jmění, a musí být proto považována za nepřiměřenou. Není totiž znám případ, kdy by byla žalovaným uložena pokuta přesahující celkový majetek soutěžitele. Výrok krajského soudu o nezákonnosti uložené pokuty proto žalobkyně shledala zákonným, nicméně doplnila, že nesouhlasí s názorem krajského soudu na údajné porušení hospodářské soutěže.

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

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozhodnutí je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. důvodem, k němuž Nejvyšší správní soud přihlédne i tehdy, jestliže jej stěžovatel neuplatní v kasační stížnosti. Stěžovatel sice v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost spočívající v tom, že z napadeného rozsudku nebylo zřejmé, zda krajský soud nepovažoval deliktvní jednání žalobkyně za zvláště závažné či za závažné. Rozhodnutí krajského soudu lze považovat za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost mj. tehdy, je-li jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, čj. 7 Afs 7/2010-136. Stěžovatelem vytýkaná nepřes-

nost obsažená v odůvodnění napadeného rozsudku však nemůže v souladu s citovanou judikaturou v žádném případě způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť jej nečiní vnitřně rozporným. Krajský soud ve zmíněné části odůvodnění svého rozsudku uvedl, že porušení zákona o hospodářské soutěži žalobkyní neshledává tak závažným, jak uváděl stěžovatel v napadeném rozhodnutí, a důvody této své argumentace vysvětlil na s. 16 napadeného rozsudku; z popsání důvodu shledal krajský soud uloženou pokutu nezákonnou. Není pak v tomto ohledu relevantní, zda při shrnutí svých závěrů krajský soud na s. 17 konstatoval, že jednání žalobkyně nebylo závažné, zatímco na s. 16 uváděl, že nebylo velmi závažné. Vytýkaná nepřesnost neovlivnila srozumitelnost hodnocení krajského soudu, že delikt ní jednání žalobkyně nebylo podle jeho názoru tak závažné, jak uváděl ve svých rozhodnutích stěžovatel. Zmiňovaný nedostatek odůvodnění krajského soudu proto podle Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost nezpůsobuje.

[19] Z úřední povinnosti nicméně Nejvyšší správní soud vyslovil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost pro jiné pochybení krajského soudu. To spočívá podle zdejšího soudu v tom, že výrok krajského soudu o nezákonnosti uložené sankce (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nekoresponduje s odůvodněním rozsudku, v němž se krajský soud věnoval kritériím pro moderaci pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud totiž námitku týkající se nezákonnosti výše uložené pokuty přezkoumal z hledisek vymezených v § 78 odst. 2 s. ř. s. bez návrhu žalobkyně na moderaci sankce či na upuštění od potrestání a nepřípustným způsobem nahradil správní uvážení stěžovatelky o výši uložené sankce, nicméně výrok napadeného rozhodnutí postupu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. neodpovídá. Za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je v souladu s konstantní judikaturou zdejšího soudu považováno „*takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda*

*žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Shledá-li soud při posuzování zákonnosti uložené sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. důvodnou žalobní námitku o nezákonnosti výše uložené pokuty, ve výroku svého rozsudku zruší napadené rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Naopak posuzuje-li soud návrh žalobce na moderaci výše uložené pokuty a dospěje k závěru, že uložená sankce je zjevně nepřiměřená, rozhodne výrokem o snížení uložené sankce, případně upustí od potrestání. Takto jsou soudním řádem správním v § 78 nastaveny mantinely soudního přezkumu rozhodnutí, jímž byl uložen trest za správní delikt. V těchto intencích nicméně krajský soud v projednávané věci nepostupoval. Krajský soud prvním výrokem napadeného rozsudku zrušil rozhodnutí předsedy stěžovatele pro nezákonnost (a věc mu vrátil k dalšímu řízení), nicméně v odůvodnění se *de facto* zabýval zákonnými kritérii vymezenými v § 78 odst. 2 s. ř. s. a aplikoval tato kritéria i při posuzování zákonnosti sankce, čímž se výrok krajského soudu dostal do rozporu s odůvodněním napadeného rozsudku. (...)

[21] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k námitce týkající se nezákonnosti výše uložené sankce předně podotkl, že žalobkyně neuplatnila návrh na moderaci, a soud se tedy nemohl zabývat snížením pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.; výši uložené sankce přezkoumával krajský soud tedy pouze z hlediska zákonnosti. Dále uvedl, že „*i přes obecně nízkou výši pokuty a přes poměrně podrobné odůvodnění její výše je třeba tuto pokutu považovat s ohledem na okolnosti daného případu za stanovenou v rozporu se zákonem a za nepřiměřenou. Žalovaný sice při stanovení výše pokuty správně vyšel z funkce postihu i ze zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty, ty*

však (konkrétně kritérium závažnosti porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže) podle soudu neaplikoval v souladu se zákonem a překročil tak meze svého správního uvážení.“ Krajský soud zdůraznil, že v posuzovaném případě bylo nutné zohlednit kromě obecné závažnosti cenových dohod i konkrétní závažnost porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť v daném případě šlo o případ téměř hraniční. Při posuzování závažnosti předmětné cenové dohody měl žalovaný podle krajského soudu zohlednit zanedbatelný podíl žalobkyně na relevantním trhu, počet členů žalobkyně a jejich zaměření, možnost ovlivnění hospodářské soutěže, množství distribuovaných publikací nebo závažnost cenové dohody. Přihlédnuto mělo být i k příjmům a celkovému hospodaření žalobkyně. Na základě uvedených skutečností krajský soud dospěl k závěru, že se nejednalo o závažné porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, proto uzavřel, že výši pokuty odpovídající přibližně polovině ročních příjmů žalobkyně nelze považovat za přiměřenou.

[22] Z § 78 odst. 1 s. ř. s. plyne, že „[j]e-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.“ Podle druhého odstavce § 78 s. ř. s. „[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

[23] Nutno předeslat, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více

možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 6 A 96/2000-62, č. 225/2004 Sb. NSS).

[24] Užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu; takový zásah je však zásahem dovoleným, umožněným soudem § 78 odst. 2 s. ř. s. Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán: pro případy moderační je nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval. Tím, že trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybnuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž vykonává svou zvláštní zákonnou pravomoc, která mu náleží stejně jako pravomoc rušit správní rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 1 As 30/2004-82). Moderační právo soudu má však místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, čj. 10 Ca 250/2003-48, č. 560/2005 Sb. NSS).

[25] Ukládání trestu je tedy založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z předchozí judikatury Nejvyššího

správního soudu vyplývá závěr, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 17/2006-78). Soudní řád správní ovšem i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a vyšší pokuty řádně zdůvodnil, dává soudu zvláštní oprávnění moderovat vyšší pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Při posuzování konkrétní závažnosti správního deliktu není hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS).

[26] V posuzovaném případě byl krajský soud oprávněn hodnotit námitku žalobkyně týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce pouze z hlediska zákonnosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o vyšší pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidač-

ní [srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 105/2002 Sb. ÚS, č. 405/2002 Sb., nebo ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36/2004 Sb. ÚS, č. 299/2004 Sb. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takřikajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu. Používání výrazu „*přiměřenost uložené pokuty*“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a vyšší uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla *zjevně nepřiměřená*.

[27] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k žalobní námitce týkající se nepřiměřenosti výše uložené sankce konstatoval, že správní orgán při stanovení výše sankce postupoval nezákonně a nepřiměřeně, neboť podle krajského soudu nebylo možné hodnotit delikttní jednání žalobkyně jako velmi závažné. Tímto závěrem však krajský soud přestoupil mantinely vytyčené § 78 s. ř. s., neboť nezákonnost rozhodnutí dovedl „jen“ ze svého názoru o nepřiměřenosti výše uložené sankce. Vlastní hodnocení kritérií ovlivňujících vyšší pokuty však bylo krajskému soudu z výše vysvětlených příčin zapovězeno (žalobkyně totiž neuplatnila návrh na moderaci

trestu, který by krajskému soudu takový průlom do správního uvážení žalovaného o výši sankce umožnil). Tímto postupem se krajský soud dostal do rozporu se zákonem, neboť *de facto* nahradil hodnocení správního orgánu v předmětné věci svou vlastní úvahou a posuzoval kritéria mající význam pro moderaci sankce, aniž by k tomu byl oprávněn; žalobkyně totiž návrh na moderaci pokuty podle § 78 odst. 2 s. ř. s. neuplatnila.

[28] Hodnocení konkrétních skutkových okolností projednávaného případu a uložení přiměřeného trestu je imanentní součástí správního uvážení, do něhož správní soud není oprávněn v rámci soudního přezkumu aktivně zasahovat. Jak již bylo shora popsáno, případný zásah soudu do volného správního uvážení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. a zmírnění uložené sankce je výjimečný; nastává pouze v případě, že žalobce takový postup navrhne a současně výše uložené pokuty výrazně vybočuje z hlediska přiměřenosti, tedy je zjevně nepřiměřená. V projednávané věci nicméně krajský soud popsany sebeomezující postup minimalizující zásahy soudu do správního uvážení nerespektoval a činil moderační úvahy, přestože nebyl oprávněn k moderaci uložené sankce, což ostatně sám v napadeném rozsudku výslovně konstatoval. Tím, že krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, nicméně v odůvodnění svého rozsudku v rámci posuzování zákonnosti uložené sankce (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) v podstatě nahradil úvahu správního orgánu o závažnosti deliktního jednání úvahou vlastní (tj. materiálně postupoval podle § 78 odst. 2 s. ř. s.), rozchází se výrok napadeného rozsudku s jeho odůvodněním (blíže srov. bod [19] shora) a tato vada má v souladu se shora citovanou judikaturou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 58/2003-75) za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost.

[29] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce při hodnocení zákonnosti uložené

pokuty (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) by byl dán pouze tehdy, pokud by vytykaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.

[30] Kasační námitkou stěžovatelky o nesprávném posouzení přiměřenosti uložené sankce se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat, neboť shledal rozsudek krajského soudu v této části *ex officio* nepřezkoumatelným. V novém řízení bude na krajském soudu, aby opětovně posoudil výši uložené sankce z hlediska zákonnosti ve shora naznačených mantinelech. V případě, že by žalobkyně dodatečně uplatnila návrh na moderaci sankce podle § 78 odst. 2 s. ř. s. [což je podle judikatury zdejšího soudu možné, neboť návrh na moderaci sankce nepodléhá koncentraci ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s., je-li založen na žalobních bodech uplatněných v zákonné dvouměsíční lhůtě (srov. shora citovaný rozsudek čj. 1 As 30/2004-82)], musel by se krajský soud před přistoupením k moderaci uložené pokuty nejprve vypořádat s otázkou, zda uložená sankce je zjevně nepřiměřená. Jak správně poznamenával stěžovatel, bylo by v takovém případě namísto nutné zohlednit i dosavadní judikaturu zdejšího soudu, podle níž „za zjevně nepřiměřenou“ *nejspíše nebude možno považovat pokutu uloženou ve 4 % zákonného rozpětí [...] za situace, kdy sám fakt správního deliktu není mezi stranami sporný*“ (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 96/2000-62).

[31] Zdejší soud se blíže nevyjadřoval ani k argumentaci žalobkyně o nesprávném posouzení zákonnosti vytykaného jednání krajským soudem, byl-li napadený rozsudek shledán nepřezkoumatelným. Ostatně závěry krajského soudu o nezákonnosti vytykaného jednání žalobkyně nebyly ani kasační stížností žalovaného zpochybněny.

## Řízení před soudem: moderace trestu

k § 78 odst. 2 soudního řádu správního

**I.** Slovo „lze“ použité v § 78 odst. 2 s. ř. s. je ve spojení s obecným skutkovým důvodem moderace, považujícím za nežádoucí trest uložený ve zjevně nepřiměřené výši, avšak jinak plně odpovídající zákonným kritériím pro ukládání sankcí stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, zmocněním pro soud, aby v souladu s rozhodovací praxí, která se případně ohledně moderace v určitých oblastech správního trestání v rozhodovací praxi správních soudů vytvořila, moderoval sankci, je-li zjevně nepřiměřená. Zároveň je ale zmocněním k moderaci nepřistoupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody, a tedy se v konkrétním případě odchýlit od stále rozhodovací praxe soudů, vytvořila-li se.

**II.** Smyslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případě sankcí z obecných hledisek méně závažných (zde pokuty ve výši 10 000 Kč) proto bude moderace sankce zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 7 As 22/2012-23)

**Přejudikatura:** č. 2209/2011 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 22/2012 Sb.

**Věc:** Helena V. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Městský úřad Mníšek pod Brdy rozhodnutím ze dne 25. 2. 2010 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 178 odst. 1 písm. k) stavebního zákona z roku 2006, protože v červnu 2009 postavila přístřešek pro osobní automobil na pozemku v k. ú. Řitka bez stavebního povolení a za tento přestupek jí byla udělena pokuta dle § 179 písm. c) téhož zákona ve výši 10 000 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání ke Krajskému úřadu Středočeského kraje, který rozhodnutím ze dne 17. 5. 2010 rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně správní žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl a v odůvodnění rozsudku uvedl, že se neztotožňuje s námitkou žalobkyně o absenci materiálního znaku přestupku. Žalobkyně stavbou přístřešku bez stavebního povolení porušila zájem společ-

nosti, kterým je zejména evidence staveb a kontrola podkladové dokumentace tak, aby byla zajištěna ochrana zdraví osob a zvířat, životního prostředí, majetku i sousedských vztahů. Stejně žalobní námitka směřovala proti výši uložené sankce a stěžovatelka navrhla, aby soud využil moderačního práva a upustil od potrestání. K tomu městský soud uvedl, že není jeho úkolem posuzovat spravedlnost udělené sankce, nýbrž to, zda správní orgán nevybočil při ukládání pokuty ze zákonných hledisek. V tomto případě uložil správní orgán pokutu při spodní hranici zákonné sazby, i když měl možnost udělit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Městský soud se ztotožnil s názorem krajského úřadu, že výše pokuty nebyla likvidační a splnila funkci prevence jak vůči žalobkyni, tak i vůči ostatním stavebníkům, když přiměřeně, ale citelně, zasáhla do majetkové sféry žalobkyně. K námitce, že krajský úřad nepřihlédl k zásadě indivi-

dualizace sankce, městský soud uvedl, že se krajský úřad v odůvodnění dostatečně vypořádal s námitkami žalobkyně, postupoval v souladu se zákonnými hledisky i základními principy při udělení sankcí, přihlédl k polehčujícím okolnostem ve prospěch žalobkyně a udělil pokutu při spodní hranici, nikterak odlišnou od ostatních obdobných případů, z čehož vyplývá, že nezneužil mediální známosti žalobkyně. Protože výše udělené pokuty není zjevně nepřiměřená, neshledal důvod k využití moderačního práva.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Městskému soudu vytýkala, že v rozsudku dostatečně neodůvodnil, v čem konkrétně a v jaké míře měla porušit zájem společnosti. Stěžovatelka nikdy nepopírala, že se předmětného přestupku dopustila, byť z nevědomé nedbalosti, nicméně považuje s ohledem na okolnosti daného případu za dostačující samotné projednání přestupku. Stěžovatelka také vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, že uložená pokuta je přiměřená a odpovídá danému porušení zákona, protože při posuzování přiměřenosti sankce nezohlednil okolnosti a zvláštěnosti případu, nepřihlédl k principům vyměřování sankcí, zejména k zásadě individualizace sankce, a nechal se vést pouze represivní úlohou sankce. Stěžovatelka nikdy neměla konflikt se zákonem a jedná se u ní o nechtěný exces, u něhož došlo okamžikem jeho zjištění k bezodkladné nápravě. Stěžovatelka se rovněž nezříkala odpovědnosti, naopak poskytla správním orgánům součinnost a projevila účinnou lítost.

Dále je třeba dle názoru stěžovatelky zhlednit skutečnost, že společenská nebezpečnost jejího jednání byla velmi nízká, protože se jednalo o jednoduchou stavbu na soukromém pozemku, která neohrožovala veřejný zájem ani zájem konkrétních osob, o čemž svědčí i to, že v řízení o dodatečném udělení stavebního povolení nebyly vzneseny proti stavbě žádné námitky. Stěžovatelka označila úvahy městského soudu, že udělená sankce musí z důvodu prevence citelně zasáhnout do její majetkové sféry tak, aby vedla k důslednějším dodržování všech zákon-

ných norem, za nesprávnou. Taková argumentace by byla namístě, pokud by došlo k závažnému porušení zákona, které by mělo negativní následky. K ničemu takovému však nedošlo. Krajský úřad nedoložil svá tvrzení, že uložená sankce odpovídala co do výše sankcím ukládaným v obdobných případech, poněvadž sice předložil správní rozhodnutí, ovšem jednalo se o případ, kdy přestupce zákon porušil opakovaně, neměl se k nápravě a svou vinu neuznával. Nelze jej tedy srovnávat s případem stěžovatelky. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a buď sám rozhodl o zrušení rozhodnutí krajského úřadu, nebo věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Rovněž navrhla, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Ani stížní námitku směřující proti neprovedení moderace udělené sankce neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Úkolem soudu je přezkum napadených rozhodnutí co do zákonnosti ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., ale v případě, kdy správní orgán při udělení pokuty nevybočil ze zákonných mezí a své rozhodnutí řádně odůvodnil, může soud výši pokuty moderovat. Toto oprávnění vyplývá z odstavce 2 citovaného ustanovení, podle něhož, „[r]ozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“. V rozsudku ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, „že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního prá-

*va zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“* V rozsudku ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007-119, pak Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě“.*

V § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je uveden demonstrativní výčet skutkových okolností, které má správní orgán zohlednit při určení druhu sankce a její výměry. Podle citovaného ustanovení „*přihlédně k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postížen v disciplinárním řízení“.* K tomu Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 7 As 71/2010-97 uvedl, že „*[m]ezi hlediska individualizace trestu v dané věci patří zejména závažnost správního deliktu, význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán“.* Uvedená zákonná kritéria stanovená příslušným zvláštním zákonem jsou pak spolu se zákonným rozpětím sankce a případnými dalšími podmínkami jejího uložení i vodítkem pro soud při úvaze o moderaci sankce, tj. při úvaze zda vůbec moderovat a případně v jaké míře, neboť právní úprava v § 78 odst. 2 s. ř. s. konkrétní kritéria pro moderaci nemá. Obsahuje jen obecné pravidlo, že moderovat lze tehdy, byl-li trest uložen „*ve zjevně nepřiměřené výši“.* Co je zjevnou nepřiměřeností je pak třeba v konkrétním případě posoudit právě s přihlédnutím ke kritériím pro uložení sankce stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, jímž se řídil správní orgán, který sankci uložil.

V předmětné věci se jednalo o zastřešenou dřevěnou konstrukci, tedy o technologicky jednoduchou stavbu umístěnou na soukromém pozemku. Stěžovatelka spáchala uvedený přestupek z nevědomé nedbalosti, kterou, ač postačí ke vzniku odpovědnosti za přestupek, je nutno považovat za nejnižší, a tedy zpravidla za nejméně zavrženíhodný, stupeň zavinění. Pokud jde o způsob spáchání přestupku, okolnosti, za nichž byl spáchán a následky, stěžovatelka poskytla správnímu orgánu součinnost při šetření věci a rovněž bezodkladně požádala o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, které jí bylo dne 19. 2. 2010 uděleno. Realizací stavby stěžovatelka nezpůsobila žádné škodlivé následky, pouze porušila stavební kázeň. Správní orgány rovněž konstatovaly, že spáchala tento přestupek poprvé. Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na shora uvedené shledal velmi nízkou intenzitu společenské nebezpečnosti a několik polehčujících okolností, a proto dospěl k závěru, že za přiměřenou výši pokuty se dá považovat pouze taková pokuta, která bude uložena na samé spodní hranici zákonného rozmezí. Přiměřená tedy bude jen pokuta v takové výši, která bude odpovídat výše uvedeným skutkovým okolnostem a jen u takové sankce nebude důvodu k moderaci. Naopak pokud by pokuta zjevně vybočila z uvedených mezí, bylo by namístež moderovat její výši, ledaže by v konkrétním případě existovaly zvláštní důvody, proč tak výjimečně neučinít. Slovo „*lze“* použité v § 78 odst. 2 s. ř. s. je totiž ve spojení s obecným skutkovým důvodem moderace, považujícím za nežádoucí trest uložený ve zjevně nepřiměřené výši, avšak jinak plně odpovídající zákonným kritériím pro ukládání sankcí stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, zmocněním pro soud, aby v souladu s rozhodovací praxí, která se případně ohledně moderace v určitých oblastech správního trestání v rozhodovací praxi správních soudů vytvořila, moderoval sankci, jejíž zjevně nepřiměřená. Zároveň je ale zmocněním k moderaci nepřístupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody, a tedy se v konkrétním případě odchýlit od stálé rozhodovací praxe soudů, vytvořila-li se.



V nálezu ze dne 25. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb., Ústavní soud konstatoval, že „[ú]stavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit ‚nulovou‘ hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce.“ Zákonodárce tedy tím, že nestanovil spodní hranici výše pokuty u předmětné skutkové podstaty, projevil vůli, aby v individuálních případech se zanedbatelnou společenskou nebezpečností a polehčujícími okolnostmi sankce ukládána nebyla (§ 11 odst. 3 zákona o přestupcích), resp. aby byla ukládána sankce velmi nízká (k významu horní a zejména dolní hranice sankce u správních deliktů pro posuzování jejich minimální typové nebezpečnosti postačující pro postih viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46).

Krajský úřad výše uvedená kritéria zohlednil a s výši uložené sankce se velmi podrobně vypořádal na s. 4 a 5 napadeného rozhodnutí, přičemž vzal v úvahu i správní praxi u správního orgánu I. stupně. Úvaha krajského úřadu a městského soudu, že pokuta 10 000 Kč byla v tomto případě, s přihlédnutím k horní hranici, která umožňuje za provádění nové stavby bez stavebního povolení uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč, uložena při spodní hranici zákonné sazby, je pro posouzení věci ještě dostatečná, byť výši pokuty lze z obecného hlediska považovat za přísnou. Sankce však byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí, neboť v celkovém porovnání zákonného rozpětí je takovou sankcí ještě i částka 10 000 Kč, jakkoli tato z obecného hlediska rozhodně nepředstavuje bagatelní majetkovou újmu, nýbrž takovou sankci, kterou prakticky každý již nepochybně pocítí.

K moderaci sankce nebyl ani důvod vyplývající z poukazů stěžovatelky na případy správní praxe u krajského úřadu v podobných věcech. Stěžovatelka v kasační stížnosti vyjádřila nesouhlas s názorem městského

soudu, že krajský úřad uložil pokutu ve srovnatelné výši s těmi, které ukládá v obdobných případech. Z rozhodnutí doloženého krajským úřadem ve spisu je však patrné, že tento případ lze v podstatných rysech posoudit ve vztahu k případu stěžovatelky jako obdobný. Liší se sice v povaze stavby (letní kuchyně s rozvody elektřiny oproti přístřešku pro automobil) i v tom, že přestupce spáchal přestupek opakovaně, zatímco stěžovatelka se předtím podobného přestupku nedopustila, avšak při celkovém porovnání obou skutků je patrné, že jsou typově podobného, byť jistě ne obdobného charakteru i nebezpečnosti. Proto nebylo ještě zjevným vybočením z přiměřenosti sankce, pokud za oba přestupky byla uložena obdobná pokuta, i když by zásadě individualizace sankce jistě lépe odpovídalo, kdyby pokuta uložena stěžovatelce byla poněkud nižší než pokuta v případě, jímž argumentoval krajský úřad. Městský soud tedy nemusel kvůli uvedenému poukazu na správní praxi u krajského úřadu k moderaci přistoupit, neboť z porovnání obou případů vyplývá, že stěžovatelce uložená pokuta sice mohla v „ideálním“ případě být o něco nižší než ve věci stavby letní kuchyně, na níž poukazovala, ale tento rozdíl z pokuty uložené stěžovatelce ještě nečiní pokutu „zjevně“ (tedy výrazně, silně) nepřiměřenou. Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybuje se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. V případech sankcí z obecných hledisek méně závažných, tedy i v případě pokuty ve výši 10 000 Kč, proto moderace sankce bude zpravidla vzácnější než v případě sankcí výrazných. V tom je nutno vidět skutkové odlišnosti mezi danou věcí a věcí, jež byla posuzována v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 71/2010-97. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že pokuta ve výši 10 000 Kč uložena stěžovatelce nebyla s ohledem na výše uvedené ještě zjevně nepřiměřená. Proto městský soud nepochybil, pokud nepřistoupil k její moderaci. (...)

## Řízení před soudem: rozhodnutí o odložení věci

k § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

**Proti rozhodnutí o odložení věci podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je přípustné odvolání. Přezkoumatelné ve správním soudnictví je až rozhodnutí o odvolání.**

*(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2012, čj. 44 A 87/2011-57)*

**Prejudikatura:** č. 1409/2007 Sb. NSS, č. 2164/2011 Sb. NSS a č. 2301/2011 Sb. NSS.

**Věc:** M. T. proti Městskému úřadu v Říčanech o poskytnutí informací.

Žalobkyně se dne 28. 2. 2011 obrátila na žalovaného s žádostí o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádala o poskytnutí stanovisek dotčených orgánů státní správy k návrhu zadání územního plánu města Mnichovice. Žalovaný poté, co žalobkyni vyzval k zaplacení částky 156 Kč jako úhrady za poskytnutí informace, a poté, co žalobkyně tuto částku nezaplatila, učinil dne 25. 5. 2011 do spisu záznam o odložení věci k datu 23. 5. 2011. Dne 3. 8. 2011 žalobkyni o této skutečnosti informoval písemným oznámením.

Toto písemné oznámení ze dne 3. 8. 2011 žalobkyně považovala za rozhodnutí o odložení věci a napadla jej žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení, vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení a příkázání žalovanému, aby do patnácti dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobkyni bezplatně požadovanou informaci. Žalovaný žalobu považoval za nedůvodnou. Mimo jiné namítl, že odložení žádosti lze učinit pouze záznamem ve spise, neboť zákon nestanoví, že se tak má stát rozhodnutím.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

### Z odůvodnění

Podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím „[v] *případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace*“. Podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím

„[p]okud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odložit“.

Zatímco sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace a sdělení o výši této úhrady (§ 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) ani rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší této úhrady (§ 16a odst. 7 téhož zákona), nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím) takovým rozhodnutím je (srov. zejména usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS). (...)

Předně možnost podat odvolání nelze dovést z podobnosti s odložením žádosti dle § 43 odst. 1 správního řádu, proti kterému je odvolání přípustné s ohledem na § 76 odst. 5 správního řádu. Jakkoliv rozšířený senát v citovaném usnesení čj. 2 As 34/2008-90 v bodě [22] v souvislosti s možností soudní ochrany argumentuje podobností s odložením žádosti dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, zdůrazňuje, že jde o odložení žádosti podle speciálního ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Je jistě prioritou zájem na akcentaci principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu, za kterého

plyne požadavek přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech stejný význam a obsah. V souzené věci však nelze pominout existenci rozumných důvodů pro závěr, že stejný význam mít nemají (zde zejména proto, že jsou užity v různých kontextech). Ustanovení § 43 správního řádu totiž ve srovnání s odložením žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá věcně na dosti odlišné, v podstatě nesrovnatelné situace (věcná nepřislusnost žádného správního orgánu, anonymní podání a podání, které nelze považovat za návrh na zahájení řízení). Nadto je toto usnesení vydáváno ještě před zahájením řízení. Vzdle toho odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím, kterým se řízení zahájené žádostí končí, a to *de facto* neposkytnutím požadované informace.

Opačný výklad by narazil i na § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, zakotvující velmi limitovanou použitelnost správního řádu, které vůbec nepočítá s použitím jak § 43, tak i § 76 správního řádu. Ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví subsidiární užití správního řádu jen ve vybraných oblastech, tj. a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, b) pro odvolací řízení, c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Dále se použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a § 178. V ostatním se správní řád nepoužije.

Je zřejmé, že dvoustupňovost správního řízení nelze dovodit z obecných zásad správního řízení a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS). Subsidiární užití správního řádu v rozsahu „*pro odvolací řízení*“ [§ 20 odst. 4 písm. b)] pak nelze vyložit tak, že by zahrnovalo také stanovení okruhu rozhodnutí, proti nimž je odvolání přípustné, tj. použití § 81 odst. 1 správního řádu. Tuto úvahu vylučuje i aplikace § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *a contrario*, z níž ply-

ne, že odvolání lze podat jen proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Odvolání zákon o svobodném přístupu k informacím tedy výslovně připouští pouze proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informaci (§ 16 odst. 1). Odložení věci dle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím se svými účinky odmítnutí poskytnout informaci blíží. Tuto blízkost ostatně potvrzuje i citované usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 34/2008-90, které v bodě [22] rozhodnutí o odložení žádosti připodobňuje vlastněmu odepření informací poskytnout.

Je tedy otázkou, zda je akceptovatelné, aby v jednom případě probíhalo odvolací řízení a v druhém případě bylo rozhodnutí přezkoumáváno přímo soudem. Pro takto odlišný přístup soud neshledal důvody. Vycházel přitom z toho, že nemožnost podat odvolání v jednom z takto podobných případů, by musela výslovně plynout ze zákona, popřípadě by musela být dána povahou věci. O takový případ v souzené věci nejde. (...)

Soud proto své úvahy uzavírá tak, že odložení věci podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím v sobě implicitně obsahuje odmítnutí žádosti o informace, a proto je třeba na něj aplikovat jak § 16, tak i § 20 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého se pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti použije správní řád. Tedy pro rozhodování o odložení věci je zapotřebí aplikovat právní úpravu odmítnutí žádosti – tj. řádné doručování, plné odůvodnění včetně oprávněnosti požadované částky, přípustnost odvolání a teprve následná správní žaloba s možností aplikace § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovící zvláštní pravidla pro soudní přezkum.

Je zřejmé, že nemůže obstát argumentace žalovaného, že odložení žádosti lze učinit pouze záznamem ve spise, neboť zákon nestanoví, že se tak má stát rozhodnutím. Naopak o odložení věci je zapotřebí vydat rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu se všemi jeho náležitostmi. Takové rozhodnutí je posléze přezkoumatelné ve správním soud-

nictví, avšak nikoli bez předchozího využití opravného prostředku.

V posuzované věci je za rozhodnutí třeba považovat oznámení ze dne 3. 8. 2011, byť po formální stránce se takto nejeví. V tomto rozhodnutí žalobkyně nebyla poučena o možnosti podat v dané věci odvolání. Pokud přitom účastník řízení v takové situaci podá rovnou žalobu k soudu, je namístě zvážit postup podle § 46 odst. 5 s. ř. s. Toto ustanovení stanoví, že „[p]odal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho roz-

*hodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.“*

Poučení o možnosti podat odvolání v žalobou napadeném rozhodnutí zcela chybí. To ve své podstatě znamená totéž, jako by žalobce byl poučen o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek. Podal-li za takové situace žalobce žalobu k soudu, je třeba postupovat podle shora citovaného § 46 odst. 5 s. ř. s.

## 2674

### Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí ve správním soudnictví

k § 1 odst. 10 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění zákonů č. 187/1999 Sb., č. 359/2004 Sb., č. 626/2004 Sb., č. 264/2006 Sb. a č. 417/2009 Sb. (v textu jen „ZÚOHS“)

k § 46 odst. 2 soudního řádu správního

**Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o odvolání jeho místopředsedy podle § 1 odst. 10 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, je pracovněprávním úkonem, nikoli vrchnostenským aktem orgánu veřejné moci vůči jiné svébytné entitě v rámci veřejné správy či vůči jednotlivci. Je-li odvolaným místopředsedou proti rozhodnutí o odvolání podána žaloba ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, soud ji odmítne podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť soud ve správním soudnictví není příslušný o věci jednat a rozhodnout.**

*(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2012, čj. 62 Af 69/2011-58)*

**Prejudikatura:** č. 1717/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Mgr. K. R. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o odvolání z funkce místopředsedy.

Žalobce byl u žalovaného v pracovním poměru, který byl založen pracovní smlouvou. Pracovní poměr trval od 1. 1. 2000 do 9. 9. 2011 a skončil dohodou na návrh žalobce ze dne 2. 9. 2011, který byl koncipován tak, že „[v] případě nesouhlasu s návrhem na rozvázání pracovní poměru dohodou považujte tento dokument za řádnou výpověď a pracovní poměr tak skončí uplynutím dvouměsíční výpovědní doby v souladu se zákonem“.

V průběhu trvání pracovního poměru byl žalobce dne 1. 1. 2007 jmenován I. místopředsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Ode dne 6. 5. 2009 byl žalobce jmenován II. místopředsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže; účinností tohoto jmenování zaniklo předchozí jmenování I. místopředsedou. Ode dne 24. 8. 2009 byl žalobce pověřen řízením sekce veřejných zakázek. Ode dne 1. 12. 2009 byl žalobce jmenován místopředsedou Úřadu pro ochranu

hospodářské soutěže; účinností tohoto jmenování zaniklo předchozí jmenování II. místopředsedou.

Dne 31. 8. 2011 byl žalobce odvolán z funkce místopředsedy pověřeného řízením veřejných zakázek. Součástí odvolání bylo i sdělení, že „[o]d tohoto dne budete ve funkci poradce předsedy pro významnou tržní sílu a veřejnou podporu postupovat v souladu s povinnostmi, které vyplývají ze zákóníku práce, dalších pracovněprávních předpisů a z popisu Vaší pracovní činnosti“.

Dne 2. 9. 2011 žalobce doručil žalovanému návrh na rozvázání pracovního poměru dohodou tak, aby pracovní poměr skončil dne 9. 9. 2011. Tento návrh byl akceptován a pracovní poměr tak dne 9. 9. 2011 skončil.

Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 31. 8. 2011, jímž byl odvolán z funkce místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

V žalobě dovodil, že stejně jako odvolávání soudních funkcionářů, resp. vedoucích státních zástupců, tak i odvolání místopředsedy žalovaného předsedou žalovaného musí podléhat přezkumu ve správním soudnictví. Stejně jako lze odvolat předsedu žalovaného pouze ze zákonem stanovených důvodů, je i místopředseda žalovaného odvolatelný pouze z týchž důvodů. Žalobce dále poukázal na skutečné důvody svého odvolání (v samotném odvolání nezmíněné) a dovodil, že tyto důvody nemohly být pro jeho odvolání relevantními.

Žalobce proti odvolání z funkce podal žalobu ve správním soudnictví a dovodil, že rozhodnutí o jeho odvolání nebylo řádně odůvodněno, dokonce neobsahovalo žádné důvody, a tedy byla dána jeho nepřezkoumatelnost, a nebylo-li by nepřezkoumatelné, pak by bylo nezákonné. Žalobce navrhl rozhodnutí předsedy žalovaného zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ve vztahu k žalobní argumentaci vyvracel analogii odvolávání místopředsedů žalovaného s odvoláváním soudních funkcionářů, resp. vedou-

cích státních zástupců, zpochybňoval pojetí činnosti místopředsedy žalovaného, jak je podal žalobce, dovozoval výlučně pracovněprávní vztah žalovaného (resp. jeho předsedy) a místopředsedy žalovaného a odmítl vrchnostenskou povahu rozhodnutí o žalobcově odvolání z funkce místopředsedy žalovaného a zasažení do jeho právní sféry.

Krajský soud v Brně žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o otázku splnění podmínek řízení o žalobě před zdejší soudem, tu zdejší soud dovodil, že není soudem příslušným o věci jednat a rozhodnout, neboť žalobce se domáhá po zdejšímu soudu rozhodnutí ve sporu, který je sporem pracovněprávním. V této věci může rozhodovat soud v občanském soudním řízení. To je důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

Žalovaný je ústředním orgánem státní správy (§ 1 odst. 1 ZÚOHS). V čele žalovaného je jeho předseda (§ 1 odst. 3 ZÚOHS).

„Předsedu zastupují 3 místopředsedové, které jmenuje a odvolává předseda, přičemž určí pořadí jejich zastupování. Místopředsedové dále plní úkoly podle rozhodnutí předsedy. Místopředseda má nárok na plat, náhradu výdajů, naturální plnění, a nezůstane-li zaměstnancem žalovaného, i na odchodné jako viceprezident Nejvyššího kontrolního úřadu“ (§ 1 odst. 10 ZÚOHS).

Právě uvedené ustanovení je jediným ustanovením, které upravuje otázku místopředsedů žalovaného. Tato otázka není předmětem další úpravy ani v ZÚOHS, ani v jiném právním předpisu.

Brojí-li žaloba proti rozhodnutí žalovaného coby orgánu veřejné moci, pak východiskem dalších úvah zdejšího soudu je pravidlo, které plyne i z prejudikatury, na kterou žalobce i žalovaný hojně poukazují, že orgány veřejné moci mohou v různých situacích vystupovat v různých pozicích. Pro určení pozice, v jaké vystupují v konkrétním případě, je určující obsah a forma úkonu i vzájemné postavení toho, kdo úkon uskutečňuje, a toho, komu je určen.

Rozhodnutí předsedy žalovaného o odvolání žalobce není autoritativním aktem veřejné správy vůči jednotlivci, které by zasahovalo jeho veřejná subjektivní práva. V této otázce se zdejší soud ztotožňuje s názorem žalovaného, jak jej prezentoval ve svém vyjádření. S tímto závěrem není podle zdejšího soudu v rozporu žádné prejudikatorní východisko, jak je uvádí žalobce.

Předně je třeba vyjít z toho, že na posuzovanou věc nelze nahlížet tak, že by se jednalo o vztah „*předseda žalovaného x místopředseda žalovaného*“, čemuž by žalobní argumentace mohla nasvědčovat, neboť se jedná o vztah „*žalovaný (jako ústřední orgán státní správy) x místopředseda žalovaného*“. Předseda žalovaného tu vystupuje jako osoba, která je v čele žalovaného (§ 1 odst. 3 ZÚOHS) a která vystupuje v právních vztazích z pozice vedoucího organizační složky státu (§ 3 odst. 1, § 6 a § 7 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Z této pozice je směrem dovnitř žalovaného oprávněna jmenovat a odvolávat místopředsedy.

Otázku místopředsedů žalovaného a jejich jmenování a odvolávání upravuje ZÚOHS, a to pouze do té míry, že stanoví

1. že má žalovaný tři místopředsedy;
2. že místopředsedové zastupují předsedu;
3. že je to předseda, kdo je jmenuje a odvolává;
4. že je to předseda, kdo určuje pořadí zastupování;
5. že je to předseda, kdo rozhoduje o tom, jaké úkoly místopředsedové plní.

S výkonem funkce místopředsedy je pak spojen nárok na materiální požitky.

Podle zdejšího soudu se nejedná o právní úpravu, která by byla blízkou právní úpravě týkající se soudních funkcionářů (podle dřívějšího právního stavu), resp. vedoucích státních zástupců. Nelze tak dovozovat, že procedura a podmínky jmenování a odvolávání místopředsedů žalovaného jsou blízké proceduře a podmínkám jmenování a odvolávání

vedoucích státních zástupců, jak žalobce předestírá v žalobě a využívá k tomu především závěry Nejvyššího správního soudu, jak k nim dospěl v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-86.

Jmenování a odvolání místopředsedy žalovaného je pracovněprávním úkonem, na který se použijí ustanovení zákoníku práce z roku 2006. Mezi žalovaným a žalobcem neexistoval služební vztah ani vztah takovému vztahu blízký. Dovozuje-li žalobce své postavení obdobné tomu, jaké mají vedoucí státní zástupci, pak s ním zdejší soud nesouhlasí z těchto klíčových důvodů:

1. Ve shora citovaném rozsudku čj. 1 As 9/2009-86 Nejvyšší správní soud dovodil, že ministr spravedlnosti „*není vůči vedoucímu státnímu zástupci v postavení přirovnatelném soukromoprávnímu zaměstnavateli dle § 73 odst. 1 zákoníku práce [z roku 2006]*“; ve věci právě posuzované zdejší soud naproti tomu dovozuje, že vztah předsedy žalovaného (resp. samotného žalovaného) a místopředsedy žalovaného takovým vztahem je.

2. Nejvyšší správní soud ve shora citované věci opřel svůj závěr o podstatné odlišnosti mezi pravomocí zaměstnavatele odvolat vedoucí pracovníky podle § 73 zákoníku práce z roku 2006 a pravomocí ministra spravedlnosti odvolat vedoucí státní zástupce dle § 10 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství; tyto odlišnosti spatřoval ve veřejnoprávní rovině výkonu funkce vedoucího státního zástupce. Rovina výkonu funkce místopředsedy žalovaného je naproti tomu podle zdejšího soudu odlišná.

3. Za podstatný prvek ve shora citované věci Nejvyšší správní soud považoval (s ohledem na právní úpravu organizace státního zastupitelství) to, že obsahová náplň činnosti státního zástupce a vedoucího státního zástupce se podstatně liší; ve věci právě posuzované naproti tomu takovou podstatnou odlišnost mezi náplní činnosti jakéhokoli zaměstnance žalovaného (přinejmenším v jakékoli vedoucí funkci) a místopředsedy žalovaného dovodit nelze.

Právě uvedené tři podstatné odlišnosti pramení z toho, že žádný právní předpis, jímž

by byla upravena působnost žalovaného (ve všech konkrétních oblastech, v nichž vykonává svoji působnost plynoucí z ZÚOHS), nikterak neřeší postavení místopředsedy žalovaného, a to ani pokud jde o podmínky a proceduru ustanovování do funkce, ani pokud jde o podmínky a proceduru odvolávání, ale ani pokud jde o samotnou náplň této funkce, administrativní pravidla postupu při výkonu této funkce, konkrétní odpovědnost, konkrétní pravomoci apod. Místopředseda žalovaného ve srovnání s vedoucími státními zástupci (nebo soudními funkcionáři) nestojí v čele samostatných veřejnoprávních institucí s vlastními pravomocemi a se zákonem stanovenou působností. Místopředseda žalovaného není zákonem automaticky nadán žádnou rozhodovací pravomocí ani jinou činností, v níž by se musela nutně projevovat jeho nezávislost; jeho rozhodovací pravomoc a činnost se odvíjí od rozhodnutí předsedy žalovaného, resp. od toho, jakou pravomoc a jakou činnost konkrétnímu místopředsedovi v daném čase svěří. Stejně je tomu v případě jiných zaměstnanců žalovaného, tj. těch, kteří nejsou žádným z místopředsedů žalovaného.

Činnost zaměstnance, který je místopředsedou žalovaného, není činností právními předpisy svébytně vymezenou, samostatnou a funkčně nezávislou. Nejde o funkci, ve vztahu k níž by právní předpisy vycházely z nutnosti omezení zásahů a tlaků ze strany nadřízeného (předsedy žalovaného), popř. ze strany jiných orgánů veřejné moci. To koresponduje s tím, že na výkon funkce místopředsedy žalovaného nejsou kladena žádná omezení, ani odvolání z této funkce není vázáno na naplnění zákonem stanovených důvodů (jako je tomu např. i u předsedy žalovaného – k tomu srov. § 1 odst. 4 až 8 ZÚOHS).

Činnost zaměstnance žalovaného, který je jmenován místopředsedou žalovaného, není zákonem ani nijak hierarchicky (instančně) včleněna do fungování veřejné správy.

S výkonem funkce místopředsedy žalovaného není zákonem spojena žádná povinnost – a to ani v oblasti rozhodovací, ani v oblasti vnitřní organizační ve vztahu k žalovanému jako instituci. Z § 1 odst. 10 ZÚOHS plyne ve

vztahu k jeho povinnostem to, že místopředseda je zástupcem předsedy, že jej zastupuje podle pravidel určených předsedou a že plní další úkoly, které jsou mu předsedou svěřeny. Věcná a kompetenční podstata činnosti, náplň, rozsah, pravomoci, odpovědnost – nic z toho není zákonem stanoveno.

Místopředseda žalovaného tak zastupuje předsedu žalovaného pouze v rozsahu a v činnostech, jaké stanoví předseda žalovaného, a to jak individuálním pověřením, tak vnitřním předpisem. Třeba však zdůraznit, že jak takové pověření, tak takový předpis mohou být kdykoli změněny; jakoukoli takovou změnou se může rozsah zastupování a obsahová (věcná a kompetenční) náplň výkonu funkce místopředsedy žalovaného kdykoli změnit.

Místopředseda žalovaného nemá ani žádnou zákonnou pravomoc z titulu své funkce rozhodovat v administrativních procesech, kde přísluší vykonávat veřejnou správu žalovanému jako instituci. Jestliže žalobce popisuje, jak probíhá rozhodování u žalovaného (ve dvou stupních správního řízení podle správního řádu), a argumentuje-li tím, že místopředsedové vydávají (podepisují) rozhodnutí I. stupně (a nesou za ně odpovědnost podle toho, na kterém úseku v rámci vnitřního členění jsou rozhodnutí I. stupně vydávána), pak toto oprávnění (a odpovědnost) je dána opět pouze rozhodnutím předsedy žalovaného (ať už je zaměstnancům žalovaného intimováno v jakékoli formě), nikoli právními předpisy, a jde o odpovědnost v rámci pracovní podřízenosti. Ta je vlastní jakémukoli vztahu podřízenosti, do něhož zaměstnanec vstupuje z titulu existence pracovněprávního vztahu.

Správní řád ani jiný předpis, jenž by upravoval otázky řízení před žalovaným, totiž nestanoví, že by u žalovaného měla být rozhodnutí I. stupně vydávána příslušným místopředsedou.

Pokud jde o řízení jednotlivých sekcí u žalovaného, i tu je argumentace obdobná jako shora. Ani samotné členění žalovaného na sekce, ani náplň jednotlivých sekcí coby organizačních útvarů, ani označení, zařazení

a náplň činnosti jednotlivých zaměstnanců v těchto sekcích neplyne ze žádného právního předpisu. Pak nemá v ničem oporu ani argumentace žalobce textem § 1 odst. 10 ZÚOHS, že úkolem předsedy žalovaného je rozdělit mezi místopředsedy pracovní a rozhodovací agendu (zejména zajišťování rozhodování I. stupně žalovaného) a vnitřně-správní organizaci žalovaného, včetně personální agendy na příslušném úseku, který je místopředsedovi předsedou určen.

Jestliže tedy žalobce situaci ohledně odvolání místopředsedy žalovaného připodobňuje situaci odvolání vedoucího státního zástupce prostřednictvím argumentace ohledně rozhodovacích a jiných kompetenčních pravomocí místopředsedů žalovaného, pak mu ani v části jeho argumentace nelze dát zapravdu.

Vše, co bylo uvedeno shora, lze podle zdejšího soudu považovat za nosné důvody závěru, že mezi žalovaným, řízeným jeho předsedou, a žalobcem coby místopředsedou je pracovněprávní vztah (na jehož trvání se nic nezměnilo ani žádným z postupných pověření řízením a jmenování, ani odvoláním).

Žalobcem akcentovaný vysoký podíl „*veřejnoprávních aspektů*“ v činnosti místopředsedy žalovaného je logický, neboť místopředseda vykonává činnost na ústředním orgánu státní správy – a jeho činnost je činností pro tento orgán, to však neznamená, že by vztah uvnitř žalovaného, na základě něhož místopředseda žalovaného svoji činnost vykonává, nebyl vztahem pracovněprávním. Nerozhodným je fakt, na který žalobce poukazuje, že všechna tři předešlá jmenování žalobce do některé z funkcí odkazovala pouze na § 1 odst. 10 ZÚOHS, nikoli na zákoník práce z roku 2006.

