

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4 2015 / XIII. ročník / 29. 4. 2015

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3182.** Správní řízení: souhlas obce, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka správního řízení 319
- 3183.** Daň z příjmů: zjišťování základu daně; dohoda o narovnání 325
- 3184.** Ochranné známky: zpětné účinky prohlášení neplatnosti ochranné známky 332
- 3185.** Právo na informace: vyzoomění osoby poskytnutím informace dotčené 338
- 3186.** Právo na informace: omezení práva na informace; informace sdělená povinnému subjektu třetí osobou; využití veřejných prostředků na vznik informace ... 343
- 3187.** Myslivost: výkon funkce myslivecké strážce; podmínky zrušení ustanovení osoby za mysliveckou stráž 349
- 3188.** Vyvlastnění: přípustnost vyvlastnění 354
- 3189.** Územní řízení: podmínky územního souhlasu; podstatná změna poměrů v území 360
- 3190.** Stavební řízení: vstup na pozemky a do staveb; přítomnost účastníků při ohledání na místě samém 368
- 3191.** Místní poplatky: komunální odpad; nezletilá osoba 371
- 3192.** Volby do zastupitelstev obcí: důsledky usnesení prohlašujícího neplatnost volby kandidáta 379
- 3193.** Komoditní burza: odnětí státního povolení k provozování burzy 383
- 3194.** Loterie: okolnosti umožňující zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry; pravomoc obce regulovat provoz výherních hracích přístrojů 407
- 3195.** Daňové řízení: povinnost odvolacího orgánu naříditi jednání 421

I. JUDIKÁTY

3182

Správní řízení: souhlas obce, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka správního řízení

k § 32 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)^{*)}

Předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu z roku 2004 není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 4 As 26/2013-57)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 97/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 27/2000), č. 150/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 322/2000), č. 98/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 811/05), č. 9/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 995/07) a č. 124/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1090/07).

Věc: Statutární město Teplice proti Českému telekomunikačnímu úřadu o ustanovení opatrovníkem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný usnesením ze dne 16. 7. 2009 ustanovil žalobce opatrovníkem paní Hedviky B. (dále jen „opatrovankyně“), která byla účastnicí řízení vedeného žalovaným ve sporu o peněžité plnění s příslušenstvím za poskytnuté elektronicko-komunikační služby. K ustanovení opatrovníka přistoupil žalovaný z důvodu, že opatrovankyně byla osobou neznámého pobytu a nedařilo se jí doručovat písemnosti [§ 32 odst. 2 písm. d) správního řádu]. Vhodnost ustanovit žalobce opatrovníkem opřel žalovaný o skutečnost, že opatrovankyně měla u žalobce, tedy v obci Teplice, uveden trvalý pobyt.

Proti výše uvedenému usnesení podal žalobce rozklad k předsedovi žalovaného, který jej svým rozhodnutím ze dne 15. 3. 2010 zamítl a usnesení potvrdil. V rozhodnutí o rozkladu mimo jiné uvedl, že se orgánu prvního stupně prokazatelně nepodařilo zjistit skutečný pobyt opatrovankyně, a právě proto došlo k ustanovení žalobce jejím opatrovníkem z titulu nejvhodnější, resp. jediné v úvahu připadající osoby mající k opatrovankyni alespoň nějaký vztah.

Proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že do funkce opatrovníka byl ustanoven, aniž by byly splněny zákonné předpoklady. Dle žalobce zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), obcím neukládá povinnost být opatrovníkem svých občanů ve správních řízeních. Údaj o trvalém bydlišti opatrovankyně je pouze evidenčním údajem, který mezi obcí a osobou s hlášeným trvalým pobytem nezakládá takový vztah, na základě kterého by bylo možné město považovat za „osobu jinak vhodnou“ ve smyslu správního řádu. Žalobce dále uvedl, že k výkonu této funkce navíc nemá ani dostatek prostředků.

Městský soud zrušil rozsudkem ze dne 6. 2. 2013, čj. 7 A 216/2010-37, jak rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu, tak i rozhodnutí žalovaného, kterým byl žalobce ustanoven opatrovníkem, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí úvodem podotkl, že danou otázkou se soudy zabývaly již opakovaně, a příkladmo odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 As 80/2008-57. Dle tohoto rozhodnutí má sice

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 byl § 32 odst. 4 změněn zákonem č. 303/2013 Sb.

osoba ustanovená opatrovníkem dle § 32 odst. 4 správního řádu povinnost funkci opatrovníka přijmout, má však také možnost této povinnosti nevyhovět, brání-li jí ve výkonu opatrovnictví závažné důvody. V této souvislosti odkázal městský soud také na náleží Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, č. 97/2001 Sb. ÚS, ve kterém Ústavní soud mj. konstatoval, že obce a města nelze pověřovat funkcí opatrovníka proti jejich vůli. Přestože se uvedený náleží Ústavního soudu týkal problematiky ustanovování opatrovníka v občanském soudním řízení, jsou podle městského soudu jeho závěry použitelné i na správní řízení. V souladu s výše uvedenou judikaturou tak konstatoval, že osoba, která funkci opatrovníka vykonávat nechce, nemůže být pro tuto funkci vhodnou osobou.

Dále městský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že obec není zřízena k tomu, aby hájila soukromoprávní zájmy svých jednotlivých občanů a vystupovala jako jejich zástupce ve správních řízeních, jejichž předmětem jsou vztahy ze soukromoprávních úkonů jejich občanů. Obecní zřízení sice v § 2 odst. 2 prohlašuje, že obec pečuje o potřeby svých občanů, tím však má podle městského soudu na mysli veřejnoprávní zájem občanů obce jako celku. Městský soud dal závěrem za pravdu žalobci i v tom, že v této věci nelze z údaje o místu trvalého pobytu dovozovat bližší vztah občana a obce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Dle stěžovatele městský soud vycházel z judikatury vztahující se k institutu opatrovnictví v občanském soudním řízení, aniž by přihlédl k tomu, že tento institut je ve správním řádu upraven odlišně. Podle stěžovatelova mínění také městský soud bezdůvodně vyčlenil obec jako zvláštní skupinu právnických osob, které mají vykonávat jen ty činnosti, jež jim jsou svěřeny zákonem o obcích. Stěžovatel naopak vychází z občanského zákoníku, který ve spojení se zákonem o obcích konstituuje obec jako právnícké osoby a nestanoví přitom žádná omezení, z nichž by vyplývalo, že obec *a priori* není možné považovat za osoby

vhodné k výkonu funkce opatrovníka ve správním řízení.

Stěžovatel se dále opírá o výklad § 32 odst. 4 správního řádu, podle něhož se souhlas osoby s jejím ustanovením do funkce opatrovníka nevyžaduje ani nepředpokládá. Ustanovená osoba je pak dle stěžovatele povinna tuto funkci přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Takovým důvodem však podle stěžovatele není absence vůle opatrovníka k výkonu této funkce. Vzhledem k tomu, že se opatrovník ve správním řízení ustanovuje usnesením, a to bez předchozího projednání rozhodované otázky s účastníky řízení, nepřipadá zjišťování předchozího souhlasu v úvahu. Dle stěžovatele žalobce nemůže popřít, že mezi ním a jeho občany určitý vztah existuje.

Stěžovatel zastával stanovisko, že ustanovené opatrovnictví v daném správním řízení nepřesahuje možnosti a schopnosti žalobce, o čemž podle něj svědčí i procesní aktivita, kterou žalobce vyvinul ve snaze zprostit se výkonu funkce opatrovníka. Pokud jde o žalobcovu tvrzení, že nemá dostatek prostředků, aby se mohl odpovědně funkce opatrovníka zhostit, stěžovatel namítá, že opatrovník může u správního orgánu uplatnit nárok na náhradu hotových výdajů a ušlého zisku v souvislosti s výkonem této funkce. Na závěr své kasační stížnosti pak stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2011, čj. 8 As 22/2011-78, č. 2451/2012 Sb. NSS, v němž soud konstatoval, že úprava opatrovnictví podle správního řádu vykazuje podstatnou odlišnost ve srovnání s úpravou téhož institutu podle občanského soudního řádu, protože správní řád nevyžaduje souhlas opatrovníka s jeho ustanovením do této funkce.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, zejména s možnou aplikací citovaného náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000 na danou věc a dovozenou nutností souhlasu opatrovníka k jeho ustanovení. Žalobce se v souladu s názorem městského soudu domníval, že není vhodnou osobou ve smyslu § 32 odst. 4 správního řádu, neboť se sice jed-

ná o správní řízení, avšak ve sporu vyplývající z řízení ze soukromoprávních vztahů. Žalobce uvedl, že jeho vhodnost jako opatrovníka neodůvodňuje ani skutečnost, že opatrovankyně je občankou žalobce, neboť se zde nezdržuje, a nemá tak k obci faktický vztah. Ustanovení obce opatrovníkem pak nelze přirovnávat k ustanovení obce opatrovníkem dle občanského zákoníku z roku 2012. To, že se obec brání ustanovení opatrovníka, jí nemůže být přičítáno k tíži, neb se tím snaží zabránit praxi stěžovatele, který takto postupuje v desítkách případů, přičemž se tato situace stává pro žalobce a další obdobné subjekty (obce) nezvladatelnou. Závěrem žalobce nesouhlasil s aplikací závěrů shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 22/2011-78 s odůvodněním, že se v nyní posuzovaném případě jedná o jinou skutkovou situaci.

Spornou právní otázkou v projednávané věci bylo, zda je předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu souhlas osoby, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě linie posuzování této otázky. První linie vychází z aplikovatelnosti judikatury Ústavního soudu vztahující se k ustanovování opatrovníka v občanském soudním řízení i na správní řízení a vyžaduje pro ustanovení alespoň implicitní souhlas ustanovované osoby. Ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 80/2008-57 se uvádí: „Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 27/2000, potvrzuje, že opatrovník musí se svým ustanovením do funkce souhlasit. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl, že ‚nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale jde o výkon funkce vyplývající z toho, že obec je právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní, a že proto musí být s ní zacházeno obdobně jako s každou fyzickou osobou, což znamená, že podle současného znění občanského soudního řádu ji nelze proti její vůli pověřit funkcí opatrovníka‘. Podle Nejvyššího správního soudu se tento nález vztahuje i na ustanovení opatrovníka pro účastníka

řízení neznámého pobytu v dané věci. Souhlas s ustanovením opatrovníkem pak může být obdržen výslovně nebo může vyplývat z jednání opatrovníka, začne-li činit úkony ve prospěch opatrovance.“

Naopak druhá linie judikatury Nejvyššího správního soudu zastává názor, že existuje rozdíl mezi občanským soudním řízením a správním řízením a ve správním řízení souhlas opatrovníka s ustanovením není vyžadován, naopak opatrovník je povinen funkci opatrovníka vykonávat navzdory svému případnému nesouhlasu s ustanovením. Nejvyšší správní soud tak ve shora citovaném rozsudku čj. 8 As 22/2011-78 vyjádřil toto stanovisko: „Městský soud k § 32 odst. 4 správního řádu doplnil, že opatrovník se svému ustanovení do funkce může bránit i s tím, že není vhodnou osobou ve smyslu zmíněného ustanovení. Potud Nejvyšší správní soud městskému soudu přisvědčil. Neztotožnil se však s městským soudem v názoru, že ‚nehodnot‘ osoby vyplývá také z prostého nesouhlasu s ustanovením opatrovníkem. Zde tvořila argumentace městského soudu kruh, který prakticky negoval dané ustanovení správního řádu. Ten stanoví jednoznačnou povinnost vhodné osoby přijmout funkci opatrovníka, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Ustanovený opatrovník tedy může své ustanovení zvrátit, prokáže-li, že není vhodnou osobou, nebo že vhodnou osobou je, ale závažné důvody mu brání ve výkonu funkce opatrovníka. Městský soud podmínil nad rámec zákona ustanovení opatrovníka podle daného ustanovení jeho souhlasem. Tím de facto dosáhl zcela identických podmínek pro ustanovení opatrovníka podle správního řádu a podle občanského soudního řádu a povinnost opatrovníka přijmout funkci učinil čistě abstraktní. Odlišná znění obou předpisů přitom jednoznačně naznačují, že zákonodárce hodlal přistoupit k institutu opatrovnictví u obou předpisů odlišně.“ Posledně citovaný názor osmého senátu byl posléze zopakován i v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 7. 2. 2013, čj. 2 As 22/2012-32, a ze dne 23. 8. 2012, čj. 9 As 109/2011-44).

