

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2014 / XII. ročník / 27. 2. 2014}

OBSAH

I.	
JUDIKÁTY	
2955. Správní řízení: lhůty pro zahájení a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení; zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu Státní občanství: osvědčení o státním občanství.	107
2956. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem.	109
2957. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o určení lhůty k provedení úkonu.	118
2958. Řízení před soudem: aktivní legitimace Právo na informace: řízení o stížnosti týkající se úhrady za poskytnutí informace	120
2959. Právo na informace: rozhodnutí o odložení žádosti o informace . . .	124
2960. Správní trestání: hospodárnost řízení.	136
2961. Daň z příjmů: reprodukční pořizovací cena	142
2962. Daň z příjmů: uznatelnost odpisů	149
2963. Daň z přidané hodnoty: vznik daňové povinnosti plátce, který uvede daň na dokladu.	153
2964. Školství: poplatky za studium	161
2965. Sociální zabezpečení: vrácení přeplatku na sirotčím důchodu. . .	168
2966. Zaměstnanost: zaměstnávání osob zdravotně znevýhodněných	173
2967. Stavební řízení: stavba na hranici pozemku.	177
2968. Stavební řízení: právo na soukromí.	181
2969. Katastr nemovitostí: oprava údajů v katastrálním operátu	186
2970. Opatření obecné povahy: stavební uzávěra ve formě územního rozhodnutí.	189
2971. Mezinárodní ochrana: pochybnosti o totožnosti žadatele; povinnost setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců	197
2972. Pobyt cizinců: zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu	201
2973. Pobyt cizinců: nové posouzení důvodů neudělení víza.	208

I.

JUDIKÁTY

2955

Správní řízení: lhůty pro zahájení a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení; zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu Státní občanství: osvědčení o státním občanství

k § 96 odst. 1, § 97 odst. 2 a § 156 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Pro vydání usnesení dle § 156 odst. 2 správního řádu z roku 2004, jímž se ruší vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy, neplatí lhůty pro zahájení a vydání rozhodnutí v přezkumném řízení uvedené v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 citovaného zákona.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, čj. 7 A 86/2011-42)

Prejudikatura: č. 2725/2013 Sb. NSS.

Věc: Tomáš Robert V. proti Magistrátu hlavního města Prahy o osvědčení o státním občanství.

Úřad městské části Praha 1, odbor matrik, oddělení státního občanství (správní orgán I. stupně) vydal osvědčení, podle kterého byl žalobce státním občanem České republiky. Následně však zjistil, že osvědčení bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť žalobce sice nabyt narozením po rodičích československé státní občanství, ovšem nestal se k 1. 1. 1969 státním občanem České socialistické republiky. Po zániku československé federace se tak žalobce nestal občanem samostatné České republiky. Proto správní orgán I. stupně osvědčení o státním občanství České republiky zrušil.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedl, že lhůta pro zrušení správního aktu nebyla dodržena, a vydané rozhodnutí je tedy bez právních účinků.

Odvolání však žalovaný zamítl a v odůvodnění tohoto rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že § 156 odst. 2 správního řádu je ustanovením speciálním ve vztahu k obecným ustanovením o lhůtách v přezkumném řízení, která se v tomto případě neuplatní.

Proti posledně uvedenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které mimo jiné namítal, že na přezkumné řízení, tedy i na přezkum případné správnosti důvodů pro vydání osvědčení o státním občanství, se vztahují

lhůty dle § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu. Tyto lhůty v případě přezkumu žalobcova osvědčení nebyly dodrženy. Žalovaný se nezabýval základními zásadami správního řízení s premisou šetření práv získaných v dobré víře, ani prekluzivními lhůtami pro přezkum rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že v daném případě postupoval podle § 156 odst. 2 správního řádu, přičemž toto usnesení lze vydat po celou dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Ustanovení hlavy IX v části druhé o přezkumném řízení se na tento postup použijí pouze přiměřeně, a nikoliv tedy v plném rozsahu. Ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu je třeba považovat za ustanovení speciální, jehož aplikace má přednost před obecným ustanovením o lhůtách v přezkumném řízení. Nebylo by v souladu se smyslem a účelem právní úpravy vázat takovéto přezkumné řízení absolutními lhůtami a současně na straně druhé *expressis verbis* stanovit, že usnesení o zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení lze vydat po celou dobu, po kterou trvají účinky těchto správních aktů.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 156 odst. 2 správního řádu „[v]yjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.“

S žalobcem je tak možno souhlasit v tom, že na postup podle § 156 odst. 2 správního řádu se přiměřeně uplatní ustanovení týkající se přezkumného řízení obsažená v hlavě IX části druhé správního řádu. Tato ustanovení se však použijí toliko „přiměřeně“, mj. se tedy neaplikují tam, kde § 156 odst. 2 správního řádu stanoví výslovně jinak. Jednou z odlišností tohoto řízení od „obecného“ přezkumného řízení je upravenou v § 156 odst. 2 správního řádu je mj. i ustanovení o tom, že „usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“ – jde tedy o speciální úpravu o tom, v jaké lhůtě je možno zrušující usnesení vydat. Je tedy vyloučena aplikace § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, které zakotvují lhůty pro rozhodování v „obecném“ přezkumném řízení. Námitka žalobce proti údajnému porušení těchto ustanovení tedy nemůže být důvodná, neboť tato ustanovení na daný případ vůbec nedopadají. Uvedený názor je obsažen i v existující komentářové literatuře – viz Vedral, J. *Správní řád – komentář*. II. vyd. Praha : BOVA Polygon, 2012. V neposlední řadě je třeba říci, že žalovaný shora uvedený názor v odůvodnění svého rozhodnutí přesvědčivě rozvedl a odůvodnil a žalobce s argumenty žalovaného v podstatě nijak nepolemizuje a omezuje se toliko na konstatování, že „lhůty [...] nebyly dodrženy“.

Správnost výkladu žalovaného lze podpořit ještě následujícími dvěma argumenty:

První oporu pro tento výklad lze nalézt již v samotném § 156 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že „usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení“. Pokud by i pro přezkum osvědčení měly platit lhůty uvedené v § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu, není zřejmé, jaký smysl by vlastně toto ustanovení mělo. Dle názoru soudu je zřejmé, že tímto ustanovením chtěl zákonodárce zakotvit odlišnost lhůt pro přezkumné řízení vedené ve vztahu k osvědčením od přezkumného řízení vedeného ve vztahu k rozhodnutím. Jinou možnost výkladu toto ustanovení neskýtá, a zcela tak vylučuje výklad prezentovaný žalobcem.

Druhou oporu – již poněkud vzdálenější – lze nalézt ve stavebním zákoně z roku 2006. Ten v některých případech zakotvil možnost zjednodušeného postupu stavebního úřadu a vydávání tzv. souhlasů – jde např. o územní souhlas podle § 96 odst. 1 nebo kolaudační souhlas podle § 122 stavebního zákona z roku 2006. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení, a jde tedy rovněž o úkon vydávaný podle § 154 správního řádu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76). Podle § 96 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013 „[ú]zemní souhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy územní souhlas nabyl právních účinků“. Podobně § 122 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 stanoví ve vztahu ke kolaudačnímu souhlasu, že „[s]ouhlas lze přezkoumat v přezkumném řízení, které lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků“. Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne, kdy souhlas nabyl právních účinků. Obě ustanovení tedy stanovují lhůtu pro přezkumné řízení vůči těmto aktům shodně jako § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu – taková ustanovení by však

byla zcela nadbytečná, pokud by tato ustanovení na přezkoumání aktů vydaných podle části čtvrté správního řádu dopadala i tak. I zákonodárce tedy zjevně vycházel z předpokladu, že nebýt výslovné úpravy ve stavebním zákoně, bylo by možno i souhlasy vydávané podle stavebního zákona z roku 2006 přezkoumat v přezkumném řízení po celou dobu, po kterou trvají jejich účinky. Takovou si-

tuaci přitom zákonodárce považoval za nežádoucí, a proto ji výslovně ve zvláštním zákoně vyloučil. Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbytování státního občanství České republiky, však žádnou takovou výjimku nezakotvuje, a platí zde tedy obecná úprava uvedená v § 156 odst. 2 správního řádu, a proto lze osvědčení o státním občanství přezkoumat po celou dobu, po kterou trvají jeho účinky.

2956

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

Prostředkem ochrany, jehož vyčerpáním je podmíněna přípustnost zásahové žaloby, kterou se žalobce domáhá ochrany proti zahájení či provádění daňové kontroly, je nejen stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ale i žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti dle § 261 odst. 6 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS a č. 2339/2011 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Easy Working proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se u Krajského soudu v Ostravě domáhala toho, aby krajský soud vyslovil, že zahájení daňových kontrol daně z přidané hodnoty za zdaňovací období duben 2012, červenec 2012 a srpen 2012 protokolem o ústním jednání ze dne 15. 10. 2012 bylo nezákonné a žalovanému se zakazuje pokračovat v těchto kontrolách. Krajský soud její žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 23. 7. 2013, čj. 22 A 50/2013-18.

Krajský soud konstatoval, že podání stížnosti podle § 261 daňového řádu nepovažoval za prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., jehož vyčerpáním je podmíněna přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. V daném ohledu krajský soud poukázal na totožnost právní úpravy stížnosti dle § 175 správního řádu a stížnosti dle § 261 daňového řádu. Dospěl přitom k závěru, že na stížnost dle § 261 daňového řádu je aplikovatelná judikatura vztahující se ke stížnosti dle § 175 správního řádu, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010,

čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS, v němž bylo konstatováno, že stížnost dle § 175 správního řádu pro svůj nedostatečný nápravný a ochranný účel nemůže představovat prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.

Krajský soud k samotnému věcnému posouzení žaloby uvedl, že správce daně nejprve zahájil postup k odstranění pochybností, který se užije v případě, kdy existují konkrétní dílčí pochybnosti, po jejichž odstranění lze stanovit daňovou povinnost. Pokud však pochybnosti odstraněny nejsou, správce daně zahájí daňovou kontrolu. Bylo by zcela bez procesní logiky, pokud by správce daně musel již předem a bez řádné znalosti a prověření celé věci určit, který z instrumentů zvolí – zda daňovou kontrolu či postup k odstranění pochybností. Nejsou-li v rámci postupu k odstranění pochybností řádně rozptýleny pochybnosti vznesené správcem daně, správce daně sdělí výsledek tohoto postupu daňovému subjektu a umožní mu podat návrh na doplnění dokazování. Shledá-li správce daně

nutnost pokračovat v dokazování, a to i v případě, kdy daňový subjekt návrh na doplnění dokazování nepodá, je třeba vést dokazování v rámci daňové kontroly. Krajský soud pak posuzoval, zda neexistence sdělení výsledku postupu k odstranění pochybností, který byl vůči žalobkyni iniciován před zahájením daňové kontroly, a neexistence návrhu na doplnění dokazování, značila nemožnost zahájení daňové kontroly, která by navazovala na postup k odstranění pochybností. Dospěl přitom k závěru, že za stavu, kdy právní úprava umožňuje zahájit daňovou kontrolu i v případě, že daňový subjekt nepodá návrh na doplnění dokazování, by kategorické trvání na požadavku na předcházející úplné sdělení výsledku postupu k odstranění pochybností bylo pustým formalismem, protože by nemohlo vést k jinému vyústění než k zahájení daňové kontroly.

Dle krajského soudu daný závěr nemůže zpochybnit právo daňového subjektu na sdělení výsledku postupu k odstranění pochybností. Jeho nesdělení představuje porušení práv daňového subjektu, jde však o porušení práv, které je zhojitelné. K jeho zhojení přitom v dané věci došlo, když správce daně dodatečně žalobkyni podrobně informoval o výsledku postupu k odstranění pochybností. Krajský soud proto shledal, že daňová kontrola byla zahájena v souladu se zákonem a žalobu zamítl.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) uvedla, že unesla své důkazní břemeno tím, že předložila prvotní daňové doklady a záznamní povinnosti dle § 100 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Tím se přesunulo důkazní břemeno na správce daně, který měl prokázat, že má oprávněné pochybnosti o věrohodnosti, průkaznosti, správnosti či úplnosti evidence a předložených dokladů. Teprve poté, co by správce daně unesl své důkazní břemeno, byl oprávněn vyžadovat další doklady a informace. To však správci daně nezabránilo, aby konstatoval, že stěžovatelka v rámci postupu k odstranění pochybností nerozptýlila pochybnosti správce daně, a aby správce daně zahájil daňovou kontrolu. Takový postup včetně zahájení da-

ňové kontroly je dle stěžovatelky nezákonný. K tomu stěžovatelka uvedla, že popsaná námitka byla uplatněna již v žalobě, ale krajský soud se s ní nevypořádal, v čemž stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

Dále stěžovatelka namítla, že dle § 90 odst. 1 daňového řádu o průběhu postupu k odstranění pochybností sepíše správce daně podle povahy odpovědi protokol nebo úřední záznam, ve kterém uvede vyjádření nebo důkazní prostředky, na jejichž základě považuje pochybnosti za zcela nebo zčásti odstraněné, a uvede případné důvody přetrvávajících pochybností. Protokol ze dne 15. 10. 2012, v němž bylo stěžovatelce sděleno, že nebyly odstraněny pochybnosti správce daně, a v němž bylo konstатовáno, že se zahajuje daňová kontrola, žádné hodnocení důkazů neobsahuje. Stěžovatelka tak měla za to, že ani v tomto okamžiku správce daně neunesl důkazní břemeno ohledně setrvávajících pochybností. I tato námitka byla dle stěžovatelky součástí žaloby a krajský soud se jí nezabýval, čímž zatížil svůj rozsudek vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.

Stěžovatelka rovněž uvedla, že dle jejího názoru lze daňovou kontrolu zahájit jen tehdy, pokud 1) existuje protokol nebo úřední záznam dle § 90 odst. 1 daňového řádu, 2) správce daně daňovému subjektu sdělil výsledek postupu k odstranění pochybností dle § 90 odst. 2 daňového řádu, 3) daňový subjekt dostal lhůtu k návrhu na pokračování v dokazování a předložení důkazů a 4) správce daně shledal důvody podle § 90 odst. 3 daňového řádu. Stěžovatelka namítla, že v okamžiku zahájení daňové kontroly nebyla splněna ani jedna z těchto čtyř zmíněných podmínek. I tato námitka byla součástí žaloby, ale krajský soud se jí dle mínění stěžovatelky v plném rozsahu nezabýval, v čemž opět spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatelka v kasační stížnosti dále vyjádřila nesouhlas s hodnocením krajského soudu, že trvání na tom, aby správce daně sdělil výsledek postupu k odstranění pochybností, je pustým formalismem. Dle názoru stěžovatelky nemůže být trvání na dodržení

zákona pustým formalismem, a je tak třeba dodržet i § 90 daňového řádu. Stěžovatelka v daném ohledu poukázala na skutečnost, že daňová kontrola byla zahájena dne 15. 10. 2012 tak, že uprostřed ústního jednání, jehož předmětem bylo prokazování údajů v daňových přiznáních, po řadě otázek a odpovědí se najednou změnil předmět jednání na zahájení daňové kontroly, přičemž s předchozím průběhem postupu k odstranění pochybností se správce daně vypořádal jedním odstavcem na straně 5 protokolu. Stěžovatelka měla za to, že nebylo možno po půl roce od zahájení daňových kontrol zhojit vadu zahájení daňových kontrol spočívající v nesdělení výsledku postupu k odstranění pochybností. Dle stěžovatelky je právo daňového subjektu navrhnout další důkazy dle § 90 odst. 2 daňového řádu nutnou podmínkou, jejíž splnění musí předcházet zahájení daňové kontroly. Pokud by tomu tak nebylo, přecházeli by správci daně z postupů k odstranění pochybností do daňových kontrol kvůli lhůtám, které v daňové kontrole nejsou omezeny na rozdíl od postupu k odstranění pochybností.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem krajského soudu, dle něhož nesdělení výsledku postupu k odstranění pochybností před zahájením daňové kontroly bylo napraveno dodatečným sdělením v průběhu této kontroly. Dále žalovaný uvedl, že žalobní námitky, jimiž se dle stěžovatelky krajský soud nezabýval, byly v odůvodnění napadeného rozsudku fakticky vypořádány, přičemž je nutno přihlídnout k tomu, že krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-56, č. 2729/2013 Sb. NSS, který obsahuje srovnání institutu postupu k odstranění pochybností s vytýkáacím řízením dle již neúčinného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*).

Žalovaný se vyjádřil též k námitce nesdělení výsledku postupu k odstranění pochybností před zahájením daňové kontroly. Uvedl, že pokud vydá správce daně výzvu k odstra-

nění pochybností a poskytne daňovému subjektu lhůtu dle § 89 odst. 3 daňového řádu, záleží zásadně na správci daně, kdy bude postup k odstranění pochybností považovat za ukončený, a není přípustné, aby volba okamžiku sdělení výsledku tohoto postupu náležela daňovému subjektu. Neodstranění pochybností může mít dle žalovaného dvojí vyústění. Jednak může vést ke stanovení daně odchýlně od daně tvrzené, pokud stav dokazování umožňuje daň stanovit. Jednak může vést k zahájení daňové kontroly, je-li třeba provést hlubší dokazování. Při první variantě má sdělení postupu nezanedbatelný význam, protože daňový subjekt má na výběr, zda bude dále trvat na svém tvrzení a navrhnou pokračování v dokazování, nebo se spokojí se stanovením daně odchýlně od daně tvrzené. Nesdělením výsledku postupu by byl této volby zbaven. Při druhé variantě má však sdělení výsledku postupu k odstranění pochybností a poskytnutí lhůty jen pořádkový význam, protože případné vyjádření daňového subjektu nic nezmění na zahájení daňové kontroly. Pokud je v takovém případě výsledek postupu k odstranění pochybností sdělen až dodatečně v průběhu daňové kontroly, nejedná se o pochybení správce daně, které by znamenalo nezákonný zásah do práv daňového subjektu. Závěr o formalistickém charakteru požadavku na sdělení takového výsledku před zahájením daňové kontroly není nezbytně v rozporu se závěrem o porušení práv daňového subjektu, protože je nutno lišit míru porušení jeho práv. Na základě této argumentace žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného odmítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) Mezi vady, k nimž Nejvyšší správní soud přihlíží i z úřední povinnosti, patří i vada řízení spočívající v tom, že byla věcně pro-

**) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen daňovým řádem.*

jednána žaloba, která je nepřipustná. Zdejší soud tak prověřil, i když to nebylo namítáno, zda žaloba, kterou krajský soud věcně projednal, byla přípustná. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je přitom dle § 85 s. ř. s. „nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný“. V nynějším případě stěžovatelka argumentovala, že v době zahájení daňové kontroly zde neexistovaly zákonné podmínky pro její zahájení, z tohoto důvodu ji považovala za nezákonnou a žalobou se domáhala toho, aby krajský soud žalovanému zakázal v jejím dalším pokračování. To znamená, že před podáním žaloby bylo nutné vyčerpat jiné právní prostředky ochrany, pokud existují, jelikož se stěžovatelka nedomáhala pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Krajský soud se ve vztahu k prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. vyjádřil tak, že za takový prostředek v případě daňové kontroly prováděné podle daňového řádu nelze považovat stížnost dle § 261 daňového řádu. Nejvyšší správní soud se však s takovým hodnocením neztotožnil.

Dle § 261 odst. 1 a odst. 3 až 5 daňového řádu:

„(1) Osoba zúčastněná na správě daní má právo podat správci daně stížnost proti nevhodnému chování jeho úředních osob nebo proti postupu tohoto správce daně, neposkytuje-li daňový zákon jiný prostředek ochrany.

(3) Správce daně prošetří skutečnosti uvedené ve stížnosti. Považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, jejichž výpověď může přispět k objasnění věci.

(4) Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správci daně příslušnému k jejímu vyřízení. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti. Stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby při daňové kontrole nebo postupu správce daně při daňové kontrole musí být vyřízena nejpozději do ukončení daňové kontroly.

(5) Byla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, učiní správce daně bezodkladně nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní úřední záznam a správce daně o tomto výsledku bezodkladně vyrozumí stěžovatele.“

Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že v rámci předchozí právní úpravy v zákoně o správě daní a poplatků prostředkem ochrany dle § 85 s. ř. s. proti zahájení i provádění daňové kontroly byly námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků; k tomu viz usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS. Právní regulace zmíněných námitek vycházela z toho, že „[d]aňový subjekt, u něhož je prováděna daňová kontrola, má ve vztahu k pracovníku správce daně právo podávat námitky proti postupu pracovníka správce daně“ [§ 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků] a „[n]adřizený pracovník námitce buď vyhoví a zajistí nápravu, anebo daňovému subjektu sdělí písemně důvody, pro které nelze námitce vyhovět“ (§ 16 odst. 6 věta druhá tohoto zákona). Dle názoru Nejvyššího správního soudu mají námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků a stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu obdobný charakter v těch ohledech, které jsou rozhodné pro kvalifikování těchto institutů jako způsobilého prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., který musí být vyčerpán před podáním zásahové žaloby proti zahájení či provádění daňové kontroly.

Oba zmíněné instituty (námitky i stížnost) lze totiž použít ve vztahu k daňové kontrole. U námitek je tato skutečnost zřejmá bez dalšího z výše citované právní úpravy v zákoně o správě daní a poplatků. Stížnost dle § 261 daňového řádu má sice subsidiární charakter – lze ji využít tehdy, když daňový zákon neposkytuje jiný prostředek ochrany (§ 261 odst. 1 daňového řádu), pokud však má daňový subjekt, stejně jako v nynější věci, za to, že daňová kontrola nemohla být vůbec zahájena způsobem, jakým k tomu došlo, a nemůže ani nadále probíhat, nenabízí se ji-

ný prostředek ochrany než stížnost, s nímž by bylo pro takovou situaci počítáno. I odborná literatura si všímá toho, že stížnost dle § 261 daňového řádu nalezne své uplatnění proti postupu správce daně při daňové kontrole (viz Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žišková, M. *Daňový řád. Komentář. II díl*. Praha : Wolters Kluwer, 2011, s. 1503; dále též Kobík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád s komentářem*. 2. vyd. Olomouc : ANAG, 2013, s. 1086). O tom, že stížnost dle § 261 daňového řádu se uplatní i při daňové kontrole, ostatně svědčí i § 261 odst. 4 věta poslední daňového řádu, která řeší časový aspekt vztahu daňové kontroly a podané stížnosti. Lze dodat, že i důvodová zpráva k daňovému rádu výslovně zmiňuje, že institut stížnosti nahradil institut námitky proti postupu pracovníka správce daně při daňové kontrole.

Jak námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků, tak stížnost dle § 261 daňového řádu dále vychází z dispozitivní zásady. Daňový subjekt tak má právo na jejich uplatnění a již jejich samotné uplatnění iniciuje příslušný postup, v němž se prověřují výhrady daňového subjektu proti daňové kontrole. Zahájení takového postupu přitom není na správním uvážení správce daně a není ani vázáno na žádné další podmínky. Již samotné podání námitek proti postupu pracovníka správce daně při daňové kontrole či stížnosti na postup správce daně při daňové kontrole zakládá povinnost příslušné úřední osoby, resp. příslušného správce daně se námitkou či stížností zabývat. Tímto otevřeným přístupem daňového subjektu k možnosti obrany proti daňové kontrole na základě námitek či stížnosti je naplněn jeden z podstatných požadavků na prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.

U stížnosti z § 261 odst. 3 věty první daňového řádu vyplývá nutnost zabývat se všemi skutečnostmi v nich uplatněnými, jimiž daňový subjekt odůvodňuje svůj názor na nezákonnost při zahájení či provádění daňové kontroly. Jakkoli u námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků nebyla v právní úpravě výslovně zmíněna po-

vinnost zabývat se všemi v námitce uplatněnými výhradami, vyplývala ze samotné podstaty tohoto institutu. I tato charakteristika námitek a stížnosti svědčí závěru, že v obou případech jde o prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., v jehož rámci může daňový subjekt napadnout a nechat napravit všechna myslitelná pochybení při daňové kontrole.

Podstatné dále je, že v případě důvodnosti námitek i stížnosti nastupuje nutnost zjednat nápravu (u námitek v souladu § 16 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků), resp. nutnost přijmout nezbytná opatření k nápravě (u stížnosti v souladu s § 261 odst. 5 daňového řádu). Tím je naplněn další nezbytný znak, aby určitý právní institut mohl být označen za prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., kterým je bezprostřední schopnost korigovat provádění úkonu, který je předmětem zásahové žaloby, nebo takovému úkonu přímo zabránit či jej zakázat tam, kde to ochrana daňového subjektu vyžaduje.

V poslední řadě lze zmínit, že vyřízení námitek ani stížnosti nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by tomu tak bylo, nebyla by soudní ochrana možná skrze žalobu proti nezákonnému zásahu, ale skrze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Ve vztahu k této otázce u námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků rozšířený senát zdejšího soudu v již citovaném usnesení konstatoval: „*Soudní ochrana podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je vyloučena samotným charakterem námitek a způsobem, jakým je o nich rozhodováno. Smyslem námitek je operativní zajištění nápravy vadného postupu kontrolního pracovníka. Vyhověno je jim faktickým úkonem, při nevyhovění je rozhodnutí pouze sdělením důvodů. Negativní vyřízení námitek, i když má formu rozhodnutí, nemá právní obsah rozhodnutí. Pokud nebylo námitkám vyhověno, ani o nich rozhodnuto, nebylo by možno se rozhodnutí domoci, neboť nejde o nečinnost podřaditelnou pod ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.*“ Obdobnou úvahu lze přitom učinit i ve vztahu ke stížnosti dle § 261 daňového řádu, její charakter a způsob, jakým je o ní rozhodováno, se li-

ší od popsaných námitek. S vyřízením důvodné stížnosti se také pojí bezodkladné přijetí nezbytných opatření k nápravě, která mohou mít povahu faktického úkonu. O výsledku šetření a přijatých opatřeních se daňový subjekt vyrozmívá. Dále lze podpůrně dodat, že vyřízení stížnosti se neděje v řízení, ale představuje pouhý postup.

Pro zmíněné shodné charakteristické rysy stížnosti dle § 261 daňového řádu a námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že shodně jak námitky v zákoně o správě daní a poplatků představovaly prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., je tímto prostředkem ochrany stížnost dle § 261 daňového řádu.

Za odlišnost úpravy námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků od úpravy stížnosti dle § 261 daňového řádu krajský soud označil výslovnou úpravu lhůty, v níž je nutno stížnost vyřídit, a možnost daňového subjektu nechat prošetřit způsob vyřízení stížnosti nejbližší nadřízeným správcem daně. K tomu zdejší soud uvádí, že ve vztahu ke zmíněným námitkám dle zákona o správě daní a poplatků rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 2 Afs 144/2004-110 dovodil třicetidenní lhůtu k jejich vyřízení; samotnou existencí lhůt k vyřízení se tak námitky a stížnost neliší (rozdílná je délka této lhůty, což však nehraje podstatnou roli). Jak plyne ze zmíněného usnesení rozšířeného senátu, na které lze v podrobnostech odkázat, existence lhůty u prostředku ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. má značný význam ve vztahu k lhůtám dle § 84 s. ř. s. pro podání zásahové žaloby, naopak neexistence lhůt pro vyřízení prostředku ochrany by v řízení o zásahové žalobě činila značné problémy. Výslovná úprava lhůt k vyřízení stížnosti dle § 261 daňového řádu tak nemůže vést k závěru, že stížnost dle § 261 daňového řádu nemůže být prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., ale námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků jím být mohly. V souvislosti se lhůtami lze zmínit, že samotné podání stížnosti není výslovně omezeno žádnou lhůtou (stej-

ně jak to bylo i u zmíněných námitek dle zákona o správě daní a poplatků). Nicméně z povahy věci vyplývá, že má-li taková stížnost směřovat proti postupu správce daně při daňové kontrole, proti němuž má skýtat ochranu, lze ji uplatnit jen v průběhu této kontroly. Podání takové stížnosti po ukončení daňové kontroly je totiž bezpředmětné.

Ve vztahu k právu daňového subjektu dle § 261 odst. 6 daňového řádu nechat prošetřit vyřízení stížnosti, je sice možno konstatovat, že jde o odlišnost od námitek, jelikož proti rozhodnutí o námitkách se nebylo možno odvolat dle výslovné úpravy v § 16 odst. 6 větě poslední zákona o správě daně a poplatků, nejde však o odlišnost, která by oslabovala charakter stížnosti jako způsobilého prostředku ochrany dle § 85 s. ř. s., naopak lze soudit, že daňovému subjektu poskytuje žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti další možnost ochrany (k tomu viz dále).

Krajský soud svůj závěr, že stížnost dle § 261 daňového řádu nelze považovat za prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., dále vystavěl na tom, že právní úprava stížnosti dle § 261 daňového řádu je téměř shodná jako právní úprava stížnosti dle § 175 správního řádu. Krajský soud přitom poukázal na to, že ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 2/2010-44 bylo konstatováno, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 85 s. ř. s., jelikož taková stížnost nemá dostatečný ochranný a nápravný účel.

Jakkoli lze krajskému soudu dát za pravdu v tom, že právní úpravy stížnosti dle § 261 daňového řádu a stížnosti dle § 175 správního řádu jsou velmi podobné, Nejvyšší správní soud shledal odlišnosti, které odůvodňují odlišný závěr ve vztahu ke stížnosti dle § 261 daňového řádu od stížnosti dle § 175 správního řádu. Tyto odlišnosti jsou následující.

Dle § 261 odst. 4 věty poslední daňového řádu musí být stížnost proti nevhodnému postupu správce daně při daňové kontrole vyřízena nejpozději do ukončení daňové kontro-

ly. Zmíněné ustanovení, které nemá obdobu v úpravě stížnosti dle § 175 správního řádu, posiluje ochranný a nápravný účel stížnosti v daňovém řádu. Dané ustanovení totiž uzpůsobuje vyřizování stížnosti tak, aby opatření k nápravě, která se přimykají k vyřízení důvodné stížnosti, měla reálnou schopnost odstranit namítané nezákonnosti při daňové kontrole, jež bude v době vyřízení stížnosti ještě probíhat. Stížnost dle § 175 správního řádu takové garance neposkytuje, jelikož její úprava nijak nevyklučuje situaci, že stížnost může být vyřízena až v době, kdy správní orgán postup, proti němuž stížnost směřuje, sám ukončil.

V případě stížnosti dle daňového řádu je dále v zákoně precizněji upraveno prošetření vyřízení stížnosti, než je tomu u prošetření vyřízení stížnosti v § 175 odst. 7 správním řádu. Zatímco dle § 261 odst. 6 daňového řádu se při prošetření vyřízení stížnosti postupuje dle úpravy pro samotné vyřízení stížnosti v § 261 odst. 3 až 5 daňového řádu, správní řád k dané otázce výslovnou úpravu neobsahuje. Prošetření vyřízení stížnosti je přitom se samotným institutem stížnosti provázáno; jasná a účelná úprava prošetření vyřízení stížnosti přitom zprostředkovatně působí na kvalitnější způsob vyřizování samotných stížností, a tím i u samotné stížnosti zvyšuje nápravný a ochranný charakter ve smyslu § 85 s. ř. s. Výslovná úprava v daňovém řádu týkající se postupu při prošetřování vyřízení stížnosti, lhůty k tomuto prošetření, jakož i možnost nejbližší nadřízeného správce daně přijmout nezbytná opatření k nápravě (na základě § 261 odst. 4 ve spojení s odst. 6 daňového řádu) tak představuje podstatnou rozdílnost od úpravy ve správním řádu. Navíc úprava v daňovém řádu, podle níž k prošetření vyřízení stížností je příslušný nejbližší nadřízený správce daně, napomáhá jednotnému vyřizování stížností, jelikož tímto nadřízeným správcem daně bude pravidelně jediný orgán – Odvolací finanční ředitelství. Naopak u stížnosti dle správního řádu vzhledem ke značné diverzifikaci správních orgánů a jim nadřízených správních orgánů nelze náležité záruky jednotného přístupu hledat na úrovni správních orgánů.

Za nepřehlédnutelné dále zdejší soud považuje to, že kromě výše popsaných rozdílů v právní úpravě, které posilují ochranný a nápravný charakter stížnosti dle § 261 daňového řádu, uvedená stížnost dle daňového řádu navazuje na dlouhá léta fungující institut námitek dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků, který se ukázal být racionálním prostředkem ochrany, jež je nutno vyčerpávat před podáním zásahové žaloby. Námitky dle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků v aplikační praxi prokázaly potenciál odstraňovat nezákonnosti při provádění daňové kontroly a zároveň respektovaly charakter daňové kontroly se všemi jejími specifiky. Stížnost dle § 261 daňového řádu navazuje na institut námitek, smysl obou institutů a jádro jejich právní úpravy se shoduje. Pro tuto návaznost, při níž je možno v mnohém vycházet ze správní praxe ve vztahu k námitkám, lze konstatovat, že dostatečný ochranný a nápravný potenciál námitek je nezměněn i u stížnosti, která institut námitek nahradila, a lze ji pojímat jako prostředek ochrany. K tomu lze dále uvést, že daný závěr plně respektuje subsidiaritu správního soudnictví (§ 5 s. ř. s.), jelikož dává prostor k tomu, aby případná nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví.

Na základě výše popsané argumentace zdejší soud dospěl k závěru, že je-li dle žalobních tvrzení probíhající daňová kontrola prováděná v rozporu s právními předpisy nezákonným zásahem, prostředkem ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s. je stížnost ve smyslu § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu. Tím byl popřen opačný právní názor, z něhož vyšel krajský soud; to však nemělo přímý vliv na výrok rozhodnutí o kasační stížnosti, jelikož v nynější věci tato stížnost byla ze strany stěžovatelky bezvysledně vyčerpána. Stěžovatelka stížnost dle § 261 daňového řádu podala, její podání však nevedlo k zastavení daňové kontroly, čehož se žalobou stěžovatelka domáhala. Žalovaný sice shledal určité pochybení (spočívající v tom, že stěžovatelce nebyl před zahájením kontroly řádně sdělen výsledek postupu k od-

stranění pochybností), ale zároveň shledal, že ještě před podáním stížnosti bylo toto pochybení napraveno, takže nepřijal žádná opatření k nápravě. Lze tak shrnout, že stěžovatelka stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu bezvýsledně vyčerpala, pro její nevyčerpání tak nebylo možno žalobu odmítnout.

V návaznosti na bezvýsledné vyčerpání stížnosti je však nutno uvést, že § 261 odst. 6 daňového řádu umožňuje daňovému subjektu požádat nejbližší nadřízeného správce daně, aby prošetřil způsob vyřízení stížnosti. Dle tohoto ustanovení „[m]á-li stěžovatel za to, že jeho stížnost nebyla řádně vyřízena, může požádat nejbližší nadřízeného správce daně, aby prošetřil způsob vyřízení stížnosti. Tento správce daně postupuje při prošetření způsobu vyřízení stížnosti podle odstavců 3 až 5.“ Nadřízený správce daně přitom může sám po prošetření učinit nezbytná opatření k nápravě.

Nejvyšší správní soud proto dále zhodnotil, zda je třeba považovat prošetření vyřízení stížnosti nejbližším nadřízeným správcem daně ve smyslu § 261 odst. 6 daňového řádu za další prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., který musel být vyčerpán před podáním zásahové žaloby. Dospěl přitom k závěru, že i prošetření způsobu vyřízení stížnosti představuje prostředek ochrany před zahájením či prováděním daňové kontroly.

K tomuto závěru vedlo naplnění stejných znaků uvedených výše, které charakterizovaly samotnou stížnost jako prostředek ochrany, i u postupu při prošetření vyřízení stížnosti.

V první řadě je možno uvést, že prošetření způsobu vyřízení stížnosti se dotýká i samotné daňové kontroly, která v řízení o zásahové žalobě tvoří předmět řízení. Prošetření se netýká jen samotného procesního postupu vyřízení stížnosti, opačný závěr by činil z prošetření způsobu vyřízení stížnosti prakticky prázdny institut bez většího významu. Procesní postup vyřízení stížnosti totiž zpravidla nebude pro daňové subjekty představovat problém, naopak rozdílný náhled daňového subjektu a správce daně vyřizujícího stížnost lze očekávat v samotném závěru

o důvodnosti stížnosti a dostatečnosti opatření k nápravě. Zmínit lze též, že jak v případě stížnosti, tak prošetření jejího vyřízení, jde o postupy, nikoli formalizovaná řízení zakončená formalizovanými rozhodnutími. Nemělo by proto opodstatnění v zákoně konstruovat institut prošetření způsobu vyřízení stížnosti, v jehož rámci by bylo možno prověřit jen dodržení procesního postupu při vyřizování stížnosti, když jde ve srovnání s řízením o méně formální postup, který není svázán přísnými procesními pravidly. Naopak smysl dává umožnit v rámci prošetření způsobu vyřízení stížnosti prověřit samotný závěr o důvodnosti, resp. nedůvodnosti stížnosti a adekvátnost přijatých opatření k nápravě.

Uvedené je nutno vztáhnout i na případ, kdy stížnost není vůbec vyřízena v zákonem předvídané lhůtě. I v takovém případě se nabízí možnost požádat o prošetření způsobu vyřízení stížnosti a v žádosti o prošetření uvést věcné výhrady proti postupu správce daně při daňové kontrole, kterými se nadřízený správce daně bude zabývat. Pro tento závěr svědčí hlavní smysl institutu prošetření způsobu vyřízení stížnosti, jímž je z hlediska práva efektivní odstranění závadného stavu, čehož však lze dosáhnout jen tehdy, když se nadřízený správce daně bude tvrzeným pochybením při daňové kontrole věnovat meritorně. V možnosti nechat věcně prověřit tvrzené nezákonnosti při zahájení či provádění daňové kontroly nadřízeným správcem daně nemůže být daňový subjekt limitován pochybeními podřízeného správce daně, který měl stížnost vyřídit včas, ale neučinil tak. Opětovně lze zdůraznit, že vyřizování stížnosti i prošetření způsobu vyřízení stížnosti jsou méně formální postupy, u nichž by tak měl být kladen důraz především na výsledek těchto postupů (odstranění nezákonnosti), nikoli na samotnou procesní stránku jejich provádění – i to podporuje vytvoření co nejširšího prostoru pro věcné posouzení výtek proti daňové kontrole při prošetření způsobu vyřízení stížnosti. Daňový řád ostatně podmiňuje podání žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti přesvědčením daňového subjektu, že stížnost nebyla vyřízena řádně, do čehož spadá i její nevyřízení ve stanové lhůtě. Závěr,

že se nadřízený správce daně musí na základě žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti zabývat všemi, tedy i věcnými, výhradami i za stavu, kdy původní stížnost nebyla ve lhůtě vůbec vyřízena, rovněž umožňuje účinně odstranit nezákonnost již na úrovni správních orgánů, a je tak souladný se subsidiaritou ochrany poskytované ve správním soudnictví.

Dále lze zmínit, že v případě důvodné žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti nedojde pouze ke „zrušení“ aktu, jímž byla stížnost vyřízena, a k příkázání nového vyřízení stížnosti. To by taktéž neodpovídalo menší formálnosti postupů. Bude-li žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti věcně důvodná, nadřízený správce daně v návaznosti na prošetření způsobu vyřízení stížnosti sám bezodkladně učiní opatření k nápravě (§ 261 odst. 6 ve spojení s odst. 5 daňového řádu), a to buď formou příkazu podřízenému správci daně či svým faktickým úkonem. Tímto způsobem se však daňový subjekt může efektivně domoci ochrany před daňovou kontrolou i přímo v rámci prošetření způsobu vyřízení stížnosti, jelikož i zde je možno přijímat opatření, která budou mít vliv na způsob provádění kontroly či mohou zamezit v jejím pokračování. Není zde tedy pouze zprostředkovaný dopad prošetření způsobu vyřízení stížnosti do daňové kontroly, který by se projevoval jen novým vyřízením původní stížnosti v souladu se závěry učiněnými na základě prošetření způsobu vyřízení stížnosti, což by bylo z hlediska § 85 s. ř. s. problematické. Naopak opatření k nápravě přijatá v návaznosti na uvedené prošetření mohou dopadat přímo do probíhající daňové kontroly.

Prošetření způsobu vyřízení stížnosti je iniciováno již samotnou žádostí daňového subjektu a její prošetření není vázáno na žádné další podmínky. Daňový subjekt tak má široký a nelimitovaný přístup k prověřování relevantních skutečností v rámci prošetření způsobu vyřízení stížnosti, což přisvědčuje závěru, že jde o prostředek ochrany dle § 85 s. ř. s. Na základě § 261 odst. 3 a odst. 6 daňového řádu se nadřízený správce daně musí zabývat všemi skutečnostmi, které daňový subjekt uvedl na podporu svého závěru o nesprávném vyřízení stížnosti a s tím spojené

nezákonnosti daňové kontroly. I z tohoto pohledu proto jde o dostatečný prostředek ochrany.

Skutečnost, že nadřízený správce daně v návaznosti na prošetření způsobu vyřízení stížnosti přijímá opatření k nápravě, zajišťuje, že efektivní ochrany před daňovou kontrolou se lze dovolat i v rámci právního institutu prověření způsobu vyřízení stížnosti, který je tak možno považovat za prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.

Konečně pak k závěru, že výsledek prošetření způsobu vyřízení stížnosti nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., lze dojít na základě shodné argumentace, která vedla k hodnocení, že vyřízení samotné stížnosti nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Lze tak shrnout, že zásahovou žalobu, kterou se žalobce domáhá ochrany proti daňové kontrole, je možno věcně projednat až po bezvýsledném vyčerpání žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 odst. 6 daňového řádu. Bezvýsledným vyčerpáním prostředku ochrany se rozumí nejen stav, kdy v rámci prošetření způsobu vyřízení stížnosti nebylo daňovému subjektu vyhověno, ale též situace, kdy nebylo prošetření způsobu vyřízení stížnosti vůbec provedeno ve stanovené lhůtě (zde lze obdobně vyjít z citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Afs 144/2004-110, zejména jeho části III.).

V nynější věci stěžovatelka prostředek ochrany v podobě žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti proti postupu správce při daňové kontrole nevyčerpala, což zdejšímu soudu k výzvě potvrdila. Stěžovatelčina žaloba tak byla dle § 85 s. ř. s. nepřipustná z důvodu nevyčerpání prostředku ochrany v podobě žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 odst. 6 daňového řádu, a z tohoto důvodu ji měl krajský soud odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. To však krajský soud neučinil a místo toho se žalobou věcně zabýval, ačkoli nebyly naplněny všechny podmínky řízení. Tím své řízení zatížil vadou, k níž zdejší soud přihlédl z úřední povinnosti a pro kterou bylo nutno jeho rozsudek zrušit.

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o určení lhůty k provedení úkonu

k § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. c) soudního řádu správního

k § 39 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

Rozhodnutí stavebního úřadu, jímž dle § 39 odst. 1 správního řádu z roku 2004 určil lhůtu k provedení konkrétního úkonu (zde podání žádosti dle § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012), je ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu.

Žalobu podanou proti takovému rozhodnutí soud jako nepřipustnou odmítně dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 4. 2013, čj. 57 A 22/2013-21)

Věc: Roman K. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o určení lhůty k provedení úkonu.

Městský úřad Sušice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 16. 11. 2012 určil podle § 39 odst. 1 správního řádu žalobci lhůtu do 20. 12. 2012 k provedení úkonu podle § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, podání žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť vypršela doba dočasnosti předmětné stavby.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 1. 2013 změnil usnesení stavebního úřadu tak, že ve výrokové části uvedl, že lhůta určena k „provedení úkonu podle § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 – k podání žádosti o prodloužení doby užívání nebo o změnu v užívání na původní využití stavby tj. garáže“.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že předmětná stavba „Dočasné stavební úpravy dvou stávajících garáží na autodílnu – autoopravnu“ je od svého prvopočátku stavbou dočasnou, která byla takto povolena (do 19. 6. 2012) a které byl takto umožněn její provoz. Vzhledem k tomu, že v současné době se jedná o stavbu nepovolenou, je nutno k ní takto přistupovat. Stavební úřad tedy po oznámení zahájení řízení o odstranění stavby usnesením určil žalobci přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, neboť ji stavební

zákon nestanoví a je toho zapotřebí. Tímto úkonem mělo být podání žádosti o změnu v užívání podle podmínky stanovené ve stavebním povolení (navrácení užívání do původního stavu, tj. garáže), popř. prodloužení užívání spočívajícím v dalším provozování autodílny – autoopravny. Žalovaný dále uvedl, že pokud žalobce podá předmětnou žádost, bude řízení o nařízení odstranění stavby přerušeno do doby vyřízení žádosti; v případě nepodání žádosti bude nařízeno odstranění dočasně povolených stavebních úprav.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni, v níž uvedl, že se neztotožňuje s posouzením stavebního úřadu ani žalovaného, že se v daném případě jedná o stavbu dočasnou. Žalobce se naopak domníval, že se jedná o stavbu trvalou, což dokládal kolaudačním rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 4. 5. 1994. V této souvislosti uvedl, že pro posouzení toho, zda jde o stavbu trvalou či dočasnou je rozhodující právě toto kolaudační rozhodnutí, neboť na jeho podkladě je možné stavbu užívat trvale či dočasně. Vydané stavební povolení zmiňované jak stavebním úřadem, tak žalovaným, je nezbytné toliko k realizaci stavby, nemůže však nahradit kolaudační rozhodnutí, které celý proces výstavby završuje a kterým

*) S účinností od 1. 1. 2013 byl § 129 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

se stanoví, zda je konkrétní subjekt oprávněn trvale či dočasně zkolaudovanou stavbu užívat. Dle názoru žalobce měl proto žalovaný napadené rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a řízení o odstranění předmětné stavby zastavit, neboť vydané usnesení stavebního úřadu je v rozporu s právními předpisy, resp. v rozporu s výše zmíněným kolaudačním rozhodnutím.

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, za nichž může ve věci jednat a mezi které se řadí i otázka přípustnosti podaného žalobního návrhu.

Ve správním soudnictví jsou kontroly zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně však uvedené ustanovení připouští možnost, aby na základě výjimek výslovně stanovených zákonem byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Jedná se o tzv. kompetenční výluky upravenou v § 70 s. ř. s., kdy jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.]. Žaloba napadající rozhodnutí, které spadá pod kompetenční výluky, je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřijatelná a soud ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

Ačkoli soudní řád správní blíže nespécifikuje, co se rozumí pod pojmem „*úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení*“, soudní praxe (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, čj. 4 As 48/2008-23; či rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 7. 1999, čj. 5 A 48/99-13, publikované ve sbírce Soudní judikatura pod č. 664/2000) se ustálila na výkladu, že se jedná o úkony, jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která zakládá hmotné právo.

Dle § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 „[s]tavební úřad nařídí odstranění

dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.“

Podle § 39 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí“. Otázka přiměřenosti lhůty je věcí volného uvážení správního orgánu, které je limitováno zákonnými požadavky § 39 odst. 1 věty druhé správního řádu. Určením lhůty totiž „*nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se označuje pouze tomu, komu je určena, popř. i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.*“

V posuzovaném případě byla žalobci stavebním úřadem ve smyslu shora citovaného § 39 odst. 1 správního řádu určena lhůta k provedení konkrétního úkonu – podání žádosti dle § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, neboť citovaný zákon ve znění účinném pro projednávanou věc tuto lhůtu nestanovil a bylo toho zapotřebí. Napadené rozhodnutí tak dle krajského soudu zasahuje toliko do práv žalobce daných pro vlastní vedení řízení. Jedná se o úkon procesní, kterým byla sice žalobci určena konkrétní povinnost, avšak tento úkon sám o sobě ještě nijak nezasahuje do hmotných práv žalobce.

Rozhodnutí, která teprve zasáhnou do právní sféry žalobce, bude (ad 1) až konečné rozhodnutí vydané buď v řízení o odstranění stavby, v němž bude ověřováno naplnění zákonných podmínek pro nařízení odstranění stavby; nebo bude-li žalobce reagovat na předmětné usnesení stavebního úřadu, kterým mu byla stanovena lhůta k provedení úkonu, a podá žádost ve smyslu § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, bude tímto rozhodnutím (ad 2) rozhodnutí vydané v řízení o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání na původní využití. I v tomto řízení bude nutno zkoumat, zda v případě žalobce byly dány zákonné důvody

pro zahájení a vedení tohoto řízení, tj. mimo jiné i to, zda byly dány zákonné důvody pro podání žádosti ve smyslu § 129 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Až v žalobách proti takto vydaným rozhodnutím bude moci žalobce namítat veškeré své námitky uplatněné v nyní podané žalobě, tj. i tvrzenou nezákonnost vydaného rozhodnutí o určení lhůty k provedení úkonu s odůvodněním, že se v daném případě nejedná o stavbu dočasnou, ale o stavbu trvalou. Posouzení zákonnosti takto vydaného usnesení tedy bude předmě-

tem následného meritorního přezkumu a právo žalobce na soudní ochranu bude takto dostatečně zajištěno.