Rozhodnutí o žalobcově odvolání nevykazuje žádný znak vrchnostenského aktu veřejné moci do právní sféry jednotlivce. Jediné, čím žalobce ve prospěch vrchnostenského aktu fakticky argumentuje, je fakt, že žalobce ze své pozice nemohl obsah tohoto aktu ovlivnit. To se zdá být přirozené, jednalo-li se o jednostranný úkon v rámci pracovněprávního vztahu, to však z tohoto úkonu ještě vrchnostenský akt nečiní.

Tříprvkový test vztahující se k posouzení rozsahu přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví podle § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s., popsany např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, jenž byl využit také v žalobcem zmiňovaném rozsudku téhož soudu ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-86, zahrnuje posouzení toho, zda se jedná o orgán moci výkonné (popř. jiný typ orgánu v definici uvedený), zda se rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a zda se toto rozhodování děje v oblasti veřejné správy.

Rozhodnutí předsedy žalovaného o odvolání předně nesplňuje podmínku, že by předseda žalovaného (resp. žalovaný jednající svým předsedou) vystupoval ve vztahu k žalobci jako orgán moci výkonné.

Pro právě uvedený závěr je podstatné, že žalobce (resp. osoba vykonávající funkci místopředsedy žalovaného) tu nemá postavení samostatné svébytné veřejnoprávní instituce ani nemá postavení zvláštní osoby, jež by vedla nebo odpovídala za chod veřejnoprávní instituce, ani vůči němu nelze dovodit, že by žalovaný prostřednictvím rozhodnutí svého předsedy o žalobcově odvolání autoritativně upravoval vztah, jehož úprava je v působnosti žalovaného jako instituce – orgánu moci výkonné. Žalovaný totiž podle § 2 ZÚOHS vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony (tím je třeba rozumět působnost podle zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, nebo podle zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje). Rozhodnutí o žalobcově odvolání není součástí žádné složky takto vymezené věcné působnosti, prostřednictvím tohoto rozhodnutí žalovaný nic z takto vymezené věcné působnosti nezajišťuje. Předseda žalovaného tu ve vztahu k žalobci vystupuje jménem žalovaného, tedy žalobcová zaměstnavatele, ve věci pracovně-



právní (v pracovněprávním vztahu „žalovaný – žalobce“). První podmínka tu tedy není splněna.

Nadto není splněna ani druhá ze tří shora uvedených podmínek. Z odvolání žalobce nelze dovozovat či s odvoláním žalobce přímo spojovat ani žádné zkrácení na veřejných subjektivních právech. Žalobci nevzniklo subjektivní právo stát se místopředsedou žalovaného, nevzniklo mu ani právo v této funkci setrvat, a tedy nemohl být na takovém právu zkrácen rozhodnutím o odvolání. Právo na funkci místopředsedy žalovaného žalobce nemá. Z konstrukce § 1 odst. 10 ZÚOHS nemohlo žalobci vzniknout ani žádné legitimní očekávání, že ve funkci místopředsedy bude setrvávat i nadále, ani že z funkce místopředsedy žalovaného nebude odvolán, ani že z ní bude odvolán pouze za splnění určitých podmínek či z určitých konkrétních důvodů. Pak tedy žalobci nemohlo vzniknout takto pojaté právo, jež by bylo právem veřejným. Je tedy vyloučeno, aby byl žalobce úkonem, proti němuž žaloba směřuje, na svém veřejném subjektivním právu zkrácen.

Pro závěr o nezpůsobilosti úkonu, proti němuž žaloba směřuje, zasáhnout žalobcovo veřejné subjektivní právo, je třeba zohlednit i to, že obsahová náplň činnosti místopředsedy žalovaného a jiného zaměstnance žalovaného ve vedoucí pozici u žalovaného se v podstatných ohledech neliší. Samotné jmenování do funkce místopředsedy žalovaného neznamená, že by tomu, kdo je do této funkce jmenován, vznikaly odlišné povinnosti, resp. že by sám fakt, že byl do této funkce jmenován, jej dostával do jiného postavení uvnitř soustavy veřejné správy. Konkrétní náplň činnosti spojená se jmenováním do funkce místopředsedy žalovaného je závislá na interních pravidlech pro alokaci úkolů u žalovaného, resp. na rozhodnutí předsedy žalovaného, kterak práci uvnitř žalovaného organizovat, tj. i jakou konkrétní činností každého z místopředsedů

pověřit. Konkrétní činností může být ovšem pověřen jak kterýkoli z místopředsedů, tak kterýkoli z jiných (vedoucích) zaměstnanců u žalovaného. Tato náplň se nadto může kdykoli jakkoli změnit, dodrženo musí být výlučně pravidlo o tom, že u žalovaného musí být jmenování tři místopředsedové, ve vztahu k nimž je zapotřebí stanovit, „*jak budou předsedu zastupovat*“. Odebráním této funkce konkrétnu zaměstnanci, jak se stalo ve věci právě posuzované, se právní postavení toho, kdo byl místopředsedou, z veřejnoprávního pohledu automaticky nikterak nemění.

Kromě toho není splněna ani třetí podmínka, tj. že by se jednalo o rozhodnutí v oblasti veřejné správy. Odvolání žalobce je aktem vnitřního řízení žalovaného jako instituce. Jde o úkon, který má interní organizační charakter, nejde ve vztahu k žalobci o akt správy věcí veřejných; jeho uskutečněním se žádné veřejnoprávní vztahy přímo nezasahují, pouze se interně organizují podmínky, za nichž teprve mají být ze strany žalovaného veřejnoprávní vztahy zasahovány. Rozhodnutí o žalobcově odvolání tak nelze vnímat ani coby možný nástroj vrchnostenské libovůle napříč správou věcí veřejných, ani jako možný nástroj vrchnostenské libovůle ve vztahu k jednotlivci, jenž je adresátem aktů moci výkonné, ani jako nepřímé ovlivnění svébytné institucionální jednotky uvnitř veřejné správy ze strany orgánu moci výkonné.

Třeba dodat, že měly-li informace ohledně žalobcova odvolání možné difamující účinky spojené se zpochybněním odborných a manažerských schopností, pak s těmi mohou souviset možné žalobcovy samostatné právní nároky, jež nemohou být posuzovány ve správním soudnictví.

Z uvedených nosných důvodů není dána pravomoc správních soudů k přezkumu rozhodnutí o žalobcově odvolání, jež bylo úkonem pracovněprávním, a proto byla žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 2 s. ř. s. (...)

## Správní trestání: náhrada nákladů v přestupkovém řízení

k § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**V přestupkovém řízení nelze navrhopateli, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, přiznat náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování práva proti obviněnému z přestupku.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2012, čj. 17 A 52/2010-45)

**Věc:** A. K. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o náhradu nákladů přestupkového řízení.

Komise pro projednávání přestupků města Kašperské Hory uznala P. B. [bratr žalobkyně] vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se dopustil tím, že znemožnil žalobkyni přístup do domu, který má s žalobkyní ve spoluvlastnictví. Za spáchání tohoto přestupku byla obviněnému uložena sankce ve formě pokuty ve výši 500 Kč. Dále bylo obviněnému dle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích uloženo uhradit státu náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalobkyně požádala správní orgán I. stupně o přiznání náhrady nákladů výše uvedeného přestupkového řízení ve výši 6 815,54 Kč. Komise pro projednávání přestupků města Kašperské Hory žádost žalobkyně o přiznání náhrady nákladů řízení zamítla.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobkyně odvolala. Žalovaný jako správní orgán II. stupně odvolání žalobkyně zamítl.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. V žalobě uvedla, že žalovaný opomenul při analogické aplikaci § 141 a násl. správního řádu. Správní řád rozlišuje mezi řízením sporným a nesporným a u těchto dvou řízení odlišně upravuje náhradu nákladů řízení. Je tedy třeba důsledně z důvodu mezer v zákoně o přestupcích užít na daný případ normu nejpodobnější, která nejvíce reflektuje posuzované poměry, spor, právní vztahy řízením dotčené.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil tak, že základní a svým způsobem jedinou námitkou

žalobkyně bylo, že opomenul při analogické aplikaci § 141 a násl. správního řádu, tedy že správní orgán v jejím případě měl postupovat s využitím analogie zákona. Žalovaný však s tímto názorem nesouhlasil. V tomto případě vznikly náklady žalobkyni v souvislosti s využitím zastoupení účastníka řízení v řízení o přestupku (§ 33 odst. 1 správního řádu stanovuje možnost, nikoli povinnost účastníka řízení zvolit si zmocněnce). Ve své úvaze žalovaný dospěl k názoru, že řízení o přestupku je řízením nesporným, a tedy náklady vzniklé účastníku řízení dle § 79 odst. 3 správního řádu nese správní orgán i účastník sám (přičemž pojem „náklady řízení“ je vymezen v § 79 odst. 1 správního řádu). Ustanovení § 79 správního řádu je obecným ustanovením o správním řízení. Z § 51 zákona o přestupcích vyplývá, že pokud předmětnou otázku neřeší zákon o přestupcích jako *lex specialis*, je řešena ve správním řádu, tj. v zákoně obecném (*lex generalis*), tedy použití analogie nelze aplikovat, neboť řešení předmětné otázky je upraveno v obecném zákoně.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Předpokladem použití jakékoli analogie je existence mezery v zákoně či v právu. V daném případě tu ovšem podle názoru soudu žádná taková mezera není. Vzhledem k § 51 zákona o přestupcích se na otázku náhrady nákladů řízení o přestupku někomu jinému než státu vztahuje správní řád. Podle § 79 odst. 3 správního řádu „[n]estanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady“.

Podle § 141 odst. 11 správního řádu „[v]e *sporném řízení přízná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.*“ Těmto ustanovením rozumí soud tak, že ve správním řízení účastník řízení obecně nemá právo na náhradu nákladů řízení (zásada), avšak ve sporném řízení účastník řízení právo na náhradu nákladů řízení má, a to podle úspěchu ve věci (výjimka z pravidla). Právní úprava je vyčerpávající, prostor pro analogii tu tedy nezůstává. V přezkoumávané věci tudíž není rozhodné to, zda řízení o návrhovém přestupku je podobnější spornému řízení podle § 141 správního řádu než obecně pojatému či nespornému řízení podle správního řádu, v přezkoumávané věci může být rozhodné jen a jen to, zda řízení o návrhovém přestupku je nebo není sporným řízením podle § 141 správního řádu.

Podle § 141 odst. 1 správního řádu „[v]e *sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů*“. Sporným řízením ve smyslu správního řádu tedy je řízení, v němž správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv nebo spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů (v případech stanovených zvláštními zákony).

V přestupkovém řízení se rozhoduje o vině, a v případě shledání viny také o sankci za přestupek, neřeší se v něm spor z veřejnoprávní smlouvy nebo spor vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných ne-

bo obchodních vztahů (svěřených správním orgánům zvláštními zákony); přestupkové řízení (včetně řízení o návrhových přestupcích) tudíž evidentně není řízením sporným ve smyslu § 141 správního řádu, a toto ustanovení správního řádu se zde uplatnit nemůže (srov. též Jemelka, L.; Vetešník, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha 2011, s. 384–385).

Správní orgány proto podle názoru soudu správně shledaly, že v daném případě nejde o výjimku z pravidla, podle níž by lze náhradu nákladů řízení přiznat, nýbrž se jedná o standardní situaci, kdy každý účastník řízení nese své náklady sám, a vynaložené náklady se mu tudíž nijak neretundují.

Na výtku nepoužití analogie je ovšem třeba pohledět i z druhé strany. Při správním trestání se uvažuje o použití analogie toliko ve prospěch pachatele. Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) „[j]en zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“. Ustanovení Listiny týkající se trestního práva bývají rozšiřována také na správní trestání. Kdyby pak správní orgán v řízení o přestupku uložil něco jiného než sankci, ochranné opatření, náhradu škody podle § 70 zákona o přestupcích a náhradu nákladů řízení v intencích § 79 zákona o přestupcích, zatížil by podle názoru soudu své rozhodnutí rozporem; kdyby ne s čl. 39 Listiny, tak určitě s čl. 2 odst. 2 Listiny.

Kdyby byla akceptována argumentace žalobkyně, nadto by tu (aniž to zákon stanoví) vznikla zřejmě nedůvodná diskrepance spočívající v tom, že obviněnému z úmyslného narušení občanského soužití mezi blízkými osobami by bylo oproti obviněnému z úmyslného narušení občanského soužití mezi osobami nikoli blízkými možno uložit další povinnost nahradit náklady řízení. Zákon však v tomto ohledu ani náznakem nezakládá stejné postavení pachatele např. přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, který je v režimu návrhového přestupku, oproti tomu, který je v režimu standardního přestupku.

Na okraj lze podotknout, že skutečnosti neodpovídá ani opakované tvrzení žalobkyně, že zákon o přestupcích náhradu nákladů řízení neupravuje. Zákon o přestupcích ji upravuje v § 79, avšak toliko jako povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku státu. I z toho soud dovozuje, že v řízení o přestupku se s náhradou nákladů řízení někomu jinému než státu nepočítá.

Lze tak shrnout, že v přestupkovém řízení nelze žalobkyni, na jejíž návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, přiznat náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování práva proti obviněnému z přestupku.

## 2676

### Celní právo: odnětí zboží celnímu dohledu

#### Daňové řízení: aplikace daňového řádu na prekluzivní lhůty

k § 240 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 1/2002 Sb.\*)

k § 148 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

k § 41 soudního řádu správního ve znění zákona č. 7/2009 Sb.\*\*)

**I. Okamžik (nezákonného) odnětí zboží celnímu dohledu, který je určující pro vznik celního dluhu podle § 240 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, jsou povinny určit a prokázat celní orgány. Pro posouzení vzniku celního dluhu je rozhodující faktický stav.**

**II. Ustanovení § 148 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve kterém je stanovena maximální desetiletá lhůta pro stanovení daně, jejíž běh nelze prodlužovat, přerušovat ani stavět, lze aplikovat pouze na prekluzivní lhůty, které počaly běžet za účinnosti daňového řádu, tj. od 1. 1. 2011; v případech, kdy maximální desetiletá prekluzivní lhůta počala běžet před účinností daňového řádu, postupuje se dle dosavadních právních předpisů, včetně § 41 s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Afs 72/2011-218)*

**Předjudikatura:** č. 1480/2008 Sb. NSS, č. 1837/2009 Sb. NSS, č. 1966/2010 Sb. NSS, č. 2026/2010 Sb. NSS a č. 2055/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 286/1996 Sb., č. 63/1997 Sb., č. 38/1999 Sb., č. 83/1999 Sb., č. 192/1999 Sb., č. 220/1999 Sb., č. 30/1995 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 215/94), č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06) a č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07).

**Věc:** Akciová společnost LREAGRAO UNLOGANI KLINDLENT PROPERTIS proti Celnímu ředitelství Praha, o clo, spotřební daň a daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Praha 3 vydal rozhodnutím ze dne 30. 7. 2003 platební výměry č. 43/2003, 44/2003, č. 45/2003, č. 46/2003, č. 47/2003 a č. 48/2003. Proti těmto platebním výměrům podala žalobkyně odvolání. Tyto platební výměry správní orgán II. stupně (žalovaný) roz-

hodnutím ze dne 28. 4. 2009 změnil, a to tak, že žalobkyni v případě platebního výměru:

1. č. 43/2003 – vyměřil clo ve výši 0 Kč, spotřební daň v celkové částce 69 818 508 Kč a daň z přidané hodnoty v celkové částce 23 583 425 Kč; daně vyměřil při dovozu

\*) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 187/2004 Sb.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2012 dále změněn zákonem č. 303/2011 Sb.

z množství pohonných látek: benzín - BA 91, podpoložka kombinované nomenklatury 27100027, podléhající celnímu dohledu s následným použitím režimu uskladnění v celním skladu, s povoleným provozováním veřejného celního skladu, a aniž by toto zboží bylo v celním skladu na adrese: U plynárny 99, Praha 10, uskladněno;

2. č. 44/2003 - vyměřil clo ve výši 0 Kč, spotřební daň v celkové částce 211 617 124 Kč a daň z přidané hodnoty v celkové částce 85 143 993 Kč; daně vyměřil při dovozu z množství pohonných látek: benzín - BA 95, podpoložka kombinované nomenklatury 27100029, podléhající celnímu dohledu s následným použitím režimu uskladnění v celním skladu, s povoleným provozováním veřejného celního skladu, a aniž by toto zboží bylo v celním skladu na adrese: U plynárny 99, Praha 10, uskladněno;

3. č. 45/2003 - vyměřil clo ve výši 0 Kč, spotřební daň v celkové částce 461 357 335 Kč a daň z přidané hodnoty v celkové částce 178 396 550 Kč; daně vyměřil při dovozu z množství pohonných látek: nafta motorová - NM, podpoložka kombinované nomenklatury 27100066, podléhající celnímu dohledu s následným použitím režimu uskladnění v celním skladu, s povoleným provozováním veřejného celního skladu, a aniž by toto zboží bylo v celním skladu na adrese: U plynárny 99, Praha 10, uskladněno;

4. č. 46/2003 - vyměřil clo ve výši 0 Kč, spotřební daň v celkové částce 378 046 494 Kč a daň z přidané hodnoty v celkové částce 125 834 953 Kč; daně vyměřil při dovozu z množství pohonných látek: nafta motorová - NM, podpoložka kombinované nomenklatury 27100066, podléhající celnímu dohledu s následným použitím režimu uskladnění v celním skladu, s povoleným provozováním veřejného celního skladu, a aniž by toto zboží bylo v celním skladu na adrese: U plynárny 99, Praha 10, uskladněno;

5. č. 47/2003 - vyměřil clo ve výši 0 Kč, spotřební daň v celkové částce 666 738 818 Kč a daň z přidané hodnoty v celkové částce 276 978 111 Kč; daně vyměřil při dovozu

z množství pohonných látek: nafta motorová - NM, podpoložka kombinované nomenklatury 27100066, podléhající celnímu dohledu s následným použitím režimu uskladnění v celním skladu, s povoleným provozováním veřejného celního skladu, a aniž by toto zboží bylo v celním skladu na adrese: U plynárny 99, Praha 10, uskladněno;

6. č. 48/2003 - vyměřil clo ve výši 0 Kč, spotřební daň v celkové částce 180 934 931 Kč a daň z přidané hodnoty v celkové částce 88 098 520 Kč; daně vyměřil při dovozu z množství pohonných látek: nafta motorová - NM, podpoložka kombinované nomenklatury 27100066, podléhající celnímu dohledu s následným použitím režimu uskladnění v celním skladu, s povoleným provozováním veřejného celního skladu, a aniž by toto zboží bylo v celním skladu na adrese: U plynárny 99, Praha 10, uskladněno.

Povinnost vyměřit výše uvedené clo a daně přitom podle rozhodnutí žalovaného vznikla ve všech těchto případech shodně, a sice dnem vzniku celního dluhu podle § 240 odst. 1 a 2 celního zákona „*tj. okamžikem nezákonného odnětí množství zboží podléhající celnímu dohledu, v termínech a množstvích zboží uvedených v tabulce výpočtu cla a daní, kdy osoba dlužníka je odpovědná za splnění celního dluhu podle ustanovení § 240 odst. 3 písm. a) celního zákona, neboť množství zboží celnímu dohledu nezákonně odňala*“.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně správní žalobu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 8. 2011, čj. 7 Ca 179/2009-131, zrušil všechna výše uvedená rozhodnutí stěžovatele, jakož i jim předcházející platební výměry, neboť dospěl k závěru, že daň, resp. celní dluh byl vyměřen po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty. Za rozhodující pro určení okamžiku nezákonného odnětí zboží celnímu dluhu považoval faktický stav, který stěžovatel vymezil v každém jednotlivém rozhodnutí konkrétně takto:

1. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 43/2003, od 14. 5. 1997 do 31. 12. 2000;

2. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 44/2003, od 14. 5. 1997 do 23. 7. 2002;

3. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 45/2003, od 31. 1. 1997 do 30. 4. 1998;

4. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 46/2003, od 4. 5. 1998 do 26. 2. 1999;

5. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 47/2003, od 1. 3. 1999 do 30. 9. 2000;

6. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 48/2003, od 27. 10. 2000 do 16. 10. 2002.

Otázka prekluze práva vyměřit celní dluh byla první a současně jedinou námitkou žalobkyně, kterou se městský soud zabýval, neboť je-li v projednávané věci shledána prekluze, je nadbytečné zabývat se dalšími žalobními body (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 8 Afs 4/2008-69).

Současně městský soud poznamenal, že není rozhodné, v jakém kontextu a z jakých skutečností prekluzi dovozuje žalobkyně, protože prekluze náleží mezi takové skutečnosti významné z hlediska hmotného práva, ke kterým je třeba přihlídnout z úřední povinnosti; odkázal např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS, a náleží Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1138/08, č. 77/2009 Sb. ÚS.

Prekluze práva, v daném případě práva vyměřit celní dluh, je otázkou hmotného práva, jak ostatně dovodil i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 30. 11. 2006, čj. 5 Afs 68/2005-68. Pokud tedy stěžovatel vymezil vznik celního dluhu v jednotlivých případech v období let 1997 až 2002, je nezbytné na hmotněprávní stránku věci, zejména s ohledem na vznik a trvání celního dluhu a běh prekluzivní lhůty k jeho vyměření, aplikovat celní zákon ve znění účinném ke dni vzniku celního dluhu, tj. ve znění zákona č. 113/1997 Sb., účinného do 30. 6. 2002.

V této rozhodné době ovšem celní zákon vlastní úpravu zániku práva vyměřit celní dluh neobsahoval, což bylo s ohledem na elementární principy právního státu shledáno nepřijatelným s tím, že „ani při vyměření cel-

*ního dluhu nemohou jednat státní orgány bez omezení, přičemž právě stanovení doby, během níž lze celní dluh vyměřit, je významným limitem jinak neomezené státní moci“*, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, který s ohledem na uvedené konstatoval, že je nutno subsidiárně aplikovat zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní<sup>\*)</sup>, dle jehož § 4 odst. 2 nelze daň „vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatník nebo plátcе povinen podat přiznání nebo hlášení, popřípadě dlužník srazit daň nebo zálohu na tuto daň“. Podle judikatury je přitom potřeba vyměřit či doměřit daň pravomocně od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat; srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS.

Dle názoru městského soudu není žádný racionální důvod, aby v případě prekluzivní lhůty pro vyměření celního dluhu byl přijat odlišný závěr, tj. i pro celní dluh platí, že musí být ve výše uvedené tříleté prekluzivní lhůtě vyměřen pravomocně. Ostatně clo je formou daně, a to daně spotřební nepřímé, jak již judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS. Jak v řízení o dani, tak v řízení o cle je postup vyměření či doměření z procesního hlediska ukončen až právní mocí správního rozhodnutí, přičemž počátek prekluzivní lhůty nebude spojován s povinností podat přiznání, ale se vznikem celního dluhu, jehož určení a prokázání je v tomto směru určující.

V projednávané věci je celní dluh spojen s odnětím zboží celnímu dohledu, přitom pro posouzení vzniku dluhu je rozhodující faktický stav, který žalovaný vymezil v každém jednotlivém rozhodnutí tak, jak bylo uvedeno výše, tj. nezákonným odčerpáním předmětných pohonných látek v obdobích určených žalovaným. U celních dluhů, které

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2004 zrušen zákonem č. 353/2003 Sb.</sup>

vznikly v rozmezí let 1997 a 1998, počala dle závěru městského soudu prekluzivní lhůta běžet nejpozději dne 31. 12. 1998 a uplynula dne 31. 12. 2001. Platební výměry, resp. žalobou napadená rozhodnutí žalovaného, která se celních dluhů vzniklých mj. v tomto období týkají, jsou tedy nezákonná, a to s ohledem na zánik práva vyměřit celní dluh ještě předtím, než nabyla právní moci. Jedná se o platební výměry č. 43, č. 44, č. 45 a č. 46, resp. o rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2009, jimiž byly dané platební výměry změněny.

Pokud jde o zbývající celní dluhy, kterých se týkají platební výměry č. 47 a č. 48, resp. rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2009, bylo dle městského soudu i v jejich případech právo na vyměření prekludováno. Prvním úkonem, který měl vliv na běh prekluzivní lhůty, tj. jednalo se o úkon k vyměření nebo vymáhání daně ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o soustavě daní, bylo zahájení daňové kontroly dne 23. 7. 2002. Nová tříletá lhůta pro vyměření daně tak počala běžet dne 31. 12. 2002 a uplynula dne 31. 12. 2005. Do tohoto data tedy musel být pravomocně celní dluh vyměřen, popř. učiněn další úkon směřující k vyměření daně, což se nestalo.

Závěrem městský soud v napadeném rozsudku poznamenal, že aplikace § 268 odst. 4 celního zákona, kterým byla otázka prekluze v celním zákoně samostatně upravena, není v daném případě možná, protože pokud žalovaný okamžik vzniku celního dluhu vymezil v jednotlivých případech do 30. 6. 2002, nelze použít úpravu v předmětném ustanovení celního zákona, jejíž účinnost byla stanovena od 1. 7. 2002. Celní dluhy vznikly vždy v jednotlivých okamžicích popsanych žalovaným v napadených rozhodnutích. Od tohoto okamžiku počala u každého takového celního dluhu běžet samostatná prekluzivní lhůta, jejíž běh musí být posuzován podle hmotného práva existujícího v době vzniku celního dluhu.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

V otázce prekluze byl ze strany stěžovatele i žalobkyně veden argumentační spor, přičemž městský soud počátek běhu prekluziv-

ní lhůty odvozoval od okamžiku, který přesně nespécifikoval, ale vymezil jej výčtem z jednotlivých rozhodnutí stěžovatele s tím, že v dalším textu napadeného rozsudku lze dovodit, že za tento počátek považuje okamžik, kdy byly pohonné hmoty fakticky odčerpány z produktovodní sítě. Podstatný je dle stěžovatele názor městského soudu, dle kterého prekluzivní lhůta počala běžet okamžikem, kdy byly pohonné hmoty odčerpány, který považuje za právně nesprávný.

Správným okamžikem určujícím počátek běhu prekluzivním lhůty je až okamžik podání celního prohlášení (deklarace), což se stěžovatel snažil doložit jednak na základě popisu provozu produktovodní sítě jakožto soustavy, ve které se nachází pohonné hmoty a kterou přirovnal k bance, a jednak na základě specifčnosti režimu skladování ve veřejném celním skladu, jež spočívá v odložení povinnosti platit daň a clo. Toto odložení je časově neomezené a povinnost zaplatit daň a clo se jeví jako otevřená a závislá na dalších okolnostech. Počátek prekluze je proto podle stěžovatele možné odvozovat od okamžiku, kdy byla otázka, že zboží bylo použito na území státu, postavena najisto, což se stalo až celní deklarací. Do jejího podání disponovala žalobkyně jinými způsoby řešení situace, které by neznamenal žádný prodlení. Dle stěžovatele každý klient správce produktovodní sítě mohl teoreticky mít i záporný bilanční zůstatek, tedy jakýsi ekvivalent přečerpání bankovního účtu do záporné hodnoty. To znamená, že pokud žalobkyně odčerpala svůj účet na nulu, čímž zákonitě musela odčerpat i hmoty nezdaněné v režimu uskladnění v celním skladu, mohla tento zůstatek opět doplnit a poté zboží skutečně exportovat, popřípadě doplatit clo.

Celý systém neumožňoval v jednom a daném okamžiku určit, zda daňový (celní) subjekt již definitivně použil nějaké nezdaněné zboží, či nikoliv. Stejně tak nebylo možné v žádném konkrétním okamžiku konstatovat, které zboží, jež má být uskladněno ve veřejném celním skladu, je v tomto skladu a které je v produktovodní síti. Je nepochybné, že žalobkyně, respektive její zástupce, který měl li-

cenci k provozu celního skladu, porušoval celní předpisy v rozsahu nedodržení podmínek tohoto celního skladu, ale toto porušení práva nezakládá právo vyměřit daň ani clo.

Pokud právo vytváří poměrně velkorysý režim, ve kterém žalobkyně měla možnost skladovat na území České republiky ve veřejném celním skladu své zboží, přičemž sama disponovala dobou, kdy bylo toto zboží podmíněně od cla osvobozeno, nelze z tohoto stavu vyvodit, že by počala lhůta k vyměření daně běžet dříve, než od okamžiku, kdy žalobkyně svou deklarací určila své zboží k nějakému účelu a tato deklarace se jako první dostala do rozporu s fakticitou. Nelze tedy předpokládat, že vznikne povinnost platit clo dříve, než se režim deklarace a fakticity dostane do vzájemného a seznatelného rozporu, pokud neplyne povinnost přímo z deklarace jako takové.

Tomuto závěru lze sice dle stěžovatele čelit ustanovením, dle kterého vzniká celní dluh okamžikem, kdy je zboží nezákonně odňato celnímu dohledu (§ 240 odst. 2 celního zákona), avšak ve vztahu k souzené věci toto pravidlo neobstojí fakticky ani právně. Fakticky nelze za odnětí celnímu dohledu považovat postup, kdy žalobkyně v podstatě bilančně přečerpávala pohonné hmoty do záporných hodnot z produktovodní sítě. V každém okamžiku, a to až do okamžiku deklarace fiktivního vývozu mohla legálně a legitimně tvrdit, že tento dluh vůči síti (jejímu správci) uhradí zpětným načerpáním (ze zahraničí po zdanění, z tuzemska, odkudkoliv). Do okamžiku deklarace fiktivního vývozu nebyla otázka odnětí postavena najisto a žalobkyně mohla svou následnou činností stav zcela legalizovat a jakékoliv odnětí popřít nebo vyvrátit.

Po právní stránce pak stěžovatel poukázal na to, že pojem odnětí celnímu dohledu není nikde definován a je třeba jej vykládat jako činnost, kdy celní dlužník odejme nezákonně zboží z prostoru (fyzického nebo formálního), v jakém orgány celní správy nebo jimi licencované osoby zaručují určitý režim tohoto dohledu. V daném případě jde ale o to, že osoba (zástupce žalobkyně), která měla přímo celní dohled vykonávat na základě licen-

ce k provozování veřejného celního skladu, sama tohoto dohledu zneužila k tomu, aby provedla transakci, jejíž nezákonnost pak byla dokonána fiktivní deklarací. Provoz veřejného celního skladu subjektem soukromého práva je dle vymezení jeho funkce podílem na výkonu celního dohledu a ze strany tohoto subjektu tedy nelze hovořit o odnětí. O odnětí lze hovořit až od okamžiku, kdy se žalobkyně fiktivní deklarací pokusila formálně zboží převést do jiného režimu, nad nímž už sám dohled nevykonával. Akt odnětí byl úplný a byl dokonán až v okamžiku této fiktivní deklarace.

Městský soud proto provedl nesprávný právní závěr, který je dán především vadnou právní interpretací skutkového stavu; k němu stěžovatel připomněl, že se jednalo o navenek nezjistitelné předstírání existence skladovaných druhově určených pohonných hmot, jež se do okamžiku fiktivní deklarace k neexistujícímu vývozu jeví jako existující. Za této situace tedy není možné vyměření cla, a to jak právně (celní dluh neexistuje), tak fakticky (okolnosti nemohly být státu známy). Nelze-li přitom clo vyměřit, nelze ani dojít k závěru, že by počala běžet příslušná prekluzivní lhůta pro jeho vyměření.

Pro případ prekluze práva je třeba reflektovat požadavek na reálnou možnost realizace tohoto práva - v daném případě práva státu na vyměření cla, která byla dle stěžovatele dána až okamžikem, kdy byla podána celní deklarace. To ostatně odpovídá i požadavkům právní jistoty ohledně existence nepochybného momentu splatnosti cla, kterému dle stěžovatele odpovídá okamžik, kdy jsou naplněny všechny materiální znaky (spotřebované zboží) i formální znaky (deklarace tvrdící něco jiného) toho, že celní dluh skutečně vznikl. Vznik celního dluhu je možné konstatovat teprve na pozadí srovnání faktického a deklarovaného vztahu, přičemž deklarace byly v daném případě podány v roce 2002, a ke konci tohoto roku tedy počala běžet tříletá prekluzivní lhůta.

Tuto argumentaci stěžovatel předestřel již v řízení před městským soudem, avšak ten ji pominul a počátek běhu prekluzivní lhůty stanovil nesprávně.



Nesprávně městský soud dle stěžovatele posoudil též otázku aplikace § 41 s. ř. s. na celní dluhy, vzniklé před účinností tohoto zákona. Uvedené ustanovení o přerušení běhu lhůty především nelze vnímat jako ustanovení, které by jakkoliv omezovalo nebo měnilo rozsah prekluze. Nejde o nástroj, který by představoval prodloužení prekluzivní lhůty, ale naopak o nástroj k jejímu zachování v identické podobě dané starou právní úpravou ve světle nové právní úpravy. Jejím smyslem je nevystavit soudy zbytečnému tlaku na rychlost rozhodnutí, a to tak, aby jejich rozhodovací činnost nebyla narušena psychologickým faktorem blížícího se konce prekluzivní lhůty. Takový tlak může ovlivnit jak kvalitu rozhodnutí, tak jeho výsledek.

Stěžovatel dále dovodil logiku závěru městského soudu *ad absurdum* a poukázal na to, že by znamenala neaplikovatelnost soudního řádu správního na přezkum celních a daňových dluhů starších roku 2003, což je závěr zjevně neudržitelný a soudy nikdy nezvažovaný. Ostatně ani v předchozích rozsudcích městského soudu, kterými bylo rozhodnuto o žalobách ze dne 14. 5. 2004 proti původním rozhodnutím stěžovatele, nebyla tato skutečnost zmíněna.

Běh prekluzivní lhůty je dobou, kdy mohou příslušné orgány konat. Po dobu běžícího řízení před soudem však nemohou orgány celní správy ve věci nijak konat, nehledě na to, že jsou vázány svým napadeným rozhodnutím, dokud není někým po právu zrušeno. Započítat do běhu prekluzivní lhůty tuto dobu je pak zcela v rozporu s principy, ze kterých vychází stanovení prekluzivní lhůty. V tomto směru stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, s tím, že „[ú]čelem zavedení prekluzivních lhůt pro vyměření bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjatý s určitými problémy (viz náleze ze dne 11. 1. 2007,

*sp. zn. II. ÚS 493/05, věc PRIOR ČESKÁ REPUBLIKA, a. s.)“.*

Výklad přijatý městským soudem nenaplnuje žádný z daných teoretických předpokladů existence prekluze; orgány celní správy nemohly být během řízení před soudem nijak motivovány a ohrožením daňového dlužníka nemůže být vedení řízení, které o své vůli zahájil a kterým zcela petitorně disponuje. Proto stěžovatel považuje výklad městského soudu za právně nesprávný, který zatím žádný jiný soud neaplikoval. Naopak poukázal na to, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně řešil otázku prekluze celního dluhu, který nepochybně vznikl před rokem 2003, přičemž do svých úvah nepojal možnost, že by se na dluhy vzniklé před tímto rokem neuplatnil § 41 s. ř. s.; viz rozsudky ze dne 14. 5. 2010, čj. 5 Afs 38/2009-120, či ze dne 30. 9. 2010, čj. 5 Afs 77/2009-130.

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

## Z odůvodnění:

### VI.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Předmětem sporu je otázka prekluze práva vyměřit celní dluh a v tomto směru je vhodné nejprve připomenout, že v důsledku judikatury Ústavního soudu představuje prekluze takovou skutečnost, ke které musí správní soudy přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*).

V nálezu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, vyjádřil Ústavní soud názor, podle něhož za společný rys prekluze, jakožto institutu, který se vyskytuje v různých odvětvích právního řádu, lze považovat i to, že k ní má orgán moci veřejné přihlížet z úřední povinnosti. Tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny, tj. zánik samotného subjektivního práva. Účelem jakéhokoli procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.

Z tohoto pohledu tedy městský soud postupoval správně, pokud se primárně zaměřil na otázku prekluze, která byla v daném případě namítána i v žalobě.

Prekluze neboli zánik práva je skutečnost, která je významná především z hlediska práva hmotného, a proto byly v daném případě celní orgány vázány právním předpisem účinným v období vzniku celního dluhu. Vymezili-li stěžovatel vznik celního dluhu rozmezím od 31. 1. 1997 do 16. 10. 2002, pak je pro celní dluhy vymezené do 30. 6. 2002 rozhodný celní zákon ve znění účinném do 30. 6. 2002, který však žádnou prekluzivní lhůtu neupravoval. K tomu došlo až novelou celního zákona provedenou zákonem č. 1/2002 Sb., s účinností od 1. 7. 2002, která stanovila, že po uplynutí 3 let od konce roku, v němž celní dluh vznikl, nelze částku cla zapsat do evidence a na základě toho pak dlužníkovi doručit písemné sdělení nebo rozhodnutí o jejím vyměření (viz § 268 odst. 1 a 2). Celní zákon účinný od 1. 7. 2002 je předpisem rozhodným pro stanovení prekluzivní lhůty u celních dluhů vymezených stěžovatelem v období od 1. 7. 2002 do 16. 10. 2002.

Absence právní úpravy prekluzivní lhůty v celním zákoně ve znění do 30. 6. 2002 nicméně neznamená, že by celní orgány byly oprávněny vyměřit clo po nekonečně dlouhou dobu. Takový závěr je v právním státě neudržitelný a s ohledem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, bylo nutné přistoupit k přiměřenému použití zákona o soustavě daní, který v § 4 odst. 2 stanoví, že „[d]aň nelze vyměřit ani vymáhat po uplynutí tří let od konce kalendářního roku, v němž byl poplatník nebo plátcé povinen podat příznání nebo hlášení, popřípadě dlužník srazit daň nebo zálohu na tuto daň“.

Prekluzivní lhůta pro vyměření celního dluhu byla v projednávané věci stanovena jako tříletá s tím, že svůj počátek odvíjí od vzniku celního dluhu, kterým se v obecné rovině rozumí povinnost určité osoby zaplatit clo.

#### VI. a) K určení počátku běhu prekluzivní lhůty

Skutečností určující počátek běhu prekluzivní lhůty je tedy vznik celního dluhu, který byl upraven jak v celním zákoně ve znění do 30. 6. 2002, tak v celním zákoně ve znění od 1. 7. 2002 (§ 238 a násl.), kde byly postupně uvedeny případy, při kterých celní dluh vzniká. Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že v současnosti je vznik celního dluhu upraven v čl. 201 a násl. nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex“). Celní kodex upravuje nejen tříletou prekluzivní lhůtu pro sdělení celního dluhu dlužníkovi, ale i její stavení v důsledku doby trvání řízení o opravném prostředku (čl. 221 a čl. 243 celního kodexu). Posledně uvedená úprava však nemá žádné dopady na nyní projednávanou věc, neboť veškeré sporné povinnosti vznikly před vstupem České republiky do Evropské unie, tj. před účinností celního kodexu na území České republiky.

Jedním z případů vzniku celního dluhu, který byl aplikován i v právě projednávané věci, je nezákonné odnětí zboží celnímu dohledu podle § 240 celního zákona jak ve znění do 30. 6. 2002, tak ve znění od 1. 7. 2002, s tím, že podle odst. 2 citovaného ustanovení „[c]elní dluh vzniká v okamžiku, kdy je zboží odňato celnímu dohledu“.

O jaký konkrétní okamžik se jedná, je přitom předmětem jedné z námitek, kterou stěžovatel předestřel v kasační stížnosti. Dle jeho názoru, poprvé uplatněném až v kasační stížnosti, je správným okamžikem určujícím počátek běhu prekluzivní lhůty podání fiktivní celní deklarace v roce 2002, protože teprve v tomto okamžiku bylo možné srovnat deklarovaný stav (zamýšlený vývoz zboží) se stavem faktickým (neexistující vyvážené zboží). V této své podrobné právní i faktické argumentaci, kterou napadl rozsudek městského soudu, však stěžovatel zcela pominul, že městský soud okamžik odnětí zboží celnímu dohledu odvíjel od okamžiku, který byl v jednotlivých žalobou napadených rozhodnutích podrobně popsán a vymezen právě stěžovatelem.

Stěžovatel tak v kasační stížnosti v podstatě brojí sám proti závěrům, které v napadených rozhodnutích vyslovil a které podrobně odůvodnil, a tím tedy proti svým vlastním rozhodnutím, na což poukázala i žalobkyně ve svém vyjádření. Pokud městský soud odvíjel počátek běhu prekluzivní lhůty od okamžiku, kdy bylo dle napadených rozhodnutí zboží odňato celnímu dohledu, nelze jeho postupu vyčítat nesprávnost či nezákonnost. Jednotlivá rozhodnutí stěžovatele okamžik odnětí celnímu dohledu jasně specifikují a tento fakt rozhodně nelze překlenout tak, jak se o to snaží stěžovatel, který ve své replice k vyjádření žalobkyně uvedl, že „odlišná díky je dána judikatorním vývojem a s ním souvisejícím vývojem způsobu, jak právně popisovat skutečnost“.

Okamžik odnětí zboží celnímu dohledu, upravenému v § 240 celního zákona, může být skutečně různý, a to v závislosti na skutkových okolnostech případu. Formulace stěžovatele v napadených rozhodnutích jsou v tomto směru naprosto jasné a z výrokové části jednotlivých rozhodnutí, jakož i z jejich odůvodnění, nijak nevyplývá, že by jako vznik celního dluhu v důsledku nezákonného odnětí zboží celnímu dohledu měl být brán až okamžik podání celních prohlášení. Naopak sám stěžovatel přímo v odůvodnění jednotlivých rozhodnutí, konkrétně v pasáži označené jako bod III. *Základní námitky dlužníka, popř. právního zástupce v rámci podaného odvolání při současném nazírání a vyvozených závěrů skutkového děje*, poukázal na to, že „celní dluh za uvedených okolností nevzniká, mimo jiné i proto, že navrhané zboží, které mělo být propuštěno do režimu tranzitu na konci rozhodného období, skutečně neexistovalo (např. č. listu 103 až 114 přílohy A spisu – pozn. odvolacího orgánu) a neexistující zboží nelze odejmout celnímu dohledu“.

Vedle tohoto negativního konstatování, kdy celní dluh nevzniká, je v odůvodnění jednotlivých rozhodnutí opakovaně obsaženo i opačné pozitivní konstatování, kdy celní dluh v posuzovaných obdobích vznikl a kdy je jednoznačně fixován k odepsání zboží

z účtu žalobkyně (dříve společnost Bena, a. s.) vedeném v BPCS – elektronickém evidenčním systému provozovatele produktovodní sítě (společnost Čepro, a. s.). Jako klíčová pro vznik celního dluhu a určení počátku běhu prekluzivní lhůty jsou data odpisu z BPCS uvedená v tabulce ve výrokové části jednotlivých rozhodnutí, což ostatně potvrzuje i jejich odůvodnění; stěžovatel v nich v pasáži označené – K „II“, K bodům 5b), 6, 9, 10, 11, 12, 13 a 14 vč., K označenému odstavci ad b), výslovně uvádí následující: „S ohledem na uvedené souvislosti a v zájmu konzistentního zjištění okamžiku vzniku celního dluhu pro všechny v úvahu přicházející varianty dospěl odvolací orgán k závěru, že ať byl osud zboží v jednotlivých případech jakkoli odlišný, vždy se nacházelo v situaci, kdy bylo odepisováno z účtu Bena, a. s. Proto byly pro zjištění okamžiku, kdy se zboží nacházelo v situaci, kdy celní dluh vzniká, uplatněny právě údaje z evidenčního programu BPCS, který reflektoval veškeré pohyby zboží na účtu Bena, a. s.“ (nyní žalobkyně, pozn. Nejvyššího správního soudu).

V podstatě totéž stěžovatel zdůraznil i v samotném závěru odůvodnění jednotlivých rozhodnutí: „ze zboží, které bylo prokazatelně z produktovodní sítě vydáno, nebyly státu zaplacený clo, daně a poplatky při dovozu, a že toto zboží bylo výše popsánými způsoby a ve výroku v uvedených dnech a množstvích, odňato celnímu dohledu“.

Lze tedy uzavřít, že stěžovatel ve svých rozhodnutích, a to jak ve výrokové části, tak v odůvodnění, bez pochybností váže okamžik odnětí zboží celnímu dohledu ke konkrétním dnům, ve kterých docházelo k odpisu z BPCS; toto skutkové určení je pro okamžik vzniku celního dluhu zcela zásadní a nelze ho měnit v závislosti na tom, jak se spor pro stěžovatele vyvíjí.

Proto pokud stěžovatel následně v kasační stížnosti tvrdí, že okamžikem odnětí zboží celnímu dohledu je okamžik podání celní deklarace, jedná se o tvrzení zavádějící a odporující důvodům, o které své závěry v napadených rozhodnutích opřel. Chtěl-li být stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěšný, měl by

logicky předkládat tvrzení a důkazy o tom, že jeho rozhodnutí, včetně zde uvedených důvodů, měla před městským soudem při soudním přezkumu obstát. V daném případě se však stěžovatel snaží účelově, z důvodu snahy o zachování prekluzivní lhůty, tvrdit, že okamžikem odnětí zboží celnímu dohledu byl okamžik podání celního prohlášení, ačkoliv v jím vydaných rozhodnutích je tento okamžik určen zcela jinak.

Tento postup nelze akceptovat a je třeba poznamenat, že přestože je současná podoba správního soudnictví založena na principu tzv. plné jurisdikce, správní soud je stále v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního soudem přezkumným, nikoli nalézacím (jako například soud civilní). Proto také vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného správního rozhodnutí, které přezkoumá v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 s. ř. s.). Z moci úřední při přezkoumání napadeného rozhodnutí přihlíží (vedle nicotnosti či nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí) i k otázce prekluze. To ovšem nic nemění na již uvedeném závěru, že rámec soudního přezkumu je určen správním rozhodnutím, které je žalobkyní napadáno a které by měl příslušný správní orgán po skutkové i právní stránce obhájit.

To platí i v nyní projednávané věci, v níž městský soud vycházel z napadených rozhodnutí stěžovatele a v nich popsanych okamžicích vzniku celního dluhu spojeného s odnětím zboží celnímu dohledu. Jak již bylo řečeno výše, jde o skutkové určení, pro které je rozhodující faktický stav popsany stěžovatelem v jeho rozhodnutích. Stěžovatel v souladu se zákonem odvozoval vznik celního dluhu od okamžiku, kdy zboží bylo odňato celnímu dohledu, přičemž kdy přesně a jakým způsobem se tak stalo, je podrobně popsáno v jeho rozhodnutích a nelze zpětně tvrdit něco jiného. Rozsáhlá argumentace stěžovatele snažícího se *ex post* posunout vymezení celního dluhu k okamžiku podání celní deklarace se naprosto mívá se skutkovými a právními okolnostmi, na kterých stěžovatel postavil svá rozhodnutí, a jako taková nemůže obstát.