S ohledem na výše uvedené čtvrtý senát svým usnesením ze dne 22. 5. 2013, čj. 4 As 26/2013-42, postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkov v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena, a věc vrátil k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[14] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“.

[15] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že různé senáty Nejvyššího správního soudu vložily odlišně judikaturu Ústavního soudu a následně odlišně posoudily právní otázku, zda musí osoba, která má být ustanovena opatrovníkem účastníka ve správním řízení, se svým ustanovením souhlasit. Rozšířený senát tak uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., a je tedy dána jeho pravomoc v dané věci rozhodovat.

[16] První otázkou, kterou se rozšířený senát zabýval, je aplikovatelnost závěrů již citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000 na institut opatrovnictví upravený ve správním řádu. Dle uvedeného nálezu nelze v občanském soudním řízení ustanovit obec opatrovníkem účastníka řízení proti jejímu souhlasu, neboť v takovém případě nejde o výkon funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy, ale o výkon funkce plynoucí z toho, že obec je právnickou osobou, tedy osobou soukromoprávní.

[17] Institut opatrovnictví je ve správním řádu zakotven v § 32 odst. 4, dle kterého

„[o]patrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. **Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody.** Účastníku, který v očekávání vlastní nezpůsobilosti právně jednat projevili vůli, aby se určitá osoba stala jeho opatrovníkem, ustanoví správní orgán opatrovníkem s jejím souhlasem osobu označenou za opatrovníka v předběžném prohlášení. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.“

[18] Oproti tomu dle § 29 odst. 4 o. s. ř. „[o]patrovníkem podle odstavců 1 až 3 soud jmenuje zpravidla osobu blízkou, případně jinou vhodnou osobu, nebrání-li tomu zvláštní důvody. Advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže jím nemůže být jmenován někdo jiný. **Jinou osobu než advokáta lze jmenovat opatrovníkem, jen jestliže s tím souhlasí.** Nerozhodl-li soud jinak, opatrovník ustanovený podle odstavců 1 až 3 vystupuje v řízení před soudem prvního stupně, v odvolacím a v dovolacím řízení.“

[19] Z výše uvedeného znění zákonů jednoznačně vyplývá, že institut opatrovnictví je pro jednotlivá řízení upraven odlišně. Zatímco v občanském soudním řízení se souhlas opatrovníka výslovně vyžaduje, ve správním řízení je naopak stanoveno, že ustanovená osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Tato rozdílná konstrukce se odráží také v následných krocích jednotlivých orgánů. Soud v občanském soudním řízení, pokud není osoby blízké, případně jiné vhodné osoby, může účastníkovi ustanovit opatrovníka z řad advokátů. Tímto je v občanském soudním řízení stanoven určitý „univerzální“ opatrovník, který nastupuje, pokud není osoby vhodnější, která by s ustanovením souhlasila. Občanský soudní řád také obsahuje následnou úpravu řešící odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta (§ 140 odst. 2 o. s. ř.). Účelem této vnitřně komplexní konstrukce je poskytnout všem osobám opatrovníka

k ochraně jejich práv, bez ohledu na počet osob blízkých či osob se zájmem se v dané věci osobně angažovat.

[20] V případě správního řízení zákonodárce zvolil rozdílnou posloupnost osob vhodných pro ustanovení opatrovníkem. Správní orgán jmenuje opatrovníkem primárně toho, u koho je osoba, jíž se opatrovník ustanovuje, v péči, následně jinou vhodnou osobu. Vzhledem k tomu, že se souhlas osoby nevyžaduje, správní řád oproti občanskému soudnímu řádu nezná „*univerzálního*“ opatrovníka. Pokud by byl přes text zákona souhlas ustanovovaných osob vyžadován, jednalo by se o úpravu, která by v určitých případech nebyla fakticky způsobilá zajistit ustanovení opatrovníka. Zejména u osamělých a nemanjetných osob by bylo složité, ne-li nemožné, nalézt osobu, která by bez nároku na odměnu dobrovolně tuto roli plnila.

[21] Dle názoru rozšířeného senátu se tak v případě úpravy institutu opatrovnictví ve správním řízení jedná o úpravu záměrně odlišnou jak v okruhu potenciálně ustanovovaných osob, tak i ve své konstrukci oproti úpravě tohoto institutu v občanském soudním řízení. Výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000 zabývající se občanským soudním řízením tak vzhledem k odlišné právní úpravě ve správním řádu na nyní posuzovanou otázku nedopadá.

[22] Tomu, že se jedná o jedno z možných zákonných řešení a o záměr upravit odlišně způsob určení opatrovníka, nasvědčuje i rozdílné znění § 26 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, dle kterého „[z]ástupcem ustanoví správce daně toho, u koho je osoba, jíž se zástupce ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Rozhodnutí o ustanovení zástupce může správce daně vydat jen s předchozím souhlasem předpokládaného zástupce. Nelze-li takto ustanovit zástupce, navrhne jej ze seznamu daňových poradců Komora daňových poradců na vyžádání správce daně, a to do 30 dnů od vyžádání; předchozí souhlas se u zástupce navrženého Komorou daňových poradců nevyžaduje.“

[23] Rovněž lze poukázat na to, že při přípravě nového správního řádu byl jeho tvůr-

cům a zákonodárci citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000 znám, a pokud by byli toho názoru, že je třeba jej aplikovat i na správní řízení, jistě by to promítli výslovně do znění příslušných ustanovení správního řádu, jako například ve výše citovaném ustanovení daňového řádu. To však neučinili. Záměr zákonodárce odlišit institut opatrovnictví ve správním řádu spatřuje rozšířený senát ve větší typové jednoduchosti a neformálnosti správních řízení oproti řízením vedeným před soudy, která nevyžadují zpravidla ingerenci advokáta, a s tím související požadavek na šetrnost při vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů.

[24] Rozšířený senát se dále neztotožňuje s úvahou městského soudu, podle níž sám fakt, že určitá osoba se svým ustanovením do funkce opatrovníka nesouhlasí, automaticky znamená, že tato osoba ani nemůže být pro výkon této funkce osobou vhodnou, neboť zde není předpoklad řádného výkonu této funkce. Bylo by pochopitelně ideální, kdyby správní orgán disponoval ještě před tím, než účastníku řízení opatrovníka ustanoví, souhlasem osoby zamýšlené pro tuto funkci, nicméně stěžovateli lze dát za pravdu, že není povinen si takový souhlas obstarávat ani předem, ani zpětně, neboť souhlas není podmínkou k ustanovení určité osoby opatrovníkem účastníka správního řízení. Opačný výklad by znamenal jednoduchou cestu, jak obcházet zákonem stanovenou povinnost se této funkci ujmout, a tak zcela relativizovat konkrétní příkaz zákonodárce. Osoba, která s ustanovením nesouhlasí, má zákonem stanovené prostředky obrany proti tomuto ustanovení, pokud prokáže, že není vhodnou osobou pro tuto funkci, nebo že jsou zde vážné důvody, které jí v tom brání. Stejně tak ukáže-li se skutečně, že opatrovník nehájí řádně zájmy opatrovnice, je možné jeho ustanovení na základě § 32 odst. 7 správního řádu zrušit.

[25] Konkrétně při ustanovování obce opatrovníkem svému občanovi i proti jejímu souhlasu je nutné přihlídnout k posláni obce, která není právnickou osobou soukromého práva, a také k samotnému smyslu institutu opatrovníka, jímž je ochrana práv a zájmů

účastníka (mj.) neznámého pobytu. Ten tuto možnost sám nemá, neboť se mu nedaří doručovat a o vedeném řízení tak pravděpodobně vůbec neví (srov. shora citovaný rozsudek čj. 9 As 109/2011-44).

[26] Smyslem a účelem existence obce jako veřejnoprávní korporace je pečovat o své občany. Proto v případě, že není jiné vhodné osoby, je povinností obce poskytnout osobě neznámého pobytu, jež je občanem obce, alespoň základní procesní ochranu. V opačném případě by totiž v mnoha případech nebylo možné nalézt vhodnou osobu k ustanovení opatrovníkem. V tomto ohledu se nelze ztotožnit s dřívější praxí správních orgánů, které ustanovovaly vlastní pracovníky, což je praxe opakovaně odmítaná Ústavním soudem pro sřet loajality ustanoveného pracovníka ke svému zaměstnavateli na jedné straně a povinnosti hájit práva opatrovance na druhé straně (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000, č. 150/2001 Sb. ÚS, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07, č. 124/2007 Sb. ÚS).

[27] Rozšířený senát považuje za vhodné rovněž poukázat na úpravu ustanovení obce opatrovníkem v občanském zákoníku z roku 2012, ač si je vědom, že na věc by dopadala úprava občanského zákoníku z roku 1964. Dle § 471 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012 „[s]oud jmenuje opatrovníkem osobu, kterou navrhl opatrovanec. Není-li to možné, jmenuje soud opatrovníkem zpravidla příbuzného nebo jinou osobu opatrovanci blízkou, která osvědčí o opatrovance dlouhodobý a vážný zájem a schopnost projevovat jej i do budoucna. Není-li možné ani to, jmenuje soud opatrovníkem jinou osobu, která splňuje podmínky pro to, aby se stala opatrovníkem, nebo veřejného opatrovníka podle jiného zákona.“ Je tedy zřejmé, že zákonná úprava s obcí jako jedním z možných opatrovníků počítá, její zařazení na poslední místo ve výčtu § 471 odst. 2 však spíše svědčí o tom, že by měla být ustanovena až v případě, kdy není možné jmenovat opatrovníkem jinou osobu.

[28] Dle odstavce 3 téhož ustanovení „[z]působilo být veřejným opatrovníkem má obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí

k plnění úkolů tohoto druhu; jmenování veřejného opatrovníka podle jiného zákona není vázáno na jeho souhlas“. Ačkoliv občanský zákoník z roku 2012 existenci opatrovníckého zákona předpokládá, nebyl dosud přijat. Do doby, než bude opatrovnícký zákon přijat, platí přechodné ustanovení § 3033 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012, které stanoví, že „[d]okud jiný právní předpis nestanoví něco jiného, přechází opatrovnictví podle § 468 na obec, na jejímž území má opatrovanec bydliště“. Z právní úpravy tedy plyne, že souhlasu obce s ustanovením opatrovníkem dle občanského zákoníku z roku 2012 není třeba. Tento závěr potvrzuje i skutečnost, že v souvislosti s přijetím občanského zákoníku z roku 2012 bylo mimo jiné novelizováno i obecní zřízení, podle jehož nového § 149b odst. 3 „[v]ýkon funkce veřejného opatrovníka podle občanského zákoníku obcí je výkonem přenesené působnosti“. Zákonodárce touto úpravou vyřešil i nejednoznačné závěry judikatury v otázce, o jakou působnost obce se při výkonu opatrovnictví jedná (kromě výše uvedeného nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 27/2000 srovnej i náleze ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 995/07, č. 9/2007 Sb. ÚS). Dlužno dodat, že na výkon přenesené působnosti obdrží obce příspěvek ze státního rozpočtu.