S ohledem na výše uvedené tak krajský soud uzavírá, že v daném případě žaloba směřuje proti rozhodnutí, kterým se toliko upravuje vedení řízení, a které je z tohoto důvodu vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. c) s. ř. s. Takto podaná žaloba je tedy ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, a krajský soud ji proto podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

2958

Řízení před soudem: aktivní legitimace

Právo na informace: řízení o stížnosti týkající se úhrady za poskytnutí informace

k § 46 odst. 1 písm. c) a § 65 soudního řádu správního

k § 16a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. (v textu jen „informační zákon“)

I. Povinný subjekt, a případně ani právnická osoba, jejíž je povinný subjekt součástí, nejsou legitimovány k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., která by směřovala proti úkonu nadřízeného orgánu, jímž bylo rozhodnuto podle § 16a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o stížnosti žadatele o informaci týkající se požadované úhrady za poskytnutí informace. Takovou žalobu krajský soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jakožto návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou.

II. Stanovisko nadřízeného orgánu, který rozhodl podle § 16a odst. 7 písm. b) nebo c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o stížnosti žadatele o informaci týkající se požadované úhrady za poskytnutí informace, je pro povinný subjekt závazné, pokud jde o podmínky, za nichž má požadovanou informaci poskytnout. Nesouhlasí-li však povinný subjekt s výší úhrady, jak vyplynula ze stanoviska nadřízeného orgánu, má tento povinný subjekt, případně právnická osoba, jejíž je součástí, možnost následně se domáhat na žadateli v občanském soudním řízení zaplacení příslušné zbývající částky úhrady, která povinnému subjektu dle jeho přesvědčení náleží.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 124/2011-126)

Prejudikatura: č. 477/2005 Sb. NSS, č. 2164/2011 Sb. NSS a č. 2301/2011 Sb. NSS.

Věc: Staturární město Zlín proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti Ing. Ludka M., o úhradu za poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2011 na základě stížnosti žadatele o informace (osoby zúčastněné na řízení), který nesouhlasil s výší úhrady požadované Magistrátem

města Zlína v souvislosti s poskytováním informací, nařídil podle § 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona Magistrátu města Zlína, aby do 15 dnů ode dne doručení tohoto roz-

hodnutí zjednal nápravu, pokud jde o úhradu za poskytnutí informací podle žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 25. 8. 2010, tak, aby požadovaná úhrada byla v souladu s právními předpisy. Rozhodnutím ze dne 11. 3. 2011 dále žalovaný na základě opětovné stížnosti osoby zúčastněné na řízení nařídil Magistrátu města Zlína, aby do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí zjednal nápravu, pokud jde o úhradu za poskytnutí informací podle uvedené žádosti, a to tak, aby požadované informace, jež se týkaly odměn vyplacených vedoucím oddělení a odborů Magistrátu města Zlína v letech 2000 až 2010, byly poskytnuty bezplatně.

Krajský soud v Brně podanou žalobcovu žalobu proti výše uvedeným rozhodnutím odmítl usnesením ze dne 7. 9. 2011, čj. 30 A 32/2011-84, a to pro její nepřipustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že žalobou napadené správní akty nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud v daném ohledu odkázal na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS a na navazující usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS, z nichž vyplývá, že sdělení povinného subjektu podle § 17 odst. 3 informačního zákona o tom, že bude požadovat úhradu za poskytnutí informace, a o výši této úhrady, ani rozhodnutí nadřízeného orgánu podle § 16a odst. 7 informačního zákona o stížnosti žadatele, který s výši úhrady nesouhlasí, nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nejsou ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní ve smyslu § 68 písm. b) s. ř. s. Krajský soud se s uvedeným právním názorem plně ztotožnil, a proto rozhodl o odmítnutí žaloby.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu uvedl, že zmiňovaná rozhodnutí zvláštního senátu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního

soudu na danou věc nedopadají. Tato rozhodnutí podle stěžovatele řešila situaci, kdy žadatel o informaci brojil stížností pouze proti větší částky požadované povinným subjektem za vyhledání informace, kdežto v nyní posuzované věci nešlo o potvrzení výše úhrady, nýbrž o „rozhodnutí, kterými byla zrušena rozhodnutí povinného subjektu“. Adresátem těchto rozhodnutí přitom není žadatel o informaci, nýbrž stěžovatel jakožto povinný subjekt. Navíc stěžovatel nenapadal v žalobě pouze to, že mu žalovaný nepřiznal náhradu za vyhledávání informací, ale napadal především několik procesních pochybení, kterých se měl žalovaný dopustit před vydáním žalobou napadených rozhodnutí. Vztah žalovaného a stěžovatele nemůže být v dané věci vztahem soukromoprávním, a proto na něho nemohou dopadat závěry vyplývající z citovaných rozhodnutí zvláštního senátu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Naopak, žalobou napadená rozhodnutí podle stěžovatele určovala jeho povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a nemůže na ně tedy dopadat kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o samotný důvod odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu, že podle citovaných rozhodnutí zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (čj. Konf 115/2009-34 a čj. 2 As 34/2008-90) sdělení povinného subjektu podle § 17 odst. 3 informačního zákona o výši úhrady požadované po žadateli za poskytnutí informace ani vyřízení stížnosti žadatele proti tomuto postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem podle § 16a odst. 7 informačního zákona nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť samotná výše úhrady za poskytnutí informace je otázkou soukromoprávního vztahu mezi povinným subjektem a žadatelem o informaci, o níž je v konečném důsledku příslušný rozhodnout

až soud v občanském soudním řízení na základě žaloby podané podle části třetí občanského soudního řádu; a pokud jde o žadatelevo veřejné subjektivní právo na informace, uvedené úkony povinného subjektu a nadřízeného orgánu do tohoto práva konečným způsobem nezasahují, k tomu dochází až případným rozhodnutím povinného subjektu o odložení žádosti pro nezaplacení požadované úhrady podle § 17 odst. 5 informačního zákona, proti němuž je podle citovaných usnesení zvláštního a rozšířeného senátu přípustná žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že v daném případě měla být žaloba primárně odmítnuta z toho důvodu, že ji podal stěžovatel (statutární město Zlín) jakožto osoba k tomu zjevně neoprávněná.

V prvé řadě je nutno konstatovat, že povinným subjektem, jehož zavazují rovněž žalobou napadené úkony žalovaného vydané podle § 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona, není v daném případě stěžovatel (tj. statutární město Zlín), ale pouze Magistrát města Zlína, tedy orgán stěžovatele jakožto územního samosprávného celku (k tomu srov. výčet povinných subjektů podle § 2 odst. 1 informačního zákona). Jak totiž vyplývá ze správního spisu, osoba zúčastněná na řízení požadovala informace o důvodech udělení mimořádných odměn vedoucím oddělení a odborů pouze Magistrátu města Zlína, nikoliv jiných orgánů či organizačních složek stěžovatele.

Co je však zásadní, povinný subjekt (Magistrát města Zlína) zavazují žalobou napadené úkony žalovaného nikoliv z toho důvodu, že by se jednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jímž by povinnému subjektu nebo stěžovateli jakožto veřejnoprávní korporaci, jehož je povinný subjekt součástí, byly zakládány, měněny, rušeny nebo závazně určovány práva či povinnosti, jak tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti, ale z toho důvodu, že povinný subjekt zde vystupuje jako správní orgán, tj. vykonavatel, a nikoliv adresát veřejné správy, který je vázán „rozhodnutím“ žalovaného, jakožto nadřízeného správního orgánu, o stížnosti na postup povinného subjektu právě při výkonu veřejné správy.

Jak totiž konstatovaly mj. zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve zmiňovaných rozhodnutích, vztah mezi povinným subjektem a žadatelem o informaci je, pokud jde o samotné vyřizování žádosti o informaci, vztahem veřejnoprávním. Povinný subjekt tady vystupuje vůči žadateli o informaci ve vrchnostenském postavení, vykonává vůči němu veřejnou moc (ve formě veřejné správy) tím, že rozhoduje o jeho veřejném subjektivním právu na informace, jež má svůj základ v čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. Obdobné konstatování musí platit i pro tzv. nadřízený orgán, který rozhoduje podle § 16 informačního zákona o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a podle § 16a informačního zákona o stížnostech na postup povinného subjektu, mj. pokud jde o výši úhrady za poskytnutí informace.

Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že správní řád se podle § 20 odst. 4 informačního zákona použije v plném rozsahu pouze na rozhodnutí o odmítnutí žádosti a na odvolací řízení a jeho vybraná ustanovení právě na „řízení“ o stížnosti, přičemž na další postupy podle informačního zákona se použijí toliko základní zásady činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a § 178 správního řádu o nadřízeném správním orgánu. Jak již bylo řečeno, i tyto další postupy jsou v rozsahu, v jakém směřují k samotnému poskytnutí či naopak neposkytnutí požadované informace, výkonem veřejné správy.

Na zmiňovaných závěrech nic nemění ani to, že podle § 2 odst. 1 a 2 informačního zákona, jak jsou vykládána v judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, mohou být povinnými subjekty nejen státní orgány a veřejnoprávní korporace, včetně územních samosprávných celků a jejich orgánů, ale za určitých podmínek i fyzické a právnické osoby soukromého práva. Nejde samozřejmě o jediný případ, kdy zákon svěřuje veřejnoprávním korporacím i soukromým subjektům ve vymezeném rozsahu výkon veřejné správy, přičemž informační zákon na-

víc počítá s tím, že vyřizování žádosti o informace týkající se přenesené působnosti územního samosprávného celku bude výkonem veřejné správy v přenesené působnosti daného územního samosprávného celku a vyřizování žádosti o informace, jež se týkají samostatné působnosti územního samosprávného celku, bude výkonem veřejné správy v samostatné působnosti (§ 20 odst. 6 informačního zákona). Ani skutečnost, že v daném případě povinný subjekt (Magistrát města Zlína) vyřizoval žádost o informace, jež se týkaly samostatné působnosti stěžovatele, tudíž nezpochybňuje již uvedený závěr o tom, že tímto postupem povinný subjekt vykonával veřejnou správu.

Je pravdou, že výkonem veřejné správy není, jak již konstatovaly zvláštní senát pro rozhodování některých kompetenčních sporů a rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v citovaných rozhodnutích, samotné sdělení povinného subjektu o výši úhrady za poskytnutí informace. Při „*dohadování*“ o tom, zda za poskytnutí informace přísluší povinnému subjektu úhrada, případně v jaké výši, mají povinný subjekt a žadatel o informaci rovné postavení, a ani „*rozhodnutí*“ nadřízeného orgánu podle § 16a odst. 7 informačního zákona o stížnosti proti sdělení výše úhrady nemůže být pro žadatele o informaci ani pro povinný subjekt závazné v tom smyslu, že by s konečnou platností stanovilo výši úhrady. Pokud žadatel o informaci neuspěje v plném rozsahu s touto stížností, ačkoliv je přesvědčen o tom, že povinnému subjektu v daném případě úhrada nenáleží a že mu má být informace poskytnuta bezplatně (případně za nižší úhradu), má možnost buďto úhradu v požadované výši nezaplatit a vyčkat, až povinný subjekt žádost odloží, a proti tomuto odložení se posléze bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., nebo má možnost úhradu zaplatit a dosáhnout tím poskytnutí požadované informace, a současně podat proti povinnému subjektu žalobu podle části třetí občanského soudního řádu a domáhat se vydání bezdůvodného obohacení.

Obdobnou možnost má ovšem i povinný subjekt, pokud z „*rozhodnutí*“ nadřízeného

orgánu o stížnosti přímo [§ 16a odst. 7 písm. b) informačního zákona] nebo nepřímo [§ 16a odst. 7 písm. c) informačního zákona] vyplýne, že informace musí být poskytnuta za nižší úhradu, než povinný subjekt požadoval, nebo bezplatně. Jak již bylo řečeno, povinný subjekt je tímto stanoviskem nadřízeného orgánu, které se váže k samotnému výkonu veřejné správy ve formě poskytnutí či neposkytnutí požadované informace, vázán, musí tedy za podmínek vyplývajících ze stanoviska nadřízeného orgánu požadovanou informaci poskytnout, nemusí však s konečnou platností akceptovat vyšší úhrady z toho stanoviska vyplývající. Tento povinný subjekt, případně právnická osoba, jejíž je součástí, má tedy poté, co informaci poskytne za sníženou úhradu nebo bezplatně, rovněž možnost domáhat se v občanském soudním řízení na žadateli zaplacení příslušné částky úhrady za poskytnutou informaci.

V daném případě se ovšem stěžovatel nedomáhal soudní ochrany návrhem, který by směřoval k zaplacení vyšší částky za požadované informace, namísto toho podal stěžovatel žalobu ve správním soudnictví přímo proti úkonům žalovaného jakožto nadřízeného orgánu, jimiž byly vyřízeny stížnosti žadatele o informace (nyní osoby zúčastněné na řízení). Stěžovatel tedy brojil u správního soudu přímo proti tomu, že povinný subjekt (Magistrát města Zlína) byl jakožto správní orgán nacházející se vůči žadateli o informace ve vrchnostenském postavení povinen v souladu se stanoviskem nadřízeného orgánu poskytnout za vymezených podmínek požadované informace. Již v rozsudku ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-46, č. 477/2005 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud potvrdil názor, že subjekt, který v daném veřejnoprávním vztahu vystupuje ve vrchnostenském postavení, tj. jako správní orgán, se nemůže domáhat některou z žalob ve správním soudnictví směřující vůči úkonu či nečinnosti nadřízeného správního orgánu ochrany svých veřejných subjektivních práv prostě proto, že v daném vztahu žádná taková práva nemá. Nemůže-li tak činit samotný správní orgán, není k tomu oprávněn ani subjekt, jehož je tento správní orgán součástí, v daném případě stěžovatel.

Je tedy zřejmé, že stěžovatel se předmětnou žalobou domáhá ochrany svých tvrzených veřejných subjektivních práv, jichž v daném případě pojmově vůbec nemůže být nositelem, žaloba byla tedy podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou a je zde důvod k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatel měl přitom možnost domáhat se ochrany svých tvrzených soukromoprávních nároků na úhradu za poskytnuté informace v občanském soudním řízení, ta-

kovou žalobu však ani u správního soudu jakožto soudu věcně příslušného nepodal, nepřipadá tedy v úvahu ani postup podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Za daných okolností tedy dílčí nesprávnost, již se dopustil krajský soud tím, že v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl jako jediný důvod pro odmítnutí žaloby její nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nemohla mít na zákonnost výroku jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby žádný vliv.

2959

Právo na informace: rozhodnutí o odložení žádosti o informace

k § 16a odst. 1 písm. b), § 17 odst. 5 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.
k § 68 písm. a) soudního řádu správního

I. Rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nemusí být vydáno formou usnesení podle správního řádu. Je možné samotné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím pouze poznamenat do spisu. Žadatel však musí být o vydání tohoto rozhodnutí povinným subjektem prokazatelným způsobem vyrozuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví.

II. V případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, není možno využít jako opravný prostředek stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon neupravuje ani jiné opravné prostředky proti takovému rozhodnutí, proto se žadatel o informace může bránit žalobou ve správním soudnictví přímo proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62)**

Prejudikatura: č. 1722/2008 Sb. NSS, č. 2164/2011 Sb. NSS a č. 2301/2011 Sb. NSS.

Věc: PhDr. Hana P. proti Ministerstvu kultury o vydání rozhodnutí, o kasačních stížnostech žalobkyně a žalovaného.

Žalobkyně požádala dne 27. 1. 2011 svou první žádostí u žalovaného o informace. Následně dne 11. 2. 2011 obdržela sdělení žalovaného, ve kterém jí byla sdělena výše úhrady, jejímž zaplacením podmiňuje poskytnutí informace. Žalobkyně s výší požadované úhrady v částce 110 Kč nesouhlasila, proto

podala stížnost proti stanovení výše za poskytnutí informace a namítala, že není možno požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání v délce 23 minut, kdy se jedná o údaje, které povinný subjekt vůbec nemusí rozsáhle vyhledávat a vůbec ne mimořádně rozsáhle. Žalobkyně dále uvedla, že následně

* Pod č. 2673/2012 Sb. NSS bylo publikováno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2012, čj. 44 A 87/2011-57, vyjadřující zčásti opačný právní názor.

obdržela dne 2. 3. 2011 rozhodnutí ministra kultury, kterým byla výše úhrady potvrzena, aniž nadřízený orgán přihlédl k tvrzením žalobkyně a stížnostním důvodům. Žalobkyně úhradu neprovedla, proto jí bylo dne 10. 5. 2011 doručeno přípisem sdělení – vyrozumění o odložení žádosti. Žalobkyně namítala, že o odložení žádosti je podle judikatury Nejvyššího správního soudu nutno vydat formálně správné rozhodnutí a nikoliv pouze vyrozumění, přestože z hlediska obsahu jde v obou případech o totéž.

Žalobkyně dne 2. 2. 2011 u žalovaného podala druhou žádost o informaci a následně obdržela přípis žalovaného ze dne 15. 2. 2011, ve kterém požadoval za uvedené informace úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání ve výši 660 Kč. Proti stanovené výši úhrady podala žalobkyně dne 17. 2. 2011 stížnost, v níž odkázala na své obdobné podání ze dne 11. 2. 2011 týkající se nezákonnosti sazebníku a postupu povinného subjektu, který účtuje náhradu nákladů i za úkony, jež nelze podřadit pod mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Žalovaný následně 7. 3. 2011 žalobkyni doručil rozhodnutí ministra kultury ze dne 3. 3. 2011, kterým výši úhrady potvrdil. Žalobkyně ani v případě této druhé žádosti úhradu neprovedla a následně jí byl doručen žalovaným dne 11. 5. 2011 přípis označený jako odložení žádosti o informaci. I v tomto případě žalobkyně namítala, že o odložení žádosti je třeba podle judikatury Nejvyššího správního soudu vydat formálně správné rozhodnutí a nikoliv pouze vyrozumění.

Následně podala žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, případně o přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2011 a ze dne 11. 5. 2011. Městský soud rozhodl výrokem I. rozhodnutí ze dne 18. 10. 2012, čj. 11 A 160/2011-74, tak, že žalobu zamítl v části, ve které se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti vydáním rozhodnutí o odložení žádosti žalobkyně o informaci ze dne 27. 1. 2011 a ze dne 2. 2. 2011 pro nezaplacení nákladů za poskytnutí informace. Výrokem II. žalobu odmítl v části, v níž se žalobkyně domáhala zrušení sdělení žalovaného

ho ze dne 9. 5. 2011 a ze dne 11. 5. 2011, a současně bylo rozhodnuto, že věc se v tomto rozsahu postupuje ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu.

Městský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je proti odložení žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím přípustná žaloba ve správním soudnictví. Městský soud uvedl, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o vyřízení stížnosti na výši požadované úhrady není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť teprve rozhodnutí o odložení žádosti podle tohoto speciálního ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím je pod soudní ochranou, obdobně jako při odložení žádosti podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu; městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, č. 2050/2010 Sb. NSS. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví, neboť teprve tímto rozhodnutím bylo do jeho práva zasazeno. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení stanovené úhrady, přezkoumá soud věcně také tuto otázku a v tomto rámci se bude mimo jiné zabývat výši úhrady (rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS).

Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o odložení žádosti při neuhrazení sdělené částky je vrchnostenským aktem, jímž je žadatelé jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno, a tudíž je proti němu přípustná žaloba. S ohledem na to, že městský soud dospěl k závěru, že žalobou napadená sdělení žalovaného lze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, zároveň neshledal podmínky pro to, aby vyhověl žalobě v části, v níž se žalobkyně domáhala soudní ochrany proti nečinnosti žalovaného, a proto žalobu v této části zamítl jako nedůvodnou s odkazem na § 81 odst. 3 s. ř. s.

Dále se městský soud zabýval žalobou žalobkyně v té části, v níž se eventuálně domáhala přezkoumání a zrušení vyrozumění (resp. rozhodnutí) o odložení žádosti ze dne

9. 5. 2011 a ze dne 11. 5. 2011. Městský soud se nejprve zabýval otázkou případné nicotnosti těchto oznámení a dospěl k závěru, že přes absenci poučení o opravných prostředcích není možné považovat tato rozhodnutí za nicotná. Na podporu svých závěrů odkázal městský soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997, sp. zn. III. ÚS 16/96, č. 1/1997 Sb. ÚS, na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2007, čj. 2 Ans 7/2006-148, a na nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2003, sp. zn. II. ÚS 801/02.

Poté městský soud zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení pro přezkum těchto rozhodnutí žalovaného. Městský soud přitom dospěl k závěru, že žalobkyně nepodala proti rozhodnutí o odložení žádosti opravný prostředek. Městský soud dále uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje dva druhy opravných prostředků, a to odvolání a stížnost. Odvolání lze podat podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 téhož zákona. Stížnost má naproti tomu za cíl postihnout jiné způsoby ukončení řízení o žádosti či nečinnosti povinného subjektu. Podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím ji žadatel může podat mimo jiné tehdy, když mu po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 téhož zákona nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a zároveň nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Městský soud citoval důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti zaveden. Z této důvodové zprávy vyplývá, že institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace nepokrývá pouze případy nečinnosti povinného subjektu, ale je možno jej využít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, např. žádost odložil nebo postupoval podle § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stížnost tak lze podle názoru městského soudu podat například v případě, že správní orgán žádost odlo-

ží podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím proto, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 6 Ans 7/2011-94). Městský soud též odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011-104, ze kterého dovedl, že stížnost na vyřizování žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoliv vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti kterému lze brojit odvoláním podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Městský soud dále dospěl k závěru, že rozhodnutí o odložení žádosti má mít formalizovanou podobu usnesení, a to s odkazem na usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011 Sb. NSS, kde zvláštní senát uvedl jako správné používání termínu „*usnesení o odložení věci*“ s tím, že toto usnesení je již napadnutelné žalobou ve správním soudnictví. Proti usnesení lze podat podle § 76 odst. 5 správního řádu opravný prostředek pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. O odložení žádosti žalobkyně tedy mělo být rozhodnuto vydáním formálního usnesení o odložení žádosti a toto usnesení mělo obsahovat i poučení o možnosti podat opravný prostředek. Žalobkyně se proti žalobou napadeným rozhodnutím nijak nebránila, nevyčerpala proto opravné prostředky, které podle uvedeného výkladu městského soudu poskytuje zákon o svobodném přístupu k informacím, a její žaloba je proto nepřipustná.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně blanketní kasační stížnost.

Žalovaný též podal kasační stížnost, kterou doplnil podáním ze dne 23. 11. 2012. Žalovaný napadl rozsudek městského soudu ve výroku II., kterým byla žaloba žalobkyně odmítnuta a věc v daném rozsahu postoupena ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu. Žalovaný namítal, že při jednání ve věci upozornil na nesrovnalost ohledně podané žaloby, neboť ze soudního spisu bylo zřejmé, že žalobkyně zaplatila soudní poplatek ve vý-

ši 1 000 Kč, který odpovídá poplatkové povinnosti při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Je tedy zřejmé, že žalobkyně nesplnila poplatkovou povinnost vůči podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť výše poplatku podle tehdy platného sazebníku byla 2 000 Kč. Žalobkyně v reakci na tuto námitku žalovaného uvedla, že vychází z toho, že se jedná o žalobu proti nečinnosti, neboť má za to, že vyrozumění o odložení žádosti nelze považovat za rozhodnutí. Žalobkyně se v dalších vyjádřeních omezila na argumentaci stran skutečností vztahujících se k žalobkyni tvrzené nečinnosti správního orgánu a stran eventuálního žalobního návrhu na zrušení sdělení žalovaného ze dne 9. 5. 2011 a ze dne 11. 5. 2011 výslovně uvedla, že k tomuto se nebude vyjadřovat. Žalovaný proto při jednání uvedl, že žalobkyně zjevně zúžila žalobu na žalobu proti nečinnosti a omezil se ve svých dalších ústních vyjádřeních pouze na tvrzení o skutečnostech relevantních pro rozhodnutí soudu o žalobě proti nečinnosti.

Žalovaný tak měl za to, že soud překročil výrokem II. kasační stížností napadeného rozsudku žalobní návrh žalobkyně v rozporu s § 153 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 64 s. ř. s. Soud měl podle názoru žalovaného rozhodnout, že z důvodu částečného zpětvzetí žaloby, ke kterému došlo při jednání, se řízení o žalobě v rozsahu zpětvzetí žaloby zastavuje.

Podle názoru žalovaného není z rozsudku patrné, jak městský soud dospěl k závěru, že sdělení žalovaného o odložení žádosti musí obsahovat náležitosti rozhodnutí podle správního řádu. Žalovaný namítal, že řízení o žádostech o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je zvláštním typem řízení, u kterého zákonodárce akcentoval neformálnost a rychlost postupů povinných subjektů. Z tohoto důvodu zákonodárce odlišil řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím od formalizovaného řízení upraveného správním řádem. Ustanovení § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím předpokládá pouze omezenou subsidiární aplikaci správního řádu, když stanoví taxativní výčet případů, ve kterých se ustanovení správního řádu užijí, pokud zákon o svo-

bodném přístupu k informacím nestanoví jinak. Ustanovení správního řádu se při splnění této podmínky použijí pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pak pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Dále se při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ohraně proti nečinnosti a § 178. Aplikaci jiných ustanovení správního řádu citovaný zákon zapovídá, když výslovně uvádí, že v ostatním se správní řád nepoužije. Ustanovení správního řádu tak nelze na postup podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím aplikovat, a žalovanému proto není zřejmé, na základě kterého zákonného ustanovení soud dovodil, že odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím musí mít podobu usnesení obsahujícího náležitosti správního rozhodnutí podle § 68 a § 69 správního řádu. Žalovaný s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky dovozuje, že nebyl povinen ani oprávněn odložit žádosti žalobkyně formou usnesení podle správního řádu. Žalovaný rovněž zdůrazňuje, že gramatický výklad právních norem je vždy třeba použít jako první a rozhodující (odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 32 Odo 765/2004).

Přitom k odůvodnění interpretace soudu odmítané žalovaným nepostačí ani odkaz na již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 34/2008-90. Rozšířený senát v tomto rozhodnutí vyslovil, že na rozhodnutí o odložení žádosti je třeba nahlížet jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., nevyslovil však, že by se jednalo rovněž o rozhodnutí, které musí splňovat náležitosti podle § 68 a § 69 správního řádu. Rozhodnutí o formě odložení žádosti nepojednává, a to ani když rozšířený senát uzavírá: „*Není-li ale informace poskytnuta a žádost o poskytnutí je odložena, byl jen pro nezaplacení úhrady, přezkoumá zákonnost takového odložení správní soud obvyklou cestou.*“ Žalovaný dále zdůraznil materiální pojmání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je podle je-

ho názoru akcentováno také citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu.

Ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že „[p]okud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží“. Zákon tedy nevyžaduje provedení úkonu odložení žádosti v žádné specifické formě, tj. nestanoví ani povinnost povinného subjektu odložit žádost formou rozhodnutí. Pokud by snad zákonodárce trval na řešení dané věci toliko formou správního rozhodnutí, jistě by tento požadavek promítl do textu citovaného ustanovení, stejně jako to učinil při stanovení povinnosti vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 či rozhodnutí o stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. S ohledem na účinné znění zákona a výslovné vyloučení aplikace ustanovení správního řádu § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím tak podle názoru žalovaného nelze usuzovat na povinnost oznaovat odložení žádosti formou usnesení.

Žalovaný též neshledal, že by zvláštní senát v usnesení čj. Konf 115/2009-34 výslovně uvedl jako správné používání termínu „*usnesení o odložení věci*“, pročez z usnesení cituje: „*Podle § 17 odst. 5 [zákonu o svobodném přístupu k informacím] pokud žadatel stanovenou částku do 60 dnů nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, čj. 3 Ads 128/2009-71, správně vyslovil, že „usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu [...] (respektive rozhodnutí o odvolání proti němu) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a žaloba proti němu je přípustná. Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví.“* Podle názoru žalovaného je z výše uvedeného zřejmé, že zvláštní senát termín „*usnesení*“ používá pouze v případě usnesení o odložení věci podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu v souvislosti s odkazem na rozhodnutí, podle kterého lze proti odložení věci brojit žalobou ve správním soudnictví. Není však pravdou, že by zvláštní

senát použil termín usnesení o odložení věci podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Termín „*usnesení o odložení věci podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím*“ se objevuje toliko v textu právní věty citovaného usnesení zvláštního senátu, což však z hlediska právní argumentace nemůže být relevantní, neboť je třeba argumentovat samotným usnesením, nikoliv následně (podle názoru žalovaného chybně) vytvořenou právní větou.

Dále žalovaný brojil proti závěru městského soudu, že proti usnesení o odložení žádosti pro neuhrazení požadované úhrady je možno podat opravný prostředek, byť soud v napadeném rozsudku vzhledem k výše uvedenému usnesení vyslovil, že „*toto usnesení je již napadnutelné žalobou ve správním soudnictví*“.

Pokud soud v napadeném rozsudku uvedl, že „*je nutno vycházet z toho, že proti usnesení – z hlediska formy rozhodnutí podle správního řádu – lze v tomto případě podat opravný prostředek, protože proti usnesení není opravný prostředek přípustný pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví (§ 76 odst. 5 správního řádu)*“, pak žalovaný připomněl, že § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně zapovídá aplikaci ustanovení správního řádu pro odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, proto v této souvislosti nelze podle názoru žalovaného odkazovat na § 76 odst. 5 správního řádu.

Ustanovení § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nestanoví povinnost povinného subjektu odkládat žádost o informace ve formalizované podobě. Žalovaný dovedl, že byť oznámil žalobkyni odložení jejích žádostí neformálními přípisy, není podle žalovaného v daném případě úkon odložení žádosti formalizovaným úkonem, není třeba jej odůvodnit, ani o něm žadatele vyrozumávat [na rozdíl od odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, kde zákon výslovně stanoví povinnost odůvodnění tohoto odložení a jeho sdělení žadateli]. Podle názoru žalovaného by odložení žádosti stačilo pouze po-

znamenat do spisu, neboť žadateli o informace je známo, že pokud nezaplátí úhradu pro poskytnutí informace, jež byla vyčíslena podle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tato skutečnost byla žadateli písemně oznámena podle odstavce 3 tohoto ustanovení, povinný subjekt po 60 dnech jeho žádost podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím odloží.

Žalovaný dále považoval rozsudek soudu za nesrozumitelný v části pojednávající o opravných prostředcích proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný nesouhlasil se závěrem soudu, že zákon o svobodném přístupu k informacím zakotvuje prostředek proti každému způsobu vyřízení či nevyřízení žádosti. Nesrozumitelnost žalovaný shledal v tom, že soud pojednává o stížnostech jako opravných prostředcích, které lze uplatnit v jiných případech, než je napadení rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Následně však odkazuje na § 76 odst. 5 správního řádu, který pojednává o odvolání proti usnesení podle správního řádu a je pro řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím neaplikovatelný, a ve výroku II. napadeného rozsudku soud postoupil věc ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu. Z odůvodnění napadeného rozsudku však není zřejmé, zda má být podle názoru soudu opravným prostředkem proti odložení žádosti při nezaplacení úhrady stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, či odvolání (resp. rozklad).

Žalovaný zdůraznil, že řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím je řízením zvláštním, odlišným od řízení podle správního řádu. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje zvláštní úpravu opravných prostředků, v řízeních o nich umožňuje aplikaci ustanovení správního řádu jen v taxativně vymezených případech. Z § 16 citovaného zákona vyplývá, že odvolání, resp. rozklad, lze podat pouze proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace. V případě odložení žádosti ve smyslu § 17 odst. 5 tak nelze odvolání, resp. rozklad, uplatnit.

Podle názoru žalovaného § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje taxativní výčet případů, kdy může žadatel podat proti postupu povinného subjektu stížnost. Z tohoto ustanovení ve spojení s § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, který upravuje lhůtu pro podání stížnosti a okamžik, od kterého lhůta běží, nevyplývá možnost podání stížnosti proti postupu povinného subjektu podle § 17 odst. 5 citovaného zákona. Pokud by soud zvažoval aplikaci § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, nebylo by možné s ohledem na lhůtu 60 dní podat stížnost ve lhůtě stanovené zákonem, neboť je zjevné, že § 16a odst. 3 citovaného zákona [zejména písm. b) stanoví třicetidenní lhůtu od uplynutí lhůty pro poskytnutí informace] nepředpokládá podání stížnosti proti odložení žádosti pro neuhrazení úhrady za poskytnutí informace – na rozdíl od možnosti podat stížnost proti odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím či proti výši úhrady oznámené podle § 17 odst. 3 citovaného zákona, na něž je v § 16a odst. 3 výslovně odkazováno.

Žalovaný dále namítl, že uplatnění stížnosti proti postupu povinného subjektu podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím by postrádalo význam. Citované ustanovení jasně stanoví, že pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezplatí, povinný subjekt žádost odloží. Pokud byla žadateli prokazatelně doručena výzva k úhradě nákladů ve smyslu § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím s poučením o odložení žádosti v případě neuhrazení požadované částky ve lhůtě 60 dnů a žadatel přesto tuto částku neuhradil, povinný subjekt nemá jinou možnost, než žádost o informace odložit. Nadřízený orgán by v rozhodnutí o případné stížnosti proti postupu povinného subjektu nemohl konstatovat nic jiného, než že žadatel ve lhůtě 60 dnů úhradu podle příslušné výzvy nezaplátí, proto povinný subjekt žádost o informace odložil. Nadřízený orgán povinného subjektu by nemohl posuzovat výši povinným subjektem stanovené úhrady, neboť k danému úče-

lu slouží institut stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím. Navíc pokud by žadatel stížnost proti výši úhrady uplatnil před odložením žádosti, existovala by překážka věci rozhodnuté.

Žalovaný nesouhlasil s výkladem městského soudu umožňujícím brojit proti usnesení o odložení žádosti opravným prostředkem u nadřízeného orgánu povinného subjektu. Tento výklad považuje žalovaný za jdoucí proti účelu a smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť řízení podle tohoto zákona bylo zamýšleno jako řízení zásadně neformální povahy. Žalovaný dále zdůraznil, že výklad přijatý městským soudem by znamenal nadbytečné dvojí rozhodování ministryně kultury v dané věci. Tento postup by navíc nijak nepřispěl k ochraně žadatelů o informace, neboť nadřízený orgán by neměl jinou možnost, než potvrdit, že žadatel nezaplátil. Na druhé straně by takový postup nadměrně zatěžoval povinné subjekty (žalovaný akcentuje fakt, že k rozhodnutí ministryně kultury je třeba návrhu rozkladové komise vzešlého z jejího předchozího jednání).

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného vyjádřila nesouhlas s názorem žalovaného, že žaloba byla částečně vzata zpět, podle jejího názoru tato skutečnost ze spisu nijak nevyplývá. Zároveň popřela, že by došlo k nesrovnalosti s úhradou soudního poplatku, a to s odkazem na § 6a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Námitce zmatečnosti žalobkyně přisvědčila pouze v tom, že městský soud nerozhodl o třetím z navrhovaných petitů, který směřuje k meritornímu posouzení odepření ústavního práva na informace.

Žalobkyně se ztotožnila s námitkami žalovaného týkajícími se neexistence opravného prostředku proti usnesení o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proto považovala návrh žalovaného na zrušení rozsudku městského soudu ve výroku II. a vrácení městskému soudu k dalšímu řízení za důvodný.

Žalobkyně též upozornila na to, že podle jejího názoru by Nejvyšší správní soud měl

posoudit věc nad rámec rozsahu kasační stížnosti ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. Městský soud totiž zcela pominul otázku přípustnosti žaloby proti nečinnosti z hlediska vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti (srov. § 79 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně upozornila na doplnění žaloby ze dne 16. 12. 2011, ve kterém uvedla, že se domáhala odstranění nečinnosti návrhem na přijetí opatření proti nečinnosti ze dne 27. 11. 2011. Žalobkyně dovodila závislost výroku I. rozsudku městského soudu na výroku II., který byl napaden kasační stížností žalovaného.

Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti žalobkyně zastavil a v řízení o kasační stížnosti žalobce rozsudek Městského soudu v Praze zrušil ve výroku II. a v rozsahu tohoto zrušení věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [36] Nejvyšší správní soud rozhodl o žádosti žalobkyně o osvobození od soudních poplatků usnesením ze dne 13. 12. 2012, čj. 6 Ans 16/2012-35, tak, že návrh žalobkyně na osvobození od soudních poplatků zamítl a současně vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku a doložení zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně následně soudu sdělila, že úhradu soudního poplatku ve výši 5 000 Kč nemůže provést pro nedostatek finančních prostředků a dále uvedla, že soud má řízení zastavit, aby mohla ve věci podat ústavní stížnost. Jelikož žalobkyně ve lhůtě stanovené výše označeným usnesením Nejvyššího správního soudu nezaplátila soudní poplatek a výslovně uvedla, že úhradu soudního poplatku neprovede, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti žalobkyně zastavil (podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve spojení s § 47 písm. c) a § 120 s. ř. s.), jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.

[37] Poté se Nejvyšší správní soud zabýval kasační stížností žalovaného.

[38] K námitce žalovaného směřující na stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (tedy zmatečnost řízení před městským soudem) Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že podle § 6a odst. 1 zákona o soudních poplatcích se u alternativních či eventuálních žalobních návrhů stanoví výše soudního poplatku podle návrhu, který byl uveden jako první v pořadí. Přitom jako první v pořadí byl uveden v žalobě návrh odpovídající žalobě proti nečinnosti správního orgánu, kterému v době podání žaloby podle § 14a odst. 2 bodu 2 písm. d) sazebníku soudních poplatků, jenž je přílohou zákona o soudních poplatcích, odpovídala poplatková povinnost ve výši 1 000 Kč.

[39] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor žalovaného, že žalobkyně při jednání zúžila svou žalobu k městskému soudu pouze na žalobu proti nečinnosti. V protokolu z jednání před městským soudem se uvádí, že: „Žalobkyně s odkazem na písemně vyhotovení žaloby uvádí, že soud nedal najevo, zda jde o žalobu na nečinnost či žalobu na přezkum. Vychází z toho, že jde o žalobu na nečinnost jako priorita, protože má za to, že vyrozumění nelze považovat za rozhodnutí.“ Dále se pak žalobkyně věnovala argumentaci směřující k nečinnosti žalovaného. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však z tohoto vyjádření žalobkyně nelze dovodit výslovný projev vůle směřující k částečnému zpětvzetí žaloby. Žalobkyně pouze uvedla, že žaloba na nečinnost je podle jejího názoru prioritní, což odpovídá i pořadí alternativních žalobních návrhů uvedených v žalobě, když žalobní návrh odpovídající žalobě na nečinnost je uveden jako první. Ani z vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti žalovaného nevyplývá, že by žalobkyně měla v úmyslu vzít při jednání před městským soudem svou žalobu zčásti zpět.

[40] Nejvyšší správní soud považuje rovněž za vhodné se na tomto místě vyjádřit k upozornění žalobkyně na vadu řízení ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., která podle názoru žalobkyně mohla vést k nezákonnosti rozsudku napadeného kasační stížností. Žalobkyně uvádějí petit, o kterém nebylo podle

jejího názoru městským soudem rozhodnuto, zněl takto: „Žalovaný je povinen odstranit nezákonný pokyn spočívající

- v požadavku zaplacení 110 Kč za poskytnutí informace, vyžádané žalobkyní dne 27. 1. 2011, jak tuto výši úhrady stanovil svým přípisem ze dne 11. 2. 2011 a potvrdil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2011

- v požadavku na zaplacení 660 Kč za poskytnutí informace, vyžádané žalobkyní dne 2. 2. 2011, jak tuto výši úhrady stanovil svým přípisem ze dne 15. 2. 2011 a potvrdil rozhodnutím ze dne 3. 3. 2011,

a to tak, že žalobkyni žádané informace poskytne ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku bezúplatně.“

[41] Z usnesení zvláštního senátu čj. Konf 115/2009-34, které také zmiňoval městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí, vyplývá, že: „Pokud je tedy žádost odložena pro nezaplacení, může žadatel proti takovému rozhodnutí brojit žalobou ve správním soudnictví. Protože by důvodem odložení bylo nezaplacení, přezkoumá ovšem správní soud věcně také tuto otázku, v rámci které se bude mimo jiné zabývat výší úhrady. Tím bude zajištěna nejen ochrana žadatele, ale povinný subjekt nebude mít prostor k zneužívání oznámení o úhradě k tomu, aby neposkytnul požadované informace.“ Z uvedené judikatury je tedy zřejmé, že pokud žadatel o informaci podá žalobu proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, přezkoumává soud také výši úhrady, která byla povinným subjektem po žadateli požadována. Výše citovaným žalobním návrhem se žalobkyně domáhala přezkoumání výše úhrady stanovené jí žalovaným podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto přezkoumání by tedy městský soud prováděl při přezkoumání rozhodnutí žalovaného o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, jejichž přezkumu se žalobkyně domáhala petitem označeným v žalobě jako „Alt. I“. Lze tak říci, že městský soud výrokem II. svého rozsudku rozhodl zároveň i o žalobním návrhu, na kte-

ry žalobkyně Nejvyšší správní soud upozorňovala ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného.

[42] Městský soud však k meritornímu přezkumu žalobou napadených rozhodnutí podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím vůbec nepřistoupil, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně nevyčerpala všechny opravné prostředky, které podle názoru městského soudu žalobkyni poskytuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se tak nemůže jednat o procesní pochybení, které by mohlo vést k nezákonnosti rozhodnutí o věci samé.

[43] K upozornění žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, že se městský soud nezbýval splněním podmínky vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti stanovené § 79 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, proč žalovaný nečinný nebyl, resp. že již došlo k vydání rozhodnutí v materiálním smyslu, a proto žalobu zamítl v části, v níž se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti. Případné pochybení městského soudu by tak nemohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí městského soudu ve věci samé (zamítnutí této části žaloby) ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal ani žalobkyni dovozovanou závislost výroku I. a II. napadeného rozsudku městského soudu. Výrokem I. rozsudku městského soudu byla zamítnuta žaloba proti nečinnosti, kterou se stěžovatelka domáhala vydání formálně správného rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud dospěl k závěru, že žalovaným bylo vydáno rozhodnutí v materiálním smyslu. Výrokem II. rozsudku městského soudu bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby v části směřující k meritornímu přezkoumání těchto rozhodnutí pro nevyčerpání opravných prostředků v řízení před žalovaným. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak oba výroky nelze hodnotit jako závislé, neboť prvním z nich bylo rozhodnuto o žalobě proti nečinnosti a druhým z nich bylo rozhodnuto o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž tyto žaloby jsou upraveny s. ř. s.

rozdílně a s jinými procesními podmínkami. Tyto dva výroky se nejeví jako závislé ani z hmotněprávního hlediska.

[44] Pro rozhodnutí ve věci je třeba dále zodpovědět dvě zásadní otázky: otázku formy rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a otázku, zda je proti tomuto rozhodnutí přípustný opravný prostředek.

[45] Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze z úpravy postupu při poskytování informací provedené zákonem o svobodném přístupu k informacím dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu podrobit poskytování informací podle tohoto zákona obecné úpravě správního řízení tak, jak je provedena správním řádem. Zákonodárce připustil v § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím aplikaci správního řádu obecně pouze v části, ve které správní řád upravuje základní zásady činnosti správních orgánů, prostředky ochrany proti nečinnosti a § 178 správního řádu definující nadřízený orgán. Ustanovení § 14 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím pak stanoví, že „[o] postupu při poskytování informace se pořídí záznam“. Podle § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím se dále ustanovení správního řádu použijí pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Zákon o svobodném přístupu k informacím též zakotvuje svébytné opravné prostředky (odvolání a stížnost) zajišťující ochranu žadatele před nesprávným postupem povinného subjektu, případně před obstrukcí ze strany povinného subjektu. Informace má být primárně poskytnuta povinným subjektem v poměrně krátké lhůtě 15 dnů [srov. § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze z tohoto legislativního řešení dovodit, že záměrem zákonodárce bylo stanovit pro poskytování informací podle citovaného zákona procesní postup, který by byl pružnější a rychlejší než postup v klasickém správním řízení a který by zároveň poskytl žadateli o informace dostatečnou ochranu jeho práva na informace

proti případným obstrukcím povinného subjektu. Proces rozhodování o žádosti o informace je tedy méně formální než klasické správní řízení, což se projevuje např. možností podat žádost i ústně (§ 13 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), možnost poskytnutí informace na elektronickou adresu pro doručování (§ 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím), možnost ústního podání stížnosti (§ 16a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[46] Na druhou stranu je však podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba respektovat úmysl zákonodárce chránit žadatelovo právo na informace. Zde Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že z výše citované judikatury vyplývá, že rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy rozhodnutím, proti kterému může žadatel o informace brojit žalobou ve správním soudnictví. V rámci tohoto soudního řízení má být také žadatelem o informace poskytnuta možnost soudního přezkumu ve vztahu k výši požadované úhrady (srov. bod [41]).

[47] I když tedy zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně nestanoví takovou povinnost, z logiky věci podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li žadatel mít možnost bránit se proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (a zároveň i proti výši stanovené úhrady), musí být povinným subjektem prokazatelně vyzooměn o tom, že došlo k odložení jeho žádosti. Byť tedy Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným v tom ohledu, že ze zákona o svobodném přístupu k informacím nelze dovodit, že by rozhodnutí o odložení žádosti mělo mít formu a náležitosti usnesení podle správního řádu, zároveň dovozuje, že žadatel o informaci musí být povinným subjektem o odložení své žádosti prokazatelným způsobem vyzooměn. Zde Nejvyšší správní soud poukazuje na analogickou situaci, která je výslovně upravena správním řádem: podle § 76 odst. 3 správního řádu se účastníci i v případě vydání usnesení, které se pouze pozname-

nává do spisu, o vydání takového rozhodnutí vhodným způsobem vyzoomí. Takový postup ostatně odpovídá i obecným principům dobré správy – srov. čl. 18 odst. 2 Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů Rady Evropy členským zemím o dobré veřejné správě, který zní: „*Ti, kteří jsou individuálními rozhodnutími ovlivněni, budou o nich osobně informováni, s výjimkou výjimečných okolností, kdy jsou možné pouze obecné metody oznámení.*“

[48] Pokud se jedná o závěry vyplývající z usnesení zvláštního senátu čj. Konf 115/2009-34, konstatuje Nejvyšší správní soud, že v odůvodnění tohoto rozhodnutí skutečně není výslovně uvedeno, že by k odložení žádosti mělo dojít formou usnesení podle správního řádu. Tento závěr lze dovodit pouze z právní věty tohoto rozhodnutí, která zní: „*Jestliže žadatel o informaci podle zákona [...] o svobodném přístupu k informacím, nezaplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví.*“ Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že za této situace je třeba vycházet z textu odůvodnění rozhodnutí zvláštního senátu, nikoliv z formulace právní věty, kterou je nutno vnímat právě v kontextu odůvodnění citovaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 2 As 57/2008-84, č. 1722/2008 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že „*Takzvaná právní věta, tedy shrnutí právního názoru obsaženého v rozhodnutí soudu vytvořené pro účely publikace ve sbírce soudních rozhodnutí, nepředstavuje obecně platné pravidlo schopné samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu skutkových a právních okolností rozhodnutí, z něž pochází.*“

[49] Nejvyšší správní soud tedy se žalovaným souhlasí v tom ohledu, že rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím nemusí být vydáno formou usnesení

podle správního řádu a je možné samotné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím pouze poznamenat do spisu; zároveň však zdůrazňuje, že žadatel musí být o vydání tohoto rozhodnutí povinným subjektem prokazatelným způsobem vyrozuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví. Za dostačující pak lze považovat i neformální písemné sdělení o odložení žádosti o informace pro nezaplacení požadované úhrady tak, jak bylo žalovaným provedeno v projednávané věci. Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že má-li být následně rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přezkoumáváno soudem ve správním soudnictví, pak je také třeba, aby rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo alespoň stručně zdůvodněno, jinak by bylo třeba je považovat za nepřezkoumatelné.