Skutečnosti určující okamžik odnětí zboží celnímu dohledu totiž mohou být různé, závislé na konkrétních okolnostech každého jednotlivého případu a jejich specifikace náleží celním orgánům. Nejde o počítání času, resp. otázku běhu prekluzivní lhůty, ve které lze vyměřit celní dluh, ale ve své podstatě se jedná o kvalifikaci konkrétního skutkového jednání pod skutkovou podstatu nezákonného odnětí zboží celnímu dohledu, kterou jsou povinny provést a prokázat celní orgány a správní soud nemůže jejich činnost nahrazovat.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 9. 2009, čj. 9 Afs 28/2009-124, č. 1966/2010, v němž řešil spor týchž účastníků a zabýval se skutečnostmi rozhodnými pro nařízení exekuce, k uvedené otázce konstatoval, že „[o]kamžik, ke kterému vzniká celní dluh, jsou povinny zákonem stanoveným způsobem prokázat celní orgány. V souzené věci je celní dluh spojen s odnětím zboží celnímu dohledu, přičemž pro posouzení vzniku celního dluhu je rozhodující faktický stav.“

V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že celní zákon ve znění účinném do 30. 6. 2002 nestanovil ani příkladný výčet postupů, které lze považovat za nezákonné odnětí zboží celnímu dohledu. Konkrétní naplnění tedy bylo ponecháno na aplikační praxi správních orgánů s tím, že od 1. 7. 2002 bylo v § 240 odst. 1 celního zákona doplněno pouze ustanovení, že za nezákonné odnětí zboží celnímu dohledu se považuje také podání celního prohlášení na předmětné zboží, nebo jiný právní úkon mající stejné účinky, na jehož základě získá toto zboží neoprávněně status českého zboží. Obdobně i celní kodex v čl. 203 odst. 1 a 2 bez bližší specifikace stanoví, že jedním z okamžiků vzniku celního dluhu je okamžik, kdy je zboží odňato celnímu dohledu.

Městský soud proto podle názoru Nejvyššího správního soudu postupoval správně, pokud konstatoval, že rozhodující je faktický stav, který vymezil stěžovatel ve svých rozhodnutích a ze kterého pak následně při přezkoumávání napadených rozhodnutí vycházel. Vymezení okamžiku odnětí zboží celnímu dohledu by byl povinen správní soud pře-

zkoumat nikoli z úřední povinnosti, ale pouze k řádně uplatněné námitce žalobkyně.

(...)

**VI. c) K stavení běhu prekluzivní lhůty podle § 41 s. ř. s.**

Pro posouzení běhu prekluzivní lhůty k vyměření celního dluhu v projednávané věci, je podstatným také to, zda při vlastním běhu lhůty došlo k jejímu přerušení nebo k stavení.

Přerušením dochází k přetržení prekluzivní lhůty a k započetí běhu lhůty nové, zatímco stavení znamená pouze její pozastavení s tím, že lhůta po určitou dobu neběží a poté pokračuje její běh dále; tak je tomu např. u některých lhůt spojených se zánikem práva po dobu řízení před správním soudem, během kterého neběží a skončí až po pravomocném ukončení řízení před soudem. Výše uvedené je důsledkem úpravy správního soudnictví přijaté po 1. 1. 2003, v rámci které § 41 s. ř. s. nově stanovil, že po dobu řízení před soudem neběží mj. lhůty pro zánik práva ve věcech daní.

Lhůta pro zánik práva ve věcech cel byla do § 41 s. ř. s. výslovně vložena až novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. s účinností od 1. 1. 2012, což ovšem pro projednávanou věc není nijak podstatné, neboť výše vyměřeného celního dluhu spočívá výhradně v částkách vyměřených na spotřební dani a dani z přidané hodnoty. Nehledě na to, že dle nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS, „je clo třeba považovat za veřejnoprávní dávku, která opatřuje příjmy státnímu rozpočtu, přičemž zároveň sleduje různé cíle, resp. zájmy, např. finanční nebo národohospodářské (viz Nováček, A. Právo celní. Slovník veřejného práva československého, svazek III., s. 493 a násl.). Jinými slovy, clo je formou daně, a to daně spotřební, nepřímé. Právo státu vybrat daň pak není právem věcným, nýbrž právem obligačním personálním. Jde o právo na berní pohledávku, která se od soukromé pohledávky liší co do právního důvodu, jímž je sám zákon.“

Smyslem a účelem § 41 s. ř. s. bylo reagovat na poznatky předchozí praxe v rámci správního soudnictví a nově stanovit stavení některých lhůt po dobu soudního řízení tak, aby se již nestávalo, že po zrušení správního rozhodnutí soudem nebude mít správní orgán dostatek časového prostoru pro provedení nového řízení a vydání rozhodnutí, případně že již nebude mít časový prostor žádný, protože k uplynutí prekluzivní lhůty dojde ještě v průběhu samotného soudního řízení. Tento předpoklad ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k návrhu soudního řádu správního, v němž obsahově totožné ustanovení bylo zařazeno jako § 40 s tím, že „v mnohých případech docházelo k tomu, že soud sice zruší rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání bylo omezeno lhůtou (například tresty za správní delikty, některá rozhodnutí ve věcech daňových, celních), nicméně se tak stane například jen z důvodů vážných procesních vad předchozího řízení. Současně však je zřejmé, že k deliktu došlo, nebo že důvody pro doměření daně nebo cla budou očividně dány. Mnohé lhůty pro to však hmotné právo správní a finanční stanoví tak krátké, že po zrušení věci soudem a vrácení spisů správnímu orgánu tu již není časový prostor pro další řízení a vydání nového rozhodnutí. Jinak řečeno, možnost trest uložit nebo daň doměřit je prekludována. Protože tato situace se jeví z hlediska obecných principů spravedlnosti jako nepřijatelná, a navíc vede účastníky řízení k podávání účelových žalob, přičemž není v moci správních orgánů ovlivnit délku soudního řízení, stanoví osnova, že takové lhůty po dobu řízení před soudem neběží. Správní orgán bude moci po zrušujícím rozhodnutí soudu v původním řízení pokračovat a využít zbytku lhůty k odstranění vytykávaných vad a vydání nového rozhodnutí (opět přezkoumání soudem podrobeného)“; viz důvodová zpráva, zvláštní část, k § 39 až § 40, sněmovní tisk č. 1080/0, 3. volební období 1998–2002, digitální repozitář, www.psp.cz).

Je tedy zřejmé, že účelem § 41 s. ř. s. je pozastavení běhu příslušné lhůty pro případné další využití jejího zbytku, přičemž části lhůty

uběhlé před zahájením soudního řízení a po jeho skončení se sčítají; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 1 Afs 9/2008-59.

Podle názoru městského soudu se § 41 s. ř. s. aplikuje pouze na prekluzivní lhůty, které počaly běžet za jeho účinnosti, tedy od 1. 1. 2003, neboť úprava počátku, běhu a uplynutí prekluzivní lhůty je úpravou hmotněprávní, a to včetně citovaného ustanovení soudního řádu správního. To znamená, že je třeba aplikovat právní úpravu vztahující se k době určující počátek běhu prekluzivní lhůty, avšak ta stavení lhůty během soudního řízení neobsahovala. Za situace, kdy stěžovatel vymezil vznik celního dluhu nejpozději datem 16. 10. 2002, tedy městský soud dospěl k závěru, že se § 41 s. ř. s., jakožto ustanovení hmotněprávní, které samo o sobě nemá procesní charakter a ani se netýká soudního řízení správního, na běh prekluzivních lhůt v projednávané věci neaplikuje.

S tímto závěrem Nejvyšší správní soud neouslovil. Ustanovení § 41 s. ř. s. se skutečně bezprostředně netýká řízení soudního, avšak nepochybně se dotýká např. řízení správního daňového, přestupkového, které pokračuje v případě, že dojde ke zrušení rozhodnutí napadeného žalobou. Nelze tedy obecně bez dalšího říci, že by předmětné ustanovení mělo výhradně hmotněprávní charakter.

Prekluze je nepochybně skutečností významnou z hlediska hmotného práva, což však samo o sobě neznamená, že ustanovení, podle kterého se prekluzivní lhůta z určitého přechodného důvodu staví, musí být nutně považováno za ustanovení hmotněprávní. Ustanovení § 41 s. ř. s. žádným způsobem nezasahuje do prekluzivní lhůty jako takové, jejíž časová dotace je dána zákonem (zde: 3 roky podle § 4 odst. 2 zákona o soustavě daní, 3 roky podle § 268 odst. 2 celního zákona účinného od 1. 7. 2002), stejně tak žádným způsobem neovlivňuje okolnosti určující počátek běhu prekluzivní lhůty (zde: vznik celního dluhu v okamžiku nezákonného odnětí zboží celnímu dohledu podle § 240 celního zákona ve znění do 30. 6. 2002 i celního zákona ve znění od 1. 7. 2002), ani případné

okolnosti umožňující přerušeni, resp. přetržení prekluzivní lhůty, na základě kterých tato lhůta běží znovu (provedení úkonu k vyměření nebo vymáhání daně podle § 4 odst. 3 zákona o soustavě daní, nebo provedení obdobného úkonu ve smyslu § 268 odst. 3 celního zákona účinného od 1. 7. 2002).

Ustanovení § 41 s. ř. s., resp. stavení prekluzivní lhůty po přechodnou dobu, je proto třeba odlišit od všech shora uvedených příkladů (vznik celního dluhu, vymezení délky prekluzivní lhůty, provedení úkonu k vyměření nebo vymáhání), kdy se nepochybně jedná o úpravu, která se bezprostředně vztahuje k hmotněprávní stránce prekluze určující její obsah. Stavení prekluzivní lhůty však tuto obsahovou stránku nijak neovlivňuje, nemění; naopak představuje nástroj k jejímu zachování v identické podobě tak, jak na to příslušně poukázal stěžovatel ve své kasační stížnosti. Stavení prekluzivní lhůty tedy neznamená nic jiného než to, že lhůta neběží, stojí a pouze procesně posouvá uplynutí prekluzivní lhůty, a to při zachování její časové dotace i dalších výše zmíněných klíčových prvků prekluze v podobě určení jejího počátku či přetržení.

V případě § 41 s. ř. s. se proto nejedná o úpravu hmotněprávní, nýbrž procesní, což dokládá také to, že má především procesní dopady pro případná další řízení před správním orgánem, jak již bylo naznačeno výše. Ostatně to byl také hlavní smysl uvedeného ustanovení, které znamená – při použití metafor – „*klid v běhu*“ u některých lhůt, mezi které nepochybně patří i lhůta pro vyměření celního dluhu. Jedná se totiž o lhůtu prekluzivní, jejímž uplynutím zaniká právo se lhůtou spojené. Probíhá-li ovšem před soudem řízení ve věci, s níž není spojen běh lhůt pro zánik práva, ale lhůt promlčecích, účinky § 41 s. ř. s. se neuplatní; k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, čj. 1 Afs 19/2011-64, a ze dne 22. 6. 2011, čj. 1 Afs 30/2011-57.

Na základě výše uvedeného lze učinit dílčí závěr, dle kterého se § 41 s. ř. s., jakožto ustanovení procesního charakteru, aplikuje i na běh prekluzivních lhůt, které počaly bě-

žet ještě před nabytím účinnosti s. ř. s., tj. 1. 1. 2003. Od tohoto data tedy po dobu řízení před městským soudem a Nejvyšším správním soudem prekluzivní lhůty pro vyměření celního dluhu neběžely.

Jinými slovy, prekluzivní lhůty pro vyměření celního dluhu se v případě probíhajících soudních řízení stavěly ode dne účinnosti s. ř. s., tj. od 1. 1. 2003, což potvrzuje i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu; viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2010, čj. 5 Afs 38/2009-120, a ze dne 30. 9. 2010, čj. 5 Afs 77/2009-130.

Stavení přitom bylo nutno vztáhnout nejen k subjektivní tříleté prekluzivní lhůtě, ale i k objektivní, absolutní prekluzivní lhůtě desetileté (§ 4 odst. 3 zákona o soustavě daní, § 268 odst. 3 celního zákona účinného od 1. 7. 2002), jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 1 Afs 130/2004-90, dle kterého nelze zapomínat na § 41 s. ř. s., „podle něhož po dobu před soudem neběží mj. lhůty pro zánik práva ve věcech daní. Toto ustanovení se přitom vztahuje jak na běh lhůt subjektivních, tak na běh lhůt objektivních. Žalovaný má pravdu v tom, že desetiletá lhůta počítaná od konce zdaňovacího období, v němž žalobci vznikla povinnost podat daňové přiznání, by uběhla dne 31. 12. 2003. Ve věci však bylo dne 25. 4. 2001 zahájeno řízení před Krajským soudem v Plzni a okamžikem účinnosti soudního řádu správního, tj. 1. 1. 2003, se zastavila zákonná lhůta k vyměření daně, a to jak tříletá subjektivní běžící od 31. 12. 2001 (tj. od konce toho roku, v němž žalovaný dne 26. 2. 2001 zamítl žalobcovu odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru), tak desetiletá objektivní běžící od 31. 12. 1993.“ Obdobně též např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS, bylo konstatováno, že § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, „nepřipouští možnost, že tato lhůta, která je vždy konečným limitem pro možnost změny daňové povinnosti (ať už ve prospěch nebo v neprospěch daňového subjektu) a kterou není možné přerušit jakýmkoliv úkonem správce daně (jinou otáz-

*kou je možnost stavení jejího běhu podle § 41 s. ř. s.), mohla být modifikována či ponechána stranou na základě jiného ustanovení“.*

Z uvedeného je zřejmé, že zatímní závěry jsou zcela v souladu s tím, jak byl judikaturou zdejšího soudu historicky vykládán § 41 s. ř. s. upravující stavení vybraných prekluzivních lhůt ve věcech přestupků, kárných, disciplinárních či jiných správních deliktů, ve věcech daní, poplatků, odvodů.

Ve vztahu k daňovým povinnostem však byla tato právní úprava komplexně nahrazena k 1. 1. 2011, tj. k účinnosti daňového řádu, kterým byl zrušen zákon o správě daní a poplatků a který v § 148 odst. 4 písm. a) stanoví, že „[l]hůta pro stavení daně neběží po dobu řízení, které je v souvislosti se stavením daně vedeno před soudem ve správním soudnictví a před Ústavním soudem“. Maximální délka prekluzivní lhůty pro stavení daně je přitom stanovena v § 148 odst. 5, dle kterého „[l]hůta pro stavení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1“, tj. ode dne, kdy uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.

V současnosti je zde tedy zcela nová, úplná úprava, která upravila běh a délku lhůty pro vyměření daně odlišně od § 41 s. ř. s., a tím současně na běh těchto lhůt aplikaci § 41 s. ř. s. vyloučila. Zatímco podle § 41 s. ř. s. lhůty pro zánik práva ve věcech daní po dobu řízení před soudem neběží, jinými slovy dochází ke stavení jak subjektivní, tak objektivní prekluzivní lhůty pro vyměření daně; podle současné právní úpravy v daňovém řádu ke stavení objektivní lhůty nedochází. Výše uvedené lze dovodit ze systematicky celého § 148 daňového řádu, které stavení běhu lhůty upravuje samostatně v odstavci 4, aby následně v odstavci 5 upravilo maximální možnou délku prekluzivní lhůty; tuto lhůtu pak nelze ani stavět či přerušovat. Tento závěr je i v souladu se záměrem zákonodárce (*ratio legis*), který v důvodové zprávě k návrhu daňového řádu konstatoval, že je zde stanovena „maximální desetiletá lhůta, po kterou je

možno lhůty obnovovat, a tedy stanovit daň“ (viz důvodová zpráva, sněmovní tisk č. 685/0, 5. volební období 2006–2010, digitální repozitář, www.psp.cz). Taktéž odborná literatura v tomto ohledu shodně směřuje k závěru, dle kterého je desetiletá lhůta pro stanovení daně nyní lhůtou konečnou, kterou řízení před soudy žádným způsobem nestaví tak, jak tomu bylo doposud; k tomu srov. např. Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kolektiv, *Daňový řád. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 277; Matyášová, L.; Grossová, M. E. *Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák. č. 30/2011 Sb.* Praha : Leges, 2011, s. 517; či Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Žišková, M. *Daňový řád. Komentář*. II. díl. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 880.

Daňovým řádem stanovená desetiletá objektivní lhůta tedy představuje maximální časový limit pro stanovení daně, avšak s určitou výhradou pro případy, kdy bylo vydáno pravomocné rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu (§ 148 odst. 6 daňového řádu); stanovit daň bez ohledu na uplynutí desetileté lhůty lze rovněž tehdy, podá-li již po uplynutí lhůty pro stanovení daně daňový subjekt řádné daňové přiznání a současně daň uhradí za účelem zániku trestnosti z důvodu účinné lítosti (§ 148 odst. 7 daňového řádu). S výjimkou uvedeného proto platí, že desetiletá lhůta pro stanovení daně v § 148 odst. 5 daňového řádu je lhůtou konečnou, jejíž běh nelze prodlužovat, přerušovat ani stavit ve smyslu § 148 odst. 2, 3, resp. 4 daňového řádu.

Tento rozpor mezi současnou právní úpravou a právní úpravou v § 41 s. ř. s., u které judikatura naopak dovodila, že se desetiletá prekluzivní lhůta po dobu soudního řízení staví, lze ve smyslu zásady *lex posterior derogat priori* překonat, neboť v souladu s uvedenou zásadou platí, že pozdější právní předpis mlčky ruší právní předpis dřívější, pokud oba nemohou v tomtéž právním řádu platit zároveň. Působnost § 41 s. ř. s. ve věcech daní tak s účinností k 1. 1. 2011 zanikla jako důsledek tzv. nepřímé novelizace provedené daňo-

vým řádem, konkrétně § 148. Za nepřímou novelu lze totiž pokládat takovou právní normu, která v podobě pozdější úpravy (*lex posterior*) rozšiřuje nebo zužuje věcnou, osobní nebo časovou působnost právní normy obsažené v jiném právním předpise, který se pozdějším právním předpisem přímo nemění. Nejedná se sice o vhodný nástroj pro úpravu právních vztahů, neboť nepřináší do těchto vztahů žádnou právní jistotu, nicméně jak již judikoval i Nejvyšší správní soud, tzv. nepřímá novelizace je přípustná a obecně vyplývá právě ze zásady *lex posterior derogat priori* (viz rozsudek ze dne 27. 1. 2005, čj. 6 Ads 31/2004-35).

K uvedenému lze tedy shrnout, že se jedná o případ implicitního zrušení právní normy, který je umožněn existencí zmíněného derogačního pravidla, resp. zásady, která se v dané situaci obsahové kolize právní normy nové a dřívější uplatní a umožní aplikaci § 148 daňového řádu. Avšak vzhledem k tomu, že dle § 148 odst. 5 daňového řádu se již desetiletá prekluzivní lhůta pro stanovení daně nestaví a nezahrnuje v sobě tedy výše uvedený „klid v běhu“, jedná se jednoznačně o ustanovení hmotněprávní, neboť uplynutí objektivní lhůty má za následek prekluzi práva vyměřit daň. Z uvedeného je tedy zřejmé, že citované ustanovení nemůže dopadat na adresáty zpětně. Tento postup by byl v příkřím rozporu se zásadou zákazu zpětných účinků nové právní úpravy (zákaz retroaktivity), jež je zdůvodňována požadavkem právní jistoty a s ní souvisící ochranou legitimního očekávání; k tomu srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, č. 30/1995 Sb. ÚS, v němž byla zdůrazněna nepřipustnost zpětné účinnosti (retroaktivity), jakož i retroaktivního výkladu právních norem, právě s odkazem na právní jistotu.

To znamená, že § 148 odst. 5 daňového řádu, jakožto ustanovení hmotněprávní povahy, lze aplikovat pouze na prekluzivní lhůty, které počaly běžet za jeho účinnosti, tedy od 1. 1. 2011. Tento závěr však platí pouze za předpokladu, že příslušné přechodné ustanovení, tj. § 264 odst. 4 daňového řádu, nestanoví jinak.



V přechodných ustanoveních právních předpisů se upravuje vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře na základě předchozí právní úpravy. To je třeba respektovat, a to tím spíše, že rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy není z hlediska ústavního věcí nahodilou a věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících ústavních principů, neboť každé zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo a při posouzení konkrétního legislativního řešení intertemporalitu tu sehrává svoji roli i míra odlišnosti staré a nové právní úpravy (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.).

Ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu zní následovně: *„Běh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně; okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován. Účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní skutečnosti nově zakládající stavení běhu lhůty pro stanovení daně podle tohoto zákona, které započaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, staví běh lhůty až ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“*

Uvedené přechodné ustanovení je obecně postaveno tak, aby pravidla daňového řádu mohla být využita i pro hmotněprávní lhůty, které začaly běžet před účinností nové právní úpravy, avšak dosud neskončily. Současné však přechodné ustanovení stanoví, že některé právní skutečnosti, resp. jejich účinky mají být posuzovány dle dosavadních předpisů.

V daném případě se odlišnost staré a nové právní úpravy vztahuje k otázce stavení maxi-

mální, desetileté prekluzivní lhůty pro stanovení daně. Je tedy nutno zodpovědět, zda se běh prekluzivní lhůty, započaté před účinností daňového řádu, bude posuzovat podle § 148 odst. 5 daňového řádu, či zda se běh této lhůty bude posuzovat podle dosavadních předpisů. Při hledání odpovědi na uvedenou otázku nemohl kasační soud odhlédnout od své povinnosti interpretovat právo ústavně konformním způsobem. Ústavní soud totiž opakovaně deklaroval, že za situace, kdy právní předpis umožňuje různé interpretace norem jednoduchého práva, je povinností všech státních orgánů provést jejich interpretaci ústavně konformním způsobem (např. nálezy ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98, č. 38/1999 Sb., ze dne 31. 3. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/98, č. 83/1999 Sb., ze dne 16. 6. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99, č. 192/1999 Sb., či ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 10/99, č. 220/1999 Sb.). Ústavně konformní výklad přichází ovšem v úvahu jen tam, kde určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními normami a jiné jsou s nimi v rozporu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96, č. 286/1996 Sb.).

Účelem zavedení prekluzivních lhůt pro vyměření daně bylo stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti. Uplynutí prekluzivní lhůty pro vyměření daně je tedy primárně spojeno se zánikem práva státu vyměřit daň. Z tohoto úhlu pohledu by se tedy výklad, dle kterého se s účinností daňového řádu již objektivní prekluzivní lhůta pro vyměření daně nestaví, jevil jako výklad posilující právní jistotu daňových subjektů. Na druhé straně je však nutno vzít v úvahu i to, že právo státu vyměřit daň zahrnuje jak právo na vyměření kladné daňové povinnosti, tj. daně, kterou je povinen hradit daňový subjekt ve prospěch státu, tak právo na vyměření vratitelného přeplatku. Zjednodušeně lze říci, že v prekluzivní lhůtě zaniká nejen právo státu vyměřit daň, ale i právo daňového subjektu na vyměření nižší daňové povinnosti či právo daňového

subjektu na vyměření nadměrného odpočtu. Předmětem soudního sporu nemusí být pouze výše daně, kterou je daňový subjekt povinen hradit státu, ale naopak i výše daně, kterou je stát povinen vrátit daňovému subjektu (např. při sporu o nižší daňovou povinnost deklarovanou v dodatečném daňovém přiznání či při sporu o výši nadměrného odpočtu nebo přeplatku). Do účinnosti daňového řádu tak mohly daňové subjekty spoléhat na to, že po vyřešení sporu správním soudem v jejich prospěch, se po skončení soudního řízení prekluzivní lhůta pro vyměření daně opět rozběhla, a zbýval tak předem jasné daný časový prostor, ve kterém byly správní orgány povinny promítnout závazné závěry soudu do svých rozhodnutí. Před účinností daňového řádu nemělo subjektivní rozhodnutí daňového subjektu zahájit soudní řízení na běh prekluzivní lhůty žádný vliv, a nemohlo tedy v tomto smyslu žádným způsobem změnit jejich postavení. Výklad, který zpětně mění účinky zahájeného soudního řízení tak, že by zahájení soudního řízení nemělo na běh objektivní prekluzivní lhůty žádný vliv, by zpětně změnil i postavení daňových subjektů. Ty však zahájily soudní řízení v dobré víře, že tato okolnost nemá na jejich postavení žádný vliv. Výklad, který zpětně neguje dosavadní „*klid v běhu*“ prekluzivní lhůty, je proto dle názoru Nejvyššího správního soudu nepřijatelný.

Z uvedených důvodů je nutno vyložit shora citované přechodné ustanovení tak, že v souladu s jeho větou třetí se účinky soudního řízení zahájeného před účinností daňového řádu posuzují podle dosavadních předpisů, tj. včetně ustanovení § 41 s. ř. s. Mezi právní skutečnosti předpokládané přechodným ustanovením § 264 odst. 4 věty třetí daňového řádu lze nepochybně podřadit i soudní řízení zahájené na základě žaloby. Podání žaloby totiž představuje právní úkon, který je výkonem práva a jako takový je právní skutečností spočívající ve volném chování, s nímž právní norma spojuje vznik určitých právních následků (účinků).

Ve světle všech výše uvedených skutečností je tedy třeba konstatovat, že ke stavení prekluzivní lhůty pro vyměření daně nedo-

chází a řízení před soudy na ni nemůže mít vliv, pokud počala tato lhůta běžet po 1. 1. 2011, tj. po nabytí účinnosti daňového řádu.

Maximální, desetiletou prekluzivní lhůtu, která počala běžet před 1. 1. 2011 tak, jako v projednávané věci, je nutno posuzovat podle dosavadních právních předpisů, včetně § 41 s. ř. s. Proto je potřeba vycházet z předpokladu, že i v projednávané věci je běh prekluzivní lhůty staven, a to po dobu soudních řízení vedených u městského soudu a u Nejvyššího správního soudu.

Městský soud tedy pochybil, pokud dobu, po kterou předmětná soudní řízení probíhala, žádným způsobem při počítání prekluzivní lhůty nezohlednil. Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal kasační stížnost částečně důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Pro potřeby dalšího řízení před městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za nutné poznamenat, že i při zohlednění výše uvedeného závěru je zřejmé, že u celních dluhů vzniklých v rozmezí let 1997 a 1998 k uplynutí prekluzivní lhůty již došlo. Lhůta totiž počala běžet nejpozději dne 31. 12. 1998 a skončila dne 31. 12. 2001, tj. ještě předtím, než byla dne 23. 7. 2002 zahájena daňová kontrola, jinými slovy zahájení kontroly nemohlo běh prekluzivních lhůt u celních dluhů vymezených v rozmezí let 1997 a 1998 žádným způsobem ovlivnit. Uvedené období let 1997 a 1998 je přitom obsaženo ve všech žalobou napadených rozhodnutích stěžovatele. Výčet, který v tomto ohledu provedl městský soud, je proto nutno poopravit, neboť neodpovídá výrokovým částem jednotlivých rozhodnutí, jak poukázal stěžovatel v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud ověřil z předložené spisové dokumentace, že stěžovatel vymezil vznik celního dluhu v každém jednotlivém rozhodnutí takto:

1. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 43/2003, od 14. 5. 1997 do 31. 12. 2000,

2. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 44/2003, od 14. 5. 1997 do 23. 7. 2002,

3. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 45/2003, od 31. 1. 1997 do 16. 10. 2002,

4. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 46/2003, od 31. 1. 1997 do 16. 10. 2002,

5. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 47/2003, od 31. 1. 1997 do 16. 10. 2002,

6. rozhodnutí, kterým byl změněn výměr č. 48/2003, od 31. 1. 1997 do 16. 10. 2002.

Srovnáním tohoto výčtu s výčtem učiněným městským soudem vyplývá, že v případě rozhodnutí 3 až 6 městský soud vycházel z nesprávného rozmezí vzniku celního dluhu a že v případě všech rozhodnutí je ve výrokové části obsaženo i období let 1997 a 1998, které je nepochybně prekludováno.

V případě celních dluhů vzniklých v rozmezí období let 1999 a následujících (mimo celní dluhy, jejichž vznik spadá do období od 23. 7. 2002) mohlo dojít v důsledku zahájení daňové kontroly dne 23. 7. 2002 k přetržení běhu základní tříleté prekluzivní lhůty a k běhu lhůty nové, která počala běžet dne 31. 12. 2002 a jejíž konec by připadl na 31. 12. 2005. To však pouze za předpokladu, že kontrola splňuje charakter kvalifikovaného úkonu, který je způsobilý prekluzivní lhůtu přerušit (dále jen „kvalifikovaný úkon“). Tato otázka je předmětem žalobní námítky, kterou se městský soud zatím nezabýval, neboť vzhledem k jeho právním závěrům bylo nadbytečné tuto otázku řešit. U těch celních dluhů, u kterých zahájení daňové kontroly běh tříleté prekluzivní lhůty neovlivnilo, resp. ovlivnit nemohlo (celní dluhy vzniklé v období od 23. 7. 2002), připadl poslední den prekluzivní lhůty nejpozději na 16. 10. 2005 za předpokladu, že v průběhu základní tříleté lhůty nebyl učiněn příslušným orgánem žádný kvalifikovaný úkon (např. rozšíření kontroly i na další relevantní období či jiný kvalifikovaný úkon). Za uvedených předpokladů byl běh lhůty staven soudními řízeními vedenými u městského soudu, a to ode dne 14. 5. 2004, kdy byly podány žaloby proti předchozím rozhodnutím stěžovatele, do dne, kdy byly stěžovateli, resp. jeho zástupci v tomto soudním řízení doručeny jednotlivé zrušující rozsudky městského soudu.

Stěžovatel proti uvedeným zrušujícím rozsudkům nepodal kasační stížnost, a proto je nutno konec prekluzivní lhůty u každého z vymezených celních dluhů nastavit pouze po dobu soudního řízení před městským soudem (srov. také rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2012, čj. 2 Afs 79/2011-171). Tím dojde k posunu konce prekluzivní lhůty, jejíž konec původně připadl na 31. 12. 2005, případně na 16. 10. 2005 či jiný den (viz výše), přičemž žaloby proti nově vydaným rozhodnutím stěžovatele byly podány u městského soudu shodně až dne 3. 7. 2009.

V tomto ohledu tedy bude pro posouzení případné prekluze pro období roku 1999 a následujících rozhodné jednak (i) posouzení daňové kontroly zahájené dne 23. 7. 2002 a její zákonnosti, proti níž žalobkyně brojila v podaných žalobách, a jednak (ii) posouzení běhu prekluzivních lhůt u celních dluhů vzniklých po zahájení kontroly a (iii) případného dalšího přerušování prekluzivních lhůt. Dospěje-li městský soud k závěru, že kontrola zahájená dne 23. 7. 2003 byla způsobilá přerušit běh dosavadních prekluzivních lhůt, bude pro posouzení prekluze u celních dluhů vymezených v období let 1999 až 2002 zásadní, zda stěžovatel před koncem tříleté prekluzivní lhůty nastavené o dobu, kdy probíhalo soudní řízení, učinil vůči žalobkyni úkon, kterým by byl běh prekluzivní lhůty opět přerušen a založen běh lhůty nové. Pouze tehdy by totiž byla prekluzivní lhůta zachována a do jejího běhu by bylo možné nepočítat dobu, pro kterou byla vedena další v pořadí druhá řízení před městským soudem, jakož i nyní vedené řízení před Nejvyšším správním soudem. O tuto dobu by pak bylo nutno prodloužit prekluzivní lhůtu u každého z celních dluhů vymezených v rozmezí let 1999 až 2002. Výše uvedené skutečnosti budou předmětem posouzení městského soudu v dalším řízení, jehož výsledek ze strany zdejšího soudu nelze předjímat. Pokud by Nejvyšší správní soud sám posuzoval zákonnost provedené kontroly, jakož i jednotlivé úkony stěžovatele, z hlediska jejich způsobilosti přerušit běh prekluzivní lhůty, odebral by tímto postupem žalobkyni jednu z přezkumných instancí a překročil

tak meze soudního přezkumu předchozího rozhodnutí městského soudu. Nejvyšší správní soud nemůže vlastními úvahami nahrazovat úvahy, ke kterým byl primárně povinen městský soud.

Nejvyšší správní soud proto přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení městskému soudu s tím, že pokud jde o celní dluhy vymezené v rozhodnutích stěžovatele v období let 1999 až 2002, zůstává otázka prekluze otevřena a závisí na posouzení projednávané věci v intencích shora uvedeného, tedy na tom, zda daňová kontrola, zahájená 23. 7. 2002, byla způsobilá přerušit běh prekluzivní lhůty u celních dluhů vymezených stěžovatelem v rozmezí let 1999 až 22. 7. 2002 a posunout tak konec prekluzivní lhůty na 31. 12. 2005. Dále pak bude městský soud zkoumat, zda prekluzivní lhůta u celních dluhů vymezených v období 23. 7. 2002 až 16. 10. 2002 byla kvalifikovaným úkonem přerušena či zda poslední den prekluzivní lhůty u takto vymezených celních dluhů připadl skutečně na 16. 10. 2005. Za předpokladu, že městský soud dospěje k závěru, že všechny tyto lhůty běžely až do zahájení soudního řízení, bude nutné zodpovědět poslední otázku, a to zda stěžovatel před koncem tříleté prekluzivní lhůty nastavené o dobu, kdy probíhalo soudní řízení před městským soudem, tj. v rámci odvolacího řízení po vydání zrušujících rozsudků městským soudem, učinil vůči žalobkyni úkon, kterým by byl běh prekluzivní lhůty opět přerušen a založen běh lhůty nové.

Pro posouzení toho, zda k naznačenému přerušení běhu prekluzivní lhůty skutečně došlo, je nutno vyjít primárně z právní úpravy platné pro posuzované období, podle které platí, že:

– „[j]e-li v této lhůtě proveden úkon k vyměření nebo vymáhání daně, běží lhůta pro vyměření nebo vymáhání znovu od konce kalendářního roku, ve kterém byl poplatník nebo plátc, popřípadě dlužník o tomto úkonu zpraven“ (§ 4 odst. 3 zákona o soustavě daní), resp.

– byl-li před uplynutím této lhůty „učiněn úkon směřující k vyměření částky cla nebo

*k jejímu dodatečnému vyměření, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byla příslušná osoba o tomto úkonu zpravena“ (§ 268 odst. 3 celního zákona, ve znění od 1. 7. 2002).*

Použití příslušné právní úpravy je závislé od okamžiku vzniku celního dluhu určeného v jednotlivých rozhodnutích stěžovatele, nicméně v případě zákona o soustavě daní i celního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2002 je zřejmé, že přerušení prekluzivní lhůty mohl způsobit úkon směřující k vyměření daně a že o tomto úkonu musel být daňový subjekt zpraven. Zejména z druhé zákonné podmínky je tedy zjevné, že se musí jednat o úkon učiněný vůči daňovému subjektu, tj. o úkon správce daně. K takovému úkonu je přitom podle ustálené judikatury oprávněn správce daně I. stupně, ale též odvolací orgán, který je 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 I. stupně. Jsou-li tedy určité úkony provedené správcem daně I. stupně způsobilé založit běh nové lhůty, je třeba jim tuto způsobilost přiznat i v řízení odvolacím, jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2009, čj. 7 Afs 36/2008-134, č. 2026/2010 Sb. NSS, jehož závěry učiněné ve vztahu k § 47 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků lze analogicky aplikovat i pro nyní posuzovanou věc.

To znamená, že takový úkon byl oprávněn provést též stěžovatel jakožto odvolací orgán, kterému byla jeho původní rozhodnutí městským soudem zrušena a věc vrácena k dalšímu řízení. Dle spisového materiálu je zřejmé, že v odvolacím řízení učinil stěžovatel celou řadu úkonů, přičemž pro to, aby se mohlo jednat o kvalifikovaný úkon znamenající přerušování prekluzivní lhůty a založení běhu lhůty nové, se muselo jednat jednak o úkon vůči daňovému subjektu – žalobkyni – a jednak o úkon: (i) učiněný před uplynutím konce prekluzivní lhůty, (ii) vycházející z určitých pochybností o správnosti postupu daňového subjektu nebo o správnosti výše předchozího vyměření, (iii) směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení, (iv) kte-

rý je svou povahou přiměřený rozsahu nezbytných zjištění a (v) jsou při něm zachována práva daňového subjektu na součinnost; k tomu srov. zejm. zmíněné usnesení rozšíře-

ného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 36/2008-134, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Afs 7/2005-96, č. 1480/2008 Sb. NSS.

## 2677

### Daňové řízení: zdanitelný příjem komitenta

k § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2003

k § 577 obchodního zákoníku

**Z hlediska zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je třeba posuzovat příjem získaný prodejem nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru, který provedl komisionář na účet komitenta, jako zdanitelný příjem komitenta, ledaže by z komisionářské smlouvy vyplývalo, že příjem nebo jeho část náleží komisionáři.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, čj. 5 Afs 23/2011-109)*

**Prejudikatura:** č. 843/2006 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 130/2007 Sb. ÚS.

**Věc:** JUDr. Ivan B. proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Dodatečným platebním výměrem ze dne 28. 3. 2007 doměřil Finanční úřad pro Prahu 8 žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2003 ve výši 390 842 Kč. Proti uvedenému dodatečnému platebnímu výměru podal žalobce odvolání.

Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2008 žalovaný odvolání žalobce zamítl. Žalovaný konstatoval, že žalobce neoprávněně nezahrnul do základu daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2003 příjmy, které získal prodejem bytových jednotek č. 11, 15 a nebytových jednotek č. 12 a 14 v bytovém domě nacházejícím se v k. ú. České Budějovice. Žalobce neprokázal, že při koupi a následném prodeji jednotek třetím osobám jednal jako komisionář na účet jiné osoby. Vzhledem k tomu, že žalobce nabyl vlastnická práva k uvedeným jednotkám vkladem do katastru nemovitostí, je podle žalovaného zřejmé, že při prodeji jednal vlastním jménem a na svůj účet, neboť nakládal se svým majetkem, a to bez ohledu na to, zda nemovitosti pořídil za prostředky vlastní nebo cizí. Za daných okolností tedy podle názoru žalovaného nelze ho-

vořit o režimu komisionářské smlouvy a peněžní prostředky, jež mu poskytla jiná osoba ke koupi nemovitostí, lze v souladu s § 2 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, pro daňové účely kvalifikovat jako půjčku. Komisionář se stává vlastníkem nemovitostí pořízených za prostředky poskytnuté komitentem, který se ocitá v pozici věřitele z půjčky. Pro účely daňového řízení se proto komisionářská smlouva, jejímž předmětem je koupě a prodej nemovitostí, posuzuje jako půjčka.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 16. 12. 2010, čj. 10 Ca 372/2008-86, zamítl. Městský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žalobce neprokázal, že předmětné bytové i nebytové jednotky nakoupil v roce 2002 na cizí účet. Naopak v řízení byla podle jeho názoru shromážděna řada důkazů, které tento předpoklad vyvracejí. Městský soud poukázal na to, že žalobce nejprve tvrdil, že jednotky koupil na základě komisionářské smlouvy uzavřené v roce 2003 se společností TES, a. s. Jako důkaz to-

hoto tvrzení předložil komisionářkou smlouvu ze dne 3. 1. 2003 a pokladní doklady, podle nichž mu bylo společností TES předáno 1 500 000 Kč dne 3. 1. 2003 a 150 000 Kč dne 15. 4. 2003. Této verzi odpovídalo i vyúčtování plnění komisionářské smlouvy ke dni 31. 12. 2003. Poté ovšem vyšlo najevo, že kupní cena byla uhrazena již v roce 2002, a nemohla proto být uhrazena z prostředků, které získal žalobce od společnosti TES. Žalobce následně doplnil svá původní tvrzení a uvedl, že dne 2. 4. 2002 uzavřel komisionářskou smlouvu s MVDr. Bohumilem M. a Ing. Jířím S., členy představenstva společnosti TES. Poté se souhlasem všech zúčastněných stran vstoupila do práv a povinností komitenta společnost TES, která uzavřela se žalobcem dne 3. 1. 2003 novou komisionářskou smlouvu. Až poté zahrnul žalobce již dříve přijaté peněžní prostředky do svého účetnictví.

Městský soud konstatoval, že pokud by žalobce obdržel již v roce 2002 zálohu na nákup předmětných nemovitostí, pak nemohl tyto prostředky zároveň obdržet v hotovosti v roce 2003. O výplatě této hotovosti v roce 2003 však svědčí žalobcem předložené účetní doklady, účetní záznamy žalobce a společnosti TES, stejně jako svědecká výpověď Ing. Jiřího S. Z předloženého vyúčtování sestaveného ke dni 31. 12. 2003 vyplývá, že v souvislosti s uzavřenou smlouvou přijal žalobce peněžní prostředky ve výši 1 650 000 Kč. Městský soud z tohoto důvodu konstatoval, že žalobcova tvrzení a jím předložené doklady obsahují rozpory, které nelze logickou interpretací odstranit. Žalobce neprokázal, že by nemovitosti v roce 2002 nakoupil za cizí prostředky, neboť k prokázání tohoto tvrzení předložil jediný doklad, a to komisionářkou smlouvu ze dne 2. 4. 2002, jejíž věrohodnost však vyvracejí další důkazy.

Městský soud dále konstatoval, že i kdyby bylo prokázáno, že žalobce koupil předmětné jednotky na základě komisionářské smlouvy na účet komitenta, nemělo by to vliv na výši jeho daňové povinnosti. Ustanovení § 583 odst. 1 obchodního zákoníku upravující nabývání vlastnického práva k movitým věcem získaným pro komitenta se nevztahuje na vě-

ci nemovitě. Není tedy podle městského soudu pochyb o tom, že se žalobce stal vlastníkem předmětných jednotek bez ohledu na údajně uzavřenou komisionářkou smlouvu. Prodal-li tedy žalobce předmětné nemovitosti, je zaplacená kupní cena příjmem z převodu vlastního bytu podle § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, který měl žalobce zahrnout do svého daňového priznání.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V prvé řadě namítal, že jeho tvrzení nejsou v rozporu s jeho účetnictvím a účetními doklady, nýbrž s účetnictvím společnosti TES, za jehož obsah neodpovídá. Jediným příjmem stěžovatele byla odměna z komisionářské smlouvy, o ostatních příjmech a výdajích proto účtoval mimo příjmy a výdaje ovlivňující základ daně. Podle předložených účetních dokladů stěžovatel neměl v roce 2003 žádný zdanitelný příjem, který by souvisel s tímto obchodním případem. Městský soud podle jeho názoru nesprávně hodnotil předložené doklady, nevypočítal se s účastí společnosti TES na této věci, neprovedl výslech svědků, ale vycházel pouze z podkladů ve správním spisu.

Stěžovatel dále popsal celý průběh obchodní záležitosti tak, že v roce 2002 od Ing. Jiřího S. a MVDr. Bohumila M. přijal 1 650 000 Kč na nákup předmětných nemovitostí. Poskytnutí této částky v roce 2002 neúčtoval, neboť mu byla poskytnuta fyzickými osobami. Dne 10. 5. 2002 uzavřel kupní smlouvu o převodu vlastnictví jednotek, na jejímž základě se stal vlastníkem předmětných nemovitostí. Koncem roku 2002 vyslovil na žádost Ing. Jiřího S. a MVDr. Bohumila M. souhlas s uzavřením komisionářské smlouvy se společností TES. Dne 15. 12. 2002 byla uzavřena mezi Ing. Jířím S. a MVDr. Bohumilem M. jako postupiteli a společností TES jako postupníkem smlouva o převzetí závazků a pohledávek z již uzavřené komisionářské smlouvy, přičemž bylo dohodnuto, že již vyplacené peněžní prostředky budou půjčkou akcionářů do společnosti. Dne 3. 1. 2003 stěžovatel uzavřel se společností TES novou komisionářskou smlouvu, která byla v předmětu obchodní záležitosti rozšířena o nákup pohledávky od MVDr. Jo-

sefa J., jenž byl realizován z výnosu prodeje bytových a nebytových jednotek. Vzhledem k tomu, že se jednalo o právníckou osobu a kupující zaslali kupní cenu na stěžovatelův bankovní účet, zahrnul částku 1 650 000 Kč do svého účetnictví jako příjem mimo příjmy a výdaje ovlivňující zisk až v roce 2003. Pokud jde o obsah zápisu z jednání představenstva TES a účetní záznamy této společnosti, stěžovatel namítal, že nemůže odpovídat za zápisy této společnosti ani za vedení jejího účetnictví.

Dále stěžovatel nesouhlasil s názorem městského soudu, že by získaný příjem byl jeho zdanitelným příjmem, i kdyby bylo prokázáno, že jednal jako komisionář na účet jiné osoby. Městský soud podle něj nesprávně vložil § 583 odst. 1 obchodního zákoníku. Z § 577 obchodního zákoníku vyplývá, že se komisionář zavazuje, že zařídí vlastním jménem a na účet komitenta určitou obchodní záležitost a komitent mu zaplatí úplatu. V daném případě stěžovatel uzavřel vlastním jménem a na účet komitenta kupní smlouvu o nákupu jednotek a následně smlouvy o prodeji těchto jednotek. Ustanovení § 583 odst. 1 obchodního zákoníku se týká pouze komisionáře prodeje movitých věcí a nabytí vlastníctví k movitým věcem.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou týkající se nesprávného posouzení právní otázky městským soudem. Stěžovatel brojí proti názoru městského soudu, že kupní cena, kterou komisionář jako fyzická osoba získá na účet komitenta prodejem nemovitosti, je zdanitelným příjmem komisionáře podle § 10 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, nejedná-li se o některý z případů osvobození od daně podle § 4 zákona o daních z příjmů. Tento závěr městský soud dovozuje z toho, že komisionář jedná vlastním jménem a nabytím nemovitostí se stává vlastníkem, z čehož plyne, že i příjem

získaný prodejem nemovitostí je vlastním příjmem komisionáře.

Podle § 577 obchodního zákoníku se smlouvou komisionářskou zavazuje „*komisionář, že zařídí vlastním jménem pro komitenta na jeho účet určitou obchodní záležitost, a komitent se zavazuje zaplatit mu úplatu*“. Pojmové znaky tohoto smluvního typu tvoří zařízení určité obchodní záležitosti, komisionářovo jednání vlastním jménem na účet komitenta, úplatnost a skutečnost, že oba subjekty smlouvy jsou podnikateli. Těmito znaky se komisionářská smlouva jako smluvní typ liší zejména od tzv. dealerské smlouvy a od smlouvy zprostředkovatelské, popř. od smlouvy o obchodním zastoupení (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. 32 Cdo 3464/2008). Pojem „*obchodní záležitosti*“ zákon nevymezuje, podle doktríny se obvykle jedná o uskutečnění právního úkonu, například uzavření smlouvy, a to nejčastěji smlouvy kupní (viz Štenglová, I.; Plíva, S.; Tomsa, M. a kol.: *Obchodní zákoník. Komentář*. 13. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 1221; Dědič, J. a kol.: *Obchodní zákoník. Komentář. Díl IV*. 1. vyd. Praha : Bova Polygon, 2002, s. 3620). V praxi se zpravidla jedná o koupi a prodej věcí movitých, obchodní zákoník ovšem nevylučuje ani možnost uzavření komisionářské smlouvy, jejímž předmětem je závazek komisionáře zařídít na účet komitenta koupi a prodej věcí nemovitých za předpokladu, že se jedná o smlouvu uzavřenou mezi podnikateli při výkonu jejich podnikatelské činnosti (§ 261 odst. 1 obchodního zákoníku). Uzavření smlouvy na koupi či prodej nemovitostí je právním úkonem, který se primárně řídí právní úpravou obsaženou v občanském zákoníku (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2006, sp. zn. 30 Cdo 595/2006), neboť právní úprava kupní smlouvy obsažená v § 409 a násl. obchodního zákoníku se vztahuje pouze na prodej věcí movitých. To však nebrání tomu, aby předmětem závazku z komisionářské smlouvy bylo uzavření smlouvy o nákupu či prodeji nemovitostí na účet komitenta. Obchodní záležitostí ve smyslu § 577 obchodního zákoníku může být nejen uzavření smlouvy upra-

vené jako zvláštní smluvní typ v obchodním zákoníku, ale i uzavření smluv, které se řídí primárně občanským zákoníkem nebo dalšími zvláštními předpisy (např. pojistná smlouva, smlouva o nájmu movité věci vyjma podniku či dopravního prostředku atd.). Pro posouzení, zda se jedná o komisionářskou smlouvu či jiný smluvní typ, je proto rozhodující toliko skutečnost, zda jsou splněny uvedené pojmové znaky komisionářské smlouvy, nikoliv právní režim, jímž se řídí právní úkon, jehož uskutečnění je předmětem komisionářské smlouvy.