[29] Pokud jde o význam údaje o trvalém pobytu, nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že trvalé bydliště nezakládá mezi občanem a obcí žádný, resp. že zakládá jen formální vztah. Trvalé bydliště je sice primárně údajem evidenčním, avšak společně s českým státním občanstvím zakládá občanství obce (§ 16 odst. 1 obecního zřízení). Z tohoto občanství pak vyplývá řada práv a povinností včetně ústavou zaručeného aktivního a pasivního volebního práva do příslušného obecního zastupitelstva, právo hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva atd. (§ 16 odst. 2 obecního zřízení). Na druhé straně na samotnou existenci tohoto vztahu nemá vliv, že občan svá práva nevyužívá.

IV. Shrnutí a závěr

[30] Rozšířený senát tedy na základě výše uvedených argumentů dospěl k závěru, že

předpokladem pro ustanovení opatrovníka účastníkovi v řízení před správním orgánem podle § 32 odst. 4 správního řádu není souhlas obce, která má být opatrovníkem účastníka ustanovena.

[31] Rozšířený senát též pro úplnost poznamenává, že správní orgán nesmí v případě obtíží při doručování písemností automaticky rezignovat na zjišťování faktického pobytu účastníka řízení a určení okruhu vhodných osob pro výkon funkce opatrovníka. Institut opatrovnictví nebyl zákonem stanoven, aby usnadňoval činnost správních orgánů tím, že mají kam odesílat písemnosti. Byl vytvořen proto, aby opatrovník důsledně hájil zájmy nepřítomného (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2006, sp. zn. IV. ÚS 811/05, č. 98/2006 Sb. ÚS). Navíc správní řád obec neoznačuje přímo jako osobu, která bude ustanovena opatrovníkem v případě, že nelze

ustanovit osobu jinou (na rozdíl od role advokáta v občanském soudním řízení). Obec je tak možné ustanovit opatrovníkem až po pečlivém, a nikoliv formálním zjišťování okruhu všech vhodných osob a při zvážení případných překážek ze strany obce.

[32] Správní orgán musí mít na zřeteli, že v konkrétní procesní situaci účastníka nemusí být daná obec objektivně schopna poskytnout dostatečnou míru pozornosti a odborných znalostí k ochraně opatrovancových práv (k povaze těchto závažných důvodů srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 22/2012-32). Vedle toho se správní orgán musí vypořádat i s tím, že nelze ustanovit opatrovníkem osobu, u níž je nebezpečí, že pro možný střet svých zájmů se zájmy opatrovance nebude řádně funkci vykonávat (srov. § 32 odst. 4 *in fine* správního řádu). (...)

3183

Daň z příjmů: zjišťování základu daně; dohoda o narovnání

k § 23 a § 24 a násl. zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2007

I. Při zjišťování základu daně (§ 23 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) vychází správce daně primárně z hospodářského výsledku daňového subjektu, tj. z jím vedeného účetnictví. Nelze-li vycházet z účetnictví, může daňový subjekt prokázat svá tvrzení i jinými důkazními prostředky.

II. Uzavře-li daňový subjekt dohodu o narovnání proto, že vyvstaly pochybnosti o platnosti smlouvy zakládající původní závazek, který daňový subjekt neevidoval v účetnictví, neboť se domníval, že na základě smlouvy o převzetí dluhu jiným subjektem přestal být z předmětné smlouvy zavázán, musí správce daně při posuzování důvodnosti vynaložení nákladu (§ 24 a násl. zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů) plynoucího z dohody o narovnání vycházet nikoliv toliko z účetnictví daňového subjektu, nýbrž musí vážít také reálné riziko hrozící daňovému subjektu v případě jeho neúspěchu v soudním sporu o vydání bezdůvodného obohacení získaného z neplatného právního úkonu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, čj. 2 Afs 140/2014-38)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným FAST FINANCE proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Prahu 1 vydal dne 13. 8. 2009 dodatečný platební výměr, kte-

rým byla žalobkyně dodatečně vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací

období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2007 ve výši 20 089 200 Kč, zároveň byla zrušena daňová ztráta v částce 21 284 828 Kč a vyměřeno penále ve výši 5 082 081 Kč. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 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) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] svým rozhodnutím ze dne 3. 9. 2010, kterým dodatečný platební výměr změnil a daňovou povinnost snížil na 1 131 600 Kč a vyměřené penále na 1 290 561 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městském soudu v Praze, který svým rozsudkem ze dne 29. 4. 2014, čj. 6 Af 68/2010-106, žalobu zamítl.

Žalobkyně v žalobě brojila proti tomu, že mu žalovaný nesprávně vyloučil z daňově uznatelných nákladů podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů částku ve výši 26 000 000 Kč vynaloženou dle dohody o narovnání ze dne 9. 10. 2007 (dále jen „dohoda o narovnání“), uzavřené se společností Clarion International Group Corp., z důvodu, že neexistoval „předchozí“ závazek ve výši 39 431 000 Kč řešený uvedenou dohodou o narovnání a že žalobkyně tento závazek ani neevidovala v účetnictví. Dále žalobkyně v žalobě vznesla výhrady proti zahájení daňové kontroly z hlediska včasnosti doměření daně.

Městský soud konstatoval, že pokud je účetnictví vedeno nesprávně, není správně stanoven ani výsledek hospodaření a následně ani základ daně. Žalobkyně závazek vzniklý ze smlouvy o úvěru uzavřené dne 7. 6. 2002 (dále jen „smlouva o úvěru“) ve výši 39 431 000 Kč neevidovala v účetnictví, a v čl. 1 bodu 2 dohody o narovnání prohlásila, že tento svůj závazek neuznává a pohledávku považuje za spornou a pochybnou. Žalobkyně tedy o tomto starém závazku ze smlouvy o úvěru neúčtovala a zaúčtovala až závazek vzniklý na základě dohody o narov-

nání. Městský soud tak uzavřel, že žalobkyně žalovanému nepředložila žádný doklad, který by prokazoval, že původní závazek ve výši 39 431 000 Kč byl nahrazen závazkem ve výši 26 000 000 Kč. Původní závazek žalobkyně neevidovala, a není tedy zřejmé, jaké závazkové vztahy se smlouvou narovnávají. Pokud žalobkyně ve svém účetnictví nezachytila kontinuitu celého obchodního případu, došlo k porušení účetních předpisů a základ daně byl stanoven nesprávně, neboť z účetnictví žalobkyně nelze zjistit, že se starý závazek ruší a nahrazuje se závazkem novým. Z předložených dokladů tedy vyplývá, že žalobkyně neprokázala, že by vůbec nějaký závazek z úvěrového vztahu měla. Proto náklady spojené s narovnaným závazku, který žalobkyně neevidovala, svědčí o tom, že závazek neměla, a nemohou být tedy uznány jako náklady k dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů.

Městský soud nepřisvědčil ani druhé námitce žalobkyně, že daňová kontrola nebyla zahájena řádně, a že tudíž nedošlo k přerušení běhu prekluzivní lhůty podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)} (dále jen „daňový řád z roku 1992“), a daň byla pravomocně doměřena až po jejím uplynutí. Městský soud naznal, že došlo k řádnému zahájení daňové kontroly, a to protokolem ze dne 15. 10. 2008, ve kterém byla žalobkyně seznámena s účelem kontroly a s kontrolovaným obdobím. Nejednalo se o toliko formální úkon, když ještě téhož dne správce daně učinil další kroky a převzal od žalobkyně doklady vztahující se ke kontrolovaným obdobím. V posuzované věci proto tříletá prekluzivní lhůta před rozhodnutím o dani neuplynula, protože byla přerušena úkonem, který směřoval k dodatečnému stanovení daně, tj. řádně zahájenou daňovou kontrolou.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka předně výslovně nesouhlasila se závěry městského soudu, které potvrdily napadené rozhodnutí. Poukázala na zjištěný stav věci, z kterého bylo dle jejího názoru patrné, jaké

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

závazkové vztahy byly nahrazeny dohodou o narovnání. Upozornila též na napadené rozhodnutí, v němž žalovaný výslovně tyto vztahy identifikoval, když uvedl, že „[d]ohoda o narovnání, kterou dne 9. 10. 2007 uzavřel odvolatel a společnost Clarion International Group Corp. [...], řeší problematiku pohledávky, kterou eviduje společnost Clarion International Group Corp. za odvolatelem. Ve smlouvě se uvádí, že tato pohledávka vznikla v souvislosti se smlouvou o úvěru [...] uzavřenou mezi odvolatelem a společností Union banka.“ Stěžovatelka se domnívala, že výkladem dohody o narovnání provedeným podle pravidel stanovených v § 35 odst. 1 a 2 občanského zákoníku z roku 1964 lze dospět k obsahu této dohody – šlo o závazek stěžovatelky ze smlouvy o úvěru a pohledávku společnosti Clarion International Group Corp. Uvedená dohoda o narovnání byla tak dle stěžovatelky dostatečně určitá. Stěžovatelka trvala na tom, že předmětný závazek ve výši 39 431 000 Kč existoval, nicméně jej považovala za sporný a pochybný, jak o tom svědčí čl. 1 bod 2 dohody o narovnání. Tato spornost však byla uvedenou dohodou o narovnání odstraněna a sporný závazek byl nahrazen závazkem novým ve výši 26 000 000 Kč. Proto není správné tvrzení, že náklady spojené s narovnáním závazku nelze považovat za náklady podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Dovozuje-li žalovaný vyloučení této částky z nákladů podle uvedeného ustanovení pouze proto, že stěžovatelka sporný závazek neevidovala v účetnictví, je toto jeho tvrzení nepřezkoumatelné, jelikož tento závazek prokazatelně existoval. Stěžovatelka poukázala i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 31. 5. 2006, čj. 4 Afs 24/2004-95, dle kterého jsou daňově uznatelné náklady dle dohody o narovnání uznatelné v roce uzavření takové dohody, i když původní závazek, jenž dohoda o narovnání nahrazuje, nebyl evidován v účetnictví, a dále rozsudek ze dne 18. 4. 2013, čj. 5 Afs 53/2011-102, ze kterého plyne, že nelze neuznat vynaložení nákladů dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů pouze proto, že takový závazek není evidován v účetnictví. Navíc ani samotná existence původního závazku

není podmínkou platnosti dohody o narovnání (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 33 Cdo 3094/2008). Stěžovatelka se domnívala, že žalovaný směřuje dvě věci, a to existenci a evidenci závazku. To, že stěžovatelka neevidovala v účetnictví závazek ve výši 39 431 000 Kč, je pravda, protože jej považovala za sporný a pochybný. Neří ale pravda, že by tento závazek neexistoval.