[50] Druhou zásadní právní otázkou je, zda je proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přípustný opravný prostředek. Z odůvodnění rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností vyplývá, že městský soud dospěl k závěru, že opravný prostředek proti tomuto způsobu vyřízení žádosti přípustný je a že tímto opravným prostředkem je stížnost ve smyslu § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. (Formulaci, že se „*věc postupuje ministru kultury k vydání rozhodnutí o rozkladu*“ uvedenou ve výroku II. rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah odůvodnění uvedeného rozsudku pouze za chybu v psaní.) S tímto závěrem městského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[51] Nejvyšší správní soud nejprve ukazuje na svůj rozsudek ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14, ze kterého vyplývá: „*Důvod podle písmene b) je vyloučen* [tedy důvod podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím – pozn. NSS],

protože vyžaduje uplynutí lhůty pro poskytnutí informace. Podle § 17 odst. 5 [zákona o svobodném přístupu k informacím] je poskytnutí informace podmíněno úhradou nákladů. Tuto podmínku je třeba vyložit v tom smyslu, že uplatněním požadavku na úhradu nákladů přestává běžet lhůta k poskytnutí informací. Při volbě opačného výkladu by totiž mohlo dojít k situaci, kdy povinný subjekt musí informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. Jelikož lhůta nemůže běžet, nemůže ani uplynout – není tak naplněn předpoklad důvodu podle § 16a odst. 1 písm. b) [zákona o svobodném přístupu k informacím].“ Z citované judikatury je tak patrné, že v případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, není možno využít jako opravný prostředek stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[52] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřipadá v úvahu ani jiný důvod pro podání stížnosti z důvodů taxativně stanovených § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť důvod stížnosti definovaný písmenem a) citovaného ustanovení svědčí žadateli pouze při vyřízení žádosti postupem podle § 6 citovaného zákona, důvod podle písmene c) citovaného ustanovení svědčí žadateli v případě, že informace byla poskytnuta částečně, aniž bylo rozhodnuto o odmítnutí zbytku žádosti a důvod podle písmene d) směřuje proti výši úhrady sdělené povinným subjektem podle § 17 odst. 3 citovaného zákona nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2 citovaného zákona. V případě odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím též nelze využít jako opravného prostředku odvolání, neboť tento opravný prostředek přísluší žadateli pouze proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti (srov. § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Vzhledem k výše zmíněné omezené aplikovatelnosti správního řádu na postup při vyřizování žádostí o informace (srov. bod [45]), nelze uvažovat ani o použití opravných prostředků podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy uzaví-

rá, že proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je možno se bránit přímo žalobou ve správním soudnictví. Tento závěr ostatně odpovídá i stanovisku vyjádřenému v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, č. 2164/2011 Sb. NSS, neboť ani toto rozhodnutí nedovozovalo, že by byl proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím přípustný jiný opravný prostředek než žaloba ve správním soudnictví. Totéž lze konstatovat o rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 115/2009-34.

[53] V rozsudku ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 Ans 5/2011-104, o který se opíral městský soud, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Stížnost na vyřízení žádosti je obecným prostředkem nápravy proti jakémukoliv vyřízení či nevyřízení žádosti o poskytnutí informace s výjimkou vydání rozhodnutí, proti němuž lze brojit odvoláním dle § 16 [zákonu o svobodném přístupu k informacím]. Má kombinovaný charakter prostředku nápravy proti nečinnosti [není-li žádost zcela nebo částečně vůbec vyřízena – odst. 1 písm. c)] a zároveň opravného prostředku proti úkonům, které lze považovat za vyřízení stížnosti – proti odkazu na zveřejněnou informaci [odst. 1 písm. a)] nebo jakémukoliv odložení žádosti [odst. 1 písm. b)].“ Je však třeba podotknout, že v této věci se zdejší soud zabýval otázkou, zda lze stížností brojit též proti postupu nadřízeného orgánu povinného subjektu [srov. § 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím], nikoliv přímo otázkou přípustnosti tohoto opravného prostředku proti rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, které lze navíc považovat za specifický způsob vyřízení žádosti o informace.*

[54] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku přípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s.

[55] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené považuje za naplněný stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.,

tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu napadený kasační stížností ve výroku II. tohoto rozsudku a v tomto rozsahu věc vrátil k dalšímu řízení městskému soudu. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu o splnění podmínky přípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s. a § 110 odst. 4 s. ř. s. V novém řízení krajský soud posoudí všechny v původním rozhodnutí neověřované podmínky přípustnosti stěžovatelčiny žaloby (jsou-li takové) a následně za předpokladu kladného závěru o přípustnosti žaloby žalobu věcně projedná a napadená rozhodnutí žalované věcně přezkoumá. (...)

[57] Nejvyšší správní soud naopak neshledal naplnění stížnostního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. body [38] a [39]), ani stížnostního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť neshledal kasační stížností napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud zde připomíná svoji předcházející judikaturu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu, zejména rozsudek ze dne 14. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, z něhož vyplývá: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat 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 rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důležitých nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda*

vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Nejvyšší správní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu netrpí

takovými vadami, které by bylo možno posoudit jako nepřezkoumatelnost tohoto rozsudku pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost.

2960

Správní trestání: hospodárnost řízení

k § 6 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Správní orgán je povinen vést řízení o správním deliktu bez ohledu na to, zda případný výnos v podobě uložené pokuty převyší náklady, které správní orgán na vedení takového řízení vynaložil (§ 6 odst. 2 správního řádu z roku 2004).

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2013, čj. 9 A 19/2010-49)**

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

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 23. 3. 2009 uložil žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že v průběhu správního řízení o námitce proti vyřízení reklamace na vyúčtování ceny za veřejně dostupnou službu elektronických komunikací za zúčtovací období od 20. 2. 2007 do 19. 3. 2007, jejímž účastníkem byl Jan Z., žalovaný zjistil, že reklamaci uplatněnou dne 21. 5. 2007 za období od 20. 3. 2007 do 19. 4. 2007 žalobkyně vyřídila až dne 13. 12. 2007. Žalovaný rozhodl, že žalobkyně se dopustila správního deliktu uvedeného v § 118 odst. 8 písm. g) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), jelikož nevyřídila reklamaci Jana Z. ve lhůtě stanovené v § 64 odst. 10 citovaného zákona.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad. Předseda žalovaného svým rozhodnutím ze dne 30. 11. 2009 změnil výrok původního rozhodnutí tak, že žalobkyně porušila § 64 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích, jelikož reklamaci na vyúčtování ceny za veřejně dostupnou službu elektronických komunikací podanou dne 21. 5. 2007 podle § 64 odst. 8 téhož zákona

vyřídila až dne 13. 12. 2007, tedy po uplynutí zákonné jednoměsíční lhůty pro vyřízení reklamace ode dne jejího doručení. Uvedeným jednáním se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích, za který jí byla podle § 118 odst. 12 téhož zákona uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, ve které předně uvedla, že dne 26. 4. 2007 obdržela písemnou stížnost Jana Z. týkající se vyúčtování za období od 20. 2. 2007 do 19. 3. 2007. Na tuto stížnost žalobkyně odpověděla dne 30. 4. 2007 s tím, že vyúčtování je správné a všechny vyúčtované služby byly prokazatelně využity. Na tuto odpověď žalované reagoval Jan Z. svým vyjádřením ze dne 18. 5. 2007, které mimo jiné obsahovalo i další stížnost týkající se poskytování služby GPRS, a to konkrétně způsob účtování ve vyúčtování za období od 20. 3. 2007 do 19. 4. 2007. Stížnost se týkala částky 10 Kč. Na toto vyjádření reagovala žalobkyně svým dopisem ze dne 4. 6. 2007, ve kterém se však k tomuto bodu stížnosti nedopatřením nevyjádřila, jelikož se zaměřila na ostatní tvrzení Jana Z. Po zjištění těchto skutečností žalobkyně zaslala Janu Z.

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 88/2013-28.

dne 13. 12. 2007 dopis s omluvou a částku 10 Kč mu bez dalšího vrátila.

Žalobkyně namítla, že uložení sankce za výše popsaný správní delikt ve výši 10 000 Kč, tzn. ve výši tisícinásobku částky, o kterou ve věci reálně šlo, je vzhledem k uvedeným okolnostem případu zjevně nepřiměřené, nespravedlivé a v příkrém rozporu se základními zásadami správního trestání. Dle přesvědčení žalobkyně se jednalo o natolik bagatelní kauzu, že bylo zcela neadekvátní ve věci vůbec zahajovat správní řízení z vlastního podnětu žalovaného, navíc s ohledem na skutečnost, že řízení bylo zahájeno až poté, co žalobkyně svoji chybu napravila (tzn. Janu Z. se omluвила a předmětnou částku 10 Kč mu vrátila). Společenská nebezpečnost správního deliktu byla naprosto mizivá, což dokládá i skutečnost, že tohoto jednání se žalobkyně dopustila pouze jednou a Jan Z. si dále už na toto jednání nestěžoval.

Žalobkyně dále namítla, že řízení bylo žalovaným vedeno v rozporu se základními zásadami správního řízení. Ustanovení § 6 odst. 2 správního řádu výslovně uvádí, že „[s]právní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby správní orgán co možná nejméně zatěžuje“. Správní orgán nemá šetřit jen práva a oprávněné zájmy osob, kterých se správní řízení týká, ale zejména má mít na mysli hospodárnost řízení z hlediska veřejných rozpočtů. Správní orgán nesmí zbytečně zatěžovat účastníky řízení a má dbát, aby účastníkům nevznikaly zbytečné náklady, které jsou s takovým správním řízením spojené.

Principy dobré veřejné správy a základní zásady právního státu dle žalobkyně vyžadovaly, aby správní orgány zahajovaly řízení o uložení pokuty nebo jiné sankce vždy velmi uvážlivě a po pečlivém posouzení toho, zda okolnosti případu a veřejný zájem skutečně vyžadují potrestání viníka. V projednávané věci zjevně nebyly dány důvody pro zahájení a vedení správního řízení, ani důvody pro uložení pokuty. Správní řízení nemělo být žalovaným v této věci vůbec zahajováno, a pokud již zahájeno bylo, mělo být zastaveno pro neúčelnost. Společenská nebezpečnost a zá-

važnost správního deliktu, který je žalobkyni kladen za vinu, byla nulová. Přistupovat za této situace ke správnímu trestání žalobkyně bylo ze strany žalovaného přehnané a hraničilo se šikanováním žalobkyně jako podnikatele a poskytovatele služeb elektronických komunikací. Kontrolní a sankční pravomoc žalovaného je bezpochyby důležitou a v praxi potřebnou složkou jeho činnosti, nicméně v projednávaném případě šlo o exces při správním trestání, jenž vybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem a odporoval samotné podstatě, smyslu a zákonnému účelu sankčního postihu za správní delikty. Zásada proporcionality velí správním úřadům nejen při ukládání sankcí, ale i při výkonu veřejné moci obecně volit pouze takové prostředky, které účastníky řízení a další dotčené osoby co nejméně zatěžují a vedou je k zákonem sledovanému cíli.

Závěrem žalobkyně uvedla, že v řízení o pokutě za správní delikt uvedený v § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích, kterého se dopustila tím, že porušila § 64 odst. 10 tohoto zákona, se jednalo o neúmyslné nezodpovězení reklamace, přičemž se jednalo o částku 10 Kč. Žalobkyně navíc své naprosto drobné a bagatelní pochybení napravila, a to neprodleně poté, co jej zjistila. Panu Janu Z. zaslala omluvný dopis a reklamovanou částku mu vrátila. Žalobkyně zdůraznila, že v tomto případě bylo další vedení správního řízení zcela a naprosto neúčelné a také nevhodné, jelikož vyžadovalo vynaložení nemalých nákladů, a to jak na straně správního orgánu, tak na straně žalobkyně, a zcela tak odporovalo základním zásadám správního řízení, zejména již zmiňované zásadě hospodárnosti a neobtěžování účastníků řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a k námitkám žalobkyně o nepřiměřenosti uložené pokuty uvedl, že § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích neklade žádné podmínky pro možnost zahájit správní řízení o deliktu, co se týče minimální sporné částky, o kterou v reklamaci jde. Nadto pokud by se jednalo o reklamaci na poskytované

služby, nemusí se o peněžitou částku vůbec jednat. Správní orgán je *ex officio* povinen stíhat všechny správní delikty, o nichž se dozví. Samotná okolnost, že předmětem reklamace byla částka 10 Kč, nebyla z hlediska dodržení zákonné lhůty pro vyřízení reklamace významná a v žádném případě nezakládala oprávnění žalobkyně takovou reklamaci vyřizovat se zpožděním, případně ji nevyřizovat vůbec. Výše reklamované částky je jednou z okolností, které určují závažnost protiprávního jednání, které bylo žalobkyní kladeno za vinu. Výše reklamované částky, stejně jako skutečnost, že žalobkyně újmu Jana Z. vykompenzovala, byla při stanovení výše pokuty zohledněna. I z toho důvodu byla žalobkyni uložena pokuta při dolní hranici zákonem určeného rozpětí. Nadto žalovaný uvedl, že dle § 118 odst. 8 písm. g) a odst. 12 zákona o elektronických komunikacích bylo možno v projednávaném případě uložit pokutu do výše 10 % z výnosů dosažených za poslední ukončený kalendářní rok, nejvýše však 5 000 000 Kč. Z předloženého výkazu zisku a ztráty žalobce ke dni 31. 12. 2006 bylo zjištěno, že 10 % z výnosů žalobce činí 3 193 547 200 Kč.

Žalovaný dále zopakoval, že v daném případě bylo správní řízení o uložení pokuty zahájeno poté, co se žalovaný v souvislosti se správním řízením ve věci námítky proti vyřízení reklamace dozvěděl o skutečnosti, že o reklamaci na vyúčtování ceny, uplatněné Janem Z. dne 21. 5. 2007, žalobkyně rozhodla teprve dne 13. 12. 2007, tedy více než čtyři měsíce po uplynutí lhůty, kterou pro vyřízení reklamace stanoví § 64 zákona o elektronických komunikacích. Žalovaný dodal, že správní orgán rozhodující o uložení trestu za správní delikt musí při svém rozhodování zásadně přihlížet k okolnostem, které protiprávnost sankcionovaného jednání vylučují, čímž způsobují, že jednání vykazující znaky správního deliktu není protiprávní. V této souvislosti žalovaný podotkl, že žalobkyně se nezprostila odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 119 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, neboť neprokázala, že by vynaložila veškeré úsilí, které by bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Ža-

lobkyně naopak reklamaci nevyřídila ani bezprostředně po zahájení řízení, resp. poistoupení protokolu s vyjádřením pana Jana Z. ze dne 10. 9. 2007 žalovanému. Tato skutečnost tak nekorespondovala s tvrzením žalobkyně, že své pochybení napравиła neprodleně poté, co jej zjistila.

K žalobkyní namítanému zahájení a vedení správního řízení v rozporu se základními zásadami správního řízení, konkrétně se zásadou procesní ekonomie zakotvenou v § 6 odst. 2 správního řádu, žalovaný uvedl, že povinnost postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, se vztahuje zejména na zjišťování podkladů nezbytných pro vydání rozhodnutí nebo provedení jiného úkonu správního orgánu. Správní orgán má volit vždy takové procesní prostředky, které budou co nejefektivnější, ale současně nevyvolají vznik zbytečných nákladů na straně dotčených osob a ani je nepřiměřeně nezatíží. Žalovaný dodal, že žalobkyní namítanou zásadu procesní ekonomie neporušil a že žalobkyni žádné zbytečné náklady nevznikly. Argumentaci žalobkyně o ne hospodárnosti vedeného správního řízení ve vztahu k veřejným rozpočtům považoval žalovaný za nemístnou, neboť nezahájení správního řízení a nevydání rozhodnutí o uložení pokuty by bylo v rozporu se zásadou ochrany veřejného zájmu, zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

Žalovaný nesouhlasil ani s názorem žalobkyně, že správní řízení v předmětné věci nemělo být vůbec zahájováno, a pokud již zahájeno bylo, že mělo být zastaveno pro neúčelnost. Podmínky pro zahájení správního řízení dány byly a v žádném případě nedošlo k neoprávněnému nebo dokonce obtěžujícímu zásahu do sféry žalobkyně. Žalovaný uzavřel, že dbal mezi správního uvážení tak, jak mu to stanovuje zákon, všechny podmínky pro uložení pokuty byly splněny a výše pokuty byla srozumitelně odůvodněna.

Při ústním jednání před městským soudem setrvali účastníci řízení na svých procesních stanoviscích. Zástupce žalobkyně při jednání uvedl, že hlavní žalobní bod spočívá v absenci společenské nebezpečnosti postihovaného jednání. Řízení podle něj nemělo

být vůbec zahajováno. Panu Janu Z. nic nepříneslo, žalobkyně své pochybení napravila. Přesto bylo správní řízení zahájeno a trvalo téměř 2 roky, neboť v něm bylo rozhodováno celkem čtyřikrát, a to z důvodu pochybení žalovaného. Jakkoliv byla skutková podstata správního deliktu naplněna, není naplněn znak společenské nebezpečnosti jednání. Zástupce žalobkyně v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-13, č. 1338/2007 Sb. NSS, s tím, že v tomto duchu má být posuzováno již předchozí jednání, nikoliv až ukládání pokuty. Dále zástupce žalobkyně zmínil zásadu subsidiarity správního trestání, dle které se má přistoupit ke správnímu trestání jen tehdy, pokud nepostačují jiné nástroje. U žalobkyně tímto jiným nástrojem byla její účinná lítost, tedy uznání reklamace, omluva a vrácení peněz. Žalobkyně v řízení marně vynaložila náklady na jeho vedení, byť se jednalo o bagatelní věc. Městský soud by se měl zabývat otázkou posouzení přiměřenosti sankce s ohledem na skutečnost, že se jednalo o nedbalostní formu jednání. Žalobkyně se nikdy podobného jednání nedopustila, jednalo se tedy o prvopachatele, a navíc přistoupila k nápravě.

Žalovaný při jednání před městským soudem uvedl, že v posuzovaném případě došlo k porušení zákona o elektronických komunikacích nedodržením zákonné lhůty pro vyřízení reklamace, která byla překročena více než čtyřnásobně, a k nápravě došlo až v důsledku postupu žalovaného. Jednalo se tedy o systémové pochybení žalobkyně. Skutečnost, že se jednalo o částku 10 Kč, nebyla rozhodná, neboť zákon o elektronických komunikacích nestanoví žádnou vyšší částky, kterou by vymezoval, zda se o správní delikt jedná, či nikoliv. Rovněž skutečnost, že se žalobkyně omluvila a peníze vrátila, byla předmětem úvahy žalovaného, který ji zohlednil při stanovení výše pokuty. Dodržování lhůt podle zákona o elektrotechnických komunikacích je dle žalovaného důležité, jelikož údaje pro vyřízení reklamace jsou uchovávány jen po určitou dobu a v případě nevyřízení reklamace ve stanovené lhůtě může dojít k tomu, že tato data již nejsou dostupná.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V rámci vypořádání žalobních námitek městský soud předně považuje za nutné zdůraznit, že správní trestání je ovládáno zásadou oficiality. Tato zásada znamená, že správní orgány jsou povinny zahájit řízení o správním deliktu z úřední povinnosti, jakmile se dozví o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán správní delikt a kdo jej spáchal. V projednávaném případě vyšlo v průběhu řízení ve věci námítky Jana Z. proti vyřízení reklamace vedeného u žalovaného najevo, že žalobkyně o reklamaci na vyúčtování ceny za službu GPRS uplatněné Janem Z. dne 21. 5. 2007 nerozhodla ve lhůtě stanovené v § 64 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích, čímž došlo k naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích. Za této situace bylo v souladu se zásadou oficiality povinností žalovaného zahájit s žalobkyní řízení o správním deliktu podle § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích. Pokud tedy žalovaný toto řízení se žalobkyní zahájil, postupoval v souladu se zákonem. Jestliže by tak neučinil, nedostal by povinností, které mu jsou citovány zákonem uloženy.

Zahájení řízení o správním deliktu podle § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích nijak nebránila skutečnost, že předmětem reklamace, která nebyla žalobkyní v zákonné lhůtě vyřízena, byla toliko částka 10 Kč. Je tomu tak proto, že zákon o elektronických komunikacích ukládá podnikateli poskytujícímu veřejně dostupnou službu elektronických komunikací prostřednictvím veřejné telefonní sítě vyřídít ve stanovené lhůtě každou reklamaci bez ohledu na výši reklamované částky. Zákon o elektronických komunikacích a rovněž správní řád, jenž se ve smyslu § 122 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích subsidiárně použije na řízení podle tohoto zákona, neumožňuje při zahájení řízení z úřední povinnosti zohlednit výši reklamované částky. Tato částka je z pohledu naplnění znaků skutkové pod-

staty správního deliktu uvedeného v § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích nepodstatná; zásadní je skutečnost, zda byla dodržena zákonem stanovená lhůta pro vyřízení reklamace, či nikoliv. Jinými slovy řečeno, žalovaný nemohl od zahájení správního řízení ve věci správního deliktu žalobkyně ustoupit s ohledem na skutečnost, že včas nevyřízená reklamace se týkala částky 10 Kč, protože předmětem řízení o správním deliktu nebyla tato bagatelní částka, ale porušení povinnosti vyřídit reklamaci ve lhůtě stanovené zákonem. Tuto povinnost rozhodně za bagatelní označit nelze.

Ani žalobní námitku, že zahájení a vedení řízení žalovaným bylo v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu, neshledal městský soud oprávněnou. Podstata zásady hospodárnosti zakotvené v § 6 odst. 2 správního řádu spočívá v tom, že správnímu orgánu a účastníkům řízení, případně dalším dotčeným osobám, nemají v souvislosti s vedením správního řízení vznikat zbytečné náklady. Správní orgán má v řízení činit co neúčinnější úkony, které jeho a zároveň i další subjekty co nejméně zatěžují. Dle názoru městského soudu byla tato zásada správními orgány obou stupňů dodržena, neboť žalobkyni nevznikly žádné zbytečné náklady, které by jí v souvislosti s vedením daného správního řízení nepřiměřeně zatěžovaly. Žalobkyně ostatně ani nespécifikovala, jaké konkrétní náklady, které jí v souvislosti se správním řízením vedeným v této věci měly vzniknout, pokládá za zbytečné; z jejich námitek lze dovodit, že za zbytečné a neúčelné považuje řízení jako celek, a tedy že za zbytečné považuje veškeré náklady, které v souvislosti s ním vynaložila. Tento názor však městský soud nesdílí.

Je samozřejmé, že s vedením každého správního řízení jsou vždy spjaty určité náklady, ať již na straně správního orgánu či na straně účastníků řízení. V souzené věci se jedná např. o náklady na mzdy zaměstnanců žalovaného či zaměstnanců žalobkyně, kteří se danou věcí zabývali, náklady na poštovné apod. Tyto náklady rozhodně nelze považovat za neúčelné či nadbytečné, neboť bez jejich vynaložení by správní řízení nemohlo

být vůbec vedeno. Argument žalobkyně o ne-hospodárnosti řízení z hlediska veřejného rozpočtu nepovažuje městský soud za relevantní. V souladu s výše zmíněnou zásadou ofiциality je správní orgán povinen vést řízení o správním deliktu bez ohledu na to, zda případný výnos v podobě uložené pokuty převyšší náklady, které správní orgán jednající jménem státu na vedení takového řízení vynaložil. Jak již bylo městským soudem uvedeno shora, skutečnost, že se uplatněná reklamace v daném případě týkala bagatelní částky 10 Kč, byla pro posouzení věci zcela podružná a nezbavovala žalovaného povinnosti zahájit a vést řízení o předmětném správním deliktu, s čímž je spojena i nutnost vynaložit na toto řízení určité náklady.

Městský soud rovněž nemohl přisvědčit námitce žalobkyně, že společenská nebezpečnost a závažnost předmětného správního deliktu byla naprosto mizivá, resp. nulová. V projednávaném případě není sporu o tom, že žalobkyně vytýkaným jednáním naplnila formální znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 118 odst. 8 písm. g) zákona o elektronických komunikacích. Tato skutečnost prokazatelně vyplývá z obsahu správního spisu a ani žalobkyně jí v podané žalobě nezpochybňuje. Podstatou sporu mezi účastníky řízení je skutečnost, zda toto protiprávní jednání žalobkyně naplnilo i materiální znak správního deliktu, tedy znak společenské nebezpečnosti. Společenská nebezpečnost činu obecně znamená, že spácháním takového činu pachatel ohrozí zájem společnosti, který je považován za důležitý, a je proto chráněn zákonem. Dle názoru městského soudu vytýkaným jednáním žalobkyně k ohrožení takového zájmu došlo, a její jednání tak naplnilo materiální znak správního deliktu. Z § 64 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích vyplývá povinnost vyřídit reklamaci bez zbytečného odkladu, nejpozději do 1 měsíce ode dne doručení reklamace. Obecně tedy platí, že žalobkyně, stejně jako kterýkoliv jiný podnikatel poskytující veřejně dostupnou službu elektronických komunikací prostřednictvím veřejné telefonní sítě, je povinna zabývat se každou uplatněnou reklamací a ve

stanovené lhůtě rozhodnout o způsobu jejího vyřízení. Cílem této právní úpravy je ochrana uživatelů služeb elektronických komunikací, která je zakotvena v § 4 zákona o elektronických komunikacích, konkrétně pak právo těchto uživatelů na řádné a včasné vyřízení jejich reklamace, a to i s přihlédnutím ke skutečnosti, že údaje potřebné pro vyřízení reklamace jsou poskytovateli služeb elektronických komunikací podle citovaného zákona uchovávány jen po omezenou dobu. V případě nevyřízení reklamace v zákonem stanovené lhůtě tedy hrozí reálné nebezpečí, že data nezbytná pro posouzení reklamace již nebudou dostupná, a nebude tak možné posoudit oprávněnost reklamace. Stanovení konkrétní lhůty pro vyřízení reklamace má za úkol zajistit vyřízení reklamace uživatelů služeb elektronických komunikací ještě před tím, než budou údaje nezbytné pro posouzení reklamace bez náhrady ztraceny. Včasné vyřízení uplatněné reklamace je nejen v zájmu uživatelů služeb elektronických komunikací, ale též v zájmu podnikatelů poskytujících veřejně dostupnou službu elektronických komunikací prostřednictvím veřejné telefonní sítě. Dostupnost dat nezbytných pro posouzení reklamace jim totiž umožňuje zamítnout případně neoprávněně uplatněné reklamace. Tím, že žalobkyně v souzené věci nevyřídila reklamaci Jana Z. ve lhůtě stanovené v § 64 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích, porušila výše zmíněný veřejný zájem na včasném vyřízení reklamace, který je chráněn zákonem, a dopustila se tak společensky nebezpečného jednání. O typové závažnosti uvedeného správního deliktu dostatečně svědčí zákonné rozpětí sankce, kterou je možné pachateli za jeho spáchání uložit. Výše pokuty může podle § 118 odst. 12 zákona o elektronických komunikacích dosáhnout až 5 000 000 Kč nebo 10 % z výnosů pachatele, dosažených za poslední ukončené účetní období, maximálně však 5 000 000 Kč.

Skutečnost, že se uplatněná reklamace týkala bagatelní částky 10 Kč, je pro posouzení společenské nebezpečnosti protiprávního jednání žalobce nevýznamná, protože předmětem řízení o správním deliktu není posou-

zení oprávněnosti reklamace této bagatelní částky ze strany Jana Z., ale porušení důležité povinnosti žalobkyně jakožto podnikatele poskytujícího veřejně dostupnou službu elektronických komunikací vyříditi reklamaci ve lhůtě stanovené zákonem. Tato lhůta byla v souzené věci žalobkyní překročena více než pětinasobně, což rovněž znemožňuje přisvědčit tvrzení žalobkyně, že společenská nebezpečnost jejího protiprávního jednání byla naprosto mizivá.

Není pravdou, že žalobkyně své pochybení napravila neprodleně poté, co zjistila, že reklamace Jana Z. nebyla vyřízena v plném rozsahu. Z obsahu spisového materiálu předloženého městskému soudu žalovaným vyplývá, že reklamace uplatněná Janem Z. v dopise ze dne 16. 5. 2007 byla žalobkyní vyřízena teprve podáním ze dne 13. 12. 2007, přestože žalobkyni muselo být zřejmé z protokolu ze dne 10. 9. 2007 o nahlédnutí Jana Z. do spisu ve věci řízení o námitce proti vyřízení reklamace na vyúčtování ceny, že předmětná reklamace Jana Z. nebyla dosud vyřízena. Uvedený protokol, v němž Jan Z. výslovně upozorňuje na to, že jeho reklamace služby GPRS, kterou uplatnil v dopise ze dne 16. 5. 2007, dosud nebyla vyřízena, byl žalobkyni dle rozhodnutí žalovaného doručen dne 11. 10. 2007, nicméně žalobkyně k vyřízení této reklamace přistoupila až s odstupem dalších cca 2 měsíců. Za nápravu pochybení žalobkyně navíc není možné považovat skutečnost, že žalobkyně se v prosinci 2007 Janu Z. omluvila a vrátila mu neoprávněně účtovanou částku 10 Kč. Konečný výsledek vyřízení reklamace nemění nic na tom, že zákonem stanovená lhůta pro vyřízení reklamace nebyla žalobkyní dodržena. Toto pochybení je nezvratné a dalším chováním žalobkyně, spočívajícím v kladném vyřízení předmětné reklamace, již nemůže být zhojeno.

Městský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že společenská nebezpečnost sankcionovaného správního deliktu je mizivá, protože se vytýkaného protiprávního jednání dopustila neúmyslně, pouze jednou, a že si na toto jednání pan Jan Z. nestěžoval. Odpovědnost za správní delikt uvedený v § 118 odst. 8

písm. g) zákona o elektronických komunikacích je konstruována jako odpovědnost objektivní, tedy bez ohledu na zavinění. Tvrzení žalobkyně, že se vytýkaného jednání dopustila neúmyslně, tak není relevantní. I jednorázové neúmyslné jednání může vést, a v projednávaném případě také vedlo, k ohrožení zájmu chráněného zákonem. Tvrzení žalobkyně, že si Jan Z. na jednání žalobkyně nestěžoval, nemá oporu ve spisovém materiálu. Podle již zmíněného protokolu o nahlédnutí do spisu ze dne 10. 9. 2007 Jan Z. výslovně poukazoval na to, že reklamoval za období 20. 3. až 19. 4. 2007 službu GPRS, reklamace však nebyla dosud vyřízena. Z tohoto prohlášení je jasně patrný nesouhlas jmenovaného s nevyřízením jeho reklamace týkající se služby GPRS.

Městský soud neshledal opodstatněnou ani námitku nepřiměřenosti výše uložené pokuty. Podle § 118 odst. 12 zákona o elektronických komunikacích činí maximální výše pokuty za tento typ správního deliktu 5 000 000 Kč. Žalovaný nicméně v souzené věci uložil žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč, jelikož jako polehčující okolnost zohlednil, že se ze strany žalobkyně jednalo o první případ porušení § 64 odst. 10 zákona o elektronických komunikacích a že žalobkyně již svou chybu napravila (míněno reklamaci vyřídila) a reklamovanou částku vrátila. Za daných okolností

nelze pokutu, jejíž výše odpovídá 0,2 % horní hranice sankce, označit za nepřiměřenou.

Zákon o elektronických komunikacích nestanoví jako důvod zániku odpovědnosti pachatele za spáchaný správní delikt účinnou lítost. Žalobkyně se proto nemůže zprostit odpovědnosti za spáchaný správní delikt poukazem na to, že reklamaci nakonec uznala, Janu Z. se omluvila a vrátila mu reklamovanou částku. Uvedené okolnosti mohl žalovaný zohlednit toliko při určení výše pokuty, což také učinil.

Na základě shora uvedeného dospěl městský soud k závěru, že řízení o správním deliktu bylo se žalobkyní zahájeno v souladu se zákonem a žalovaný nikterak nepochybil při uložení pokuty žalobkyni za prokázaný správní delikt spočívající v nevyřízení reklamace Jana Z. v zákonem stanovené lhůtě. V procesním postupu a rozhodování správních orgánů obou stupňů nespátňuje městský soud nic šikanózního ani excesivního. Sankce v přiměřené výši, která byla žalobkyni žalovaným uložena, je jen důsledkem jejího protiprávního jednání a lze očekávat, že jí bude dosaženo sledovaného cíle, tj. že povede žalobkyni v budoucnu k řádnému plnění povinností, které jí v souvislosti s vyřizováním reklamací jejich zákazníků zákon ukládá.

Městský soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto jí podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

2961

Daň z příjmů: reprodukční pořizovací cena

k § 29 odst. 1 písm. c) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů^{*)}

k § 25 odst. 4 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví^{**)}

I. Ustanovení zákona o daních z příjmů [§ 29 odst. 1 písm. c) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném k 1. 1. 1993] a zákona o účetnictví [§ 25 odst. 4 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění účinném k 1. 1. 1993] o reprodukční pořizovací ceně je třeba vykládat tak, aby pomocí nich byla určena co možná nejpřesněji taková cena (částka vyjádřená v penězích), za niž by poplatník v daném místě a v dané době pořídil hmotný majetek o stejných rozhodných vlastnostech, ja-

^{*)} S účinností od 1. 1. 1995 byl § 29 odst. 1 písm. c) přesunut zákonem č. 259/1994 Sb. do § 29 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb.

^{**)} S účinností od 1. 1. 2010 byl § 25 odst. 4 písm. b) přesunut zákonem č. 304/2008 Sb. do § 25 odst. 5 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb.

ký měl v oné době on sám. Reprodukční pořizovací cena tedy odpovídá ceně, za kterou by si poplatník svůj vlastní hmotný majetek mohl ve stavu, v němž se tento majetek tehdy nacházel, pořídit za stavu trhu s daným hmotným majetkem (nemovitostmi) v rozhodné době, tedy obecné ceně tohoto majetku v rozhodné době.

II. V reprodukční pořizovací ceně činžovního domu se musí projevit všechny jeho rozhodné vlastnosti v rozhodné době, které tak či onak ovlivňují jeho cenu, tedy zejména v jaké se nachází lokalitě, jak je využitelný, v jakém je technickém stavu a především jaký je zájem na trhu o nemovitosti tohoto druhu. Je velmi dobře možné, že na cenu domu v rozhodné době může mít mnohem větší vliv jeho poloha než skutečnost, jak starý a jak opotřebený v této době dům byl. Naopak v jiné lokalitě a u jiného druhu nemovitosti by mohl být určující jiný její rys, třeba právě stav opotřebení. Je na znalci, aby při určení ceny příslušné nemovitosti vzal v úvahu všechny rozhodné okolnosti a použil některou z dostupných metod určení obecné ceny (typicky srovnávací, výnosovou, nákladovou) nebo jejich kombinaci takovým způsobem, aby cena byla určena co nejpřesněji.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 Afs 30/2012-32)

Prejudikatura: č. 846/2006 Sb. NSS, č. 1306/2007 Sb. NSS, č. 1889/2009 Sb. NSS a č. 2626/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 512/2004 Sb. a č. 181/2009 Sb.

Věc: JUDr. Emanuel M. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 6 (dále jen „správce daně“) rozhodnutími ze dne 6. 1. 2005, a ze dne 17. 1. 2005 změnil dodatečné platební výměry ve věci daně z příjmů zemřelé Dr. Jiřiny M. za zdaňovací období roku 1999 a roku 2000 a daně z příjmů žalobce za zdaňovací období roku 2000 a roku 2001. Správce daně zpochybnil znalecký posudek vypracovaný znalcem Ing. Oldřichem Jůzou dne 15. 4. 2002, který provedl ocenění nemovitosti (činžovní dům) jednak dle vyhlášky č. 178/1994 Sb., o oceňování staveb, pozemků a trvalých porostů^{*)}, dále dle technicko-hospodářských ukazatelů, a také výnosovou metodou a porovnávací metodou dle skutečně realizovaných prodejů. Reprodukční pořizovací cenu stanovil znalec ke dni 1. 1. 1993 ve výši 22 212 623 Kč, a to jako aritmetický průměr cen zjištěných dle technicko-hospodářských ukazatelů (20036440 Kč), výnosovou metodou (21 601 430 Kč) a ceny obvyklé – tržní (25 000 000 Kč). Správce daně konstatoval, že nemovitost nebyla oceněna v souladu s § 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů, protože znalec nepostupo-

val podle vyhlášky č. 393/1991 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků^{**)}.

Žalobce podal proti rozhodnutím správce daně odvolání, které žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutími ze dne 25. 3. 2009 a ze dne 27. 3. 2009 zamítl. Žalovaný v rozhodnutích uvedl, že znalecký posudek z roku 2002 při stanovení ceny dle technicko-hospodářských ukazatelů nereflektoval aspekt opotřebení. Žalobce i přes výzvu k doplnění znalecký posudek nedoplnil a požadoval, aby jako vstupní cena pro odpisování nemovitosti byla uznána cena tržní. Dle žalovaného tak žalobce neprokázal oprávněnost uplatněných da-

^{*)} S účinností od 1. 1. 1998 nahrazena vyhláškou č. 279/1997 Sb.

^{**)} S účinností od 1. 11. 1994 nahrazena vyhláškou č. 178/1994 Sb.

ňových výdajů. Žalovaný zdůraznil, že vstupní cenou je reprodukční pořizovací cena, a nikoliv cena obvyklá.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, čj. 11 Ca 120/2009-61, zamítl. Městský soud v rozsudku uvedl, že ve svém předchozím rozsudku ze dne 27. 3. 2008, čj. 11 Ca 314/2006-51, vztahujícím se k této věci, dospěl k závěru, že oceňování nemovitosti bylo nutno provést k 1. 1. 1993. Ustanovení § 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů pak bylo dle městského soudu nutno vyložit tak, že reprodukční pořizovací cenu bylo možno stanovit jak znaleckým posudkem, tak dle zvláštních právních předpisů. K otázce opotřebení při oceňování městský soud konstatoval, že podle § 25 odst. 4 písm. b) zákona o účetnictví, na který § 29 odst. 1 zákona o daních z příjmů v poznámce odkazoval, je reprodukční pořizovací cenou „cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje“. Reprodukční pořizovací cena tak zohledňuje aktuální skutečný stav majetku v okamžiku, kdy se začíná odepisovat. V rámci stanovení reprodukční pořizovací ceny proto bylo potřeba zohlednit opotřebení majetku (nemovitosti), a to bez ohledu na skutečnost, zda byla reprodukční pořizovací cena stanovena podle právního předpisu nebo znaleckým posudkem. Co se rozumí reprodukční pořizovací cenou, je uvedeno v § 25 odst. 4 písm. b) zákona o účetnictví, a to, zda opotřebení zohlednit, či nikoli, vyplývá ze zákona o účetnictví, nikoliv z obsahu vyhlášky č. 393/1991 Sb. Městský soud dále uvedl, že v citovaném rozsudku uložil žalovanému, aby v dalším řízení posoudil, zda žalobcem předložený znalecký posudek z roku 2002 akcentoval opotřebení nemovitosti při stanovení reprodukční pořizovací ceny. Městský soud proto posuzoval, zda žalovaný postupoval v souladu se závazným právním názorem vysloveným ve shora uvedeném rozsudku čj. 11 Ca 314/2006-51.

Městský soud se v rozhodnutí ztotožnil s argumentem žalovaného, který konstatoval, že znalecký posudek z roku 2002 opotřebení nemovitosti různými metodami vždy uvedl, že opotřebení se rovná nule. Proto nebyla důvodná žalobní námitka, dle které odpisy majetku byly z daňových výdajů neoprávněně vyloučeny. Z definice reprodukční pořizovací ceny uvedené v zákoně o daních z příjmů vyplývá, že je to cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje. Je to cena majetku, který není nově pořízen, a vykazuje tedy již určitý stupeň opotřebení. Odpisy nemovitého majetku uplatňované jako daňový výdaj ze stanovené reprodukční pořizovací ceny slouží k zajištění reprodukce výdajů, které by musely být vynaloženy na jeho pořízení tehdy, kdy se o něm začíná účtovat nebo evidovat. V této ceně musí tedy být zohledněn aktuální skutečný stav nemovitého hmotného majetku v okamžiku, kdy se začíná odepisovat. Pokud tedy žalovaný dospěl k závěru, že znaleckým posudkem žalobce neprokázal vstupní cenu pro odpisování nemovitosti v souladu s § 29 odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů a s § 25 odst. 4 písm. b) zákona o účetnictví, byly podle městského soudu odpisy nemovitosti vyloučeny oprávněně.

K námitce žalobce, že žalovaný nedůvodně zamítl jeho návrh, aby jako vstupní cenu nemovitosti pro odpisování akceptoval částku uvedenou ve znaleckém posudku jako cenu obvyklou, městský soud uvedl, že tento postup zákon nepřipouští, jelikož v § 29 zákona o daních z příjmů uvádí, že se předmětná nemovitost pro účely odepisování ocení reprodukční pořizovací cenou. Ocenění obvyklou cenou zákon o daních z příjmů výslovně uvádí např. v § 3 odst. 3 pro ocenění nepeněžitých příjmů.

K námitce žalobce, že žalovaný nedbal o správnost stanovení daňové povinnosti ve smyslu § 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (dále jen „daňový řád z roku 1992“), městský soud uvedl, že žalobce byl vyzván k prokázání skutečností

*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

v odvolacím řízení a byl podrobně poučen, jak má postupovat, i o následcích, pokud uvedené skutečnosti neprokáže. Žalobce na výzvu reagoval tak, že zhodnotil již vypracovaný znalecký posudek, navrhl, aby byla jako vstupní cena pro odpisování akceptována cena tržní, avšak žádné důkazní návrhy k prokázání skutečností tak, jak byl vyzván, neučinil. Vzhledem k tomu, jak žalobce na výzvu žalovaného reagoval, nebyl důvod jej vyzývat znovu k doplnění důkazů. Žalovaný v napadených rozhodnutích důkazní prostředky podrobně a srozumitelně zhodnotil, proto městský soud dospěl k závěru, že nedošlo ani k namítanému porušení § 31 odst. 4 daňového řádu z roku 1992.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž mimo jiné namítl, že žalovaný nesprávně vycházel jen ze znaleckého posudku z roku 2002, nikoliv z posudku z roku 2009, který jej nahradil. Důkazní řízení o správné vstupní ceně nemovitosti pro odpisování proto nebylo dokončeno. Dne 21. 8. 2009 stěžovatel podal návrh, aby jako vstupní cena pro odpisování byla akceptována tzv. tržní cena, reflektující opotřebení, a přiložil podrobný rozbor. Žalovaný s ním však dále nejednal. Nesdělil, zda akceptuje návrh stěžovatele, nebo požaduje další způsob řešení, aby se dospělo k vstupní ceně nemovitosti a výši odpisů. Místo toho odpisy neuznal. Bez dokončení řízení ve smyslu § 31 daňového řádu z roku 1992 tak žalovaný vydal překvapivé rozhodnutí. Až z něj se stěžovatel dozvěděl, že žalovaný jeho návrh neakceptoval. Proto znalec ihned vyhotovil další znalecký posudek a stěžovatel jej dne 5. 5. 2009 zaslal žalovanému současně s žádostí o obnovu řízení, která doposud nebyla vyřízena. Stěžovatel konstatoval, že žalovaný porušil povinnost zjistit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daně a stanovit daň ve správné výši. Nedokončil dokazování ohledně vstupní ceny nemovitosti a neprovedl obnovu řízení. Na základě toho městský soud vycházel jen ze znaleckého posudku z roku 2002, nikoli z posudku z roku 2009. K žalobě stěžovatel připojil znalecký posudek z roku 2009 jako důkaz. Z posudku z roku 2009 totiž vyplynulo,

že cena stanovená v posudku z roku 2002 (průměrem ze tří oceňovacích metod: 23 215 660 Kč) byla správná, protože byla blízká ceně stanovené v novém posudku z roku 2009 (na základě jedné oceňovací metody a výslovně reflektující opotřebení).

Stěžovatel dále namítl, že v žalobě požadoval, aby byla daň v jeho případě vyměřena ve správné výši. Postup při stanovení daně v jeho případě byl v rozporu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť mu po vyškrtnutí odpisů bez náhrady byla předepsána daň v nesprávné výši. Neuznání odpisů tak bylo nadřazeno nad základní zásadu předepsat daň ve správné výši. Tento postup neusiluje o správné stanovení daně a dodržení základních občanských práv, ale o způsobení újmy. Priorita správné výše daně je v daňovém i soudním řízení rozhodující. Právo nesmí být podle stěžovatele nástrojem perzekuce a nesmí dojít k jeho skrytému zneužívání na úkor občanských práv.

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

Z odůvodnění:

(...) V dané věci je mezi účastníky řízení spor, zda byli stěžovatel a jeho zemřelá manželka oprávněni uplatnit za zdaňovací období let 1999 až 2001 odpisy nemovitosti ve výši vycházející z reprodukční pořizovací ceny stanovené znalcem ve znaleckém posudku ze dne 15. 4. 2002. (...)

Podle čl. 11 odst. 5 Listiny „[d]aně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“. Systematicky je daně ustanovení zařazeno v článku Listiny deklarujícím základní právo vlastnit majetek. Zdaněním tedy dochází k zákonem aprobovanému vyvlastnění části majetku bez poskytnutí náhrady, a to za účelem týkajícím se veřejného zájmu (k opatření finančních prostředků na plnění funkcí státu či kvůli jiným, nefiskálním veřejnoprávním důvodům). Zdanění je jedním z nejzávažnějších a nejcitelnějších zásahů státu do vlastnického práva jednotlivců a k tomu, aby vyhov-

valo požadavkům ústavnosti, nepostačí pouze, aby bylo opřeno o zákonný podklad. Zdanění především nesmí mít zjevně neracionální povahu a být založeno na svévoli (jakkoli ohledně důvodů a výše zdanění má zákonodárce velmi rozsáhlý prostor pro politické uvážení), nesmí vést k neodůvodněně nerovnému zacházení a nesmí mít rduosící charakter v tom smyslu, že by zasáhlo samu podstatu základního práva vlastnit majetek (viz k tomu např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, č. 512/2004 Sb., či ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. US 29/08, č. 181/2009 Sb.; z judikatury Nejvyššího správního soudu viz např. jeho rozsudek ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Afs 159/2005-43, č. 1889/2009 Sb. NSS). Ve světle uvedených ústavních zásad je nutno vykládat i ustanovení konkrétních daňových zákonů.

Zákon o daních z příjmů podrobuje dani příjem jednotlivce (fyzické osoby nebo právnické osoby). Samotný pojem příjmu není zákonem o daních z příjmů výslovně definován. Nicméně z povahy a podstaty tohoto pojmu, jeho jazykového významu a smyslu a účelu těch ustanovení zákona o daních z příjmů, které definují základní rámec zdanění příjmů (zejm. ustanovení o tom, jaké majetkové hodnoty patří do těch kterých kategorií příjmů a jaké náklady se pro účely zdanění příjmů mohou pro zjištění základu daně odečíst), je patrné, že příjmem je třeba v obecné rovině rozumět zvýšení majetku poplatníka, k němuž došlo ve stanoveném časovém období (zdaňovacím období). Musí přitom zásadně jít o zvýšení skutečné, nikoli zdánlivé nebo fiktivní. Výši příjmů nelze v neprospěch poplatníka určit podle pravidel, která se míjejí s tím, jak se hospodaření poplatníka v rozhodných ohledech skutečně vyvíjelo (viz k tomu zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu z 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 846/2006 Sb. NSS, a z 19. 4. 2012, čj. 5 Afs 45/2011-94, č. 2626/2012 Sb. NSS). Znamená to mimo jiné, že by bylo třeba pečlivě vážit ústavní konformitu takové zákonné hmotně-právní úpravy, která by náklady, jež byly skutečně vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, z daňové uznatelnosti

vyloučila či jejich uznatelnost v rozporu s jejich skutečným významem pro hospodaření poplatníka v jeho neprospěch významně modifikovala. Výklad ustanovení zákona o daních z příjmů pak musí výše uvedený princip zdanění pouze skutečného, a nikoli toliko zdánlivého příjmu brát v úvahu.