Jak již bylo uvedeno, jedním z pojmových znaků komisionářské smlouvy je to, že komisionář jedná při zařizení obchodní záležitosti vlastním jménem, ovšem na účet komitenta. V případě, že předmětem závazku komisionáře je uskutečnění určitého právního úkonu, jedná se o tzv. nepřímé zastoupení (viz Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárková, M.; Hulmák, M. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář. Díl I.*, 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 283), při němž komisionář jedná vlastním jménem, z jeho jednání tedy nevznikají komitentovi ve vztahu k třetím osobám ani práva ani povinnosti (§ 581 obchodního zákoníku). Skutečnost, že komisionář jedná na účet komitenta, ovšem znamená, že hospodářský výsledek spojený s uskutečněním obchodní záležitosti se přičítá komitentovi. Případný zisk nebo ztráta z uskutečnění obchodní záležitosti tudíž jdou zcela ve prospěch komitenta nebo na jeho vrub. Po uskutečnění obchodní záležitosti je komisionář „povinen bez zbytečného odkladu převést na komitenta práva získaná při zařizování záležitosti a vydat mu vše, co při tom získal, a komitent je povinen je převzít“ (§ 585 obchodního zákoníku). Komisionář má v případě splnění závazku právo pouze na sjednanou úplatu, a pokud nebyla úplata sjednána, pak na úplatu přiměřenou.

Je-li předmětem závazku komisionáře nabytí nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru, nabývá vlastnického práva vkladem do katastru nemovitostí komisionář. Ustanovení § 583 odst. 1 obchodního zákoníku upravující nabývání vlastnického práva k movitým věcem získaných komisionářem pro komitenta

se v tomto případě neuplatní. Po nabytí je komisionář povinen převést vlastnické právo k nemovitosti na komitenta a současně mu nemovitost, byt nebo nebytový prostor vydat. Komitent tak až převodem od komisionáře nabývá vlastnické právo (viz Bejček, J.; Eliáš, K.; Raban, P. a kol.: *Kurs obchodního práva. Obchodní závazky*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 381). Jinak tomu ovšem bude v případě, jakým je i nyní posuzovaná věc, kdy předmětem závazku komisionáře je nabytí i následný prodej nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru třetí osobě. V takovém případě je komisionář po nabytí nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru povinen zajistit jejich následný prodej a převod vlastnického práva na třetí osobu. Komitent tedy během uskutečňování obchodní záležitosti vlastnické právo vůbec nenabývá.

Nicméně vyloučení komitenta z řetězu vlastníků a skutečnost, že komisionář při převodu vlastnického práva na třetí osobu vystupuje jako vlastník a převodce, ještě neznamená, že kupní cena získaná prodejem nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru, je příjmem náležejícím komisionáři. Jak již bylo uvedeno, komisionář jedná na účet komitenta a bez zbytečného odkladu po uskutečnění celé obchodní záležitosti je povinen vydat komitentovi vše, co při tom získal. Nebylo-li tedy mezi účastníky sjednáno něco jiného, náleží hospodářský prospěch získaný prodejem zcela komitentovi. Tento závěr má zásadní význam pro posouzení příjmu z hlediska zákona o daních z příjmů. Při aplikaci § 10 odst. 1 tohoto zákona je třeba v prvé řadě zkoumat, zda při uskutečnění příjmu dochází taktéž ke zvýšení majetku daňového subjektu (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. IV. ÚS 650/05, č. 130/2007 Sb. ÚS). Příjmem podléhajícím dani z příjmů fyzických osob je zvýšení majetku daňového poplatníka. Musí se jednat o příjem skutečný, a nikoliv toliko zdánlivý. To znamená, že se toto zvýšení majetku musí u daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, aby bylo skutečně využitelné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. 2 Afs 42/2005-136, č. 843/2006 Sb. NSS). Pokud jde o příjem zís-



kaný prodejem nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru komisionářem při zařizování obchodní záležitosti, která je předmětem komisionářské smlouvy, je zřejmé, že bez ohledu na vlastnické vztahy náleží veškerý dosažený hospodářský prospěch komitentovi, stejně tak jde k jeho tíži i případná ztráta. Obdobně jako je tomu u komisního prodeje movitých věcí ani v tomto případě nelze dosažený příjem přičítat bez dalšího komisionáři. Nelze proto souhlasit s názorem žalovaného, že pro účely daňového řízení se komisionářská smlouva, jejímž předmětem je koupě a následný prodej nemovitostí, resp. bytů či nebytových prostor, posuzuje jako půjčka. Z hlediska zákona o daních z příjmů je třeba posuzovat příjem získaný prodejem nemovitosti, bytu nebo nebytového prostoru komisionářem na účet komitenta jako zdanitelný příjem komitenta, ledaže by z obsahu komisionářské smlouvy vyplývalo, že příjem nebo jeho část náleží komisionáři. Zdanitelným příjmem komisionáře je naopak obvykle pouze odměna (úplata) za zařizování obchodní záležitosti pro komitenta.

Z těchto důvodů shledal Nejvyšší správní soud uplatněnou námitku týkající se nesprávného posouzení právní otázky městským soudem důvodnou.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením druhé námitky týkající se tvrzeného rozporu skutkového stavu zjištěného správním orgánem s obsahem spisů finančních orgánů. Z podkladů, které jsou součástí správního spisu, vyplývá, že stěžovatel uzavřel dne 10. 5. 2002 jako kupující s Ing. H. jako prodávajícím smlouvu o převodu vlastnictví jednotek. Touto smlouvou stěžovatel koupil jednotky č. 11, 12, 13, 14 a 15 v bytovém domě v k. ú. České Budějovice za kupní cenu 1 475 000 Kč. Kupní cenu stěžovatel uhradil vkladem na účet prodávajícího dne 18. 6. 2002. Následně stěžovatel rekolaudoval nebytové jednotky č. 11 a 15 na bytové jednotky a dvěma smlouvami o převodu vlastnictví jednotek ze dne 18. 11. 2002 je převedl na třetí osoby, v obou případech za kupní cenu 780 000 Kč. Nebytové jednotky č. 12 a č. 14 stěžovatel prodal smlouvou o převodu vlast-

nictví jednotky ze dne 15. 5. 2003 za kupní cenu ve výši 1 200 000 Kč.

Stěžovatel před zahájením daňové kontroly uvedl, že nebytové prostory koupil jako komisionář na účet společnosti TES, která mu poskytla finanční prostředky na koupi. Poté, co byly nebytové prostory rekolaudovány na byty a prodány, vyplatil komitentovi výtěžek prodeje. K prokázání těchto tvrzení předložil správci daně komisionářskou smlouvu ze dne 3. 1. 2003 uzavřenou se společností TES, podle níž se zavázal na účet společnosti TES a) uzavřít kupní smlouvu na nebytové prostory, b) provést rekolaudaci nebytových prostor na byty a uzavřít kupní smlouvy o jejich prodeji a c) uzavřít smlouvu o postoupení pohledávky s MVDr. Josefem J. Dále stěžovatel předložil předběžné vyúčtování k datu 31. 12. 2003, podle nichž dne 3. 1. 2003 přijal zálohu ve výši 1 500 000 Kč a dne 15. 4. 2003 zálohu ve výši 150 000 Kč. Prodejem bytových a nebytových jednotek získal 2 760 000 Kč. Jeho příjmy při obstarání obchodní záležitosti tedy činily 4 410 000 Kč. Pokud jde o výdaje, stěžovatel uvedl zaplacení kupní ceny za nebytové prostory ve výši 1 475 000 Kč, daň z převodu nemovitostí ve výši 88 780 Kč a úhradu za postoupení pohledávky od MVDr. Josefa J. ve výši 1 650 000 Kč. Výtěžek, tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji ve výši 1 196 220 Kč, stěžovatel vrátil společnosti TES. Tyto údaje stěžovatel dále dokládal předloženými částmi peněžního deníku a dalšími doklady (příjmový a výdajový podkladní doklad ze dne 3. 1. 2003 o převzetí zálohy ve výši 1 500 000 Kč; výdajový pokladní doklad ze dne 15. 12. 2003 o vyplacení výtěžku ve výši 1 196 220 Kč; výdajový pokladní doklad ze dne 10. 1. 2003 o uhrazení kupní ceny na nákup nebytových prostor ve výši 1 475 000 Kč, doklad o zaplacení daně z převodu nemovitostí ze dne 15. 12. 2003 ve výši 88 780 Kč).

Podle původního tvrzení stěžovatele a jím předložených dokladů tedy mělo k přijetí zálohy na nákup nebytových prostor dojít na začátku roku 2003. Tomuto tvrzení ovšem odporuje smlouva o převodu vlastnictví jednotek, na základě níž se stal vlastníkem nebytových prostor a kterou stěžovatel uzavřel

s prodávajícím Ing. H. již dne 10. 5. 2002. Navíc podle výpisu ze sporožirového účtu Ing. H., který stěžovatel předložil správci daně, byla kupní cena za nebytové prostory ve výši 1 475 000 Kč uhrazena dne 18. 6. 2002. Tyto skutečnosti potvrzuje i výpověď svědka Ing. H., zaznamenaná v protokolu dožádaného Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 21. 9. 2006, který je součástí správního spisu. Na základě těchto zjištění vznikly správci daně důvodné pochybnosti o věrohodnosti tvrzení, že stěžovatel získal zálohu na nákup nebytových prostor až v roce 2003, jakož i o správnosti předložených účetních záznamů týkajících se tohoto tvrzení.

Stěžovatel uvedené pochybnosti vysvětlil (viz protokol správce daně o ústním jednání ze dne 8. 12. 2006) tak, že částku 1 500 000 Kč obdržel od MVDr. Bohumila M. a Ing. Jiřího S. již v roce 2002 na základě komisionářské smlouvy, kterou s nimi uzavřel dne 2. 4. 2002. Na konci roku 2002 se však dohodli, že závazky z této smlouvy převezme společnost TES. Do účetnictví tedy vyplacenou zálohu zahrnul až pokladním dokladem ze dne 3. 1. 2003, neboť se jednalo o prostředky poskytnuté fyzickými osobami.

Toto tvrzení stěžovatele však nemůže uspět. Podle § 15 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, účetní jednotky účtující v soustavě jednoduchého účetnictví byly povinny účtovat v peněžním deníku o „a) peněžních prostředcích v hotovosti, na účtech u finančních institucí, b) konečných příjmech a výdajích skutečně přijatých či zaplacených v účetním období a v členění potřebném pro zjištění základu daně z příjmů [a] c) průběžných položkách“. Při vedení účetnictví v soustavě jednoduchého účetnictví bylo třeba v rozhodné době postupovat v souladu s přechodným ustanovením v čl. II bodu 4. zákona č. 353/2001 Sb., kterým se mění zákon o účetnictví, podle opatření ministerstva financí ze dne 10. listopadu 2000, kterým se stanoví postupy účtování pro účetní jednotky účtující v soustavě jednoduchého účetnictví (dále jen „opatření“). Z článku VII. odst. 6 přílohy 1 citovaného opatření vyplývá, že součástí peněžního deníku mají být mj. i pře-

hledy o peněžních prostředcích v hotovosti a na bankovních účtech v členění na příjmy a výdaje, přehled o příjmech, které jsou předmětem daně z příjmů, přehled o příjmech, které nejsou předmětem daně z příjmů nebo jsou od daně z příjmů osvobozeny, i přehled výdajů souvisejících s těmito příjmy. Uvedené ustanovení nerozlišuje mezi příjmy přijatými od právnických osob a fyzických osob. Tvrzení stěžovatele, že nebylo třeba uvádět přijatou zálohu v účetních záznamech, tak nemá oporu v účetních předpisech, podle nichž měl v předmětné době postupovat. Uvádí-li tedy stěžovatel, že peněžní prostředky na nákup jednotek přijal od MVDr. Bohumila M. a Ing. Jiřího S. ještě před jejich koupí, pak měl správně tuto částku zaúčtovat do svých účetních záznamů již v roce 2002, byť jako příjem, který nebyl předmětem daně z příjmů.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem Nejvyšší správní soud sdílí pochybnosti městského soudu a finančních orgánů ohledně správnosti a věrohodnosti účetních záznamů týkajících se nabytí prostředků na koupi nebytových jednotek. Tyto pochybnosti se týkají otázky, kým a kdy byly vyplaceny stěžovateli peněžní prostředky na nákup nebytových jednotek ve výši 1 500 000 Kč. Je zřejmé, že účetní doklady předložené stěžovatelem, podle nichž mu měla zálohu vyplatit společnost TES dne 3. 1. 2003, jsou v přímém rozporu s jeho tvrzením, že mu tuto zálohu poskytli MVDr. Bohumil M. a Ing. Jiří S. již v roce 2002, tj. před uzavřením smlouvy o převodu vlastnictví jednotek ze dne 10. 5. 2002, na jejímž základě se stěžovatel stal vlastníkem nebytových prostor. Z obsahu spisu nelze zjistit, z jakých důvodů uvedené rozpory vznikly, stěžovatel dokonce v kasační stížnosti připustil, že při řešení tohoto případu pochybil. Za daného stavu tedy nelze dospět ke konečnému závěru o tom, kdy a kým byly stěžovateli peněžní prostředky na nákup nebytových jednotek vyplaceny.

Vytýká-li stěžovatel v této souvislosti městskému soudu, že neprovedl výslech svědků k objasnění těchto skutečností, je třeba v prvé řadě konstatovat, že provedení výslechu svědků v řízení před městským soudem stě-

žovatel nenavrhl. Městský soud tedy nepochybil, vycházel-li při svém rozhodování pouze z podkladů obsažených ve správním spise. Navíc je i z obsahu správního spisu zřejmé, že již v průběhu daňové kontroly byla stěžovateli dána možnost zúčastnit se výsledků svědků Ing. H. a Ing. Jiřího S. Z protokolů dožádaného Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 21. 9. 2006 a ze dne 16. 10. 2006 přitom vyplývá, že ačkoliv byl stěžovatel o výsledcích předem vyrozuměn, svého práva zúčastnit se jich a klást svědkům otázky nevyužil.

Nicméně Nejvyšší správní soud se dále zabýval i otázkou, zda zjištěné pochybnosti týkající se nabytí prostředků na koupi nebytových jednotek vyvracejí také věrohodnost komisionářské smlouvy, jak uvedl v napadeném rozsudku městský soud. Tento názor však Nejvyšší správní soud nesdílí.

V dané věci je zjevné, že tvrzení stěžovatele o vyplacení zálohy na nákup nebytových prostor nekorespondují s jeho účetními záznamy. Avšak pokud jde o příjmy stěžovatele, není mezi finančními orgány a stěžovatelem sporu o skutkovém stavu. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel v roce 2003 získal prodejem čtyř bytových a nebytových jednotek příjem ve výši 2 760 000 Kč. Vzhledem k tomu, že předmětem komisionářské smlouvy může být i závazek komisionáře koupit a případně i zcizit nemovitost, byt nebo nebytový prostor, měly se finanční orgány primárně zabývat otázkou, zda stěžovatel při zařizování obchodní záležitosti spočívající v koupi nebytových jednotek, jejich rekolaudaci a následném prodeji jednal na vlastní účet nebo na cizí účet jako komisionář. Pokud stěžovatel jednal jako komisionář, pak je třeba posuzovat příjem získaný prodejem jako zdanitelný příjem komitenta, jelikož z obsahu komisionářské smlouvy nevyplývá, že by příjem nebo jeho část náležely stěžovateli.

Stěžovatel v daném případě tvrdil, že jednal jako komisionář na účet MVDr. Bohumila M. a Ing. Jiřího S., do jejichž práv a povinností z komisionářské smlouvy s účinností od 3. 1. 2003 vstoupila společnost TES. Existenci komisionářského vztahu dokládají v prvé řadě komisionářské smlouvy, které stěžovatel

v průběhu daňové kontroly předložil. Podle komisionářské smlouvy ze dne 2. 4. 2002 uzavřené s MVDr. Bohumilem M. a Ing. Jiřím S. se stěžovatel zavázal jako komisionář k zařizování obchodní záležitosti spočívající v koupi nebytových jednotek, jejich rekolaudaci a následném prodeji. Z obsahu komisionářské smlouvy ze dne 2. 4. 2002 je dále zřejmé, že její účastníci již v době uzavření předvídali, že může dojít k změně účastníků na straně komitentů, přičemž v bodu 8 této smlouvy výslovně ujednali, že k tomu může dojít za podmínky, že komisionář (stěžovatel) uzavře s osobou vstupující do práv a povinností komitenta obdobnou komisionářskou smlouvu se stejným předmětem smlouvy. Tak se také následně stalo, když do práv a povinností komitentů poté vstoupila společnost TES, která uzavřela s komisionářem (stěžovatelem) novou komisionářskou smlouvu dne 3. 1. 2003 se stejným předmětem obchodní činnosti. Nad rámec původní komisionářské smlouvy obsahovala komisionářská smlouva ze dne 3. 1. 2003 pouze závazek stěžovatele uzavřít na účet TES smlouvu o postoupení pohledávky s MVDr. Josefem J. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že uzavření komisionářské smlouvy se společností TES potvrdil ve své výpovědi i svědek Ing. Jiří S. (viz protokol Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 16. 10. 2006). Mimoto součástí spisu je i smlouva o převzetí práv a povinností z komisionářské smlouvy uzavřená mezi MVDr. Bohumilem M. a Ing. Jiřím S. jako postupiteli a společností TES jako postupníkem.

Z obsahu uvedených komisionářských smluv tedy vyplývá, že stěžovatel vystupoval při zařizování obchodní záležitosti vlastním jménem, avšak na cizí účet, a to nejprve na účet MVDr. Bohumila M. a Ing. Jiřího S. a po uzavření komisionářské smlouvy ze dne 3. 1. 2003 na účet společnosti TES. Finanční orgány v průběhu správního řízení existenci a platnost těchto komisionářských smluv nepochybnily. Přitom i žalovaný ve svých závěrech vycházel z toho, že z hlediska právního se jedná o smlouvy platně uzavřené, byť se mylně domníval, že jde jen o stav formálněprávní a pro účely správy daní je třeba je po-

soudit podle obsahu jako půjčku. O tom, že stěžovatel jednal na cizí účet, dále svědčí i skutečnost, že stěžovatel podle dokladů obsažených ve správním spisu (viz pokladní kniha společnosti TES, výdajový a příjmový pokladní doklad ze dne 15. 12. 2003) vyplatil společnosti TES po provedení průběžného vyúčtování dne 15. 12. 2003 zbylý zůstatek z prodeje bytových a nebytových jednotek ve výši 1 196 220 Kč. Z ostatních dokladů obsažených ve správním spisu nevyplývá, že by k vyplacení částky 1 196 220 Kč společnosti TES došlo z jiných důvodů než na základě komisionářské smlouvy. Zjištění finančních orgánů tedy komisionářský vztah mezi stěžovatelem a společností TES, resp. MVDr. Bohumilem M. a Ing. Jiřím S. nevyvracejí. Skutečnost, že společnost TES nezahrnula příjem dosažený prodejem bytových a nebytových jednotek mezi zdanitelné příjmy, jak vyplývá z výpovědi Ing. Jiřího S., nelze stěžovateli přičítat k tíži. Pouhá skutečnost, že jiný daňový poplatník příjem nezdanil, totiž neznamená, že se jedná o zdanitelný příjem stěžovatele.

Za těchto okolností tedy z obsahu správního spisu nelze dovodit žádný jiný závěr než ten, že stěžovatel při zařizování obchodní záležitosti jednal jako komisionář na cizí účet. Příjem získaný prodejem bytových a nebytových jednotek tudíž nelze bez dalšího považovat za zdanitelný příjem stěžovatele. Byť je pravdou, že se v daném případě stěžovateli nepodařilo v průběhu řízení před finančními orgány odstranit vzniklé pochybnosti a vysvětlit nesrovnalosti v předložených účetních záznamech, pokud jde o původ prostředků na koupi nebytových jednotek, nemohou tyto nedostatky za daného stavu věci zpochybnit tvrzení stěžovatele, že příjem z prodeje bytových a nebytových jednotek dosáhl na cizí účet. Závěr finančních orgánů, že se jedná o zdanitelný příjem stěžovatele podle § 10 odst. 1 zákona o daních z příjmů, tedy nemá dostatečnou oporu ve správním spisu. Z tohoto důvodu měl již městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. (...)

## 2678

### Daň z přidané hodnoty: charakter závazku umožnit prohlídku domu

k § 14 a § 36 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 635/2004 Sb. a č. 377/2005 Sb.\*) (v textu jen „zákon o DPH“)

**Pokud se objednatel stavby domu zavázal umožnit následně prohlídku domu případným zájemcům o podobné stavby, je třeba jeho závazek považovat za službu ve smyslu § 14 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Uvedené platí i tehdy, pokud objednatel nepropagoval aktivně předmětný stavební systém ani nesháněl případné zájemce, poskytnutím služby se totiž rozumí také přijetí závazku zdržet se určitého jednání nebo strpět určité jednání nebo situaci [§ 14 odst. 1 písm. d) citovaného zákona].**

**Pokud zhotovitel stavby za uvedenou službu (závazek umožnit prohlídku domu) objednatel neplatil přímou úhradu, úhrada za jím uskutečněné plnění (stavba domu) odráží nejenom sjednanou cenu za předmětnou stavbu, ale i hodnotu jemu poskytnuté služby. Základem daně podle § 36 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, je součet této ceny díla a hodnoty dané služby (obvyklá cena díla snižená o hodnotu dané služby).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 8 Afs 47/2011-98)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným HOFFMANN Chrudim proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

\*) S účinností od 1. 1. 2009 byl § 14 změněn zákonem č. 302/2008 Sb. Následně byly § 14 a § 36 odst. 1 s účinností od 1. 1. 2010 změněny zákonem č. 489/2009 Sb. a s účinností od 1. 4. 2011 zákonem č. 47/2011 Sb.

Žalobkyně jako zhotovitel uzavřela roku 2003 smlouvu o dílo na dokončení novostavby rodinného domu. V ceně díla (1 364 990,90 Kč) byla zohledněna dohoda smluvních stran, kterou se objednatelé zavázali k využití svého rodinného domu jako vzorového za účelem propagace, a to formou umožnění návštěv dalším zájemcům o použitý stavební systém. Termíny návštěv byly blíže vymezeny v dodatku ke smlouvě o dílo.

Finanční úřad v Chrudimi (správce daně) doměřil rozhodnutím ze dne 26. 9. 2008 žalobkyni daň z přidané hodnoty za zdaňovací období září 2006 ve výši 45 365 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 12. 2009 zamítl odvolání žalobkyně proti dodatečnému platebnímu výměru.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 13. 1. 2011, čj. 31 Af 50/2010-45, zamítl. Krajský soud konstatoval, že cena za dílo zohledňovala závazek objednatelů poskytnout žalobkyni svůj rodinný dům za účelem propagace použitého stavebního systému, přičemž hodnota takového závazku nebyla konkrétně vyčíslena. Objednatelé tedy poskytli žalobkyni službu. Krajský soud se proto neztotožnil s námitkou žalobkyně zpochybňující postup žalovaného při daňovém posouzení předmětné smlouvy o dílo a naopak považoval za nezákonný postup žalobkyně, která odvedla daň z přidané hodnoty z částky odpovídající výši sjednané ceny za dílo.

Krajský soud posuzoval otázku vymezení základu daně, tedy to, jakou hodnotu měla mít služba, která byla poskytnuta objednateli. Soud proto hodnotil postup žalovaného a správce daně, kteří při stanovení základu vycházeli z výše nákladů vynaložených žalobkyní na stavbu rodinného domu. Přihlédl přitom ke dvěma znaleckým posudkům a katalogové ceně. Krajský soud připomněl, že hodnota služby nebyla nikde vyčíslena, neboť nedošlo k jejímu smluvnímu ujednání. Dále uvedl, že správce daně při daňové kontrole zjistil, že náklady zhotovitele činily 2 307 361,76 Kč.

Pokud tedy žalobkyně účtovala objednatelům za dokončení stavby částku 1 364 990,90 Kč, ocenila hodnotu služeb poskytnutých objednateli rozdílem do výše vynaložených nákladů. Jestliže správce daně vyměřil žalobci daň z tohoto základu, podle krajského soudu splnil požadavky § 14 zákona o DPH. Namítala-li žalobkyně, že objednatelé i jejich příbuzní prováděli některé práce na stavbě svépomocí, krajský soud zdůraznil, že hodnota těchto prací se nemohla projevit v nákladech žalobkyně a nemohla ovlivnit ani výši základu daně. Navíc takto stanovený základ daně nepřesahoval katalogovou cenu obdobných domů ani nedosahoval výše ceny stanovené jednotlivými znaleckými posudky předloženými v daňovém řízení.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž vyjádřila svůj nesouhlas se závěry krajského soudu, jež se týkaly posouzení vlivu smluvního vztahu stěžovatele s objednateli na základ daně. Namítla, že daň z přidané hodnoty se odvádí z ceny sjednané, přičemž v tomto případě byla takovou cenou cena snížená o poskytnutou slevu. Sleva nebyla poskytnuta bezdůvodně, ale protože objednatelé museli strpět obtěžování způsobené častými návštěvami lidí, kteří se přišli podívat na ukázkový rodinný dům. Nejednalo se o dvě vzájemná plnění a o vzájemné započtení cen.

Stěžovatelka se domnívala, že jí objednatelé neposkytli žádnou službu, neboť aktivně nenabízeli svůj dům k propagaci a nesháněli klienty. Zavázali se pouze umožnit prohlídku domu někomu, kdo si jej přijde prohlédnout. Právě za toto pasivní strpění, jež je podpořeno i ujednáním o umožnění návštěv, byla objednatelům poskytnuta sleva z ceny rodinného domu. Stěžovatelka v této souvislosti připomněla, že § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon č. 588/1992 Sb.“)<sup>\*)</sup>, na rozdíl od § 14 odst. 1 písm. d) zákona o DPH nepovažuje za poskytnutí služby přijetí závazku zdržet se určitého jednání nebo strpět určité jednání nebo situaci.

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 5. 2004 byl nahrazen zákonem o DPH.

Podle stěžovatelky tedy byla cenou sjednanou cena snižená o poskytnutou slevu. Cenu na úrovni vynaložených nákladů, ze které v posuzované věci vycházel správce daně i žalovaný, nepředvídá § 14 zákona č. 588/1992 Sb. ani § 36 zákona o DPH. Stěžovatelka poznamenala, že oba předpisy znají pouze cenu zjištěnou podle znaleckého posudku. Jelikož v tomto případě k takovému stanovení ceny nedošlo, základem daně měla být cena sjednaná na úrovni ceny snižené. Závěrem stěžovatelka vytkla krajskému soudu nedostatek odůvodnění ve vztahu k námitce, že § 14 zákona č. 588/1992 Sb. nákladovou cenu nezna. Krajský soud podle ní toliko uvedl, že smluvní ujednání posuzoval z pohledu § 14 tohoto zákona, aniž by však vysvětlil, o které ustanovení tohoto zákona nákladovou cenu opírá.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti, jelikož se domníval, že na základě smlouvy byla poskytnuta služba ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o DPH, jejíž poskytnutí je podle § 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona předmětem daně. Žalovaný uvedl, že ze strany stěžovatelky byla poskytnuta „sleva“, protože dům byl využíván jako vzorový. Ve výsledné ceně tedy byla zohledněna dohoda obou smluvních stran, ve které se objednatelé zavázali k využití svého rodinného domu jako ukázkového domu za účelem propagace stavebního systému a k umožnění návštěv zájemcům o tento stavební systém. Žalovaný přitom vyzdvihl skutečnost, že stěžovatelka odvedla daň ze zaplacené ceny, tj. ceny výrazně snižené, která byla pod úrovní vynaložených nákladů.

Žalovaný s odkazem na výpověď svědka dále uvedl, že stěžovatelka nezasílala, že pro ní objednatelé prováděli činnost, která se odrazila ve zvýšeném zájmu o nabízený produkt. Žalovaný proto považoval za nepochybné, že výrazně snižená cena byla objednatelům účtována vzhledem k tomu, že stěžovatelce poskytli jistou službu. Podle žalovaného tedy došlo k započtení vzájemných plateb. Jakkoliv byl takový postup možný, daň z přidané hodnoty musela být odvedena z plné ceny za zdanitelné plnění. V daném případě tak bylo třeba stanovit základ daně dle § 14 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. ve znění účinném do

30. 4. 2004, resp. § 36 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném v roce 2006, přičemž jej nebylo možné snížit o slevu. Jako základ daně proto byla stanovena cena, která by byla základem daně v případě, že by vůči stěžovatelce nebylo žádné plnění uskutečněno. Žalovaný připomněl, že správce daně přistoupil ke stanovení základu daně ve výši prokazatelně vynaložených nákladů. Poukázal na to, že tato částka byla výrazně nižší, než jsou katalogové ceny obdobných domů, a že takto stanovený základ daně ani zdaleka nedosahuje výše ocenění dle znaleckého posudku vyžádaného krajským soudem, dokonce jde o částku mírně nižší, než je ocenění podle znaleckého posudku předloženého stěžovatelkou.

Dále žalovaný vyjádřil své pochybnosti k tvrzení, že by stěžovatelka nabízela a prodávala rodinný dům se značnou ztrátou. Vykázaná účetní ztráta byla kompenzována protiplněním ze strany objednatelů, které nemohlo snížit základ daně. Stanovení základu daně na úrovni vynaložených nákladů podle žalovaného svědčí o tom, že správce daně vyšel stěžovatelce maximálně vstřícně a zvolil variantu, která byla pro ni výhodná. Navíc žalovaný podotkl, že správce daně postupoval také v souladu s čl. 72 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty. Rovněž bylo podle jeho názoru postupováno v souladu s § 4 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), podle kterého lze stavbu ocenit mimo jiné nákladovým způsobem.

Žalovaný nesouhlasil s názorem stěžovatelky, že jí objednatelé neposkytovali žádnou službu. V tomto směru odkázal na § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 588/1992 Sb. ve znění účinném v roce 2004 a konstatoval, že objednatelé nepochybně vyvíjeli činnost, ze které měla stěžovatelka užitek. Skutečnost, zda klienty aktivně vyhledávali, nebyla podle žalovaného vůbec podstatná. Ve vztahu ke zdaňovacímu období září 2006 pak žalovaný poukázal na § 14 odst. 1 písm. d) zákona o DPH.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### V.

(...) [40] Konečně Nejvyšší správní soud posuzoval důvodnost námitek týkajících se hodnocení daňových aspektů smluvního vztahu stěžovatelky s objednateli. Předně dalších úvah zdůrazňuje, že v projednávané věci je předmětem řízení zdaňovací období září 2006. Z tohoto důvodu se na tento případ vztahuje zákon o DPH, nikoliv zákon č. 588/1992 Sb.

[41] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku, že pokud objednatelé aktivně nepropagovali předmětný stavební systém a nesháněli případné zájemce o něj, neposkytovali stěžovatelce žádnou službu. Podle § 14 odst. 1 písm. d) zákona o DPH se poskytnutím služby rozumí také „přijetí závazku zdržet se určitého jednání nebo strpět určité jednání nebo situaci“. Ostatně sama stěžovatelka na uvedenou právní úpravu poukázala, a to nespíše pod dojmem, že se na posuzovaný případ aplikuje zákon č. 588/1992 Sb. Jestliže se tedy objednatelé zavázali umožnit prohlídku domu případným zájemcům o takové stavby, zcela jistě je nezbytné ve smyslu zákona o DPH považovat jejich závazek za službu.

[42] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že v rámci posuzovaného smluvního vztahu stěžovatelka uskutečnila pro objednatele plnění spočívající v dokončení stavby rodinného domu a objednatelé poskytli stěžovatelce službu spočívající v propagaci daného stavebního systému. Na tomto místě zdejší soud připomíná, že v rozsudku ze dne 28. 2. 2008, čj. 9 Afs 93/2007-84, vyslovil, že „[z]a zdanitelné plnění se považuje takové plnění, které je základem o DPH jako zdanitelné plnění vymezeno, bez ohledu na skutečnost, zda byl příslušným plátcem daně vystaven na takové zdanitelné plnění daňový doklad, či nikoliv“. V projednávané věci lze uzavřít, že z pohledu problematiky daní z přidané hodnoty byla na obou stranách tohoto smluvního vztahu uskutečněna zdanitelná plnění. Z takového závěru lze dovodit, že pokud stěžovatelka za službu objednatelů nic nezaplátila, úplata za jí uskutečněné plnění zahrnuje nejenom

sjednanou cenu za předmětnou stavbu, ale také hodnotu jí poskytnuté služby. V posuzované věci je tedy základem daně podle § 36 odst. 1 zákona o DPH právě součet této ceny díla a hodnoty dané služby. Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil s právním názorem krajského soudu, že skutečná cena za dílo představovala jednak sjednanou finanční částku a jednak předmětný závazek objednatelů. Pro úplnost zdejší soud podotýká, že s ohledem na výše uvedené nemohl stěžovatelce přisvědčit, že se jednalo o pouhé poskytnutí slevy z ceny stavby, jejíž výše proto neměla být zahrnuta do základu daně z přidané hodnoty. V projednávaném případě nebyla objednatelům poskytnuta sleva jako taková, nýbrž byla sjednána nižší cena z důvodu existence závazku objednatelů vykonat ve prospěch stěžovatelky službu spočívající ve strpění prohlídek jejich rodinného domu. Předmětná služba objednatelů představuje protihodnotu ke snížení ceny. Ostatně sama stěžovatelka vyzdvihla skutečnost, že „slevu“ neposkytla objednatelům bezdůvodně, ale právě za toto pasivní strpění prohlídek.

[43] Na základě právního závěru uvedeného v předchozím bodu tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro stanovení základu daně bylo nezbytné určit hodnotu poskytnuté služby. Zdejší soud považoval za zcela logické, že tato hodnota musela dosahovat minimálně rozdílu mezi sjednanou cenou a vyšší nákladů vynaložených na předmětné dílo. Je zřejmé, že stěžovatelka jako obchodní společnost založená za účelem dosahování zisků by v rámci své podnikatelské činnosti nesjednala bez dalšího cenu za dílo nižší než je částka, kterou na stavbu předmětného díla vynaložila. Pokud tedy správce daně za těchto podmínek stanovil základ daně jen ve výši odpovídající nákladům na stavbu, bezpochyby rozhodoval ku prospěchu stěžovatelky. Z tohoto úhlu pohledu se zdejšímu soudu jeví jako nepřipadná námitka stěžovatelky, že zákon o DPH předpokládá pouze cenu zjištěnou podle znaleckého posudku. Ze spisového materiálu totiž vyplývá, že v rámci daňového řízení byly zpracovány dva znalecké posudky, přičemž v obou byla urč-

na cena celkového díla částkou vyšší, než jakou vzal správce daně za základ daně z přidané hodnoty. S ohledem na vyslovené právní názory tak Nejvyšší správní soud uzavřel, že postup správce daně při stanovení daňové povinnosti stěžovatelky za těchto okolností neodporuje smyslu zákona o DPH. Přitom považoval za významnou také skutečnost, že žalovaný neopomněl přihlídnout i k tomu, v jaké

výši se pohybují katalogové ceny obdobných staveb i ceny určené znalci. Přestože krajský soud ve vztahu k „nákladovému způsobu“ určení základu daně nesprávně a pouze v obecné rovině poukázal na § 14 zákona č. 588/1992 Sb., ve světle výše naznačených úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jeho odůvodnění v kontextu dané části rozhodnutí obstojí.

## 2679

### Daň z přidané hodnoty: zvláštní režim pro cestovní kanceláře

k čl. 306 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty  
k § 89 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 635/2004 Sb.  
a č. 377/2005 Sb.<sup>\*)</sup> (v textu jen „zákon o DPH“)

**Přepravní společnost, která pouze zajišťuje přepravu osob tím, že poskytuje autobusovou přepravu cestovním kancelářím, a neposkytuje žádné další služby, jako je ubytování, průvodcovská činnost nebo poskytování rad, neuskutečňuje plnění, na která se vztahuje zvláštní režim pro cestovní kanceláře podle § 89 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a čl. 306 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 Afs 103/2010-274)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 11. 1992, Van Ginkel (C-163/91, Recueil, s. I-5723), ze dne 22. 10. 1998, Madgett & Baldwin (C-308/96 a C-94/97, Recueil, s. I-6229), ze dne 13. 10. 2005, Ist (C-200/04, Sb. rozh., s. I-8691).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Star Coaches proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasačních stížnostech žalobkyně.

Žalobkyně se zabývá autobusovou přepravou osob v tuzemsku i mezi členskými státy Evropské unie. Tuto přepravu zajišťuje buď vlastními autobusy, nebo prostřednictvím subdodavatelů – pomocí jiných dopravních společností, plátců daně z přidané hodnoty. Žalobkyně pro své odběratele provádí zejména transfery po městě Praze, případně okruhy po evropských městech. Odběrateli těchto přepravních služeb jsou vždy cestovní kanceláře jak tuzemské, tak i ze zemí Evropské unie nebo ze třetích zemí. Žalobkyně s těmito odběrateli vždy jedná vlastním jménem. Pokud žalobkyně zajišťuje přepravu osob

prostřednictvím subdodavatelů, nárokuje si na základě faktur od subdodavatelů vrácení daně z přidané hodnoty a svým odběratelům vystaví fakturu také s vyčleněním daně z přidané hodnoty.

Jelikož žalobkyně opakovaně uplatňovala vysoké nadměrné odpočty daně z přidané hodnoty, zahájil Finanční úřad pro Prahu 5 (správce daně) vytýkáci řízení za zdaňovací období leden a únor 2008. Na základě provedených šetření dospěl správce daně k závěru, že žalobkyně porušuje zákon o DPH. Žalobkyně totiž poskytuje cestovní službu – přepravu osob dle objednávek odběratelů (ces-

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2009 bylo ustanovení dále změněno zákonem č. 302/2008 Sb., s účinností od 1. 1. 2010 zákonem č. 489/2009 Sb.</sup>



tovních kancelářích) – a v rozporu s § 89 zákona o DPH nepoužívá zvláštní režim v případě nákupu cestovní služby od jiné osoby povinné k dani.

Na základě tohoto a dalších zjištění vydal správce daně dne 25. 6. 2008 platební výměr na daň z přidané hodnoty za leden 2008. Tímto výměrem snížil nárok na odpočet daně z přidané hodnoty o 22 745 Kč a zvýšil povinnost priznat daň z přidané hodnoty o částku 18 626 Kč. Oproti žalobkyni nárokovánému nadměrnému odpočtu ve výši 169 187 Kč uznal správce daně jako oprávněný nadměrný odpočet pouze ve výši 127 816 Kč. Dalším platebním výměrem ze dne 25. 6. 2008 na daň z přidané hodnoty za únor 2008 správce daně snížil nárok na odpočet daně z přidané hodnoty o částku 13 219 Kč a zvýšil povinnost priznat daň z přidané hodnoty o částku 99 710 Kč. Oproti žalobkyni nárokovánému nadměrnému odpočtu ve výši 175 679 Kč správce daně uznal oprávněným nadměrný odpočet ve výši 86 481 Kč.

Odvolání žalobkyně proti platebním výměrům zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 12. 2008 a ze dne 17. 12. 2008.

Rozhodnutí žalovaného o odvoláních napadla žalobkyně žalobami u Městského soudu v Praze a domáhala se jejich zrušení. V žalobních námítkách mimo jiné uvedla, že není cestovní kancelář, a proto nepoužívá zvláštní režim pro cestovní službu upravený v § 89 zákona o DPH. Dále se žalobkyně dovolávala přímého účinku článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty. Tento článek výslovně stanoví, že zvláštní režim se použije v případě, kdy cestovní kancelář poskytuje služby cestujícímu. Žalobkyně jako dopravce nemůže být považována za cestujícího. Stejně tak pod pojmem *cestující* nelze chápat odběratele žalobkyně (cestovní kanceláře). Žalobkyně dále poukázala na různá jazyková znění článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES i článku 26 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně ve vztahu k pojmům „*zákazník*“ a „*cestující*“.

Rovněž podotkla, že článek 306 směrnice Rady 2006/112/ES předpokládá, že se služba cestovního ruchu kompletuje z více služeb. Výjimkou je pouze služba ubytování, jak konstatoval Soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. 11. 1992, *Van Ginkel*, C-163/91, Recueil, s. I-5723. Použití tohoto výkladu na službu dopravy by však podle žalobkyně vedlo k neřešitelným problémům.

Městský soud v Praze námitky žalobkyně neuznal a žaloby rozsudky ze dne 18. 6. 2010, čj. 11 Ca 50/2009-29, a čj. 11 Ca 51/2011-29, zamítl. V odůvodnění uvedl, že podle rozsudku Soudního dvora ve věci *Van Ginkel* je za cestovní kancelář nutno považovat každý subjekt, který vykonává činnost obdobnou cestovní kanceláři. Zvláštní režim pro cestovní službu se vztahuje na veškeré osoby povinné k dani, které uskutečňují totožné služby v rámci jiné činnosti a nikoli jen na cestovní kanceláře. Proto i žalobcem uskutečňovaná přeprava osob podléhá zvláštnímu režimu podle § 89 zákona o DPH. Městský soud neshledal rozpor tohoto ustanovení s evropskými právními předpisy. Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Van Ginkel* uvedl, že cestovní službou je i ubytování jako jediná poskytnutá služba a není důvod vyjímát takovou službu z dosahu článku 26 šesté směrnice Rady 77/388/EHS. Také v případě přepravy osob se nemusí jednat pouze o jedinou službu, mohou být poskytnuty rady a informace a cestovní službou ve smyslu citovaného rozsudku může být i přeprava osob jako služba jediná. K namítaným rozdílům v jazykových verzích znění článku 26 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS a článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES městský soud poznamenal, že není k dispozici výkladové stanovisko Soudního dvora. Pouze na základě úvah o správnosti překladu předpisu evropského práva nelze podle městského soudu usuzovat na nesprávnou implementaci směrnice do českého právního řádu.

Proti rozsudkům městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. V kasačních stížnostech uvedla, že na její případ nelze aplikovat rozsudek Soudního dvora ve věci

*Van Ginkel*, neboť není cestovní kanceláří ani organizátorem turistických zájezdů. Jejím předmětem činnosti je dle výpisu z obchodního rejstříku pronájem bytů a nebytových prostor a silniční motorová doprava. Žalobkyně neposkytovala svým odběratelům ubytování ani jiné služby, které by bylo možno považovat za souhrnnou službu srovnatelnou s činnostmi poskytovanými cestovní kanceláří. V další námitce žalobkyně poukázala na rozpor mezi § 89 odst. 1 zákona o DPH a článkem 306 směrnice Rady 2006/112/ES. Zatímco zákon o DPH hovoří o poskytovateli cestovní služby a o zákazníkovi, směrnice hovoří o cestovní kanceláři a o cestujícím. Zákon o DPH tedy podle žalobkyně ukládá povinnost uplatňovat zvláštní režim nad rámec směrnice Rady 2006/112/ES, a to i pro případy, kdy cestovní službu neposkytuje cestovní kancelář. V zákoně o DPH není obsažena definice pojmu *zákazník*. V souladu se zásadou nepřímého účinku je proto podle žalobkyně třeba za *zákazníka* považovat konečného uživatele daného výrobku či služby (cestujícího). Žalobkyně však poskytovala svoje služby cestovním kancelářím, které teprve následně poskytovaly cestovní službu konečným uživatelům. Žalobkyně se současně dovolávala i přímého účinku směrnice Rady 2006/112/ES, neboť § 89 odst. 1 zákona o DPH je podle jejího názoru v jasném rozporu s čl. 306 citované směrnice, a žalobkyně má tudíž právo dovolávat se postupu podle směrnice. Závěrem kasačních stížností žalobkyně vytýká městskému soudu, že nepoložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

Ke kasačním stížnostem podal vyjádření žalovaný, který nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že není cestovní kanceláří a nevztahuje se na ni zvláštní režim pro cestovní službu. Směrnice Rady 112/2006/ES sice uvádí pojem cestovní kancelář, avšak nedefinuje ho. Směrnice tak neurčuje členským státům rozsah pojmu cestovní kancelář, a je tudíž zcela na národních zákonodárcích členské země, jak aplikují tento pojem do svého národního zákona. Dále žalovaný odkázal na rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 10. 2005, *IŠt*, C-200/04, Sb. rozh., s. I-8691, a ze dne 22. 10. 1998, *Madgett & Baldwin*, C-308/96 a C-94/97, Re-

cueil, s. I-6229, jakož i na výše citovaný rozsudek ve věci *Van Ginkel*. Z těchto rozhodnutí žalovaný dovodil, že pod pojem *cestovní kancelář* lze zařadit široké spektrum subjektů, které se zabývají poskytováním cestovních služeb, bez ohledu na to, zda jsou formálně cestovní kanceláří. Žalovaný souhlasil s žalobkyní, že jazyková znění článku 306 se různí ve vztahu k pojmům „*cestující*“ a „*zákazník*“. Podle žalovaného však překlad do češtiny slovem „*cestující*“ není vhodný. V souladu s rozsudkem Soudního dvora ve věci *Van Ginkel* je totiž cestovní službou také ubytování jako jediná poskytnutá služba. Podle žalovaného se *zákazník*, který se ubytuje, nenazývá *cestující*. Dodržení užšího výkladu pojmu *cestující* ve smyslu konečného uživatele výrobku či služby by bylo v praxi pro poskytovatele cestovní služby téměř nemožné. Znamenalo by značné problémy se zjišťováním, zda osoba, které je cestovní služba prodávána, službu sama spotřebuje, či nikoliv. Na rozdíl od žalobkyně se žalovaný dále domníval, že pro aplikaci přímého ani nepřímého účinku směrnice nejsou splněny podmínky. Vnitrostátní ustanovení zákona o DPH je jednoznačné a nemožňuje několik výkladů. Žalovaný rovněž upozornil, že Evropská komise vede s Českou republikou řízení o porušení smlouvy ve smyslu prvního pododstavce článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie právě ve věci uplatňování zvláštního režimu pro cestovní kanceláře. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti žalobkyně jako nedůvodné zamítl.

Nejvyšší správní soud rozsudky Městského soudu v Praze zrušil a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

#### III. A Předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie

[13] Podstatou projednávaného případu je vyřešení otázky, zda se na určitá plnění poskytovaná žalobkyní aplikuje zvláštní režim

pro cestovní kanceláře ve smyslu článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES, resp. podle § 89 odst. 1 a 2 zákona o DPH. Je přitom zřejmé, že žalobkyně jednala se svými odběrateli vždy svým jménem, a je tudíž splněna základní podmínka článku 306 citované směrnice.