Stěžovatelka považovala za nepřezkoumatelný také závěr žalovaného (a tedy i městského soudu), že úhrada částky 26 000 000 Kč by byla nákladem vynaloženým na to, že společnost Clarion International Group Corp. nepovede proti stěžovateli soudní spor. Žalovaný totiž neobjasnili, proč by pak tato částka nebyla uznatelným nákladem, jelikož k uzavření dohody o narovnání by stěžovatelku vedly toliko ekonomické důvody, protože vynaložením částky 26 000 000 Kč by si udržela příjmy, neboť by neutratila částku 39 431 000 Kč. Stěžovatelka závěrem poukázala na rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 5. 2012, čj. 20 C 192/2010-56, z něhož plyne, že předmětná dohoda o narovnání není neplatná.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně poukázal na to, že až na malé výjimky je kasační stížnost doslovným přepisem žaloby, a proto v podrobnostech odkázal na své vyjádření podané k žalobě. Žalovaný pouze upozornil, že ode dne 18. 11. 2002 neměla stěžovatelka vůči věřiteli (společnost Union banka) žádný závazek, což dokládá potvrzení o bezdlužnosti. Žalovaný byl tak toho názoru, že závazek stěžovatelky vůči věřiteli zcela jistě zanikl, neboť do postavení dlužníka se dostala společnost Invesmart B. V. Žalovanému tak nebylo zřejmé, na základě čeho jej stěžovatelka považovala za existující, avšak sporný a pochybný, nehledě na skutečnost, že jej neevidovala v účetnictví. Závazek tudíž existoval, nikoliv však mezi stěžovatelkou a společností Union banka, s ohledem na převzetí dluhu společností Invesmart B. V. Žalovaný byl proto toho názoru, že stěžovatelka neprokázala, že v době uzavření dohody o narovnání existoval závazek stěžovatelky ze smlouvy o úvěru, který by bylo možné nahradit novým závazkem dle dohody o narovnání.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil následující skutečnosti. Stěžovatelka uzavřela dne 7. 6. 2002 se společností Union banka smlouvu o úvěru, včetně dodatku, na krátkodobý úvěr ve výši 100 000 000 Kč za účelem financování oběžných prostředků a provozních potřeb. K datu 17. 11. 2002 byla podle § 531 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 uzavřena smlouva o převzetí dluhu mezi stěžovatelkou jako původním dlužníkem, společností Invesmart B. V. jako novým dlužníkem a společností Union banka jako věřitelem, který dal k tomuto převzetí dluhu souhlas (dále jen „smlouva o převzetí dluhu“). Společnost Invesmart B. V. na základě této smlouvy převzala dluh stěžovatelky vůči věřiteli ve výši 40 358 244,27 Kč, tj. jistinu ve výši 39 431 000 Kč a příslušenství ve výši 927 244,27 Kč. V předmětné smlouvě o převzetí dluhu bylo dále uvedeno, že původní dlužník neručí za dobytost pohledávky převzaté novým dlužníkem. Na základě této smlouvy vydala společnost Union banka stěžovatelce potvrzení o bezdlužnosti, z kterého plyne, že stěžovatelka nemá žádné závazky plynoucí ze shora uvedeného úvěru. Dále bylo zjištěno, že usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 5. 2003, sp. zn. 28 Cm 51/2003, které nabylo právní moci dne 19. 5. 2003, byla společnost Union banka zrušena s likvidací. Usnesením stejného soudu ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. 33 K 10/2003, byl prohlášen konkurs na majetek společnosti Union banka a byl ustaven konkursní správce. Účinky konkursu nastaly dne 29. 5. 2003. Na základě smlouvy o postoupení pohledávky ze dne 21. 12. 2005 byla pohledávka za společností Invesmart B. V. převedena na společnost BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD. Tato společnost podala dne 7. 6. 2006 žalobu proti stěžovatelce u Obvodního soudu v Praze 1 (vedena pod sp. zn. 26 C 77/2007). Touto žalobou se domáhala na stěžovatelce vrácení částky 39 431 000 Kč s příslušenstvím na základě tvrzení, že původní úvěrová

smlouva byla absolutně neplatná. Následně Obvodní soud pro Prahu 1 vydal dne 22. 11. 2006 platební rozkaz na zaplacení předmětné částky. Proti tomuto platebnímu rozkazu podala stěžovatelka odpor. Obvodní soud usnesením ze dne 14. 3. 2007 vyzval účastníky soudního řízení ke smírnému vyřešení sporu. Mezitím společnost BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD. převedla předmětnou pohledávku smlouvou o postoupení pohledávky ze dne 14. 8. 2007 na společnost Clarion International Group Corp.; to je ze spisu sice zřejmé, nicméně smlouva v něm obsažena není. Následně byla mezi stěžovatelkou a novým věřitelem uzavřena dohoda o narovnání ze dne 9. 10. 2007. V této dohodě společnost Clarion International Group Corp. v čl. 1 bodu 1 prohlásila, že eviduje pohledávku za stěžovatelkou ve výši 39 431 000 Kč s příslušenstvím. Stěžovatelka v bodu 2 prohlásila, že pohledávku neuznává a považuje ji za spornou a pochybnou. K úpravě sporných práv mezi účastníky proto byla uzavřena tato dohoda o narovnání, na základě které se účastníci zavázali, že stěžovatelka zaplatí společnosti Clarion International Group Corp. nejpozději do 31. 12. 2008 částku ve výši 26 000 000 Kč a společnost Clarion International Group Corp. nejpozději do sedmi dnů ode dne podpisu této dohody o narovnání vezme zpět svoji žalobu o 39 431 000 Kč s příslušenstvím.

Daňová kontrola byla u stěžovatelky zahájena dne 15. 10. 2008. Ve zprávě o kontrole správce daně uvedl, že stěžovatelka porušila § 24 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, když předmětnou částku ve výši 26 000 000 Kč zahrnula do daňových nákladů jako nově vzniklý závazek z uzavřené dohody o narovnání. Přestože byla tato položka zaúčtována na účtu 588090 – ostatní mimořádné náklady nedaňové, nebyl o ni v souladu s § 23 zákona o daních z příjmů zvýšen základ daně. Následně, jak již bylo konstatováno v narativní části rozsudku, byl vydán dodatečný platební výměr, proti kterému se stěžovatelka odvolala. Žalovaný na základě předložených dokladů dospěl k závěru, že stěžovatelka neevidovala v roce 2007 žádný závazkový vztah, který by

mohl být předmětem dohody o narovnání. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení zjistil, že správce daně vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, ale vyvodil z něj nesprávné právní závěry, a proto změnil platební výměr tak, jak bylo uvedeno shora. Tato změna se však nijak nedotkla předmětné otázky uznatelnosti částky 26 000 000 Kč jako daňového nákladu podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. (...)

V nyní projednávané věci je zásadní zodpovězení otázky, zda částku ve výši 26 000 000 Kč vynaloženou na základě dohody o narovnání uzavřené mezi stěžovatelkou a společností Clarion International Group Corp. lze považovat za náklady podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Žalovaný je toho názoru, že nikoliv. Svůj závěr dovozuje jednak z toho, že stěžovatelka k datu 17. 12. 2002 uzavřela smlouvu o převzetí dluhu, kterou byla ona jako původní dlužník z titulu smlouvy o úvěru, včetně dodatku, nahrazena novým dlužníkem – společností Invesmart B. V., jenž tento úvěr se souhlasem společnosti Union banka převzal (uvedená skutečnost byla doložena též potvrzením této banky o bezdlužnosti stěžovatelky vůči ní k datu 18. 11. 2002), a dále z toho, že stěžovatelka v roce 2007 neevidovala žádný závazkový vztah, který by mohl být předmětem dohody o narovnání mezi ní a společností Clarion International Group Corp. Pokud tedy neexistoval závazkový vztah, nelze uznat ani jeho narovnání, a zařazení uvedeného případu do daňových nákladů by tak odporovalo § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Ze stejných premis vycházel také městský soud, který uzavřel, že z účetnictví stěžovatelky plyne toliko vznik nového závazku, tj. závazku z dohody o narovnání, nicméně stěžovatelka neprokázala, že by byla zavázána také z úvěrové smlouvy; proto nemohla být částka ve výši 26 000 000 Kč považována za daňově uznatelnou.

S tímto závěrem však nelze souhlasit, neboť okolnosti tohoto případu nejsou natolik přímocaré, jak byly vylíčeny žalovaným v rozhodnutí o odvolání stěžovatelky, resp. městským soudem v odůvodnění napadeného rozsudku.

Městský soud i žalovaný vycházeli z toho, že povinnost tvrzení i břemeno důkazní ohledně existence a výše vynaloženého výdaje i ohledně jeho účelu (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů) nese daňový subjekt (§ 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992). Dle § 23 zákona o daních z příjmů pak je třeba při zjištění základu daně vycházet z hospodářského výsledku, tedy z účetnictví (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, čj. 7 Afs 148/2006-88). Z judikatury Nejvyššího soudu také plyne, že daňový subjekt prokazuje svá tvrzení především svým účetnictvím a jinými povinnými záznamy (srov. rozsudek ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS). V tomto směru nelze úvaze žalovaného ani městského soudu ničeho vytknout. Prokázáno bylo, že stěžovatelka neúčtovala o původním závazku z úvěrové smlouvy, neboť se sama domnívala, že není povinným subjektem tohoto závazkového vztahu s ohledem na převzetí dluhu společností Invesmart B. V. (tento závazek proto považovala za sporný). Vzhledem k tomu, že žalovaný vycházel pouze z těchto skutečností, dospěl k závěru, že stěžovatelka předmětným závazkem z úvěrové smlouvy nebyla zavázána, a neměla tedy důvod uzavírat dohodu o narovnání. Je konstantně judikováno, že mezi výdaji dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů a očekávanými příjmy daňového subjektu má existovat přímý a bezprostřední vztah; konkrétní výdaj však nemusí nutně vždy vést k dosažení příjmu. Zmíněná bezprostřední souvislost znamená, že bez vynaložení určitých nákladů by daňový subjekt očekávané příjmy vůbec nezískal či ani neměl možnost získat. Nutno tedy vždy vážít, zda faktický výdaj pravděpodobně přinese příjem (zisk), do budoucna jej zajistí anebo alespoň napomůže udržet již dosažené příjmy (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 132/2008-82). Vycházejíc pouze z doposud uvedeného by se tak skutečně nemohlo jednat o náklad vynaložený na dosažení, zachování nebo udržení příjmu, protože by z něj pro stěžovatelku neplynul ani do budoucna žádný reálný zisk, nýbrž pouze nový náklad ve výši 26 000 000 Kč.

Popsaný postup, kdy se vychází pouze z účetnictví daňového subjektu, však klade přílišný důraz na formální stránku prokazovaných skutečností. Z § 31 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 plyne, že „[s]právce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co nejdůvěrněji, a není v tom vázán jen návrhy daňových subjektů“. Dle odstavce 4 předmětného ustanovení platí, že „[j]ako důkazních prostředků lze užit všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy“. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zastává rovněž názor, že nelze-li vycházet z účetnictví například pro jeho neúplnost, může daňový subjekt za stanovených podmínek prokázat svá tvrzení i jinými prostředky než správně vedeným účetnictvím (srov. např. rozsudek ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 Afs 68/2010-174). Musí se však jednat o takové důkazní prostředky, které *de facto* nahradí či doplní nevěrohodné, neúplné, neprůkazné či nesprávné účetnictví, a tudíž prokážou daňovým subjektem tvrzené skutečnosti. Nejvyšší správní soud po prostudování spisu zjistil, že stěžovatelka správci daně doložila další dokumenty, z nichž bylo lze, s ohledem na skutečnosti z nich plynoucí, dovodit reálné riziko, že byla nadále zavázána závazkem ve výši 39 431 000 Kč, ne však z úvěrové smlouvy samotné, nýbrž ze závazku z bezdůvodného obohacení, který vznikl tím, že získala plnění na základě neplatného právního úkonu. Pokud jde o samotné narovnání jako důvod vzniku výdaje, lze jen odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 24/2004-95, z něhož také v kasační stížnosti stěžovatelka cituje.