Ve světle výše uvedeného není právní názor městského soudu správný. Podstatou sporu mezi stěžovatelem a žalovaným je totiž metoda určení výše specifického druhu daňových nákladů, a sice odpisů hmotného majetku. V případě stěžovatele jde o odpis výše popsaného činžovního domu navráceného stěžovateli v restituci. Vstupní cena se měla určit ke dni 1. 1. 1993. Podle § 29 odst. 1 zákona o daních z příjmů (ve znění účinném do 31. 5. 1993) „*v) vstupní cenou hmotného majetku a nehmotného majetku se rozumí a) pořizovací cena, je-li pořízen úplatně, s výjimkou majetku nabytého podle zákona č. 427/1990 Sb., o převodech vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů, b) vlastní náklady, je-li pořízen nebo vyroben ve vlastní režii, c) reprodukční pořizovací cena, zjištěná podle zvláštních předpisů nebo soudním znalcem, v ostatních případech*“. Poznámka pod čarou č. 31 v písm. c) citovaného ustanovení umístěná za slovem „*cena*“ odkazuje na § 25 odst. 4 zákona o účetnictví, který stanoví, že „*[p]ro účely tohoto zákona se rozumí [...] b) reprodukční pořizovací cenou cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje*“. Již ze samotného prostého jazykového významu slov v citovaných ustanoveních zákona o daních z příjmů a zákona o účetnictví je patrný jejich smysl a účel: určit takovou výši vstupní ceny hmotného majetku, která co možná nejvíce odpovídá její skutečné, a tedy na trhu za peníze proměnitelné hodnotě v době nabytí či jiného způsobu pořízení hmotného majetku. Vstupní cena hmotného majetku má odrážet skutečnou cenu tohoto majetku v době pořízení. Je to zcela logické, protože tato skutečná cena má být východiskem pro daňové odepisování majetku, tedy pro postupné „*rozpouštění*“ vstupní ceny majetku v jednotlivých letech odepiso-

vání v podobě částek, které snižují základ daně z příjmů v příslušném zdaňovacím období jakožto výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů podle § 24 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů. Právě takovýto postup při určení vstupní ceny majetku bere v úvahu, že zdanit lze pouze příjmy skutečně dosažené, a že tedy nelze zdanit příjmy, aniž by byly vzaty v úvahu výdaje (náklady) vynaložené na jejich dosažení. Jinak řečeno, odpisy nejsou ve své podstatě nic jiného než výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, jež se však neuplatňují jednorázově, v jediném zdaňovacím období, nýbrž rozložené do více zdaňovacích období. Určení výše vstupní ceny hmotného majetku se zcela zásadně projeví ve vyšší ročních odpisů, a tedy i ve vyšší daňové uznatelných nákladů poplatníka. Ustanovení zákona o daních z příjmů a zákona o účetnictví o reprodukční pořizovací ceně je tedy třeba vykládat tak, aby jejich pomocí byla určena co možná nejpřesnější taková cena (částka vyjádřená v penězích), za niž by stěžovatel v daném místě (na okraji nejužšího centra Prahy) a v dané době (1. 1. 1993) pořídil činžovní dům o stejném stáří, rozloze, počtu podlaží, prostorových dispozicích, technickém stavu a míře opotřebení a dalších rozhodných technických parametrech, jaký měl v oné době on sám. Jinak řečeno, reprodukční pořizovací cena odpovídá ceně, za kterou by si stěžovatel svůj vlastní činžovní dům mohl ve stavu, v němž se tento dům tehdy nacházel, poříditi za stavu trhu s nemovitostmi tohoto druhu k 1. 1. 1993, tedy obecné ceně tohoto domu k danému datu.

Z argumentace uvedené v rozsudku napadeném kasační stížností vyplynulo, že podle městského soudu byl stěžovatel oprávněn vycházet při uplatnění odpisů z ceny stanovené znaleckým posudkem. Ve shodě s žalovaným však městský soud dospěl k závěru, že reprodukční pořizovací cenou nemůže být částka stanovená znalcem jako tržní cena, ale částka reflektující opotřebení, resp. vypočtená metodou reflektující opotřebení. Reprodukční pořizovací cenou ve smyslu § 29 odst. 1 záko-

na o daních z příjmů by tedy dle městského soudu měla být nikoliv cena tržní, vycházející z aktuálních cenových poměrů na trhu s obdobnými nemovitostmi v dané lokalitě a v daném čase, ale částka vypočtená na základě „*metody zohledňující opotřebení*“. Tato úvaha je nesprávná. Je zřejmé, že v reprodukční pořizovací ceně se musí projevit všechny rozhodné vlastnosti uvedeného činžovního domu k danému datu, které tak či onak ovlivňují jeho cenu, tedy zejména to, v jaké se nachází lokalitě, jak je využitelný, v jakém je technickém stavu a především jaký je zájem na trhu o nemovitosti tohoto druhu. Je velmi dobře možné (a v lokalitě v centru velkoměsta více než pravděpodobné), že na cenu stěžovatelova domu v rozhodné době mělo mnohem větší vliv to, v jakém se nachází místě než to, jak starý a jak opotřeбенý v dané době dům byl. Naopak, v jiné lokalitě a u jiného druhu nemovitosti by mohl být určující jiný její rys, třeba právě stav opotřebení. Je na znalci, aby při určení ceny příslušné nemovitosti vzal v úvahu všechny rozhodné okolnosti a použil některou z dostupných metod určení obecné ceny (typicky srovnávací, výnosovou, nákladovou) nebo jejich kombinaci takovým způsobem, aby cena byla určena co nejpřesněji.

Argumenty pro závěr, že použití tržní ceny jako reprodukční pořizovací ceny zákon o daních z příjmů nepřipouští, jsou oproti výše uvedeným teleologickým argumentům nepřesvědčivé. Skutečnost, že zákonodárce v konkrétním případě reprodukční pořizovací ceny neuzil výrazu „*obvyklá cena*“ či „*cena obvyklá na trhu*“, jak učinil v některých jiných případech, kdy v zákoně o daních z příjmů chtěl vyjádřit, že určitá cena se má určit jako cena tzv. tržní (např. § 3 odst. 3, § 10 odst. 4, § 23 odst. 6 a 7 zákona o daních příjmů ve znění účinném do 31. 5. 1993), sama o sobě není dostatečně silným důvodem pro závěr, že reprodukční pořizovací cena se má lišit od ceny určené s přihlédnutím k fungování tržního mechanismu. Systematický argument hovoří proti výkladu městského soudu. Zákonodárce v ustanovení zákona o daních z příjmů o reprodukční pořizovací ceně stěžil použil poznámku pod čarou č. 31 a v ní obsa-

žený odkaz na zcela konkrétní § 25 odst. 4 zákona o účetnictví, jež obsahuje definici reprodukční pořizovací ceny, náhodou. Je tomu právě naopak – odkazem na uvedenou definici vyjádřil své přání, aby se pojem reprodukční pořizovací ceny pro účely zákona o daních z příjmů významově kryl s tímž pojmem zákona o účetnictví. Přitom definice v zákoně o účetnictví je z hlediska rozhodných kritérií jednoznačná: reprodukční cenou je *cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje*. Pořízení majetku je zjevně komplexní úkon, který v podmínkách tržního hospodářství může být uskutečněn pouze tak, že majetek bude koupěn na trhu za ceny, jež zásadně nejsou regulovány (v oblasti koupě a prodeje činžovních domů žádná cenová regulace k 1. 1. 1993 neplatila), nebo bude ve vlastní režii vyroben či jinak opatřen (vypěstován apod.), přičemž opět náklady na výrobu či jiný podobný způsob pořízení budou zásadně odrážet cenové poměry dané tržní ekonomikou, a to včetně všech relevantních faktorů; v případě činžovního domu tedy nejen prostých nákladů na stavbu domu ve smyslu stavebně technickém, ale i nákladů na pořízení pozemku v příslušné (v daném případě poměrně exkluzivní) lokalitě, souvisejících administrativních nákladů, cenu peněz a času potřebných na uskutečnění takového záměru aj. Jinak řečeno, reprodukční pořizovací cena věci v určitém stavu k určitému dni se za podmínek tržní ekonomiky zpravidla nebude lišit od ceny obvyklé u této věci v obdobném stavu a obdobném čase.

Nejvyšší správní soud ostatně připomíná, že v jednom ze svých dřívějších rozsudků, a sice ze dne 13. 6. 2007, čj. 2 Afs 61/2006-80, č. 1306/2007 Sb. NSS, k uvedenému problému uvedl: *„Cenu, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje, je totiž možno s mnohem větší pravdivostí určit mimo rámec cenových předpisů, které rychle zastarávají; ceny podle nich určené pak neodpovídají poměrům na trhu [...] Dosadíme-li si tedy definici pojmu ‚reprodukční pořizovací cena‘ tak, jak je obsažena v § 25 odst. 4 zákona o účetnictví, do § 29 odst. 1 písm. c) zá-*

kona o daních z příjmů, bude vstupní cenou hmotného majetku a nehmotného majetku cena, za kterou by byl majetek pořízen v době, kdy se o něm účtuje, zjištěná podle zvláštních předpisů nebo soudním znalcem. V situaci, kdy je cena určena podle cenových předpisů zjevně a výrazně nižší než cena, za kterou by bylo možno nemovitost skutečně pořídit, je namístě nejen připustit znalecké zjišťování ceny, nepřihlížející k cenovým předpisům, ale spíše je ještě upřednostnit.“

Žalovaný a městský soud v žalobou napadených rozhodnutích argumentovaly jiným znaleckým posudkem (vypracovaným Ing. Martínkem) vztahujícím se k téže nemovitosti, v němž byla stanovena jako cena reflektující metodu výpočtu opotřebení ve smyslu vyhlášky č. 178/1994 Sb. částka ve výši 3 970 111 Kč. Tato částka se liší od pravděpodobné tržní ceny nemovitosti určené znalcem Ing. Jůzou tak výrazně, že se tím spíše nabízí otázka, zda bylo možno za ni stěžovatelův činžovní dům pořídit v dané době v předmětné lokalitě. Reprodukční pořizovací cenu k 1. 1. 1993 bylo nepochybně možno zjistit též podle zvláštních předpisů, např. cenových vyhlášek (vyhláška č. 393/1991 Sb.; poté vyhláška č. 178/1994 Sb. aj.). Podzákonné předpisy, které by měly být takto použity pro stanovení vstupní ceny majetku pro účely daňových odpisů, však musí být v souladu se zákonem, mají-li být aplikovatelné; jinak jimi soud není vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy). To v daném případě znamená, že podzákonný cenový předpis musí používat takové metody zjištění ceny, které umožní reflektovat skutečnost, že cena věci určitého druhu a vlastností vzniká na trhu, v interakci nabídek a poptávek, a v její výši se projevují, jak již bylo výše podrobně vyloženo, všechny relevantní vlastnosti takových věcí, a tedy nejen jejich technický stav a míra opotřebení.

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Jelikož také žalobou napadená rozhodnutí žalovaného trpí podstatnou vadou, která způsobuje jejich nezákonnost, pro kterou bylo rozhodnu-

tí možno zrušit již v řízení před městským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že se za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušují též rozhodnutí žalovaného. Na žalovaném bude v dalším řízení, aby umožnil stěžovateli prokázat výši vstupní ceny

svého činžovního domu způsobem, který bude v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. V závislosti na tom, co bude prokázáno, žalovaný patřičným způsobem stanoví výši daně z příjmů za příslušná zdaňovací období.

2962

Daň z příjmů: uznatelnost odpisů

k § 26 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 157/2003 Sb., č. 323/1993 Sb., č. 259/1994 Sb., č. 149/1995 Sb., č. 492/2000 Sb. a č. 438/2003 Sb.

Smyslem a účelem § 26 odst. 5 a 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je zajistit, že odepisován bude pouze majetek již skutečně pořízený a způsobilý k užívání za účelem dosahovat, udržovat nebo zajišťovat zdanitelný příjem. Uznatelnost odpisů nelze vyloučit jen proto, že poplatník majetek skutečně pořízený a způsobilý k užívání eviduje (a tedy nevyvstávají pochyby o tom, kdy byl pořízen a že je způsobilý užívání), avšak nesprávným způsobem, a v souvislosti s tím jej jako daňový náklad nesprávně uplatnil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, čj. 7 Afs 77/2012-31)

Prejudikatura: č. 1225/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným FRODL GROUP proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 9. 1. 2006 uzavřela žalobkyně smlouvu o zprostředkování se společností JH komplet agency, s. r. o. Tato společnost měla pro žalobkyni zajišťovat činnost ve správě a údržbě klientských vztahů a marketingovou a obchodní komunikaci se 33 stávajícími dlouhodobými odběrateli žalobkyně. Tato činnost měla spočívat v každodenním kontaktu s odběrateli, zajišťování servisní služby a dodávek stavebního materiálu, který žalobkyně prodává. Konkrétně se jednalo o kotvící systémy sloužící k přichycení izolačních materiálů na střechy (dále jen „kotvící automaty“). Za zdaňovací období roku 2006 uplatnila žalobkyně náklady za zprostředkovatelskou činnost ve výši 1 712 735 Kč. Finanční úřad v Hradci Králové měl pochybnosti, zda fakturovaná plnění byla skutečně přijata a použita pro uskutečnění ekonomické činnosti žalobkyně, a proto ji vyzval k odstranění pochybností, což se jí však podle jeho názoru nepodařilo. Zároveň vyslechl několik svědků a sledal

rozpory v jejich výpovědích, které spolu s dalšími nesrovnalostmi svědčí o tom, že žalobkyně se za účelem snížení daně pokusila zneužít právo.

Finanční úřad rozhodnutím ze dne 15. 2. 2011 žalobkyni dodatečně vyměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 ve výši 472 800 Kč a penále ve výši 94 560 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí finančního úřadu odvolání, které Finanční ředitelství v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 20. 9. 2011 zamítlo.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 19. 7. 2012, čj. 31 Af 118/2011-86, zrušil napadené rozhodnutí. Krajský soud zde mimo jiné uvedl, že předmětný hmotný majetek (kotvící automaty) byl v účetnictví žalobkyně evidován, třebaže chybně (žalobkyně jej evidovala

v soupisu „Nářadí 2006“). Co se týká odpisů tohoto majetku, požadavek na uplatnění zrychlených odpisů vznesla žalobkyně při daňové kontrole i v odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu. Na tuto skutečnost nelze při stanovení základu daně zcela rezignovat a nezohlednit ji při stanovení daňové povinnosti. Ve svých závěrech odkázal krajský soud i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2008, čj. 9 Afs 122/2007-88.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Účinností zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ke dni 1. 1. 2013 zanikla finanční ředitelství zřízená podle zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a jejich působnost ve věcech rozhodování o opravných prostředcích přešla na Odvolací finanční ředitelství. Na pozici stěžovatele tak místo Finančního ředitelství v Hradci Králové vstoupilo Odvolací finanční ředitelství.

Stěžovatel namítl, že krajský soud při hodnocení odpisů hmotného majetku nevycházel z obsahu spisu, neboť z něj je patrné, že žalobkyně neevidovala hmotný majetek v účetnictví, jak vyžaduje § 26 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Příloha vyjádření žalobkyně ze dne 4. 11. 2010 obsahuje pouze tabulku s názvem „Nářadí 2006“ vyhotovenou jejím daňovým poradcem s tím, že se jedná o evidenci, kterou si jednatel žalobkyně vedl pro své potřeby. Tato tabulka nebyla součástí účetní evidence žalobkyně. Uplatnění odpisů nemůže správce daně činit za poplatníka. Toto právo lze uplatnit pouze formou daňového přiznání a nikoliv požadavkem v průběhu daňové kontroly nebo v odvolání proti rozhodnutí o dodatečném vyměření daně. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, na který krajský soud odkázal, na věc nedopadá, protože se týká odpisů technického zhodnocení nehmotného majetku řádně evidovaného v majetku poplatníka.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kotvící automaty řádně užívala a dosahovala jejich prostřednictvím zdanitelných příjmů. Bylo by proto nespravedlivé a ekonomicky neodůvodnitelné neuznat náklady spojené s pořízením těchto strojů. Je si

ce pravdou, že zvolila nesprávný způsob uplatnění nákladů, nicméně náklady jí vznikly a bylo povinností stěžovatele stanovit daňovou povinnost ve správné výši. O tomto majetku bylo správně účtováno a byl i evidován v soupisu předloženém finančnímu úřadu. Podmínka evidence v účetnictví tak byla splněna.

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

Z odůvodnění:

(...) Další stížní námitka se týkala odpisu kotvících automatů.

Podle § 24 odst. 2 písm. a) zákona o dani z příjmů „[v]ýdaji (náklady) podle odstavce 1 jsou také odpisy hmotného majetku (§ 26 až § 33)“.

Podle § 26 odst. 5 zákona o daních z příjmů se odpisováním „pro účely tohoto zákona rozumí zahrnování odpisů z hmotného majetku evidovaného u poplatníka, který se vztahuje k zajištění zdanitelného příjmu, do výdajů (nákladů) k zajištění tohoto příjmu. Odpisování lze zahájit po uvedení pořizované věci do stavu způsobilého k obvyklému užívání, kterým se rozumí dokončení věci a splnění technických funkcí a povinností stanovených zvláštními právními předpisy pro užívání. Obdobně to platí pro technické zhodnocení (§ 33).“ Podle odstavce 6 citovaného ustanovení „[o]dpis ve výši ročního odpisu vypočteného podle § 31 a § 32 lze uplatnit z hmotného majetku evidovaného u poplatníka ke konci příslušného zdaňovacího období s výjimkou uvedenou v odstavci 7 písm. b) až d). Ročním odpisem u poplatníků uvedených v § 17 se rozumí odpis za zdaňovací období.“

Mezi účastníky není sporu, že žalobkyně skutečně pořídila 3 kusy kotvících automatů SPS TK 260 za částku 257 085 Kč bez DPH (tj. 85 695 Kč za kus) a používala je ke své činnosti. Finanční orgány přitom nevyvozovaly žádné důsledky ze skutečnosti, že prodávajícím byl jednatel a jediný společník žalobkyně. Není pochyb ani o tom, že žalobkyně o au-

tomatech účtovala, tj. že měla jejich existenci od jejich pořízení podchycenou ve svých povinných evidencích. Pochybení žalobkyně nespočívalo v absenci evidence uvedených automatů, ale v její chybnosti. Automaty neměly být evidovány tak, že v důsledku toho výdaje vynaložené na jejich pořízení byly uplatněny v plné výši v roce, kdy byly pořízeny, tj. jako výdaje (náklady) uznatelné podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, nýbrž jako hmotný majetek, jenž se daňově odepisuje a jehož odpisy jsou daňově uznatelným nákladem podle § 24 odst. 2 písm. a) citovaného zákona. Pochybení žalobkyně tedy nespočívalo v tom, že by uplatňovala výdaje, které ve skutečnosti nevynaložila, nýbrž v tom, že skutečně vynaložené výdaje uplatňovala jinak, než jak stanoví zákon.

K výkladu ustanovení daňových zákonů upravujících daňové výdaje se již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 Afs 30/2012-32, v němž uvedl:

„Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod ‚[d]ané a poplatky lze ukládat jen na základě zákona‘. Systematicky je dané ustanovení zařazeno v článku Listiny základních práv a svobod deklarujícím základní právo vlastnit majetek. Zdaněním tedy dochází k zákonem aprobovanému vyvlastnění části majetku bez poskytnutí náhrady, a to za účelem týkajícím se veřejného zájmu (k opatření finančních prostředků na plnění funkcí státu či kvůli jiným, nefiskálním veřejnoprávním důvodům). Zdanění je jedním z nejzávažnějších a nejcitelnějších zásahů státu do vlastnického práva jednotlivců a k tomu, aby vyhovovalo požadavkům ústavnosti, nepostačí pouze, aby bylo opřeno o zákonný podklad. Zdanění především nesmí mít zjevně neracionální povahu a být založeno na svévoli (jakkoli ohledně důvodů a výše zdanění má zákonodárce velmi rozsáhlý prostor pro politické uvážení), nesmí vést k neodůvodněné nerovnému zacházení a nesmí mít rdousící charakter v tom smyslu, že by zasáhlo samu podstatu základního práva vlastnit majetek (viz k tomu např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, či ze dne 21. 4.

2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08; z judikatury Nejvyššího správního soudu viz např. jeho rozsudek ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Afs 159/2005-43, č. 1889/2009 Sb. NSS). Ve světle uvedených ústavních zásad je nutno vykládat i ustanovení konkrétních daňových zákonů.

Zákon o daních z příjmů podrobuje dani příjem jednoosobce (fyzické osoby nebo právnické osoby). Samotný pojem příjmu není zákonem o daních z příjmů výslovně definován. Nicméně z povahy a podstaty tohoto pojmu, jeho jazykového významu a smyslu a účelu těch ustanovení zákona o daních z příjmů, která definují základní rámec zdanění příjmů (zejm. ustanovení o tom, jaké majetkové hodnoty patří do těch kterých kategorií příjmů a jaké náklady se pro účely zdanění příjmů mohou pro zjištění základu daně odečíst), je patrné, že příjmem je třeba v obecné rovině rozumět zvýšení majetku poplatníka, k němuž došlo ve stanoveném časovém období (zdaňovacím období). Musí přitom zásadně jít o zvýšení skutečné, nikoli zdánlivé nebo fiktivní. Výši příjmů nelze v neprospěch poplatníka určit podle pravidel, která se míjejí s tím, jak se hospodaření poplatníka v rozhodných ohledech skutečně vyvíjelo (viz k tomu zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 846/2006 Sb. NSS, a ze dne 19. 4. 2012, čj. 5 Afs 45/2011-94, č. 2626/2012 Sb. NSS). Znamená to mimo jiné, že by bylo třeba pečlivě vážit ústavní konformitu takové zákonné hmotněprávní úpravy, která by náklady, jež byly skutečně vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, z daňové uznatelnosti vyloučila či jejich uznatelnost v rozporu s jejich skutečným významem pro hospodaření poplatníka v jeho neprospěch významně modifikovala. Výklad ustanovení zákona o daních z příjmů pak musí výše uvedený princip zdanění pouze skutečného, a nikoli toliko zdánlivého příjmu brát v úvahu.“

Uplatnění odpisů jako daňových výdajů (nákladů) znamená, že výdaj skutečně vynaložený v určitém zdaňovacím období za určité zákonem stanovené majetkové hodnoty poplatník uplatňuje rozloženě v čase po čas-

tech ve více po sobě následujících zdaňovacích obdobích a nemůže jej uplatnit jednorázově v roce, v němž byl vynaložen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 5 Afs 95/2006-80, č. 1225/2007 Sb. NSS). Jinak se však od sebe svojí ekonomickou podstatou ani tím, jaký účel plní v systému daní z příjmů, výdaje uplatňované podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů a podle § 24 odst. 2 písm. a) citovaného zákona neliší, a proto není ani důvod k nim přistupovat odlišně nad rámec toho, co vzhledem k rozdílům mezi nimi stanoví zákon.

Smysl a účel § 26 odst. 5 a 6 zákona o daních z příjmů je zřejmý. Zajistit, že odepisován bude pouze majetek již skutečně pořízený a způsobilý k užívání za účelem dosahovat, udržovat nebo zajišťovat zdanitelný příjem. Proto, kvůli přehledu o existenci majetku a časových parametrech jeho pořízení a uvedení do stavu způsobilého užívání, zákon stanoví, že musí jít o majetek u poplatníka evidovaný. Na druhé straně však citované ustanovení nelze vykládat jako svého druhu sankční normu, která má za cíl vyloučit uznatelnost odpisů jen proto, že poplatník majetek skutečně pořízený a způsobilý k užívání eviduje, a tedy nevystávají pochyby o tom, kdy byl pořízen a že je způsobilý užívání, avšak nesprávným způsobem, a v souvislosti s tím jej jako daňový náklad nesprávně uplatnil. Výdaj na pořízení uplatnil jako daňový výdaj v jednom zdaňovacím období, místo aby jej podle pravidel pro uplatnění odpisů rozložil na více zdaňovacích období po sobě jdoucích. Takový výklad, tedy vnímání § 26 odst. 6 zákona o daních příjmů jako svého druhu sankční normy, by byl v rozporu s požadavkem vyjádřeným v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, aby ustanovení daňových zákonů nebyla vykládána tak, že náklady, jež byly skutečně vynaloženy na dosažení, zajištění nebo udržení zdanitelných příjmů, byly z daňové uznatelnosti vyloučeny nebo jejich uznatelnost byla v rozporu s jejich skutečným významem pro hospodaření poplatníka v jeho prospěch významně modifikována. Tento výklad by znamenal, že pochybení poplatníka při „nákladové“ klasifikaci výdajů na poří-

zení určitých majetkových hodnot, tedy nesprávné posouzení, zda se jedná o výdaje podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, anebo o výdaje v podobě odpisů podle § 24 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů, by jednou provždy vyloučilo uznatelnost takových nákladů, a mělo tedy jakýsi „kontumační“ efekt. Takový výklad je z ústavních hledisek zcela nepřijatelný, již jen například proto, že v řadě ohledů nemusí být u určitých výdajů zřejmé a jednoznačné, zda mají být uplatňovány jednorázově, anebo formou odpisů. Po poplatnících nelze spravedlivě požadovat, aby veškerá rizika s tím spojená nesli oni. Uvedený výklad by pak svým „kontumačním“ efektem vedl v řadě případů ke zdaňování příjmů, které ve skutečnosti dosaženy nebyly. Proto je nutno jej odmítnout a naopak za správné označit závěry, k nimž dospěl krajský soud.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře obdobným způsobem řešil situaci, kdy poplatník jednorázově uplatnil náklady na upgrade softwaru, zatímco je měl uplatnit formou odpisů. V rozsudku ze dne 16. 6. 2008, čj. 9 Afs 122/2007-88, uvedl: *„Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze v daném případě vycházet z toho, že příslušné programové vybavení bylo již v majetku stěžovatele evidováno, a to včetně výdajů na jeho modernizaci, neboť i tyto výdaje byly zahrnuty v účetnictví stěžovatele, byť o nich bylo účtováno nesprávně. Jestliže nebylo ve věci sporu o tom, že se jednalo o výdaje daňově uznatelné, které stěžovatel ve smyslu § 24 zákona o daních z příjmů prokazatelně vynaložil, nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu při stanovení základu daně a daně na tuto skutečnost zcela rezignovat a bez dalšího podrobit zdanění vykázané příjmy a zároveň nezohlednit příslušné výdaje daňového subjektu. Podle § 16 odst. 8 daňového řádu přihledně správce daně při dodatečném stanovení daně ke všem okolnostem, které byly při daňové kontrole zjištěny.“*

Pokud tedy stěžovatel namítal, že krajský soud na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu poukazyval nepřipadně, nelze s ním souhlasit. Naopak, tehdejší i nyní řešený případ jsou svojí podstatou obdobné.

Žalobkyně tedy mohla poté, co vyšlo najevo, že při uplatnění nákladů na pořízení kotvících automatů pochybila, své pochybení korigovat v té míře, v jaké jí to umožňují ustanovení o odpisech, a uplatnit za zdaňovací

období roku 2006 příslušnou část vynaložených nákladů ve formě odpisů, stejně jako mohla další části nákladů uplatnit v souladu s pravidly odepisování v navazujících zdaňovacích obdobích.

2963

Daň z přidané hodnoty: vznik daňové povinnosti plátce, který uvede daň na dokladu

k § 108 odst. 1 písm. m) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 635/2004 Sb. (v textu jen „zákon o DPH“^{*)})

k čl. 21 odst. 1 písm. c) 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 (v textu jen „šestá směrnice“^{**})

k čl. 203 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. m) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, je implementací pravidla zakotveného původně v čl. 21 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 77/388/EHS (nyní v čl. 203 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty) a znamená vznik daňové povinnosti plátce, který uvede daň na dokladu, vůči tomu členskému státu, vůči němuž se vztahuje daň uvedená na faktuře, i když dotčené plnění nebylo v tomto členském státu předmětem daně. Pro určení, ke kterému členskému státu se daň vztahuje, je relevantní zejména sazba uvedená daně, měna, ve které je vyjádřena dlužná částka, jazyk vyhotovení, obsah a kontext dotčené faktury, místo, ve kterém jsou vystavitel této faktury a příjemce poskytnuté služby usazeni, jakož i jejich chování (výrok I. rozsudku Soudního dvora ze dne 18. 6. 2009, *Stadeco*, C-566/07, Sb. rozh., s. I-5295).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2012, čj. 10 Af 3/2011-84)^{***})

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 6. 2009, *Stadeco* (C-566/07, Sb. rozh., s. I-5295).

Věc: Ing. Jaroslav Karásek, konkursní správce úpadce společnosti s ručením omezeným DB left proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty.

Finanční úřad pro Prahu 10 (dále jen „správce daně“) na základě dodatečných daňových přiznání podaných dne 31. 10. 2006 za zdaňovací období 4. čtvrtletí 2005, leden, únor, březen, duben, květen a červenec 2006 žalobci dodatečně vyměřil daň z přidané

hodnoty (dále jen „DPH“) postupem dle § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{****}).

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí správce daně odvolání, které žalovaný rozhodnutími ze dne 19. 11. 2010 zamítl.

^{*)} S účinností od 1. 1. 2010 byl § 108 odst. 1 písm. m) zákonem č. 302/2008 Sb. přesunut pod písm. k) a s účinností od 1. 1. 2014 byl zákonem č. 502/2012 Sb. dále přesunut pod písm. i).

^{**}) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazena směrnicí 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.

^{***}) Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastavil usnesením ze dne 3. 5. 2012, čj. 7 AfS 32/2012-8.

^{****}) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž uvedl, že v letech 2005–2006 obchodoval s emisními povolenkami, které prodal společnosti ELECRABEL NV/SA (dále jen „zřizovatel“) se sídlem v Belgii a na tuto transakci vystavil daňové doklady, v nichž neuplatnil DPH s tím, že se jedná o službu, u níž místo plnění je v Belgii [dle § 10 odst. 6 písm. a) zákona DPH], tedy v jiném členském státě EU. Podle žalobce v té době znění zákona o DPH rozlišovalo režim přenosu místa zdanitelného plnění podle toho, zda příjemce služby měl v tuzemsku provozovnu, či nikoli, bez ohledu na to, zda byla služba poskytnuta této provozovně či příjemci mimo tuzemsko. Tento nesouhlas s evropskými směrnici by bylo možno překlenout eurokonformním výkladem, ale Ministerstvo financí dne 29. 8. 2006 vydalo Informaci ke stanovení místa plnění podle § 10 odst. 6 a odst. 7 citovaného zákona, ve které instruovalo finanční úřady tak, že pokud má společnost se sídlem v jiném členském státě EU provozovnu v ČR, pak je místo plnění vždy v ČR a plnění podléhá DPH v ČR a je pro účely DPH považováno za plnění poskytované provozovně, bez ohledu na to, zda je provozována příjemcem a finálním spotřebitelem této služby.

V září 2006 žalobce zjistil, že zřizovatel má v ČR zřízenou organizační složku, která je ve smyslu zákona o DPH provozovnou, a ač se domníval, že jeho dosavadní postup je v souladu se šestou směrnicí a také s jedním z možných výkladů tuzemského práva, rozhodl se postupovat podle výkladu Ministerstva financí, a z důvodu opatrnosti proto vystavil nové faktury na organizační složku belgického zřizovatele v ČR a podal dodatečná daňová přiznání.

Protože byl přesvědčen o správnosti svého původního postupu, podal proti vyměření (konkludentně dle dodatečného daňového přiznání) odvolání, namítal neeurokonformní aplikaci tuzemských předpisů a žádal zrušení dodatečných daňových přiznání a vrácení nesprávně odvedené DPH. Podle žalobce tak došlo k paradoxní situaci, kdy původně vystavil správně daňové doklady bez daně, ty stornoval, vystavil nové s daní a podal doda-

tečná přiznání a v odvolacím řízení se domáhal závěru, že původně vlastně jednal správně. Žalovaný však odvolání zamítl s odůvodněním v intencích stanoviska Ministerstva financí.

Žalobce podal dne 23. 5. 2007 proti těmto rozhodnutím žalobu u Městského soudu v Praze, a ten rozsudky ve věcích sp. zn. 8 Ca 165/2007, sp. zn. 8 Ca 167/2007, sp. zn. 8 Ca 168/2007, sp. zn. 8 Ca 169/2007, sp. zn. 8 Ca 170/2007, sp. zn. 8 Ca 171/2007 a sp. zn. 8 Ca 166/2007 rozhodnutí žalovaného o odvolání zrušil s tím, že při stanovení místa plnění je třeba přihlédnout k tomu, kde byla služba skutečně zkonsumována, bez ohledu na existenci tuzemské provozovny příjemce plnění.

Žalovaný poté v dalším řízení zaslal žalobci dne 2. 2. 2010 výzvu k prokázání místa uskutečnění zdanitelného plnění, této žalobce 15. 2. 2010 vyhověl a žalovaný následně akceptoval jeho závěr, že k uskutečnění zdanitelného plnění skutečně došlo mimo tuzemsko. Žalobce následně předpokládal, že bude odvolání vyhověno a daň mu bude vrácena. Byly mu však zaslány nové výzvy ze dne 14. 5. 2010 a 13. 8. 2010, které obsahovaly zcela nový důvod, pro který nelze odvoláním vyhovět, a sice že dle § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH má tuto daň odvést ten daňový subjekt, který daň uvedl na daňovém dokladu. Na základě tohoto důvodu byla odvolání žalobce opět zamítnuta.

Žalobce s tímto závěrem nesouhlasil a namítal nesprávné právní posouzení, neboť podle něj § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH na jeho případ nedopadal. Dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o DPH je předmětem daně poskytnutí služby s místem plnění v tuzemsku. Jde o podmínku, za které je možno poskytnutou službu podřadit pod systém DPH v ČR, a tato podmínka nebyla splněna. Místo plnění bylo mimo tuzemsko. Tuto skutečnost i žalovaný postavil najisto po provedeném dokazování na základě předchozích rozsudků, tedy zdanitelné plnění není předmětem daně v ČR, proto nemohla vzniknout daňová povinnost takovou daň odvést a žalovaný se s tímto tvrzením dostatečně nevyptával.

Proti aplikaci § 108 zákona o DPH pro plnění s místem plnění mimo tuzemsko žalobce argumentoval dále tím, že před aplikací tohoto ustanovení je nutno vzít v úvahu povahu konkrétního zdanitelného plnění a především funkci, kterou v systému zákona o DPH toto ustanovení má, resp. celá hlava IV „*Správa daně v tuzemsku*“, která navozuje, že tato řeší správu daně v tuzemsku, tedy pravidla pro výběr DPH ze zdanitelných plnění s místem plnění v tuzemsku. Výklad žalovaného by naopak v konečném důsledku přivedl pod jurisdikci českého správce daně všechny osoby v EU, které kdy uvedly daň na faktuře; toto odporuje požadavku teritoriálního omezení výběru daní na transakce s místem plnění v ČR. Žalobce rovněž nesouhlasil s argumentací žalovaného ohledně smyslu uvedeného ustanovení, tj. vybrat daň u plnění, které nebylo zdanitelným plněním, ale byla na dokladu uvedena daň. Tento výklad obhajuje zamezení ztrát státního rozpočtu a zabránění bezdůvodnému obohacení daňového subjektu, tento smysl však ze zákona nevyplývá (smyslem zákona není maximalizace příjmů státního rozpočtu).

Podle žalobce tak skutkové zjištění, že místo plnění bylo v Belgii, *a priori* vylučuje aplikaci § 108 zákona o DPH pro určení plátce. Bylo by použitelné na tuzemská plnění, která by nebyla z nějakého důvodu plněním zdanitelným (např. osvobozená), avšak daňový subjekt by daň na dokladu uvedl, nelze je však aplikovat tak, aby pod toto byla zahrnuta transakce, která byla vyloučena zákonem – hraničním určovatelem uvedeným v úvodu (§ 2).

Žalovaný při výkladu § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH, který je implementací čl. 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice, nevzal v úvahu, že čl. 21 odst. 1 uvedená směrnice je opět uvedená textem „*v rámci vnitřního systému*“, tedy odkazuje na úpravu daňové správy uvnitř jednotlivých členských států při výběru daně s místem plnění v tuzemsku. K výkladu uvedeného článku šesté směrnice žalovaný použil judikát Soudního dvora ze dne 18. 6. 2009, *Stadeco*, C-566/07, Sb. rozh., s. I-5295, v němž však byl dle žalobce zcela jiný skutkový stav. K nárokování daně došlo totiž na zá-

kladě nezákonného postupu daňového subjektu (ten tvrdil, že vydal opravné doklady a požadoval vrácení odvedené DPH, ale vyšlo najevo, že doklady neopravil, vrácenou daň inkasoval, aniž by ji vrátil odběrateli, který by ji dále přiznal v rámci systému *reverse charge*). Žalobce v projednávaném případě byl naopak v důsledku výkladu Ministerstva financí nucen přiznat daň v rozporu s komunitárním právem a od počátku na to upozorňoval, tedy do situace popsané v uvedeném rozsudku se dostal nikoli vlastní vinou a nezákonným postupem svým, ale správce daně. Podle žalobce tedy nelze abstrahovat od skutkového stavu; Soudní dvůr by v jejich případě dbal zásady, že členský stát nemůže mít prospěch z porušení povinnosti řádně a včas implementovat směrnici, toto porušení nemůže jít k tíži žalobce.

Žalobce dále namítal, že v daňovém řízení postupoval úzkostlivě vždy v souladu s aktuálním zněním zákona o DPH a „*oficiálním výkladem*“, který se měnil, odkázal na přehled vývoje právní úpravy a změny textu § 10 odst. 6 ve znění účinném do 31. 12. 2008, uvedl text Informace Ministerstva financí, text čl. 9 odst. 2 písm. e) šesté směrnice, text § 10 odst. 6 ve znění účinném po 1. 1. 2009, tj. po novelizaci, která podle jeho názoru uvedla do souladu text zákona o DPH s uvedenou směrnicí a text důvodové zprávy k zákonu č. 302/2008 Sb., s tím, že v této zprávě je přiznána chyba.

K důvodu žalovaného, že již nebude moci být v Belgii pro prekluzi daň odvedena, žalobce zdůraznil, že tento stav nezpůsobil, naopak způsobil to zákonodárce a Ministerstvo financí. Žalovaný pak po rozsudku Městského soudu v Praze hledal jiný důvod pro zamítnutí odvolání, a kdyby tento důvod uvedl již v předchozím rozsudku, mohl se žalobce bránit včas, žalovaný však vyčkal prekluze, a teprve potom vydal zamítavá rozhodnutí. Žalobce podal odvolání proto, že chtěl odvést daň správně, a kdyby mu hned poprvé žalovaný přisvědčil (ne až po soudu), měl by on i jeho odběratel možnost daň odvést správně. Stát je tak odpovědný za implementaci a porušení této povinnosti nemůže jít žalobci k tíži. Žalobce nemohl, jak tvrdil žalovaný, hned

po rozsudku městského soudu provést změnu dokladů, toto nemá reálný základ, protože neměl jistotu, že mu daň bude vrácena, a tedy nehodlal investovat stejnou částku podruhé.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že akceptoval, že místo plnění se u posuzovaných služeb nacházelo mimo tuzemsko, a nejednalo se tak o plnění, která byla v tuzemsku předmětem daně; nesouhlasil však s tím, že žalobci na základě dokladů, na nichž daň uvedl, nevznikla daňová povinnost dle § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH, resp. byl přesvědčen, že žalobci podle tohoto ustanovení (podle něhož je osoba, která uvedla daň na dokladu povinna daň přiznat a odvést) daňová povinnost vznikla. Žalovaný odmítl, že nevycházel z gramatického a teleologického výkladu zákona a namísto toho argumentoval účelem zákona, žalovaný nespatořoval žádný rozpor mezi textem a účelem tohoto zákonného ustanovení, kterým je výběr daně zahrnuté v ceně plnění. Dále nesouhlasil s žalobcem, že vzhledem k definici předmětu daně v § 2 zákona o DPH nelze uvedený § 108 téhož zákona aplikovat, neboť toto ustanovení určuje, kdo je osobou povinnou přiznat a zaplatit daň, a z definice plnění, která jsou předmětem daně, není důvod dovozovat, že pro vznik daňové povinnosti je uskutečnění plnění, které je předmětem daně, nutnou podmínkou a na základě toho § 108 vykládat jinak, než zní. Smyslem § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH je vybrání daně z titulu jejího uvedení na dokladu, a to daně, která na tomto dokladu neměla být uvedena, neboť se neuskutečnilo zdanitelné plnění. Může jít např. o vystavení dokladu s daní neplátcem (nejběžnější situace), o uvedení daně u plnění, které je od daně osvobozeno, nebo právě o uvedení daně u plnění s místem uskutečnění mimo tuzemsko. Ani názor žalobce, že hlava IV zákona „*Správa daně v tuzemsku*“ znamená výhradně správu daně vybrané z titulu uskutečnění zdanitelného plnění, nemá dle žalovaného v zákoně oporu.

K námitce, že daň měla být správně vybrána v jiném členském státě (Belgii), žalovaný uvedl, že skutečnost, že měla být vybrána jinde, nezabavuje plátce povinnosti odvést daň tam, kde ji na dokladech ve skutečnosti

uvedl, byť se jedná o vznik daňové povinnosti nikoli z titulu uskutečnění zdanitelného plnění, ale z titulu uvedení na dokladu. Daň z předmětných plnění nadto v Belgii vybrána nebyla, sice tam původně byla přiznána zřizovatelem a odvedena, ale poté byla belgickým správcem daně na žádost zřizovatele vrácena, když zřizovatel uvedl, že původní doklady byly stornovány a ke zdanění došlo v České republice. Zřizovatel, resp. jeho organizační složka, nové doklady vystavené žalobcem akceptovali a DPH mu dne 28. 11. 2006 doplatili. Na základě nových dokladů pak uplatnili nárok na odpočet, který jim byl přiznán. V současné době již provedení zdanění v Belgii není možné vzhledem k uplynutí prekluzivních lhůt.

Žalovaný dále konstatoval, že jeho závěr je v souladu s čl. 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice, jehož implementací je právě § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH, i výše citovaným rozsudkem ve věci *Stadeco*, dle něhož je smyslem tohoto ustanovení zabránit ztrátě daňových příjmů státu, k nimž může dojít vyplacením odpočtu na dani příjemci plnění, a současně zabránit bezdůvodnému obohacení osoby, která, aniž by uskutečnila zdanitelné plnění, přesto na dokladu uvedla DPH a tuto inkasovala od příjemce. Žalovaný nesouhlasil s námitkou žalobce ohledně uvedení tohoto článku slovy „*v rámci vnitřního systému*“ a k tomu odkázal na stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 12. 3. 2009 ve věci *Stadeco*, Sb. rozh., s. I-05295, která v bodech 12 až 15 vyslovila závěr, že se čl. 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice týká odpovědnosti vystavitele faktury za uvedenou daň, kterou ve skutečnosti dlužil v jiném členském státě.

Žalovaný k námitce žalobce týkající se srovnatelnosti jeho situace s případem řešeným v předně uvedeném rozsudku *Stadeco* uvedl, že jde o případy srovnatelné, v obojím případě šlo o uvedení daně na dokladech vystavených za plnění, která nebyla v Belgii zdanitelná, vzhledem k místu uskutečnění služeb v jiném členském státě. Soudní dvůr při posuzování námitky, zda společnosti *Stadeco* vznikla v Belgii daňová povinnost, když se jednalo o fakturaci služeb s místem plnění

v jiném členském státě, tedy při posuzování stejné námitky, jakou vznášá žalobce, došel k závěru, že čl. 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že podle tohoto ustanovení existuje povinnost odvést DPH v tom členském státě, ke kterému se vztahuje DPH uvedená na faktuře nebo jiném dokladu sloužícím jako faktura, i když dotčené plnění nebylo v tomto členském státě předmětem daně. Pro ověření, ke kterému členskému státu se daň uvedená na faktuře vztahuje, je relevantní zejména použitá sazba daně, měna, ve které je vyjádřena dlužná částka, jazyk vyhotovení, obsah a kontext dotčené faktury, místo, ve kterém jsou vystavitel této faktury a příjemce poskytnuté služby usazeni, jakož i jejich chování. Žalovaný k tomu poznamenal, že v posuzovaném případě chování zřizovatele, organizační složky i žalobce, jakož i obsah faktur, jednoznačně svědčí pro závěr, že se daň uvedená na dokladech vztahuje k České republice. Námitku, že žalovaný svým výkladem pod jurisdikci českého správce daně přivedl všechny osoby EU, které kdy daň uvedly na faktuře, žalovaný označil za neopodstatněnou.

K odlišnostem mezi projednávaným případem a případem *Stadeco* žalovaný uvedl, že na vznik daňové povinnosti na základě § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH nemají vliv důvody, které k uvedení daně na dokladu vedly. Ze zákona ani z uvedeného rozsudku toto neplyne. K námitce, že pakliže to zavínil, pak neměla být daň vyměřena, ale měla by být vrácena, žalovaný odkázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 2008, *Marks & Spencer*, C-309/06, Sb. rozh., s. I-2283. Žalovaný dále připustil, že sice došlo k pochybení finančních orgánů při výkladu, nedošlo však k nesprávné implementaci příslušného článku šesté směrnice. Nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že stát přiznal neprovedení implementace čl. 9 odst. 2 písm. e) šesté směrnice v důvodové zprávě k novele zákona o DPH (zákon č. 302/2008 Sb.), neboť v tomto textu se pouze uvádí, že úprava § 10 odst. 6 zákona o DPH se provádí z důvodu zajištění jednoznačného výkladu aplikace platné směrnice, a to s ohledem na uplatnění stejného postupu okolními členskými státy.

Dále žalovaný uvedl, že žalobce, ačkoli zdůrazňoval, že mu jde pouze o právo a povinnost odvést daň ve správné výši a daň vrátit organizační složce, aby ji zřizovatel mohl odvést v Belgii, neopravil doklady vystavené nesprávně s daní. Pokud opravu skutečně provést chtěl, mohl tak učinit již v roce 2008 na základě rozhodnutí soudu. Skutečnost, že odvolací orgán ve lhůtě, v níž bylo možné doklady opravit, o odvolání znovu nerozhodl, protože nejprve zjišťoval skutečného příjemce plnění, odvolateli v tomto postupu nebránila, oprava se provádí v aktuálním zdaňovacím období. Žalovaný proto odmítl, že lhůtu, v níž mohl žalobce doklady opravit, nechal záměrně uplynout, jelikož o zdaňovacích obdobích leden až květen 2006 bylo rozhodnuto soudem až v roce 2010, po uplynutí této lhůty, a ohledně období 4. čtvrtletí 2005 a červenec 2006 musel žalovaný nejprve ověřit tvrzení žalobce o příjemci plnění v Belgii. Na základě dožadání pak belgickým správcem, dle sdělení patrně zřizovatele, bylo nesprávně sděleno, že ke zdanění dojde v České republice, kde organizační složka provozuje elektrárny. I kdyby pak žalovaný rozhodoval v době, kdy lhůta k provedení opravy dokladů ještě neuplynula, nemohl by rozhodnout jinak. Žalovaný dále poukázal na to, že žalobce uskutečnil plnění a k ceně připočetl daň, která mu byla příjemcem uhrazena a tato byla vybrána pro státní rozpočet, a nebyl důvod k jejímu vrácení. O jinou situaci by šlo, kdyby žalobce doklady včas opravil, čímž by příjemci plnění vznikla povinnost rovněž provést opravu a vrátit odpočty na dani, které na základě původních dokladů ze státního rozpočtu vyinkasoval.

Žalovaný odmítl také tvrzení žalobce, že si účelově našel nový důvod, aby si nesprávně vybranou daň mohl ponechat, naopak povinností žalovaného bylo postupovat v souladu se zákonem, tedy i § 108 zákona o DPH, podle něhož žalobci daňová povinnost vznikla. Uvádět tento důvod žalovaný dříve neměl, když předpokládal, že šlo o zdanitelná plnění. K námitce, že stát má v úmyslu profitovat ze svého pochybení a žalobce poškodit, žalovaný uvedl, že priznáním a odvedením daně do

státního rozpočtu žalobce neutrpěl žádnou újmu, naopak nevyměření a vrácení této daně by vedlo k bezdůvodnému obohacení žalobce. Žalobci daň uvedenou na dokladech uhradil příjemce, takže žádnou újmu neutrpěl. Na základě vystavených dokladů byl příznán nárok na odpočet organizační složce – příjemci plnění, a daň, kterou tento příjemce zaplatil žalobci, byla tomuto příjemci ze státního rozpočtu vrácena.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle čl. 9 odst. 1 šesté směrnice „[z]a místo poskytování služby se považuje místo, kde má poskytovatel sídlo své hospodářské činnosti nebo stálou provozovnu, z níž službu poskytuje, a nemá-li takové sídlo či provozovnu, místo, kde má trvalé bydliště, popřípadě místo, kde se obvykle zdržuje“.

Podle čl. 9 odst. 2 písm. e) šesté směrnice se oproti tomu za místo poskytování služeb následně uvedených, „jsou-li poskytovány zákazníkům usazeným mimo Společenství, nebo osobám povinným k dani usazeným ve Společenství, ale nikoliv ve stejné zemi jako dodavatel, se považuje místo, kde má zákazník sídlo své hospodářské činnosti nebo stálou provozovnu, pro kterou je služba poskytována, a nemá-li takové ústředí či provozovnu, místo, kde má trvalé bydliště, popřípadě místo, kde se obvykle zdržuje“.

Tento text byl implementován § 10 odst. 6 zákona o DPH tak, že „[p]ři poskytnutí služby zahraniční osobě nebo osobě registrované k dani v jiném členském státě, které nemají sídlo, místo podnikání nebo provozovnu v tuzemsku, je místem plnění místo, kde má osoba, které je služba poskytnuta, sídlo, místo podnikání, popřípadě místo pobytu či místo, kde se obvykle zdržuje, nebo místo, kde mají tyto osoby provozovnu, je-li služba poskytnuta pro tuto provozovnu“, pokud jde o služby dále vymezené v daném ustanovení.

Městský soud v Praze již v předchozích shora označených rozsudcích dle § 10 odst. 6 zákona o DPH ve vztahu k čl. 9 odst. 2 písm. e) šesté směrnice shledal dostatečně jasnou,

s tím, že oba právní předpisy se shodují v tom, že relevantní je existence tuzemské provozovny, je-li služba poskytnuta pro tuto provozovnu.