[14] Ustanovení § 89 odst. 1 zákona o DPH v této souvislosti hovoří o zákazníkovi. Druhý odstavec téhož ustanovení pod písmenem b) zákazníka definuje jako osobu, jíž byla poskytnuta cestovní služba. Z toho je zřejmé, že český zákon o DPH vymezuje okruh osob, jimž cestovní kancelář poskytuje službu, velmi široce a neomezuje jej jen na cestující (konečné spotřebitele služby). O zákazníkovi rovněž hovořil článek 26 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS; naopak článek 306 směrnice Rady 2006/112/ES pracuje s užším pojmem cestující. Rovněž jednotlivé jazykové verze článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES se v tomto ohledu liší: zatímco například anglické, slovenské, polské, finské nebo portugalské znění používá výraz „zákazník“, francouzské, německé, španělské nebo slovinské znění používá výraz „cestující“. Také odborná literatura potvrzuje, že praxe členských států je odlišná. Zatímco některé členské státy vychází z užšího významu „cestující“, jiné vychází ze širšího významu „zákazník“ a zvláštnímu režimu podrobují i transakce mezi cestovními kancelářemi a jinými osobami než cestujícími (srov. Berger, W.; Kindl, C.; Wakounig, M. *Směrnice ES o dani z přidané hodnoty. Praktický komentář. Přeložila Kristýna Šimáčková*. Praha: Vox, a. s., 2010, s. 639). Jelikož se tedy výklad právní úpravy ve směrnici jevil Nejvyššímu správnímu soudu jako nejasný, považoval za nutné položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda se článek 306 směrnice Rady 2006/112/ES vztahuje pouze na plnění poskytnutá cestovními kancelářemi konečným spotřebitelům cestovní služby (cestujícími), nebo i na plnění poskytnutá jiným osobám (zákazníkům).

[15] Pokud by Soudní dvůr vyložil, že se článek 306 směrnice Rady 2006/112/ES vztahuje i na plnění poskytnutá jiným osobám (zákazníkům), uplatnil by se citovaný článek i na případ žalobkyně. Ta totiž poskytovala

službu nikoliv cestujícím, nýbrž cestovními kancelářím (tedy zákazníkům). V takovém případě bylo ovšem dále nutno vyjasnit, zda lze žalobkyni považovat za cestovní kancelář ve smyslu článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES.

[16] Žalobkyně není cestovní kancelář v běžném slova smyslu, nýbrž přepravní společností zabývající se přepravou osob. Neposkytuje žádné další služby, které jsou zpravidla spojovány s činností cestovních kancelářů, nenabízí svým zákazníkům ani informační a konzultační služby. Dosavadní judikatura Soudního dvora sice vnímá pojem cestovní kancelář značně široce, nicméně případem vymezeným v projednávané věci se dosud nezabývala. Úvaha žalovaného o obdobné aplikaci judikátu *Van Ginkel* na žalobkyni byla podle názoru Nejvyššího správního soudu příliš zkratkovitá. Nebrala totiž v potaz veškeré Soudním dvorem vyslovené podmínky v rozsudku *Van Ginkel* ani odlišnosti projednávaného případu.

[17] Ve věci *Van Ginkel* bylo nepochybné, že se jednalo o cestovní kancelář v běžném slova smyslu. Vynětí služeb cestovní kanceláře zahrnujících pouze ubytování a nikoliv dopravu ze zvláštního režimu by přitom podle Soudního dvora vedlo ke komplikovanému daňovému systému. Navíc ubytování nabízené cestovními kancelářemi nemusí být omezeno pouze na tuto službu, ale zahrnuje i služby informační, poradní a rezervaci ubytování (body [23] a [24] rozsudku). Žalobkyně v projednávaném případě však není cestovní kancelář v běžném slova smyslu a neposkytuje ani žádné doplňkové informační, poradní či rezervační služby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo lze na žalobkyni aplikovat ani závěry Soudního dvora vyslovené ve věci *Madgett & Baldwin*. V této věci se nejednalo o cestovní kancelář v běžném slova smyslu (situace obdobná žalobkyni), nýbrž o provoz hotelu. Hoteliéři však současně s ubytováním nabízeli svým zákazníkům dopravu do hotelu a jednodenní poznávací výlet po okolí. Jednalo se tedy o služby pokračující obvyklý servis tradičně svěřený hotelům, které měly výrazný vliv na celkovou cenu za pobyt v hotelu. Proto Soudní dvůr

uzavřel, že je třeba aplikovat zvláštní režim daně z přidané hodnoty (body [24] až [27] rozsudku). Žalobkyně v projednávané věci však žádné služby překračující obyčklý servis spojený s její činností nenabízela (např. ubytování, průvodcovskou činnost apod.). Podle názoru Nejvyššího správního soudu nebylo možné na případ žalobkyně použít závěry Soudního dvora obsažené v rozsudcích ve věcech *Van Ginkel a Madgett & Baldwin*, ani pozdější rozhodnutí ve věci *IST* a rozsudek ze dne 9. 12. 2010 *Minerva Kulturreisen*, C-31/10 (dosud nepublikováno). Výklad článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES proto nebyl podle mínění Nejvyššího správního soudu zcela jasný a ve vztahu k žalobkyni jej nebylo možno považovat za *acte éclairée*. Před Nejvyšším správním soudem tedy vyvstala druhá otázka, zda do zvláštního režimu zavedeného článkem 306 směrnice Rady 2006/112/ES spadá i poskytnutí služby přepravy osob zákazníkovi přepravní společností, která není cestovní kancelář v běžném slova smyslu a neposkytuje ani jiné služby cestovní kanceláře (informace, konzultace).

[18] Nejvyšší správní soud proto v souladu s článkem 267 Smlouvy o fungování Evropské unie usnesením ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 Afs 103/2010-73, předložil Soudnímu dvoru uvedené předběžné otázky a současně podle § 48 odst. 1 písm. e) s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 předsedkyně senátu řízení ve věci samé přerušila. Soudní dvůr na předložené předběžné otázky odpověděl usnesením ze dne 1. 3. 2012 ve věci *Star Coaches*, C-220/11 (dosud nepublikováno).

[19] Soudní dvůr nejprve vyjasnil, že první otázka se týká věcné působnosti zvláštního režimu daně z přidané hodnoty podle článků 306 až 310 směrnice Rady 2006/112/ES a druhá se týká osobní působnosti tohoto režimu. Podle názoru Soudního dvora bylo třeba odpovědět nejprve na druhou otázku, přičemž odpověď na ni bylo lze dovodit z dosavadní judikatury týkající se článku 26 šesté směrnice Rady 77/388/EHS, jehož znění je převzato do článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES (viz body [15] až [18] usnesení ve věci *Star Coaches*).

[20] Soudní dvůr tedy s odkazem na svoji shora citovanou judikaturu konstatoval, že cílem zvláštního režimu DPH zavedeného článkem 26 šesté směrnice Rady 77/388/EHS je přizpůsobit použitelná pravidla specifické povaze činnosti cestovních kanceláří a organizátorů turistických zájezdů. Služby poskytované těmito podniky se vyznačují tím, že se zpravidla skládají z několika služeb, zejména z oblasti dopravy a ubytování, jež jsou uskutečňovány jak na území členského státu, kde má podnik své sídlo nebo stálou provozovnu, tak mimo něj. Použití obecných právních pravidel týkajících se místa zdanění, základu daně a odpočtu daně na vstupu by z důvodu četnosti a místa poskytovaných služeb působilo zmíněným podnikům praktické potíže, jež by jim mohly bránit v provádění jejich činnosti (bod 19 usnesení ve věci *Star Coaches*).

[21] Z judikatury Soudního dvora dále plyne, že bez ohledu na formální povahu hospodářského subjektu jsou důvody, na nichž se zakládá zvláštní režim použitelný na cestovní kanceláře a organizátory turistických zájezdů, platné rovněž v případě, že tento subjekt není cestovní kancelář nebo organizátorem turistických zájezdů ve smyslu, který je těmito pojmy běžně přisuzován, ale že v rámci jiné činnosti uskutečňuje plnění totožná s plněními uskutečňovanými uvedenými kanceláři či organizátory. Není tedy vyloučeno, aby se zvláštní režim uvedený v článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES vztahoval na služby autobusového přepravce, jenž v případě, že nepoužívá vlastní autobusy, využívá přepravních služeb subdodavatelů, kteří jsou plátcí daně z přidané hodnoty. Okolnost, že takové služby nezahrnují ubytovací služby, nestačí k vyloučení toho, aby spadaly do působnosti tohoto ustanovení. Soudní dvůr nicméně s odkazem na své rozsudky *Van Ginkel a Minerva Kulturreisen* zdůraznil, že by však bylo ještě třeba, aby se tyto služby neomezovaly na jedinou službu a vedle přepravy zahrnovaly i další služby, jako je poskytování informací a rad ohledně sortimentu nabídek dovolené a rezervací cest autobusem. Z rozsudku *Van Ginkel* totiž nelze vyvodit, že se zvláštní režim stanovený v článku 26 šesté

směrnice vztahuje na každou samostatnou službu, kterou poskytuje cestovní kancelář nebo organizátor turistických zájezdů (viz body 21 až 23 usnesení ve věci *Star Coaches*).

[22] Soudní dvůr tedy odpověděl na druhou předloženou předběžnou otázku následovně: „*Přepravní společnost, která pouze zajišťuje přepravu osob tím, že poskytuje autobusovou přepravu cestovním kancelářím, a neposkytuje žádné další služby, jako je ubytování, průvodcovská činnost nebo poskytování rad, neuskutečňuje plnění, na které se vztahuje zvláštní režim pro cestovní kanceláře podle článku 306 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.*“ S ohledem na tuto odpověď Soudní dvůr neshledal důvod zabývat se dále první předběžnou otázkou. (...)

### III. B Aplikace závěrů Soudního dvora na projednávanou věc

[24] Usnesení Soudního dvora ve věci *Star Coaches* do značné míry předurčuje výsledek projednání podaných kasačních stížností. Žalobkyně není cestovní kancelář v běžném smyslu slova, nýbrž přepravní společností. To však nevylučuje, aby se na žalobkyni vztahoval zvláštní režim pro cestovní kanceláře (bod [22]), z čehož evidentně vycházel správce daně, žalovaný a posléze též městský soud. Tato skutečnost ovšem sama o sobě pro aplikaci zvláštního režimu nepostačuje: podle Soudního dvora by bylo nutné, aby žalobkyně vedle přepravy poskytovala i další služby, jako je poskytování informací a rad ohledně sortimentu nabídek dovolené a rezervací cest autobusem. Je to logické, neboť účelem zvláštního režimu, jak bylo opakovaně Soudním dvorem vyloženo, je ulehčit cestovním kancelářím, neboť aplikace obecného režimu daně z přidané hodnoty na komplex služeb, které poskytují, by jim způsobovala praktické potíže.

[25] V tomto světle je tedy nutno číst zákon o DPH, jenž v § 89 odst. 2 písm. c) hovoří o tom, že cestovní službou je i poskytnutí služby zákazníkovi, která zahrnuje pouze jednu nakoupenou službu cestovního ruchu ubytování nebo dopravy. Není možné abstrahovat od účelu zvláštního režimu a izolovaně

lpět na výkladu, že každá služba dopravy (přepravy osob) či ubytování podléhá zvláštnímu režimu. Zákon tu výslovně hovoří o **službě cestovního ruchu**, jíž může být ubytování nebo doprava. Aby doprava (přeprava osob) tedy byla službou cestovního ruchu, musí být ve smyslu judikatury Soudního dvora postaveno najisto, že poskytovatel takové služby poskytuje ještě nějaké další služby typické pro cestovní ruch, byť by se jednalo ve vztahu k samotné dopravě o služby doplňkové. Jen v takovém případě dojde naplnění účelu zvláštního režimu.

[26] Ze správního spisu i z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že žalobkyně žádné takové služby v dotčených zdaňovacích obdobích neposkytovala. Žalobkyně pouze na základě objednávek převážně cestovních kanceláří poskytovala těmto cestovním kancelářím jednu službu spočívající v přepravě osob (klientů těchto kanceláří). Některé z těchto objednávek žalobkyně realizovala patrně z nedostatku vlastních autobusů subdodavately, tj. nakoupila předmětnou službu (přepravu osob) od jiných osob povinných k dani. V žádném případě ovšem žalobkyně neposkytovala cestovním kancelářím ani jejich klientům další služby srovnatelné se službami cestovních kanceláří (tj. balíčky zahrnující kromě samotné přepravy osob též např. informace a poradenství, rezervační služby, průvodcovskou činnost, ubytování apod.). K tomu viz zejména přijaté a vydané faktury včetně objednávek, z nichž je zcela zjevné, že objednatelé objednávají pouze zajištění přepravy osob v určitý čas na určité místo, dále s. 2 zpráv o výsledku vytýkacího řízení ze dne 11. 6. 2008, a též s. 2 a 5 napadených rozhodnutí žalovaného. V průběhu daňového řízení tedy nebylo prokázáno, že by žalobkyně poskytovala cestovní službu ve smyslu § 89 odst. 2 písm. c) zákona o DPH. Správce daně a žalovaný tak v rozporu se zákonem aplikovali na žalobkyni ve vztahu k některým plněním zvláštní režim pro cestovní kanceláře podle citovaného ustanovení, a napadená rozhodnutí žalovaného jsou proto v tomto ohledu nezákonná. Městský soud pak pochybil, když se ztotožnil s názorem správních orgánů a napadená rozhodnutí nezrušil. Kasační stížnosti jsou v této části důvodné. (...)

## Spotřební daně: zajištění vybraných výrobků

k § 41 odst. 4 a § 42 odst. 1 písm. a) až d) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 217/2005 Sb., č. 575/2006 Sb. a č. 59/2010 Sb.

Není vyloučeno, aby v rámci kontroly množství a druhu přepravovaného zboží dle § 41 odst. 4 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, celní orgán zjistil i jiná pochybení, která mohou být důvodem pro zajištění vybraných výrobků dle § 42 odst. 1 písm. a) až d) citovaného zákona. V takovém případě je však nutno taková pochybení specifikovat a podřadit pod případná porušení povinností, s nimiž zákon o spotřebních daních spojuje postup dle § 42, a vést stran odstranění takových pochybeností dle jejich povahy určitý zákonem presumovaný postup a identifikovat relevantní řízení, v němž mají být zjištěna pochybení hodnocena a mají z nich být vyvozeny relevantní dopady; přitom je třeba brát v úvahu smysl a účel zákonného opatření.

Zajištění vybraných výrobků dle § 42 citovaného zákona však nelze bez dalšího provést toliko s odkazem na kontrolu, která byla provedena dle § 41 odst. 4 citovaného zákona, přitom bylo konstatováno, že závady v rámci této kontroly nebyly shledány.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2012, čj. 5 Afs 25/2012-30)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Rock Oil plus proti 1) Celnímu ředitelství České Budějovice a 2) Celnímu úřadu České Budějovice o spotřební daň, o kasačních stížnostech žalovaných.

Krajský soud v Českých Budějovicích vydal dne 7. 12. 2011 rozhodnutí čj. 10 Af 81/2010-196, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného ad 2) ze dne 16. 4. 2010 a rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 27. 5. 2010 vydaná ve věci zajištění vybraných výrobků žalobce podle § 42 zákona o spotřebních daních.

Krajský soud konstatoval, že jestliže předmětem kontroly podle § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních ve znění platném v době kontroly může být výlučně druh a množství dopravovaných vybraných výrobků, potom za situace, kdy druh a množství kontrolovaných vybraných výrobků souhlasí s údaji v elektronickém průvodním dokladu, je zajištění vybraných výrobků vybočením z mezí daných § 41 odst. 4 a § 42 odst. 1 písm. c) zákona o spotřebních daních. V této souvislosti krajský soud konstatoval, že v dané věci nebyly žádné závady shledány, kontrola dle § 41 odst. 4 citovaného zákona tudíž skončila bez závad. Na základě takového výsledku kontroly nelze vybrané výrobky a dopravní prostředek zajistit; údaje, které bylo možno kontrole

podrobit, nebyly nesprávné nebo nepravdivé ve smyslu § 42 odst. 1 písm. c) zákona o spotřebních daních.

Žalovaní dle krajského soudu pochybili, pokud nezhodnotili, způsobuje-li uvedení chybějící datové skupiny nesprávnost či nepravdivost údajů v elektronických přepravních dokladech. Rozhodnutí celních orgánů jsou dle krajského soudu nepřezkoumatelná, neboť chybí podřazení vady dovozené celními orgány textu právní normy, podle které lze zajištění realizovat.

Žalovaní (stěžovatelé) podali proti tomuto rozsudku shodné kasační stížnosti, v nichž tvrdili, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku stran zákonného rozsahu oprávnění celního úřadu ke kontrole vybraných výrobků v souvislosti s jejich následným zajištěním.

Stěžovatelé s tímto závěrem nesouhlasili a poukazovali na to, že podstatou oprávnění celních orgánů dle § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních je možnost zastavovat a kontrolovat dopravní prostředky za účelem zjiš-

tění, zda druh a množství dopravovaných vybraných výrobků odpovídají údajům na průvodních dokladech. Stěžovatelé dále poukazovali na § 42 odst. 1 písm. c) zákona o spotřebních daních, které opravňuje celní orgány k zajištění vybraných výrobků i dopravních prostředků, jestliže údaje na průvodních dokladech se jeví jako nesprávné či neúplné. Pokud by směly celní orgány hodnotit pouze údaje o množství a druhu zboží bez ohledu na další skutečnosti a bez kontroly jiných údajů, nebylo by možné při „správnosti“ údajů o množství a druhu zboží ani např. konstatovat, že doklad je falešný.

Stěžovatelé tvrdili, že z § 42 zákona o spotřebních daních žádné omezení co do rozsahu údajů, pro jejichž nesprávnost, resp. absenci mohou celní orgány vybrané výrobky zajistit, nevyplývá. Jestliže tedy stěžovatel při kontrole prováděné v souladu s § 41 odst. 4 citovaného zákona zjistil jako první, že údaje na průvodních dokladech jsou nesprávné a neúplné, byl oprávněn dopravované vybrané výrobky včetně dopravních prostředků zajistit podle § 42 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o spotřebních daních; zajištěním tedy nedošlo k vybočení ze zákonných mezí.

Žalobce souhlasil s posouzením věci po právní stránce tak, jak učinil krajský soud. Žalobce nikdy nezpochybil právo kontroly, které zákon orgánům celní správy nesporně svěřil; není tedy sporné to, zda stěžovatel může kontrolovat doklady, jakož i to, zda vozidla mají či nemají skryté schránky, tedy zda může kontrolovat cokoli, co by mohlo u kontrolované osoby souviset s daňovou povinností. Dle žalobce je však nepřipustné, aby kontrola vykonávaná celními orgány směřující ke zjištění skutečností rozhodných pro vyměření spotřební daně byla realizována výhradně s odkazem na § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních – v daném ustanovení zákon striktně a jednoznačně uvádí, co je předmětem kontroly (množství a druh zboží).

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kontrola v projednávané věci byla zahájena dle § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních a účelem této kontroly bylo porovnat druh a množství přepravovaného zboží s údaji o druhu a množství dopravovaného zboží v průvodních dokladech. V tomto smyslu kontrola nekonstatovala žádné nesrovnalosti. Z protokolu o kontrole jiný účel kontroly nevyplývá.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybnuje oprávnění celních orgánů provádět kontrolu žalobce kdykoli a kdekoli v průběhu přepravy vybraných výrobků, kontrolovat množství a druh přepravovaného zboží, náležitosti průvodních dokladů, jakož i skutečnosti jiné. Ustanovení § 41 zákona o spotřebních daních zcela jistě není jediným ustanovením, které opravňuje celní orgány k provedení kontroly, představuje určité generální oprávnění celních orgánů k určité činnosti – výkonu správy daní. Celní orgány jsou přitom povinny postupovat v intencích procesních postupů dle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, resp. zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>\*)</sup>; platí (platilo) pro ně tedy bez výhrady ustanovení o řízení a postupech dle daňového řádu – v dané době např. též i § 15 o místním šetření dle zákona o správě daní a poplatků.

Nejvyšší správní soud ani nezpochybnuje tvrzení stěžovatele, že institut zajištění vybraných výrobků dle § 42 zákona o spotřebních daních lze aplikovat i na zjištění učiněná v souvislosti s kontrolním oprávněním dle § 41 odst. 4 téhož zákona. Nelze proto konstatovat, že celní orgány mohou v rámci kontroly dle § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních kontrolovat pouze druh a množství přepravovaných vybraných výrobků a nemohou podrobit kontrole i jiné skutečnosti (takto nadto krajský soud otázku neposoudil, jak stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí, pouze konstatoval, že nelze provést zajištění vybraných výrobků na základě kontroly provedené

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.</sup>

dle § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních, při níž nebyly shledány nedostatky, resp. ze zjištění nedostatků jiného charakteru nelze bez dalšího jen s odkazem na dané ustanovení přistoupit k zajištění vybraných výrobků dle § 42 citovaného zákona).

Nutno uvést, že § 41 a § 42 zákona o spotřebních daních, které opravňují celní orgány ke kontrole, jsou zcela odlišné instituty, nejsou nikterak podmiňující a nelze je zaměňovat. Nelze bez dalšího však provést zajištění vybraných výrobků dle § 42 s odkazem na kontrolu, která byla provedena dle § 41 odst. 4, přitom bylo konstatováno, že závady v rámci této kontroly nebyly shledány. Jinými slovy nelze odůvodnit zajištění vybraných výrobků dle § 42 odst. 1 písm. c) s odkazem na § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních, tedy *de facto* tím, že nebyly shledány závady; takové zdůvodnění postrádá logiku. Je proto nutno vždy identifikovat řízení, které je vedeno, a v němž celní orgány zjistily pochybení, které by odůvodňovalo zajištění vybraných výrobků dle § 42 zákona o spotřebních daních. V daném případě byly předmětem kontroly, která byla zahájena a v protokole z ústního jednání ze dne 15. 4. 2010 deklarována, toliko druh a množství vybraných výrobků, přitom z protokolu vyplývá, že v množství ani v druhu přepravovaných výrobků nebyly zjištěny nesrovnalosti. Není zcela jistě vyloučeno, jak bylo předesláno výše, že v rámci kontroly množství a druhu přepravovaného zboží celní orgán může zjistit i jiná pochybení, která mohou být důvodem pro zajištění vybraných výrobků dle § 42 odst. 1 písm. a) až d) zákona o spotřebních daních. V takovém případě je však nutno taková pochybení specifikovat a podřadit pod případná porušení povinností, s nimiž zákon o spotřebních daních spojuje postup dle § 42, a věst stran odstranění takových pochybností dle jejich povahy určitý zákonem presumovaný postup a identifikovat relevantní řízení, v němž mají být zjištěná pochybení hodnocena a mají z nich být vyvozeny relevantní dopady; přitom je třeba brát smysl a účel zákonného opatření. Nelze však poté, kdy samotná kontrola provedená dle § 41 odst. 4 zákona o spotřebních daních je

bez zjištění, bez dalšího (např. bez provedení místního šetření v intencích zákona o správě daní a poplatků, který je řízení ve věcech spotřebních daní dopadá) přistoupit k zajištění vybraných výrobků dle § 42 citovaného zákona. Celní orgány uvedly, že byly zjištěny **nesrovnalosti** ohledně správnosti údajů, které byly uvedeny na průvodních dokladech. V této souvislosti je třeba uvést, že sám stěžovatel s ohledem na „[o]statní jinak správně uváděné údaje na dalších dokladech provázejících předmětné minerální oleje svědčící o místě přímého dodání, které bylo oprávněnému příjemci povoleno jako místo ukončení dopravy vybraných výrobků, splnění ostatních povinností spojených s dopravou a s přihlédnutím k nejednotnosti přístupu členských států k vyplňování průvodních dokladů“ konstatoval ve svém rozhodnutí, že nelze vykládat právní předpisy v dané věci formalisticky bez ohledu na skutečný obsah úkonů, a proto následně v řízení o propadnutí věci rozhodl (až) dne 1. 10. 2010 o tom, že se propadnutí zajištěných věcí (ze dne 15. 4. 2010) neukládá. Takovou úvahu však měl vést celní orgán již v době, kdy na základě všech těchto indicií, které ve své sféře měl (změna sídla zapsaná v obchodním rejstříku při ztotožnění příjemce, nejednalo se tedy o společnost fiktivní nebo zcela odlišnou od společnosti, která disponovala příslušným oprávněním, k nevyplnění datové skupiny 7 došlo mimo jiné i v důsledku postupu rakouských celních orgánů, které předmětnou nevyplněnou datovou skupinu akceptovaly, přepravce uvedl, že stejným způsobem provádí přepravu, tj. se stejně vyplněnými doklady, již cca od července minulého roku a nikdy neměl problém atd.), rozhodl bez dalšího o zajištění vybraných výrobků, aniž by se jakkoli nesrovnalosti v údajích, jak sám uvedl, zabýval a vyhodnotil je z hlediska jejich závažnosti, povahy, tedy z hlediska naplnění podmínek pro zajištění vybraných výrobků. Bylo namíste, měl-li celní orgán pochybnosti o údajích v předložených dokladech, vyhodnotit, zda tyto nesrovnalosti jsou takové intenzity, že by bylo lze zpochybnit doklad jako takový, tzn. usoudit, že se zde nejedná o doklad ve smyslu § 27 zákona o spotřebních daních a přeprava



je prováděna bez dokladu nebo, zda se jedná o pochybení, resp. nesrovnalost, které by bylo lze odstranit na místě, resp. bezprostředně, a závěr o neexistenci dokladu není důvodný. V případě nevyplnění všech požadovaných údajů v průvodním dokladu by potom mohl např. celní orgán dospět k závěru, že je dán důvod k zajištění vybraných výrobků, avšak nikoli dle § 42 odst. 1 písm. c) zákona o spotřebních daních, neboť chybí-li údaj zcela, nelze zde dovést, že se jedná o údaj vyplněný **nesprávně nebo nepravdivě** (stěžovatel

v kasační stížnosti směřuje k poněkud zavádějícímu výkladu, používá-li formulaci neodpovídající dikci zákona, když uvádí, že se jedná o údaje nesprávné či neúplné). Pokud by celní orgán dospěl k závěru, že nesrovnalosti a vady průvodního dokladu jsou takové intenzity, že nelze předložený doklad považovat za doklad ve smyslu § 27 zákona o spotřebních daních, potom by bylo lze zvažovat důvod zajištění dle § 42 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních. Takové hodnocení celní orgány však neprovedly. (...)

## 2681

### Spotřební daň: daň z lihu

k § 70 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2004 a 2005

k § 2 odst. 1 písm. o) a § 4 zákona č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu), ve znění účinném do 31. 12. 2010

**Pokud provozovatel pěstitelské pálenice zaplatí podle § 70 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, daň ve snížené sazbě zatěžující pěstitelské pálení za vypálení lihu pro osobu, která ve skutečnosti nesplňuje podmínky pro pěstitele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. o) zákona č. 61/1997 Sb., o lihu, je namístě, aby takovému provozovateli byla doměřena daň do výše odpovídající základní sazbě. Je totiž právě na provozovateli pěstitelské pálenice, aby si ověřil pravdivost údajů, jimiž pěstitelé prokazují, že podmínky tohoto ustanovení splňují.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, čj. 2 Afs 11/2012-48)*

**Prejudikatura:** č. 419/2004 Sb. NSS, č. 1743/2009 Sb. NSS, č. 1769/2009 Sb. NSS a č. 2532/2012 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 173/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 485/98).

**Věc:** Veřejná obchodní společnost B & B Palírna „Pod lípou“ proti Celnímu ředitelství Ostrava o spotřební daň, o kasační stížnosti žalobkyně.

V roce 2006 celní úřad zahájil u žalobkyně jako provozovatelky pěstitelské pálenice daňovou kontrolu spotřební daně z lihu. Na základě této kontroly zjistil, že někteří pěstitelé uvedení ve zprávě o daňové kontrole překročili limit vypáleného lihu stanovený zákonem, nebo neprokázali, že jsou pěstiteli ve smyslu § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu, takže nebyli oprávněni nechat si žalobkyní vyrobit líc za sníženou sazbu spotřební daně z lihu. Při daňové kontrole vycházel celní úřad

z údajů poskytnutých katastrálními orgány, které u některých pěstitelů nedohledaly vlastnictví k žádným nemovitostem. Na základě této zprávy o daňové kontrole vydal celní úřad dne 14. 3. 2007 dodatečné platební výměry za zdaňovací období listopad 2004, prosinec 2004, leden 2005, únor 2005 a březen 2005. V nich celní úřad žalobkyni dodatečně vyměřil spotřební daň z lihu v základní sazbě podle § 70 zákona o spotřebních daních, a to jednak ve vztahu k pěstitelům, kteří překroči-

li zákonný limit pro sníženou sazbu daně, jednak u osob, které neoprávněně tvrdily, že jsou pěstiteli. Stěžovatelka podala proti těmto platebním výměrům odvolání, která žalovaný rozhodnutími ze dne 16. 10. 2007 a ze dne 8. 10. 2007 zamítl. Stejně tak zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 5. 2. 2009, čj. 22 Ca 422/2007-56, první žalobu žalobkyně proti těmto rozhodnutím.

V roce 2009 celní úřad v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 7 Afs 95/2008-43, č. 2532/2012 Sb. NSS, přikročil k přezkoumání daňových rozhodnutí. Podle zmíněného rozsudku je překročení množstevního limitu u pěstitelského pálení správním deliktem pěstitelů postižitelným podle zákona o lihu, nezakládá však povinnost provozovatele pěstitelské pálenice uhradit za líh vyrobený nad množstevní limit částku odpovídající rozdílu mezi základní a sníženou sazbou daně z lihu. V případě stěžovatelky z toho vyplynulo, že jí měla být doměřena spotřební daň za líh vypálený pro osoby, které neoprávněně tvrdily, že jsou pěstiteli, nikoli však za líh vypálený pro skutečné pěstitelů nad limit 30 litrů lihu na osobu. V souladu s těmito závěry celní úřad dne 26. 1. 2010 pěti rozhodnutími změnil své předchozí dodatečné platební výměry na spotřební daň z lihu.

Proti těmto pěti rozhodnutím celního úřadu podala žalobkyně pět odvolání, ve kterých namítala, že je i po této změně stále postihována za údajně nepravdivé údaje, jež ve svých žádostech o zpracování kvasu uvedli jednotliví pěstitelé. Celní úřad totiž nadále ponechal doměřenou spotřební daň v základní sazbě u těch pěstitelů, u nichž nebylo dohledáno žádné vlastnictví pozemků v ČR. Žalobkyně požadovala, aby jí za jednotlivá období byla doměřená spotřební daň snížena na nulu. Žalovaný čtveřicí rozhodnutí ze dne 14. 6. 2010 odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutím vztahujícím se ke zdaňovacímu období leden 2005 změnil výrokovou část napadeného rozhodnutí celního úřadu tak, že v něm opravil početní chybu.

Žalobkyně napadla těchto pět rozhodnutí žalovaného pěti žalobami u krajského soudu.

V žalobách mimo jiné namítala, že žalovaný neproověřil, zda definiční znaky pojmu pěstitel nespĺňuje některá z osob, jež se sledovanou osobou, u níž bylo prokázáno, že není pěstitel, tvoří domácnost a podílela se na vypěstování ovoce. Žalobkyně také uvedla, že není oprávněna prověřovat pravdivost prohlášení pěstitelů uvedených v žádostech o zpracování kvasu. Za nesprávné údaje v této žádosti by podle žalobkyně měli být postižováni žadatelé a nikoliv sama žalobkyně.

Krajský soud všechny žaloby společně zamítl rozsudkem ze dne 15. 12. 2011, čj. 22 Af 66/2010-32. Ve svém rozsudku uvedl, že práva pěstitelů vyplývající ze zákona o lihu se vztahují k osobě pěstitelů, nikoliv k jiné osobě tvořící s ním společnou domácnost. Dále krajský soud přisvědčil žalovanému, že provozovatel pěstitelské pálenice opravdu nemá povinnost kontrolovat obsahovou správnost údajů uváděných v žádosti o pálení. Je však v jeho zájmu stanovit pěstitelům takové podmínky, které by při vzniku jejich vzájemného smluvního vztahu vedly k transparentnímu způsobu naplnění zákonných znaků pěstitelů.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka namítala, že pěstitel je smyslu § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu je nejen osoba, která vlastní pozemky, ale také osoba, která je oprávněna tyto pozemky užívat z jiného právního důvodu. Existenci těchto jiných právních důvodů, jež se nezapisují do katastru nemovitostí, však celní úřad při své kontrole neproověřil. Podle stěžovatelky byl postup celního úřadu nepřezkoumatelný, neboť ze zprávy o daňové kontrole nebylo zřejmé, ke kterému dni údaje z katastru nemovitostí zkoumal a jakým způsobem toto ověřování prováděl. Touto námitkou se nezabýval ani žalovaný a po něm ani krajský soud. Stěžovatelka dále namítala vady řízení před krajským soudem z toho důvodu, že závěr krajského soudu o nesplnění podmínek pro přiznání daňové slevy byl založen pouze na údajích z katastru nemovitostí zjištěných celním úřadem. Proto se stěžovatelka domnívala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace § 70 zákona o spotřebních daních.

Stěžovatelka též uvedla, že je třeba zjistit, zda právě pěstitelská palírna má nést odpovědnost za chyby zákonodárce, který nedomyšlel systém kontroly obsahové správnosti žádosti o zpracování kvasu při uplatnění snížené sazby spotřební daně z lihu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důkazem v daňové kontrole byly výpisy z katastru nemovitostí, popřípadě přehledy vlastnictví, které jsou přílohou spisu k daňové kontrole. Na jejich základě byla v průběhu daňové kontroly prokázána skutečnost, že některé fyzické osoby nebyly pěstiteli ve smyslu § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) [17] Podobně obecná je i stěžovatelčina námitka, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace § 70 zákona o spotřebních daních. Ta je dále konkretizována pouze stěžovatelčím požadavkem „*vyřešit definitivně základní otázku, zda je palírna povolána k tomu, aby nesla odpovědnost za chyby zákonodárce*“. K tomu Nejvyšší správní soud jednoznačně uvádí, že v uvedeném ustanovení žádné zákonodárcovo pochybení nespaturuje. V rozhodné době, tedy před účinností novely zákona o spotřebních daních č. 362/2009 Sb., toto ustanovení zakotvovalo čtyři sazby daně z lihu, přičemž pro účely nyní posuzované kasační stížnosti jsou rozhodující dvě sazby dopadající na výrobky pod kódem nomenklatury 2208. První z těchto položek byl „*líh obsažený ve výrobcích uvedených pod kódem nomenklatury 2208 s výjimkou destilátů z pěstitelského pálení*“ zdaněný sazbou 26 500 Kč/hl etanolu; druhou pak byl „*líh obsažený v destilátech ovocných z pěstitelského pálení*“ zdaněný sazbou 13 300 Kč/hl etanolu. Nejvyšší správní soud neshledává, že by toto rozlišení bylo jakkoliv nejasné.

[18] Rozlišovacím kritériem určujícím pro to, která ze sazeb má být použita, je to,

zda daný líh byl vyroben v rámci pěstitelského pálení. To je vymezeno v § 4 zákona o lihu, což vyplývá nejen z legislativní poznámky pod čarou (jež sama o sobě samozřejmě není závazná, jak bylo vyloženo např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS) v zákoně o spotřebních daních, ale zejména ze skutečnosti, že právě zákon o lihu je jediným, který pěstitelské pálení definuje, naopak ostatní zákony (například zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, či konečně zákon o spotřebních daních) na zákon o lihu v definici pěstitelského pálení pouze odkazují.

[19] Zákon o lihu pak definuje a reguluje pěstitelské pálení ve svém § 4, přičemž v § 2 odst. 1 písm. o) je definován i sám pěstitel, a to ve znění účinném v rozhodné době, tedy před účinností novely č. 95/2011 Sb., jako „*fyzická osoba, která na vlastním pozemku nebo na pozemku, který je oprávněna užívat z jiného právního důvodu, vypěstovala ovoce, popřípadě její zaměstnanci, kteří ovoce obdrželi ve formě naturálního plnění*“. Takto konstruované vymezení toho, který líh má být zdaněn základní sazbou spotřební daně a který sníženou sazbou, je podle Nejvyššího správního soudu dostatečně jasné.

[20] Pokud pak stěžovatelka brojí během soudního řízení a předtím ve svých odvoláních proti tomu, že je postihována za to, že osoby, pro něž vypálila líh, nebyly pěstiteli, ačkoli jí to tvrdily, a namítá-li, že si to neměla jak ověřit, nemůže s tím Nejvyšší správní soud souhlasit. Zákon o lihu ve znění účinném v rozhodné době, tedy do novely č. 95/2011 Sb., totiž v § 4 odst. 7 jednoznačně určoval, co musí splnit osoba, aby při pěstitelském pálení byla uznána za pěstitel:

„*Pěstitel je povinen splnit podmínky stanovené v odstavci 4 a v § 2 odst. 1 písm. o) a o tomto splnění předložit písemné prohlášení právnické nebo fyzické osobě provozující pěstitelskou pálenici, ve kterém musí být uvedeno*

*a) jméno a příjmení pěstitel, adresa trvalého bydliště a rodné číslo pěstitel,*

*b) stvrzení podmínek stanovených v § 2 odst. 1 písm. o), přičemž vlastnictví pozemku se doloží uvedením katastrálního území a obce. Užívání pozemku z jiného důvodu se doloží specifikací právního vztahu. Získání ovoce formou naturálního plnění se doloží potvrzením zaměstnavatele,*

*c) stvrzení podmínek stanovených v odstavci 4,*

*d) v případě, že si pěstitel v tomtéž výrobním období nechal vyrobit destilát i v jiné pěstitelské pálenici, uvede v prohlášení též množství takto vyrobeného destilátu v měřicích jednotkách, adresu a obchodní jméno pěstitelské pálenice, která destilát vyrobila,*

*e) prohlášení o souhlasu (nesouhlasu) se smícháváním vlastní suroviny se surovinami ostatních pěstitelů.“*

[21] V nyní posuzovaném případě bylo klíčové stvrzení podmínek podle § 4 odst. 7 písm. b) zákona o lihu, který zde jednoznačně stanovoval, jak má pěstitel doložit titul, který z něj činí pěstitele ve smyslu zákona o lihu. Je tedy na provozovateli pěstitelské pálenice, aby tato potvrzení vyžadoval, jak mu nejen umožňuje, ale přímo i ukládá zákon. Ten totiž pamatuje na to, co má doložit každá ze tří kategorií pěstitelů uvedených v § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu: vlastník pozemku uvede katastrální území a obec, uživatel pozemku doloží specifikaci právního vztahu a ten, kdo obdržel ovoce formou naturálního plnění, doloží potvrzení zaměstnavatele. Osoby, které si u stěžovatelky chtěly nechat vypálit líh a za něž stěžovatelka odvedla chybně daň v nižší sazbě, neboť jak se později ukázalo, nesplňovaly podmínky pro uznání za pěstitele, stěžovatelce tvrdily, že jsou vlastníky pozemků, a jak vyplývá z daňového spisu, do prohlášení pěstitele v žádosti o zpracování kvasu (ovoce) uváděly v souladu s tímto ustanovením, v jaké obci a na jakém katastrálním území leží pozemek, jehož jsou údajně majiteli. Bylo pak již jen na stěžovatelce, zda bude těmto ručně vyplněným údajům věřit bez dalšího, čímž jistě zvyšovala komfort pro své zákazníky i pro sebe, ovšem také míru svého podnikatelského rizika pro případ, že později vyjde najevo, že tyto osoby ve skutečnosti

nejsou vlastníky jimi uvedených pozemků; nebo zda bude vyžadovat důvěryhodnější prokázání. Stěžovatelka sice v řízení před krajským soudem uváděla, že k takovému přesnějšímu prokázání neměla na rozdíl od celního úřadu prostředky, s tím se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Je sice pravda, že by nemohla požadovat výpisy všech pozemků ve vlastnictví konkrétní fyzické osoby, mohla však například požadovat po svých klientech výpis z katastru nemovitostí, nebo i jen pouhé upřesnění parcelního čísla, které by stěžovatelce umožnilo ověřit si pravdivost pěstiteli uváděných tvrzení. V současnosti je již možné takové ověření provést v řádu minut pomocí internetového přístupu do katastru nemovitostí, kde je pro vyhledání parcely včetně jejího majitele vyžadováno právě a pouze katastrální území, obec a parcelní číslo, ba dokonce se stále zdokonaluje možnost vyhledávat majitele i jen podle digitální mapy katastrálního území bez znalosti čísla konkrétní parcely. Takové ověřování přitom nelze chápat jako nepřiměřené břemeno pro provozovatele pěstitelské pálenice s přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka je podnikatel, je plátkyní spotřební daně a daně z příjmů, což samo o sobě vyžaduje určitou kvalitu vedení evidence, takže nahlížení do katastru nemovitostí, nyní zejména prostřednictvím internetu, by mělo být v jejich možnostech.

[22] Bylo zároveň jen a pouze její volbou, zda k němu přikročí. Lze jistě respektovat, že kromě velkých pěstitelských palíren, které mají i dostatečné administrativní kapacity, v současnosti například počítač s přístupem na internet, které jim umožňují obratem ověřovat údaje prohlašované samotnými pěstiteli, existují i malé lokální pěstitelské palírny, které naopak taková ověření nepotřebují provádět, neboť své pěstitele a jejich pozemky znají osobně. Pokud se stěžovatelka rozhodla pro tuto druhou možnost, tedy žádné další ověření po pěstitelích nevyžadovala, byla to její svobodná volba, kterou sice zvýšila komfort vyřizování žádostí o zpracování kvasu (ovoce) pro pěstitele i pro sebe, ovšem za cenu zvýšení podnikatelského rizika. Nadále totiž jen a pouze ona zůstala plátkyní spotřební daně podle § 4 odst. 1 zákona o spo-

třebních daních a měla si být vědoma toho, že případná laxnost při ověřování toho, zda osoby, pro něž vypalovala líh, jsou skutečně pěstiteli, může mít za následek, že chybně určí, jakou sazbou spotřební daň bude daný líh zdaněn. Pokud pak následně celní orgány zjistí, že sazbu daně špatně určila, je zcela v souladu se zákonem o spotřebních daních, že jí bude daň dodatečně vyměřena.

[23] Takový postup je ostatně plně v souladu i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která byla v řízení citována. Opakovaně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, čj. 7 Afs 95/2008-43, č. 2532/2012 Sb. NSS, totiž dopadá pouze na osoby, které splňují definiční znaky pěstitele, ovšem nechají si vypálit více než zákonem stanovených 30 litrů lihu. Pro takový případ má být pěstitel či pěstitelská palírna postižena v rámci správního trestání, nemá však být „postižena“ dodaněním do základní sazby spotřební daně. To je plně v souladu s tím, že v rámci správního trestání může správní orgán zohlednit, zda k překročení limitu došlo ze zavinění provozovatele pěstitelské palírny, který například vědomě vypálil pro jednoho pěstitele více než zákonných 30 litrů, nebo naopak bez jeho zavinění, pokud by si například pěstitel nechal nejprve vypálit 30 litrů lihu v jedné palírně a následně by si chtěl nechat vypálit další množství lihu v jiné palírně, přičemž by nepravdivě uvedl, že si dosud nikde jinde nenechal líh vypálit. Stíhání pro správní delikt umožňuje tento rozdíl zohlednit, naopak dodanění by takové rozlišování znemožňovalo a mohlo by být nespravedlivé. V nyní posuzovaném případě to však nehrozí, neboť jak bylo popsáno výše, provozovatel pěstitelské palírny se nabízejí jasné postupy, jak si může ověřit pravdivost údajů uváděných pěstiteli. Právní jistota daňového subjektu (k ní blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 Afs 129/2005-110, č. 1769/2009 Sb. NSS) tak není nijak ohrožena.

[24] I Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s tím, že pokud provozovatel pěstitelské pálenice zaplatí podle § 70 zákona o spotřebních daních daň ve snížené sazbě zatěžující pěstitelské pálení za vypálení lihu pro osobu,

která ve skutečnosti nesplňuje podmínky pro pěstitele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu, je namístě, aby takovému provozovateli byla doměřena daň do výše odpovídající základní sazbě. Je totiž právě na provozovateli pěstitelské pálenice, aby si ověřil pravdivost údajů, jimiž pěstitelé prokazují, že podmínky tohoto ustanovení splňují.

[25] Stěžovatelka také ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. namítá, že celní úřad měl ověřovat i to, zda osoby, které požádaly o vypálení lihu, nespádají do některé jiné ze skupin pěstitelů, byť by i nebyly vlastníky pozemků. Dále vytýká celnímu úřadu, že ze zprávy o provedené daňové kontrole nelze zjistit, ke kterému dni celní úřad údaje v katastru nemovitostí ověřoval, a nedoložil listinné důkazy prokazující provedení tohoto prověřování. Jak ovšem vyplývá i z výše provedené rekapitulace žaloby, takovou námitku stěžovatelka vůbec neuplatnila v žalobě, neboť v ní se zaměřila na výtku, že celní úřad neověřoval, zda podmínky § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu nesplňuje jiná osoba žijící ve společné domácnosti s osobou, která chce vypálit z ovoce líh. Nyní citovanou námitku uplatňuje poprvé až v kasační stížnosti, což z ní činí námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatelka neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS, a ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS). Tím spíš je zarážející, že stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že se s touto – v žalobě neuplatněnou – námitkou nevypořádal. (...)

[27] Pouze *obiter dictum* k této námitce, která měla být uplatněna rozhodně dříve než až v kasační stížnosti, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že dost dobře nelze celnímu úřadu vytýkat, že neřešil, zda osoby uvedené ve stěžovatelských evidencích jako pěstitelé nespádají pod některou jinou kategorii pěstitelů. Je vcelku pochopitelné, že celní úřad vycházel z údajů, které mu předložila sama stěžovatelka. Pokud stěžovatelka tvrdila ve své evidenci, že dotčené osoby splňovaly podmínky § 2 odst. 1 písm. o) zákona o lihu z titulu vlast-

nictví pozemku, bylo zcela namístě, že si celní úřad ověřoval pravdivost právě této informace uvedené ve stěžovatelské evidenci, a nikoli jiné informace, v její evidenci neuvedené. I tato výtka tak naopak podporuje výše zdůvodněný závěr, že naplnění definičních znaků pěstitele by měl ověřovat v první řadě sám provozovatel pěstitelské pálenice. Pokud je mu totiž předloženo prohlášení zájemce o vypálení lihu z ovoce či kvasu o vlastnictví nemovitosti, může si pravdivost této skutečnosti snadno ověřit v katastru nemovitostí,

a zjistí-li její nepravdivost, může po této osobě požadovat prokázání jiného znaku, který by z ní činil pěstitele ve smyslu zákona o lihu, jinak po ní může vyžadovat částku odpovídající základní sazbě daně z lihu. Snížená sazba daně z lihu je konečnou určitou daňovou úlevou poskytnutou pěstiteli i pěstitelské palírně, pro něž činí vypálení lihu levnější a celou transakci atraktivnější. Není proto nijak nepřiměřené, pokud zákonodárce požaduje po obou těchto subjektech, aby ve vzájemné souhře prokázaly, že jsou splněny podmínky této úlevy.