Jak již bylo uvedeno, mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatelka uzavřela se společností Union banka dne 7. 6. 2002 smlouvu o krátkodobém úvěru na částku 100 000 000 Kč. Ze spisu také plyne, že správce daně měl k dispozici jak smlouvu o úvěru, tak rovněž výpisy z úvěrového účtu k této smlouvě. Samotnou transakci, tj. poskytnutí předmětné částky, mezi společností Union banka a stěžo-

vatelkou správce daně žádným způsobem nepochybňoval, a tudíž lze vycházet z toho, že se fakticky uskutečnila. Nesporné je rovněž to, že stěžovatelka následně k datu 17. 11. 2002 uzavřela smlouvu o převzetí dluhu ve výši 40 358 244,27 Kč, tj. jistiny ve výši 39 431 000 Kč a příslušenství ve výši 927 244,27 Kč, se společností Invesmart B. V. za souhlasu společnosti Union banka. Stěžovatelka tudíž vystoupila z původního závazkového vztahu. Smlouva o převzetí dluhu je součástí spisu. Poněvadž se stěžovatelka domnívala, že již nadále není dlužníkem ze smlouvy o úvěru, tento závazek v účetnictví neevidovala, což po ní ani nebylo možné podle právních předpisů o účetnictví požadovat, neboť povinnost evidovat „*neexistující*“ závazek, ve smyslu, že stěžovatelka na něm nebyla účastna, a že se tedy jedná o závazek jiného subjektu, zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neukládá. Takový postup by byl také v rozporu s principem právní jistoty či legitimního očekávání, neboť stěžovatelka mohla účetně evidovat jen příjmy a výdaje, kterých si mohla a měla být vědoma při zachování řádné péče a s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem konkrétního případu.

Pro nyní projednávanou věc je ale podstatné, což žalovaný i městský soud zcela opomněli, že na stěžovatelku byla společností BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD., jakožto novým věřitelem z předmětné smlouvy o úvěru, v roce 2006 podána žaloba o zaplacení částky 39 431 000 Kč. Předmětná žaloba je součástí správního spisu a plyne z ní, že tamní žalobce, tj. společnost BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD., argumentoval tím, že jedním ze základních principů bankovního podnikání je povinnost banky jednat při provádění svých obchodů obezřetně a provádět obchody způsobem, který nepoškozuje zájmy jejích vkladatelů z hlediska návratnosti jejich vkladů a neohrožuje bezpečnost a stabilitu banky. Společnost Union banka však uzavřením smlouvy o úvěru zjevně sledovala jiný účel, než který je v této smlouvě uveden. Účelem poskytnutí úvěru totiž ve skutečnosti bylo skryté financování mateřské společnosti Union Group, což je v rozporu se zákonem.

Prostředky poskytnuté stěžovatelce tak byly fakticky použity v rámci série transakcí, na základě nichž Invesmart B. V. v listopadu 2002 nabyl většinou účast na společnosti Union banka (tj. koupil většinový podíl akcií Union Group jako osoby ovládající společnost Union banka). Poskytnutí úvěru za účelem financování mateřské společnosti a takovým způsobem, který tento účel zjevně zakrývá (tj. použití dvou úrovní prostředníků, mj. stěžovatelky), lze z hlediska podnikání banky považovat za postup nebezpečný, poškozující zájmy vkladatelů banky a ve svém důsledku ohrožující i její stabilitu. Vzhledem k tomu, že společnost Union banka sama rozhodla o použití úvěru poskytnutého stěžovatelce v rámci realizace nabytí akcií společnosti Union Group společností Invesmart B. V., což plyne z rozhodnutí představenstva společnosti Union banka ze dne 12. 11. 2002, a že sama banka byla následně smluvní stranou smlouvy o převzetí dluhu stěžovatelky společností Invesmart B. V. a aktivně se účastnila transakcí, v jejichž důsledku společnost Invesmart B. V. nabyla akcie Union Group, je zřejmé, že společnost Union banka s použitím poskytnutého úvěru pro tyto účely a takovým způsobem souhlasila. Smlouva o úvěru byla navíc uzavřena za nápadně nevýhodných podmínek pro banku – nedostatečné zajištění, resp. jeho faktická neexistence, a rovněž neexistence sankcí na rozdíl od běžně uzavíraných smluv. Žalobce se tak domníval, že byl porušen § 12 odst. 1 a 2 a § 14 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, a zároveň bylo uzavření smlouvy o úvěru a poskytnutí finančních prostředků stěžovatelce v rozporu s účelem zákona o bankách a jednáním v rozporu s dobrými mravy. Koneckonců i toto jednání bylo jedním z mnoha nebezpečných či protiprávních kroků, které zapříčinily krizi a následnou insolvenční společnost Union banka.

Z uvedené žaloby je tedy zřejmé, že nový věřitel svůj návrh opřel o tvrzenou absolutní neplatnost smlouvy o úvěru, a tudíž i navazující smlouvy o převzetí dluhu společností Invesmart B. V. V takovém případě by k převzetí dluhu tímto subjektem právně nedošlo, a za dlužníka, i když ne ze smlouvy, nýbrž z ti-

tulu bezdůvodného obohacení, by byla nadále považována stěžovatelka.

Nejvyšší správní soud je vzhledem k uvedeným skutečnostem toho názoru, že z uvedené žaloby plynou pádné důvody, pro které mohla stěžovatelka akceptovat názor, že smlouva o úvěru je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem. Podle soudní praxe je smlouva, která je v rozporu se zákonem (§ 39 občanského zákoníku z roku 1964), objektivně neplatná, jež nemá právní následky zamýšlené smluvními stranami, bez ohledu na to, která ze smluvních stran neplatnost způsobila, i bez ohledu na to, zda některá ze smluvních stran uzavřela smlouvu v dobré víře (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 1996, sp. zn. II. Odon 53/96), nebo zda strany o její neplatnosti věděly (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 1974, sp. zn. 3 Cz 32/74, č. Rc 33/1975). Důsledkem absolutní neplatnosti smlouvy o úvěru je také neplatnost všech právních úkonů navazujících a souvisejících; neplatností by tak byla postížena také smlouva o převzetí dluhu společností Invesmart B. V. Za této situace se nabízí též otázka (ne)platnosti smlouvy o postoupení pohledávky na společnost BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD. (a následně na společnost Clarion International Group Corp.). Pokud jde o možné zneplatnění věřitelské linie, je v žalobě odkaz na „*Smlouvu o postoupení pohledávek*“ a její článek 9.6., který počítá s tím, že některé smluvní dokumenty mohou být neplatné a pohledávky jimi založené mohou být svou povahou pohledávkami z bezdůvodného obohacení (tato smlouva ovšem není součástí spisového materiálu). V případě pochybností bude pak na žalovaném, aby se touto otázkou podrobněji zabýval, stejně tak jako případným vlivem plynutí času. Lze tak předpokládat, že přes faktickou existenci smlouvy o převzetí dluhu se mohla stěžovatelka důvodně domnívat, že k převzetí dluhu právně nedošlo, a že v předmětném sporu o zaplacení částky 39 431 000 Kč s příslušenstvím dospěje Obvodní soud v Praze 1 k závěru o absolutní neplatnosti předmětné smlouvy a uloží jí povinnost, jakožto dlužníku z titulu bezdůvodného obohacení, toto

obohacení vydat. Jelikož však k meritornímu rozhodnutí soudu nedošlo, lze o této sporné otázce pouze uzavřít, že za popsané situace hrozilo reálné riziko, že stěžovatelka bude nucena vydat částku 39 431 000 Kč jako majetkový prospěch získaný plněním z neplatného právního úkonu podle § 451 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964.

Následným uzavřením dohody o narovnání se společností Clarion International Group Corp. stěžovatelka připustila, že existuje vysoká pravděpodobnost úspěchu této společnosti ve sporu o zaplacení částky ve výši 39 431 000 Kč, i když tento svůj závazek považovala za sporný. Proto byly sjednány podmínky akceptovatelné oběma stranami, tedy zpětvzetí žaloby ze strany věřitele a uhrazení částky 26 000 000 Kč ze strany stěžovatelky jako dlužníka. Nejvyšší správní soud je názoru, že za popsaných okolností je akceptovatelné tvrzení stěžovatelky, že vynaložení tohoto nákladu bylo vedeno ekonomickými důvody, tj. předejití ztrát ve výši cca 13 000 000 Kč.

Žalovaný (potažmo ani městský soud) se touto okolností daného případu vůbec nezabýval, čímž zatížil svůj postup vadou spočívající v tom, že sice dostatečně zjistil skutkový stav věci [všechny uvedené dokumenty, kromě smlouvy, z níž plyne (ne)platnost věřitelské poslušnosti, měl k dispozici], nezohlednil však veškeré zjištěné skutečnosti, a tudíž

z něj vyvodil nesprávné závěry. Jeho rozhodnutí tedy neodpovídalo všem skutečnostem zřejmým ze spisu, a tyto byly nesprávně právně hodnoceny. Poněvadž byl tento postup aprobován městským soudem jako postup zcela v souladu se zákonem, ačkoli byl již v žalobě stěžovatelem namítán, nutno považovat také rozhodnutí městského soudu za nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.]. (...)

Žalovaný tak je v dalším řízení povinen přihlídnout ke shora uvedeným skutečnostem, tedy k žalobě podané společností BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD. proti stěžovateli a k argumentaci v ní uplatněné, tedy k eventuální absolutní neplatnosti smlouvy o úvěru, k reálnému riziku, jež hrozilo stěžovateli v případě úspěchu této společnosti, příp. jejího nástupce, ve sporu, v případě pochybností též k možnému zneplatnění nástupnictví ve věřitelské linii při postupu pohledávky plynoucí z bezdůvodného obohacení. K posouzení věřitelské poslušnosti pak je nezbytné doplnit podklady řízení o smlouvu uzavřenou mezi společností BRADDOCK FINANCE & CAPITAL LTD. a společností Clarion International Group Corp. Na základě těchto skutečností je pak nutné posoudit důvodnost vynaložení částky ve výši 26 000 000 Kč na základě dohody o narovnání a její uplatnění jako nákladu na dosažení, zajištění nebo udržení příjmu podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

3184

Ochranné známky: zpětné účinky prohlášení neplatnosti ochranné známky

k § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 a § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 145/2000 Sb. a č. 36/2008 Sb. *)

k § 32 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

I. Je-li osoba vlastníkem nebo uživatelem výrobků, které obsahují označení v souladu s ochrannou známkou zapsanou Úřadem průmyslového vlastnictví, nemůže jít

*) S účinností od 23. 2. 2011 byl § 24 odst. 1 písm. a) změněn zákonem č. 28/2011 Sb. S účinností od 4. 7. 2012 byl § 2 odst. 1 písm. r) bod 1 změněn zákonem č. 238/2012 Sb.

o padělek ve smyslu § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, jen proto, že v budoucnu bude táž ochranná známka se zpětnými účinky prohlášena za neplatnou pro zásah do práv majitele jiné ochranné známky (§ 32 zákona č. 441/2003 Sb., o ochraně známek).

II. Pokud osoba ochrannou známku užívala v souladu s rozhodnutím Úřadu průmyslového vlastnictví, nelze takovou osobu zpětně, po zrušení ochranné známky s účinky *ex tunc*, za toto jednání sankcionovat podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, tedy v rovině trestního práva správního.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 As 157/2014-39)

Prejudikatura: č. 360/2004 Sb. NSS, č. 785/2006 Sb. NSS, č. 1639/2008 Sb. NSS a č. 1758/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1995 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 215/94), č. 193/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 535/2000), č. 117/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 150/01), č. 186/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 69/06) a č. 35/1010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 298/09).