Jak text šesté směrnice, tak text zákona o DPH je nutno vyložit vždy v souvztažnosti s oblastí působnosti předpisu, územní působností a dalšími ustanoveními, mimo jiné je tak nutno vycházet z vymezení pojmů „tuzemsko“ a obsahu pojmu „vnitřní systém“, pojmu „Společenství“ apod.

Šestá směrnice v čl. 2 vymezila předmět daně, v čl. 3 pojem „tuzemsko“ (území v působnosti Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství) a v intencích takto vymezených pak v čl. 21 odst. 1 písm. c) je pojímán „vnitřní systém“ a daňoví dlužníci jsou v něm zavázáni vůči finančním orgánům povinností odvádět DPH, a to i každá osoba, která uvádí DPH na faktuře nebo jiném dokladu sloužícím jako faktura. Další povinnosti pak šestá směrnice vymezila v čl. 22. Vnitřní systém dle čl. 3 (viz i čl. 7 odst. 1 a čl. 21 odst. 2) je tak systémem nastaveným pro celé území Evropského společenství, v rámci něhož správci daně jednotlivých členských států postupují vázání stejnými principy správy této daně. Článek 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice pak byl implementován § 108 odst. 1 písm. m) zákona o DPH (v rozhodném znění).

Soud neshledal důvodnou námitku nesprávného právního posouzení atakující aplikaci § 108 zákona o DPH z důvodu, že předmětné plnění nepodléhá správě daní dle české právní úpravy vůbec, protože nejde o správu daně v tuzemsku, neboť, jak z předně uvedeného popisu skutkových okolností daných případů plyne, vystavením nových dokladů dne 27. 10. 2006 a navazujícím chováním žalobce, zřizovatele i organizační složky zřizovatele došlo k tomu, že v rámci vnitřního systému se stal příslušným správcem daně v členském státě – České republice. Pokud jde o vznik daňové povinnosti, zákon o DPH v základu stanoví, že tato vzniká z titulu uskutečnění zdanitelných plnění v tuzemsku, ale obdobně jako šestá Směrnice v čl. 21 odst. 1 písm. c) stanoví v § 108 odst. 1 písm. m), že osobou povinnou daň přiznat a zaplatit je i osoba, která uvede daň na daňovém dokladu.

Soud se shoduje s žalovaným v tom, že žalobci vznikla daňová povinnost z titulu uvedení daně na daňovém dokladu (dokladech ze dne 27. 10. 2006) dle tohoto ustanovení, protože vystavil (po stornování původních) tyto nové doklady s daní s markanty vymezenými výrokem 1) rozsudku Soudního dvora ve věci *Stadeco* a „vznikla mu tak povinnost odvést DPH v tom členském státě, ke kterému se daň na faktuře vztahuje, i když dotčené plnění nebylo v tomto členském státu předmětem daně“.

Argument žalobce, pokud jde o výklad pojmů čl. 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice „v rámci vnitřního systému“, tak s odkazem na § 2 odst. 1 písm. b) zákona o DPH neobstojí. Správa daně na území Evropského hospodářského společenství se děje prostřednictvím správy daně jednotlivých členských států (hlava IV „*Správa daně v tuzemsku*“), které jsou touto směrnicí vázány k vnitřní právní úpravě v souladu s touto směrnicí (k implementaci) tak, aby systém této daně fungoval na území celého Společenství na základě jednotných principů (zásad) a aby zamezoval dvojímu zdanění na jedné straně a vyloučil možnost krácení daňových příjmů členských států na straně druhé. Právě z důvodu, že osoba vystaví doklad s DPH vůči „*správci daně v tuzemsku*“, tedy vykazuje plnění v tuzemsku (jak žalobce v nových dokladech učinil), musí tento správce daně tuto daň „*spravovat*“, a uvnitř Společenství je to on, kdo ji musí vypořádat.

Šestá směrnice v čl. 2 a v čl. 3 (územní působnost) jasně definuje, že pro účely této směrnice se „*tuzemskem*“ rozumí území v působnosti Smlouvy o založení EHS. Hovoří-li čl. 21 bod 1 „v rámci vnitřního systému“, pak rovněž stanoví, že povinnou osobou odvádět DPH je „*osoba, která uvádí daň z přidané hodnoty na faktuře nebo jiném dokladu sloužícím jako faktura*“ (písm. c). Obdobně i nová směrnice 2006/112/ES (s účinností ode dne 1. 1. 2007) v čl. 5 definuje územní působnost (resp. co se rozumí Společenstvím a územím Společenství, členským státem apod.) a v čl. 203 zakládá povinnost odvést DPH každé osobě, která uvede tuto daň na faktuře.

Ustanovení § 108 odst. 1 písm. m) [dnes písm. k)] znamená implementaci vzniku daňové povinnosti plátce, který uvede daň na dokladu vůči tomu členskému státu, vůči němuž se daň na faktuře vztahuje. K argumentaci žalobce lze blíže poukázat na body 25 až 28 a bod 31 odůvodnění rozsudku Soudního dvora ve věci *Stadeco*, popř. body 48 a 49, obdobně pak body 10 a 11 stanoviska generální advokátky Kokott v téže věci, a další, včetně bodů, na které již odkazoval žalovaný shora ve svém vyjádření.

Soud se neztotožnil s námitkou žalobce, že se žalovaný s námitkami v tomto směru nevypořádal. Jak je shora uvedeno, za stavu, kdy vyjádření žalovaného v podstatné části přejímá odůvodnění rozhodnutí, nelze takovou námitku uznat. Žalovaný žalobci zdůvodnil svůj postup při aplikaci § 108 odst. 1 písm. m) ještě před vydáním napadených rozhodnutí, a to výzvou ze dne 14. 5. 2010, k obraně žalobce proti tomuto postupu vyjádřené v podání doručeném dne 11. 6. 2010 pak žalovaný žalobci výzvou ze dne 13. 8. 2010 sdělil své stanovisko, námitky již uplatněné dne 11. 6. 2010 a dále rozvedené v podání doručeném dne 2. 9. 2010 (obsahově korespondující s žalobními námitkami) žalovaný následně vypořádal v odůvodnění napadených rozhodnutí, na které lze v plném rozsahu odkázat.

Námitce žalobce, že rozsudek Soudního dvora ve věci *Stadeco* užitý žalovaným k výkladu čl. 21 odst. 1 písm. c) šesté směrnice vychází z rozdílné skutkové situace, od níž nelze abstrahovat, soud nepřisvědčil. Soud přisvědčuje žalobci toliko potud, že okolnosti dané věci nedokládají, že by žalobce byl veden úmyslem obcházet zákon a krátit daň, či uplatnit neoprávněně odpočet, nicméně z tohoto rozsudku [zejména z již shora označených bodů odůvodnění, bodu 25 (vnitřní systém), bodů 26 a 27 („*daňový dluh vzniká z důvodu, že DPH je na dokladu, místo zde není relevantní*“), bodu 28 (důvodem odvrácení nebezpečí ztráty daňových příjmů) a bodu 31 („*Vzhledem k tomu, že nebezpečí ztráty daňových příjmů, jež by mohlo plynout z uplatnění nároku na odpočet příjemcem faktury nese ten členský stát, ke kterému se*

DPH uvedená na dotčené faktuře vztahuje, povinnost odvést DPH existuje podle čl. 21 odst. 1 písm. c) v tomto členském státě.“) plyne obecný výklad uvedeného ustanovení, bez ohledu na důvody, které vedly k vystavení takového daňového dokladu. Proto „existuje povinnost odvést DPH v tom členském státě, ke kterému se vztahuje DPH uvedená na faktuře, i když dotčené plnění nebylo v tomto členském státě předmětem daně“ (viz bod 33). Tento rozsudek se pak vypořádává i s otázkou „opravy faktury“. Na odpovědnost vystavitele faktury pak, jak žalovaný rovněž uvedl, míří i stanovisko generální advokátky (bod 13): „Článek 21 bod 1 písm. c) však zakládá daňový dluh pouze vůči státu, jehož daň z přídané hodnoty je uvedena na faktuře.“

Soud rovněž nedospěl k závěru, že by stát měl prospěch z porušení povinnosti řádně a včas implementovat šestou směrnici. Jak bylo uvedeno již výše, ani v předchozím soudním řízení nedospěl soud k závěru, že by došlo k nesprávné implementaci dotčeného čl. 9 odst. 2 písm. e) šesté směrnice ustanovením § 10 odst. 6 zákona o DPH.

V bodě V. žaloby žalobce v této souvislosti tvrdí, že stát má nést odpovědnost za nesprávnou implementaci šesté směrnice. Jak shora uvedeno, soud nepochybně, že žalobce postupoval původně v souladu s oficiálním výkladem zaujatým k textu původního znění § 10 odst. 6 zákona o DPH, který se následně ukázal nesprávným, nešlo však v daném případě o nesprávnou implementaci, ale o nesprávný výklad (byť „oficiální“) správně implementovaného ustanovení. Již předchozí rozsudky vyslovily, že text zákona je v souladu s dotčeným článkem šesté směrnice a lze jej interpretovat tak, jak žalobce původně činil. Soud však nedospěl k závěru, že by došlo k nesprávné implementaci.

Dovolává-li se žalobce textu ustanovení po novele provedené zákonem č. 302/2008 Sb. s tím, že text byl zásadně změněn, soud ani v tomto neshledal, že by až tato novela uvedla text § 10 do souladu s šestou směrnicí, jak tvrdí žalobce.

Po změně provedené zákonem č. 302/2008 Sb. s účinností od 1. 1. 2009 zní § 10 odst. 6) ná-

sledovně: „Při poskytnutí služby zahraniční osobě nebo osobě povinné k dani, která má sídlo nebo místo podnikání v jiném členském státě, nebo provozovně umístěné mimo tuzemsko, je místem plnění místo, kde má osoba, které je služba poskytnuta, sídlo nebo místo podnikání, nebo je místem plnění místo, kde je umístěna provozovna, je-li služba poskytnuta pro tuto provozovnu, pokud jde o tyto služby.“

Z důvodové zprávy předně vyplývá, že uvedená novela reflektuje novou směrnicí Rady 2006/112/ES, která nahradila šestou směrnicí. Nelze proto dovozovat implementaci touto úpravou provedenou ve vztahu k šesté směrnicí, která v té době již nebyla platná. Jestliže pak důvodová zpráva poukazuje na zajištění jednoznačného výkladu aplikace platné směrnice, pak tím míří na směrnici Rady 2006/112/ES platnou v té době a úpravu místa plnění obsaženou mimo jiné v čl. 44 a násl. této platné směrnice. Uvedená úprava odráží i změnu textu jednotlivých článků nové platné směrnice a představuje i zpřesnění zajišťující jednoznačný výklad tak, jak k němu došlo i novou směrnicí. Z textu důvodové zprávy tak nelze dovozovat „přiznání chyby“, jak činí žalobce.

Ze shora uvedeného skutkového stavu pak nelze dovodit, že by sám o sobě původní nesprávný výklad či postup vedl ve svém konečném důsledku k tíži žalobce, tedy k zásahu do jeho majetkové sféry. Jak již bylo shora uvedeno, k takovému nepříznivému důsledku, který by mohl představovat „zřejmou nespravedlnost“ v daném případě nedošlo, neboť žalobci po vystavení nových dokladů byla částka DPH uhrazena zřizovatelem – organizační složkou, a ani tento příjemce nebyl zkrácen v nároku na odpočet, který uplatnil. Nelze pominout, že před tím, než žalovaný znovu ve věci rozhodl, k jeho dožádání i belgický správce daně uvedl, že konečným místem spotřeby emisních povolenek byla Česká republika, kde měl zřizovatel umístěny elektrárny, a rovněž uvedl, že původně odvedená daň byla zřizovateli vrácena. Žalobce se tak dovolává jako spravedlivého postupu toho, aby mu byla vrácena částka, kterou mu již za-

platil příjemce a kterou mu v souladu s principy dobré správy této daně příslušelo odvést jako plátcí podle jím vystavených dokladů podle zákona o DPH. (...)

Soud rovněž neshledal, jak již ze shora uvedeného odůvodnění plyne, že by žalobce „nemohl zjednat nápravu“ v důsledku délky postupu žalovaného v odvolacím řízení. Oprava daňových dokladů vystavených žalobcem dne 27. 10. 2006 byla v dispozici žalobce bez ohledu na probíhající odvolací řízení po zrušení původních rozhodnutí žalovaného soudem (v prvních dvou případech ke dni 18. 12. 2008) a žalovaný, pakliže

nedošlo k opravě dokladů ze dne 27. 10. 2006, nemohl rozhodnout o vrácení dle nich uhrazené daně, jelikož pro takový postup neexistoval zákonný podklad, a to bez ohledu na dobu, v níž rozhodoval. Výsledek jeho postupu, jak již shora soud uvedl, nenese s sebou důsledek dopadu do majetkové sféry žalobce nad rámec povinného daňového zatížení, tedy nespravedlivě k tíži žalobce. Nejedná se proto o prosazení zřejmé nespravedlnosti. Byť postup daňové správy státu nebyl v počátku bezchybný, nevedl v konečném důsledku k odčerpání prostředků z majetkové sféry žalobce nepřipustným způsobem. (...)

2964

Školství: poplatky za studium

k § 45 odst. 2, § 46 odst. 2 a § 58 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 147/2001 Sb. a č. 552/2005 Sb.^{*)}

k čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

I. Poplatek za delší studium (§ 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) a poplatek za další studium (§ 58 odst. 4 téhož zákona) jsou ústavně přípustnými omezeními základního práva podle čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

II. Pravidlo zakotvené v § 58 odst. 3 v části věty za středníkem zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, jež stanoví, že „do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou“, může být aplikováno pouze na dobu studia po účinnosti novely provedené zákonem č. 147/2001 Sb.

III. Vyměřuje-li veřejná vysoká škola absolventovi poplatek za studium, musí postupovat podle § 58 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, a vyměřit poplatek za další studium, bez ohledu na to, že existuje v matrice studenta záznam o předchozích studiích ukončených jinak než řádně, v nichž studoval před řádným ukončením svého předchozího studia. Až v případě, kdy celková doba studia absolventa v dalším studiu přesáhne standardní dobu studia podle § 45 odst. 2 nebo § 46 odst. 2 zákona o vysokých školách, lze postupovat podle § 58 odst. 3 citovaného zákona a vyměřit absolventovi poplatek za delší studium.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, čj. 7 As 46/2013-34)

Prejudikatura: č. 1915/2009 Sb. NSS.

Věc: Ing. Petr B. proti Masarykově univerzitě o poplatek za studium, o kasační stížnosti žalobce.

^{*) S účinností od 1. 4. 2013 byl § 58 odst. 3 dále změněn zákonem č. 48/2013 Sb.}

Děkan Přírodovědecké fakulty žalované (dále jen „děkan“) vyměřil rozhodnutím ze dne 2. 8. 2011 na základě § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a čl. 4 odst. 1 a odst. 2 přílohy č. 6 Statutu Masarykovy univerzity žalobci poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 15 000 Kč.

Dne 19. 9. 2011 podal žalobce rektorovi žádost o přezkoumání uvedeného rozhodnutí děkana. Podle záznamu v matrice studentů měla žalobcova celková doba studií ukončených jinak než řádně přesáhnout standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok ke dni 13. 7. 2011 (Vysoké učení technické Brno v období od 1. 9. 1998 do 28. 11. 2001; Mendelova lesnická a zemědělská univerzita Brno v období od 24. 9. 1998 do 30. 9. 1999; Vysoké učení technické Brno v období od 1. 9. 2002 do 31. 8. 2003). Dne 20. 10. 2011 rektor potvrdil rozhodnutí děkana a uvedl, že žalobce splnil jak podmínku pro vyměření poplatku dle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, tak dle odstavce 3 citovaného ustanovení. V odůvodnění svého rozhodnutí rektor uvedl, že z § 58 zákona o vysokých školách nijak nevyplývá, že by se absolventům bakalářského nebo magisterského studia neměly do celkové doby dalšího studia počítat doby studií ukončených jinak než řádně. V odstavci 4 citovaného ustanovení jsou upraveny pouze předpoklady pro vyměření poplatku, v poslední větě se odkazuje na podrobnosti jeho vyměření upravené v odstavci 3 (doba, na kterou je poplatek vyměřen, vymezení pojmu doba studia a minimální výše poplatku). Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách je nutné „*metodicky*“ respektovat, i když podmínky (další studium) a vlastní pravidlo chování (překročení standardní doby studia) jsou uvedeny v odstavci 4 citovaného ustanovení.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 24. 4. 2013, čj. 31 Af 10/2012-49, zamítl. Krajský soud v odůvodnění uvedl, že nedošlo k chybné aplikaci zákona o vysokých školách a poplatky za delší studium byly vyměřeny v souladu s citovaným zákonem a Statutem Masarykovy univerzity. Dle názoru krajského soudu nelze jazykovým ani logic-

kým výkladem z § 58 odst. 3 a odst. 4 zákona o vysokých školách explicitně vyvodit, že úspěšné absolvování prvního studia „*maže*“ historii dřívějších neúspěšně ukončených studií, jež se započítávají do doby studia rozhodné pro vyměření poplatku. V této souvislosti se krajský soud zabýval výkladem pojmu „*celková doba dalšího studia*“, který je uvedený v § 58 odst. 4 větě druhé zákona o vysokých školách, a dospěl k závěru, že se do této doby započtou také doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně. Dále krajský soud uvedl, že poplatky za studium nemají sankční charakter, ale mají studenty především motivovat, a tak nelze přisvědčit námitce žalobce, že se jedná o sankci a dvojitý přičítání téže negativní skutečnosti, která je pro oblast trestního práva, popř. trestního práva správního, zakázána. Krajský soud zároveň připustil, že se praxe vysokých škol v dané věci liší, ale vyslovil neshlas s námitkou, že by se jednalo o nejednotnou správní praxi a vznik právního partikularismu. Veřejné vysoké školy jsou totiž samosprávné orgány, jejichž praxe se může lišit v případech, že mají jiné interní předpisy.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně vyložil § 58 odst. 4 poslední větu zákona o vysokých školách. Toto ustanovení bylo dle jeho názoru nutno vykládat tak, že se bude poměřovat skutečná doba dalšího studia se standardní dobou dalšího studia, tedy nezávisle na délce předchozího studia. Citované ustanovení bylo tedy nutno vykládat následujícím způsobem: „*Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu dalšího studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odst. 3.*“ Byl-li však § 58 odst. 4 poslední věta zákona o vysokých školách naopak vykládán tak, že se srovnávala celková doba dalšího studia s délkou předchozího studia, pak by u studentů, kteří řádně ukončili bakalářské studium a poté se rozhodli studovat jiný magisterský obor, musel být poplatek za delší studium stanoven vždy, protože další studium by zákonitě muselo být delší než před-

chozí studium. Stěžovatel měl tedy za to, že sankční poplatky za delší studium lze vyměřit v případě dalšího studia pouze tehdy, pokud délka tohoto dalšího studia překročí jeho standardní dobu. Pouze a jenom za této situace by aplikace sankčního poplatku za delší studium byla aplikovatelná na případy dalšího studia, aniž by byl popřen záměr zákonodárce. Stěžovatel také vyslovil nesouhlas s odůvodněním krajského soudu v části, ve které odkázal na § 58 odst. 3 větu za středníkem a zdůraznil, že se započítávají pouze studia, která nebyla řádně ukončena, tedy ukončena státní závěrečnou zkouškou nebo státní rigorózní zkouškou. Cílem bylo sankcionovat i ty studenty, kteří přecházejí z jednoho studijního oboru na druhý, tedy zabránit jejich účelové argumentaci, že jim vysoká škola není oprávněna uložit platbu poplatku za delší studium, protože nestudují jedno delší studium, ale více samostatných studií. V daném případě tomu tak ale není. I z toho důvodu nemělo být stěžovateli předchozí studium započítáno. Krajský soud uvedl, že z § 58 odst. 3 a odst. 4 zákona o vysokých školách nelze explicitně vyvodit, že úspěšné absolvování studia „maže“ historii dřívějších neúspěšně ukončených studií, jež se započítávají do doby studia rozhodně pro vyměření poplatku. Zákon o vysokých školách ale nezná pojem úspěšné ukončení studia a není zřejmé, zda krajský soud za úspěšné absolvování studia považoval ukončení studia úspěšným složením státní závěrečné zkoušky nebo pouze úspěšným složením státní závěrečné zkoušky ve standardní době zvýšené o jeden rok. Zákon o vysokých školách používá pojem řádně ukončené studium, které je nutné považovat za synonymum pojmu úspěšné absolvování studia. Pokud stěžovatel studium ukončil řádně, došlo k úspěšnému absolvování studia a v žádném případě nebylo možné tvrdit, že by studia neukončil úspěšně tak, jak to naznačuje krajský soud. Podle stěžovatele tak řádným ukončením studia došlo ke „smazání historie“. Pro opačný výklad neexistovala v zákoně žádná opora. Stěžovatel také vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že vysoké školy mohou vybírat poplatky za další a delší studium jen na základě svého volného

uvážení, aniž by při tom byly jakkoliv limitovány zákonnými mantinely nebo obecnými principy práva. Krajský soud zdůraznil, že výklad musí být vždy v intencích zákona, ale přitom je ponecháno pouze na vysoké škole, jaký poplatek bude požadovat. Stěžovatel naopak uvedl, že vysoké školy mají určitou míru autonomie a požívají akademických svobod, ale to neznamená, že jejich autonomie je bezbřehá. Autonomii mají pouze v rámci své samosprávné působnosti. V daném případě stěžovatel zdůraznil princip aplikace zásady legitimního očekávání, který našel odraz v § 2 odst. 4 správního řádu. V souvislosti s výkladem právních norem odkázal stěžovatel na nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, č. 93/2010 Sb. ÚS, s tím, že existují-li dva výklady právní normy, které jsou v praxi používány, pak by vždy měla být dána přednost výkladu, který méně zatěžuje studenty, podle zásady *in dubio mitius*.

Podle stěžovatele se také krajský soud dostatečně nezabýval rozdílem mezi delším a delším studiem. Delší studium je nežádoucí jev, kdy student, s výjimkou odůvodněných případů, zcela zbytečně zatěžuje státní rozpočet svým laxním přístupem ke studiu. Zájmem společnosti je, aby student neodůvodněně neprotahoval dobu studia. Proto se zákonodárce rozhodl studenty motivovat, aby ukončili vysokou školu ve stanovené lhůtě. Další studium má zcela jiný obsah, a tedy i dopad. Další studium je naopak žádoucí jev a stát je podporuje. Poplatek za další studium je ekonomickou nutností a snahou, aby se studenti dále vzdělávali jen v těch oborech, které pro ně mají význam. Tyto poplatky by neměly mít v obecné rovině sankční charakter. Toto vnímání má pak vliv i na posuzování poplatků. Poplatek za delší studium je jednoznačně sankcí, zatímco poplatek za další studium takový charakter nemá. Student se nedopouští nežádoucího chování a poplatek je vyměřen všem stejně. Poplatek za delší studium je sankcí za to, že student studium neukončí v přiměřené lhůtě. Pokud se ale student rozhodne k dalšímu studiu, ve kterém pokračuje řádně, není důvod k vyměření po-

platku za delší studium. Student totiž toto další studium nestuduje déle, než je obvyklé. Pokud by úvaha krajského soudu byla správná, bylo by z pohledu poplatku postaveno naroveň delší a další studium, respektive naroveň by byli postaveni „věčnící“ studenti, kteří si studium bez vážného důvodu prodlužují, se studenty, kteří mají zájem rozvíjet své vzdělání dalšími směry. Krajský soud neodůvodnil svou úvahu, kterou staví obsahově naroveň poplatků za další studium a delší studium. Stěžovatel postrádal jasně formulovaný a odůvodněný závěr, podle kterého by bylo možno studenty bez zjevného důvodu studující déle, než je obvyklá stanovená doba studia, srovnávat se studenty, kteří si zvyšují kvalifikaci v jiném popř. nadstavbovém oboru dalším studiem poté, kdy řádně ukončili předchozí studium.

Stejně tak vyjádřil stěžovatel nesouhlas s názorem krajského soudu, že poplatky mají studenty především motivovat, a nemají tedy sankční charakter. Motivace může být pozitivní – příslibem odměny nebo negativní – pohrůzkou újmy, tedy trestu. Stěžovatel uvedl, že každý poplatek je nepochybně újmou v majetkové sféře studenta, proto je vnímán negativně jako trest. Z toho důvodu má poplatek, který se stanoví v případě delšího studia, tedy v případě porušení povinnosti studovat řádně, jednoznačně sankční charakter, na rozdíl od poplatku za další studium, který se ukládá všem studentům bez rozdílu pouze na základě skutečnosti, že se účastní dalšího studia. Stěžovatel dodal, že dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu lze v zásadě na správní trestání vztáhnout zásady trestního řízení.

Stěžovatel dále namítl, že krajský soud se nezabýval zkoumáním, zda byl porušen zákaz retroaktivity, protože shledal, že poplatek za delší studium není sankcí. Stěžovatel měl za to, že dostatečně odůvodnil, že poplatek za delší studium je, na rozdíl od poplatku za další studium, sankcí. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2011, čj. 4 As 26/2011-176, č. 2583/2012 Sb. NSS, s tím, že každý by měl vědět, jaké jednání je nepřijatelné a jakou utrpí újmu, pokud se takového jednání bude do-

pouštět. V tomto případě ale studenti nevěděli, že další studium bude sankcionováno poplatkem, a to podle názoru žalované až do konce maximální doby studia. Z toho důvodu měl stěžovatel za to, že vyměření poplatku za delší studium při dalším studiu je nezákonné.

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

Z odůvodnění:

(...) V dané věci je mezi účastníky sporné, zda měl být ve vztahu ke stěžovateli při vyměřování poplatku za studium aplikován § 58 odst. 3 nebo odst. 4 zákona o vysokých školách.

Článek 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) stanoví, že „[o]bčané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách“. Citovaný článek tak zakotvuje právo občana na bezplatné vzdělání na vysoké škole. Nicméně toto právo není absolutní, ale je omezeno schopnostmi občana a možnostmi společnosti. V zákoně o vysokých školách zákonodárce stanovil, kdy je delší bezplatné studium nebo další bezplatné studium nad možnostmi společnosti. Takové omezení má racionální důvody, a to umožnit bezplatný přístup k vysokoškolskému vzdělání zásadně každému, kdo k tomu má příslušné schopnosti, v jednom studijním programu, resp. na sebe navazujících programech, pokud studium absolvuje ve stanovené přiměřené době, a naopak zpoplatnit studium dalšího studijního programu, resp. na sebe navazujících programů, a studium, které trvá déle než po stanovenou přiměřenou dobu. Z hlediska intenzity je omezení základního práva velmi zdrženlivé, nemá diskriminační povahu a sleduje zcela legitimní účel – spravedlivé a společensky účelné rozdělení prostředků na vysokoškolské vzdělání mezi ty, kteří na toto vzdělání aspirují. Zákonodárce tak při stanovení poplatku za studium v mezích ústavních mantinelů využívá své zmocnění pro regulaci přístupu k vysokému školství.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že funkce poplatku za delší studium má být především motivační a regulační. Poplatek má povahu finančního postihu v případě, že se jednotlivec chová určitým způsobem, který zákonodárce nepreferuje, ale ani nezakazuje. Student může volit mezi dovolenými způsoby chování, avšak v případě, že se chová způsobem zákonodárcem nepreferovaným, musí za to zaplatit, zatímco v opačném případě platit nemusí. V žádném případě ovšem nejde o sankci, tedy o trest za právně nedovolené jednání. Jak je patrné z § 63 zákona o vysokých školách, ve kterém jsou stanoveny povinnosti studenta, ale i z ostatních ustanovení tohoto zákona, nikde není stanovena povinnost studenta či absolventa ukončit své studium ve standardní době studia. V důvodové zprávě k návrhu zákona o vysokých školách je k § 43 a standardní době studia výslovně uvedeno: „Není to povinná doba studia. Studenti mohou splnit podmínky pro absolvování daného studijního programu v čase kratším, případně delším, než je standardní doba.“ Student či absolvent tedy nejedná v rozporu s právem, když studuje déle, než je standardní doba studia. V tomto případě by se dala využít paralela se stanovením místního poplatku ze psů podle § 2 odst. 3 věty třetí zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Podle tohoto ustanovení může obec u druhého a každého dalšího psa zvýšit horní hranici sazby až o 50 %. Ve smyslu stěžovatelovy logiky by to tedy znamenalo, že držitelé psa jsou za druhého a každého dalšího psa sankcionováni. Smyslem tohoto ustanovení je však regulace počtu psů na území obce, nikoliv postih držitele psů za držení více než jednoho psa. Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že v případě poplatku za delší studium se jedná o sankci v přísném slova smyslu.

Přesto však je nutno se stěžovatelem souhlasit v tom, že pravidlo zakotvené v § 58 odst. 3 větě za středníkem zákona o vysokých školách, jež stanoví, že „do doby studia se započítou též doby všech předchozích studií

v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou“, může být aplikováno pouze na dobu studia po účinnosti zákona č. 147/2001 Sb. V rozsudku ze dne 25. 4. 2007, čj. 9 As 8/2007-94, Nejvyšší správní soud uvedl: „Navíc je třeba připomenout, že v případě studentů, jejichž celková doba studia zasahuje před 1. 7. 2001 tak, jako je tomu v případě účastníka řízení, je nutné se rovněž vypořádat s faktem, že možnost zápočtu doby předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno, byla do zákona o vysokých školách zařazena až novelou provedenou zákonem č. 147/2001 Sb., a to s účinností právě k 1. 7. 2001. Pouze na okraj v tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na princip ochrany důvěry občanů v právo a s ním související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem, který spočívá v tom, že není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti.“ Právní pravidla musí jednotlivci umožňovat volbu mezi různými druhy jednání, jež právo určitým způsobem kvalifikuje, např. podrobuje, anebo naopak nepodrobuje, zpoplatnění. To tedy znamená, že právo má usilovat o to, aby kvalifikační kritéria, která používá, byla časově zakotvena pokud možno až do doby po účinnosti právního předpisu stanovujícího nové pravidlo chování, a pokud možno se má vyvarovat toho, aby tato kritéria byla vázána na okolnosti nastalé před účinností nové úpravy, neboť tyto okolnosti jednotlivce již nemůže zpětně svým chováním změnit. Výjimky z tohoto pravidla, tedy zpětné působení práva v tom smyslu, že právo minulé události nově kvalifikuje pro jednotlivce přísnějším (nevýhodnějším) způsobem, jsou možné pouze výjimečně, za situace, kdy potřeba změny a nového (vůči jednotlivci přísnějšího) obsahu právní regulace je natolik intenzivní, že při porovnání konkurujících si zá-

jmů a hodnot opravňuje k zásahu do právní jistoty a důvěry jednotlivců v to, že právo bude stanovováno způsobem, jenž jim umožní přizpůsobit jeho obsahu své jednání. Taková potřeba, a tedy důvod k připuštění zpětného působení § 58 odst. 3 věty za středníkem zákona o vysokých školách ve znění zákona č. 147/2001 Sb., není dána. Zájem zákonodárce na racionálnější chování studentů vysokých škol je jistě zcela legitimní, ale právní úprava motivující zavedením poplatkové povinnosti k takovému jednání má působit na aktuální chování studentů po okamžiku své účinnosti, a nikoli znevýhodnit určité studenty za chování před účinností zpřísnující úpravy, které je sice z pohledu platného práva nežádoucí, avšak na něž staré dříve platné právo pohlíželo jako na jednání, které není třeba poplatkově postihovat. Proto je § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách ve znění zákona č. 147/2001 Sb. použitelný pouze na doby studia po 1. 7. 2001.

V další stížní námitce vytýkal stěžovatel krajskému soudu i žalované nesprávnou aplikaci § 58 odst. 3 a odst. 4 zákona o vysokých školách.

Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách „[s]tuduje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu; do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznávaná doba rodičovství.“

Podle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách „[s]tuduje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dal-

ším bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý jeden rok studia nejvýše základ podle odstavce 2; to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu či jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho. Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3.“

Z citovaných ustanovení je jazykovým a systematickým výkladem možno dospět k závěru, že použitím pojmu *student* v hypotéze odstavce 3 a pojmu *absolvent, který studuje* v dalším studijním programu v hypotéze odstavce 4, je úmyslně odlišeno postavení těchto dvou subjektů a při stanovování poplatků jsou jim určeny různé právní režimy. V prvním případě se jedná o studenta, který studuje v delším studiu, zatímco v odstavci 4 je absolvent osobou, která již řádně ukončila studium na některé z vysokých škol (§ 45 odst. 3, § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách), získala akademický titul (§ 45 odst. 4, § 46 odst. 4 a odst. 5 zákona o vysokých školách) a zároveň započala další studium. Jedná se tedy o studenta, na kterého musí být po splnění vymezených podmínek aplikován § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách. Pokud tedy absolvent některé z veřejných vysokých škol pokračuje v dalším studiu, je nutno na něj aplikovat § 58 odst. 4 a vyměřit mu poplatek za další studium.

Ustanovení § 58 odst. 4 věta druhá zákona o vysokých školách stanoví, že i absolventovi může být vyměřen poplatek za delší studium podle odstavce 3. Vztah § 58 odst. 3 a odst. 4 je v případě poplatků za delší studium vztahem obecného a speciálního ustanovení. Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách se na absolventa použije až v případě, kdy překročí ve svém dalším studiu standardní dobu studia uvedenou v § 45 odst. 2 nebo v § 46 odst. 2 zákona o vysokých školách.

Aby dospěl Nejvyšší správní soud k uvedenému závěru, musel vyložit pojem *celková*

doba dalšího studia použitý v hypotéze § 58 odst. 4 věty druhé zákona o vysokých školách. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že pojem *celková doba studia* použitý v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a pojem *celková doba dalšího studia* použitý v odstavci 4 citovaného ustanovení jsou totožné, tedy že se do nich započítávají všechna studia, která byla ukončena jinak než řádně, nehledě na to, zda je student studentem, který studuje ve svém prvním studiu před řádným ukončením, či zda je absolventem ve svém dalším studiu. Ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách používá pojem *celková doba dalšího studia* a oproti pojmu *celková doba studia* se liší právě slovem další. Toto slovo ve spojení se studiem není bezobsahové, ale vyjadřuje, že absolvent studuje v režimu dalšího studia. V souladu se systematickým výkladem je tak možno dospět k závěru, že je-li použit v odstavci 4 citovaného ustanovení pojem *celková doba dalšího studia*, jedná o celkovou dobu studia absolventa v jeho dalším studiu a daný pojem je tak oproti celkové době studia zúžen. Pokud tedy celková doba studia v tomto dalším studiu překročí standardní dobu studia, přechází absolvent z režimu odstavce 4 citovaného ustanovení, tedy z dalšího studia, a nachází se v režimu odstavce 3 citovaného ustanovení, je v delším studiu a vysoká škola mu vyměří poplatek za delší studium.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelem, že vyměřuje-li veřejná vysoká škola absolventovi poplatek za studium, musí postupovat podle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách a musí mu vyměřit poplatek za další studium, bez ohledu na to, že existuje v matrice studenta záznam o předchozích studiích ukončených jinak než řádně, v nichž studoval před řádným ukončením svého předchozího studia. Až v případě, kdy celková doba studia absolventa v dalším studiu přesáhne standardní dobu studia podle § 45 odst. 2 nebo § 46 odst. 2 zákona o vysokých školách, má vysoká škola postupovat podle § 58 odst. 3 citovaného zákona a má vyměřit absolventovi poplatek za delší studium.

Co se týče stízní námitky nejednotného výkladu a aplikace ustanovení zákona o vysokých školách při rozhodování o poplatcích spojených se studiem, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že se správní praxe jedné vysoké školy může lišit od jiné vysoké školy za předpokladu, že každá vysoká škola má jiné interní předpisy, ovšem pokud je tak činěno v intencích zákona. I pro samosprávu, představuje-li výkon veřejné moci, jak je tomu i v tomto případě, totiž platí čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož „[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Veřejná vysoká škola má pravomoc stanovit v souladu s § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách výši poplatku, formu placení a jeho splatnost. Zákon o vysokých školách však jasně vymezuje, jaké poplatky a při splnění jakých podmínek veřejné vysoké školy vybírají. Veřejná vysoká škola není oprávněna si podle své libovůle stanovovat ve svých interních předpisech, v jakých případech bude vybírat poplatek za delší anebo další studium, protože by to bylo v rozporu s citovaným článkem Ústavy. Vysoké školy nemohou vybírat poplatky za další a delší studium jen na základě svého uvážení, aniž by byly limitovány zákonnými mantinely zužujícími tento volný prostor nebo obecnými principy práva.

V této souvislosti je však nutno dodat, že se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatele ohledně jeho legitimního očekávání v souvislosti s praxí ostatních vysokých škol při vyměřování uvedených poplatků za studium. Legitimní očekávání je totiž spojeno se správní praxí, kterou si vytvoří konkrétní správní orgán, a to tam, kde mu zákon dává prostor pro správní uvážení. Otázkou správní praxe a legitimního očekávání se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, v němž uvedl: „*Princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny). Tento ústavní princip, jež musí veřejná správa respektovat*

vat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu. V citovaném ustanovení je uvedeno, že správní orgán dbá „i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly“. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy.“ V případě stěžovatele nelze argumentovat legitimním očekáváním, protože

se v dané věci nejedná o správní praxi, tedy ani ne o její nejednotnost, ale o nesprávný výklad a aplikaci právní normy.

Se zřetelem na výše uvedené postupovaly správní orgány obou stupňů ve věci stěžovatele v rozporu se zákonem, když aplikovaly ve vztahu ke stěžovateli § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, místo odstavce 4 citovaného ustanovení. Proto měl krajský soud pro toto pochybení obě správní rozhodnutí zrušit.

2965

Sociální zabezpečení: vrácení přeplatku na sirotčím důchodu

k § 118a zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném od 1. 1. 2012

Jestliže pojištěnec pobíral sirotčí důchod i poté, co mu vznikl pracovní poměr, odpovídá za vrácení takto přijatých částek sirotčího důchodu, neboť věděl či musel z okolností předpokládat, že mu důchod již nenáleží. Na vzniku povinnosti vrátit částky neprávem přijatého sirotčího důchodu nic nemění ani skutečnost, že pojištěnec splnil svou oznamovací povinnost v zákonem stanovené lhůtě, ani skutečnost, že důchod pobíral formou výplaty na svůj bankovní účet.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 3 Ads 95/2012-20)

Věc: Jakub P. proti České správě sociálního zabezpečení o přeplatek na sirotčím důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 3. 3. 2011 uložila žalobci vrátit přeplatek na sirotčím důchodu za dobu od 20. 12. 2010 do 19. 3. 2011 v částce 17 111 Kč ve smyslu § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Přeplatek na sirotčím důchodu měl žalobci vzniknout proto, že žalobce uzavřel ke dni 1. 12. 2010 pracovní poměr, a proto byl důchod v době od 20. 12. 2010 do 19. 3. 2011 vyplácen neoprávněně, neboť žalobce již neplnil podmínku nezaopatřenosti ve smyslu § 20 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Žalovaná dále rozhodnutím ze dne 12. 3. 2012 námitky žalobce proti rozhodnutí I. stupně zamítla. Tímto rozhodnutím žalovaná rozhodovala o námitkách žalobce znovu poté, co její prvotní rozhodnutí o námitkách ze dne 18. 4. 2011 bylo zrušeno rozsudkem Městské-

ho soudu v Praze ze dne 8. 12. 2011, čj. 1 Ad 39/2011-33. Městský soud žalovanou zavázal, aby se při novém posuzování námitek žalobce zabývala příčinnou souvislostí mezi zaviněným porušením právní povinnosti příjemce dávky důchodového pojištění a vznikem přeplatku, a dále také konstatoval, že žalobce dostal včas své zákonné oznamovací povinnosti, a z toho důvodu neexistuje příčinná souvislost mezi zaviněným porušením oznamovací povinnosti a vznikem přeplatku. Existenci příčinné souvislosti mezi zaviněným porušením jiné právní povinnosti žalobce a vznikem přeplatku na sirotčím důchodu se městský soud nezabýval.

Následnou žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl městský soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2012, čj. 1 Ad 11/2012-34.

V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že § 118a odst. 1 zákona o organi-

zaci a provádění sociálního zabezpečení předpokládá pro to, aby plátcí dávky vznikl nárok na vrácení této dávky, popřípadě na náhradu nesprávně vyplacené částky, že došlo k vyplacení dávky důchodového pojištění nesprávně ve vyšší částce, než náležela, v důsledku nesplnění uložené povinnosti příjemce dávky, popřípadě skutečnosti, že příjemce dávky vědomě jinak způsobí, že mu byl vyplacen důchod neprávem nebo ve vyšší částce. V této souvislosti městský soud stejně jako v předchozím rozhodnutí poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2004, čj. 5 Ads 19/2003-60, č. 258/2004 Sb. NSS, podle něhož *se soud musí zabývat tím, zda existuje příčinná souvislost mezi zaviněným porušením povinností příjemce dávky důchodového pojištění, totiž porušením povinností písemně ohlásit plátcí dávky do 8 dnů skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku podle § 50 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a skuteností, že dávka důchodového pojištění byla vyplacena neprávem (§ 118a odst. 1 téhož zákona).*

Městský soud vyšel z toho, že v předmětné věci není sporu o tom, že žalobce oznamovací povinnost splnil tím, že dne 7. 12. 2010 sdělil žalované, že dne 1. 12. 2010 nastoupil do zaměstnání. Stěžejním argumentem v rozhodnutí žalované bylo, že žalobce musel z okolností předpokládat, že mu byl sirotčí důchod vyplácen neprávem.

Městský soud v napadeném rozsudku dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, čj. 3 Ads 35/2010-54, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]chéma tohoto odpovědnostního vztahu je tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. „nesplnění uložené povinnosti“, „přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení“, „jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku“). Mimo jiné ze znění předmětného ustanovení také vyvodil, že odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky, je tzv. subjektivní odpovědností. Prvky každého odpovědnostního vztahu

jsou „1) protiprávní jednání příjemce důchodu spočívající v porušení některé z jeho zákonných povinností; 2) škodlivý následek; 3) kauzální nexus mezi jednáním příjemce důchodu a škodlivým následkem; a konečně 4) zavinění jako psychický vztah příjemce důchodu ke vzniku přeplatku“.

Z výkladu citovaného § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a jeho účelu vyplývá, že pro naplnění prvku zavinění postačí pouze zavinění v nedbalostní formě. Naplnění všech prvků vzniku odpovědnosti za přeplatek musí zkoumat *ex offio* žalovaná, neboť řízení o stanovení povinnosti vrátit přeplatek se vede z vlastního podnětu správního orgánu. Jak bylo ovšem výše naznačeno, citovaný § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení obsahuje vícero dílčích skutkových podstat vzniku odpovědnosti za přeplatek, přičemž ne u všech lze výkladem dovodit nutnost prokazování prvku zavinění. V souzené věci je však relevantní ta skutková podstata, v níž je zavinění alespoň ve formě nedbalosti implicitně obsaženo (srov. dikci „*musel z okolností předpokládat*“). V daném případě žalovaná zkoumala, zda byly naplněny všechny prvky odpovědnostního vztahu za přeplatek na sirotčím důchodu.

Jak bylo uvedeno, žalovaná vycházela z toho, že žalobce o povinnosti věděl, neboť již jednou mu zanikl nárok na sirotčí důchod v důsledku ukončení studia. Navíc byl v rozhodnutí o obnovení výplaty dávky poučen o povinnosti informovat žalovanou o rozhodnutých skutečnostech pro výplatu dávek. Podstatné v této věci je, že žalobce si byl vědom zániku nároku na důchod, jelikož v předepsané lhůtě oznámil žalované, že nastoupil do zaměstnání. Beze sporu lze souhlasit s žalobcem v tom, že bylo povinností žalované, aby zajistila pozastavení výplaty dávek tak, aby vůbec nedošlo k přeplatku, obzvlášť za situace, kdy žalobce splnil svou oznamovací povinnost. Na druhou stranu z § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení vyplývá, že povinností příjemce dávky není jen ohlásit rozhodnou skutečnost, ale i vrátit neprávem vyplacenou dávku.

Pokud tuto povinnost žalobce nesplnil dříve, nezbyvalo žalované nic jiného, než rozhodnutím uložit povinnost vrátit vzniklý přeplatek. Podle názoru městského soudu povinnost vrátit neprávem vyplacenou dávku má příjemce dávky i tehdy, když přijal částku v dobré víře, neboť je zde zřejmý veřejný zájem na tom, aby dávky důchodového zabezpečení byly vyplaceny jen v souladu se zákonem, který převyšuje dobrou víru jednotlivce. Podle názoru městského soudu na danou věc dopadá shora citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 35/2010-54 s tím, že ve vztahu k prokázání zavinění žalovaná dostatečně prokázala všechny prvky odpovědnostního vztahu.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti proti napadenému rozsudku uvedl, že žalovaná nerespektovala závazný právní názor městského soudu v prvotním rozsudku, neboť v něm městský soud jednoznačně uvedl, že stěžovatel řádně dostal své zákonné ohlašovací povinnosti a liknavost žalované ohledně vydání rozhodnutí nelze podle městského soudu přičítat stěžovateli k tíži. Z toho stěžovatel dovodil, že nedošlo k naplnění odpovědnostního schématu, aby mohla nastoupit jeho povinnost k vrácení požadované částky.

Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem žalované, že jako příjemce dávky měl povinnost nepřijmout, resp. bezodkladně vrátit důchod, o němž musel z okolností předpokládat, že mu nenáleží. Podle názoru stěžovatele však taková povinnost ze zákona nevyplývá, neboť právě na tuto situaci reaguje institut vrácení přeplatku na dávce. Stěžovatel nemohl nijak zabránit žalované v poukazování peněz na jeho účet, ledaže by ho zrušil, což ovšem po něm nebylo možno spravedlivě požadovat. Podle stěžovatele žalovaná i městský soud nesprávně posoudily příčinnou souvislost mezi porušením právní povinnosti a vzniklou škodou. Stěžovatel v tomto ohledu odkázal na přijímanou teorii adekvátní příčinnosti a namítl, že bylo v moci žalované, aby učinila předem taková opatření, která by jí umožnila zabránit vzniku přeplatku.

Další námitku stěžovatel vznesl proti argumentaci judikaturou Nejvyššího správního

soudu, konkrétně rozsudkem čj. 3 Ads 35/2010-54, neboť vychází ze zcela jiných skutkových a právních závěrů. V odkazované věci se totiž jednalo o vdovecký důchod, který byl přiznán pouze na jeden rok od smrti manželky, z čehož plyne, že v odkazované věci příjemce věděl, že má nárok na důchod jen po dobu jednoho roku. Odlišný byl v této věci i způsob přebírání důchodu (na poště).

Stěžovatel rovněž poukázal na to, že byl žalovanou v poučení rozhodnutí I. stupně uveden v omyl stran okolností, za nichž je povinen přeplatek vrátit. Stěžovatel postavil proti argumentaci žalované právní názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, čj. 3 Ads 20/2007-24, podle něhož se soud „*musí zabývat tím, zda existuje příčinná souvislost mezi zaviněným porušením právní povinnosti příjemce dávky důchodového pojištění, tzn. do osmi dnů oznámit skutečnosti rozhodné pro trvání nároku na dávku*“. Podle stěžovatele, který se s tímto právním názorem Nejvyššího správního soudu ztotožnil, je účelem a smyslem zákonné úpravy to, aby – pokud příjemce dávky dostal všem svým povinnostem a nebylo naplněno odpovědnostní schéma (zejména kauzální nexus) – subjekt nebyl povinen přeplatek vrátit.