## 2682

### Ceny: cenová kontrola; povinnost poskytnout součinnost

k § 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákona č. 458/2000 Sb.

k § 1 a § 6 odst. 1 písm. c), § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 403/2009 Sb.

k § 14 a § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění zákona č. 230/2006 Sb.

k § 191 odst. 1 obchodního zákoníku ve znění zákona č. 370/2000 Sb.

k § 30 odst. 1 a § 154 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.)

k § 21 občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2001

**I. Energetický regulační úřad je oprávněn kontrolovat podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, i to, zda dodavatelé tepelné energie dodržují zákon o cenách a na základě něho vydaná cenová rozhodnutí i při tvorbě návrhů tzv. předběžných cen (*de facto* návrhů záloh na cenu), tj. cen, které dodavatelé tepelné energie nabízí svým zákazníkům v návrzích smluv, resp. v jejich dodatcích [§ 2c zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, § 1 a § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách].**

**II. Pořádkovou pokoutou podle § 19 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, může být sankcionována každá fyzická osoba, která způsobí (a to ať už aktivním nebo pasivním jednáním), že kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností zakotvených v § 14 uvedeného zákona, nikoli pouze osoba, která je k jednání s kontrolním orgánem za kontrolovanou osobu zmocněna.**

**III. Vyžaduje-li kontrolní subjekt (Energetický regulační úřad) komplexní dokumenty o poskytování tepelné energie, kalkulaci cen a informace o chodu kontrolované společnosti, je oprávněn se obracet na statutární orgán kontrolované společnosti (§ 30 odst. 1 a § 154 správního řádu z roku 2004 ve spojení s § 21 o. s. ř.). Tím spíše tak smí učinit tehdy, pokud osoba statutárním orgánem pověřená k jednání za kontrolovanou společnost tyto podklady odmítne poskytnout.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2011, čj. 62 A 6/2010-87)\**

**Prejudikatura:** Soudní judikatura ve věcech správních č. 860/2001.

**Věc:** RNDr. Jan Č. proti Energetickému regulačnímu úřadu o uložení pokuty.

\* Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalobce proti rozsudku svým usnesením ze dne 7. 3. 2012, čj. 8 As 21/2012-8.

Rozhodnutím z 20. 4. 2010 zamítl předseda žalovaného žalobcův rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2010, kterým byl žalobce shledán vinným správním pořádkovým deliktem podle § 19 zákona o státní kontrole, a byla mu uložena pořádková pokuta ve výši 50 000 Kč za opakované neposkytnutí součinnosti podle § 14 tohoto zákona.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Namítal zejména, že zákon žalovanému neumožňuje kontrolovat předběžné ceny a že žalobci nemohla být podle § 19 zákona o státní kontrole uložena pokuta, protože společnost při cenové kontrole nezastupoval. Zastupovat společnost LENOXA, a. s., v dané cenové kontrole byl oprávněn Mgr. Jan P., kterému byla udělena plná moc. Ustanovení § 30 a § 31 správního řádu stanoví, kdo jedná jménem právnické osoby, a že v této věci může za právnickou osobu činit úkony jen jedna osoba. Žalobce považuje za nepřípustný postup žalovaného, který nejednal s pověřenou osobou, ale obracel se na žalobce. Není v pravomoci žalovaného určit, kdo bude osobou odpovědnou pro danou cenovou kontrolu a kdo bude za kontrolovaný subjekt v dané věci jednat. Takové rozhodnutí přísluší kontrolovanému subjektu. Podle žalobce se žalovaný nemůže obracet na jakéhokoli zaměstnance kontrolovaného subjektu, který např. nemá k požadovaným dokumentům přístup, a nemůže kohokoli za neposkytnutí dokumentů sankcionovat. Žalovaný nesprávně změnil procesní zastupování kontrolované společnosti, které se řídí správním řádem, a jednání společnosti vůči třetím osobám podle obchodního zákoníku.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Žalobce dále namítá, že žalovaný nebyl oprávněn cenovou kontrolu provádět, neboť předmětem kontroly nebyla cena, nýbrž „předběžná cena“, kterou žalovaný kontrolovat nemůže. Ani tuto námitku neshledal soud důvodnou. Shodnou otázkou se zdejší soud přitom zabýval již dříve, a to ve svém rozsudku ze dne 19. 4. 2011, čj. 62 Ca 34/2009-144,

ve věci žalobce LENOXA, a. s., proti žalovanému Energetickému regulačnímu úřadu. Zde soud dospěl k závěru, že žalovaný je cenovým orgánem ve smyslu zákona o cenách, neboť podle § 2c zákona o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen vykonává působnost při uplatňování, regulaci, sjednávání a kontrole cen v oblasti energetiky, vydává právní předpisy pro regulaci, sjednávání a kontrolu cen v oblasti energetiky, vydává rozhodnutí o regulaci cen včetně pravidel pro klíčování nákladů, výnosů a hospodářského výsledku regulovaných a neregulovaných činností, a je tak oprávněn k provádění cenové kontroly.

Podle názoru zdejšího soudu, zaujatého již v citovaném rozhodnutí, přitom neexistuje z hlediska cenové kontroly, resp. oprávnění žalovaného k jejímu provádění, žádný rozdíl mezi cenou „předběžnou“, jejíž kalkulace byla, resp. měla být v daném případě kontrolována, a cenou ve smyslu § 1 zákona o cenách, k jejíž kontrole je žalovaný zákonem o cenách oprávněn (soud přitom pod pojmem „předběžné ceny“ rozuměl ceny, na základě nichž jsou placeny dodávky tepelné energie uskutečňované v průběhu roku – v daném případě tedy roku 2009). Soud vyšel přitom z toho, že i předběžná cena je cenou ve smyslu obecné terminologie českého jazyka. Podle názoru soudu je cenou v obecném slova smyslu třeba rozumět směnnou hodnotu statku nebo služby, tj. protihodnotu potřebnou pro získání zboží nebo služby, jež je vyjádřena peněžitou částkou, kterou je třeba při získání zboží (služeb) zaplatit za jednotku množství (viz např. <http://cs.wikipedia.org/>). Předběžná cena podle názoru soudu přitom současně bezesbýtku splňuje též definici pro cenu zakotvenou v § 1 zákona o cenách, neboť se stále jedná o cenu, tj. peněžní částku sjednanou při prodeji zboží (tj. výrobků, výkonů, prací a služeb – v daném případě tepelné energie) podle § 2 až § 13 zákona o cenách. Právě předběžnou cenu totiž odběratelé za tepelnou energii v průběhu kalendářního roku platí, aby mohli plnění v podobě dodávek tepelné energie získat.

Nic na tom nemění fakt, že cena předběžná může být v průběhu kalendářního roku změněna, a že se tedy nejedná o cenu konečnou, ale toliko o cenu zásadně platnou pouze v určité fázi zúčtovacího období; právě v této fázi je přitom plnění za předběžnou cenu poskytováno. Předběžná cena totiž stále zůstává cenou, tj. peněžní částkou sjednanou při prodeji zboží (tepelné energie), a je tedy nezbytné, aby byla sjednávána v souladu se zákonem o cenách a cenovými rozhodnutími. Ostatně i případné změny předběžných cen musejí být v souladu se zákonem o cenách a cenovými rozhodnutími žalovaného.

Soud má přitom za to, že je zcela v souladu se smyslem regulace provedené zákonem o cenách i cenová kontrola kalkulace předběžných cen. I ceny v této fázi totiž dopadají na kupující (odběratele) tepelné energie, a to zejména v tom smyslu, že jsou na základě nich stanoveny zálohy. Nelze přitom připustit, aby žalobce předběžné ceny sjednával a případně měnil zcela libovolně a bez jakékoli kontroly, a teprve na konci příslušného kalendářního období, případně po jeho skončení, by ceny uvedl do souladu s příslušným cenovým rozhodnutím. Takový postup by rozhodně nebyl v souladu se smyslem regulace cen, jakožto institutu, prostřednictvím něhož stát stanovuje nebo přímo usměrňuje ceny určitého zboží a služeb (v daném případě tepelné energie).

Podle soudu tedy cenovým rozhodnutím žalovaného stanovené podmínky pro kalkulaci předběžné ceny tepelné energie je třeba podřadit pod „závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci“ ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách, a žalovaný tak byl oprávněn k provádění cenové kontroly i ve vztahu k předběžným cenám a jejich kalkulaci.

Shodný názor lze ostatně dovodit i z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 2000, čj. 6 A 116/99-53, Soudní judikatura ve věcech správních č. 860/2001. Vrchní soud zde totiž uvedl, že k porušení cenových předpisů [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách] při dodávce tepelné energie za věcně usměrňované ceny dochází nejen při stanovení nesprávné ceny v závěru roku předcházejícího pro rok

běžný, ale také uplatňováním takovéto ceny v podobě záloh v průběhu běžného roku a konečně i při vyúčtování spotřeby energie a zaplacených záloh počátkem roku následujícího.

Pokud žalobce tvrdí, že žalovaný kontroloval též návrhy předběžných cen (záloh), které nebyly zákazníky akceptovány, tak ani v tom neshledává soud žádné pochybení. Přestože zákon o cenách v § 1 odst. 2 stanoví, že cena je peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží podle § 2 až § 13 zákona o cenách nebo zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než k prodeji, nelze z toho dovodit, že by žalovaný byl oprávněn kontrolovat toliko ceny, které byly již akceptovány kupujícím, a nikoli návrhy cen. Zákon o cenách sice v § 1 odst. 2 uvádí, že cena je částka sjednaná, nicméně v některých svých dalších ustanoveních hovoří o ceně jako o částce, za kterou prodávající zboží nabízí (tedy o částce, která dosud nebyla kupujícím akceptována). Jedná se např. o § 13 tohoto zákona, který ukládá prodávajícímu označovat zboží cenami platnými v okamžiku nabídky a stanoví další podmínky týkající se nabízených cen. Uvedené ustanovení hovoří o „ceně“, přičemž je nepochybné, že se jedná teprve o „návrh ceny“, tedy cenu nabízenou prodávajícím, kterou kupující dosud neakceptoval. Hovoří-li tedy zákon o cenách o „ceně“, nemyslí tím výhradně jen cenu sjednanou (tedy již akceptovaný návrh), nýbrž i návrh ceny kupujícím dosud neakceptovaný. Z uvedeného je zřejmé, že i návrhy cen podléhají regulaci prováděné zákonem o cenách. Spočívá-li potom cenová kontrola ve zjišťování, zda prodávající nebo kupující neporušují ustanovení zákona o cenách a cenové předpisy [§ 14 odst. 1 písm. a) zákona o cenách], je žalovaný jako cenový orgán oprávněn kontrolovat i to, zda prodávajícím nabízené ceny, které kupující dosud neakceptoval, jsou v souladu s cenovými předpisy.

Takový závěr je přitom zcela v souladu se smyslem regulace cen. I návrhy cen, resp. záloh na ně totiž musí dodavatelé stanovovat v souladu s cenovými předpisy, neboť i tyto návrhy dopadají na odběratele (kupující), kterým jsou zasilány k akceptaci, a musí tedy



podléhat kontrole příslušným cenovým orgánem (žalovaným). Proti nesprávně (tj. v rozporu s cenovými předpisy) stanoveným cenám, resp. návrhům záloh na ně, se sice odběratel může bránit prostřednictvím § 17 odst. 5 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění účinném do 17. 8. 2011 a požádat žalovaného o rozhodnutí sporu o obsahu smlouvy mezi dodavatelem tepelné energie a jeho zákazníkem, nicméně pokud by odběratel tohoto institutu z jakéhokoli důvodu nevyužil, byla by tvorba záloh na cenu bez jakékoli kontroly. Ve smyslu citovaného ustanovení je totiž žalovaný aktivován toliko na návrh. Navíc se jeho činnost omezuje na rozhodnutí sporu o obsahu smlouvy. Vzhledem k tomu je žalovaný i v případě, kdy je mu předložen spor o obsah smlouvy podle § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona, oprávněn zahájit cenovou kontrolu ve vztahu k návrhům cen, resp. zálohám na ceny, jichž se smlouva, o jejímž obsahu podle § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona rozhoduje (případně rozhodl), týká. Oba instituty [cenová kontrola a sporné řízení podle § 17 odst. 5 písm. a) energetického zákona] mají totiž odlišný smysl a poslání. Ani tato námitka tedy nebyla shledána důvodnou.

Pokud se žalobce dále dovolává toho, že mu pokuta nemohla být uložena, neboť k zastupování kontrolované společnosti v dané cenové kontrole byl zmocněn Mgr. Jan P., a žalovaný tedy žalobce k předložení podkladů nebyl oprávněn vyzývat, mýlí se.

Podle § 19 zákona o státní kontrole může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona (odst. 1). Podle odstavce 2 tohoto ustanovení lze pořádkovou pokutu uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolními pracovníky. Úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí přesáhnout částku 200 000 Kč.

Podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 11 písm. d) tohoto zákona v případech, kdyby jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Podle § 14 odst. 2 citovaného zákona jsou kontrolované osoby povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.

Podle § 11 zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci při provádění kontroly oprávněni:

*„a) vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena,*

*b) požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen „doklady“),*

*c) seznamovat se s utajovanými informacemi, prokázali-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací, vydaným podle zvláštního právního předpisu,*

*d) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,*

*e) zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů,*

*f) požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků,*

*h) používat telekomunikační zařízení kontrolovaných osob v případech, kdy je je-*

*jich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly.“*

Z uvedeného je tedy zřejmé, že pořádkovou pokutu podle § 19 zákona o státní kontrole může žalovaný uložit každé fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole. Soud se při výkladu tohoto ustanovení plně ztotožňuje se žalovaným v tom, že fyzickou osobou, které může být uložena pokuta, nemusí nutně být pouze oprávněná (pověřená) osoba, jejíž jméno a oprávnění za kontrolovanou osobu jednat žalovaný při zahájení kontroly od kontrolované osoby vyžaduje. Naopak z hlediska smyslu tohoto ustanovení (tj. zabezpečit řádné provedení kontroly u kontrolované osoby) může být sankcionována skutečně každá fyzická osoba, která způsobí (a to ať už aktivním nebo pasivním jednáním), že kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností v § 14 zákona o státní kontrole. Zpravidla se přitom bude jednat o zaměstnance nebo člena kontrolované osoby (avšak ani to není podmínkou). V žádném případě však nemusí jít pouze o pověřenou osobu k zastupování při kontrole ani o žádného z vedoucích pracovníků kontrolované osoby. Pořádková pokuta může být nepochybně uložena i vrátnému, který nepustí kontrolní pracovníky do objektů či na pozemky kontrolované osoby a znemožní tak vstup kontrolním pracovníkům [§ 11 písm. a) zákona o státní kontrole], nebo účetní, která nevydá příslušné účetní doklady [§ 11 písm. b) zákona o státní kontrole], či jakékoli jiné osobě (ať už zaměstnanci, či nikoli), která neposkytne pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech [§ 11 písm. d) zákona o státní kontrole]. Podmínkou zde samozřejmě je, aby fyzické osoby byly objektivně schopny vyžadované povinnosti splnit, a aby byly kontrolními pracovníky na svoje povinnosti řádně upozorněny a poučeny o tom, že se v případě neposkytnutí součinnosti dopouští pořádkového správního deliktu, za nějž jim může být uložena pokuta v určité výši. Úvaha žalobce o tom, že by tímto výkladem mohlo dojít k sankcionování zaměstnance za nepředložení dokladů, k nimž

nemá přístup nebo o jejichž existenci nemá ani ponětí, je tak podle soudu mylná. Pokud by skutečně došlo k tomu, že by žalovaný vyžádal k předložení dokladů zaměstnance, který je předložit objektivně nemůže, nepochybně by takový zaměstnanec tuto skutečnost žalovanému sdělil, a žalovaný by po jejím prověření pokutu nemohl uložit, neboť by nebylo možno dovodit odpovědnost za pořádkový delikt. Pokud by tak přesto učinil, jednalo by se o pokutu uloženou v rozporu se zákonem, neboť by nebyla naplněna podmínka, že fyzická osoba způsobila nesplnění povinnosti podle § 14 zákona o státní kontrole a dopustila se tak pořádkového deliktu. Nemůže-li totiž někdo objektivně určité doklady předložit, nemůže tím způsobit nesplnění této povinnosti. Nesplnění takové povinnosti může zásadně způsobit toliko ten, kdo doklady předložit objektivně může, nicméně tak neučiní.

V daném případě kontrolovaná osoba neposkytla žalovanému řadu dokladů a informací, týkajících se dodávek tepla a předběžných cen (záloh) na tyto dodávky v kontrolovaných lokalitách, jakož i informací o chodu a fungování kontrolované společnosti. Vzhledem ke komplexnosti požadovaných dokladů se žalovaný zcela správně obracel na oprávněnou osobu, kterou kontrolovaná společnost k jednání za sebe zmocnila, tj. na Mgr. Jana P., který při zahájení cenové kontroly předložil plnou moc za kontrolovanou společnost jednat. Pokud však tato oprávněná osoba požadované doklady nepředložila, a to ani přes řadu výzev a pořádkových pokut, které jí byly uloženy, soud považuje za zcela logický a zákonný postup žalovaného, který se obrátil se žádostí o poskytnutí dokladů přímo na statutární orgán kontrolované osoby, resp. na předsedu představenstva společnosti LENOXA, kterým byl v rozhodné době žalobce. Je to totiž statutární orgán, kdo v obecné rovině jménem kontrolované společnosti jedná a řídí její činnost, a to jak v souladu s obecnou úpravou obchodních společností a jednání jejich jménem obsaženou v obchodním zákoníku (podle jehož § 191 odst. 1 je představenstvo statutárním orgá-

nem, jenž řídí činnost akciové společnosti a jedná jejím jménem. Představenstvo rozhoduje o všech záležitostech společnosti, pokud nejsou tímto zákonem nebo stanovami vyhrazeny do působnosti valné hromady nebo dozorčí rady.), tak s úpravou zakotvenou ve správním řádu, resp. v občanském soudním řádu, jakožto procesních předpisech upravujících jednání jménem právnických osob před správním orgánem, případně soudem.

V případě společnosti LENOXA, je to tedy představenstvo a zejména jeho předseda (tedy žalobce), kdo je primárně povinen zajišťovat, aby společnost dodržovala právní předpisy, a tedy v rámci cenové kontroly řádně spolupracovala a poskytovala zákonem o státní kontrole vyžadovanou součinnost. Pokud pak pověřený zaměstnanec se žalovaným nespolečoval a potřebnou součinnost neposkytoval, byl tak povinen k výzvě žalovaného učinit žalobce. Jestliže tak neučinil a všechny požadované podklady nepředložil, žalovaný zcela oprávněně využil § 19 zákona o státní kontrole.

Na uvedeném nemůže nic změnit ani žalobcův poukaz na to, že podle správního řádu může v téže věci za právnickou osobu činit úkony jen jedna osoba. Soud zde považuje za nezbytné nejprve uvést, že přestože se na provedení státní kontroly správní řád zásadně nepoužije, lze podle § 1 odst. 1 a 2 a § 177 odst. 2 a § 154 správního řádu určitá ustanovení správního řádu na státní kontrolu aplikovat, pokud ovšem zvláštní zákon nestanoví jinak. Správní řád se totiž podle svého § 1 odst. 1 vztahuje nejen na správní řízení (postup správního orgánu směřující k rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických a právnických osob), ale na veškerý postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, který není upraven jinými právními předpisy. Státní cenová kontrola je sice upravena jinými právními předpisy (zejména zákonem o státní kontrole a zákonem o cenách), nicméně pokud na určitou situaci zvláštní předpisy nepamatují, je třeba přistoupit k obecnému správnímu řádu prostřednictvím jeho § 177 odst. 2 a § 154.

Podle § 177 odst. 2 správního řádu se v případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté.

Podle § 154 správního řádu (který je obsažen v části čtvrté) postupuje správní orgán podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přítom potřebná.

Zákon o státní kontrole neupravuje, kdo jedná jménem kontrolované právnické osoby, a proto je třeba na tuto situaci použít prostřednictvím § 154 správního řádu právě správní řád, který v § 30 odst. 1 stanoví, že jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona. Tímto zákonem je občanský soudní řád, který v § 21 stanoví, že za právnickou osobu jedná její statutární orgán; tvoří-li statutární orgán více fyzických osob, jedná za právnickou osobu jeho předseda, případně jím pověřený člen. V souladu s § 30 odst. 2 správního řádu může v téže věci za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba.

Podle názoru soudu k porušení § 30 odst. 2 správního řádu nedošlo, neboť toto ustanovení nijak nezapovídá, aby kontrolní orgán vyzýval k nezbytné součinnosti i jiné osoby v rámci kontrolované společnosti, tím spíše tehdy, pokud pověřená osoba požadovanou součinnost neposkytuje. Pokud tedy v daném případě žalovaný oslovil žalobce, neoslovoval ho jako osobu, která je oprávněna za právnickou osobu jednat, nýbrž vyžadoval součinnost podle zákona o státní kontrole, kterou je oprávněn vyžadovat od kohokoli. Výklad, který zastává žalobce, tj. že žalovaný kontrolní orgán musí o součinnost žádat jen pověřenou osobou, i když ta s ním nekomunikuje, není v souladu se zákonem, neboť působí zcela proti smyslu státní kontroly. Takovým výkladem by totiž mohlo docházet k úplnému

zmaření kontroly, kdy by pověřená osoba vůbec s kontrolním orgánem nekomunikovala a ten by pak neměl žádnou možnost kontroly provést. Naopak soud má zato, že žalovaný je oprávněn k poskytnutí součinnosti vyzvat kteroukoli osobu. Pokud v daném případě byly vyžadovány komplexní podklady a informace týkající se kontrolovaného subjektu, a pověřený zaměstnanec na výzvy kontrolního orgánu nereflktuje a požadovanou součinnost neposkytne, je kontrolní orgán oprávněn obrátit se na statutární orgán kontrolované osoby a součinnost požadovat po něm, případně po jeho předsedovi, je-li statutární orgán tvořen více

osobami jako v daném případě. Žalobce tedy byl povinen s kontrolními pracovníky žalovaného spolupracovat a na výzvu požadované doklady poskytnout. Soud tak neshledal, že by žalovaný v tomto ohledu jakkoli pochybil. Rovněž nezjistil, že by žalovaný nesprávně zaměňoval procesní zastupování kontrolované společnosti podle správního řádu a jednání společnosti vůči třetím osobám podle obchodního zákoníku. Podle obou předpisů to totiž byl právě žalobce, na něhož se měl žalovaný obracet v případě, že osoba pověřená za kontrolovanou společnost jednat, neposkytovala potřebnou součinnost. (...)

## 2683

### Regulace reklamy: reklama na humánní léčivé přípravky zaměřená na širokou veřejnost

k § 5a odst. 5 a § 8a odst. 2 písm. g) zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákonů č. 138/2002 Sb., č. 25/2006 Sb., č. 109/2007 Sb. a č. 296/2008 Sb.

**Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, neukládá provozovatelům televizního vysílání povinnost zkontrolovat, zda obsah vysílané reklamy na humánní léčivé přípravky zaměřené na širokou veřejnost vyhovuje zákonným požadavkům, tedy zda reklama obsahuje zřetelnou výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace (§ 5a odst. 5 citovaného zákona). Skutečnost, že provozovatelé vysílání nevnesli žádné výhrady proti odvysílání konkrétní reklamy, nemá žádný význam pro posouzení odpovědnosti zadavatele reklamy ze spáchání správního deliktu, který spočívá v porušení podmínky stanovené pro obsah reklamy v § 5a odst. 5 citovaného zákona [§ 8a odst. 2 písm. g) citovaného zákona].**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2012, čj. 9 Ca 70/2009-38)*

**Věc:** Akciová společnost Zentiva Group proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Žalovaná uložila rozhodnutím ze dne 21. 10. 2008 žalobkyni pokutu ve výši 400 000 Kč, jelikož žalobkyně jako zadavatelka reklamy porušila povinnost stanovenou v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Toto ustanovení požaduje, aby reklama na humánní léčivé přípravky zaměřená na širokou veřejnost, obsahovala zřetelnou výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace. K porušení této povinnosti došlo odvysí-

láním reklamy dne 18. 2. 2008. Žalovaná popsala v odůvodnění svého rozhodnutí závěrečnou část reklamy tímto způsobem: „*Pohled na tři balení Ibalginu – tablety, gel a krém, vlevo nahoře výrazný text ‚Ibalgin – kompletní řada proti bolesti‘, dole dvouřádkový značně obtížně čitelný text ‚Ibalgin gel a krém. Léky k vnějšímu užití. Obsahují ibuprofenum. Ibalgin tablety – lék k vnitřnímu užití. Obsahuje ibuprofenum. Čtěte pozorně*

příbalovou informací. 'Pod tímto textem větším písmem odkaz na webové stránky [www.ibalgin.cz](http://www.ibalgin.cz). Závěr spotu ve zvuku: „Ibalgin – kompletní řada proti bolestí.“

Žalovaná označila za nesporné, že žalobkyně je zadavatelkou předmětné reklamy. Za nesporný žalovaná považovala i obsah (podobu) reklamy a dobu, kdy byla reklama vysílána. Za prokázanou označila rovněž skutečnost, že výrobek je humánním léčivým přípravkem, takže v reklamním spotu musí být splněny všechny náležitosti vyplývající z § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Žalovaná dále konstatovala, že provedla důkaz zhlédnutím obrazově-zvukového záznamu reklamního spotu, a na základě tohoto důkazu usoudila, že divák při získání informací o výrobku nemá obdržet jen informaci či povědomí o jeho existenci, ale i zákonem stanovené informace, v tomto případě výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace. Zákon požaduje zřetelnost, tedy takovou vlastnost, která umožní divákovi vstřebat informaci – zaznamenat ji zrakem a zaznamenat ji v mysli.

Následně žalovaná v rozhodnutí provedla výklad pojmu „zřetelnost“. Uvedla, že zřetelnost může být chápána nejen v technickém popisu písma, ale i ve vizuálním vjemu deklarované informace. Není tedy rozhodná jen velikost písma, ale komplexní obsažnost vjemu, který má být sdělen. Je-li povinností zpracovatele, aby ve svém reklamním spotu uvedl text vyzývající k pročtení příbalového letáku, pak je nutné sledovat dobu, po kterou je text uveden a grafické zpracování pozadí (například blikání doprovodných textů, akustické vjemy a jiné odvádění pozornosti). Žalovaná dále poukázala na odlišnost televizní reklamy od reklamy tištěné. Uvedla, že hlavní rozdíl je v pomíjivosti a časově omezení. Zatímco tištěnou reklamu lze prakticky libovolně dlouho zkoumat, a to i za pomoci optických přístrojů (brýle, lupa), tato možnost u televize reklamy není. Divák je ve velmi krátkém časovém úseku zahrnut informacemi ve formě textů, obrázků, grafiky, barev, pohybů a zvuků. Informace v reklamě jsou podávány zcela účelově, selektivně se zaměřením na propagaci konkrétního výrobku. Reklama

vždy slouží k podpoře prodeje či nákupu výrobku nebo služeb (toto je její definiční znak, od kterého nelze odhlédnout), a proto citovaný zákon ve svých ustanoveních chrání toho, komu jsou takové informace předávány. Z tohoto pohledu má adresát reklamy pozici slabšího subjektu, jemuž citovaný zákon poskytuje ochranu tím, že reklamu reguluje s ohledem na celospolečenské zájmy. Žalovaná po zhlédnutí záznamu reklamního spotu dospěla k závěru, že výzva k pečlivému pročtení příbalové informace nesplnila podmínku zřetelnosti, neboť nebylo možné rozpoznat obsah textu uvedený v reklamním spotu.

Žalobkyně považovala rozhodnutí žalované za nezákonné a podala žalobu u Městského soudu v Praze. V žalobě uvedla, že žalovaná na zjištěný skutkový stav nesprávně aplikovala zákon o regulaci reklamy a že při svém rozhodování překročila stanovené meze správního uvážení. Namítla, že pojem „zřetelný“ je neurčitý a při aplikaci přináší právní nejistotu. Bohužel ani dosavadní praxe vysílání reklam ani rozhodovací praxe orgánu dozoru či soudu nepodala výklad, který by byl vodítkem pro zadavatele, zpracovatele a šířitele reklamy (provozovatel vysílání). Za této situace nemohla žalobkyně předvídat, jaké ztvárnění reklamy je zcela v souladu s citovaným zákonem.

Žalobkyně (jako zadavatelka reklamy) i zpracovatel reklamy postupovali na základě své letité zkušenosti. Žalobkyně zohlednila svou dosavadní prezentaci humánních léčivých přípravků a zpracovatel jednal dle svých zkušeností, které získal v souvislosti s tvorbou reklamních spotů pro žalobkyni, ostatní výrobce nebo jiné distributory léčivých přípravků. Ani žalobkyně ani zpracovatel neměli jakékoli povědomí o tom, že uvedené ztvárnění reklamy by mohlo být porušením zákona o regulaci reklamy. I žalovaná ostatně konstatovala, že se jedná o první porušení citovaného zákona ze strany žalobkyně. Reklamní spot neshledal závadným ani jeden z provozovatelů vysílání, který by reklamu odporující citovanému zákonu nepochybně nemohl šířit. Žalobkyně odmítla souhlasit se závěrem žalované, že neprokázala snahu dodržet podmínky stanovené zákonem o regu-

laci reklamy. Naopak ve snaze dodržet zákonné podmínky, postupovala maximálně obezřetně. Reklamu nechala zpracovat odborně zdatnou, renomovanou společností OGILVY ONE, a. s., a při schvalování reklamy se řídila dosavadní praxí, přičemž měla za to, že citovaný zákon nebyl žádným způsobem porušen, protože dosavadní praxe na nic takové ho neukazovala.

Žalobkyně dále uvedla, že zákon o regulaci reklamy v § 8b odst. 2 stanovil jako výslovná hlediska pro určení výše sankce závažnost správního deliktu, způsob jeho spáchání a jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplynulo, že žalovaná se neztotožnila s argumentací televize, podle které je závažnost správního deliktu malá a naopak shledala, že došlo k značnému dopadu na diváky, kteří byli nedostatečně informováni. Žalobkyně v tomto ohledu uvedla, že v případě porušení zákazu reklamy klamavé, reklamy, která je v rozporu s dobrými mravy, či porušení ustanovení o přípustnosti reklamy srovnávací je nebezpečnost spáchaného deliktu nepochybně jiná, než tomu bude v případě nedodržení závazku k uveřejnění povinného textu. Nadto žalobkyně tuto povinnost neopomněla a je přesvědčená, že vysílaná reklama splnila zákonnou podmínku. Žalobkyně se proto domnívala, že žalovaná se nevypořádala řádně s určením, zda jsou naplněny všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu, a překročila tak zákonem stanovené meze správního uvážení.

Žalobkyně také připomněla, že správní orgán (žalovaná) může sankcionovat určité chování, jen pokud ze zákona jednoznačně vyplývá najisto stanovená povinnost, respektive zákon musí předvídat rozhodnutí v obdobných kauzách. Žalobkyně bohužel ze své dosavadní praxe takovou vědomost nezískala, neboť za porušení zákona o regulaci reklamy v obdobném případě nebyla nikdy sankciována, a takovou vědomost neměl ani zpracovatel, když sankce za obdobné porušení citovaného zákona nebyla dosud veřejnosti prezentována. Žalobkyně i zpracovatel se řídili zvyklostmi a tím, jaká reklama na humánní léčivé přípravky je provozovateli vysílání rozšiřová-

na. Jedná-li se o první případ udělení pokuty za nedodržení povinnosti stanovené v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy a žalovaná poprvé vykládala obsah tohoto ustanovení, pak je dle názoru žalobkyně udělená pokuta zcela nepřiměřená. Žalobkyně dodala, že reklamní spot nemohl vážně poškodit spotřebitele, neboť ten si po zhlédnutí reklamy zakoupí produkt v lékárně, kde mu jsou poskytnuty potřebné informace, které si může rovněž přečíst na příbalovém letáku, který je součástí každého balení výrobku.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že při rozhodování o výši pokuty se řídila hledisky uvedenými v § 8c odst. 1 a 2 zákona o regulaci reklamy. Jako polehčující okolnost shledala skutečnost, že ze strany žalobkyně se jednalo o první porušení citovaného zákona. Žalobkyně ve správním řízení neprokázala snahu dodržet podmínky dané zákonem o regulaci reklamy. Smyslem § 5a odst. 5 písm. d) citovaného zákona je ochránit spotřebitele před riziky spojenými s užíváním volně prodejných humánních léčiv. V rámci ochrany lidského zdraví je nutné předejít rizikům, která se mohou vyskytnout v případě nevhodného nebo nesprávného užití takového přípravku. Za podstatnou označila žalovaná skutečnost, že tato léčiva jsou běžně dostupná, a to bez předpisu lékaře, tedy i bez jeho konzultace a doporučení týkajících se užití takového přípravku. Ochrana lidského zdraví je natolik závažným a důležitým specifickým, že se nelze omezit na pouhé konstatování, že spotřebitel je o rizicích spojených s užitím volně prodejného léku spraven při koupi produktu. Je nezbytné, aby výzva k pročtení příbalové informace byla prezentována takovým způsobem, aby ji divák mohl při zhlédnutí reklamního spotu jasně a srozumitelně rozpoznat. Žalovaná vzala při stanovení výše sankce v úvahu rovněž skutečnost, že předmětný reklamní spot byl v období ode dne 18. 2. 2008 do 16. 3. 2008 odvysílán ve 178 reprízách. Tento počet repríz považovala žalovaná za značný a dovodila z něj významný dopad na velké množství diváků.

Ve vztahu k pojmu „*žřetelost*“ žalovaná uvedla, že při rozhodování v dané věci postu-

povala v souladu se zákonem o regulaci reklamy. Při vydávání správního rozhodnutí si byla plně vědoma složitosti a neurčitosti právní úpravy obsažené v § 5a odst. 5 písm. d) citovaného zákona, a proto ve svém rozhodnutí plně definovala a explicitně vyjádřila svoji správní úvahu spolu s definicí zřetelnosti, která byla již několikrát Městským soudem v Praze judikována. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2008, čj. 11 Ca 168/2008-67.

K tvrzení žalobkyně o její spolupráci se společností OGILVY ONE a dále k žalobní námitce, že reklama nebyla shledána závadnou ani provozovatelem vysílání, žalovaná uvedla, že nemá možnost posoudit odbornost společnosti OGILVY ONE. Skutečnost, že reklama nebyla shledána závadnou provozovatelem vysílání, neznamená, že k porušení zákona nedošlo. Šířitel reklamy, v tomto případě provozovatel televizního vysílání, ze své podstaty nemá odpovědnost za obsah reklamy, která je v rozporu s § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Žalovaná nesouhlasila s tvrzením žalobkyně, že se v napadeném rozhodnutí řádně nelypověřila se všemi znaky skutkové podstaty a že překročila meze správního uvážení. Výtky žalobkyně považovala za ryze účelová tvrzení, která neodrážejí skutečný stav věci. Ve správním řízení bylo dle žalované objektivně prokázáno, že výzva k pročtení příbalové informace byla nezřetelná a nebylo možno seznat její obsah. Žalovaná ve vyjádření k žalobě dále uvedla, že zákonodárce nijak nespécifikuje kritérium závažnosti, a je tak na volném zhodnocení žalované, jak zhodnotí závažnost protiprávního jednání. Žalovaná v předmětném správním řízení jako jedno z kritérií závažnosti vyhodnotila dosah závadného vysílání a s tím spojené množství diváků, které mohlo být předmětným reklamním spotem osloveno. Tato správní úvaha byla náležitě rozvedena a popsána v napadeném rozhodnutí. Žalovaná dodala, že diferenciaci závažnosti mezi jednotlivými skutky dle zákona o regulaci reklamy je dána již samotnou úvahou zákonodárce spočívající v tom, že skutkové podstaty jsou dle závažnosti fakticky

rozlišeny do tří skupin podle výše možné sankce.

Žalovaná připustila, že institut zřetelnosti byl v době rozhodování žalované institutem novým. Tato skutečnost však nemohla být důvodem pro vyvinění žalobkyně, stejně jako tímto důvodem nebyla skutečnost, že žalobkyně pověřila zpracováním reklamy známou reklamní agenturu.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Žalobkyni lze přisvědčit v tom, že pojem „zřetelný“, užitý v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy, je tzv. neurčitým právním pojmem. Skutečnost, že určité ustanovení obsahuje neurčitý právní pojem, však nebrání aplikaci tohoto ustanovení ze strany správního orgánu, ani nezpůsobuje nezákonnost následně vydaného správního rozhodnutí. Je na správním orgánu, aby obsah neurčitého právního pojmu vyložil a na základě výkladu posoudil, zda v konkrétním případě byl obsah tohoto pojmu naplněn či nikoliv. Užitím neurčitého právního pojmu ponechává zákonodárce na orgánu aplikujícím právní normu, aby tento pojem sám interpretoval, přičemž klade důraz na odbornost rozhodujícího orgánu. V projednávaném případě žalovaná v napadeném rozhodnutí vyšla při výkladu pojmu „zřetelnost“ z vizuálního vjemu posuzované informace, když zejména kladla důraz na komplexní obsažnost vjemu, který má být divákovi sdělen. Zřetelnost žalovaná správně ztotožnila s možností diváka vstřebat předkládanou informaci, tj. zaznamenat jí zrakem a zaznamenat jí v myslí. Za rozhodná hlediska přitom označila nejen velikost písma, ale též dobu, po kterou byl text na obrazovce uveden a grafické zpracování jeho pozadí, které může odvádět pozornost od předkládaného textu.

Žalovaná při výkladu pojmu „zřetelnost“ dle náhledu soudu nijak nepřekročila meze správní úvahy. Uvedený pojem vyložila v souladu se smyslem a účelem právní úpravy obsažené v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy, kterým je informovat spotřebitele o nutnosti pročíst si příbalové informace,

a s přihlédnutím ke specifickým televizní reklamy.

Po vyhodnocení výše zmíněných hledisek, která jsou relevantní pro posouzení zřetelnosti, žalovaná dospěla k závěru, že v souzené věci výzva k pečlivému pročtení příbalové informace nesplňovala podmínku zřetelnosti. S tímto závěrem se soud plně ztotožňuje. Výzva k pečlivému pročtení příbalové informace se v posuzovaném reklamním spotu skutečně objevuje až v jeho závěru, a to v relativně krátkém časovém intervalu (v poměru k délce celého spotu), a nachází se až v závěru dvouřádkového textu, jehož obsah vzhledem k použité velikosti písma téměř nelze rozpoznat. Přitom nelze pominout, že současně s textovou informací bylo vysíláno dynamické obrazové a zvukové představení reklamou propagovaného přípravku ve formě tablet, gelu a krému. Pozornost diváka tak byla upoutávána dalšími, a to mnohem výraznějšími vjemy (zobrazením propagovaného přípravku, reklamním sloganem „Ibalgin – kompletní řada proti bolesti“). Na základě výše uvedeného má soud ve shodě se žalovanou za to, že výzva k pečlivému pročtení příbalové informace nebyla zřetelná, a nesplňovala tak podmínku stanovenou v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy.

Námítka žalobkyně, že z dosavadní praxe vysílání reklamy, z rozhodovací praxe žalované a soudů nelze vyvodit výklad § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy, který by byl vodítkem pro zadavatele reklamy, neobstojí. Zákon o regulaci reklamy v § 5a odst. 5 písm. d) stanoví jako povinnou náležitost reklamy na humánní léčivé přípravky zaměřené na širokou veřejnost *zřetelnou* výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace. Této povinnosti měla žalobkyně dostát bez ohledu na existenci předchozí rozhodovací praxe dozorového správního orgánu či soudu, která by se vztahovala k dané problematice. Při tvrzené neexistenci výkladových vodítek měla být žalobkyně jako zadavatelka reklamy dostatečně obezřetná a tím spíše měla dbát na to, aby reklamní spot splňoval zákonem stanovený požadavek zřetelnosti povinné výzvy. Tento požadavek ze zákona

vyplývá zcela jednoznačně, a o nutnosti jeho naplnění tedy nemohla mít žalobkyně žádné pochyby. Ze znění § 8a odst. 6 písm. b) zákona o regulaci reklamy pak mohla seznat, že nesplnění tohoto zákonného požadavku je správním deliktem, za který jí hrozí postih v podobě pokuty.

Za důvodnou nepovažuje soud ani námitku, že žalobkyně i zpracovatel reklamy v dané věci postupovali podle dosavadní zaběhlé praxe. Dosavadní praxe samotné žalobkyně či zpracovatele reklamy uplatňovaná v jiných případech totiž nemůže být relevantním kritériem pro posuzování souladu konkrétního jednání žalobkyně se zákonem. Na tomto místě soud pro úplnost uvádí, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu „ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-86). Jak ale žalobkyně sama uvádí, ve vztahu k výkladu pojmu „zřetelnost“ žádná relevantní správní praxe dozorového orgánu v době vydání napadeného rozhodnutí neexistovala. Navíc, i kdyby žalovaná v minulosti skutkově obdobně jednání žalobkyně (pokud by k němu došlo) nevyhodnotila jako správní delikt a nesankcionovala, nejednalo by se o důsledek vytvořené správní praxe, ale o důsledek toho, že žalovaná uvedené jednání v minulosti vůbec neposuzovala. Takovou nečinnost žalované, k níž by mohlo dojít např. tím, že závadné jednání žalobkyně nezaznamenala či přehlédla, by nebylo možné označit za vytvořenou správní praxi, kterou by byla žalovaná ve své další činnosti vázána. Pokud by tomu tak bylo, mohl by každý, jehož delikt ní jednání jednou uniklo pozornosti správního orgánu, při své další protiprávní činnosti poukazovat na „již vytvořenou a pro správní orgán závaznou“ správní praxi, což soud považuje za nepřijatelné.

Z výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 7/2005-86 rovněž



vyplývá, „že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem – jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat toho, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi“. To znamená, že i kdyby žalovaná v minulosti srovnatelné jednání žalobkyně posuzovala a při tomto posouzení je neshledala nezákonným, nemohla by se žalobkyně v budoucnu s úspěchem dovolávat této praxe v případě, že by její jednání ve skutečnosti bylo v rozporu se zákonem. Jak již bylo uvedeno, soud má ve shodě s názorem žalované za to, že jednání, za které byla žalobkyně napadeným rozhodnutím sankcionována, je porušením zákona o regulaci reklamy, a i z tohoto důvodu nemůže obstát námitka, v níž žalobkyně poukazuje na to, že ona i zpracovatel předmětné reklamy postupovali v souladu se svou „dosavadní letitou zkušeností“.

Stejně tak není opodstatněná námitka žalobkyně, že předmětnou reklamu neshledal závadnou ani jeden z provozovatelů vysílání. Zákon o regulaci reklamy neukládá provozovatelům televizního vysílání povinnost zkoumat, zda obsah vysílané reklamy vyhovuje požadavkům zakotveným v § 5a odst. 5 zákona o regulaci reklamy. Ze skutečnosti, že provozovatelé vysílání nevznesli žádné výhrady proti odvysílání předmětné reklamy, proto nelze činit žádné závěry ve vztahu k otázce naplnění těchto požadavků.

Tvrzení žalobkyně, že předmětnou reklamu pro ni zpracovala renomovaná a odborně zdatná společnost OGILVY ONE, neprokazuje, že žalobkyně vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila, a že za daný správní delikt v souladu s § 8b odst. 1 zákona o regulaci reklamy neodpovídá. Je plně v možnostech nejen zpracovatele reklamy, ale i zadavatele reklamy ovlivnit její výslednou podobu před jejím zařazením do vysílání. Žalobkyně jako zadavatelka předmětné reklamy měla před jejím odvysíláním důkladně zvážit, zda obsah zpracované reklamy vyhovuje zákonem sta-

noveným požadavkům, a tedy i požadavku na zřetelnost povinné výzvy, a jestliže tomu tak nebylo, neměla takovou reklamu zadávat k odvysílání a měla trvat na jejím přepracování. Soud vzhledem k výše uvedenému přisvědčuje žalované, že žalobkyně ve správním řízení neprokázala snahu dodržet zákonem stanovená ustanovení pro splnění podmínek daných zákonem o regulaci reklamy, a odpovědnosti za spáchání daného správního deliktu se tedy nezprostila.

Obecně lze přisvědčit poukazu žalobkyně na to, že při porušení zákazu klamavé reklamy nebo v případě reklamy, která je v rozporu s dobrými mravy, či při porušení ustanovení o přípustnosti srovnávací reklamy je společenská nebezpečnost spáchaného správního deliktu jiná, než tomu je v případě nezřetelného uveřejnění výzvy vyžadované v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy; tato skutečnost nicméně nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Výše zmíněné správní delikty jsou zcela odlišné a jejich rozdílná společenská nebezpečnost se odráží též v maximální výši sankce, kterou lze za jejich spáchání udělit. V projednávané věci byla žalobkyně postižena za porušení povinnosti zakotvené v § 5a odst. 5 písm. d) zákona o regulaci reklamy, a žalovaná tedy posuzovala naplnění znaků skutkové podstaty tohoto správního deliktu, nikoliv znaků správního deliktu spočívajícího v porušení zákazu klamavé reklamy nebo reklamy, která je v rozporu s dobrými mravy. Také při ukládání sankce žalovaná vycházela ze zákonného rozpětí sankce vztahujícího se k danému správnímu deliktu.

Soud je toho názoru, že žalovaná se v napadeném rozhodnutí náležitě vypořádala s jednotlivými hledisky, která jsou podle zákona významná pro stanovení výše pokuty. Úvahy, které žalovanou vedly k uložení pokuty žalobci ve výši 400 000 Kč, jsou v napadeném rozhodnutí popsány dostatečně srozumitelným a určitým způsobem a soud se s nimi plně ztotožňuje. Žalovaná nepochybila, když přihlédla k zásadnímu významu objektu daného správního deliktu, jímž je zájem na ochraně lidského zdraví. To, že rozumný

spotřebitel si příbalový leták vztahující se k danému výrobku přečte i bez předchozí výzvy, popř. je k jeho přečtení vyzván při nákupu volně prodejného léku v lékárně, na významu zájmu chráněného zákonem a na tom, že reklama na tento typ výrobků zkrátka musí obsahovat všechny zákonem stanovené obligatorní náležitosti, nic nemění. Žalovaná jako přitěžující okolnost rovněž správně vyhodnotila velký počet repríz předmětného reklamního spotu a s tím spojený značný dopad této reklamy na diváky. Na druhou stranu pak bylo žalovanou jako k polehčující skutečnosti přihlédnuto k tomu, že se ze strany žalob-

kyň jednalo o první porušení zákona o regulaci reklamy. V návaznosti na výše uvedené hodnocení nelze pokutu, kterou žalovaná ve výsledku žalobkyni uložila a jejíž výše odpovídá toliko 20 % maximální zákonné sazby, považovat za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou. Z uvedeného důvodu soud nevyhověl ani návrhu žalobkyň na moderaci uloženého trestu, neboť o upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve „zjevně nepřiměřené výši“, k čemuž v daném případě nedošlo. (...)

## 2684

### Telekomunikace: povinnost informovat o zásahu do smluvního vztahu

k § 63 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)\*)

**Zavedení služby Fair User Policy spočívající v tom, že po překročení konkrétního objemu přenesených dat (např. 2 GB) účastníkem během jednoho účtovacího období je omezena rychlost přenosu dat, je zásadním zasažením do dosavadního smluvního vztahu a účastník smlouvy měl být poskytovatelem informován dle § 63 odst. 6 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, čj. 11 Ca 92/2009-68)

**Věc:** Akciová společnost T-Mobile Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty.

Dne 11. 1. 2007 zahájil žalovaný se žalobcem řízení ve věci podezření ze správního deliktu dle § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích. Porušení předmětné právní povinnosti se měl žalobce dopustit tím, že neinformoval účastníka telefonní stanice Ing. P. M. o jeho právu vypovědět smlouvu bez sankce, jestliže nebude akceptovat změnu smluvních podmínek. V průběhu října 2005 totiž žalobce přistoupil k zavedení služby Fair User Policy (dále jen „FUP“) ve vztahu ke službě přenosu dat GPRS/EDGE za účelem zajištění co nejvyšší kvality a dostupnosti této služby účastníkům žalobce. Opatření spočívá v tom, že po překročení objemu

2 GB přenesených dat účastníkem během jednoho účtovacího období je omezena rychlost přenosu dat, nedochází však k omezení objemu stahovaných dat.