Věc: Akciová společnost EL NIÑO BEVERAGES proti Generálnímu ředitelství cel o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Na podnět společnosti Duracell Batteries BVBA ze dne 23. 1. 2009 Celní úřad Kolín (dále jen „správní orgán I. stupně“) zahájil okamžitou kontrolu skladových prostor společnosti Interhoek, s. r. o. Zjistil, že v těchto prostorech žalobkyně skladovala celkem 185 941 kusů plechovek energetických nápojů s označením „DURACELL“; měl za to, že kontrolované zboží porušuje některá práva duševního vlastnictví dle § 8 odst. 2 písm. c) zákona o ochranných známkách, a proto jej téhož dne zadržel.

Dne 23. 3. 2009 správní orgán I. stupně zahájil navazující řízení o správním deliktu. Poté řízení o správním deliktu přerušil a vyčkal rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví ve věci prohlášení slovní ochranné známky č. 288416 společnosti EL NIÑO, a. s. ve znění „DURACELL“ a kombinované ochranné známky č. 292152 téže společnosti ve znění „DURACELL ENERGY DRINK +“ (obě zapsané pro třídy 5, 32 a 33 mezinárodního třídění výrobků a služeb), jež užívala žalobkyně, za neplatné. Úřad průmyslového vlastnictví správnímu orgánu I. stupně dne 27. 8. 2009 sdělil, že rozhodnutími ze dne 27. 7. 2009 byly výše specifikované ochranné známky prohlášeny za neplatné s účinky *ex tunc* a dne 30. 10. 2009 mu pak oznámil, že dne 16. 10. 2009 předseda Úřadu zamítl rozklady proti těmto rozhodnutím, a prohlášení

těchto ochranných známek za neplatné tak nabylo právní moc. V návaznosti na to správní orgán I. stupně nejprve řízení o správním deliktu opět zahájil, a poté rozhodnutím ze dne 6. 8. 2010 konstatoval, že výše specifikované zboží je ve smyslu § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona o ochraně spotřebitele padělkem. Dovodil, že skladováním tohoto zboží za účelem prodeje žalobkyně porušila § 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 4 odst. 3 a § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Proto správní orgán I. stupně rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu užití nekalých obchodních praktik a dle § 24 odst. 9 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele jí uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč; žalobkyni rovněž uložil sankci propadnutí zboží dle § 28a odst. 1 písm. a) zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví. Žalobkyně se odvolala, žalovaný její odvolání posléze zamítl. Rozhodnutí žalovaného o odvolání nabylo právní moci dne 8. 11. 2010.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl svým rozhodnutím ze dne 16. 4. 2014, čj. 9 Af 59/2010-167. Městský soud se mj. vyjádřil k vlivu prohlášení ochranných známek za neplatné s účinky *ex tunc* na odpovědnost žalobkyně za výše specifikovaný správní de-

likt. Konstatoval, že žalobkyně nemohla být v den vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně (6. 8. 2010) v dobré víře v oprávněné užívání těchto ochranných známek, neboť tyto byly prohlášeny za neplatné již dne 27. 7. 2009.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Upozornila, že logickým předpokladem odpovědnosti za správní delikt je protiprávní jednání. Stěžovatelka však tvrdila, že nejednala v rozporu s právem, protože nevyužívala starší ochrannou známku společnosti Duracell Batteries BVBA, ale ochrannou známku společnosti EL NIÑO, která byla Úřadem průmyslového vlastnictví rovněž do rejstříku ochranných známek zapsána. Ani žalovaný, ani městský soud se prý řádně nevyřádali s tím, že v den celní kontroly existovali dva oprávnění vlastníci totožných ochranných známek. Městský soud poukázal, že stěžovatelka nemohla mít ke dni vydání rozhodnutí celních orgánů dobrou víru v užívání ochranné známky „DURACELL“ a „DURACELL ENERGY DRINK +“, neboť tato byla prohlášena za neplatnou s účinky *ex tunc*. Stěžovatelka nicméně tvrdila, že až do momentu, kdy jí městský soud předběžným opatřením uložil, aby neuváděla své zboží na trh, oprávněně a na základě licenční smlouvy využívala ochrannou známku společnosti EL NIÑO zapsanou pro třídy výrobků a služeb 5, 32 a 33 niceeského třídění. Realizovala tak své subjektivní právo.

Za situace, kdy Úřad průmyslového vlastnictví prohlásil ochrannou známku společnosti EL NIÑO za od počátku neplatnou, nemohly celní orgány dovodit, že žalobkyně porušovala práva vlastníka podobné či shodné ochranné známky, která ve výsledku vymazána nebyla. Stěžovatelce nemůže být připsána vina za to, že Úřad průmyslového vlastnictví zaevidoval více totožných ochranných známek. Společnost EL NIÑO v dobré víře užívala práva z jí zapsaných známek, které na základě licenční smlouvy v dobře víře užívala i stěžovatelka. Protože si celní orgány byly vědomy toho, že totožné ochranné známky mají zaevidované dva vlastníci, vyčkaly, až Úřad průmyslového vlastnictví pro-

hlásí jednu z těchto známek za neplatnou, aby následně rozhodly, že zboží stěžovatelky bylo od počátku padělkem. Jakkoli celní orgány věděly, že existuje více vlastníků ochranných známek, jednaly tak, jako by od počátku existoval pouze jeden z těchto vlastníků. Dle jejich závěrů tedy bylo toto zboží od počátku padělkem, tj. i v době před výmazem ochranných známek společnosti EL NIÑO. Celním orgánům však nepřísluší rozhodovat o tom, která známka má „lepší právo“.

Stěžovatelka po právu užívala ochranné známky společnosti EL NIÑO, které v době tohoto užívání byly zapsány v rejstříku ochranných známek. V této době tak rozhodně neužívala ochrannou známku společnosti Duracell Batteries BVBA. Jelikož je nutné předpoklady odpovědnosti za správní delikt vztahovat k době, kdy je tento delikt páčán, v této době stěžovatelka nepáchala žádný správní delikt. Žalovaný i městský soud pochybili, pokud rozhodli, že žalobkyně využívala klamavých obchodních praktik ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele. Zboží bylo v době prohlášení ochranných známek společnosti EL NIÑO za neplatné celními orgány zadrženo, v této době s ním nemohlo být manipulováno, a tudíž posléze nemohlo být ani považováno za klamavou obchodní praktiku.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [10] Nejvyšší správní soud předesílá, že ve věcech energetických nápojů značky „DURACELL“ obecné soudy i Ústavní soud již několikrát rozhodovaly. Konkrétně již vyřešily otázku porušení práv z ochranné známky společnosti Duracell Batteries BVBA i otázku, zda jednání společnosti EL NIÑO BEVERAGES naplňovalo znaky nekalé soutěže (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2013,

čj. 23 Cdo 2662/2012-640). V režimu správního soudnictví se pak rozhodovalo o zákonnosti výmazu ochranných známek společnosti EL NIÑO, a. s. (zákonnost výmazu slovní ochranné známky č. 288416 ve znění „DURACELL“ byla potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2013, čj. 9 As 123/2012-136; zákonnost výmazu kombinované ochranné známky č. 292152 ve znění „DURACELL ENERGY DRINK +“ Nejvyšší správní soud potvrdil rozsudkem ze dne 10. 10. 2013, čj. 9 As 122/2012-135).

[11] V nyní posuzované věci je nesporné, že stěžovatelka ke dni 23. 1. 2009 skladovala celkem 185 941 kusů plechovek energetických nápojů s označením „DURACELL“. Klíčovou otázkou tohoto případu je, zda stěžovatelka mohla být potrestaná za správní delikt spočívající ve skladování padělků [§ 2 odst. 1 písm. r) bod 1 zákona o ochraně spotřebitele], a tím tedy užití nekalých obchodních praktik [§ 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona], ačkoliv v době údajného páchaní deliktu na základě licenční smlouvy užívala jiné tehdy řádně zapsané ochranné známky. Jinak řečeno, mohla být vůči stěžovateli vyvozena správněprávní sankce i v situaci, kdy své obchodní činnosti vykonávala v mezích tehdy platného rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví?

[12] Ke kořenům známkového práva se vyjádřil Nejvyšší správní soud, když vyslovil, že „[p]odstata ochranné známky je založena zejména na principu výhradní ochrany, který spočívá v tom, že zápisem ochranné známky do rejstříku vzniká výlučné právo vlastníka ochranné známky tuto známku užívat ve spojení s výrobky a službami, pro které byla zapsána. Tomuto právu vlastníka ochranné známky pak odpovídá povinnost jiných subjektů zdržet se jakýchkoli zásahů do práva k zaregistrované ochranné známce, tedy mimo jiné i zákaz užívat v obchodním styku shodná nebo podobná označení pro shodné nebo podobné výrobky a služby bez souhlasu vlastníka ochranné známky.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, čj. 7 As 42/2007-94, č. 1758/2009 Sb. NSS).

[13] Jelikož Úřad průmyslového vlastnictví nemusí při zpracovávání přihlášky ochranné známky nad rámec zjevné kolize přihlašované ochranné známky se známkou starší zkoumat, zda byla přihlašovaná známka podaná v dobré víře [§ 4 písm. m) zákona o ochranných známkách], může dojít k zapsání známky, která neměla být vůbec zapsána. Dle § 32 odst. 1 téhož zákona pak „[ú]řad v řízení zahájeném na návrh třetí osoby nebo z vlastního podnětu prohlásí ochrannou známku za neplatnou, pokud byla zapsána v rozporu s § 4 nebo § 6“. Dle § 32 odst. 4 se „[n]a ochrannou známku, která byla prohlášena za neplatnou, [...] hledí, jako by nikdy nebyla zapsána.“ Ochranné známky, které stěžovatelka při své obchodní činnosti využívala, byly prohlášeny za neplatné s účinky *ex tunc*. Tato rozhodnutí nabyla po rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví o rozkladu právní moci (viz i rozsudky Nejvyššího správního soudu citované v bodu [10] shora).

[14] Dle § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona o ochraně spotřebitele se padělkem rozumí „výrobek nebo zboží [porušující některá práva duševního vlastnictví], včetně jeho obalu, na němž je bez souhlasu majitele ochranné známky umístěno označení stejné nebo zaměnitelné s ochrannou známkou, porušující práva majitele ochranné známky podle zvláštního právního předpisu, dále veškeré věci nesoucí takové označení (značky, loga, etikety, nálepky, prospekty, návody k použití, doklady o záruce apod.)“. Dle § 5 odst. 2 téhož zákona se „[z]a klamavou obchodní praktiku [...] považuje také nabízení nebo prodej výrobků nebo služeb **porušujících některá práva duševního vlastnictví, jakož i skladování takových výrobků** za účelem jejich nabízení nebo prodeje a dále **neoprávněné užívání označení chráněného podle zvláštního právního předpisu v obchodním styku**“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Dle § 4 odst. 3 téhož zákona platí, že „[u]žívání nekalých obchodních praktik při nabízení nebo prodeji výrobků, při nabízení nebo poskytování služeb či práv se zakazuje. Nekalé jsou zejména

klamavé a agresivní obchodní praktiky.“ Konečně dle § 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona se „[v]ýrobce, dovozce, vývozce, dodavatel nebo prodávající dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik“.

[15] Základním předpokladem vzniku správněprávní odpovědnosti je porušení právní povinnosti, tj. *protiprávnost jednání*. Chybí-li v momentu jednání údajného delikventa některý ze znaků protiprávnosti (např. pokud jednání delikventa není přesně subsumovatelné pod skutkovou podstatu deliktu, tj. zákon toto jednání nesankcionuje, jednání je pravomocným rozhodnutím správního orgánu dovolené atp.), nelze odpovědnost za správní delikt vyvozovat.