Hlavním smyslem § 118a odst. 1 citovaného zákona je chránit oprávněného příjemce důchodu proti takovému jednání žalované, kdy příjemce neporušil žádnou povinnost. Žalovaná ani městský soud tak neprokázaly naplnění podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení, aby mohla nastoupit povinnost stěžovatele k vrácení přeplatku na důchodu. Zmínku žalované o tom, že v posuzované věci měla hrát roli rovněž stěžovatelova předpokládaná obezřetnost s právem (vystudoval právnickou fakultu) podle názoru stěžovatele rozhodně nezakládá právo žalované postupovat proti němu s větší tvrdostí. Stěžovatel poukázal na to, že nijak aktivně nepůsobil při výplatách důchodu, neboť mu byly zaslány na jeho bankovní účet, a nemohl tak zabránit v poukazování těchto peněz na svůj účet. Měl navíc z dřívějšího kontaktu s pracovníky žalované informaci, že důchod mu náleží v jakési

ochranné době, a tak se nijak detailně této záležitosti nevěnoval. Stěžovateli tedy nebylo možné vytýkat nepoctivost či zatajování rozhodných skutečností. Městský soud v napadeném rozsudku zaměnil pojmy odpovědnost, podmínky odpovědnosti a zavinění. Stěžovatel jednal v dobré víře a legitimně očekával profesionalitu a správnost postupu žalované, přičemž sám dostal všem svým povinnostem a důchodová dávka mu stále náležela. Pokud není možné prokázat kauzální nexus, pak není možné ani naplnit odpovědnostní schéma.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ustanovení § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení uvádí, že pokud byl důchod „*vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky*“. Toto ustanovení bylo již mnohokrát judikaturou vyloženo tak, že obsahuje několikero skutkových podstat upravujících situace, kdy je z různých důvodů důchodová dávka vyplacena ve vyšší částce, než by měla náležet. Konkrétně Nejvyšší správní soud dospěl ve svém rozsudku čj. 3 Ads 35/2010-54 k názoru, že schéma tohoto odpovědnostního vztahu je tvořeno alternativními skutkovými podmínkami, z nichž alespoň jedna musí být splněna pro vznik odpovědnosti za přeplatek na důchodu (tj. „*nesplnění uložené povinnosti*“, „*přijetí důchodu či jeho části při vědomí jeho neoprávněného vyplacení*“, „*jiné vědomé způsobení vzniku přeplatku*“). Ačkoliv citované ustanovení zde výslovně neužívá pojem „*zavinění*“, ani výslovně nehovoří o žádné z jeho forem (tj. úmyslu či nedbalosti), je z jeho jazykové-

ho a logicko-systematického výkladu jednoznačně patrné, že odpovědnost oprávněné osoby, příjemce dávky je tzv. subjektivní odpovědností. Teorie i praxe nahlíží na charakter této právní odpovědnosti tak, že jde o kombinaci odpovědnosti bez zavinění (u první skutkové podstaty spočívající v nesplnění uložené povinnosti) a dalších dvou skutkových podstat založených na principu subjektivní odpovědnosti (přijetí důchodu vědomě ve vyšší částce, jiné způsobení vzniku přeplatku). O tento výklad předmětného ustanovení se opřela jak žalovaná v napadeném rozhodnutí, tak i městský soud při jeho přezkumu a oba tyto orgány dospěly k závěru, že tento právní názor dopadá na posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud tento výklad § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení potvrdil ve svém nedávném rozsudku ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 Ads 58/2013-21, a nemá žádný důvod se od tohoto výkladu odchýlit ani v posuzované věci.

Ze skutkového stavu zjištěného žalovanou i městským soudem je zřejmé, že se zde nejednalo v žádném případě o první skutkovou podstatu upravenou v citovaném ustanovení, tedy porušení povinnosti uložené příjemci dávky (zákonem či rozhodnutím), přičemž o tom není mezi stranami již nyní sporu. Další dvě skutkové podstaty jsou založeny na subjektivním prvku zavinění, a to ve formě vědomé nedbalosti (příjemce „*vědomě jinak způsobil*“ vyplacení důchodu ve vyšší částce), anebo dokonce nevědomé nedbalosti (příjemce musel z okolností předpokládat, že důchod nenáležel nebo náleží v nižší částce, než byl vyplacen). Zavinění alespoň ve formě nedbalosti není u těchto skutkových podstat presumováno a žalovaná je musí v řízení o přeplatku na dávce prokázat, resp. alespoň odůvodnit, v jakých objektivních okolnostech nekonání příjemce důchodu mělo zavinění spočívat.

Stěžovatelova odpovědnost za přeplatek na sirotčím důchodě tedy vznikla na základě nedbalostního zavinění (není přítom s ohledem na tentýž právní následek podstatné, zda se jednalo o vědomou či nevědomou nedbalost), které bylo žalovanou i městským

soudem odůvodněno tak, že „*neoprávněně vyplacené dávky sirotčího důchodu nevrátil, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že mu byly vyplaceny neprávem. Pokud by stěžovatel splnil svou zákonnou povinnost a nepřijal by důchod, o němž by vzhledem ke svým osobním poměrům a okolnostem případu musel vědět, že mu nenáleží, přeplatek by mu nevznikl*“. S tímto vymezením zaviněného porušení právní povinnosti lze souhlasit, přičemž na něm nic nemění ani stěžovatelův argument, že přijímal sirotčí důchod na bankovní účet. Jakkoliv mu zákon neukládá výslovně, aby aktivně bankovním příkazem či jinak vrátil neprávem vyplacené částky sirotčího důchodu zpět žalované, je tato povinnost stanovena autoritativně rozhodnutím o přeplatku a odpovídá jí nárok žalované na vrácení takto neprávem vyplacených částek, pokud tak stěžovatel neučinil sám. Protiprávní jednání spočívalo tedy v přijetí neprávem vyplacených částek důchodu, škodlivý následek vznikl na straně žalované v hodnotě 17 111 Kč, a to v příčinné souvislosti s nekonáním stěžovatele (nevrácením vyplacených částek). Zavinění ve formě nedbalosti spočívalo v tom, že stěžovatel věděl či musel z okolností přepokládat, že po nástupu do zaměstnání již nemá na sirotčí důchod nárok.

K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že o nedbalostním zavinění stěžovatele nemůže být pochyb již vzhledem k tomu, že stěžovatel si při vstupu do zaměstnání byl vědom, že musí tuto skutečnost ohlásit žalované, což také učinil. Informace o určité „*ochranné lhůtě*“, které měl od žalované obdržet a které nejsou založeny na platné právní úpravě poskytování sirotčího důchodu, nejsou v tomto ohledu relevantní a nemají na existenci odpovědnostního vztahu žádný vliv. Poučení o povinnostech občana v důchodovém pojištění, kterého se stěžovateli dostalo naposledy před uložením povinnosti vrátit přeplatek v rozhodnutí ze dne 12. 11. 2010, kterým byla uvolněna výplata sirotčího důchodu, rovněž nemůže „*uvinit*“ stěžovatele z jeho odpovědnosti za přeplatek, i když se v něm odkazuje pouze na ohlašovací povinnost a důsledky je-

jího nesplnění. Jelikož nejde o poučení o opravném prostředku (§ 86 odst. 6 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení), nýbrž o obecnou poučovací povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 a 4 správního řádu, není tedy povinností žalované začleňovat do svých rozhodnutí taková poučení; pokud tak činí, je na ní, v jakém rozsahu poučí příjemce dávky o jeho povinnostech vyplývajících ze zákona. Stejně tak ani určité prodlení žalované s vydáním rozhodnutí o přeplatku není z tohoto pohledu podstatné, neboť prekluzivní lhůta pro rozhodnutí o přeplatku na dávce činí v souladu s § 118a odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení pět let od okamžiku výplaty dávky. Ovšem jinak Nejvyšší správní soud naprosto souhlasí s výtkou městského soudu, že žalovaná má rozhodovat o přeplatku na dávce neprodleně a bez zbytečných průtahů, o čemž svědčí i odchylka pro tato správní řízení obsažená v § 85a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení; žalovaná oddalováním svého rozhodnutí o přeplatku a vyplácením důchodu i po zániku nároku nepochybně napomáhá vzniku pocitu nejistoty u příjemců dávky. Tím méně případně vyzněla kritika stěžovatelova přístupu obsažená v odůvodnění napadeného rozhodnutí, za niž se žalovaná *ex post* omluvila. Ani liknavý přístup žalované, bez ohledu na důvody, které k němu vedly, nemůže způsobit vznik legitimního očekávání, že stěžovatel v období od 20. 12. 2010 do 19. 3. 2011 pobíral sirotčí důchod po právu.

Ke stěžovatelem namítanému právnímu názoru obsaženému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 25. 4. 2007, čj. 3 Ads 20/2007-24, je třeba podotknout, že tento právní názor se s ohledem na tam posuzovanou věc týká pouze první ze skutkových podstat obsažených v aplikovaném § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a to porušení povinností příjemce dávky. Nejvyšší správní soud se zde nijak nevyjádřil ke skutkovým podstatám závislým na zavinění příjemce dávky. Ve vztahu k těmto okolnostem, které by bývaly mohly odůvodnit uložení povinnosti vrátit přeplatek na základě zaviněného přijetí důchodové

dávky, bylo v dané věci přezkoumávané rozhodnutí nositele pojištění nepřezkoumatelné, což Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zdůraznil. Tento právní názor proto není v rozporu s právními názory obsaže-

nými v rozsudcích čj. 3 Ads 35/2010-54 a čj. 4 Ads 58/2013-21, o něž se opírá i tento rozsudek. Ani tuto námitku stěžovatele Nejvyšší správní soud neshledal jako důvodnou.

2966

Zaměstnanost: zaměstnávání osob zdravotně znevýhodněných

k § 81 odst. 3 a § 82 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti^{*)}

Ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011, neumožňovalo organizačním složkám státu a dalším státem zřízeným zaměstnavatelům dobrovolně si zvolit plnění povinnosti zaměstnávat osoby se zdravotním postižením formou odvodu do státního rozpočtu. Zmíněné ustanovení však nebránilo úřadu práce, aby takovému zaměstnavateli stanovil povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu podle § 82 odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, čj. 4 Ads 44/2013-25)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 66/2004 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 258/2003).

Věc: Česká republika, Hygienická stanice hlavního města Prahy, proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o odvod do státního rozpočtu, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad práce hlavního města Prahy (dále jen „úřad práce“) při kontrole konané v době od 25. 6. 2009 do 4. 8. 2009 shledal u žalobkyně porušení § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, jelikož žalobkyně v roce 2006 nesplnila svou povinnost zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu jejich zaměstnanců. Na základě § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti úřad práce rozhodnutím ze dne 24. 5. 2010 uložil žalobkyni povinnost poukázat do státního rozpočtu částku ve výši 149 226 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí úřadu práce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 7. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 15. 4. 2013, čj. 6 Ad 19/2010-51, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v rozsudku zaujal názor, že žalobkyně mohla

plnit povinný podíl jedním ze způsobů uvedených v § 81 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona o zaměstnanosti. Plnění způsobem stanoveným v § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti bylo § 81 odst. 3 citovaného předpisu žalobkyni přímo zakázáno. Městský soud dovodil, že § 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti na sebe přímo navazují. Význam slova „nemohou“ (§ 81 odst. 3 citovaného zákona) městský soud vyložil tak, že zde uvedení zaměstnavatelé tak činit nesměli, tedy neměli povinnost tak činit. Proto povinnost k plnění podle § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti nemohl úřad práce žalobkyni uložit, neboť podle § 81 odst. 3 citovaného předpisu žalobkyně danou povinnost z citovaného zákona neměla.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti se vztahoval na všechny zaměstnavatele včetně organizačních složek státu. Pokud by zákonodárce zamýšlel pro organizační složky

^{*)} S účinností od 1. 1. 2012 byl § 81 odst. 3 změněn zákonem č. 367/2011 Sb. a s účinností od 1. 1. 2011 byl § 82 odst. 3 změněn zákony č. 281/2009 Sb. a č. 73/2011 Sb.

státu zavést výjimku, výslovně by tak učinil. Samotný § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti omezoval organizační složky státu pouze v rozhodování o výběru způsobu plnění. Oproti tomu § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanovil následný postup po porušení primární povinnosti; povinný odvod byl ukládán na základě individuálního správního aktu. Ustanovení § 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti na sebe nenavazují; opačný závěr městského soudu označil stěžovatel za chybný. Dále stěžovatel namítl, že závěr městského soudu se přičil i teleologickému výkladu. Hlavním účelem § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti bylo začlenit zdravotně znevýhodněné občany do pracovního procesu vytvářením pracovních míst. Tuto povinnost měl v prvé řadě plnit sám stát, aby byl v jejím naplňování příkladem ostatním. Nejméně přímým způsobem podpory znevýhodněných bylo poukázání odvodu do státního rozpočtu. Z této možnosti zákonodárce záměrně vyloučil organizační složky státu, neboť hospodáří s prostředky ze státního rozpočtu a plněním odvodů by přidělené finance pouze vracely. Organizační složky státu zaujímaly zvláštní postavení pouze tím, že si nemohly samy vybrat odvod finančních prostředků do státního rozpočtu. Nemožnost uložit organizační složce státu povinnost odvést finanční prostředky do státního rozpočtu podle § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti by *ad absurdum* vedla k závěru, že by žádná organizační složka státu nemusela plnit povinný podíl podle § 81 odst. 2 písm. a) nebo b) uvedeného zákona a plnit tak povinnost podle § 81 odst. 1 citovaného předpisu. Tímto výkladem by byli diskriminováni ostatní zaměstnavatelé. Navíc organizační složky státu by se mohly záměrně vyhýbat povinnosti podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti s úmyslem, že uložení případné pokuty bude méně finančně náročné než plnění povinného podílu. Účelem § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti nebylo sankcionovat zaměstnavatele, nýbrž zajistit řádné plnění povinnosti podle § 81 odst. 1 daného zákona možnostmi uvedenými v § 81 odst. 2 citovaného předpisu.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem městského soudu. Podle ní právní úprava k datu vydání správního rozhodnutí neumožňovala stěžovateli uložit žalobkyni povinný odvod. Stěžovatel se snažil absenci ustanovení, jež by umožňovalo uložení odvodu, nahradit gramatickým a teleologickým výkladem, čímž se nedovoleně snažil překlenout nedostatek zákona o zaměstnanosti, který sám připravoval. Žalobkyně spatřovala v novele č. 367/2011 Sb., která umožnila organizačním složkám státu zvolit si i odvod do státního rozpočtu podle § 81 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, faktické doznání stěžovatele, že dřívější právní úprava neumožňovala odvod uložit. Žalobkyně nespĺnila svou povinnost podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jen částečně, a proto úvahu stěžovatele, že organizační složky státu by v případě absence možnosti vynucení odvodu neplnily své povinnosti, považovala za lichou.

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

Z odůvodnění:

(...) Východiskem pro posouzení důvodnosti kasačních námitek podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je interpretace § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. K obecné interpretaci právních předpisů se již několikrát vyjádřil Ústavní soud. Ve svém nálezu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/2003, č. 66/2004 Sb. ÚS, uvedl, že „[k] otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě nálezů, příp. stanovisek [viz stanovisko Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st.1/96, č. 1/1996 Sb. ÚS a náleze Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.]. Východí tezi v této souvislosti zformuloval přitom v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že *neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž*

slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). V nálezu [ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.] pak již v kontextu obdobném posuzované věci uvedl: „Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“

Prvotnímu přiblížení k obsahu právní normy jazykovým výkladem se věnoval i městský soud. Z § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, podle něhož „[z]aměstnavatelé, kteří jsou organizačními složkami státu nebo jsou zřízeni státem, nemohou plnit povinný podíl podle odstavce 2 písm. c)“, městský soud dovodil, že deontický operátor „nemohou“ je nutné chápat ve smyslu „nesmí“, a proto není možné organizační složce státu uložit povinný odvod podle § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Nejvyšší správní soud shledává tento závěr chybným. Přestože pohledem normativní logiky vedou oba deontické operátory „nemoc“ a „nesmět“ k vyjádření zákazů; z hlediska jejich významu nese každý z nich jiný obsah. Způsobové sloveso „moc“ vyjadřuje stav, ve kterém si subjekt vybírá z nabídky variant ohraničených objektivními překážkami, např. jeho schopnostmi či okolním uspořádáním světa. Hlavním významem tohoto slovesa je konstatování vnitřního vztahu subjektu k jednotlivým variantám, které mu jsou k dispozici. Naopak způsobové sloveso „smět“ obsahově vyjadřuje stav, kdy jsou subjektu poskytována oprávnění, popřípadě ukládány povinnosti. Hlavním významem tohoto slovesa je vymezení překážek – limitů, ve kterých má subjekt povoleno se pohybovat nezávisle na svých schopnostech a okolním světě.

Rozdíl je patrný i ve zdroji, který deontickou modalitu ukládá. Zatímco způsobové sloveso „moc“ akcentuje vnitřní hodnocení rea-

lity a případné rozhodnutí je učiněno na základě vlastní vůle subjektu; způsobové sloveso „smět“ se váže na oprávnění poskytnuté z vnějšku, tj. subjekt se rozhoduje v limitech vůle suveréna. Srovnatelně sloveso „moc“ popisuje přirozenou míru, v jaké je subjekt schopen fungovat a zasahovat do svého okolí; slovesem „smět“ jsou uměle vymezeny limity této přirozené míry.

Přestože v běžném jazyce se významy obou způsobových sloves často překrývají, při jazykovém formulování právních norem je nutné využívat přesné, jasné a bezrozporné pojmy; jazyková interpretace musí vycházet prvotně z původního významu slov. Pokud zákonodárce využil způsobového slovesa „nemohou“, nelze této formulaci bez dalšího automaticky přiznat význam slovesa „nesmí“.

Jazykovým výkladem proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že větné spojení „nemohou plnit“ v § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je nutné interpretovat jako vnitřní omezení rozhodování organizační složky státu při výběru mezi možnostmi plnění povinného podílu podle § 81 odst. 2 citovaného předpisu. Organizační složka státu si může sama vybrat jednu z variant v rámci zúžené nabídky. Pokud ale povinnost splnit povinný podíl podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nesplní dobrovolně jednou z možných variant, nic nebrání tomu, aby jí byla povinnost uložena individuálním správním aktem. Ukládaná povinnost zde přichází z vnějšku na základě zákonného zmocnění upraveného v § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, a není proto v rozporu s faktem, že svým vlastním rozhodnutím by si organizační složka státu finanční plnění podle § 81 odst. 2 písm. c) citovaného předpisu vybrat nemohla.

Gramatický výklad podporují i další výkladové metody. Interpretace sporného ustanovení ve smyslu rozsudku městského soudu vede k logickému rozporu. Zákonodárce v § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti uložil všem zaměstnavatelům, včetně organizačních složek státu, podílet se povinným podílem na zaměstnávání osob zdravotně znevýhodněných. V následujícím § 82 odst. 3 citovaného předpisu stanovil oprávnění úra-

du práce uložit zaměstnavateli povinnost odvodu do státního rozpočtu pro případ, že nebyla splněna dobrovolně jedním ze způsobů stanovených v § 81 odst. 2 citovaného předpisu.

Zvláštnost práva spočívá oproti jiným systémům pravidel v jeho obecné závaznosti a vynutitelnosti. Základním prostředkem proti porušení povinností je institut odpovědnosti konstruovaný tak, že při porušení primární povinnosti vzniká škůdci ze zákona sekundární povinnost – sankce, která je vynutitelná. Zdrojem častých úvah právní teorie je otázka, zda jsou právní normy postrádající možnost vynucení vůbec právními normami. Při existenci dvou rovnocenných výkladových stanovisek právní normy je proto logické zvolit to, které nepopírá určující charakteristické znaky práva jako normativního systému, tj. mimo jiné i jeho vynutitelnost.

Pokud by se rozsah § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vztahoval i na § 82 citovaného předpisu, organizační složky státu by byly vyloučeny z dobrovolného i vynuceného odvodu finančních prostředků do státního rozpočtu. Přestože zákonodárce výslovně počítal s účastí organizačních složek státu na povinnosti podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nemožnost vynutit sankci by znamenala, že by bylo pouze na uvážení organizačních složek státu, zda povinnost zaměstnat stanovený podíl osob se zdravotním postižením dobrovolně splní. *Ad absurdum* by žádná organizační složka nemusela plnit povinnost dle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Tento výklad vede k neudržitelnému závěru, a proto není možné jej přijmout.

Městský soud dovodil, že § 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti na sebe bezprostředně navazují, a proto zákazu v § 81 odst. 3 citovaného předpisu přiznal přesah i mimo tento paragraf. Přestože při aplikaci práva je soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán toliko zákonem a mezinárodní smlouvou, pro výklad právních předpisů je možné vzít v úvahu i prameny nezákonné povahy, pokud poskytnou vodítko ke správné interpretaci. Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188, ve znění pozdějších úprav, vymezují obecná pravidla pro vytváře-

ní právních předpisů. V článku 39 odst. 2 větě první vymezují požadavky na obsah paragrafu: „*Paragraf, u ústavního zákona článek, má obsahovat ustanovení, která se týkají pouze téže věci.*“ Přestože Nejvyšší správní soud připouští, že toto pravidlo není často dodržováno, je možné ho přijmout za východisko pro posouzení obsahu normy systematickým výkladem. Jazykový a logický výklad svědčí při interpretaci § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti opačnému právnímu závěru, než který si učinil městský soud. Systematický výklad tento výsledek pouze potvrzuje, jelikož jeho užití vede ke stejné odpovědi. Ustanovení § 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti upravují dvě odlišné záležitosti, u nichž není přípustné dovozovat širší propojení nad rámec vzájemných odkazů. Pokud by měly být organizační složky státu zcela vyloučeny z možnosti odvést povinný podíl finančními prostředky, byl by § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, podle systematiky formulování právních norem, v samostatném paragrafu.

Stejnému výsledku nasvědčuje i výklad *e ratione legis*. Pokud zákon o zaměstnanosti dopadá na všechny zaměstnavatele, včetně organizačních složek státu, je účelné, aby se organizační složky státu primárně podílely na zaměstnávání osob zdravotně znevýhodněných způsoby podle § 81 odst. 2 písm. a) nebo b) daného zákona. Přímé odvody finančních prostředků podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti nejsou účelnou variantou. Organizační složky státu hospodaří s prostředky přidělenými ze státního rozpočtu a finančními odvody by pouze snižovaly svůj rozpočet, čímž by se proti účelu zákona nepodílely na podpoře zaměstnanosti zdravotně znevýhodněných osob. Proto zákon o zaměstnanosti odňal organizačním složkám státu možnost volby přímého finančního odvodu do státního rozpočtu. Rozšířená interpretace § 81 odst. 3 uvedeného zákona by vedla k závěru, že povinnost organizačních složek státu plnit povinný podíl by byla zcela dobrovolná. Dobrovolné zapojení organizačních složek státu ve srovnání s povinnou účastí soukromých zaměstnavatelů by bylo nepochybně nezamýšleným zvýhodněním

státu v rozporu s jednotlivými ustanoveními i se smyslem zákona o zaměstnanosti jako celku. Navíc pokud zákonodárce stanoví právním předpisem všem zaměstnavatelům povinnost podporovat zaměstnanost osob zdravotně znevýhodněných, je právě stát, jako garant jejího dodržování, subjektem, který by ji měl příkladně plnit.

Jestliže novela zákona o zaměstnanosti č. 367/2011 Sb. umožnila organizačním složkám státu odvádět na základě svého rozhodnutí i povinný podíl podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je to jisté reakce na provoz těch organizačních složek státu, které z povahy své činnosti nejsou

schopny zaměstnávat osoby zdravotně znevýhodněné nebo odebírat v patřičném množství výrobky a služby. Po zmíněné novele nemusí tyto organizační složky státu čekat na správní řízení a vynucené uložení odvodu povinného podílu, které je spojeno i s odpovědností za správní delikt, a mohou odvést povinný podíl dobrovolně v kombinaci jim vyhovující.

Vzhledem k tomu, že výsledky všech použitých výkladových metod vedly ke stejnému závěru, Nejvyšší správní soud jednoznačně naznal, že městský soud dospěl při výkladu § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti k nesprávnému právnímu závěru a tím naplnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

2967

Stavební řízení: stavba na hranici pozemku

k § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění zákona č. 269/2009 Sb.

k § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

I. Ustanovení § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se vztahuje pouze na „rodinný dům, garáž a další stavby a zařízení související s užíváním rodinného domu“. Umístění ostatních staveb na hranici pozemku vyloučeno není za předpokladu, že jsou dodrženy obecné požadavky pro odstupy staveb vymezené v § 25 odst. 1 téže vyhlášky.

II. Pro posouzení odstupových vzdáleností staveb podle § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je rozhodná povaha daného objektu jako stavby ve smyslu stavebního práva (§ 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), nikoliv občanského práva.

III. Skutečnost, že parkoviště není považováno za stavbu ve smyslu občanského práva, nebrání závěru, že parkoviště může být stavbou pro účely stavebního práva, pokud splňuje předpoklady § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013, čj. 8 As 37/2013-40)

Prejudikatura: č. 835/2006 Sb. NSS a č. 1752/2009 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 1/1996 Sb. ÚS.

Věc: Společnost s ručením omezeným ASK-REAL proti Krajskému úřadu kraje Vysočina, za účasti 1) Kamila M., 2) Lenky M., 3) Státního pozemkového úřadu, 4) Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových a 5) akciové společnosti VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, o umístění stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

*) S účinností od 1. 1. 2013 byl § 2 odst. 3 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

Stavební úřad Magistrátu města Jihlavy vydal na základě žádosti osob zúčastněných na řízení 1) a 2) dne 7. 10. 2010 územní rozhodnutí o umístění stavby pro záměr: sklad zahradní techniky a výstavní zelené plochy, přeložky veřejného vodovodu, úpravy telekomunikačního vedení a přeložky veřejného osvětlení na pozemcích v k. ú. Bedřichov u Jihlavy.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, kterému žalovaný vyhověl a rozhodnutím ze dne 11. 1. 2011 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Dne 12. 10. 2011 vydal stavební úřad územní rozhodnutí o umístění stavby, o změně stavby a změně vlivu stavby na využití území pro záměr: sklad zahradní techniky, výstavní zelené plochy, přeložky části trasy veřejného vodovodu, přeložky části trasy podzemního telekomunikačního vedení, přívod elektřiny, přístupová a příjezdová komunikace k objektu skladu, dvě parkoviště, komunikační napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, dešťová kanalizace a vsakovací objekty, přeložka svítidla veřejného osvětlení v původní trase ze stožáru veřejného osvětlení na objekt skladu, na pozemcích v k. ú. Bedřichov u Jihlavy (dále jen „předmětná stavba“).

Žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu opět podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2012 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 9. 5. 2013, čj. 62 A 37/2012-128, zamítl. Krajský soud v rozsudku neshledal důvodnou námitku, že umístěním předmětné stavby na hranici pozemku žalobkyně došlo k porušení § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Odstavec 6 zmiňovaného ustanovení se týká umístování rodinných domů, garáží a dalších staveb a zařízení souvisejících s užíváním rodinného domu. Pokud by zákonodárce zamýšlel vztáhnout toto ustanovení na všechny stavby, nepoužil by termín „rodinný dům“ a výčet by neuzavřel spojením „zařízení související s bydlením“.

Krajský soud dále nesouhlasil s žalobkyní ani v tom, že předmětná stavba nespĺňuje obecné požadavky na vzájemné odstupy staveb podle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Požadavky uvedené v tomto ustanovení se týkají vzdálenosti mezi jednotlivými stavbami, nikoliv vzdálenosti stavby od sousedního pozemku. Na pozemku žalobkyně žádná stavba umístěna není, požadavky § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. jsou proto splněny.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud nesprávně posoudil podmínky pro odstupové vzdálenosti předmětné stavby. Stěžovatelka argumentovala tím, že jelikož pro umístování jiných druhů staveb než rodinných domů neexistuje zvláštní úprava, je z tohoto důvodu třeba § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. použít přiměřeně i pro stavbu, která je předmětem řízení v nyní posuzované věci. Smyslem právní úpravy byla nepochybně ochrana sousedských práv.

Stěžovatelka dále nesouhlasila s krajským soudem, že při umístění předmětné stavby byly dodrženy požadavky § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stěžovatelka poukázala již v žalobě na to, že rozhodnutí stavebního úřadu opomíjí značná rizika vzniku škody, pokud by došlo k sesuvu sněhu z předmětné stavby na přilehlé parkoviště. Podle stěžovatelky je i stavba parkoviště stavbou na pozemku stěžovatelky, ve vztahu k ní měla být proto posouzena předmětná stavba podle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Krajský soud měl případně doplnit dokazování, zda je parkoviště na pozemku stěžovatelky stavbou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [17] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že je v nyní posuzované věci třeba přiměřeně použít § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Krajský soud správně uzavřel, že předmětné ustanovení se vztahuje pouze na „rodinný dům, garáž a další stavby a za-

řízení související s užíváním rodinného domu. Umístění ostatních staveb na hranici pozemku vyloučeno není za předpokladu, že jsou dodrženy obecné požadavky pro odstupy staveb vymezené v § 25 odst. 1 téže vyhlášky. Posledně zmiňovaným ustanovením je zaručena také obecná ochrana sousedských práv, které se stěžovatelka domáhá.

[18] Neexistence zvláštní úpravy (nad rámec obecných požadavků) pro jiné typy staveb než rodinné domy, garáže a další stavby a zařízení související s užíváním rodinného domu není v rozporu se stavebním zákonem z roku 2006, který takový požadavek nestanoví. Vymezení typů staveb, pro které budou platit zvláštní pravidla pro vzájemné odstupy staveb, bylo volbou zákonodárce (resp. orgánu, kterému zákonodárce svěřil pravomoc upravit podrobnosti pro umístování staveb podzákonným předpisem).

[19] Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se měl použít § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ve vztahu k ostatním stavbám alespoň „*přiměřeně*“. Určitou právní normu lze užít „*přiměřeně*“ na právní vztahy, na které výslovně nedopadá, pouze výjimečně, zpravidla tehdy, neobsahuje-li příslušný právní předpis vlastní úpravu (srov. např. usnesení ze dne 26. 1. 1996, sp. zn. I. ÚS 244/95, č. 1/1996 Sb. ÚS, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že *podle § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, týkajícího se subsidiárního použití občanského soudního řádu v řízení před Ústavním soudem, § 58 o. s. ř. o prominutí zmeškání lhůt nelze použít, neboť přiměřené použití občanského soudního řádu je možné pouze za podmínky, že zákon č. 182/1993 Sb. nestanoví nic jiného. Článek 43 odst. 1 písm. b) citovaného zákona však neskýtá dispoziční volnost, srov. také čl. 41 Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, dostupných na www.vlada.cz, podle kterého „[s]lova „*přiměřeně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy“).*

[20] Přiměřené použití zvláštní úpravy stanovené v § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. proto není namístě tam, kde je vytvořen skutkový základ pro použití jiné konkrétní právní normy, která věc upravuje, v tomto případě § 25 odst. 1 téže vyhlášky. Pokud by byl přijat výklad stěžovatelky, že by se požadavky zmiňovaného ustanovení měly vztahovat přiměřeně i na ostatní stavby, do značné míry by tím došlo k popření rozdělení právní úpravy na obecnou a zvláštní.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že při umístění předmětné stavby nebyly dodrženy požadavky § 25 odst. 1 citované vyhlášky a že správní orgány nepřihledly ke značným rizikům spojeným s možným sesuvem sněhu.

[22] Při vypořádání odpovídající námitky stěžovatelky v územním řízení stavební úřad poukázal na to, že § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. neobsahuje pro předmětný druh stavby (sklad zahradní techniky) konkrétní vzdálenost od hranice se sousedním pozemkem. Stěžovatelka neupřesnila, jaká konkrétní odstupová vzdálenost nebyla dodržena. Minimální vzdálenost mezi objektem skladu zahradní techniky a hranicí pozemku, který je ve vlastnictví stěžovatelky, je přitom 0,8 m v kolmém průmětu. Na základě předložených podkladů a kladných stanovisek dotčených orgánů stavební úřad uzavřel, že podmínky § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. byly dodrženy. Navržený odstup mezi sousedními stavbami umožňuje podle stavebního úřadu jejich údržbu.

[23] V odvolacím řízení stěžovatelka setrvala na svém stanovisku, že nebyla dodržena odstupová vzdálenost a poukázala na možný sesuv sněhu ze skladu techniky na sousedící parkoviště. Žalovaný se ztotožnil s názorem stavebního úřadu a odkázal na textovou část projektové dokumentace, kde je problematika možného spadu sněhu řešena. Detailní řešení pak bude obsahovat projektová dokumentace pro účely stavebního řízení.

[24] V žalobě i v kasační stížnosti stěžovatelka polemizovala se závěry správních orgánů pouze v obecné rovině a setrvala na ná-

mitce, že nebyla dodržena odstupová vzdálenost podle § 25 odst. 1 citované vyhlášky. Nedodržení odstupové vzdálenosti pak spojovala pouze s možným vznikem škody, ke které by mohlo dojít sesuvem sněhu ze střechy skladu zahradní techniky na parkoviště, které se nachází na pozemku stěžovatelky. Stěžovatelka však neupřesnila, jaká konkrétní odstupová vzdálenost nebyla dodržena, ani nevysvětlnila, proč nepovažuje vzdálenost 0,8 m za dostatečnou k zamezení nebezpečí spadu sněhu a proč nepovažuje opatření navržená v projektové dokumentaci (na střeše mají být osazeny z důvodu zamezení spadu sněhu střešní zachytávače a střešní žlaby mají být opatřeny zařízením pro vyhrívání) za dostatečná.

[25] Stěžovatelka tedy nijak nezpochybnila správnost závěrů správních orgánů týkajících se dodržení odstupových vzdáleností. Její námitky nemohly být úspěšné s ohledem na jejich obecnost. Správní soudnictví není založeno na zásadě vyšetřovací a soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu. Je-li žalobní bod způsobilý projednání, soud jej posoudí v té míře obecnosti, v níž byl formulován. Míra podrobnosti žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (blíže viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[26] Stěžovatelce lze přisvědčit, že krajský soud nesprávně uzavřel, že na pozemku stěžovatelky není umístěna žádná stavba. Takový závěr neměl dostatečnou oporu ve zjištěných skutkových okolnostech. V žalobě stěžovatelka uvedla, že se na jejím pozemku nachází parkoviště. Krajský soud však neměl ve spisu dostatek podkladů pro posouzení, zda je předmětné parkoviště na uvedeném pozemku stavbou ve smyslu stavebního práva (§ 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006).

[27] Pro posouzení odstupových vzdáleností staveb je rozhodná povaha daného objektu jako stavby ve smyslu stavebního práva, nikoliv občanského práva. S ohledem na smysl předmětné právní úpravy není podstatné,

zda se jedná o samostatnou nemovitou věc v právním smyslu, která je způsobilá být předmětem občanskoprávních vztahů. Rozhodným kritériem je, zda se jedná o stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Podle tohoto ustanovení se stavbou rozumí „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání*“. Stavba podle stavebních předpisů tedy nemusí být samostatnou věcí v právním smyslu.

[28] Skutečnost, že parkoviště není považováno za stavbu ve smyslu občanského práva (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 28 Cdo 1470/2010), proto nebrání závěru, že parkoviště může být stavbou pro účely stavebního práva [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 Afs 24/2008-63, č. 1752/2009 Sb. NSS, který považoval za stavbu ve smyslu stavebního práva zpevněnou betonovou plochu určenou ke skladování zboží a parkování automobilů, ačkoliv se nejednalo o stavbu ve smyslu občanského práva, srov. také § 103 odst. 1 písm. e) bod 17 a § 104 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb., které jako stavby označují „*manipulační a odstavné plochy*“, nebo § 24 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který vztahuje zvláštní požadavky na umístování staveb také na „*odstavná a parkovací stání*“]. Pro posouzení povahy parkoviště umístěného na pozemku stěžovatelky nejsou ve správním ani soudním spisu založeny žádné podklady.

[29] Výše popsané pochybení krajského soudu však nemělo vliv na zákonnost jeho rozsudku, protože krajský soud správně uzavřel, že požadavky § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nebyly porušeny. Pro posouzení námitky dodržení odstupových vzdáleností nebylo nezbytné postavit najisto, zda je parkoviště umístěné na pozemku stěžovatelky stavbou ve smyslu stavebního práva, a zda tedy má být umístovaná stavba skladu zahradní techniky posouzena i z hlediska § 25 odst. 1 citované vyhlášky. Správní orgány totiž postu-

povaly podle předmětného ustanovení a posoudily odstupové vzdálenosti umísťované stav-

by od sousedních staveb, včetně pozemku stě-
žovatelky, na němž se nachází parkoviště. (...)

2968

Stavební řízení: právo na soukromí

k § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)^{*)}

Požadavek žalobkyně, aby vlastník sousední nemovitosti odstranil (§ 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006) stavební úpravy (zde terasu), jež umožňují ve vysoké míře zasahovat do dlouhodobě zavedené úrovně soukromí v daném místě, je oprávněný bez ohledu na to, zda došlo ke konkrétním zásahům do práva žalobkyně na soukromí, či nikoliv. Rozhodující je skutečnost, že stavba terasy svým vysokým potenciálem způsobovat zásahy nad míru přiměřenou poměrům narušila zavedený a žalobkyní legitimně očekávaný rozsah soukromí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 4 As 97/2013-40)

Věc: Jana P. proti Magistrátu města Brna, za účasti RNDr. Jitky Ch., o povolení změny stavby, o kasační stížnosti osoby zúčastněné.

Úřad městské části Brno-Černovice (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 19. 10. 2011 dodatečně povolil změnu stavby osoby zúčastněné na řízení, a to: „*Přístavby ocelové konstrukce k bytovému domu Štolcova 52b, Brno na pozemkové parcele č. 715 k. ú. Černovice, která je zakotvena do zídky na pozemkové parcele č. 715 k. ú. Černovice, sousedící s pozemkovou parcelou č. 716 k. ú. Černovice*“.

Žalobkyně podala odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 1. 2012 zamítl, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání dospěl žalovaný k závěru, že stavební úřad řádně vypořádal námitku žalobkyně týkající se zásahu do jejího soukromí a posoudil stavbu v souladu s § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 23. 5. 2013, čj. 62 A 22/2012-117, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku

soud zvážil umístění stavby v řadové zástavbě rodinných domů, její tvar a velikost, popis stavby v žádosti o vydání dodatečného povolení stavby a definici stavby „terasa“ nalezenou na otevřené internetové encyklopedii Wikipedia. Na základě těchto skutečností dospěl soud k závěru, že stavba mohla fungovat i jako terasa a její existence tedy umožňovala zasahovat do práva žalobkyně na soukromí. Soud zdůraznil potencialitu rizika zásahu, neboť dříve či později by k zásahu do soukromí došlo. V řadové zástavbě není obecně možné dosáhnout úplného soukromí. Stav před postavením terasy, kdy mezi jednotlivými dvory byly zbudovány toliko zídky, zabezpečoval určitou míru soukromí, zjevně existoval dlouhodobě a žalobkyně jej jako takový vnímala. Tento *status quo* byl ale narušen právě postavením terasy. Soud současně poukázal na to, že pokud by stavba sloužila pouze k průchodu na zahradu, bylo by legitimní požadovat po žalobkyni strpění tohoto zásahu. Stavba však mohla současně plnit i funkci terasy a žalobkyně by byla nucena strpět mimořádné zásahy imisi pohledem, které by výrazně zasa-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2013 byl § 129 odst. 3 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

hovaly do jejího práva na soukromí. Po žalobkyni není možné požadovat, aby v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145, odvrátila zásahy do svého soukromí zřízením bariéry, která by musela dosahovat výšky čtyř metrů. Situace by byla odlišná v případě umístění nové stavby v sousedství, jež by nutně znamenala snížení míry soukromí. Proti tomu bylo nutné posoudit odlišně případ rozšiřování stavby stávající, kdy žalobkyně legitimně počítala s určitou mírou soukromí, která byla snížena. Soud odkázal i na § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, samotnou námitkou zastínění dvorku žalobkyně se však nezabýval, neboť shledal argumenty týkající se zásahu do práva žalobkyně na soukromí za dostatečně závažné pro konstatování nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

Proti rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítla, že posuzovaná stavba nebyla terasou, nýbrž podestou. Stavba nebyla jako terasa zamýšlena a nebude tomuto účelu sloužit. K využití podesty stěžovatelka uvedla, že je tak malých rozměrů, že by bylo vyloučeno její komfortní využití početnou rodinou. Navíc je podesta dřevěná, a proto by se nedala využívat např. ke grilování. Soud podle stěžovatelky opomenul zjištěný skutkový stav a prezentoval toliko svoje domněnky, přičemž jeho úvahy nevycházely ze spisu ani ze situace na místě samém.

Podle stěžovatelky dospěl soud k nesprávnému závěru, že by žalobkyně mohla být kvůli předmětné stavbě obtěžována imisí pohledem. Stěžovatelka uvedla, že „[o] *imisí lze hovořit jen v mimořádných situacích, při kterých by bylo soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka sousední nemovitosti*“, což doložila rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 5. 9. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1150/99, a ze dne 12. 12. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1629/99. Dále se neztotožnila s odůvodněním soudu, že byla dána mimořádná míra obtěžování využíváním stavby k rekreačním účelům. Každá terasa by pak potenciálně znamenala mimořádný zásah do soukromí.

Soud řádně neodůvodnil, z jakého důvodu shledal stavbu za mimořádný zásah do soukromí žalobkyně. K otázce soukromí odkázala stěžovatelka i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2013, čj. 8 As 20/2011-131, v němž se soud vyjádřil ke vztahu vlastnického práva a práva na soukromí v zastavěném území obce. Dále odkázala na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 13/2010-145, podle něhož nemůže vlastník sousední nemovitosti zcela vyloučit stavební změny v sousedství a musí případně sám podniknout kroky, aby provedl opatření proti obtěžování. Stěžovatelka vytkla krajskému soudu, že se odchýlil od ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu a pominul judikatorní závěry, podle nichž nemá žádný vlastník právo omezovat všechny stavební úpravy na vedlejším pozemku, vyjma mimořádných situací, které musí být řádně odůvodněny.

Žalobkyně v domě vůbec nebydlela a dvorek nikdy nevyužívala k odpočinkovým aktivitám. Přesto ani jiná osoba, která by se mohla do domu žalobkyně nastěhovat, by nemohla mít legitimní očekávání na zachování stále stejné úrovně soukromí. Otázka omezení soukromí byla jen hypotetickým problémem, jež reálně nenastal. K mimořádnému zásahu do soukromí žalobkyně proto vůbec nedošlo. Navíc míra případného zásahu do soukromí byla nižší, protože dvorek sloužil jako průchozí místo pro uskladnění věcí, což soud ve svém rozhodnutí nezohlednil. Sama žalobkyně zbudovala před několika lety nový vikýř, s jehož stavbou stěžovatelka souhlasila, přestože rovněž zasahuje do jejího soukromí.

Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil s argumentací stěžovatelky v kasační stížnosti. Podotkl, že právo na soukromí je u řadových zástaveb značně omezeno samotným způsobem výstavby. Soud přitom opomenul skutečnost, že stěžovatelka vidí na dvorek žalobkyně již nyní z oken svého domu. Přístavby v řadových zástavbách navíc bývají běžně povolovány, aniž by byl namítán zásah do soukromí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud nepokládá pro posouzení funkce stavby za důležité, jak ji stěžovatelka nebo žalobkyně nazývají a jak byla označena ve správním řízení. Otázka označení stavby by mohla být akademickým sporem, hledání jejího řešení ale není příliš účelné pro stanovení míry, v jaké stavba omezuje právo na soukromí žalobkyně. Přesto se zcela prokazatelně o terasu jedná. V projektové dokumentaci byl stavební záměr od začátku zpracován jako „*přístavba terasy*“ a plošina stavby je, nehledě na její zamýšlené využití, svými rozměry dostatečně prostorná, aby na ní bylo možné trávit relaxací volný čas, což dokládá i fotodokumentace doložená stěžovatelkou i žalobkyní. Námitka, že si krajský soud vytváří domněnky, jelikož zjištěný skutkový stav neodpovídá spisovým materiálům, by stavěla soudce do role „*mechanického stroje aplikujícího slovo od slova literu zákona*“, který by měl zapovězeno vytvářet si vlastní úsudek.

Zbudované komfortní sezení a velikost rodiny stěžovatelky nehrají při vymezování funkce stavby roli. Nikdo nepochybuje o tom, že na velké terase může sedět více lidí, na menší terase méně a na nejmenší třeba jen jeden. K zásahu do práva na soukromí může docházet ve všech případech. Nejvyšší správní soud postrádá ze strany stěžovatelky argument, z jakého důvodu byla část stavby, označovaná jako podesta, postavena v rozměrech malé terasy, přestože měla zajišťovat „*pouze*“ spojení domu se zahradou. Naproti tomu žalobkyně doložila hrozbu zásahu do soukromí fotografií, na které byl na terase umístěn stolek s jednou židlí a slunečníkem. (...)

Zásahy imisí pohledem do práva na soukromí byly v rozhodovací praxi soudů často řešeny. Citovaným rozsudkem sp. zn. 22 Cdo 1150/99 Nejvyšší soud judikoval, že „*[o]btěžování pohledem je možno považovat za imisi jen v mimořádném případě, pokud je soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka nebo uživatele sousední nemovitosti; při posuzování věci je třeba přihlížet k oprávněným zájmům všech účastníků řízení*“. Při formulování tohoto zá-

věru vycházel ze skutkového stavu daného případu, „*[v] projednávané věci jde o nemovitosti umístěné v městské zástavbě, kde nelze dosáhnout úplného soukromí, pokud jde o možný pohled do oken. Podle zjištění odvolacího soudu pohled z přístavby do žalobcových oken sice možný bude, ovšem pouze v omezené míře a za vynaložení určitého úsilí – výrazného vyklonění z oken přístavby, případně přes zábradlí terasy. I když lze připustit, že tento stav může žalobce (popř. nájemníci bytů v jeho domě) pociťovat ve srovnávání s dosavadním stavem jako obtěžování, nejde o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům v souvislé zástavbě. Proti takovému obtěžování se může žalobce bránit např. umístěním záclon nebo žaluzií, nemůže se však domáhat ochrany podle § 127 odst. 1 občanského zákoníku*“. Napadená terasa je rovněž postavena v městské zástavbě řadových domů, avšak míra zásahu do soukromí žalobkyně je zcela odlišná. Z terasy je v plné míře vidět na dvorek žalobkyně, popřípadě i do oken jejího domu, a není nutné k tomu vynakládat žádné zvláštní úsilí. Žalobkyně se navíc, jak dovodil i krajský soud, nemůže účinně bránit, protože ochrana by vyžadovala postavení bariéry o výšce několika metrů (oproti situaci v citovaném rozsudku sp. zn. 22 Cdo 1150/99, kdy k ochraně postačovaly záclony nebo žaluzie).

Podobně v citovaném rozsudku sp. zn. 22 Cdo 1629/99, Nejvyšší soud dovodil, že „*[a]by bylo možno obtěžování pohledem považovat za imisi, muselo by jít o mimořádnou situaci, při které by bylo soustavně a závažným způsobem narušováno soukromí vlastníka nebo uživatele sousední nemovitosti; zpravidla by šlo o případy, kdy vlastnické právo by bylo zneužíváno k nahlížení do sousední nemovitosti za účelem narušování soukromí sousedů anebo by došlo ke stavební změně, umožňující nahlížení do dosud uzavřených prostor, přičemž tuto změnu by neodůvodňovaly oprávněné zájmy toho, kdo změnu provedl. Při posuzování věci je třeba přihlížet k oprávněným zájmům všech účastníků řízení. Je též třeba vycházet ze skutečnosti, že obecně nelze*

ukládat těm, kdo mají faktickou možnost nahlížet do cizích oken, aby provedli taková opatření, kterými by tuto možnost vyloučili; to by znamenalo, že vlastníci nemovitostí by byli nuceni je ohradit takovým způsobem, že by z nich nebyl možný výhled na cizí nemovitosti, resp. by byli nuceni zřizovat okna situovaná jen tak, že by z nich nebylo vidět sousední nemovitosti. Stejně by bylo třeba ohradit veřejná prostranství, ze kterých je vidět např. do oken bytů. Proto je – v souladu s dlouhodobě respektovanými zvyklostmi – na tom, kdo se cítí být obtěžován pohledem, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila. Tomu odpovídá praxe pořizování záclon, závěsů, žaluzií, neprůhledných plotů apod., těmi, kdo nechtějí být takto obtěžováni, nikoliv těmi, kdo by mohli do domů, příp. jiných nemovitostí nahlížet.“ V případě stěžovatelky však došlo zbudováním terasy ke značné změně poměrů vytvořením pohledu zcela nové kvality. Dvorek žalobkyně, tedy relativně uzavřený prostor, chránily v původním uspořádání určitou měrou boční zidky. Zorné pole při výhledu z okna je, v závislosti na míře vyklonění, relativně omezené a pohled ven vyžaduje určitý záměr. Přestože i cílenými pohledy z oken je možné zasáhnout soukromí vlastníka sousední nemovitosti, při výkonu vlastnického práva v souladu s dobrými mravy jsou nežádané pohledy marginální. Naopak terasa je *a priori* určena k trávení volného času, výhled z ní je neomezený a bezděčně je možné pohledem registrovat okolní dění. Zásah do práva žalobkyně na soukromí dosahuje proto daleko vyšší intenzity.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rovněž řešil poměr práva na soukromí a vlastnického práva spočívajícího v realizaci stavebních záměrů. Z jeho výše uvedeného rozsudku čj. 7 As 13/2010-145 abstrahovala stěžovatelka závěr, že „[p]okud se totiž nejedná o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům, je přednostně na tom, kdo se cítí být obtěžován, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila“. Rovněž vycházela ze závěru, že „[s]těžovatelé [vlastníci nemovitosti, kterých se

dotýkalo zbudování stavby na sousedním pozemku, pozn. soudu] *si nemohou osobovat právo na to, aby byla vyloučena každá stavební změna v jejich sousedství, která by podstatně snížila míru jejich soukromí*“. V daném případě šlo o stavbu bytového domu s 23 byty ve vzdálenosti 10 metrů od pozemkové hranice a 17 metrů od domu dotčených vlastníků, což je nesrovnatelná situace s případem stěžovatelky. V souzené věci však byla terasa postavena na samotném rozhraní pozemků, pohled na nemovitost žalobkyně je z ní bezprostřední a vzhledem k prostorovému uspořádání není možná ochrana zřízením optické bariéry.