O změně podmínek byli účastníci informováni formou SMS zpráv a informace byla také zveřejněna na internetových stránkách žalobce. Ten se nedomníval, že jde o podstatnou změnu smluvních podmínek, která by byla pro účastníka zhoršením ve smyslu § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích, protože se mohla negativně dotknout pouze 2 % účastníků (tzv. notorických stahovačů dat). Naopak tvrdil, že změna byla výsledkem snahy dosáhnout toho, aby služba

\*) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 63 odst. 6 změněn zákonem č. 468/2011 Sb.

byla ve vynikající kvalitě dostupná co nejvíce zákazníkům.

Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2007 uložil žalovaný žalobci pokutu ve výši 5 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, na jehož základě předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu uvedené rozhodnutí dne 23. 8. 2007 zrušil.

Dne 5. 11. 2007 vydal správní orgán I. stupně nové rozhodnutí, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 100 000 Kč. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutí I. stupně opět zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně.

Dne 11. 8. 2008 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým žalobci opět uložil pokutu ve výši 100 000 Kč. Poslední rozklad předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu dne 5. 2. 2009 zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce se napadeným rozhodnutím cítil zkrácen na svých právech a považoval ho za nezákonné, proto podal u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí předsedy Českého telekomunikačního úřadu ze dne 5. 2. 2009 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 11. 8. 2008.

Žalobce vytkl žalovanému, že nespécifikoval blíže počet účastníků, kterých se bezprostředně dotklo zavedení FUP, což mělo ve svém důsledku bezprostřední negativní dopad na možnost správního orgánu správně právně věc posoudit. Vytkl žalovanému, že se nevyřadil dostatečně s otázkou, zda zavedení FUP představuje změnu smluvních podmínek ve smyslu § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích. Správní orgán dle žalobce zcela opomenul skutečnost, že předpokladem povinnosti žalobce vyzkoušet zákazníka je posouzení skutečnosti, že žalobce provedl podstatnou změnu smluvních podmínek, která zároveň představuje jejich zhoršení. Dle žalobce má posouzení otázky míry dopadů zavedení FUP na účastníky žalobce zásadní dopad do posouzení možného porušení povinnosti. Reálně se opatření dotklo

přibližně 2 % všech zákazníků, kteří přesahovali hodnoty stanovené FUP, a tedy reálně došlo ke zpomalení rychlosti jejich datového přenosu, nikoli však k přerušení či zastavení poskytování služby. Žalobce dále vyjádřil přesvědčení o tom, že aplikace § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích je s ohledem na množství zasažených osob neobhajitelná a že pokud by vypověděl smlouvu účastník, který při používání služby přenosu dat nikdy nepřesáhl hodnoty stanovené FUP, smlouvu uzavřenou na dobu určitou, jednalo by se dle žalobce o výkon práva v rozporu s dobrými mravy. Žalobce je přesvědčen o tom, že FUP zvýšil uživatelský komfort 98 % účastníků oproti uživatelskému komfortu 2 % „*notorických stahovačů*“. K závěru žalovaného, že i pokud by změna podmínek znamenala změnu k horšímu pro jednoho účastníka, povinnost dle zákona pro žalobce stále trvá, žalobce uvedl, že je třeba vycházet z průměrného zákazníka, který službu využívá. Ten tvoří takový vzorek, který je v dané skupině reprezentativní a je možno objektivně zjistit, zda změna smluvních podmínek může představovat jejich zhoršení, či nikoli. Poukázal na to, že v obecné rovině nelze v každém jednotlivém případě, kdy jsou měněny smluvní podmínky, zkoumat u každého z 5 600 000 zákazníků, jak bude změnu vnímat. Byl přesvědčen o tom, že si žalovaný dostatečně nevyřadil s otázkou, zda skutečně zavedením FUP došlo k podstatné změně smluvních podmínek, která znamená jejich zhoršení. Žalobce zaráželo, že správní orgán v napadeném rozhodnutí hodnotil charakter provedené změny jako „*masový*“; naopak žalobce považoval dopad provedené změny ve vztahu k účastnické základně za zcela zanedbatelný. Vzhledem k tomu, že žalovaný neodůvodnil, z čeho v hodnocení charakteru změny jako změny masové vycházel, považuje napadené rozhodnutí v této části zatížené nedostatkem důvodů.

Žalobce dále vytkl žalovanému, že nesprávně posoudil dostatečnost informování účastníků o zavedení FUP, které nepředstavovalo podstatnou změnu smluvních podmínek, která by navíc představovala jejich zhoršení pro účastníka. Žalobce měl za to, že

postupoval dle platných všeobecných podmínek, a navíc byl přesvědčen o tom, že v případě zavedení FUP se o změnu ceny základní služby nejednalo, a proto informoval žalobce své účastníky prostřednictvím informací na svých internetových stránkách a SMS zprávou.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě odkázal na právní názory a argumentaci uvedené v napadeném rozhodnutí. Uvedl, že setrvává na svém názoru, že změnu je třeba hodnotit vždy ve vztahu ke konkrétnímu zákazníkovi, což poskytovatel považuje za nepřipustné. Zákon hovoří pouze o podstatné změně, která pro účastníka představuje její zhoršení a ne o změně, která je změnou k horšímu pro podstatnou část účastníků, či pro průměrného zákazníka. Proto považoval žalovaný polemiku o tom, kolika účastníkům se změna zavedení FUP dotkla za právní i relevantní.

Dále pak žalovaný uvedl, že nevycházel při rozhodování z předpokladů, že se zavedení FUP dotklo všech účastníků, kteří využívali služby přenosu dat, ale z toho, že zavedení FUP se mohlo reálně dotknout všech účastníků využívajících službu přenosu dat a to bez ohledu na to, zda službu měli aktivovanou samostatně nebo k hlasovému tarifu. Konstatoval, že přesný počet FUP dotčených účastníků nebyl schopen určit ani žalobce.

Žalovaný nesouhlasil ani se závěrem žalobce, že pokud by smlouvu vypověděl účastník, který při užívání služby přenosu dat nikdy nepřesáhl hodnoty stanovené FUP, jednalo by se o výkon práva v rozporu s dobrými mravy. Je podle něj nutno zohlednit, že zavedení FUP měnilo vlastnosti poskytované služby, a tedy i účastník, jenž do dne výpovědi smlouvy nepřesáhl hodnoty stanovené FUP, měl možnost smlouvu vypovědět, neboť i tento účastník mohl v budoucnu zamýšlet využívání služby tak, že by přesahoval hodnoty stanovené FUP. Dále žalovaný konstatoval, že zaslou SMS zprávu nelze z hlediska rozsahu a obsahu poskytnuté informace o změně smluvních podmínek považovat za dostatečnou, když neobsahují žádnou bližší konkretizaci přijatých opatření. Zejména však žalobce neinformoval účastníky o možnosti vypově-

dět smlouvu bez sankce tak, jak požaduje ustanovení § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Podle § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích „[p]odnikatel poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací je povinen na své náklady nejméně 1 měsíc před nabytím účinnosti podstatné změny smluvních podmínek, která pro účastníka představuje jejich zhoršení, odpovídajícím způsobem vyzoomět účastníka o této změně a současně jej informovat o jeho právu vypovědět smlouvu bez sankce, jestliže nové podmínky nebude akceptovat. Účastník má právo bez sankce vypovědět smlouvu na základě oznámení o návrhu podstatných změn smluvních podmínek, které představuje jejich zhoršení.“

Spornou otázkou mezi účastníky je, zda zavedení FUP představuje podstatnou změnu smluvních podmínek, která představuje pro účastníka smlouvy její zhoršení.

Žalobce je přesvědčen o tom, že zavedení FUP podstatnou změnu smlouvy nepředstavuje, neboť tato změna se mohla negativně dotknout pouze 2 % účastníků (tzv. notorických stahovačů dat) a poukazuje na to, že jejím smyslem bylo zlepšení kvality poskytované služby tak, aby byla ve vynikající kvalitě dostupná co nejvíce zákazníkům.

Soud považuje za správné, že se žalobce snaží o zajištění kvalitních služeb a ani žalovaný s tímto záměrem žalobce nepolemizuje. Otázkou ale je, zda žalobce pochybil, pokud o plánované změně smluvních podmínek neinformoval účastníky smlouvy zákonným způsobem.

Pro úplnost považuje soud za důležité konstatovat, že FUP je opatření, podle kterého po překročení konkrétního objemu přenesených dat (např. 2 GB) účastníkem během jednoho účtovacího období je omezena rychlost přenosu dat.

Žalobce na svou obranu uvádí, že se změna mohla negativně dotknout pouze 2 % účast-

níků, a proto podle něj zavedení FUP podstatnou změnu smlouvy nepředstavuje. Podle citovaného § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích není rozhodující, kolika účastníků se změna dotkne, ale zda jde o změnu podstatnou ve vztahu k jednotlivému účastníkovi smlouvy. Žalovaný tedy postupoval správně, pokud uzavřel, že pro rozhodnutí ve věci nemělo zjišťování přesného počtu zákazníků podstatný význam, neboť tato vzájemná souvislost ze zákona skutečně nevyplývá, když zákon hovoří pouze o podstatné změně, která pro účastníka představuje zhoršení a nikoli o změně, která je změnou k horšímu pro podstatnou část účastníků. Námitka žalobce vytykající žalovanému, že nedostatečně zjistil skutkový stav, když se nezabýval otázkou, kolik účastníků bylo zavedením FUP reálně dotčeno, je tedy nedůvodná.

Při posouzení, zda se jedná o podstatnou změnu platných smluvních podmínek, se soud zabýval dopadem provedené změny na účastníka smlouvy. Je pravdou, že účastníci smlouvy mohli i nadále stáhnout neomezené množství dat, ale v důsledku zavedení FUP se kvalita připojení po vyčerpání limitu zhoršila, v důsledku čehož došlo k ovlivnění výsledného charakteru služby, která již nebyla žalobcem účastníkovi poskytována za původně smluvených podmínek. Zavedení FUP bylo tedy skutečně zásadním zásahem do dosavadního smluvního vztahu a účastník smlouvy měl být poskytovatelem informován o tom, že v případě překročení konkrétního objemu přenesených dat (např. 2 GB) účastníkem během jednoho zúčtovacího období bude omezena rychlost přenosu dat. V žádném případě nelze souhlasit s argumentem žalobce, že se opatření dotkne pouze 2 % účastníků, neboť každý z účastníků se může dostat do situace, že překročí stanovený limit a na následky – zpomalení rychlosti stahování dat musí být poskytovatelem upozorněn.

K námitce žalobce, že žalovaný nesprávně posoudil dostatečnost informování účastníků o zavedení FUP, a to zejména proto, že

zavedení FUP žalobce nepovažuje za podstatnou změnu smluvních podmínek, uvádí soud, že tato námitka je s ohledem na shora uvedený závěr soudu o charakteru zavedení FUP jako podstatné změny, zcela nedůvodná. Žalobce se brání tím, že informace o změně poskytl v souladu s čl. 4.1.3 Všeobecných podmínek platných v době zavedení FUP, které tvoří nedílnou součást Účastnické smlouvy a se kterými účastníci svým podpisem vyjadřují souhlas. Ani žalovaný ale nepopírá, že žalobce informoval zákazníky formou SMS zprávy, ale podstatné je, že zákazníci již nebyli informováni žalobce v souladu s § 63 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích, neboť SMS zprávy neobsahovaly žádnou bližší konkrétní zprávy přijatých opatření, a zejména pak nelze tento postup žalobce považovat za dostatečný vzhledem k tomu, že účastníci nebyli informováni o možnosti vypovědět smlouvu bez sankce tak, jak požaduje u podstatných změn citované ustanovení. Vzhledem k nedostatečnému obsahu zprávy není pro věc vůbec podstatné tvrzení žalobce o tom, kdo je schopen si SMS zprávu přečíst a kdo nikoli.

Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žalovaný a správní orgán I. stupně postupovali v souladu se zákonem, pokud žalobci byla uložena pokuta dle § 118 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích. K námitce žalobce směřující proti odůvodnění uložené pokuty uvádí soud, že ani tato není důvodná. Odůvodnění pokuty tak, jak jej učinil správní orgán I. stupně a následně v rozhodnutí o rozkladu žalovaný, odpovídá zjištěnému skutkovému stavu a vychází ze zjištění, že zavedení FUP je podstatnou změnou, která se týká velkého množství účastníků. Správní orgány pak hodnotily kritéria pro uložení pokuty i z hlediska existence polehčujících okolností a po jejich zohlednění byla pokuta uložena ve výši 1 % z maximální možné výše. Takto uložená pokuta je dle soudu s ohledem na shora uvedené závěry o charakteru zavedeného opatření FUP zcela přiměřená a správními orgány řádně odůvodněná. (...)

## Ochranné známky: pravděpodobnost záměny ochranných známek obsahujících druhové označení

k § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách)

**I druhové označení v případech, kdy jeho druhový význam není z hlediska vnímání průměrného spotřebitele příliš známý a kdy je naopak tradičně užíváno jako součást ochranných známek pro výrobky či služby konkrétního vlastníka s dlouhodobě významným postavením na daném trhu, může posilovat spojení, které se na straně veřejnosti vytvořilo mezi těmito konkrétními výrobky nebo službami a pro ně užívanými ochrannými známkami. Ani v těchto případech nemůže vlastník takových starších ochranných známek bránit jiným subjektům, aby si pro danou kategorii výrobků nebo služeb přihlašovali jako ochranné známky označení obsahující tento druhový výraz, může však i v rámci námitkového řízení požadovat, aby tato přihlašovaná označení byla svým provedením natolik odlišná, aby se ve smyslu § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, vyloučila pravděpodobnost záměny s ochrannými známkami tohoto vlastníka.**

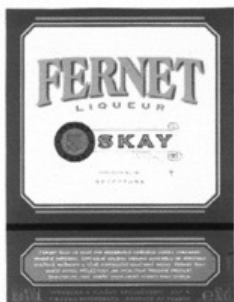
*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2012, čj. 5 As 37/2011-111)*

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 11. 1997, SABEL (C-251/95, Recueil, s. I-6191), ze dne 29. 9. 1998, Canon (C-39/97, Recueil, s. I-5507), ze dne 22. 6. 1999, Lloyd Schuhfabrik Meyer (C-342/97, Recueil, s. I-3819) a ze dne 20. 3. 2003, LTJ Diffusion (C-291/00, Recueil, s. I-2799); rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 23. 10. 2002, Institut für Lernsysteme (T-388/00, Recueil, s. II-4301).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným STOCK Plzeň-Božkov proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti s ručením omezeným UNITED BRANDS, o zápis ochranné známky, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Osoba zúčastněná na řízení přihlásila dne 27. 10. 2005 do rejstříku ochranných známek barevné kombinované označení „*FERNET LIQUEUR SKAY*“ (obr. 1). Proti zápisu tohoto

obr. 1

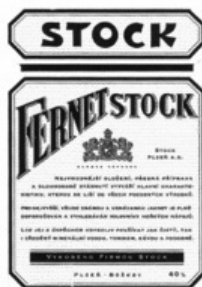


označení podal žalobce námitky podle § 7 odst. 1 písm. a) a k) zákona o ochranných známkách. Rozhodnutím ze dne 1. 2. 2007 žalovaný námitky žalobce, resp. jeho právního předchůdce, společnosti STOCK Plzeň, a. s., zamítl.

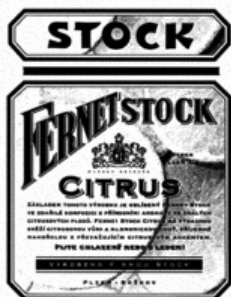
Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 5. 2008 zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil. Předseda žalovaného konstatoval, že pro rozhodnutí o námitkách podaných podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách je podstatné zjištění, zda je přihlašované označení shodné či podobné s namítanou starší ochrannou známkou jiného vlastníka a zda je toto označení přihlášené pro shodné nebo podobné výrobky či služby jako starší ochranná znám-

ka. Na straně veřejnosti přitom musí existovat pravděpodobnost záměny či asociace s namítanou ochrannou známkou s dřívějším právem přednosti, tedy přihlašované označení jí musí být natolik podobné, že může spotřebitele uvádět v omyl co do původu takto označených shodných či podobných výrobků nebo služeb. Předseda žalovaného dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení přihlásila předmětné označení převážně pro shodné či podobné výrobky a služby zařazené ve třídách 16, 33 a 35 mezinárodního třídění výrobků a služeb (tiskoviny a kancelářské předměty, alkoholické nápoje s výjimkou piva, propagační a reklamní činnost), jako jsou výrobky a služby, pro něž byly přihlášeny tři namítané starší ochranné známky žalobce (barevná kombinovaná ochranná známka č. 211954 „*FERNET STOCK*“ – obr. 2, kombinovaná ochranná známka č. 217449 „*STOCK FERNET STOCK CITRUS*“ – obr. 3 a barevná kombinovaná ochranná známka č. 271083 „*FERNET STOCK CITRUS VYRÁBÍ STOCK PLZEŇ-BOŽKOV*“ – obr. 4).

obr. 2



obr. 3



obr. 4



Předseda žalovaného nicméně dospěl obdobně jako žalovaný v rozhodnutí I. stupně k závěru, že přihlašované označení nemůže vyvolat nebezpečí záměny či asociace s namítanými ochrannými známkami. Žalovaný vycházel z toho, že spotřebitel obvykle vnímá ochrannou známku jako celek, aniž by vnímal její podrobnosti. V tomto případě jsou to podle předsedy žalovaného především odlišné barvy pozadí označení a namítaných ochranných známek, jež upoutají pozornost spotřebitele. Zatímco u namítaných ochranných známek spotřebitel vizuálně zaznamená bledě zelený odstín (ochranná známka č. 211954) či jasně žlutý, místy hnědě žíhaný citrusový podklad (ochranná známka č. 271083), přihlašované označení je kombinací odstínu světle žluté vsazené do tmavošedého obdélníku.

Dále zatímco namítané ochranné známky svým tvarem a celkovým vzhledem svých výrazně nestejně velkých obdélníků se sraženými rohy do jisté míry připomínají obrysy skleněné nádoby se šroubovacím víkem užívané např. k zavařování ovoce, je přihlašované označení vnímáno jako pravidelný obdélník bez seseknutých rohů. Zatímco namítané ochranné známky s sebou nesou výrazné slovo „*STOCK*“, napadené označení tento dominantní prvek postrádá. Tyto základní barevné, tvarové a informativní vjemy upoutají průměrného spotřebitele a ten s ohledem na jejich dominantní působení nebude přednostně vnímat ostatní detaily předmětného označení a tyto detaily, na jejichž podobnost s namítanými ochrannými známkami upozorňoval žalobce, nemohou být pro posouzení vizuální podobnosti chápány jako rozhod-

né. Tím méně lze podle předsedy žalovaného uvažovat o podobnosti fonetické, neboť slovo „*FERNET*“, které je jediným společným slovem přihlašovaného označení a namítaných ochranných známek, je označením druhovým, což ostatně připouštěl i žalobce.

Dále předseda žalovaného konstatoval, že podle § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ochranných známkách může podat námitky ten, kdo je dotčen ve svých právech přihláškou, která nebyla podána v dobré víře, přičemž namítající je povinen prokázat zlý úmysl přihlašovatele napadené ochranné známky a dále dotčení na svých právech. Podle předsedy žalovaného žalobce ani jednu z těchto náležitostí neprokázal. Žalobce sice tvrdil, že zápis přihlašovaného označení umožní nekalosoutěžní jednání osoby zúčastněné na řízení, aniž však předložil důkazy o její zlé víře.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ho rozsudkem ze dne 31. 8. 2010, čj. 8 Ca 276/2008-59, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud dospěl k závěru, že žalobce ve správním řízení nedoložil tvrzený zlý úmysl osoby zúčastněné na řízení parazitovat na pověsti výrobků žalobce označovaných namítanými ochrannými známkami, byť toto tvrzení má podle městského soudu pravděpodobně své *ratio*, neboť rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 5. 2009, čj. 3 Cmo 297/2008-145, byl potvrzen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2007, čj. 50 Cm 201/2006-81, v tom rozsahu, v jakém soud prvního stupně na základě žaloby společnosti STOCK Plzeň-Božkov uložil společnosti UNITED BRANDS stáhnout z trhu výrobky „*FERNET LIQUEUR SKAY*“ a „*CITRUS FERNET LIQUEUR SKAY*“ označené etiketou sestávající se ze dvou obdélníků se seknutými rohy s bílým orámováním umístěných nad sebou, z nichž horní obdélník je proveden zlatou nebo žlutou podkladovou barvou, a tyto etikety zničit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Podle městského soudu uvedené soudy, jež rozhodovaly v občanském soudním řízení, vycházely z toho, že sice samotný výraz „*FERNET*“ je označením druhovým, užívaným

pro určitý typ lihoviny (hořký žaludeční líkér) a jako takový nemá zápisnou způsobilost, avšak při srovnání etiket výrobků distribuovaných společností UNITED BRANDS s ochrannými známkami a etiketami společnosti STOCK Plzeň-Božkov dospěly uvedené soudy k závěru, že se shodují natolik, že je třeba je považovat za zaměnitelně podobné, a že tudíž užití inkriminovaných etiket je jak zásahem do práv majitele ochranné známky ve smyslu § 8 odst. 1 a 2 písm. b) zákona o ochranných známkách, tak i jednáním v podobě nekalé soutěže ve smyslu § 44 odst. 1, § 46 a § 48 obchodního zákoníku, tedy klamavým označením zboží a parazitováním na dobré pověsti soutěžitele.

Městský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, čj. 1 As 28/2006-97, č. 1064/2007 Sb. NSS, podle něhož pravděpodobnost záměny ochranné známky zahrnuje posouzení jak podobnosti označení, tak i jimi chráněných výrobků nebo služeb, a to jako dva neopominutelné a vzájemně se ovlivňující faktory. Menší podobnost mezi výrobky a službami může být kompenzována větší podobností mezi známkami a naopak. Dobré jméno je u ochranné známky vyjádřením toho, že veřejnost známku v důsledku jejího užívání zná a spojuje ji s dobrými vlastnostmi, které od výrobků nebo služeb takto označených očekává, a věnuje jí svou důvěru. Ochrana poskytovaná známce s dobrým jménem není podmíněna zjištěním, že mezi známkou s dobrým jménem a označením existuje takový stupeň podobnosti, že by v příslušné části veřejnosti existovala mezi nimi pravděpodobnost záměny. Pro stupeň podobnosti mezi známkou s dobrým jménem a označením je postačující, že si příslušná část veřejnosti vytvoří spojení mezi označením a známkou.

Městský soud připustil, že výraz „*FERNET*“ je popisným označením pro určitý druh lihoviny, nicméně na přihlašovaném označení i namítaných ochranných známkách bylo toto slovo graficky provedeno obdobně, s použitím stejného typu písma. Tento prvek tedy nelze při posuzování pravděpodobnosti záměny z těchto úvah bez dalšího vypustit. Ža-



lobce podle městského soudu rovněž poukazoval na použití tmavého kruhu s červeným středem na přihlašovaném označení, který je obdobný s prvkem použitým na namítané ochranné známce č. 271083. Žalobce konečně upozorňoval také na jednotlivé prvky tvaru etikety a jejího dělení, jakož i na barvu podkladu i na existenci známkové řady pro jeho výrobky typu fernet s tím, že při srovnání s namítanými ochrannými známkami může vzniknout pravděpodobnost záměny, včetně asociace.

Městský soud dospěl k závěru, že je zde shoda v základních prvcích (dva obdélníky se zkosenými rohy, bílé orámování) a do jisté míry i v provedení slovního prvku „*FERNET*“ a že žalovaný nedostatečně posoudil namítané ochranné známky a přihlašované označení z hlediska celkového dojmu, jímž působí na průměrného spotřebitele, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Žalovaný měl podle městského soudu v dané souvislosti rovněž zkoumat, zda přihlašované označení vyvolává možnou asociaci s produkty žalobce, zda tím vzniká a zvětšuje se újma spočívající ve ztrátě jeho zákazníků a ohrožení jeho dobrého jména, a zda jsou tedy vůbec splněny podmínky zápisné způsobilosti přihlašovaného označení.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel byl přesvědčen o tom, že žalovaný postupoval v dané věci v obou stupních v souladu se zákonem, svou rozhodovací praxí i evropskou judikaturou, jeho úvaha je úplná, přesvědčivá a logická. Žalovaný zevrubně posoudil shodnost či podobnost výrobků a služeb stěžovatele a žalobce, jakož i vizuální, fonetickou a sémantickou zaměnitelnost kolidujících označení a zjistil jejich rozhodující odlišné prvky spočívající v převládající barvě a celkovém barevném vjemu, v tvarové nestejnosti a v rozdílných dominantních slovních výrazech „*STOCK*“ a „*SKAY*“. Městský soud ovšem bez jakéhokoliv dokazování nově hodnotil otázku zaměnitelnosti kolidujících označení a dospěl přitom k nesprávnému zá-

věru, že přihlašované označení napodobuje ochranné známky žalobce. Na tomto pochybení městského soudu pak podle stěžovatele nemůže nic změnit ani to, že městský soud zároveň bez podrobnějšího zdůvodnění konstatoval, že žalovaný nedostatečně posoudil namítané ochranné známky a přihlašované označení z hlediska celkového dojmu, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Stěžovatel má za to, že právě posouzení této otázky celkového dojmu je v napadeném rozhodnutí úplně a přesvědčivě zdůvodněno. Požadavek městského soudu, aby se žalovaný ve správním řízení zabýval srovnáním výrobků stěžovatele a žalobce a zkoumal možnou újmu spočívající ve ztrátě zákazníků a ohrožení dobrého jména žalobce, jde podle stěžovatele zcela nad rámec zákonné úpravy. Stěžovatel je toho názoru, že v námitkovém správním řízení lze zkoumat pouze rejstříkový stav, tedy namítané ochranné známky a přihlašované označení, jak jsou zapsány, resp. přihlášeny do rejstříku.

Stěžovatel dále uvedl, že samotné posouzení zaměnitelnosti přihlašovaného označení a namítaných ochranných známek městským soudem je založeno na neúplném, nepřesvědčivém, nesrozumitelném a nelogickém odůvodnění odporujícím skutkovému stavu, což činí rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, navíc je toto posouzení nesprávné. Městský soud podle stěžovatele vůbec neprovedl skutková zjištění každé namítané ochranné známky, ani je neporovnal s přihlašovaným označením, omezil se v podstatě na konstataci těch prvků, které považoval za shodné. Navíc stěžovatel spatřoval rozpory v tom, které shodné prvky považoval městský soud za základní (podle stěžovatele jsou to dva obdélníky se zkosenými rohy, bílé orámování a slovní prvek „*FERNET*“) a které za základní nepovažoval, byť jimi rovněž zdůvodňoval svůj závěr o napodobování ochranných známek žalobce (barevné provedení a slovní prvek „*SKAY*“). To činí podle stěžovatele úvahu městského soudu nesrozumitelnou.

Zjištění městského soudu, že slovní označení „*SKAY*“ je zaměnitelné se slovním prvkem „*STOCK*“, je podle názoru stěžovatele zce-

la neodůvodněné a navíc vadné. Při vnímání kombinovaných ochranných známek je vždy rozhodný dominantní slovní údaj, kterým v daném případě jistě není druhové označení „*FERNET*“. Dominantními slovními prvky jsou tedy proti sobě stojící slova „*SKAY*“/„*STOCK*“, která jsou podle stěžovatele zjevně vizuálně, foneticky i sémanticky odlišná.

Stěžovatel dále poukázal na to, že dominantním slovním prvkem ani prvkem vedoucím k záměně nemůže být slovo „*FERNET*“, neboť jde o označení druhu zboží. Skutečnost, že přihlašované označení obsahuje slovo „*FERNET*“, tedy nemůže nijak přivodit sama o sobě ani v kontextu s jinými slovními či obrazovými prvky záměnu s namítanými ochrannými známkami, jak se domnívá městský soud. I tento závěr městského soudu je tedy podle stěžovatele nesprávný. Vzhledem k uvedenému se posuzování podobnosti prvků „*FERNET*“ omezuje toliko na zkoumání jejich provedení. Závěr městského soudu, podle něhož i tato provedení jsou do jisté míry shodná, nemá podle názoru stěžovatele oporu ve spisu, naopak stěžovatel je považuje za zcela odlišná, a to jak barevně, tak tvarově, neboť pro namítané ochranné známky je typické ztvárnění tohoto slova šikmo zespoda nahoru s přesahujícím velkým „*F*“, u přihlašovaného označení pak jde o provedení vodorovné, bez předsazeného „*F*“.

Podle stěžovatele tak ve skutečnosti zbývá pouze zjištění městského soudu o podobnosti užitých prvků spočívajících ve dvou bíle orámovaných obdélnících se zkosenými rohy. Stěžovatel má za to, že i kdyby bylo toto zjištění pravdivé, neumožňuje s ohledem na bohatě strukturovaná kolidující označení obsahující zmiňované odlišné prvky učinit závěr o podobnosti přihlašovaného označení a namítaných ochranných známek. Navíc je toto zjištění městského soudu přinejmenším sporné, neboť etiketa napadeného označení je podle stěžovatele tvořena jediným obdélníkem bez zkosení, přičemž dominantní je horní část etikety, která obsahuje nikoliv obdélník, ale čtverec. U namítaných ochranných známek jde většinou o dvě samostatné části etikety, kdy dominantní je část spodní. Uve-

dená skutková zjištění městského soudu tak neodpovídají spisu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítá.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

#### **III. b) Závěry žalovaného k zaměnitelnosti označení a ochranných známek**

Jak vyplývá z již uvedeného shrnutí judikatury Nejvyššího správního soudu, žalovanému je dán při posouzení pravděpodobnosti záměny přihlašovaného označení a namítané ochranné známky relativně široký, byť nikoli neomezený prostor pro vlastní úvahu. Tím spíše je proto třeba trvat na řádném a přesvědčivém odůvodnění rozhodnutí, a to především v rozsahu účastníky namítaných skutečností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 9 As 59/2007-141). Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou, zda skutečnosti, jež žalovaný zohlednil, a úvahy, jimiž se řídil při srovnání přihlašovaného označení a ochranných známek žalobce, dostatečně odůvodňují závěry žalobou napadeného rozhodnutí.

Podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o ochranných známkách se přihlašované označení „*nezapíše do rejstříku na základě námitek proti zápisu ochranné známky do rejstříku podaných u [žalovaného] vlastníkem starší ochranné známky, pokud z důvodu shodnosti či podobnosti se starší ochrannou známkou a shodnosti nebo podobnosti výrobků či služeb, na něž se přihlašované označení a ochranná známka vztahují, existuje pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti; za pravděpodobnost záměny se považuje i pravděpodobnost asociace se starší ochrannou známkou*“.

K výkladu pojmu „*pravděpodobnost záměny na straně veřejnosti*“ se váže poměrně rozsáhlá judikatura správních soudů, jež se zabývá postupem při hodnocení rozlišovací

způsobilosti a pravděpodobnosti záměny přihlašovaných označení a starších ochranných známek. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení zákona o ochranných známkách je transpozicí čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice Rady 89/104/EHS, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách (následně rekodifikované do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/95/ES obdobného znění), je třeba zohlednit i relevantní judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Vzhledem k obdobné formulaci čl. 8 odst. 1 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 40/94 o ochranné známce Společenství [následně rekodifikovaného nařízením Rady (ES) č. 207/2009] je možné používat i judikaturu Tribunálu (dříve Soudu prvního stupně) a Soudního dvora k zaměnitelnosti komunitární ochranné známky. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 29. 9. 1998, *Canon*, C-39/97, Recueil, s. I-5507, bodu 17, pojem „pravděpodobnost záměny“ zahrnuje posouzení jak podobnosti označení, tak i jimi chráněných výrobků nebo služeb jako dvou neopomenutelných vzájemně se ovlivňujících faktorů. Vyšší stupeň podobnosti výrobků může přitom vyvážit nižší stupeň podobnosti označení a naopak (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 9 As 59/2007-141, a ze dne 23. 12. 2008, čj. 5 As 41/2007-240).

Rozhodujícím pro posouzení pravděpodobnosti záměny je celkový dojem, kterým ochranná známka působí, přičemž tento celkový dojem je třeba hodnotit z hlediska průměrného spotřebitele, kterému je určen výrobek nebo služba, k němuž se ochranná známka váže. V rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 11. 1997, *SABEL*, C-251/95, Recueil, s. I-6191, bodu 23, tak Soudní dvůr konstatoval: „*Celkové posouzení vizuální, fonetické a významové zaměnitelnosti srovnávaných ochranných známek musí být založeno na celkovém dojmu, kterým známky působí, přičemž je nutno brát v úvahu zejména jejich distinktivní a dominantní prvky. [...] [V]nímání ochranných známek průměrným spotřebitelem dotčeného typu výrobků nebo služeb hraje rozhodující úlohu v celkovém posouzení nebezpečí záměny ochran-*

*ných známek. Průměrný spotřebitel většínou vnímá ochrannou známku jako celek a nesoustřeďuje se na jednotlivé detaily.*“ (srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 1999, *Lloyd Schuhfabrik Meyer*, C-342/97, Recueil, s. I-3819, bod 27.)

Obdobně i Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 23. 7. 2008, čj. 4 As 90/2006-123, uvedl: „*Zaměnitelnost je nutno zkoumat vždy z několika hledisek, a to především vizuálního, fonetického a významového. Základním a rozhodujícím kritériem pro posouzení zaměnitelnosti známek označujících shodné nebo podobné výrobky či služby je vždy hledisko běžného spotřebitele, tedy posouzení, zda známky jsou natolik odlišné (distinktivní), že nemohou u běžného spotřebitele vyvolat možnost záměny a v tomto směru ho uvést v omyl. Zkoumání podobnosti nemůže být přitom založeno pouze na formálním porovnání jednotlivých prvků, ale musí se zakládat na porovnání známkových motivů střetnuvších se označení – tj. rozhodujících složek porovnávaných označení, které při celkovém posuzování jsou výrazem charakteristických vlastností srovnávaných označení. Zaměnitelnost označení může být dovozována z podobnosti v dominantním prvku nebo naopak z toho, že označení dominantní odlišující prvek nemá a ostatní prvky mají nízkou rozlišovací schopnost. [...] Vzhledem k zvláštní povaze kombinovaných známek je třeba při úvaze o celkovém dojmu, kterým známka působí, brát v úvahu jak část obrazovou, tak část slovní, neboť jak jedna, tak druhá může ve známce převládat, a tak ovlivnit celkové vnímání spotřebitelem. Při úvaze o podobnosti známky je tak nutno mít na zřeteli, že celkový dojem známky může vytvořit buď jen obrazová, nebo slovní část, každá sama o sobě, nebo obě společně. Na podobnost známek tak lze usuzovat podle toho, co vytváří celkový dojem, tedy buď již z pouhé části obrazové, či slovní, nebo ze souhrnu obou.*“

Při posouzení nebezpečí záměny je třeba zohlednit veškeré relevantní faktory, které mohou mít vliv na vnímání ochranné známky běžným spotřebitelem. Mezi tyto faktory pat-

ří zejména postavení dané ochranné známky na příslušném trhu, povaha zboží nebo služeb, okruh konečných spotřebitelů, jimž jsou určeny, způsob použití, jakož i konkurenční nebo doplňková povaha dotčených výrobků nebo služeb (viz cit. rozsudky Soudního dvora ve věci *SABEL*, bod 22, a ve věci *Canon*, bod 23, nebo rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 23. 10. 2002, *Institut für Lernsysteme*, T-388/00, Recueil, s. II-4301, bod 51). Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že by se žalovaný při tomto posouzení měl omezit na pouhé srovnání známek či označení zapsaných či přihlášených do rejstříku, naopak je třeba vycházet z toho, jak průměrní spotřebitelé na daném trhu se zbožím či službami, pro něž jsou či mají být zapsány kolidující ochranné známky a označení, tato označení vnímají a do jaké míry mezi nimi existuje nebezpečí záměny.

V daném případě stěžovatel přihlásil předmětné označení převážně pro shodné či podobné výrobky a služby zařazené ve třídách 16, 33 a 35 mezinárodního třídění výrobků a služeb, jako jsou výrobky a služby, pro něž byly přihlášeny tři namítané starší ochranné známky žalobce. S výjimkou služeb přihlašovaných jako pomoc při řízení obchodní činnosti, obchodní administrativa, kancelářské práce se jedná o výrobky a služby, které svou povahou, určením a způsobem prodeje odpovídají výrobkům a službám, k nimž se vztahují starší ochranné známky žalobce. Zásadní význam pro posouzení věci má především zařazení výrobků ve třídě 33 zahrnující alkoholické nápoje s výjimkou piva, jejichž výroba, resp. prodej jsou dominantním předmětem činnosti žalobce a stěžovatele. Z široké skupiny alkoholických nápojů se stěžovatelem navrhované označení stejně jako namítané ochranné známky vztahují ke konkrétnímu druhu alkoholického nápoje, kterým je bylinný likér typu fernet. Pokud jde o třídu alkoholických nápojů, dosahuje tedy okruh výrobků, k jejichž označení a propagaci je ochranná známka určena, shody.

Jak již bylo uvedeno, vysoká podobnost či shoda výrobků nebo služeb, na něž se ochranné známky vztahují, klade zvýšené nároky

na rozlišovací schopnost (distinktivnost) ochranných známek. Čím více se dotčené výrobky a služby podobají či shodují, tím větší pravděpodobnost záměny vzniká u běžného spotřebitele, jemuž jsou výrobky či služby určeny. Ochranná známka slouží i v takovém případě jako záruka toho, že mezi konečnými spotřebiteli nedojde k záměně mezi výrobky a službami pocházejícími od různých výrobců či poskytovatelů služeb, a tedy ani k narušení hospodářské soutěže na příslušném trhu. Umožnit spotřebitelům či konečným uživatelům rozlišovat mezi jednotlivými výrobky a službami, jakož i mezi subjekty, které je nabízejí, je ostatně podle ustálené judikatury Soudního dvora základní funkcí institutu ochranné známky (viz např. citovaný rozsudek ve věci *Canon*, bod 28).

To platí v daném případě tím spíše, že žalobce má, jak prokázal již v průběhu správního řízení, na trhu v České republice dlouhodobě významné postavení mezi výrobci a dodavateli alkoholického nápoje typu fernet, k němuž se také váže řada registrovaných ochranných známek žalobce s některými typickými grafickými i slovními prvky. Z těchto důvodů lze konstatovat, že se u spotřebitelů na trhu s alkoholickými nápoji typu fernet v České republice vytvořila poměrně silná vazba mezi těmito výrobky žalobce a příslušnými ochrannými známkami žalobce; jinými slovy, tyto ochranné známky žalobce mají právě vzhledem k uvedené vazbě vysokou rozlišovací schopnost, což zároveň zvyšuje nebezpečí záměny (viz citovaný rozsudek ve věci *SABEL*, bod 24). K tomu přistupuje i skutečnost, že jakkoli není pochyb o tom, že výraz fernet je označením druhovým, a že tedy žalobce není oprávněn bránit jiným subjektům, aby tento výraz používaly pro své výrobky obdobného typu a aby přihlašovaly ochranné známky, které tento výraz obsahují, je třeba zároveň vzít v úvahu, že tento druhový význam výrazu fernet není u průměrných spotřebitelů natolik známý, jako je tomu u pojmenování jiných typů alkoholických nápojů, a naopak zde existuje určité nebezpečí, že i toto pouhé slovo může u průměrných spotřebitelů vyvolávat (byť nesprávnou) asociaci

s výrobky žalobce. Ze všech těchto důvodů je dle názoru Nejvyššího správního soudu legitimní požadovat, aby přihlašované označení, které stěžovatel zamýšlí používat jako ochrannou známku ve spojení s jím dodávaným alkoholickým nápojem fernet, bylo jako celek dostatečně odlišné od ochranných známek žalobce tak, jako je tomu v podstatě u všech ostatních žalovaným registrovaných ochranných známek, které obsahují výraz fernet a které přitom nenáleží žalobci. Na podkladě těchto základních východisek byl tedy žalovaný povinen důkladně a přísně zkoumat, zda nově přihlašované označení stěžovatele není způsobitelné vyvolat nebezpečí záměny se staršími ochrannými známkami žalobce.

Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí správně uvedl, že je třeba při posuzování shodnosti nebo podobnosti zkoumat přihlašované označení a starší ochranné známky jako celek a v jeho rámci zohlednit i jednotlivé prvky, aniž by byl některý z prvků zdůrazněn nebo potlačen či posuzován odděleně od ostatních prvků. Shoda nebo podobnost je obvykle posuzována z fonetického, vizuálního a sémantického hlediska. Žalovaný dále s poukazem na rozsudek Soudního dvora ve věci *SABEL*, bod 23, zdůraznil, že průměrný spotřebitel obvykle vnímá ochrannou známku jako celek, aniž by vnímal podrobnosti.

Při vlastním posouzení pravděpodobnosti záměny na straně veřejnosti však žalovaný uvedeným požadavkům nedostál. Klíčové části správních rozhodnutí obou stupňů, které se týkají posouzení pravděpodobnosti záměny, se zabývají převážně popisem přihlašovaného označení „*FERNET LIQUEUR SKAY*“ a starších ochranných známek žalobce. Vlastnímu srovnání je však věnován relativně malý prostor, ačkoliv se jedná o zásadní úvahy, jež žalovaného vedly k závěru o nezaměnitelnosti přihlašovaného označení a starších ochranných známek žalobce. Žalovaný se přitom soustředil především na vybrané vizuální znaky, které podle jeho názoru odlišují přihlašované označení od starších ochranných známek žalobce, přičemž však nezohlednil řadu dalších znaků, které by naopak mohly podporovat závěr o možném nebezpečí záměny.

Žalovaný v prvé řadě poukázal na tvarovou odlišnost přihlašovaného označení „*FERNET LIQUEUR SKAY*“. Konstatoval, že starší ochranné známky žalobce mají charakteristický tvar, který je složen ze dvou nestejně velkých obdélníků s dvojitým rámováním a zkosenými rohy. Horní malý obdélník s výrazně kratší svislou stranou přiléhá na větší spodní obdélník a v případě ochranných známek č. 211954 a č. 217449 jsou tyto obdélníky odděleny tlustou černou čarou. Podle žalovaného tak tyto ochranné známky připomínají obrysy skleněné zavařovací nádoby s víkem. Naopak přihlašované označení je podle žalovaného vnímáno jako pravidelný obdélník bez zkosených rohů.

Při posuzování tvaru přihlašovaného označení však žalovaný dostatečně nezohlednil skutečnost, že šedý obdélník tvoří pouze podklad navrhovaného označení stěžovatele a v něm jsou pak umístěny dva čtyřúhelníky se zkosenými rohy a dvojitým, šedým a bílým rámováním, tedy prvky tvarově i barevně dosti podobné ochranným známkám žalobce, byť jsou umístěny v opačném pořadí, než u ochranných známek žalobce (tedy menší čtyřúhelník je umístěn pod větším). I v tomto případě jsou ovšem oba čtyřúhelníky od sebe odděleny výraznou černou čarou. Navíc zčásti společným rysem je i barevné pozadí čtyřúhelníků, které tvoří přihlašované označení. Zatímco horní čtyřúhelník nesoucí hlavní identifikační údaje je světle žlutý, pouze spodní čtyřúhelník, v němž je malým nevýrazným žlutým písmem popsán výrobek, je světle šedý. Světle žlutá barva pozadí je přitom charakteristická i pro ochrannou známku žalobce č. 217449 „*STOCK FERNET STOCK CITRUS*“ s tím rozdílem, že tuto barvu nesou obě části ochranné známky.

Žalovaný ovšem považoval bez dalšího za dominantní pouze velký šedý obdélník u přihlašovaného označení stěžovatele, aniž by jakkoli vysvětlil, proč se domnívá, že ostatní prvky přihlašovaného označení, kterou jsou zčásti podobné s namítanými ochrannými známkami žalobce, nebudou v rámci celkového dojmu průměrným spotřebitelem vnímány, proč tedy např. nebude spotřebitel u při-

hlašovaného označení rovněž vnímat tvar jakoby zavařovací láhve a jejího víka, byť od sebe oddělených tlustou čarou a obrácených dnem vzhůru. Je třeba si přitom uvědomit, že průměrný spotřebitel má jen zřídka možnost přímého srovnání mezi přihlašovaným označením a namítanými ochrannými známkami a musí svůj úsudek odvozovat od nedokonalé představy o těchto ochranných známkách, kterou si uchoval ve své paměti (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 3. 2003, *LTI Diffusion*, C-291/00, Recueil, s. I-2799, bod 52). Na to, že přihlašované označení nese některé shodné rysy s namítanými ochrannými známkami, přitom poukazoval žalobce již v rámci uplatněných námitek proti přihlášce ochranné známky. Nepostačí proto pouhá úvaha o tom, že tvar přihlašovaného označení „*FERNET LIQUEUR SKAY*“ se odlišuje zmíněným šedým obdélníkem s ostrými rohy od tvaru starších ochranných známek žalobce. Žalovaný se měl zabývat jednotlivými prvky přihlašovaného označení, jejich podobností či naopak odlišností v porovnání s ochrannými známkami žalobce a jejich vnímáním z hlediska průměrného spotřebitele na daném trhu mnohem důkladněji.

Dalším výrazným znakem je nápis „*FERNET*“, který je součástí přihlašovaného označení i všech namítaných ochranných známek. Jak již bylo řečeno, jakkoli se jedná o označení druhové, běžní spotřebitelé by s ohledem na postavení žalobce na trhu mohli i toto označení spojovat s výrobky žalobce. Velký význam má tedy grafické ztvárnění nápisu „*FERNET*“, které by mohlo mít vliv na posouzení pravděpodobnosti záměny. Žalovaný uvedl, že nápis „*FERNET*“ na přihlašovaném označení je vyveden velkým tučným písmem ve zlatohnědé barvě a je mírně vyklenutý. Naopak nápisy „*FERNET*“ na ochranných známkách žalobce mají černou barvu a je pro ně charakteristické, že jsou provedeny velkými písmeny, která se směrem doprava zmenšují, přičemž v případě ochranné známky č. 271083 jsou také obloukovitě vyklenutá. I v nápisu „*FERNET*“ se však vyskytují některé společné rysy, které měl žalovaný zohlednit. Jde nejen o zmíněné obloukovité vyklenutí, ale přede-

vším o stínování, kterým je doplněn nápis „*FERNET*“ na přihlašovaném označení i na ochranných známkách č. 211954 „*FERNET STOCK*“ a č. 217449 „*STOCK FERNET STOCK CITRUS*“.

Hlavní odlišující součástí přihlašovaného označení tvoří nápis „*SKAY*“ a před ním umístěný znak. Tento prvek tvoří žlutočerný nápis „*SKAY*“ a šedý kruh s černým nápisem „*FERNET SKAY*“, uprostřed něhož je umístěn červený štít se zlatým rámováním a drobnými zlatými písmeny „*FS*“. Ochranné známky žalobce obdobný znak postrádají. V některých dílčích rysech by se ovšem i tento znak mohl podobat barevnému prvku, který je součástí nápisu „*STOCK*“ na ochranné známce č. 271083 „*FERNET STOCK CITRUS VYRÁBÍ STOCK PLZEŇ-BOŽKOV*“. Jedná se o červený kruh, který vyplňuje písmeno O v tomto nápisu „*STOCK*“, který je umístěn ve spodní části této ochranné známky. Pokud jde o nápis „*SKAY*“, jedná se o fantazijní označení, které není společné s ochrannými známkami žalobce. Oproti tomuto znaku je ovšem třeba postavit nápis „*STOCK*“, který je součástí všech ochranných známek žalobce. Toto označení má původ v příjmení původního výrobce alkoholického nápoje Fernet Stock. Z hlediska vizuálního se provedení těchto nápisů zřetelně liší. Z hlediska fonetického se však jejich odlišnost nejeví zcela rozdílná, jak uvedl žalovaný, neboť se v obou případech jedná o jednoslabičné označení začínající souhláskou „*S*“, které není českého původu.