[16] Jednání stěžovatelky je nutné posuzovat právě touto optikou vzniku odpovědnosti za správní delikt. Jelikož je pro vznik odpovědnosti dle zákona o ochraně spotřebitele třeba, aby bylo označení chráněné ochrannou známkou užíváno **bez souhlasu jejího majitele**, a aby tímto užíváním delikvent **porušil práva majitele ochranné známky** podle zákona o ochranných známkách [§ 2 odst. 1 písm. r) bod 1 zákona o ochraně spotřebitele], stěžovatelka nemohla být za své jednání odpovědna. Ke dni, kdy bylo zjištěno spáchání správního deliktu žalobkyní (kontrola ze dne 23. 1. 2009), žalobkyně oprávněně užívala práva z ochranných známek č. 288416 společnosti EL NIÑO ve znění „DURACELL“ a č. 292152 téže společnosti ve znění „DURACELL ENERGY DRINK +“, jejichž vlastníkem byla společnost EL NIÑO. Skládané zboží proto nemohlo v této době vykazovat znaky padělků ve smyslu § 2 odst. 1 písm. r) bodu 1 zákona o ochraně spotřebitele. Její jednání bylo *tehdy* dovolené, neboť na základě licence užívala *tehdy* řádně zapsané ochranné známky (a to na základě souhlasu majitele ochranné známky). Na tom nemůže nic změnit ani prohlášení těchto ochranných známek za neplatné s účinky *ex tunc*.

[17] Smyslem správního řízení o prohlášení ochranné známky za neplatnou (§ 32 zákona o ochranných známkách) je napravit nesoulad v těch právních vztazích, v nichž je

za ochrannou známku považované označení, které nemá a nesplňuje předpoklady, aby bylo tímto způsobem zákonem chráněné. Hlavním účelem institutu prohlášení ochranné známky za neplatnou je tedy náprava údajů zapsaných ve veřejném rejstříku do takového stavu, aby tyto údaje, pro účely soukromoprávních sporů pramenících z nekalosoutěžního jednání, zrcadlily realitu práv duševního vlastnictví. Účel tohoto institutu ovšem nelze naplňovat tím, že osoba, jejíž ochranná známka byla prohlášena za neplatnou s účinky *ex tunc*, bude vedle odpovědnosti soukromoprávní nést správní odpovědnost za to, že *v době před prohlášením neplatnosti* užívala později zneplatněné známky.

[18] Za situace, kdy stěžovatelka ochrannou známku užívala v souladu s právem, nelze zpětně, po zrušení ochranné známky s účinky *ex tunc*, v rovině správního práva trestního deklarovat, že práva užívala v rozporu se zákonem. Takový postup by jednak odporoval snaze o důvěru subjektů práv v systém práva, jednak by tím došlo k narušení ústavního zákazu retroaktivity při trestání. Jelikož stěžovatelka v době, kdy ochranné známky užívala, vycházela z presumpce správnosti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví, nemohla být později, a to až po zrušení tohoto rozhodnutí, v režimu správního práva trestního za své jednání sankciovaná. Pro řádné fungování materiálního právního státu, garantovaného článkem 1 Ústavy, je totiž potřebné zajistit ochranu oprávněné důvěry v právní řád i správné právní akty na jeho základě vydané, neboť „[ú]stavní princip právního státu předpokládá, že se stát vůči občanům chová v souladu s povinnostmi, které sám sobě stanoví, přičemž občan na základě principu právní jistoty má právo se spolehnout na věrohodnost státu při plnění jeho závazků“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. I. ÚS 535/2000, N 193/24 SbNU 449, č. 193/2001 Sb. ÚS; srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, N 117/31 SbNU 57, č. 117/2003 Sb. ÚS; stejný přístup ostatně hájí i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS).

[19] Realizace správním orgánem potvrzených práv, i když tato byla později s účinkem *ex tunc* prohlášena za neplatná, nemůže být podkladem k vyvození odpovědnosti podle správního práva trestního. Takové chápání správního práva trestního by přímo odporovalo zákazu retroaktivity při výkladu jeho ustanovení. Také Ústavní soud zdůraznil, že nejen retroaktivita, ale i retroaktivní výklad právních norem je z pohledu požadavků článku 1 Ústavy nepřijatelný, neboť oba kolidují s principem právní jistoty a ochrany důvěry osob v právo (srov. např. nálezy ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, N 30/3 SbNU 227, č. 30/1995 Sb. ÚS, a ze dne 1. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 298/09, N 35/56 SbNU 391, č. 35/1010 Sb. ÚS).

[20] Ačkoliv lze rozumět snaze celních úřadů chránit spotřebitele před nekalými obchodními praktikami, nelze, zejména s ohledem na výše řečené, připustit, aby celní orgány postihovaly i ty subjekty, které využívaly zapsaných ochranných známek, jež byly posléze z důvodu kolize s jinou ochrannou známkou vymazány. Taková výkladová konstrukce nenachází přímý odraz ani v důvodové zprávě k zákonu, jímž byla definice padělků (viz bod [14] shora) jakožto zakázaného jevu vložena do zákona o ochraně spotřebitele. Zjevným účelem, který vedl zákonodárce ke schválení této úpravy, byla v roce 2000 nutnost reagovat na akutní zvýšení dovozu zboží, jež nerespektovalo práva duševního vlastnictví, a rovněž i nutnost zabezpečit, aby Česká republika respektovala své mezinárodní závazky směřující k ochraně těchto práv. Z důvodové zprávy ani z jiných zdrojů není patrné, že by se delikt nekalých obchodních praktik založený na výrobě, skladování a prodeji padělků měl vztahovat i na osoby, jimž byla jejich ochranná známka s účinkem *ex tunc* vymazána (sněmovní tisk 496/0, III. volební období). Takové působení této normy je nezamýšleným a současně velice negativním důsledkem jejího prostého jazykového výkladu.

[21] Situaci stěžovatelky je tedy nutné odlišit od standardní situace, kdy se deliktní odpovědnost za neoprávněné užívání chráněného označení, nabízení, prodej nebo skladování

zboží za tímto účelem uplatňuje. Osoby, které takto nakládají s padělaným zbožím, ostatně od počátku vědomě a bez souhlasu vlastníka ochranné známky jeho chráněné označení využívají. Deliktní odpovědnost související se skladováním, distribucí a nabídkou padělků, ale také i nedovolených napodobenin atp., se aktivuje právě za situace, kdy delikvent bez další legalizace svého označení neoprávněně využívá ochranné známky jiného (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. 9 As 49/2013-44, ve věci *DEICHMANN-OBUV*; ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 As 69/2013-41, ve věci *DEICHMANN-OBUV*; nebo ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 112/2013-104, ve věci *KIK textil a Non-Food*). V případě stěžovatelky by tomu tak bylo až za situace, kdy by ochranné známky používala i po pravomocném výmazu jí užívané ochranné známky.

[22] Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně trestní právo označil jako prostředek *ultima ratio*, tedy právo, jehož prostředky mají a musejí být užívány tehdy a jen tehdy, pokud užití jiných prostředků právního řádu nepřichází v úvahu nebo je zjevně neúčelné (náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 69/06, N 186/43 SbNU 129, č. 186/2006 Sb. ÚS). Nejvyšší správní soud se s tímto chápáním plně ztotožnil, a to např. v rozsudku ze dne 26. 3. 2008, čj. 1 As 11/2008-59, č. 1639/2008 Sb. NSS. Pokud je tedy určitý právní problém možno uspokojivě vyřešit jinými než trestněprávními prostředky (v širším slova smyslu), není z hlediska ústavnosti přípustné, aby byla táž věc podrobena správní represí. Jinak dochází k hypertrofii správněprávní represe za akty a činy, které dostatečně intenzitně porušení správního práva nedosahují. Nabourává se tak subsidiarita správněprávní represe. Správní právo trestní není určeno k řešení sporu, který je ve svých základech sporem soukromoprávním, a tedy sporem vlastníka starší ochranné známky společnosti Duracell Batteries BVBA a uživatele stejného označení *v rozhodné době* zapsaného pod jinou ochrannou známkou, tj. stěžovatelky. Správní právo trestní zcela jistě není v tomto případě vhodným

nástrojem k regulaci vzniklých právních sporů mezi dvěma vlastníky ochranných známek, neboť nemůže suplovat úlohu práva soukromého (např. nástroje práva regulujícího nekalou soutěž, určujícího náhradu škody nebo např. výši bezdůvodného obohacení).

[23] Stěžejní kasační námitka je tedy důvodná, projednání ostatních námitek je nadbytečné. Jen pro pořádek nicméně Nejvyšší správní soud upozorňuje na nesprávnou úvahu městského soudu, podle něhož licenční smlouva mezi stěžovatelkou a majitelkou později zrušených ochranných známek, společností EL NIÑO, nebyla zapsaná do veřejného rejstříku, pročez neměla žádné účinky vůči třetím osobám. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Podle § 18 odst. 3 zákona o ochranných známkách nabývá licenční smlouva účinnosti vůči třetím osobám zápisem do rejstříku ochranných známek. Licenční smlouva je institutem soukromého práva a pro smluvní strany je platná a účinná již dnem ve smlouvě specifikovaným, zpravidla

dnem podpisu smlouvy, tedy ještě před zápisem licenční smlouvy do rejstříku ochranných známek [ve vztahu k předešlému zákonu o ochranných známkách (zákon č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách), srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2005, čj. 7 A 73/2000-100, č. 785/2006 Sb. NSS]. Subjekt, jemuž byla udělena licence, je oprávněn po podpisu licenční smlouvy ochrannou známkou užívat. Pokud zákon na tomto místě mluví o třetích osobách, myslí tím především jiné soukromoprávní subjekty. Celní úřady rozhodující ve správním řízení trestním naopak nelze považovat za třetí osoby, vůči kterým by nezapsaná licenční smlouva neměla *žádné* účinky. Jak již bylo pojednáno shora, klíčová byla (v rozhodném období) legalita vlastnictví ochranné známky její majitelkou, která následně umožnila užívání ochranných známek stěžovatelce. Ta se mohla až do okamžiku, než byly jí užívané ochranné známky zrušeny k tomu příslušným orgánem veřejné moci, ve vztahu k celním úřadům plně opřít o legalitu ochranných známek.

3185

Právo na informace: vyznění osoby poskytnutím informace dotčené

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
k § 4 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je povinný subjekt povinen vyznění podle § 4 odst. 3 správního řádu z roku 2004 osobu, která by mohla být poskytnutím informace dotčena.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 As 189/2014-50)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 95/2000 Sb. a č. 143/2002 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 512/02).

Věc: Akciová společnost České dráhy proti Ministerstvu dopravy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně a žalovaný mezi sebou uzavřeli dne 2. 12. 2009 smlouvu o závazku veřejné služby v drážní osobní dopravě ve veřejném zájmu na zajištění dopravních potřeb státu na období od 1. 1. 2010 do konce platnosti jízdního řádu pro období 2018/19 (dále jen „Smlouva“).

Dne 3. 1. 2013 poskytl žalovaný podle zákona o svobodném přístupu k informacím na základě žádosti konkurenta žalobkyně, společnosti RegioJet, a. s., informace ze Smlouvy, které mají podle žalobkyně povahu obchodního tajemství. Žalovaný přitom žalobkyni o úmyslu informace poskytnout neinformo-

val, ani jí neumožnil se k tomu vyjádřit, ačkoli žalobkyně o přiznání postavení účastníka požádala přípisem ze dne 21. 12. 2012.