Svou rozhodovací praxi potvrdil Nejvyšší správní soud i citovaným rozsudkem čj. 8 As 20/2011-131, ve kterém řešil stavbu vikýřů. Stěžovatelka uvedla, že se jedná o skutkově podobnou situaci a vyvozené právní závěry vztáhla na svůj případ. Přestože právní věty jsou abstraktnějšími závěry s širokým potenciálem k aplikaci na skutkově podobné případy, nemají všeobecnou platnost (nejsou právními normami), nejsou nepřekonatelné a jejich závaznost je pouze v rovině argumentační. Stavbu terasy a stavbu vikýře nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu považovat za skutkově obdobné případy. Zatímco pohled z okna vikýře působí při dodržování základních pravidel slušnosti pouze jako nahodilý zásah do soukromí sousedů, při pobytu na terase – stavbě určené primárně k relaxaci – jsou zásahy z povahy věci soustavné, dlouhotrvající a nikoliv nahodilé. Proto je nesprávný i závěr, že postavením terasy nebude ve vyšší míře narušeno soukromí žalobkyně proto, že je do něj již nyní možné zasahovat pohledy z oken. Oproti případům uvedeným v citované judikatuře je závažnost a rozsah zásahu do práva žalobkyně na soukromí vyšší a není dobře možné se proti němu bránit. Terasy tedy mají oproti oknům a vikýřům nesrovnatelně vyšší potenciál k zásahu do práva na soukromí. Pokud stěžovatelka v minulosti schválila žalobkyni stavbu vikýře, byl to ústupek, který z hlediska míry ochrany soukromí neodpovídá požadavku na schválení terasy. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že kraj-

ský soud se ve svých právních závěrech neodchýlil od ustálené judikatury, protože správně dospěl při skutkově odlišném případě k odchylnému závěru a tento postup srozumitelně a dostatečně odůvodnil. Při posuzování místních poměrů přitom krajský soud vycházel z charakteru příslušné zástavby. Právo žalobkyně na soukromí nevyvodil pouze na základě jednoho konkrétního zásahu. Naopak vzal v potaz i atmosféru místa a míru soukromí, která zjevně dlouhodobě dosahovala určité úrovně. Sporná terasa nese potenciál změnit místní podmínky a ovlivnit míru soukromí žalobkyně nad míru přiměřenou poměrům.

Výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 13/2010-145 vymezuje míru obtěžování následovně: „*Pokud se totiž nejedná o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům, je přednostně na tom, kdo se cítí být obtěžován, aby provedl opatření, která by tomuto obtěžování zabránila. [...] Stěžovatelé si nemohou osobovat právo na to, aby byla vyloučena každá stavební změna v jejich sousedství, která by podstatně snížila míru jejich soukromí.*“ Pokud se však *a contrario* jedná o obtěžování mimořádné, převyšující míru přiměřenou poměrům, nebylo by spravedlivé požadovat na tom, kdo se cítí být obtěžován, aby byl nucen provádět ochranná opatření; naopak má právo se domáhat ochrany. Oprávněným krokem je i požadavek, aby vlastník sousední nemovitosti neprováděl takové stavební změny, jež umožňují zasahovat do soukromí mimořádně intenzivním způsobem, zvláště pokud je určitá úroveň soukromí v daném místě dlouhodobě zavedena.

Přestože ještě nemuselo dojít ke konkrétním zásahům do práva žalobkyně na soukromí, stavba terasy narušila zavedený a žalobkyní legitimně očekávaný rozsah soukromí, a to svým vysokým potenciálem způsobovat zásahy nad míru přiměřenou poměrům. Předmětnou terasu umístěnou nad úroveň stávající

cí ohradní zdi přímo na hranici sousedního pozemku lze s trochou nadsázky přirovnat k tribuně, z níž lze sledovat každý detail „*chráněného prostoru*“ dvora umístěného za domem žalobkyně. Míra soukromí se přitom nepojí pouze k osobě žalobkyně, k jejím způsobům užívání dvorku, popřípadě k druhům vykonávaných činností, jak se mylně domnívá stěžovatelka. Váže se prvotně na institut vlastnictví, jehož výkon je chráněn přímo zákonem vymezením sousedských práv v § 127 odst. 1 občanského zákoníku, kde podle generální klauzule „*[v]lastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv*“. Omezené nakládání s vlastnictvím nachází dokonce svůj základ již v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož „*[v]lastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Je legitimním požadavkem udržet určitou míru soukromí u nemovitosti z titulu vlastnictví i *pro futuro* nehledě na chvilkovou (ne)přítomnost vlastníků, jak správně dovodil krajský soud. Navíc je logické, že při přezkumu rozhodnutí správních orgánů se řeší sousedské vztahy především v rámci námitek ve stavebním řízení. Nejde proto o konkrétní spory týkající se imisí, nýbrž se řeší potencialita vzniku možných budoucích sporů. Na základě vyhodnocení námitek činí stavební úřad rozhodnutí, zda je stavební záměr přijatelný, nebo zda by nepřiměřeně zasahoval do zájmů určitých účastníků ve prospěch jiných a přijatelný není. Kromě hledání výsledku v souladu s veřejným zájmem je úkolem stavebního úřadu i ochrana práv vlastníků sousedních nemovitostí. Konkrétní zásahy do práva na soukromí, které stěžovatelka postrádala v rozsudku krajského soudu, řeší soudy v občanském soudním řízení.

Katastr nemovitostí: oprava údajů v katastrálním operátu

k § 151p odst. 4 občanského zákoníku ve znění zákonů č. 509/1991 Sb. a č. 443/2006 Sb.)*

k § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1999 Sb.

I. Katastrální úřad může v řízení o opravě chyby katastru činit jen základní a jednoduché právní úvahy vycházející z obsahu jím zkoumaných listin a nemůže řešit sporné právní otázky (§ 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky).

II. K posouzení právní otázky, zda podle § 151p odst. 4 občanského zákoníku z roku 1964 ve znění zákona č. 443/2006 Sb. věcné břemeno zřízené ve prospěch určité právnické osoby zaniklo v důsledku jejího zániku i tehdy, šlo-li o zánik v důsledku fúze, tedy s právním nástupnictvím, anebo zda v takovém případě věcné břemeno přešlo na nástupnickou právnickou osobu i přesto, že původní právnická osoba fúzí zanikla a její majetek přešel na jejího právního nástupce, není oprávněn katastrální úřad v řízení o opravě chybného údaje v katastru. Je tedy na dotčených subjektech, aby se s touto právní otázkou obrátily na příslušný soud, který o ní v občanskoprávním řízení rozhodne.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 As 90/2012-65)

Věc: Akciová společnost Smart Money proti Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Českých Budějovicích, za účasti společnosti s ručením omezeným Manhattan Development, o opravu chyby v katastru nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Katastrální úřad pro Jihočeský kraj, Katastrální pracoviště Písek (dále „katastrální úřad“), dne 25. 5. 2011 rozhodl, že nevyhoví nesouhlasu žalobkyně s provedenou opravou chyby v katastru nemovitostí s tím, že v katastrálním operátu pro k. ú. Písek bude i nadále vyznačeno věcné břemeno užívání nebytových prostor v domě č. p. 175 ve vlastnictví žalobkyně ve prospěch osoby zúčastněné na řízení jako osoby oprávněné z věcného břemene.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí katastrálního úřadu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 8. 2011 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 28. 3. 2012, čj. 10 A 87/2011-130, zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že předmětem sporu bylo, zda je žalobkyně jako vlastník domu č. p. 175 v Písku omezena

věcným břemenem ve prospěch osoby zúčastněné na řízení spočívajícím v užívání nebytových prostor v tomto domě. Krajský soud zaujal názor, že katastrální úřady nemohou v řízení podle § 8 katastrálního zákona odstraňovat spory týkající se vlastnického práva či práva obdobného tomuto právu. Žalovaný proto správně poukázal na skutečnost, že ohledně předmětného věcného břemene existuje spor, který může řešit pouze příslušný soud s tím, že v dané věci je vedeno u Krajského soudu v Českých Budějovicích občanskoprávní řízení pod sp. zn. 6 Co 967/2008. Toto řízení nebylo v době vydání napadeného správního rozhodnutí pravomocně skončeno. Katastrální orgány nemohou řešit otázku, zda na nemovitosti vážne věcné břemeno, ale zda má být na základě listin toto věcné břemeno evidováno, či nikoliv. Namítala-li žalobkyně nesprávnost postupu správních orgánů v otázce zániku oprávněné právnické osoby, tuto otázku nepřisluší

* S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

správním orgánům řešit. Z listin, které jsou součástí správního spisu, není jednoznačně zřejmé, že došlo k obchodním transakcím tvrzeným v žalobě, v důsledku nichž by byla potvrzována skutečnost zániku společnosti JULIUS MEINL Pramen, a. s., a tudíž výmaz této společnosti z obchodního rejstříku. Naopak z těchto listin vyplývá, že předmětné věcné břemeno je zapsáno ve prospěch společnosti JULIUS MEINL Praha, spol. s r. o. a posléze společnosti Alfa Real Estate s. r. o. Podle výpisu z obchodního rejstříku společnost JULIUS MEINL Praha byla vymazána a zanikla ke dni 1. 12. 2006. Žalobkyně požádala dne 19. 1. 2011 katastrální úřad o výmaz práva odpovídajícího věcnému břemenu s odůvodněním, že toto právo není již léta vykonáváno a osoba oprávněná z věcného břemene zanikla. Katastrální orgány nebyly schopny na základě předložených listin určit, zda právnická osoba, jejíž zánik žalobkyně namítala, skutečně zanikla a současně zaniklo i věcné břemeno. Krajský soud zdůraznil, že katastrálním orgánům nepřísluší rozhodovat o tom, zda právnická osoba zanikla a následně zaniklo i věcné břemeno. V napadeném správním rozhodnutí bylo vysvětleno, jaké listiny, na jejichž základě byly záznamy provedeny, vzaly správní orgány v úvahu a krajský soud v tomto postupu neshledal pochybení. Listiny předložené správním orgánům, stejně jako dostupné důkazy, byly hodnoceny správně. V tomto směru byla žalobkyně správně odkázána s řešením sporu ohledně zániku právnické osoby a s tím souvisejícími otázkami zániku předmětného věcného břemene, na příslušný soud.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítala, že katastrální úřad postupoval nesprávně, neboť došlo k zániku osoby oprávněné z věcného břemene a nedošlo k jeho přechodu ani převodu při prodeji podniku nebo jeho části. Poukázala na úpravu obsaženou v § 151p odst. 4 občanského zákoníku z roku 1964, podle kterého patří-li právo odpovídající věcnému břemenu určité osobě, věcné břemeno zanikne nejpozději její smrtí nebo zánikem. Teprve novelizací provedenou zákonem

č. 443/2006 Sb. byla s účinností od 18. 9. 2006 provedena změna, že věcná břemena zřízená v souvislosti s provozem podniku přecházejí při jeho převodu či přechodu na nabyvatele podniku. Podle stěžovatelky ještě před účinností novely zanikl původní oprávněný z věcného břemene, a s ním i věcné břemeno. Tyto skutečnosti byly přitom katastrálnímu úřadu doloženy příslušnými výpisy z obchodního rejstříku. Je nerozhodné, zda po zániku právnických osob došlo k převodu jejich jmění na právního nástupce, podstatné je, že zanikly před 18. 9. 2006. Věcné břemeno tudíž nemělo na koho přejít. I předchozí kroky katastrálního úřadu, který původně vymazal věcné břemeno z důvodu zániku oprávněné osoby, vyvrací závěr krajského soudu, že katastrální úřady nejsou oprávněny vyhodnotit otázku zániku právnické osoby. Naopak, jsou toho schopny, oprávněny, ale i povinny. Oprava chyby v katastrálním operátu spočívající v tom, že jako oprávněný z věcného břemene je v operátu uveden právní nástupce původního oprávněného, tak je podle stěžovatelky nezákonná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona katastrální úřad na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví chybné údaje katastru, které vznikly „zřejmým omylem při vedení a obnově katastru“.

Otázkou opravy chyby katastru se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, čj. 7 As 187/2012-31, v němž k důvodům opravy podle citovaného ustanovení uvedl: *„Je potřeba zdůraznit, že omyl ve smyslu § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona musí být zřejmý, tj. jednoznačně seznatelný. Postupem podle § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona nelze napravit jakýkoliv nesoulad mezi evidovanými údaji a skutečností. Pokud subjekt namítá existenci chyby, která je nejasná nebo sporná, může se ochrany svých práv domoci především u civilních soudů, například cestou žaloby*

na určení existence jím tvrzeného práva [§ 80 písm. c) o. s. ř.]. Závěr o tom, že tvrzená chyba v údajích evidovaných v katastru nemovitostí není zřejmým omylem, tedy sám o sobě nemůže být považován za odmítnutí spravedlnosti. Subjekt dotčený touto chybou má vždy otevřenu cestu, jak se u soudu domoci věcného přezkumu toho, zda mu dané právo svědčí, či nikoliv. Je přitom na něm, aby správně vyhodnotil, pro který procesní postup jsou splněny zákonné podmínky.“ Dále v rozsudku ze dne 24. 4. 2013, čj. 7 As 131/2012-32, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „řízení o opravě chyb v katastrálním operátu slouží k uvedení údajů katastru do souladu s listinami založenými ve sbírce listin. Opravou má být pouze dosaženo souladu mezi evidovanými a skutečnými údaji. Katastrální úřad tak posuzuje toliko soulad zakreslení hranice v katastrální mapě s podklady, které má k dispozici, a za stav katastru a v něm uvedené údaje odpovídá.“

Katastrální úřad je tedy oprávněn (a povinen) opravit pouze takové údaje katastru, které jsou chybné v důsledku zřejmého omylu. To znamená, že musí existovat rozpor mezi údaji katastru a listinami založenými ve sbírce listin. Zápis v katastru je podmíněn jednak existencí listiny, jednak tím, že tato listina má určitý obsah a že z jejího obsahu vyplývá závěr o existenci či neexistenci určitých práv nebo povinností vztahujících se k nemovitosti. Katastrální úřad se sice nevyhne vedle ověření, že určitá listina existuje a splňuje předepsané formální a obsahové náležitosti, také v určité míře i její interpretaci, tedy vyvození, jaká práva nebo povinnosti z listiny vyplývají, ale při opravě chybného

údaje katastru však nemůže katastrální úřad vybočit ze své evidenční role a při rozhodování o opravě chybného údaje fakticky nalézat právo, tedy i posuzovat, za jakých podmínek práva vznikají, zanikají, mění se jejich obsah, přecházejí na jiné osoby apod. To přísluší pouze soudům v občanskoprávním řízení. Proto katastrální úřad může v řízení o opravě chyby katastru činit jen základní a jednoduché právní úvahy vycházející z obsahu jím zkoumaných listin a nemůže řešit sporné právní otázky.

Sporným mezi stěžovatelkou a žalovaným je výklad soukromého práva, a to zda podle § 151p odst. 4 občanského zákoníku z roku 1964 ve znění zákona č. 443/2006 Sb. věcné břemeno zřízené ve prospěch určité právnické osoby zaniklo v důsledku jejího zániku i tehdy, šlo-li o zánik v důsledku fúze, tedy s právním nástupnictvím, anebo zda v takovém případě věcné břemeno přešlo na nástupnickou právnickou osobu i přesto, že původní právnická osoba fúzí zanikla a její majetek přešel na jejího právního nástupce. K řešení této soukromoprávní otázky není v žádném případě oprávněn správní orgán v řízení o opravě chybného údaje v katastru. Je tedy na dotčených subjektech, konkrétně na stěžovatelce a osobě zúčastněné na řízení, aby se s touto právní otázkou obrátily na příslušný soud, který o ní v občanskoprávním řízení rozhodne. Teprve pravomocné rozhodnutí soudu bude listinou podle § 7 odst. 1 věty první zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, na základě níž bude možno provést záznam o právu odpovídajícím věcnému břemenu v katastru nemovitostí.

Opatření obecné povahy: stavební uzávěra ve formě územního rozhodnutí

k § 32 odst. 1 písm. d) a § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)^{*)}

I. Stejně jako v případě nařízení obce podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, i stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) téhož zákona je třeba pojímat jako opatření obecné povahy, neboť i na územní rozhodnutí o stavební uzávěře je po materiální stránce třeba nahlížet jako na opatření obecné povahy, přičemž materiální stránka je pro připsuštění soudního přezkumu rozhodující.

II. Opatření obecné povahy vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nemusí z procesního hlediska odpovídat požadavkům stavebního zákona z roku 2006; postačuje, pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy.

III. Časový rozsah stavební uzávěry nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 4 Ao 9/2011-191)

Prejudikatura: č. 1341/2007 Sb. NSS a 2405/2011 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 92/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 42/97).

Věc: a) Městská část Praha-Suchdol a b) Pavel L. proti hlavnímu městu Praha o návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Dne 23. 4. 1997 vydal odpůrce rozhodnutí o stavební uzávěře, kterou bylo v celkem 77 katastrálních územích (mimo jiné v katastrálním území Suchdol) vymezeno území, na němž je dle souborného stanoviska ke konceptu územního plánu hlavního města Prahy navržena nadřazená komunikační síť. Na dotčeném území bylo zakázáno a) provádět veškeré stavby mimo staveb drobných, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, a to včetně přístaveb, nástaveb a stavebních úprav stávajících staveb, vyžadujících stavební povolení, s výjimkou změn drobných staveb, pokud takto vzniklý celek zůstane nadále stavbou drobnou; b) provádět a zřizovat důlní díla a zařízení; c) zřizovat vinice, sady, lesy, chmelnice, zahrady, hřiště. Nebyly zakázány ani omezeny

udržovací práce. Na základě projednání s dotčenými orgány státní správy v odůvodněných případech, ve kterých nebyla ohrožena ani narušena možnost přípravy a realizace komunikací, bylo možno vydat výjimku ze zákazu. Stavební uzávěra měla být postupně rušena samostatnými rozhodnutími, a to po vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušný úsek předmětné komunikace, nebo zrušena a nahrazena samostatným rozhodnutím v případě změny nebo upřesnění územně plánovací dokumentace, příp. zpracování jiných podkladů (např. projektové dokumentace příslušné stavby).

Dne 29. 12. 2011 navrhovatelé podali návrh na zrušení opatření obecné povahy. Dle jejich názoru se v případě stavební uzávěry vydané ve formě rozhodnutí odpůrce z mate-

^{*)} S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

riálního hlediska jedná o opatření obecné povahy. Stavební uzávěra byla vydána za aplikace § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, kdy účastníkem řízení o stavební uzávěře byl pouze odpůrce jako navrhovatel vydání rozhodnutí, a proto Ministerstvo pro místní rozvoj dne 30. 9. 1997 zamítlo odvolání navrhovatele a) proti tomuto rozhodnutí. Tím podle navrhovatelů došlo k zásahu do práva navrhovatele a) na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a to bez ohledu na skutečnost, že okruh účastníků podle § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 byl rozšířen teprve po vydání napadeného opatření obecné povahy (novelou provedenou zákonem č. 83/1998 Sb. s účinností od 1. 7. 1998). Na podporu svého tvrzení poukázali na nálezh Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97, č. 92/1998 Sb. ÚS. Vycházejíce z § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 navrhovatelé zdůraznili, že stavební uzávěru lze vydat toliko v nezbytném rozsahu, a to včetně rozsahu časového. Časový rozsah napadené stavební uzávěry však byl vymezen v rozporu se zákonem, neboť nebyl navázán na nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, jejíž příprava byla důvodem pro vydání stavební uzávěry a za kterou by měl být považován územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválený usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy dne 9. 9. 1999. Nabytím účinnosti územního plánu, popř. v návaznosti na jeho vydání měla být stavební uzávěra zrušena, k čemuž však do dnešního dne nedošlo. Pokud je její zrušení vázáno teprve na vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušné úseky komunikací, pak již z tohoto důvodu by podle navrhovatelů měla být zrušena; stavební uzávěra není opřena o legitimní a v zákoně stanovený cíl, neboť takový byl dán toliko do vydání územního plánu. Z nepřiměřené délky omezení svých vlastnických práv navrhovatelé dovozují rovněž porušení principu proporcionality; v této souvislosti poukázali na rozsudek Nej-

vyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011-103, č. 2396/2011 Sb. NSS.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 12. 1. 2012 vyjádřil přesvědčení, že v případě napadené stavební uzávěry se nejedná o opatření obecné povahy, neboť to nevyplývá ani z § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, na jehož základě byla stavební uzávěra vydána, ani z rozhodovací praxe soudů; rovněž z § 188 odst. 4 *a contrario* a z § 189a stavebního zákona z roku 2006 lze dovodit její zařazení mezi obecně závazné předpisy. I pokud by se v případě napadené stavební uzávěry jednalo o opatření obecné povahy, znamenal by její přezkum porušení zákazu retroaktivity a zásah do právní jistoty, neboť v době jejího vydání nebyl institut opatření obecné povahy v českém právním řádu vůbec upraven. Odpůrce je přesvědčen, že pokud byla napadená stavební uzávěra vydána v souladu s tehdejšíím zněním § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, přičemž toto ustanovení nebylo zrušeno Ústavním soudem a navrhovatel a) se proti rozhodnutí o zamítnutí svého odvolání proti rozhodnutí o stavební uzávěře ani nebránil ústavní stížností, pak nelze požadovat, aby byla stavební uzávěra zrušena pro rozpor s ústavním pořádkem. Co se týká vymezení časového rozsahu, stavební uzávěra byla přijata v souladu s § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu^{*)}. Platnost a účinnost stavební uzávěry je podle odpůrce třeba dovodit i s přihlédnutím k § 189a stavebního zákona z roku 2006 a k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60, č. 1341/2007 Sb. NSS. Odpůrce se ohradil proti tvrzení, že stavební uzávěra není opřena o legitimní a zákonem stanovený cíl; tímto cílem je zabránit ztížení či znemožnění budoucího využití území, ve kterém je plánována výstavba nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy, která je časově, finančně i co do svého rozsahu mimořádně náročným projektem, jehož realizace je ve veřej-

^{*)} S účinností od 1. 7. 1998 nahrazena vyhláškou č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona; ta byla s účinností od 1. 1. 2007 zrušena stavebním zákonem z roku 2006.

ném zájmu a probíhá postupně a vytrvale; zrušení stavební uzávěry by tento projekt z hlediska funkčnosti ohrozilo a vedlo by k dalšímu nárůstu jeho náročnosti.

Navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrců ze dne 25. 1. 2012 zdůraznili své přesvědčení, že stavební uzávěry vyhlášené podle dřívější právní úpravy musejí splňovat požadavky, které na tento institut klade právní úprava současná. Regulace výstavby na určitém území musí být prováděna výlučně prostřednictvím územního plánu a stavební uzávěra může tento účel plnit pouze přechodně – po dobu přípravy nové územně plánovací dokumentace; to platí, i pokud byla vydána za právní úpravy stavebního zákona z roku 1976. Podotkli, že § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 sice nebyl nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998 zrušen, to však pouze proto, že zákonodárce toto ustanovení ještě předtím sám novelizoval.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 3. 2012, č. j. 4 Ao 9/2011-180, řízení přerušil. Konstatoval, že posouzení právní otázky aktivní procesní legitimace navrhovatele a) jako městské části hlavního města Prahy, která je podstatná pro vydání rozhodnutí, je závislé na výsledku řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, kam byla usnesením třetího senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 3 Ao 9/2011-175, ve smyslu § 17 s. ř. s. postoupena věc, jejímž předmětem byl návrh na zrušení jiného opatření obecné povahy, kde navrhovatelem byla mimo jiné Městská část Praha-Křeslice.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS vyslovil, že *městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.)*. V odůvodnění se věnoval postavení městské části jako subjektu samosprávy a vyslovil, že *„nemá pochybnosti o tom, že městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku“*. Bez ohledu na to však označil za nezpochybnitelné, že městská část

má *„přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno“*, což představuje základní požadavek pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na jeho zrušení. Tento vztah přitom podle rozšířeného senátu vyplývá z práva městské části na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Shledal sice jisté pochybnosti ohledně práva městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu, nicméně konstatoval, že *„podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu platí, že pokud existují pochybnosti o možnosti přístupu nějakého subjektu k soudní ochraně, je vždy namístě rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu“*. Vyloučil, že *„[m]ěstské části vystupují (v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem) v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost. Mají tedy částečnou způsobilost k právním úkonům (a právní subjektivitu). [...] Městská část hlavního města Prahy tedy má v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování.“*

Usnesením rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013, resp. dnem, kdy toto usnesení nabylo právní moci, odpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se v řízení pokračuje.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy – rozhodnutí o stavební uzávěře pro nadřazenou komunikační síť Hlavního města Prahy ze dne 23. 4. 1997 – zrušil.

Z odůvodnění:

III.1 Stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle stavebního zákona z roku 1976 jako opatření obecné povahy

(...) [15] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případě napadené stavební uzávěry, vydané ve formě územního rozhodnutí odpůrců ze dne 23. 4. 1997, se jedná o opatření obecné povahy.

[16] Vyšel přitom ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 6 Ao 2/2009-86, č. 2405/2011 Sb. NSS, podle nichž *účinností zákona č. 127/2005 Sb., kterým byl zaveden do soudního řádu správního institut opatření obecné povahy, se změnila povaha nařízení obce o stavební uzávěře. Takové nařízení již nadále není z materiálního hlediska právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy.* V odůvodnění zdejší soud poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08, v němž Ústavní soud vyslovil, že *„pokud podle nyní účinného stavebního zákona [z roku 2006] se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, a současně je přitom výslovně v přechodném ustanovení § 189a stavebního zákona [z roku 2006] uvedeno, že při změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. 12. 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona, je nutno na nařízení města Mnichovice č. 2/2006 o stavební uzávěře nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy, materiální stránka je přitom rozhodující pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu“.* Nutnost přezkumu nařízení obce o stavební uzávěře jako opatření obecné povahy zdejší soud dovodil i ze závěrů rozsudku ze dne 20. 6. 2007, čj. 1 Ao 3/2007-60, č. 1341/2007 Sb. NSS, na který v jiné souvislosti poukazuje i odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, a v němž Nejvyšší správní soud dovodil platnost a aplikovatelnost nařízení obce o stavební uzávěře vydaných do 31. 12. 2006, nebyla-li v mezidobí výslovně zrušena, i po tomto datu, tedy po zrušení stavebního zákona z roku 1976.

[17] Jako opatření obecné povahy je podle Nejvyššího správního soudu stejně tak třeba hodnotit i stavební uzávěru, která je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci a která nebyla vydána ve formě nařízení obce, nýbrž ve formě územního rozhodnutí odpůrce podle § 41 ve spojení s § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976 a § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb. Stejně jako v případě

nařízení obce podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976, i stavební uzávěry vydané ve formě územního rozhodnutí podle § 32 odst. 1 písm. d) téhož zákona je třeba pojímat jako opatření obecné povahy, neboť i na územní rozhodnutí o stavební uzávěře je po materiální stránce třeba nahlížet jako na opatření obecné povahy, přičemž materiální stránka je pro připuštění soudního přezkumu rozhodující.

[18] Přestože tento právní názor dosud nebyl v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu vysloven jako *ratio decidendi* (důvod rozhodnutí), úvaha v tomto směru se objevila jako *obiter dictum* (řečeno na okraj, nad rámec potřebného odůvodnění) v již citovaném rozsudku čj. 1 Ao 3/2007-60.

[19] Na tomto závěru nemůže nic změnit argumentace odpůrce, že zařazení napadené stavební uzávěry mezi opatření obecné povahy výslovně nevyplývá z § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 1976, přičemž tomuto závěru odporuje rovněž interpretace § 188 odst. 4 a *contario* a § 189a stavebního zákona z roku 2006. Pro právní povahu napadené stavební uzávěry je určující materiální povaha opatření obecné povahy; právě z interpretace § 189a stavebního zákona z roku 2006 přitom vycházel i Ústavní soud ve výše citovaném nálezu. K odlišnému posouzení nemohla vést ani skutečnost, že v době jejího vydání nebyl institut opatření obecné povahy v českém právním řádu vůbec upraven, neboť v tomto případě převažuje zájem na shodné právní kvalifikaci totožných právních aktů bez ohledu na to, kdy a podle kterého stavebního zákona byly vydány. Pokud je připuštění přezkumu napadené stavební uzávěry jako opatření obecné povahy odpůrcem vnímáno jako projev retroaktivity, jedná se o retroaktivitu nepravou, která je za daných podmínek přípustná. (...)

IV.

Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadené stavební uzávěry

(...) [26] Po přezkoumání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh je důvodný.

IV.1 Námitka zásahu do práva na spravedlivý proces, pokud byl jediným účastníkem řízení navrhovatel

(...) [28] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[29] Podle § 34 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném do 30. 6. 1998, „*účastníkem územního řízení o chráněném území a ochranném pásmu či o stavební uzávěře je pouze navrhovatel*“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení ve znění novely provedené zákonem č. 83/1998 Sb., účinném od 1. 7. 1998, „*účastníky územního řízení o chráněném území nebo o ochranném pásmu, o stavební uzávěře a o dělení nebo scelování pozemků jsou navrhovatel a osoby, jejichž vlastnická nebo jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena*“.

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadenou stavební uzávěru, vydanou dne 23. 4. 1997, nelze zrušit z důvodu vydání v rozporu se zákonem stanoveným procesním postupem, a to pouze proto, že tato byla vydána v souladu s (nižším) procesním standardem, jak byl zakotven v tehdy účinném znění stavebního zákona z roku 1976 a podle něhož byl účastníkem řízení o stavební uzávěře pouze (jiný odbor) odpůrce jako navrhovatel vydání rozhodnutí. Odpůrce postupoval v souladu s požadavky tehdejší právní úpravy, což ostatně navrhovatelé ani žádným způsobem nepochybnují, a i kdyby si následně přál svůj postup přizpůsobit právní úpravě, která vstoupila v účinnost ke dni 1. 7. 1998, tedy takřka 15 měsíců po vydání napadené stavební uzávěry, nemohl by tak učinit jiným způsobem, než stavební uzávěru vydat znovu. Právní názor prosazovaný navrhovatelé by tak vedl k absurdním právním následkům, kdy nejen stavební uzávěra, ale fakticky jakékoli opatření obecné povahy by muselo být zrušeno, pokud by se v mezidobí do soudního rozhodování změnila zákonné procesní podmínky pro jeho vydání.

[31] Vyslovené právní hodnocení je patrné i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 22. 4. 2011,

č. j. 5 Ao 2/2011-30, na který ostatně navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrce sami poukazují, vyslovil, že „*má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstat i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům*“. I z tohoto právního názoru je důkazem z opaku (*argumentum a contrario*) nutno dovést, že opatření obecné povahy vydané podle stavebního zákona z roku 1976 nemusí z procesního hlediska odpovídat požadavkům stavebního zákona z roku 2006; postačuje, pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy.

[32] Námitce navrhovatelů nelze vyhovět ani s odkazem na jimi uváděný náleží Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97, č. 92/1998 Sb. ÚS. Důvodem pro zrušení rozhodnutí o stavební uzávěře, které bylo tehdy předmětem posouzení, totiž bylo odepření přístupu k soudu, tedy „*porušení práva na projednání zásahu soudem do práv chráněných ústavním pořádkem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod*“. Současně bylo vysloveno, že „*pokud jde o návrh na zrušení § 34 odst. 1 v původním znění, konstatoval Ústavní soud, že novela stavebního zákona č. 83/1998 Sb. upustila od předchozí úpravy a v novém § 34 odst. 2 výslovně uvedla, že účastníky územního řízení, mezi jinými též o stavební uzávěře, je nejen navrhovatel, ale i osoby, jejichž vlastnictví a jiná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být rozhodnutím přímo dotčena*“. Řízení o návrhu na zrušení tohoto ustanovení proto Ústavní soud zastavil. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní projednávané věci k porušení práva na spravedlivý proces, pro jaké byl vydán citovaný náleží, dojít nemohlo, neboť soudní přezkum napadené stavební uzávěry je garantován, a to právě rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, na který se navrhovatelé obrátili se svým návrhem. Vzhledem k tomu, že již z uvedených důvodů nelze citovaný náleží aplikovat na nyní projednávanou věc, zdejší soud se již nezabýval argumentací odpůrce,

že uvedený nálezh nelze na věc použít, pokud § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ve znění účinném do 30. 6. 1998 nebyl Ústavním soudem výslovně zrušen a pokud se navrhopatel a) proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 30. 9. 1997 o zamítnutí svého odvolání proti rozhodnutí o stavební uzávěře, nebránil ústavní stížností (tak jako stěžovatelé v tehdy projednávané věci).

IV.2 Námitka nezákonného navázání časového rozsahu stavební uzávěry na vydání kolaudačních či jiných rozhodnutí

[33] Navrhovatelé dále poukázali na § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a namítali, že stavební uzávěru lze vydat toliko v nezbytném rozsahu, a to včetně rozsahu časového. Časový rozsah napadené stavební uzávěry však byl vymezen v rozporu se zákonem, neboť nebyl navázán na nabytí účinnosti územně plánovací dokumentace, jejíž příprava byla důvodem pro vydání stavební uzávěry a za kterou by měl být považován územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválený usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 9. 9. 1999, č. 10/5. Nabytím účinnosti územního plánu, popř. v návaznosti na jeho vydání měla být stavební uzávěra zrušena, k čemuž však do dnešního dne nedošlo. Pokud je její zrušení vázáno teprve na vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušné úseky komunikací, pak již z tohoto důvodu by podle navrhovatelů měla být zrušena; stavební uzávěra není opřena o legitimní a v zákoně stanovený cíl, neboť takový byl dán toliko do vydání územního plánu.

[34] Podle § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona „[ú]zemní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území“.

[35] Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[36] Nejvyšší správní soud předně znovu poukazuje na závěry již citovaného rozsudku zdejšího soudu čj. 5 Ao 2/2011-30, podle nichž „*má-li stavební uzávěra vydaná podle § 33 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou obecně závazného předpisu obstát i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí z hmotněprávního hlediska odpovídat jeho požadavkům*“. Z tohoto právního názoru, který se v mezidobí stal nosnou součástí rozhodovací činnosti soudů v oblasti přezkumu opatření obecné povahy, je třeba dovodit, že pokud má napadená stavební uzávěra, vydaná rozhodnutím odpůrce ze dne 23. 4. 1997, obstát i za účinnosti stavebního zákona z roku 2006, musí co do hmotného práva odpovídat jeho požadavkům. Samozřejmě je proto zcela nerozhodné tvrzení odpůrce ve vyjádření k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy, že stavební uzávěra byla přijata v souladu s tehdy účinným § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb. Na požadavku souladu s hmotněprávní úpravou platného práva pak nemůže nic změnit ani odpůrcem uváděný § 189a stavebního zákona z roku 2006 či výše traktovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 3/2007-60 (srov. bod [16]), neboť v nyní projednávané věci není zpochybňována platnost a aplikovatelnost napadené stavební uzávěry (toliko) z důvodu jejího vydání před 1. 1. 2007, tedy před nabytím účinnosti stavebního zákona z roku 2006, nýbrž z důvodů jiných.

[37] Časový rozsah napadené stavební uzávěry byl odpůrcem ve výroku rozhodnutí o jejím vydání vymezen tak, že „*stavební uzávěra bude postupně rušena samostatnými rozhodnutími odboru územního rozhodování Magistrátu hlavního města Prahy po vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušný úsek předmětné komunikace, nebo zrušena a nahrazena samostatným rozhodnutím téhož úřadu v případě změny nebo upřesnění územně plánovací dokumentace, případně zpracování jiných podkladů (např. projektové dokumentace příslušné stavby)*“.

[38] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takto vymezený časový rozsah stavební uzávěry zásadně neodpovídá požadavkům stavebního zákona z roku 2006. Z § 97 odst. 1 věty první stavebního zákona z roku 2006 je třeba dovodit, že stavební uzávěrou lze omezit nebo zakázat stavební činnost ve vymezeném území pouze dočasně a výhradně tehdy, pokud by tato stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území buď a) podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo b) podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Časový rozsah stavební uzávěry však nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že i stávající úprava umožňuje ve výjimečných případech nastanovit konec platnosti stavební uzávěry přímo v textu územního opatření [§ 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu]. V takovém případě však musí být stavební uzávěra zrušena, jakmile odpadne nezbytnost jejího trvání s ohledem na účel, pro který byla vyhlášena.

[39] Legitimním účelem stavební uzávěry mohlo být omezení nebo zákaz stavební činnosti, která by mohla ztížit či znemožnit budoucí využití (tj. zamýšlená výstavba páteřních komunikací) území dotčeného stavební uzávěrou do doby přijetí připravované územně plánovací dokumentace. Takový účel a dobu platnosti měl ovšem odpůrce uvést ve výroku a odůvodnění stavební uzávěry. To však odpůrce neučinil, přičemž ani v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem v tomto ohledu žádným způsobem neargumentoval a omezil se na konstatování, že napadená stavební uzávěra byla vydána v souladu s tehdejší právní úpravou § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb. V této souvislosti je třeba znovu zdůraznit, že primárním smyslem institutu stavební uzávě-

ry po 1. 1. 2007, tj. po nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006, je zabránit ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle územně plánovací dokumentace, která je v době vydání stavební uzávěry již připravována a v níž má být plánované využití území zakotveno; stavební uzávěra je toliko dočasným opatřením v území, určeným pro dobu pořizování a přijímání územně plánovací dokumentace. Jak územní plán, tak i zásady územního rozvoje byly pro dotčené území schváleny v druhé polovině roku 1999, na rozsahu a vymezení stavební uzávěry se to však nijak neprojevovalo, a to ani za dobu účinnosti stavebního zákona z roku 2006, do něhož byly tyto principy od počátku vtěleny.

[40] Odpůrce v napadené stavební uzávěře nepoukázal ani na žádné jiné rozhodnutí či opatření v území, které bylo přijato před vydáním stavební uzávěry a jímž se upravuje využití území a pro které je třeba stavební uzávěry, tak aby nemohlo být ztíženo nebo znemožněno budoucí využití dotčeného území podle takového rozhodnutí. Takovým rozhodnutím či opatřením by přitom mohla být např. politika územního rozvoje ve smyslu § 31, územní rozhodnutí podle § 92, veřejnoprávní smlouva nahrazující územní rozhodnutí podle § 78a či územní opatření o asanaci území podle § 97 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Existenci jiných takových záměrů v území, jejichž ochrana by nebyla zajištěna vydanou územně plánovací dokumentací a která by odůvodňovala nezbytnost dalšího trvání stavební uzávěry ve stávajícím rozsahu, odpůrce netvrdil a nedoložil ani v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[41] Pokud odpůrce časový rozsah napadené stavební uzávěry odvodil od svých vlastních, v budoucnosti postupně vydávaných rozhodnutí, která budou navázána na vydání kolaudačních rozhodnutí na příslušné úseky komunikací tvořících nadřazenou komunikační síť hlavního města Prahy, pak je třeba se ztotožnit s námitkou navrhovatelů, že takové vymezení je zcela v rozporu s požadavky stavebního zákona, jelikož kolaudační rozhodnutí nelze považovat za rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území;

kolaudační rozhodnutí je podmínkou užívání dokončené stavby, přičemž se jedná nikoli o institut územního plánování, nýbrž o institut stavebního řádu.

[42] V tomto ohledu je třeba dát za pravdu a dále rozvést argumentaci navrhovatelů, neboť nejen že napadená stavební uzávěra nebyla zrušena či přinejmenším modifikována v návaznosti na vydání územního plánu, zásad územního rozvoje či realizaci jiného z výše specifikovaných aktů na úseku územního plánování, ale její časový rozsah je navíc formulován do značné míry neurčitě a způsobem ponechávajícím nepřiměřený prostor odpůrci, když tento časový rozsah je vymezen tak, že sám odpůrce je povolán stavební uzávěru podle svého uvážení postupně rušit či nahradit. Fakticky se tak jedná o stavební uzávěru vyhlášenou na dobu neurčitou, přičemž odpůrce zjevně nereagoval na změnu poměrů, která vedla k odpadnutí důvodů vyhlášení stavební uzávěry, tj. vydání relevantní územně plánovací dokumentace, tím, že by stavební uzávěru zrušil (popř. alespoň modifikoval).

[43] Lze tedy dovozovat, jak namítají navrhovatelé, že pokud stavební uzávěra žádným způsobem nereflakuje vydání územního plánu, zásad územního rozvoje či realizaci jiného z výše specifikovaných aktů na úseku územního plánování, není již opřena o legitimní a v zákoně stanovený cíl. Pokud odpůrce v tomto ohledu argumentuje, že cílem napadené stavební uzávěry je zabránit ztížení či znemožnění budoucího využití území, ve kterém je plánována výstavba nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy, která je časově, finančně i co do svého rozsahu mimořádně náročným projektem, jehož realizace je ve veřejném zájmu a probíhá postupně a vytrvale, pak nezbyvá než konstatovat, že ani povaha a mimořádná náročnost projektu, kterých si je Nejvyšší správní soud vědom, odpůrce nezbavuje povinnosti respektovat elementární požadavky stavebního zákona z roku 2006 kladené na tento institut, a to zejména za situace, kdy důsledkem stavební uzávěry jsou i obdobně masivní zásahy do vlastnického a jiných práv značného množství osob.

[44] Argument odpůrce, že zrušení stavební uzávěry může projekt výstavby nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy z hlediska funkčnosti ohrozit a povede k dalšímu nárůstu jeho náročnosti, pak nelze vyhodnotit jinak, než že se jedná o obecné a nedoložené tvrzení. Odpůrce si měl být vědom toho, že právní úprava platná od 1. 1. 2007 přináší přísnější požadavky na existenci stavební uzávěry. Na základě toho měl zvážit, zda je za změněných poměrů (nová právní úprava, vydaná územně plánovací dokumentace, která systém budoucích páteřních komunikací hlavního města Prahy chrání) trvání stavební uzávěry v modifikovaném rozsahu nezbytné. Vycházeje z takového vyhodnocení případně odpůrce mohl napadenou stavební uzávěru uvést do souladu s požadavky platného práva, které mu měly být známy minimálně od nabytí platnosti stavebního zákona z roku 2006 ke dni 11. 5. 2006; stejně tak mohl zohlednit jeho následné novelizace, zejména zařazení § 189a zákonem č. 191/2008 Sb. s účinností od 3. 6. 2008, který umožňuje měnit stavební uzávěry vydané podle předchozích předpisů vydáním územního opatření o stavební uzávěře. Jako nerozhodnou zdejší soud vyhodnotil i odpůrcem doloženou skutečnost, že ohledně jedné či více částí nadřazené komunikační sítě hlavního města Prahy v současnosti probíhá územní řízení, mj. ohledně stavby „*Silniční okruh kolem Prahy (SOKP), stavba 518 Ruzyně – Suchbátův*“. Zrušení stavební uzávěry na toto územní řízení nemůže mít žádný vliv.

[45] Lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že časový rozsah stavební uzávěry nelze navázat na vydání kolaudačních rozhodnutí na stavby, které mají být v předmětném území realizovány, jakož ani na (případnou) budoucí územně plánovací dokumentaci, která není žádným způsobem blíže vymezena a o jejímž pořízení nebylo dosud rozhodnuto. Časový rozsah napadené stavební uzávěry, tak jak byl odpůrcem vymezen ve výroku rozhodnutí o jejím vydání, zásadně neodpovídá požadavkům § 97 odst. 1 a navazujících ustanovení stavebního zákona z roku 2006. K ochraně záměrů do budoucna pláno-

vaných stavebních a infrastrukturních projektů slouží především územně plánovací dokumentace (územní plány, zásady územního rozvoje). Vydání a následná existence stavební uzávěry je možná pouze na nezbytně nutnou dobu potřebnou k projednání a vydání této územně plánovací dokumentace. Vzhledem k tomu, že územně plánovací dokumentace pro dotčené území byla vydána, odpadla nejpozději k tomuto okamžiku potřeba ochrany záměru stavební uzávěrou. Nejvyšší správní soud rovněž zohlednil, že napadená

stavební uzávěra nejen že nebyla hlavním městem Prahou zrušena či přinejmenším modifikována v návaznosti na vydání územního plánu, respektive jiné územně plánovací dokumentace, ale její časový rozsah je navíc formulován zcela neurčitě. Pokud by soud nevyhověl návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo by pouze na libovůli odpůrce, zda a kdy stavební uzávěru zruší. Tím by byl zcela popřen charakter stavební uzávěry jako výjimečného a dočasného opatření. (...)

2971

Mezinárodní ochrana: pochybnosti o totožnosti žadatele; povinnost setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců

k § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 379/2007 Sb.*)
k čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), ve znění zákona č. 243/1998 Sb. (v textu jen „Úmluva“)

k čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), ve znění zákona č. 243/1998 Sb. (v textu jen „Protokol č. 4 Úmluvy“)

Rozhodnutí podle § 46a odst. 1 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, se týká zbavení (osobní) svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), a nikoli pouze omezení svobody pohybu ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve své podstatě jde o zajišťovací institut, který umožňuje pro případ, že by skutečná identita žadatele o udělení mezinárodní ochrany, která vyjde šetřením najevo, neodpovídala tomu, co o sobě žadatel tvrdí či je o něm jinak známo, správnímu orgánu adekvátně reagovat. Česká republika zakotvením tohoto institutu ve svém právním řádu ústavně konformním způsobem využila opce, kterou má v čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 7 Azs 19/2013-38)

Věc: Andre Desire N. (Senegal) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 4. 2013 dle § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu stanovil, že žalobce je povinen setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 15. 7. 2013.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 16. 5. 2013, čj. 22 Az 11/2013-23, zamítl. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že ve správním řízení bylo

*^o) S účinností od 1. 5. 2013 byl § 46a odst. 1 písm. a) změněn zákonem č. 103/2013 Sb.

prokázáno, že u stěžovatele při podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany nemohla být spolehlivě zjištěna jeho totožnost, neboť neměl žádný cestovní doklad nebo jiný doklad, kterým by prokázal svou totožnost. Rovněž v předcházejícím řízení o udělení mezinárodní ochrany nedoložil žádný doklad potvrzující jeho totožnost, ale pouze čestné prohlášení. Stěžovatel není ani osobou, které by nebylo možné uložit povinnost setrvat v přijímacím středisku. Žalovaný tudíž postupoval v souladu s příslušnou právní úpravou, jejímž cílem je minimalizace zneužívání řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity. Setrvání v přijímacím středisku po předem stanovenou dobu v případě, že se osoba na území státu pohybovala nelegálně a bez jakéhokoliv průkazu totožnosti, nelze v žádném případě pojímat jako zbavení svobody. Uložení povinnosti po určitou dobu setrvat v přijímacím středisku je nutno bezesporu chápat jako určité omezení pohybu, avšak v případě osoby pohybující se bez průkazu totožnosti po území státu jsou státní orgány oprávněny přijmout opatření zabraňující volnému a nekontrolovatelnému pohybu takové osoby.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které namítal, že odůvodnění rozsudku považuje v části o průkazu totožnosti za protimluvné. Krajský soud se dle jeho názoru nijak nezabýval existencí daktyloskopických otisků a obrazových záznamů, čímž zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Odůvodnění napadeného rozsudku se navíc nezakládá na pravdě, jelikož stěžovatel předložil identifikační kartu banky ze Senegalu opatřenou i fotografií, což krajský soud nijak nekomentoval. Skutečnost, že stěžovatel nedisponuje platnými cestovními doklady prokazujícími jeho totožnost, bez dalšího nenaplnuje podmínku § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně posoudil povinnost setrvat v přijímacím středisku za omezení práva na svobodu pohybu ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 Úmluvy, a nikoliv jako omezení práva na svobodu podle čl. 5

Úmluvy. Nepřihlédl tak k mezinárodním závazkům České republiky, se kterými je postup podle § 46a odst. 1 zákona o azylu v rozporu. Z napadeného rozsudku není jasné, jak k takovému závěru dospěl. Krajský soud měl zohlednit judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, kterou stěžovatel rozsáhle citoval. Stěžovatel rovněž nesouhlasil ani se závěrem, že omezení jeho práva na svobodu je úzce spjato s cílem zabránit nelegální migraci nebo zapojení do organizovaného zločinu. V České republice totiž pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu jeho partnerka i její dcera, se kterými stěžovatel žije.

Nevyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ze spisu vyplývá, že stěžovatel podle svých tvrzení odcestoval do České republiky v roce 1996 a až do roku 2003 pracoval na italském velvyslanectví v Praze jako kuchař. Vlastnil cestovní doklad Senegalu a diplomatickou kartu. Po vypršení platnosti víza v prosinci 2003 zůstal v České republice i nadále nelegálně. Když ztratil cestovní doklady a nepodařilo se mu získat nové, rozhodl se dne 3. 11. 2004 požádat o udělení mezinárodní ochrany a svoji totožnost podložil čestným prohlášením. O této žádosti rozhodl žalovaný negativně a následně byly zamítnuty jak žaloba, tak kasační stížnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2006, čj. 2 Azs 43/2006-45). Dne 13. 2. 2013 byl stěžovatel propuštěn z Vazební věznice Praha-Ruzyně, kde byl vězněn z důvodu nevykonání rozhodnutí o správním vyhoštění. Po propuštění se měl dostavit do přijímacího střediska, což také učinil. Opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany podal dne 18. 3. 2013 z důvodu, že se obává návratu do Senegalu, protože tam probíhají krvavé nepokoje.

Podle § 46a odst. 1 zákona o azylu rozhodne ministerstvo o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování, maximálně však po dobu 120 dní, jestliže „a) *nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, b) žadatel se*

prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo c) je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, není-li takový postup v rozporu s mezinárodními závazky České republiky“. Tento postup nelze uplatnit na některé ze zákonem specifikovaných chráněných skupin žadatelů.

Z důvodové zprávy (k bodu 42 sněmovního tisku č. 191) vyplývá, že se jedná o ustanovení, které bylo přijato s cílem zamezit zneužívání řízení o udělení mezinárodní ochrany pro nelegální migraci či jiné nelegální aktivity. Řízení o udělení mezinárodní ochrany slouží k tomu, aby bylo zjištěno, zda žadatel potřebuje ochranu České republiky, nebo nikoliv. Již sama existence řízení presumuje, že ne všichni žadatelé ochranu získají, především proto, že ne všichni mají důvody, pro které lze ochranu udělit. Toto vše je zjišťováno v průběhu řízení.

Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, je podle Nejvyššího správního soudu z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při hodnocení právních otázek. K možnostem využití informací shromážděných v předchozím řízení o udělení mezinárodní ochrany krajský soud uvedl, že stěžovatel ani v tomto řízení žádný doklad potvrzující jeho totožnost nedoložil. Jeho totožnost tedy nebyla spolehlivě zjištěna. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud za dostatečný, a ani stěžovatel jej nerozporuje. Pokud by žalovaný vycházel z obrazových záznamů nebo z daktyloskopických otisků, které má k dispozici ve spisu z předchozího řízení o udělení mezinárodní ochrany, které probíhalo včetně soudních řízení v letech 2004–2006, pak se jedná o podklady, jejichž věrohodnost je podpořena pouze čestným prohlášením, které dokládá stěžovatel i nyní. Nejsou tedy s to odstranit pochybnosti o jeho totožnosti, resp. umožnit spolehlivé zjištění stěžovatelovy totožnosti. Uvedené informace, zejména daktyloskopické otisky, neprokazují v podstatě nic jiného než to, že stěžovatel je osoba totožná s tou, která již dříve požádala v České republice

o udělení mezinárodní ochrany za situace, že ani tehdy její totožnost nebylo možno věrohodně ověřit.

Stěžovatel nevyvrací ani závěr krajského soudu, že nedisponoval žádnými cestovními či jinými doklady, kterými by prokázal svou totožnost. Ačkoliv se krajský soud výslovně nevyjádřil k identifikační kartě banky ze Senegalů, kterou stěžovatel předložil, je zřejmé, že ji nepovažoval za dostatečně průkazný doklad k prokázání jeho totožnosti. Rovněž s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a poukazuje na zákonný požadavek spolehlivého zjištění totožnosti. Identifikační karta banky a jiné průkazy podobné povahy mohou podpořit tvrzení o totožnosti žadatele, zvláště obsahují-li jeho fotografii a bezpečnostní prvky, které ztěžují jejich vytvoření neautorizovanou osobou či paděláním, nebo jsou-li spojeny s veřejně přístupnými rejstříky, které umožňují ověřit jejich pravost. Samy o sobě však neprokazují totožnost žadatele dostatečně spolehlivě. Stěžovatel nepředložil kromě identifikační karty banky žádné jiné podklady a karta sama o sobě nemá takové vlastnosti, aby umožnila jeho spolehlivou identifikaci. Stížní námitky jsou proto v tomto směru nedůvodné.

Po žalovaném nelze v zásadě vyžadovat, aby při posuzování totožnosti žadatele v rámci rozhodování, zda může žadatel přijímací středisko po provedení nezbytných prohlídek opustit nebo mu má být uložena povinnost v něm setrvat, vycházel z jiných podkladů než těch, které mu byly předloženy, případně které má k dispozici v souvislosti s výkonem své úřední činnosti. Je tomu tak z důvodu zachování smyslu a účelu úpravy v § 46a zákona o azylu, tedy účinné prevence před nelegální migrací a nebezpečím pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

Nejvyšší správní soud neshledává důvody pochybnosti o ústavní konformitě § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu. Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že jsou-li naplněny taxativně stanovené důvody uvedené v citovaném ustanovení (v případě stěžovatele proto, že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele), jedná se nepochybně o zbavení (osob-

ní) svobody ve smyslu čl. 5 odst. 1 Úmluvy, a nikoli pouze o omezení svobody pohybu ve smyslu čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě. Povinnost setrvat v přijímacím středisku v podstatě spočívá v povinnosti setrvat na určitém značně omezeném prostoru a dodržovat pravidla chování, která v něm platí. Jakkoli nejde o omezení srovnatelné s uvězněním, jelikož svoboda pohybu zpravidla nebude omezena na jednu jedinou místnost, jako např. ve vězeňské cele, nýbrž na určitý širší komplex budov, místností či prostor, většinou včetně určitých prostranství pod širým nebem, a zároveň nebude mít natolik přísné prvky detailní kontroly pohybu a chování jednotlivce jako ve vězení, jde o velmi citelný zásah do osobní svobody. Se stěžovatelem však nelze souhlasit v tom, že by takový zásah byl v rozporu s článkem 5 Úmluvy. Konkrétně dle čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy „[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: [...] f) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání“. Skutečnost, že nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele o udělení mezinárodní ochrany, má za následek, že není zřejmé, s jakou konkrétní osobou se řízení vede. Nemí-li na jisto postaveno, kdo je osoba, která podala žádost o udělení mezinárodní ochrany, z jakého státu tedy pochází a jakou má za sebou skutečnou osobní historii relevantní pro posouzení její žádosti, není vyloučeno, že ve skutečnosti o mezinárodní ochranu žádá osoba, která jí vůbec nepotřebuje a které ve skutečnosti nehrozí žádná nebezpečí, kvůli nimž by jí měla být taková ochrana poskytnuta. Praxe řízení ve věcech udělení mezinárodní ochrany naopak ukazuje, že skrývání skutečné identity a tvrzení identity jiné (cizí či zcela smyšlené) je častou metodou ekonomických migrantů, jak se bez skutečných důvodů pokusit získat výhody plynoucí z mezinárodní ochrany. Takovému zneužití tohoto institutu je Česká republika jako stát, který řízení o žádosti vede, oprávněna se bránit, použije-li

k tomu humánní a proporcionální prostředky pohybující se v mezích prostoru vymezeného státu vnitrostátním ústavním právem a jeho mezinárodními závazky. Ustanovení § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu takovým požadavkům odpovídá. Ve své podstatě jde o zajišťovací institut, který umožňuje pro případ, že by skutečná identita žadatele o udělení mezinárodní ochrany, která vyjde šetřením najevo, neodpovídala tomu, co o sobě žadatel tvrdí či je o něm jinak známo, správnímu orgánu adekvátně reagovat. Ve své podstatě tak je citované ustanovení využitím opce zakotvené pro stát v článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Zákonodárce pečlivě stanovil okruh osob, které mohou být omezení osobní svobody vystaveny (v podstatě může jít pouze o zdravé dospělé jednotlivce, o nichž není známo, že by byli podrobeni zavrženíhodnému zacházení) a také bezvýjimečně stanovil přiměřeně dlouhou maximální dobu, po kterou může být jejich osobní svoboda omezena (jde o dobu zhruba čtyř měsíců). V takovém případě, s ohledem na to, že stát je povinen bez zbytečného prodlení vynaložit potřebné úsilí na zjištění skutečné totožnosti žadatele, je úpravu obsaženou v § 46a odst. 1 písm. a) zákona o azylu třeba považovat za ústavně konformní a krajskému soudu není důvodu vytýkat, že ji aplikoval jakkoli se s jeho dílčími právními závěry ohledně povahy omezení žadatele o udělení mezinárodní ochrany Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Uložením povinnosti setrvat v přijímacím středisku dochází k výraznému zásahu do základních práv žadatele o udělení mezinárodní ochrany, a to k omezení jeho osobní svobody (detenci) až po dobu 120 dní. Proto je v § 46a odst. 4 zákona o azylu upravena povinnost rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím středisku, zda důvody vydání tohoto rozhodnutí trvají. Tato povinnost bezpochyby není výhradně pasivní povahy. Pokud nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, avšak předložené podklady obsahují určité indicie o jeho totožnosti a jejich ověření nepřesahuje přiměřenou míru aktivity žalovaného a není spojeno s vynaložením nadměr-

ných nákladů, pak je žalovaný povinen bez zbytečného prodlení učinit další kroky ke spolehlivému zjištění totožnosti žadatele. V posuzované věci stěžovatel uvedl, že po dobu několika let pracoval jako kuchař na italském velvyslanectví v Praze. Výkon práce pro diplomatické zastoupení evropského státu nejspíš byl podmíněn prokázáním totožnosti stěžovatele italským, a možná následně i českým úřadům v době, než došlo ke ztrátě jeho cestovních dokladů. Není proto vyloučeno, že fotokopie částí těchto dokladů či alespoň sekundární záznamy údajů z nich u uvedených institucí budou dohledatelné. Dále je možné, že se z poměrně dlouhého časového období, kdy stěžovatel měl pracovat jako kuchař, zachovaly obrazové či jiné záznamy o jeho působení, např. z recepcí nebo z dokumentace činnosti velvyslanectví. Není vyloučeno, že i po několika letech bude možno na italském velvyslanectví nebo v okruhu lidí s ním spolupracujících, popř. zajišťujících obslužný personál, získat spolehlivá svědectví o tom, jak stěžovatel v době svého tvrzeného působení na velvyslanectví žil, s kým se stýkal, kam cestoval, kdo a ze kterých zemí za ním přijížděl, jaká a odkud mu chodila například pošta apod., o jaké zemi mezi kolegy či přáteli hovořil jako o své vlasti, o jakých příbuzných hovořil apod. Tato zjištění mohou

stěžovatelova tvrzení o jeho totožnosti potvrdit či vyvrátit. Na druhé straně ani poté nemusí být ještě otázka stěžovatelovy totožnosti nepochybná. Provedení dalšího ověřování stěžovatelovy totožnosti při posouzení trvání důvodů pro setrvání v přijímacím středisku se však rozhodně nejeví jako neúčelné nebo nadbytečně zatěžující správní orgány.

Protože nebyla spolehlivě zjištěna stěžovatelova totožnost a stěžovatel není chráněnou osobou, které by nebylo možno uložit povinnost setrvat v přijímacím středisku, byly splněny podmínky pro vydání napadeného správního rozhodnutí. Žalovaný však má povinnost po dobu platnosti rozhodnutí o povinnosti setrvat v přijímacím středisku zkoumat, zda důvody vydání tohoto rozhodnutí trvají, a to včetně provedení účelných kroků ke spolehlivému zjištění totožnosti stěžovatele. Pokud by takové kroky bez zbytečného prodlení nečinil, mohlo by to vést k závěru, že k dalšímu omezení osobní svobody není důvod. Touto otázkou se však Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť předmětem řízení o kasační stížnosti bylo pouze posouzení zákonnosti závěrů krajského soudu, že rozhodnutí, že stěžovatel je povinen setrvat v přijímacím středisku až do vycestování, maximálně však do 15. 7. 2013, bylo vydáno v souladu se zákonem. (...)

2972

Pobyt cizinců: zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu

k čl. 3 a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

k čl. 7 odst. 2 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k § 179 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 165/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Za vážnou újmu pro účely zjišťování důvodů znemožňujících vycestování cizince (§ 179 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) nutno považovat nucenou sterilizaci, tj. mutilační (mrzačící) zákrok na jinak zdravém reprodukčním orgánu. Nucená sterilizace porušuje zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu podle čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), resp. čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a právo na respektování soukromého a rodinného života podle

čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2013, čj. 6 As 48/2013-33)

Prejudikatura: č. 978/2006 Sb. NSS, č. 1551/2008 Sb. NSS a č. 1839/2009 Sb. NSS; rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 1. 1978, Irsko proti Spojenému království (stížnost č. 5310/71, Series A, č. 25), rozsudky velkého senátu ze dne 15. 11. 1996, Chahal proti Spojenému království (stížnost č. 22414/93, Reports 1996-V), ze dne 10. 4. 2007, Evans proti Spojenému království (stížnost č. 6339/05, ECHR 2007-I), ze dne 28. 2. 2008, Saadi proti Itálii (stížnost č. 37201/06, ECHR 2008), rozsudek ze dne 6. 4. 2000, Labita proti Itálii (stížnost č. 26772/95, ECHR 2000-IV), ze dne 11. 1. 2007, Sa-lah Sheekh proti Nizozemí (stížnost č. 1948/04), ze dne 8. 11. 2011, V. C. proti Slovensku (stížnost č. 18968/07, ECHR 2011), a ze dne 27. 6. 2013, A.G.A.M. a další proti Švédsku (stížnosti č. 71680/10, 28379/11, 72413/10, 50859/10, 68411/10, 68335/10, 72686/10 a 66523/10).

Věc: Jianping J. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 28. 8. 2012 zaznamenala žalobce v Praze hlídka Policie České republiky, jeden z policistů zmařil jeho pokus o útěk, hlídka žalobce zkontrolovala a ten nepředložil žádný doklad totožnosti. Následně bylo zjištěno, že žalobci bylo již 8. 9. 2006 uděleno správní vyhoštění na dobu 5 let, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území.

Krajské ředitelství Policie hlavního města Prahy (správní orgán I. stupně), odbor cizinecké policie, žalobci následně rozhodnutím ze dne 19. 9. 2012 udělilo správní vyhoštění. V rozhodnutí se odvolalo na § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců, tedy na to, že žalobce mařil výkon předchozího správního rozhodnutí o vyhoštění, v souběhu s § 119 odst. 1 písm. c) bodem 2 téhož zákona, tedy že žalobce pobýval na území České republiky bez platného oprávnění k pobytu či víza, ač k tomu nebyl oprávněn. Správní orgán I. stupně stanovil dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, na 5 let (za tímto účelem byl žalobce zajištěn). Klíčovým podkladem rozhodnutí se stal protokol o vyjádření účastníka správního řízení ze dne 29. 8. 2012. V odůvodnění rozhodnutí dovo-dil správní orgán I. stupně, že vyhoštění nepředstavuje pro žalobce nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života, neboť žalobce nesdílel společnou domácnost s obča-

nem České republiky či Evropské unie, ani se o takovou osobu nemusel starat a ani neměl vůči žádné osobě na území České republiky vyživovací povinnost (žalobcova rodina žije v Číně). Rozhodnutí opřel správní orgán I. stupně také o závazné stanovisko Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky, podle kterého žalobci ve vycestování nebrání žádná překážka. Žalobce podle závazného stanoviska údajně sám v protokolu ze dne 29. 8. 2012 uvedl, že mu není známa žádná okolnost, která by mu bránila v návratu do Číny jako jeho domovského státu.

V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v jeho doplněních žalobce namítl mimo jiné porušení zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu a zásady individuálního posouzení věci dle § 2 odst. 4 téhož zákona, neboť správní orgán I. stupně nevzal v úvahu skutečnost, že mu v zemi původu hrozí nucená sterilizace v souvislosti s politikou jednoho dítěte (reálnost této hrozby doložil výzvou Kanceláře pro plánování porodnosti obce Hanxian, okres Mingxi, ze dne 15. 9. 2003, k podstoupení sterilizačního zákroku, a to nejpozději do 25. 9. 2003, návrhem nemocnice Sanming na sterilizaci žalobce, a dále čestnými prohlášeními několika čínských státních občanů žijících v České republice o poměrech v Číně). Správní orgán

I. stupně podle žalobce zvažoval pouze existenci překážek vycestování z území České republiky, vůbec však nezohlednilo fakt, že výkon rozhodnutí o správním vyhoštění přinutí žalobce vycestovat do Číny. Dále žalobce upozornil, že jeho odpověď při zajištění na otázku, zda respektoval předchozí rozhodnutí o správním vyhoštění, byla mylně interpretována, rozhodnutí respektoval, pobýval v Itálii a cestovní pas za něj v ČR v době platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění vyřizoval kamarád.

Žalovaná jako odvolací orgán svým rozhodnutím opravila ve výroku rozhodnutí I. stupně datum narození žalobce a ve zbývajících částech je potvrdila. Mimo jiné uvedla, že žalobce během správního řízení sám uvedl, že mu není známa žádná překážka, pro niž by se nemohl vrátit do Číny. Důvody, které jej vedly k opuštění vlasti, nevedl ani v řízení o prvním správním vyhoštění v roce 2006. S materiály shromážděnými během řízení se žalobce seznámil v přítomnosti svého tlumočnicka a nežádal žádných změn ani doplnění, proto správní orgán I. stupně nemohl do spisu zařadit protokol o pohovoru k důvodům žádosti o udělení mezinárodní ochrany a vycházet z něj. Navíc žalobcova obava ze sterilizace mohla být relevantní toliko v řízení o udělení mezinárodní ochrany, kde ji již posoudily kompetentní orgány.

V žalobě proti rozhodnutí žalované poukázal žalobce znovu na nebezpečí nucené sterilizace, které mu hrozí v zemi původu, a zdůraznil zejména povinnost správního orgánu zajišťovat důkazy v jeho prospěch i nejspěch. Poukázal na to, že uvedená skutečnost měla být správním orgánem známa z předchozích řízení vedených žalobcem ve věci udělení mezinárodní ochrany, a že správní orgán I. stupně měl tedy doplnit důkazní materiál o protokoly z těchto řízení a předat je též Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, jako podklad pro vydání závazného stanoviska ve věci důvodů znemožňujících vycestování.

Městský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 5. 3. 2013, čj. 1 A 2/2013-45, v němž konstatoval, že správní orgány měly

dostatek podkladů pro své závěry. Stěžejním důkazem v řízení o správním vyhoštění je totiž tvrzení cizince, které je správní orgán povinen ověřit. Žalobce v řízení nepopíral, že svým jednáním naplnil skutkové podstaty obou ustanovení, a sám také uvedl, že mu není známa okolnost, pro kterou by se nemohl vrátit zpět do země původu. Navíc, pokud jde o obavu ze sterilizace, městský soud shodně s žalovanou dále uvedl, že žalobcova obava ze sterilizace může být relevantní v řízení o udělení mezinárodní ochrany, a nikoli v řízení o správním vyhoštění. Městský soud dodal, že otázka přisouzení a správnosti správního vyhoštění spadá do oblasti správního uvážení, a soudu přísluší toliko konstatovat, zda bylo vydáno v souladu se zákonem.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že skutkové závěry žalované nemají oporu ve spisu. Stěžovatel tvrdil, že od samého počátku upozorňoval na reálnou hrozbu sterilizace své osoby, přičemž správní orgány byly povinny toto tvrzení ověřit. V důsledku výzvy ke sterilizaci se stěžovatel začal skrývat před čínskými úřady, přičemž již nemohl řádně vychovávat své dvě děti a s manželkou se setkával pouze tajně, a to až do roku 2005, kdy se stěžovateli a jeho manželce narodilo třetí dítě a další skrývání již nebylo možné. Dne 20. 7. 2006 tak z obavy o své zdraví ilegálně opustil Čínu za pomoci převaděčů. Odůvodnění rozsudku městského soudu, že vyhoštěním nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele, neboť situace stěžovatele údajně není bezvýchodná, tak nemá ve správním spisu žádnou oporu. Dle stěžovatele je v jeho případě razantně sankcionováno porušení tzv. politiky jednoho dítěte s ohledem na skutečnost, že se účastnil studentských protestů na Náměstí nebeského klidu v Pekingu v roce 1989. Namítl také, že napadeným rozsudkem městského soudu byl aprobevován nezákonný postup správních orgánů, který porušuje zásadu materiální pravdy, neboť přenáší důkazní břemeno zcela na účastníka řízení. To je dle stěžovatele v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu, dle kterého v řízení, v němž má

být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán „*povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena*“.

Stěžovatel dále uvedl, že považuje za nesprávný názor žalované, že stěžovatelova obava ze sterilizace může být relevantní v řízení o udělení mezinárodní ochrany, nikoli však v řízení o správním vyhoštění. Tento názor je navíc v rozporu s obligatorním posouzením, zda udělením vyhoštění nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého a rodinného života stěžovatele.

Žalovaná se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že stěžovatel v průběhu řízení na prvním stupni neuvedl ani informaci o své účasti na studentských protestech v roce 1989 ani informaci o hrozbě sterilizace. Tuto druhou skutečnost navíc doložil pouze doporučením nemocnice Sanming, které není nařízením, pouze návrhem podstoupit sterilizaci. Proto se těmito skutečnostmi nemohl správní orgán I. stupně zabývat. Z hlediska přiměřenosti zásahu správního vyhoštění do soukromého a rodinného života stěžovatele je však žalovaná vyhodnotila v rámci odvolacího řízení a nepřiměřený zásah neshledala. Pokud jde o ochranu před nelidským a ponižujícím zacházením, žalovaná připomněla obě dosaďadní neúspěšné žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany, podrobně popsala, které orgány se těmito žádostmi zabývaly či aktuálně zabývají, a uzavřela, že tuto otázku posuzovaly a posuzují kompetentní orgány.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...)

III.a Otázka pozdního uplatnění obav z nucené sterilizace

[14] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že otázkou účasti žalobce na studentských

protestech na Náměstí nebeského klidu v Pekingu v roce 1989 se nezabýval. Stěžovatel tuto skutečnost poprvé zmiňuje až v kasační stížnosti, přičemž podle § 109 odst. 5 s. ř. s. platí: „*Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.*“

[15] Pokud jde o otázku nucené sterilizace v zemi původu, tuto obavu stěžovatel projevil poprvé v odvolání proti rozhodnutí I. stupně (Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že není průkazné tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že na tuto skutečnost upozorňoval „*od samého počátku*“). Správní orgány tvrdí, že nebyly povinny se touto námitkou zabývat, neboť byla uplatněna pozdě. Opírají se přitom (byť nevysloveně) o § 82 odst. 4 správního řádu, kde je uvedeno: „*K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“ Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že správní orgány byly povinny otázku nucené sterilizace věcně posoudit nejpozději v odvolacím řízení, a to ze dvou důvodů.

[16] Předně je potřeba říci, že v daném řízení nešlo o „*novou skutečnost*“ ve smyslu výše citovaného ustanovení. Správním orgánům měla být stěžovatelova obava ze sterilizace v zemi původu známa z úřední činnosti – konkrétně z obou řízení o udělení mezinárodní ochrany vedených se stěžovatelem v minulosti, kde v obou případech byla stěžovatelova obava z nucené sterilizace v zemi původu stěžejním důvodem žádosti. Nutno připomenout, že správní orgán je zákonem zavázán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, „*zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena*“ (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu), a to i takové, které jsou mu známy z úřední činnosti, příp. od jiných

orgánů veřejné moci (§ 50 odst. 1 správního řádu). V daném případě správní orgány této povinnosti nedostaly, neboť ve svých rozhodnutích se na jiná řízení vedená se stěžovatelem (zejména na předchozí řízení o správním vyhoštění a na obě řízení o udělení mezinárodní ochrany) a na jejich – pro stěžovatele nepříznivé – výsledky odvolávají, avšak vždy pouze v jeho neprospěch.

[17] K tomu pak přistupuje druhá okolnost, totiž že žalobce v řízení na prvním stupni měl jen omezenou příležitost svou obavu ze sterilizace uplatnit. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, oprávněná úřední osoba, která s ním vedla pohovor, se jej dotazovala pouze na důvody znemožňující mu ve vycestování z území České republiky (tedy s možností přesunu do libovolného jiného státu). Stěžovatel mohl tedy důvodně předpokládat, že případné překážky bránící mu v návratu do země původu nejsou pro řízení o správním vyhoštění relevantní, resp. budou případně řešeny později. Se závazným stanoviskem Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, podle něhož je možné jeho vycestování do Číny jakožto státu, jehož je státním občanem, byl stěžovatel seznámen dne 18. 9. 2012, přičemž týž den bylo vydáno rozhodnutí I. stupně o správním vyhoštění. Těžko tedy stěžovateli klást k tíži, že na nebezpečí sterilizace, jež mu v Číně hrozí, poukázal až ve svém odvolání. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak naplnil dikci § 82 odst. 4 správního řádu *in fine*: „*Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.*“

[18] Neobstojí ani argument, že tato otázka byla posouzena již v řízeních o udělení mezinárodní ochrany. Nejde totiž o řízení o téže věci (§ 48 odst. 2 správního řádu) a zákon o pobytu cizinců neobsahuje ani žádné ustanovení, podle něhož by obsah rozhodnutí o (ne)udělení mezinárodní ochrany byl pro správní orgán v řízení o správním vyhoštění závazný. Stejně tak neupravuje zákon o pobytu cizinců žádnou „úlevu“ ohledně možnosti nezkoumat důvody znemožňující vycestování, pokud byly již dříve posouzeny jako důvo-

dy pro (ne)udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Jinými slovy, i když důvody pro udělení doplňkové ochrany jsou s důvody znemožňujícími vycestování obsahově téměř totožné, je nutno překážky vycestování v řízení o správním vyhoštění posuzovat samostatně (ostatně i s ohledem na to, že se v mezičase mohou změnit okolnosti v zemi původu apod.). Krom toho by argument, že již byly stěžovatelovy obavy ze sterilizace věcně posouzeny v rámci azylové procedury, beztoho nebylo možno vztáhnout na otázku (nepřiměřenosti) zásahu do rodinného a osobního života, neboť ta srovnatelné vyjádření v zákoně o azylu nemá.

[19] Konečně musí Nejvyšší správní soud upozornit též na svou předchozí ustálenou judikaturu, z níž vyplývá, že orgány státu nesmí použít vnitrostátní procesní normu, pokud by její aplikace nutně a nevyhnutelně vedla k porušení zásady *non-refoulement* (čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků; č. 208/1993 Sb.) či k porušení zákazu vyhostit cizince do země, kde by byl vystaven hrozbě mučení či nelidského a ponižujícího zacházení či trestu (čl. 3 Úmluvy). Proto Nejvyšší správní soud v minulosti například konstatoval, že překážkou pro posouzení tvrzení a důkazů svědčících o hrozbě nelidského a ponižujícího zacházení se nemůže stát jejich pozdní uplatnění před krajským soudem až po uplynutí lhůty k rozšíření žaloby (rozsudek ze dne 21. 3. 2006, čj. 2 Azs 75/2005-75). V jiném případě zvažoval Nejvyšší správní soud, zda krajský soud nebyl povinen akceptovat i opožděně podanou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, jenž zamítl žadatelovu žádost o azyl. V argumentaci uvedl, že k naplnění Ústavou stanoveného požadavku na plnění závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, se musí každý státní orgán, kterému v nějakém ohledu přísluší věc týkající se ukončení pobytu žadatele o azyl, přiměřeným způsobem zabývat tím, zda ukončením pobytu žadatele o azyl na území České republiky či kroky, jež k němu bezprostředně vedou, se Česká republika nedopustí porušení

svých mezinárodních závazků, zejména v oblasti lidských práv (rozsudek ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82). Obdobně vyznívá i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 1 Azs 96/2006-80, č. 1839/2009 Sb. NSS: „Nelze připustit, aby [...] žadatel byl vrácen do země svého původu, kde by byl ohrožen jeho život či osobní svoboda, pouze proto, že neuvedl důvody relevantní pro udělení azylu ve smyslu § 12 zákona o azylu nebo např. uvedl (z jakéhokoli důvodu) nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství, podal žádost opakovaně či jen proto, aby unikl situaci všeobecné nouze, eventuálně se dopustil pouze procesního pochybení, kvůli němuž žádost byla zamítnuta jako zjevně nedůvodná.“

[20] Citovanou judikaturu lze na daný případ bezvýhradně aplikovat. Stěžovateli nelze vytýkat, že své obavy ze sterilizace v zemi původu nezmínil v řízení o správním vyhoštění již před orgánem prvního stupně, neboť mohl důvodně předpokládat, že je českým správním orgánům známa z projednávání jeho předchozí žádosti o mezinárodní ochranu. Navíc žádná z otázek položených stěžovateli během pohovoru na překážky vycestování do země původu nesměřovala a se stanoviskem Ministerstva vnitra, podle něhož jeho návratu do Číny nic nebrání, seznámila žalovaná stěžovatele až bezprostředně před vydáním rozhodnutí o vyhoštění. Jestliže se tedy za těchto okolností správní orgány obou stupňů odmítly stěžovatelovou obavou z nucené sterilizace věcně zabývat, stejně jako ji vůbec nezmiňuje závazné podkladové stanovisko Ministerstva vnitra k důvodům znemožňujícím vycestování, pak se jednalo o vadu řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí. Městský soud měl rozhodnutí žalované pro tuto důvodně vytýkanou vadu zrušit. Námitka vad řízení před správním orgánem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je tedy důvodná.

[21] Nyní Nejvyšší správní soud vyloží, zda byla stěžovatelova obava z nucené sterilizace relevantní pouze z hlediska práva na respektování rodinného a soukromého života nebo též z hlediska zákazu nelidského a ponižujícího zacházení. Z toho lze pak dovodit, zda se měla s touto obavou vypořádat žalovaná ve svém rozhodnutí, Ministerstvo vnitra ve svém závazném stanovisku, případně zda ji měly v mezích své působnosti hodnotit oba správní orgány.

III.b Sterilizace jako zásah do rodinného a soukromého života

[22] Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že není podložené tvrzení žalované ve vyjádření ke kasační stížnosti, že stěžovatel doložil své tvrzení o hrozbě nucené sterilizace pouze přípisem nemocnice Sanming, který je návrhem na sterilizaci, nikoliv jejím nařízením. Stěžovatel ve skutečnosti doložil též výzvu Kanceláře pro plánování porodnosti obce Hanxian, okres Mingxi, ze dne 15. 9. 2003, k podstoupení sterilizačního zákroku, a to nejpozději do 25. 9. 2003. Nejvyšší správní soud toto upřesňuje jen pro pořádek, nikterak tím *pro futuro* nevylučuje možnost přezkoumání pravosti a věrohodnosti uvedených podkladů správními orgány.

[23] K právním otázkám Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že nucenou sterilizaci, pokud by se obavy z ní ukázaly opodstatněnými, je možno vyhodnotit jako nepřipustný zásah do soukromého a rodinného života, jehož součástí je i otázka zajištění potomstva, tudíž jako porušení čl. 8 Úmluvy, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny.

[24] Žalovaná v dané věci chápe pojem „*soukromý a rodinný život*“ velmi úzce – tedy zda žalobce sdílel společnou domácnost s občanem České republiky či Evropské unie nebo se o takovou osobu musel starat, případně zda měl vůči osobě žijící na území České republiky vyživovací povinnost. Takový výklad však neobstojí ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Podle rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 10. 4. 2007, *Evans proti Spojenému království*, stížnost č. 6339/05, ECHR 2007-I,

bod 71, je pojem „*soukromý život*“ užitý v čl. 8 Úmluvy pojmem velmi širokým zahrnujícím mimo jiné fyzickou a sociální identitu a autonomii jednotlivce, a to včetně možnosti se rozhodnout, zda mít či nemít děti. V rozsudku ze dne 8. 11. 2011, *V. C. proti Slovensku*, stížnost č. 18968/07, ECHR 2011, body 138-155, ESLP pak shledal porušení čl. 3 a 8 Úmluvy v souvislosti s nedobrovolnou sterilizací romské ženy (k porušení čl. 3 Úmluvy viz dále).

[25] Na druhou stranu z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že na situaci, kdy by ke znemožnění či vážnému narušení rodinného či soukromého života cizince došlo po jeho vycestování v zemi původu, pamatuje spíše § 179 odst. 2 písm. d) zákona o pobytu cizinců, než jeho § 119a odst. 2 [srov. rozsudek ze dne 28. 11. 2008, čj. 5 Azs 46/2008-71, k problematice porušení čl. 8 Úmluvy navrácením do země původu je možno poukázat inspirativně též na rozhodnutí Sněmovny lordů ze dne 22. 10. 2008 ve věci *EM (Lebanon) proti SSHD* (2008) UKHL 64]. Z uvedeného tedy vyplývá, že otázku, zda nucená sterilizace v daném případě představuje zásah do soukromého a rodinného života dle čl. 8 Úmluvy, mělo posoudit v rámci svého závazného stanoviska k možnosti vycestování cizince Ministerstvo vnitra. V této souvislosti je možné poukázat i na odstavec 22 větu druhou preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice), která stanoví, že „[v] souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod by členské státy měly při provádění této směrnice zohlednit zejména respektování práva na rodinný život“.

[26] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že je bezpředmětné, aby správní orgány v dalším řízení zpochybňovaly fakt, že nucená sterilizace může představovat zásah do rodinného a soukromého života stěžovatele. Předmětem zkoumání Ministerstva vnitra při vydání závazného stanoviska se však pocho-

pitelně může stát otázka podloženosti stěžovatelových obav ze sterilizace v zemi původu. V neposlední řadě může ministerstvo činit úvahy též v tom směru, zda v daném případě hraje roli případná možnost řešení v rámci země původu.

III.c Sterilizace jako nelidské a ponižující zacházení

[27] Podle názoru Nejvyššího správního soudu z judikatury ESLP také vyplývá, že nucená sterilizace, tedy mutilační (mrzačící) zákrok na jinak zdravém reprodukčním orgánu, je i porušením čl. 3 Úmluvy, tedy zákazu mučení nebo podrobování nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu (viz např. shora citovaný rozsudek ve věci *V. C. proti Slovensku*, bod 107, kde ESLP konstatoval, že „*takový zákrok je považován za neslučitelný s lidskou svobodou a důstojností, která je jedním ze základních principů v srdci Úmluvy*“, a naznal, že sterilizací bez souhlasu stěžovatelky v průběhu porodu císařským řezem došlo i k porušení čl. 3 Úmluvy), resp. čl. 7 Listiny (viz též Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 188 a 190). Za takové situace, pokud správní orgán shledá, že v případě vyhoštění cizinci reálně hrozí nedobrovolná sterilizace, čímž by byl porušen čl. 3 Úmluvy, je úvaha o přiměřenosti zásahu zcela irrelevantní a vyhoštění v daném případě nesmí být za žádných okolností vykonáno (viz např. rozsudky velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 1996, *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93, Reports 1996-V, bod 80, či ze dne 28. 2. 2008, *Saadi proti Itálii*, stížnost č. 37201/06, ECHR 2008, bod 138).

[28] Na tyto situace pamatuje § 179 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který za vážnou újmu znemožňující vycestování cizince označuje „*mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání*“.

[29] Ve vztahu k porušení čl. 3 Úmluvy ESLP zdůrazňuje, že je nutné, aby byla tato hrozba prokázána bez důvodných pochybností („*beyond reasonable doubt*“), ale takové důkazy mohou být postaveny i na dosta-

tečně přesvědčivé a jasné dedukci z nevyvratitelných předpokladů a faktů (viz např. rozsudek pléna ESLP ze dne 18. 1. 1978, *Irsko proti Spojenému království*, stížnost č. 5310/71, Series A, č. 25, bod 161, či rozsudek ESLP ze dne 6. 4. 2000, *Labita proti Itálii*, stížnost č. 26772/95, ECHR 2000-IV). K otázce „*důkazního standardu*“, který je třeba naplnit při posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy, se vyslovil též Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 2 Azs 71/2006-82.

[30] I v tomto případě však má Ministerstvo vnitra, které by mělo danou otázku posoudit v rámci závazného stanoviska, možnost zhodnotit, zda stěžovatelem tvrzená hrozba nucené sterilizace v zemi původu představuje hrozbu skutečnou a podloženou. I kdyby odpověď na tuto otázku byla kladná, právní úprava dále dává ministerstvu prostor

zkoumat, zda stěžovatel nemůže využít řešení v rámci země původu. K „*možnosti vnitřní ochrany*“ již existuje poměrně bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu [srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2006, čj. 4 Azs 164/2005-56; ze dne 23. 5. 2006, čj. 4 Azs 336/2005-59; ze dne 3. 8. 2006, čj. 6 Azs 307/2005-87, č. 978/2006 Sb. NSS, ze dne 24. 1. 2008, čj. 4 Azs 99/2007-93, č. 1551/2008 Sb. NSS, a ze dne 28. 7. 2009, čj. 5 Azs 40/2009-74, bod IV. b)]. Pomocné vodítko při výkladu tohoto institutu poskytují rovněž rozsudky ESLP (např. rozsudek ze dne 11. 1. 2007, *Salah Sheekh proti Nizozemí*, stížnost č. 1948/04; nejnověji pak rozsudek ze dne 27. 6. 2013, *A.G.A.M. a další proti Švédsku*, stížnosti č. 71680/10, 28379/11, 72413/10, 50859/10, 68411/10, 68335/10, 72686/10 a 66523/10). (...)

2973

Pobyt cizinců: nové posouzení důvodů neudělení víza

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

k § 180e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění zákonů č. 161/2006 Sb., č. 379/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb.

Rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza dle § 180e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, představuje opětovné posouzení důvodů neudělení víza, proto stejně jako rozhodování o udělení víza správním orgánem prvního stupně zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince, a je tak rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013-39)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2544/2012 Sb. NSS.

Věc: Maxim N. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce požádal dne 30. 11. 2010 na Velvyslanectví České republiky v Kodani o udělení víza k pobytu nad 90 dnů. Dne 11. 2. 2011 Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky (správní orgán I. stupně), rozhodlo o neudělení víza, neboť byly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že cizinec po skon-

čení pobytu stanoveného vízem neopustí území nebo že vízum hodlá zneužít k jinému účelu, než je uveden v žádosti o udělení víza [§ 56 odst. 1 písm. i) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010].

Dne 8. 8. 2011 podal žalobce u správního orgánu I. stupně žádost o nové posouzení dů-

vodů neudělení dlouhodobého víza podle § 56 odst. 4 ve spojení s § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Následně dne 3. 10. 2011 uplatnil žalobce u žalované návrh na opatření proti nečinnosti ve věci žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza. K této žádosti žalovaná sdělila, že žádost o nové posouzení důvodů dosud neobdržela. Vyzvala proto správní orgán I. stupně k postoupení žádosti a příslušného spisového materiálu.

Dne 1. 8. 2012 podal žalobce u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Domáhal se, aby soud žalované uložil vydat ve věci rozhodnutí v soudem stanovené lhůtě. Městský soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2013, čj. 8 A 101/2012-31, podané žalobě vyhověl a stanovil žalované povinnost rozhodnout o žádosti žalobce o nové posouzení neudělení dlouhodobého víza ze dne 8. 8. 2011 do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Kromě formálních vad městský soud vůbec nereagoval na argumentaci stěžovatelky obsaženou ve vyjádření k žalobě, že § 180e odst. 7 zákona o pobytu cizinců se vztahuje pouze na žádosti o dlouhodobé vízum podané po 1. 1. 2011. K tomuto dni nabyl účinnosti zákon č. 427/2010 Sb., který institut nového posouzení důvodů pro neudělení víza zavedl. V době zahájení řízení o žádosti o udělení víza (30. 11. 2010) nebyl proti rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza žádný opravný prostředek. Po 1. 1. 2011 již zákonodárce takovou možnost připustil podáním žádosti dle § 180e zákona, jehož výsledkem je úkon podle části čtvrté správního řádu, tedy sdělení o novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza. S těmito argumenty stěžovatelky se soud ve svém rozsudku absolutně nevypořádal.

Podle stěžovatelky byl rozsudek městského soudu nezákonný a nebyl v něm uveden konkrétní důvod pro jeho vydání. Městský soud v něm ocitoval dvě ustanovení zákona o pobytu cizinců bez komplexní znalosti tohoto zákona a jeho přechodných ustanovení.

Dále stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS, podle něhož sdělení důvodů neudělení dlouhodobého víza nelze považovat za vlastní rozhodnutí o neudělení víza, ale za úkon správního orgánu následující po rozhodnutí o neudělení víza. Provedení tohoto úkonu se tak nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. Na základě skutečností výše uvedených se stěžovatelka domnívala, že rozsudek městského soudu byl nezákonný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Stěžejní námitkou obsaženou v kasační stížnosti je názor stěžovatelky, že nebyla oprávněná rozhodovat o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, byla-li žádost o vydání dlouhodobého víza podána dne 30. 11. 2010, tedy před účinností zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb.

[17] Podle § 180e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2011 (tj. ve znění zákona č. 427/2010 Sb.), je cizinec „oprávněn požádat o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza“. Druhý odstavec citovaného ustanovení uvádí, že takovou žádost „podává cizinec u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, písemně ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení sdělení o neudělení víza, zrušení platnosti krátkodobého víza nebo prohlášení krátkodobého víza za neplatné nebo ode dne, kdy mu byl odepřen vstup na území; podání žádosti nemá odkladný účinek. Pokud sdělení nebylo možné cizinci doručit, počíná lhůta pro podání žádosti běžet dnem, který následuje po uplynutí 180 dní ode dne podání žádosti o vízum.“ Z § 180e odst. 7 věty druhé dále vyplývá, že „Komise zřízená podle § 170a posuzuje soulad důvodů neudělení dlouhodobé

ho víza s důvody uvedenými v § 56⁴. Podle devátého odstavce § 180e citovaného zákona pak „[p]říslušný orgán písemně informuje cizince o výsledku nového posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza, prohlášení krátkodobého víza za neplatné anebo zrušení jeho platnosti nebo důvodů odepření vstupu na území ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení žádosti a o výsledku nového posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza ve lhůtě do 60 dnů ode dne doručení žádosti“.

[18] Přejížděcí ustanovení k novele zákona o pobytu cizinců, kterou bylo do zákona zavedeno řízení o nové přezkoumání důvodů neudělení víza (čl. II bod 1 zákona č. 427/2010 Sb.) stanoví, že „[ř]ízení podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona [o pobytu cizinců] ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona“.

[19] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalobce podal žádost o udělení dlouhodobého víza podle § 31 zákona o pobytu cizinců dne 30. 11. 2010. O jeho žádosti bylo rozhodnuto dne 11. 2. 2011. Důvody neudělení dlouhodobého víza byly žalobci sděleny 27. 7. 2011. Následně dne 8. 8. 2011 podal žalobce u správního orgánu I. stupně žádost podle § 56 odst. 4 ve spojení s § 180e odst. 2 zákona o pobytu cizinců, o níž ke dni rozhodování městského soudu nebylo rozhodnuto.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za nutné reagovat na argumentaci stěžovatelky, že sdělení žalované o výsledku nového posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ale za úkon podle části čtvrté správního řádu. Takový závěr údajně vyplývá z již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Ans 5/2011-221. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „[u]dělení víza představuje konstitutivní rozhodnutí správního orgánu, na základě něhož vzniká cizinci právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek

stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Naopak v případě neudělení víza zůstávají tato práva cizinci upřena. V obou případech je rozhodnutí výsledkem posouzení žádosti správním orgánem, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o udělení či neudělení víza. Je proto třeba konstatovat, že rozhodnutí o žádosti o udělení víza má povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Dále soud uzavřel, že písemné sdělení důvodů neudělení víza dle § 56 „nemá charakter správního rozhodnutí ve věci samé, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žadatele o vízum, [ale jedná se] pouze o úkon, kterým jsou cizinci v případě neudělení víza oznámeny důvody negativního rozhodnutí. [...] Vydání písemného sdělení o důvodech neudělení víza se proto nelze domáhat podáním žaloby na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s.“

[21] Se závěry uvedenými v citovaném rozsudku čj. 5 Ans 5/2011-221 se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, nicméně konstatuje, že závěry, jež z něj stěžovatelka dovozuje, nevyplývají. Rozhodnutí o udělení či neudělení víza je nutno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., otázkou nicméně zůstává, jakou povahu bude mít písemné sdělení Komise (stěžovatelky) adresované cizinci o výsledku nového posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza podle § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Zodpovězení této právní otázky se Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku nevěnoval.

[22] Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza představuje opravný prostředek vůči rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení víza, nikoliv vůči písemnému sdělení důvodů neudělení víza podle § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Komise rozhodující o žádosti podle § 180e odst. 1 zákona o pobytu cizinců je oprávněná dle § 180e odst. 7 zákona přezkoumat soulad důvodů neudělení dlouhodobého víza s důvody uvedenými v § 56 zákona. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza tak představuje specifický opravný prostředek,

na jehož základě Komise znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro neudělení víza. Rozhodnutí Komise o žádosti dle § 180e odst. 1 zákona tak znamená opětovné posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, proto stejně jako rozhodování o udělení víza v prvním stupni i rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince – na základě tohoto rozhodnutí cizinec může nabýt právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců je tak nutno chápat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jehož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 ApS 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[23] Podpůrně lze v této souvislosti zmínit i čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), podle něhož „[ž]adatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, mají právo na odvolání“. Zákonodárce novelizací zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. v reakci na čl. 32 vízového kodexu zavedl do českého právního řádu institut nového posouzení důvodů neudělení víza jako formu speciálního opravného prostředku proti rozhodnutí o neudělení víza. Byť se vízový kodex vztahuje pouze na víza do 90 dnů (krátkodobá), rozhodl se zákonodárce rozšířit možnost přezkumu rozhodnutí o neudělení víza i na víza dlouhodobá (§ 180e zákona o pobytu cizinců); povaha tohoto opravného prostředku i následného rozhodnutí o něm musí být totožná jak pro víza do 90 dnů, tak pro víza dlouhodobá. V souladu s dikcí vízového kodexu proto žádost o nové posouzení důvodů lze chápat jako specifický řádný opravný prostředek, který vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince; představuje tedy rozhodnutí v materiálním smyslu.

[24] Následně Nejvyšší správní soud hodnotil, zda stěžovatelka je povinna rozhodnout o žádosti žalobce o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza podané dne 8. 8. 2011 i v situaci, kdy původní žádost o udělení víza žalobce podal dne 30. 11. 2010.

[25] V tomto ohledu je nutno rozlišit dvě argumentační linie, jež stěžovatelka nepřipustným způsobem zaměňuje. První z nich je pravomoc Komise rozhodovat o žádostech o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, druhou z nich je přípustnost, resp. důvodnost takové žádosti podaná v řízeních, která byla zahájena před 1. 1. 2011, tedy za účinnosti zákona o pobytu cizinců ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 427/2010 Sb.

[26] Komise pro rozhodování ve věcech cizinců byla zřízena od 1. 1. 2011 (§ 170a zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb.). Od tohoto data získala zákonně oprávnění vykonávat veřejnou moc v oblasti stanovené zákonem o pobytu cizinců. O každé žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza podané po tomto datu má proto stěžovatelka zákonně oprávnění autoritativně rozhodovat s odkazem na § 180e odst. 7 zákona. Nejprve bude s ohledem na přechodná ustanovení (čl. II bod 1 zákona č. 427/2010 Sb.) zkoumat, zda je opravný prostředek v daném případě přípustný a zda Komise může rozhodnout o věci meritorně, resp. zda bude žádost v dané věci nepřipustná (např. z důvodu, že řízení o udělení víza bylo zahájeno před 1. 1. 2011). V každém případě je však stěžovatelka po 1. 1. 2011 povinna o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza rozhodnout.

[27] V nyní projednávané věci podal žalobce žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza podle § 180e odst. 2 ve spojení s § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců dne 8. 8. 2011, tj. po dni účinnosti zákona č. 427/2010 Sb., který Komisi předmětnou pravomoc svěřil, proto byla stěžovatelka povinna se žádostí zabývat. Není namístě, aby Nejvyšší správní soud předjímal, jakým způsobem má stěžovatelka o žádosti žalobce o nové posouzení důvodů neudělení

víza rozhodnout. Předmětem kasační stížnosti bylo pouze určit, zda stěžovatelka byla oprávněna (a povinna) rozhodnout o žádosti dle § 180e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců podané žalobcem dne 8. 8. 2011, tj. po dni účinnosti zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb.

[28] Na základě výše uvedených závěrů Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský

soud nepochybil, pokud uznal pravomoc Komise rozhodovat o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza podané dne 8. 8. 2011 a stanovil jí povinnost rozhodnout o podané žádosti v přiměřené lhůtě. Námitka nesprávného posouzení této otázky městským soudem proto není důvodná.