Přihlašované označení „*FERNET LIQUEUR SKAY*“ dále obsahuje některé další znaky, které se v dané podobě nevyskytují u namítaných ochranných známek žalobce. Jedná se zejména o nápis „*LIQUEUR*“ umístěný pod nápisem „*FERNET*“ a nápis „*ORIGINÁLNÍ RECEPTURA*“ umístěný pod nápisem „*SKAY*“. Avšak je třeba konstatovat, že tyto nápisy jsou ve srovnání s ostatními slovy na tomto označení vyvedeny relativně nevýrazným malým písmem v šedé barvě.

Jak již bylo řečeno, žalovaný se při hodnocení pravděpodobnosti záměny přihlašovaného označení „*FERNET LIQUEUR SKAY*“ a starších ochranných známek žalobce zmi-

ňovanými jednotlivými znaky a jejich působením na průměrného spotřebitele dostatečně důkladně nezabýval. Jeho hodnocení neodpovídá nárokům, které je třeba na odůvodnění rozhodnutí klást zvláště za situace, kdy se přihlašované označení týká výrobků a služeb, které jsou takřka zcela totožné s výrobky, pro které jsou zapsány starší ochranné známky a které jsou či měly být navíc ve vzájemně konkurenčním vztahu. Další již zmíněné důležité okolnosti, jako je zejména vysoká rozlišovací schopnost ochranných známek žalobce daná postavením jeho výrob-

ků na trhu a jejich spojením v očích spotřebitelské veřejnosti s těmito známkami, žalovaný rovněž pominul.

Z tohoto důvodu se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Byť tedy dílčí závěry, k nimž městský soud dospěl, je třeba považovat za nesprávné, resp. předčasné, samotné důvody, pro něž městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, ve světle uvedených úvah obstojí. (...)

## 2686

### Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanských sdružení ve správním řízení

k § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb. k § 87 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**I. Je-li občanské sdružení založeno teprve po zahájení správního řízení a podá-li žádost podle § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pak je třeba je informovat o již zahájených řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a umožnit mu účast v nich, lze-li toho ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení.**

**II. Občanské sdružení, které existuje v době, kdy je oznámeno nařízení veřejného ústního jednání (§ 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), se již nemůže po konání tohoto jednání stát účastníkem řízení, a tedy ani uplatňovat námitky.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 7 As 25/2012-21)*

**Prejudikatura:** č. 825/2006 Sb. NSS, č. 1483/2008 Sb. NSS, č. 2393/2011 Sb. NSS a č. 2546/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Občanské sdružení VITA FUTURA proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Na žádost společnosti Fabionn, s. r. o., stavební úřad dne 9. 3. 2011 oznámil, že bylo zahájeno územní řízení a vyhlásil veřejné ústní jednání na den 12. 4. 2011. Žalobce byl registrován dne 16. 3. 2011 a dne 23. 3. 2011 stavební úřad obdržel jeho žádost o poskytování informací o zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, které se týkají jakýchkoliv řízení o stavbách hypermarketů, supermarketů, obchodních center, maloobchodních či jiných prodejen. Téhož dne sta-

vební úřad obdržel oznámení, ve kterém žalobce oznámil svoji účast ve výše uvedeném územním řízení ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Dne 31. 3. 2011 stavební úřad rozhodl, že žalobce není účastníkem územního řízení. Následně odvolání žalobce žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 23. 5. 2011.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 5. 12. 2011, čj. 3 A 190/2011-52,

zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí I. stupně. V odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že spornou je právní otázka, zda mohla být žalobce – občanské sdružení ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny účastníkem územního řízení, které bylo zahájeno v době, kdy žalobce neměl podanou žádost u stavebního úřadu o poskytování informací o zahajovaných správních řízeních, neboť vzniklo registrací teprve po zahájení územního řízení. Městský soud dospěl k závěru, že stavebnímu úřadu po zjištění existence žalobce ve smyslu citovaného ustanovení nic nebránilo, aby mu umožnil účastnit se předmětného územního řízení. Jestliže žalobce neprodleně po své registraci oznámil stavebnímu úřadu svůj úmysl být účastníkem předmětného řízení, a to ještě před konáním ústního jednání, v jehož průběhu mohli účastníci řízení uplatnit námitky, bylo namístě, aby stavební úřad jednal s žalobcem jako s účastníkem řízení. Lhůta stanovená v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se podle městského soudu vztahuje k občanským sdružením již existujícím v době zahájení řízení, nikoli k těm, která vznikla až po jeho zahájení. Stavební úřad proto zvolil nesprávný postup, pokud žalobci zabránil uplatňovat svá práva v postavení účastníka řízení.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle jeho názoru je vznik práva občanského sdružení účastnit se řízení podmíněn jeho existencí a podáním žádosti o informování o zahajovaných správních řízeních. Slovní význam slova *zahajovaný* vyjadřuje současné dění, tedy nějaký děj (v tomto v případě řízení), který je právě zahajován, na rozdíl od významu slova *zahájený* (jak dovozuje městský soud), který vyjadřuje již stav minulý. Stejně tak příslovce času předem nekorresponduje se stavem minulým. Z uvedeného gramatického výkladu lze zcela logicky dovodit, že v době zahajování řízení, tedy přede dnem podání žádosti o vydání územního rozhodnutí, musí již občanské sdružení existovat a musí také již mít podanou žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. To lze dovozovat i z časového omezení platnosti žádosti po do-

bu jednoho roku, které bylo vloženo do zákona o ochraně přírody a krajiny zákonem č. 218/2004 Sb. Výklad městského soudu vede k absurdnímu závěru, že skončí-li občanskému sdružení platnost jeho žádosti v průběhu řízení, pak také přestává být účastníkem řízení. Stěžovatel rovněž vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, že po zjištění existence občanského sdružení mohl stavební úřad oznámit, že územní řízení bylo zahájeno. Takovou povinnost zákon neukládá a podle Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem. Podle § 2 odst. 2 správního řádu uplatňuje správní orgán „*svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*“. Výše uvedeným postupem by byla založena nezákonná účast občanského sdružení ve správním řízení s významným zásahem do subjektivních práv ostatních účastníků řízení. Takový výklad by vnesl chaos a zmatek do správních řízení. V daném případě by byl porušen § 87 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého „*[s]tavební úřad oznámí zahájení územního řízení a k projednání žádosti nařídí veřejné ústní jednání, je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě; konání veřejného ústního jednání oznámí nejméně 15 dnů předem*“. Stěžovatel namítal, že pokud by měl stavební úřad dostát § 85 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, pak by musel již oznámené veřejné ústní jednání zrušit a oznámit nové. Před novým veřejným jednáním by mohlo vzniknout nové občanské sdružení, mohlo by podat žádost atd. Takovým způsobem by se dal průběh řízení zcela zacyklit. Dále stěžovatel vyjádřil pochybnosti ohledně postupu vůči občanskému sdružení, které projeví vůli účastnit se řízení až po konání ústního jednání. Dovodil, že se jedná o prolovení koncentrační zásady stanovené v § 89 stavebního zákona z roku 2006, neboť občanské sdružení se nemohlo účastnit ústního jednání a je nutno mu dát možnost seznámit se s podklady rozhodnutí. Mohlo by navrhnout nové důkazy a ostatní účastníci by museli být s nimi opět seznámeni. Důsledkem tohoto postupu je s poukazem na praxi cílených obstrukcí ob-



čanských sdružení opět zacyklení a protahování řízení, již nyní časově náročných.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při interpretaci § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba vycházet ze záměru této právní normy, z příslušných ustanovení Ústavy i Listiny základních práv a svobod. Odkázal na judikaturu městského soudu i Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 28. 4. 2005, čj. 1 As 24/2004-52, a ze dne 16. 2. 2005, čj. 3 As 10/2004-72) a upozornil na převažující názor právní praxe, že se může do řízení přihlásit i to občanské sdružení, které nepodalo žádost o poskytování informací podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jde podle něj o dvě samostatná práva – právo na informace o správních řízeních a právo se řízení účastnit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) K povaze účastenství občanských sdružení ve správních řízeních podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se Nejvyšší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, č. 2393/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že úkolem občanských sdružení není blokáce, zdržování a protahování řízení procesními obstrukcemi, nýbrž kvalifikované hájení dotčených zájmů ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných a soukromých zájmů. Tomu odpovídá i text důvodové zprávy k zákonu o ochraně přírody a krajiny, podle níž se jedná o další prvek účasti občanů při výkonu ochrany přírody a krajiny. V rozsudku ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „[ú]část občanských sdružení podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny“. Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce, a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba

ba vykládat extenzivně. Z toho, že sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, je oprávněno být účastníkem správního řízení, nelze dovodit, že má možnost hájit v tomto řízení i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející.

Občanské sdružení může být účastníkem správního řízení, pokud splní podmínky vymezené v zákoně o ochraně přírody a krajiny a zároveň pokud budou v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Městský soud se správně nezabýval tím, zda byly v předmětném územním řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, neboť není jeho úlohou nahrazovat v tomto směru činnost správního orgánu nad rámec uplatněných žalobních námitek ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. I nadále zůstává na stavebním úřadu, aby v dalším řízení posoudil, zda mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud městský soud konstatoval, že občanské sdružení mělo být účastníkem územního řízení a že stavebnímu úřadu nic nebránilo mu takovou účast umožnit, pak tento závěr byl předčasný. Jedná se však pouze o závěr k dílčí otázce aktivní legitimace občanského sdružení v předmětném územním řízení. Toto pochybení městského soudu tak nezakládá vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

K námitce, že právo občanského sdružení účastnit se řízení je podmíněno jeho existencí a podáním žádosti o informování o zahajovaných správních řízeních, Nejvyšší správní soud odkazuje zejména na svůj rozsudek ze dne 18. 8. 2011, čj. 9 As 40/2011-51, v němž dospěl k závěru, že podání žádosti podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je jednou ze zákonných podmínek pro účastenství občanského sdružení v konkrétním řízení, když odstavec 3 citovaného ustanovení zjevně navazuje na předcházející odstavec, a to slovně i významově: „[U]stanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny hovoří o oprávnění, nikoli povinnosti občanského sdružení požadovat, aby bylo předem informováno; nicméně při výkladu § 70 uvedeného zákona nelze vycházet izo-

lovaně pouze z gramatické dikce odstavce 2, ale je třeba posuzovat celé ustanovení jako jeden významový celek, který od úvodní proklamacie v odstavci 1 o účasti občanů (veřejnosti) přechází dále ke konkrétním podmínkám této účasti v odstavcích 2 a 3, při jejichž splnění má občanské sdružení ex lege postavení účastníka řízení. Nelze tedy souhlasit se závěrem stěžovatele, dle kterého § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nemá v hypotéze podání žádosti podle odstavce 2 tohoto zákona. Naopak odstavec 3 má parametry právní normy odkazující na další ustanovení, v daném případě na odstavec 2 uvedeného ustanovení a v něm stanovená pravidla pro možné účastenství občanských sdružení ve správních řízeních.“

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vyšel ze zásady racionality účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny, kdy v požadavku určité předběžné aktivity občanských sdružení spočívající v podání žádosti podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze spatřovat nadbytečnou podmínku, která vyšla z užívání či která občanská sdružení nad únosnou míru zatěžuje (srov. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59, č. 1483/2008 Sb.). Vedle toho Nejvyšší správní soud zohlednil interpretační pravidlo, že zákonodárce je v zásadě regulativně racionální, tedy že se snažil stanovit podrobnější pravidla, která však účasti občanských sdružení nijak nebrání, pouze určitým způsobem strukturují jejich postup.

V rozsudku ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 As 19/2011-728, č. 2546/2012 Sb., se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda jsou podmínky pro účast ve správním řízení splněny i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení a vyslovil, že „[z] doslovného znění zákona tedy nevyplývá, že žádost o informace o zahajovaných správních řízeních by musela být nutně podána ještě před zahájením řízení. Dikcí ‚aby byla předem informována‘ je třeba vykládat v souladu s účelem zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým

je podle jeho § 1 přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji, přičemž § 70 zaručuje přímou účast veřejnosti, prostřednictvím občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Smyslem toho, že mají být občanská sdružení informována o zahajovaných řízeních předem, není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale v zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku. Ostatně kupříkladu u řízení zahajovaných na žádost není z povahy věci ani reálné, aby informace o zahájení řízení byla dána občanskému řízení předem, tj. ještě před zahájením řízení. Hlavním smyslem žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit, aby občanská sdružení byla nejprve za stanovených podmínek stanovených zákonem informována správními orgány o řízeních, ve kterých mohou hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, a pak se mohla na základě obdržení této informace přihlásit písemným oznámením své účasti podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, což teprve založí jejich případné účastenství v uvedených správních řízeních. Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.“ Od výše uvedených závěrů neshledal Nejvyšší správní soud důvod se odklonit.

V případě občanských sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny a která se účastní správních řízení, je předvídána určitá aktivita, aby jim byla coby dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti ve

řejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; Aarhuská úmluva) přiznána účast ve správním řízení (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04). Na rozdíl od ostatních účastníků řízení, kteří mohou být rozhodnutím přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech, se u těchto občanských sdružení předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem, a to právě na základě toho, že jsou založena s posláním ochrany přírody a krajiny a správnímu orgánu sdělí svůj úmysl účastnit se správního řízení.

Mezi občanskými sdruženími ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze nepochybně rozlišit dvě základní skupiny. První skupinu představují občanská sdružení trvalejšího charakteru, jejichž aktivity je zaměřena proti více zásahům určitého typu nebo v rozsáhlejších území. V krajní podobě se jedná o občanská sdružení „*profesionální*“ povahy s celostátní působností. Vedle toho existují občanská sdružení založená s cílem obrany proti zamýšlenému zásahu nebo kvůli účasti v jediném konkrétním správním řízení, případně v úzké skupině řízení vzájemně souvisejících. Tato občanská sdružení vznikají *ad hoc* teprve tehdy, je-li zamýšlený zásah oznámen, případně je-li správní řízení zahájeno. V prvé ani ve druhé skupině nevznikají občanská sdružení v časovém a procesním vzhledu, tedy za neexistence jakýchkoli probíhajících správních řízení či v období, kdy nejsou žádné zásahy zamýšleny. Stěžovatelem provedený výklad § 70 zákona o ochraně přírody by jim bránil účastnit se již zahájených řízení, což by v důsledku mohlo vést k tomu, že by nebyly kvalifikovane hájeny dotčené zájmy ochrany přírody a krajiny, respektive že by jejich hájení bylo svěřeno (jiným) účastníkům řízení. Vedle toho by byla potlačena účast veřejnosti na ochraně životního prostředí na nejnižší úrovni, kdy zejména občanská sdružení ve druhé vymezené skupině by byla nucena k „*profesionalizaci*“, k bezobsažné existenci a preventivnímu podávání žádostí o informování o zahajovaných řízeních. Pokud je ochrana ži-

votního prostředí přiznaným cílem právní normy, respektive životní prostředí je zájmem, k jehož zachování, ochraně či podpoře právo směřuje, pak není logický důvod, aby se užití ochranných právních norem lišilo při shodném zásahu do životního prostředí. V praxi ovšem dochází k zásadní diverzifikaci kvality právní ochrany, a to v závislosti na mnoha aspektech. Tím hlavním je omezení účasti ve správních řízeních a svěřením žalobní legitimace osobám, jejichž práva byla zkrácena nebo porušena. Účast občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být zájmy přírody a krajiny dotčeny, umožňuje tento nedostatek v určité míře kompenzovat a chránit přírodu a krajinu ve smyslu § 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bez rozlišování toho, zda dochází k ohrožení zájmů nějakých (dalších) osob, tedy možných účastníků správních řízení. Proto je třeba se klonit k široké a efektivní účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Vedle výše uvedeného nelze pominout ani důležitý aspekt, na který stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje. Cíle přímé účasti veřejnosti na ochraně přírody a krajiny má být podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny dosaženo při zachování určité procesní jistoty příslušných správních orgánů. Z toho důvodu, je-li to možné, má správní orgán již při zahájení správního řízení mít možnost určit okruh účastníků správního řízení. Proto musí být žádost o informování o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních věcně a místně specifikována. Proto je také omezena platnost této žádosti na dobu jednoho roku od jejího podání. Z toho vyplývá, že je-li občanské sdružení založeno před zahájením správního řízení s cílem účasti ve správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak mu nic nebrání podat žádost, aby bylo o zahajovaných řízeních a zamýšlených zásazích informováno. Pokud takovou žádost nepodá, pak lze mít za to, že se účastnit správních řízení nezamýšlí a není oprávněno k účasti ve správním řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z teleologického výkladu citovaného ustanovení však nelze dovozovat,

že by podmínkou účasti občanského sdružení ve správním řízení musela být jeho existence ještě před zahájením tohoto řízení, považmo že by takové sdružení muselo mít podanou žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Procesní jistota, které se stěžovatel dovolává, spočívá v tom, že v době zahájení řízení je znám okruh účastníků správního řízení z řad občanských sdružení, kteří předem podali žádost o informace. Tato jistota je však relativní. Úplnou jistotu v tomto ohledu bude mít správní orgán teprve v okamžiku, kdy se informovaná občanská sdružení k účastenství ve stanovené lhůtě přihlásí. Taková jistota má svoji nepochybnou hodnotu, ovšem je nutno ji poměřovat i s jinými protichůdnými důležitými zájmy, jimž by měla ustoupit, jsou-li dostatečně významné. A takovým je zájem na co možná nejširší účasti na řízení takových částí veřejnosti, které na předmětu řízení mají, posuzováno hledisky ochrany přírody a krajiny, skutečný a intenzivní zájem. Mohou jimi být právě zejména občanská sdružení, která vzniknou teprve v reakci na to, že se objeví určitý záměr, jenž se může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny a který se procesně projeví zahájením příslušného správního řízení typicky na návrh toho, kdo chce záměr realizovat. Proto je namíste určitou část právní jistoty obětovat jinému podobně důležitému zájmu, který je s ním v rozporu. Míra narušení právní jistoty bude za normálních okolností, tedy při věcném a nešikanózním chování občanských sdružení, resp. subjektů, jež taková sdružení budou zakládat, únosná a proporcionální. Možnost dalších občanských sdružení, která žádost o informace před zahájením správního řízení nepodala, např. proto, že před zahájením správního řízení ještě neexistovala, přihlásit se jako účastník do určitého okamžiku po zahájení předmětného správního řízení, je proto nutno mít za legitimní omezení právní jistoty dalších účastníků řízení, resp. správního orgánu. Pokud by se pak v konkrétním řízení objevovaly snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci zámě-

ru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je namíste takovým sdružením odeprít jejich takto šikanózně uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva.

Časové omezení platnosti žádosti na dobu jednoho roku ulehčuje procesní situaci správního orgánu, který nemusí opětovně informovat občanská sdružení, jejichž zájem účastnit se správních řízení zanikl. Výklad městského soudu ani nevede k závěru, že v případě, že občanskému sdružení skončí platnost jeho žádosti v průběhu řízení, přestává být účastníkem řízení. Pokud dojde ke skončení platnosti žádosti, je správní orgán nadále povinen, pokud tak již neučinil, informovat občanské sdružení o všech řízeních, která v době platnosti žádosti probíhala, nebo jejichž zahájení správní orgán zamýšlel.

Je-li občanské sdružení založeno teprve po zahájení správního řízení a podá-li žádost podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak je třeba jej informovat o již zahájených řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a umožnit mu účast v nich, lze-li toho ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení. Tento postup není v rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu a ani s Listinou základních práv a svobod, jak dovozuje stěžovatel. Povinnost poskytnout informaci podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny odpovídá subjektivnímu veřejnému právu občanského sdružení takovou informaci požadovat. Nejedná se ani o prolomení koncentrační zásady stanovené v § 89 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého musí být námitky účastníků řízení uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Občanské sdružení, které existuje v době, kdy je oznámeno nařízení veřejného ústního jednání, se již nemůže po konání tohoto jednání stát účastníkem řízení a tedy ani uplatňovat námitky, neboť mu postupem správního orgánu bylo svým způsobem oznámeno, že řízení probíhá. Vyhlášení veřejného ústního jednání na úřední desce lze totiž považovat za úkon v tomto ohledu svým účelem rovnocenný oznámení správního řízení po-

dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu lze uvést i argumentaci z již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 40/2011-51: „V případě, kdy správní orgán oznámí o zahájení řízení nezveřejní na úřední desce tak, jako se to stalo v nyní projednávané věci, je totiž třeba písemné vyhotovení oznámení o zahájení řízení doručit danému občanskému sdružení, kterému poté běží ona osmidenní lhůta pro případné oznámení svého účastenství v daném řízení. Pokud by však občanské sdružení předem nepožádalo o takové informování ze strany správního orgánu, a ten by v důsledku toho informaci o zahájení příslušného řízení neoznámil, nebylo by vůbec možné určit počátek běhu uvedené lhůty.“ Ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nespojuje oznámení o zahájení řízení s podáním žádosti podle odst. 2 citovaného ustanovení. Neumožňuje tak občanskému sdružení, kterému bylo správním orgá-

nem zahájení řízení oznámeno, vyčkávat s podáním žádosti za účelem procesních obstrukcí, jak namítá stěžovatel. Konání veřejného ústního jednání v územním řízení musí být podle § 87 odst. 1 stavebního zákona oznámeno nejméně 15 dnů před jeho konáním. Občanské sdružení tedy má dostatečnou lhůtu k uplatnění svých práv podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně se zpravidla bude jednat o dostatečně dlouhou lhůtu pro založení občanského sdružení. Podle § 9 odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, nezjistí-li ministerstvo „důvod k odmítnutí registrace občanského sdružení, provede registraci do 10 dnů od zahájení řízení a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov, na němž vyznačí den registrace, kterým je den odeslání“. Stavební úřad tak nepostupoval správně, když neumožnil občanskému sdružení účast v územním řízení.

## 2687

### Vodní právo: odpovědnost za vypouštění odpadních vod

k § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

**Správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně vypouštěny odpadní vody, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, a to nejen tím, že sám nebo prostřednictvím svých pracovníků, popř. pracovníků jiného subjektu konajících na jeho pokyn, odpadní vody vypustí, ale i tím, že svým jednáním, ať už konáním nebo opomenutím, dopustí, a to i bez svého zavinění, aby prostřednictvím jeho zařízení nepředčistěná voda unikla.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 7 As 110/2011-59)

**Prejudikatura:** č. 1882/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným GATE – 7 proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) uložila žalobkyni svými rozhodnutími ze dne 20. 10. 2006 a ze dne 25. 10. 2006 pokuty ve výši 90 000 Kč a 150 000 Kč za nedovolené vypouštění odpadní vody podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona a za

porušení povinnosti mít povolení k vypouštění odpadních vod podle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona. Žalobkyně proti těmto rozhodnutím podala odvolání, které žalovaný svými rozhodnutími ze dne 29. 3. 2007 a ze dne 29. 6. 2007 zamítl. Stejně tak Městský

soud v Praze svým rozsudkem ze dne 30. 3. 2010, čj. 7 Ca 245/2007-37, zrušil rozhodnutí žalovaného.

V odůvodnění svého rozsudku dospěl městský soud k závěru, že žalovaný dovodil deliktní odpovědnost žalobkyně pouze z jejího spoluvlastnického práva k čistírně odpadních vod (dále jen „ČOV“). Vlastnictví zdroje původu úniku odpadních vod však nebylo podle městského soudu určující, neboť rozhodným bylo to, kdo je původcem úniku odpadních vod ve smyslu § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Původcem je sice obvykle vlastník zdroje, ale to neplatí, jestliže je v konkrétním případě přítomen jiný subjekt, jehož vztah ke škodlivému následku je těsnější, např. nájemce, provozovatel zdroje. Podle městského soudu se žalovaný nezabýval tím, kdo byl provozovatelem ČOV a z toho důvodu nedostatečně zjistil skutkový stav potřebný k prokázání deliktní odpovědnosti žalobkyně. Městský soud uvedl, že žalovaný je povinen zjistit, kdo v rozhodné době fakticky provozoval ČOV, a teprve pokud zde nebude žádný subjekt, který by ČOV provozoval, bude založena odpovědnost vlastníka.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel zejména nesouhlasil s tím, že by neúplně zjistil skutkový stav a že by vycházel z nesprávných hledisek určujících deliktní odpovědnost. Ze správních spisů bylo totiž evidentní, že v rozhodné době nebylo v platnosti žádné povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních, a nebyl zde tedy žádný oprávněný ve smyslu definice v § 8 odst. 2 vodního zákona. Proto je zjevné, že byl spáchán delikt nedovoleného vypouštění odpadních vod podle § 116 odst. 2 písm. b) vodního zákona. V takovém případě není podle stěžovatele sporu o tom, že odpovědnost za porušení zákona nese vlastník. Požadavek městského soudu, aby žalovaný zjistil provozovatele v situaci, kdy *de facto* provoz čistírny nebyl povolen, je tedy podle názoru stěžovatele neuskutečnitelný.

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

## Z odůvodnění:

Podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona uloží ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, nejde-li o trestný čin, pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace v rozporu s tímto zákonem.

V případě správního deliktu podle citovaného ustanovení jde o odpovědnost objektivní, kdy subjekt odpovídá za způsobený následek bez ohledu na zavinění, přičemž vodní zákon ani pro takový případ nestanoví liberální důvody (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 37/2004-78). Pojem vypouštění odpadních vod představuje odtok odpadních vod mimo zařízení, kde vznikly, popř. mimo zařízení, v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 As 51/2008-72, č. 1882/2009 Sb. NSS, a ze dne 27. 5. 2009, čj. 6 As 11/2009-95, nebo Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, čj. 7 A 14/93-20). Lze souhlasit se závěrem městského soudu i stěžovatele, že správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně odpadní vody vypouštěny, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, a to nejen tím, že sám nebo prostřednictvím svých pracovníků, popř. pracovníků jiného subjektu konajících na jeho pokyn, odpadní vody vypustí, ale i tím, že svým jednáním, ať už konáním nebo opomenutím, dopustí, a to i bez svého zavinění, aby prostřednictvím jeho zařízení nepředčištěná voda unikla. Není tedy vyžadován úmysl odpadní vody vypustit ani vědomí takové skutečnosti nebo aktivní činnost. V konceptu objektivní odpovědnosti se vedle zásad uvedených stěžovatelem projevuje také smysl a účel vodního zákona, kterým je ochrana vod. Prvotním úkolem správního orgánu tak je určení subjektu, který je odpovědný za nedovolené vypouštění odpadních vod, a to právě s ohledem na jeho vztah k zařízení, z něhož jsou odpadní vody vypouštěny.

Rozhodující právní otázkou v dané věci je, zda stěžovatel řádně posoudil delikttní odpovědnost žalobkyně, respektive zda jí byly zákonně uloženy pokuty za nedovolené vypouštění odpadních vod.

Abychom mohli stěžovatel dospět k závěru, že žalobkyně je odpovědná za únik odpadních vod z ČOV ve dnech 24. 8. 2005 a 31. 7. 2006, musel by nejprve vyloučit existenci subjektu s bližším vztahem k ČOV a následně mít prokázáno vlastnické právo žalobkyně k ČOV. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatel dovodil delikttní odpovědnost žalobkyně pouze z jejího spoluvlastnického práva k ČOV. Stejně jako ČIŽP totiž ve svém rozhodnutí vycházel zejména z toho, že v době, kdy došlo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, již skončila platnost povolení k vypouštění odpadních vod a zároveň bylo nařízeno odstavení ČOV z provozu a zaslepení výtoku odpadních vod. Nebyl tu tedy žádný provozovatel, kterého stěžovatel chápe jako subjekt, kterému bylo vydáno povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních, tedy oprávněný podle definice v § 8 odst. 2 vodního zákona. Městský soud vychází z širší koncepce původce úniku odpadních vod, tedy subjektu fakticky provozujícího ČOV likvidaci splašků, a to nejen vypouštěním odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, ale například i vyvážením jímky, ve které jsou splašky shromažďovány. Zohledňuje tedy i situaci, kdy ČOV není provozována předpokládaným způsobem a odpadní vody nejsou na základě povolení provozovatele vypouštěny do podzemních či povrchových vod, ale *de facto* představuje ČOV jímku, s níž je nějakým způsobem manipulováno, aby nedošlo k přílišnému nahromadění splašků.

Jak městský soud správně konstatoval, správní spis neobsahuje žádné podklady, ze kterých by bylo zřejmé, kdo v době, kdy došlo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, ČOV provozoval nebo provozovat měl (ve smyslu vyvážení jímky). ČIŽP v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2006 uvádí, že „ČOV není v provozu a má být vyvážena. Při přeplnění jímek dochází k povrchovému odtoku z kanalizační šachty na odtoku z ČOV do nebezpečného

terénu“. Je tudíž třeba určit, zda subjekt, který manipuluje s ČOV (vyváží jímku) a zároveň není oprávněným ve smyslu § 8 odst. 2 vodního zákona, ani nájemcem nebo vlastníkem ČOV, může být odpovědným za nedovolené vypouštění odpadních vod podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Správní spis obsahuje dohodu ze dne 5. 2. 2007, tedy z doby po sankcionovaných jednáních, uzavřenou mezi žalobkyní a vlastníky nemovitostí o dočasném vyvážení ČOV jako jímky, ve které se smluvní strany s ohledem na nevyjasněné majetkové vztahy zavázaly do doby uvedení ČOV do zkušebního provozu a předání jejímu provozovateli, vyvážet ČOV užívanou doposud jako jímku na vlastní náklady každý lichý týden (vlastníci nemovitostí) nebo sudý týden (žalobkyně) a za tímto účelem uzavřít s firmou zajišťující vývoz odpadu příslušnou smlouvu, kterou předloží protistraně.

Taková firma, byť by zajišťovala vyvážení jímky ČOV, by nebyla odpovědnou za nedovolené vypouštění odpadních vod, pokud by k němu došlo, neboť pouze vyvážením jímky dílčím způsobem zajišťuje plnění povinností řádné péče vlastníka či nájemce ČOV v souladu s cíli ochrany vod jako složky životního prostředí při dodržení zásad obecného nakládání s povrchovými a podzemními vodami. Smluvním ujednáním o vyvážení jímky nedochází k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti vlastníka či nájemce ČOV na subjekt vyvázející jímku za případný únik odpadních vod z ČOV. Ten je v pozici povinného ze smlouvy. V případě, kdy podle smlouvy řádně a včas, např. jednou týdně, vyváží jímku, i když by jí bylo třeba vyvážet častěji, neboť v průběhu týdne přetéká a dochází k odtoku odpadních vod, nestává se za takové nepovolené vypouštění odpadních vod odpovědným. Rovněž případný smluvní regresní nárok bude ryze soukromoprávní povahy. Také v případě, kdy si vlastníci či nájemce ČOV sjedná s jiným subjektem komplexní obhospodařování jímky, tedy zejména průběžné sledování stavu jejího naplnění a její vyvážení vždy, je-li třeba, nedostává se tento subjekt do pozice provozovatele ČOV, nýbrž stále pouze jímku vyváží. Správní orgán tak není povinen zjišťovat, kdo v letech 2005 a 2006 fakticky provozoval ČOV, tedy

vyvážel jímku, neboť taková osoba vždy plní jen povinnost vlastníka či nájemce ČOV, na kterého dopadá objektivní odpovědnost za případný únik odpadních vod. Pokud tak činí bez dohody s vlastníkem či nájemcem, pak se uplatní povinnost vlastníka či nájemce zajistit zdroj odpadních vod, aby nedocházelo k jejich nedovolenému vypouštění. (...)

Z výše uvedeného plyne, že totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozova-

la (vyvážela) ČOV, není pro posouzení delikttní odpovědnosti rozhodná. Stěžovatel postupoval správně, když vycházel z toho, že zde neexistuje subjekt, kterému bylo provozování ČOV povoleno a žalobkyně má přinejmenším spoluvlastnické právo k ČOV. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stížní námitka nesprávného posouzení právní otázky delikttní odpovědnosti žalobkyně městským soudem je důvodná.

## 2688

### Státní sociální podpora: příspěvek na bydlení

k § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném ke dni 1. 7. 2010

**Do příjmu rozhodného pro přiznání dávky státní sociální podpory – příspěvku na bydlení se zahrnují všechny příjmy uvedené v § 5 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, kterých dosáhla rodina žadatele o tuto dávku v celém rozhodném období předcházejícího kalendářního čtvrtletí, bez ohledu na to, že některá ze společně posuzovaných osob se přihlásila k trvalému pobytu v témže bytě jako oprávněná osoba až v průběhu rozhodného období.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, čj. 4 Ads 38/2012-30)*

**Věc:** Václav P. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na bydlení, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 12. 7. 2010 podal žalobce žádost o příspěvek na bydlení s tím, že žádal o přiznání této dávky ode dne 1. 7. 2010. Po celé rozhodné období druhého kalendářního čtvrtletí 2010 žil a byl hlášen k trvalému pobytu v bytě, který mu pronajalo město Polná. Do tohoto bytu se dne 7. 6. 2010 k žalobci přestěhovala jeho družka Eva K. spolu se svým tehdy ještě nezletilým synem Martinem K., přičemž družka se v něm přihlásila k trvalému pobytu dne 7. 6. 2010 a její syn tak učinil dne 28. 6. 2010. Orgány státní sociální podpory zahrnuly do příjmu rozhodného pro přiznání příspěvku na bydlení plný invalidní důchod žalobce v částce 26 340 Kč, invalidní důchod pro invaliditu prvního stupně družky v částce 20 376 Kč, vdovský důchod družky v částce 6 231 Kč, sirotčí důchod pro syna družky v částce 16 473 Kč, příjmy ze závislé činnosti družky v částce 8 080 Kč a podporu

v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci družky v částce 14 995 Kč [§ 5 odst. 1 písm. a) bod 1, písm. c), písm. d) zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném ke dni 1. 7. 2010]. Při stanovení výše příjmu rozhodného pro přiznání příspěvku na bydlení přitom orgány státní sociální podpory vycházely z příjmů družky dosažených v celém rozhodném období druhého kalendářního čtvrtletí 2010, tedy i těch, které družka získala předtím, než se přihlásila k trvalému pobytu v bytě pronajatému žalobci. Úřad práce v Jihlavě tuto žádost zamítl svým rozhodnutím ze dne 27. 7. 2010.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobce odvolal. Krajský úřad kraje Vysočina dne 13. 10. 2010 toto odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí se neztotožnil s odvolací námitkou, podle níž se při posuzování náro-



ku na příspěvek na bydlení nemělo vycházet z příjmů rodiny žalobce za celé rozhodné období druhého kalendářního čtvrtletí 2010, neboť jeho družka se v předmětném bytě přihlásila k trvalému pobytu dne 7. 6. 2010 a syn družky tak učinil dokonce až dne 28. 6. 2010. Podle § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře totiž platí, že „[j]de-li o příspěvek na bydlení, považují se za rodinu všechny osoby [...], které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu“, a to bez ohledu na to, zda spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. U všech těchto společně posuzovaných osob se započítávají jejich příjmy, které jsou taxativně stanoveny v § 5 zákona o státní sociální podpoře. Správní orgán tedy při posuzování nároku na tuto dávku nesmí vynechat žádný příjem za celé rozhodné období. Započítání pouze části příjmů společně posuzovaných osob podle odvolacího orgánu zákon o státní sociální podpoře neumožňuje.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 5. 12. 2011, čj. 57 A 95/2010-28, žalobu zamítl.

V odůvodnění krajský soud uvedl, že od června 2010 spolu s žalobcem v předmětném bytě žili a byli hlášeni k trvalému pobytu jeho družka a syn družky. Pro účely posouzení nároku na příspěvek na bydlení tak od 1. 7. 2010 tvořily žalobce, jeho družka a syn družky rodinu. Rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem těchto společně posuzovaných osob, je podle § 6 zákona o státní sociální podpoře předcházející kalendářní čtvrtletí, tedy druhé kalendářní čtvrtletí 2010. Orgán státní sociální podpory pro posouzení nároku na příspěvek na bydlení proto správně započítal nejen příjem žadatele, nýbrž též příjem jeho družky. Podle závěru krajského soudu tak bylo rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vydáno v souladu s právními předpisy.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní namítl, že při posuzování nároku na příspěvek na bydlení nemělo být vycházeno z příjmů jeho družky za celé období druhého kalendářního čtvrtletí 2010. Orgán státní sociální podpory měl totiž za duben a květen 2010 vzít v úvahu

faktický stav a zohlednit jen jeho příjem, neboť v této době byt užíval jednoznačně pouze on sám. Příjmy jeho družky měl orgán státní sociální podpory zohlednit a připočítat k jeho příjmu až za červen 2010. Za druhé kalendářní čtvrtletí roku 2010 vynaložil na náklady spojené s bydlením celkově v částce 23 797 Kč, což je pro něho velmi vysoký výdaj, který ho značně finančně zatížil. Příspěvek na bydlení by mu tento výdaj částečně kompenzoval, zvláště za situace, kdy byt užíval v měsících duben a květen 2010 výhradně sám. Jeho žádost o příspěvek na bydlení tedy byla důvodná a tato dávka mu měla být přiznána.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

Nárok na příspěvek na bydlení má vlastník nebo nájemce bytu, který je v bytě hlášen k trvalému pobytu, jestliže a) jeho náklady na bydlení přesahují částku součinu rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35 a b) součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 a na území hlavního města Prahy koeficientu 0,35 není vyšší než částka normativních nákladů na bydlení. Příjem rozhodný pro přiznání příspěvku na bydlení se stanoví jako měsíční průměr příjmů rodiny připadajících na rozhodné období. Měsíční průměr příjmů rodiny se stanoví jako součet jednotlivých měsíčních průměrů příjmů oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných. Rozhodným obdobím, za které se zjišťuje rozhodný příjem, je u příspěvku na bydlení období kalendářního čtvrtletí předcházejícího kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, případně nárok na dávku uplatňuje. Za rodinu se pro účely zákona o státní sociální podpoře považuje, není-li dále stanoveno jinak, oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby, a není-li těchto osob, považuje se za rodinu sama oprávněná osoba. Jde-li o příspěvek na bydlení, považují se za rodinu všechny osoby, s výjimkou nezaopatřeného dítěte v plném přímém zaopatření ústavu pro péči o děti a mládež, které jsou v témže bytě hláše-

ny k trvalému pobytu; podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby, se však nevyžaduje. Tyto podmínky pro vznik nároku na příspěvek na bydlení jsou uvedeny v § 4, § 6 písm. b), § 7 odst. 1, odst. 6 a § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném ke dni 1. 7. 2010, k němuž stěžovatel uplatnil nárok na dávku státní sociální podpory. (...)

Orgány státní sociální podpory tedy vycházely z toho, že celkový příjem rodiny stěžovatele za rozhodné období druhého kalendářního čtvrtletí 2010 činil 92 495 Kč a průměrný měsíční příjem tak dosáhl výše 30 831,67 Kč. Součin rozhodného příjmu v rodině a koeficientu 0,30 tedy činil 9 249,50 Kč a přesahoval náklady na bydlení i normativní náklady na bydlení, které byly v řízení o přiznání dávky státní sociální podpory stanoveny ve výši 7 932,33 Kč a 8 309 Kč. Za této situace dospěly orgány státní sociální podpory k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínky pro nárok na příspěvek na bydlení uvedené v § 24 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, a že mu tedy tato dávka ode dne 1. 7. 2010 nenáleží.

Výše nákladů na bydlení i výše normativních nákladů na bydlení zjištěné orgány státní sociální podpory nebyly v přezkumném soudním řízení nikterak zpochybněny, a proto z nich může Nejvyšší správní soud při posuzování nároku stěžovatele na příspěvek na bydlení vycházet. Naopak k příslušné stížnostní námitce se Nejvyšší správní soud musí zabývat stanovením rozhodného příjmu rodiny stěžovatele a posoudit, zda do něho měly být zahrnuty příjmy družky stěžovatele dosažené v celém rozhodném období druhého kalendářního čtvrtletí 2010, nebo jen její příjmy získané v červnu 2010, během něhož se spolu se svým synem přihlásila k trvalému pobytu v bytě pronajatému stěžovateli.

Příjem rozhodný pro přiznání dávky státní sociální podpory „se stanoví jako součet jednotlivých měsíčních průměrů příjmů oprávněné osoby a osob s ní společně posuzovaných“ připadajících na rozhodné období, jak vyplývá z § 4 zákona o státní sociální podpoře. Do rozhodného příjmu se tedy podle dikce tohoto ustanovení započítávají veš-

keré příjmy rodiny dosažené v celém rozhodném období, a nikoliv jen v jeho určité části počínající dnem, v němž se určitá osoba stala součástí rodiny pro účely zákona o státní sociální podpoře. Dále podle § 6 písm. b) zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném ke dni 1. 7. 2010 je u příspěvku na bydlení rozhodným obdobím, za které se zjišťuje příjem rozhodný pro přiznání této dávky, „*období kalendářního čtvrtletí předcházejícího kalendářnímu čtvrtletí, na které se nárok na výplatu dávky prokazuje, popřípadě nárok na dávku uplatňuje*“. Podle tohoto ustanovení tedy u příspěvku na bydlení rozhodné období nezačíná běžet zvlášť u oprávněné osoby počátkem předcházejícího kalendářního čtvrtletí a zvlášť u společně posuzované osoby ode dne, kdy toto postavení podle zákona o státní sociální podpoře získala. Konečně znění § 7 odst. 6 zákona o státní sociální podpoře ve znění účinném ke dni 1. 7. 2010 nestanoví, že se určitá osoba stává pro účely příspěvku na bydlení součástí rodiny až od okamžiku přihlášení se k trvalému pobytu v témže bytě jako oprávněná osoba. Jde-li o příspěvek na bydlení, považují se totiž podle tohoto ustanovení za rodinu „*všechny osoby [s výjimkou nezaopatřeného dítěte v plném přímém zaopatření ústavu pro péči o děti a mládež], které jsou v témže bytě hlášeny k trvalému pobytu*“, přičemž se nevyžaduje podmínka, aby spolu trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby.

Jazykový (gramatický) výklad uvedených ustanovení zákona o státní sociální podpoře tedy vede k závěru o nutnosti vycházet při stanovení příjmu rozhodného pro přiznání příspěvku na bydlení ze všech příjmů uvedených v § 5 téhož zákona, které oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby dosáhly v celém rozhodném období předcházejícího kalendářního čtvrtletí. Stejný závěr je pak nutné učinit i za pomoci výkladu účelového (teleologického).

Jestliže se totiž posuzuje splnění podmínky pro vznik nároku na příspěvek na bydlení za kalendářní čtvrtletí, které předchází uplatnění nároku na tuto dávku, pak zákonodárce vychází z toho, že příjmy dosažené v tomto rozhodném období budou vynalože-

ny na úhradu nákladů na bydlení za následující kalendářní čtvrtletí. V něm však již společně posuzovaná osoba, která se v průběhu rozhodného období předchozího kalendářního čtvrtletí přihlásila k trvalému pobytu v témže bytě jako oprávněná osoba, byt užívá. Proto je možné po ní spravedlivě požadovat, aby se podílela na úhradě nákladů na bydlení z prostředků, které získala v předchozím kalendářním čtvrtletí, byt nebyla v bytě hlášena k trvalému pobytu po celou tuto dobu.

V dané věci se družka stěžovatele a syn družky přihlásili v předmětném bytě k trvalému pobytu až v posledním měsíci rozhodného období druhého kalendářního čtvrtletí 2010. Nicméně stěžovatel měl k úhradě nákladů na bydlení za duben a květen 2010 k dispozici příjmy získané v období prvního kalendářního čtvrtletí 2010. V tomto období družka ještě byt neužívala, nebyl dán u ní důvod přispívat stěžovateli na úhradu nákladů na bydlení, a její příjmy tak nemohly být zohledněny při posuzování případného nároku stěžovatele

na příspěvek na bydlení či na jeho výplatu ode dne 1. 4. 2010. Ke dni 1. 7. 2010, od něhož se stěžovatel v posuzované věci domáhal přiznání příspěvku na bydlení, však již družka byla přihlášená k trvalému pobytu v témže bytě jako stěžovatel a tento byt s ním také společně užívala. Proto zde byly dány významné důvody pro započítání veškerých jejích příjmů dosažených v celém rozhodném období předcházejícího kalendářního čtvrtletí do příjmu rozhodného pro přiznání příspěvku na bydlení stěžovateli ode dne 1. 7. 2010.

Lze tedy shrnout, že do příjmu rozhodného pro přiznání dávky státní sociální podpory příspěvku na bydlení se zahrnují všechny příjmy uvedené v § 5 zákona o státní sociální podpoře, kterých dosáhla rodina žadatele o tuto dávku v celém rozhodném období předcházejícího kalendářního čtvrtletí, bez ohledu na to, že některá ze společně posuzovaných osob se přihlásila k trvalému pobytu v témže bytě jako oprávněná osoba až v průběhu rozhodného období.

## II. PRÁVNÍ VĚTY

### 2689

#### Řízení před soudem: povaha výstrahy udělené znalci

k § 20 písm. c) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnických  
k § 65 odst. 1, § 82 a § 85 soudního řádu správního

**Žaloba proti nezákonnému zásahu, kterou se znalec domáhá zrušení rozhodnutí o udělení výstrahy znalci podle § 20 písm. c) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnických, je podle § 85 s. ř. s. nepřípustná. Udělení výstrahy znalci totiž není nezákonným zásahem, nýbrž rozhodnutím, které negativně zasahuje do práv žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).**

*(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2009, čj. 44 Ca 33/2009-47)*

### 2690

#### Daň z příjmů: příjem společenství vlastníků bytových jednotek

k § 18 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

**Svěřené finanční prostředky vlastníků bytových či nebytových jednotek, které se nestávají vlastnictvím společenství vlastníků jednotek, nemohou být příjmem (výnosem) z činnosti takového společenství či z nakládání s veškerým jeho majetkem, neboť jde pouze o dočasně svěřené cizí prostředky a nikoliv o příjem či výnos ve smyslu § 18 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 7. 2009, čj. 29 Ca 159/2007-41)*

### 2691

#### Daň z příjmů fyzických osob: k pojmu „poplatník, jemuž náleží rodičovský příspěvek“

k § 7c odst. 4 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2005

k § 30 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 31. 12. 2005<sup>\*)</sup>

**„Poplatníkem, jemuž náleží rodičovský příspěvek“, byla ve smyslu § 7c odst. 4 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2005 osoba, která měla nárok na rodičovský příspěvek ve smyslu § 30 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění účinném do 31. 12. 2005, tedy alespoň po část zdaňovacího období celodenně a řádně pečovala alespoň o jedno dítě do čtyř let věku; nebylo však nezbytné, aby jí byl rodičovský příspěvek také skutečně vyplácen.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 7 Afs 103/2008-71)*

**Prejudikatura:** č. 1778/2009 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02); usnesení Soudního dvora ES ze dne 9. 8. 1994, *La Pyramide* (C-378/93, Recueil, s. I-3999), a rozsudek ze dne 16. 7. 1992, *Meilicke* (C-83/91, Recueil, s. I-4871).

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2008 změněn zákonem č. 261/2007 Sb.</sup>