Žalobkyně proto následně žalovanému dne 14. 1. 2013 zaslala žádost, v níž se domáhala přiznání postavení účastníka ve všech probíhajících i budoucích řízeních o poskytnutí informace, správních řízeních dle správního řádu nebo jiných řízeních, které se týkají práv a povinností žalobkyně ze Smlouvy, a současně požádala o neprodlené informování a zahájení takových řízení. Přípisem ze dne 12. 2. 2013 žalovaný žalobkyni sdělil, že považuje její žádost za nedůvodnou.

Žalobkyně proti postupu žalovaného podala stížnost podle § 175 správního řádu k ministru dopravy. Přípisem ze dne 12. 3. 2013 žalovaný neshledal podanou stížnost důvodnou.

Proti postupu žalovaného brojila žalobkyně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem u Městského soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 10. 9. 2014, čj. 5 A 58/2013-40, soud žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím chrání práva třetích osob taxativně stanovenými důvody pro odmítnutí žádosti. Z § 20 odst. 4 tohoto zákona plyne, že ustanovení správního řádu se použijí pouze na rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pro odvolací řízení a v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení. V případě kladného vyřízení žádosti o poskytnutí informace nelze aplikovat správní řád, tedy ani jeho § 27 o účastenství. Výklad žalobkyně podle městského soudu směřuje proti smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Jím je umožnit veřejnosti dosáhnout rychlým a neformálním postupem získání žádaných informací. Závěrem soud poznamenal, že v případě neoprávněného zveřejnění obchodního tajemství se žalobkyně může domáhat ochrany svých práv podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka nesohlasila se závěrem městského

soudu, který jí odkázal na možnost náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Citovaný zákon řeší postup až v případě reparační zabránění. Stěžovatelka se domáhala preventivní ochrany obchodního tajemství, neboť poskytnutí informace žalovaným umožní jejímu konkurentovi získat soutěžní výhodu, kterou by jinak nedosáhl.

Právo na informace vyplývá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Lze jej omezit z důvodu ochrany práv druhých. Takovým právem je jistě vlastnické právo stěžovatelky upravené v článku 10 Listiny, které chrání i obchodní tajemství.

Zavádějící byl podle stěžovatelky závěr městského soudu, že se správní řád neuzije na kladné rozhodování podle zákona o svobodném přístupu k informacím a že připuštění účastenství v řízení o žádosti o informaci by vedlo k prodlužování a komplikaci procesu poskytování informací. Stěžovatelka souhlasí s městským soudem, že primárním účelem je poskytnutí informace. Dožadovala se však toho, aby byla o skutečnosti, že žalovaný hodlá určité informace poskytnout, informována a mohla případně učinit právní kroky k ochraně svých práv.

Stěžovatelka rovněž zpochybnila názor městského soudu, že podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím na řízení o poskytování informací nelze aplikovat § 27 správního řádu. Podle § 20 odst. 4 písm. c) zákona se na postup při poskytování informací „*použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů*“. Je tedy třeba posoudit aplikaci ústavních principů (článku 36 Listiny) a zásad činnosti správních orgánů (zejména § 2 odst. 3 správního řádu upravující ochranu oprávněných zájmů třetích osob nebo § 4 odst. 3 stejného zákona, z něhož plyne povinnost správního orgánu uvědomit dotčené osoby o připravovaném úkonu).

Neřeší-li zákon o svobodném přístupu k informacím samostatně otázku účastenství, aplikuje se obecná úprava obsažená v § 27 odst. 2 správního řádu. K tomu stěžovatelka

odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, č. 3/1997 Sb. nebo ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, č. 95/2000 Sb. Povinný subjekt by tak měl především dotčenou osobu informovat o řízení, které se týká jejích vitálních zájmů, zvláště pokud o to požádala. Existuje množina informací, jejichž poskytnutí se nedotýká práv třetích osob; v případě poskytnutí informací z obchodní smlouvy však stěžovatelka jako strana závazkového vztahu byla jedním správním orgánem přímo dotčena. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS, je v dané věci nepřiléhavý, neboť se předestřenou otázkou nezabývá. Řízení o žádosti o poskytnutí informace lze podřadit pod § 44 a násl. správního řádu se všemi konsekvencemi s tím souvisejícími, tj. i okruhem účastníků.

Vyloučení aplikace správního řádu (§ 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím) míří podle stěžovatelky pouze na samotného žadatele. Ostatní dotčené osoby, na něž pamatují § 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím, naopak kladným vyřízením žádosti mohou být dotčeny. Rozhodující je podle stěžovatelky hmotněprávní povaha účastenství. Pokud by zákon chtěl jiné účastníky z řízení vyloučit, musel by tak učinit výslovně. V projednávané věci je sporné, zda je požadovaná informace obchodním tajemstvím (§ 9 stejného zákona). Zákon o svobodném přístupu k informacím přitom sporné situace neřeší. Musí proto nastoupit úprava obsažená ve správním řádu. Povinný subjekt by tak měl informovat vlastníka obchodního tajemství o žádosti, která s jeho obchodním tajemstvím může souviset, a zjistit jeho stanovisko. Stanovisko nositele obchodního tajemství k takové žádosti může být často pro povinný subjekt relevantní a umožní mu dosáhnout správného rozhodnutí ve věci.

Městský soud v napadeném rozsudku uzavřel, že práva třetích osob chrání zákon o svobodném přístupu k informacím taxativně stanovenými důvody pro odmítnutí poskytnutí informace. Nepamatuje však na případy, kdy správní orgán v rozporu se zákonem infor-

maci poskytne, resp. kdy je poskytnutí informace sporné. Mají-li tedy daná ustanovení chránit práva třetích osob, musí se tyto osoby stát účastníky řízení. Nelze připustit, aby povinný subjekt jednal za ně a bez nich, aniž by se tyto osoby vůbec dozvěděly, že nějaké řízení o žádosti probíhá. Nedokonala úprava zákona o svobodném přístupu k informacím nemůže jít k tíži adresátů právních norem. Výklad městského soudu však stěžovatelku zbavil možnosti bránit v řízení svá práva.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s výrokem rozsudku městského soudu i s právním názorem obsaženým v odůvodnění rozhodnutí.

Podle žalovaného nelze souhlasit s názorem stěžovatelky, že má být informována o všech řízeních o žádostech o informace, které se jí dotýkají. Na kladná rozhodnutí o poskytnutí informací se předpisy o správním řízení nevztahují. Právo na informace s ohledem na specifičnost zákona o svobodném přístupu k informacím realizuje povinný subjekt poskytnutím informace žadateli, aniž by vydával formalizované rozhodnutí a uvědomoval potenciálně dotčené subjekty jako účastníky řízení. Ani z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, takový závěr podle žalovaného nelze dovodit.

Ustanovení správního řádu se podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím použijí pouze na situace, kdy povinný subjekt žádosti o informace nevyhoví a vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Není však zřejmé, jak by stěžovatelka mohla být dotčena na svých právech rozhodnutím o odepření poskytnutí informací. Z dikce citovaného ustanovení je zřejmé, že podpůrná aplikace správního řádu se netýká řízení o odmítnutí žádosti, ale až rozhodnutí o odmítnutí žádosti a řízení odvolacího. Zákonodárce neměl na mysli zahajování a vedení správního řízení o odmítnutí žádosti, ale připustil aplikaci správního řádu pouze pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Účastenství stěžovatelky nemůže zakládat § 27 odst. 2 správního řádu, neboť není zřejmé, jak by se jí odmítnutí žádosti mohlo přímo dotknout na právech. Ří-

zení podle zákona o svobodném přístupu k informacím nelze připodobnit k řízení o žádosti podle § 44 správního řádu; zákon o svobodném přístupu k informacím má v mnoha ohledech zcela odlišnou právní úpravu (např. § 13 tohoto zákona). Ze zákona rovněž nevyplývá povinnost, aby žalovaný nositele obchodního tajemství informoval o podané žádosti a vyžádal si jeho stanovisko.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [21] Podstatou projednávané kasační stížnosti je posouzení, zda osoby, které by mohly být dotčeny poskytnutím informace, mají právo na určitou formu účasti při poskytování informací.

[22] Stěžovatelka uvádí, že měla být účastníkem řízení o žádosti o poskytnutí informace podle § 27 odst. 2 správního řádu. Nebude-li jí účastenství podle citovaného ustanovení přiznáno, domáhá se jiné formy účasti při poskytování informací, zejm. práva být vyzkoumána o probíhajícím řízení o žádosti, práva vyjádřit se k dané věci, resp. práva být vyzkoumána o způsobu vyřízení žádosti o informace. Popsaná práva (být vyzkoumána o probíhajícím řízení, uplatňovat v něm práva či být informován o způsobu ukončení řízení) představují základní procesní práva svědčící dotčeným osobám. Tato práva definují obsahovou kvalitu probíhajícího správního řízení (postupu) a jsou součástí práva na spravedlivý proces vyplývajícího z článku 36 Listiny. Bez jejich dodržení nelze považovat řízení za spravedlivé (obdobně viz Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha : Linde, 2007, s. 129).

[23] Vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a správního řádu upravuje § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle něj „pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle toho-

to zákona a) pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, b) pro odvolací řízení a c) v řízení o stížnosti pro počítání lhůt, doručování a náklady řízení ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije.“

[24] Citované ustanovení vyjadřuje subsidiární a omezené použití správního řádu na postupy podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. na procesní vyřizování žádostí o poskytnutí informací a příslušných nápravných prostředků. Subsidiarita je dána tím, že se správní řád použije tehdy, nestanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím jinak. Omezenost použití správního řádu vyjadřuje, že ze správního řádu lze použít jen ta ustanovení, o nichž tak § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně stanoví, bez ohledu na to, zda zákon o svobodném přístupu k informacím určitou procesní situaci sám věcně řeší (srov. Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. vyd. Praha : Linde, 2011. s. 898). Neplatí tak teze stěžovatelky, že na postup poskytování informací lze automaticky vztáhnout § 44 a násl. správního řádu.

[25] Zákon o svobodném přístupu k informacím v § 20 odst. 4 vylučuje aplikaci ustanovení správního řádu o účastnících řízení (§ 27) pro poskytování informací; uvedené ustanovení správního řádu se dle § 20 odst. 4 písm. a) a b) uplatní jen pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení. Na postup při poskytování informací se ovšem aplikují základní zásady činnosti správních orgánů, z nichž plyne mj. povinnost chránit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu (povinného subjektu) dotýká (§ 2 odst. 3 správního řádu), jakož i povinnost poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení, uvědomit je o úkonu, který správní orgán činí, resp. povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 2, 3 a 4 správního řádu).

[26] Postavením dotčených osob při poskytování informací se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již výše citovaném rozsudku čj. 8 As 55/2012-62. V bodech 107 a 108 uvedl: „*Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 in fine. Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační seburčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož „správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy“. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případně vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup.“*

[27] Lze tak shrnout, že při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím mají osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny, práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. z § 4 správního řádu). Povinný subjekt jim v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva. Při každém poskytování informací by měl nejprve ověřit, zda neexistují osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny na svých právech. Půjde především o případy, kdy žadatel bude požadovat informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a jejích osobních údajů (§ 8a a § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), resp. informace, jež by mohly mít povahu obchodního tajemství (§ 9 téhož zákona), jako v nyní projednávaném případě. Pokud takové osoby budou existovat, vyrozumí je povinný subjekt o podané žádosti a případně i uvažovaném způsobu rozhodnutí o ní (§ 4 odst. 2 a 3 správního řádu); současně jim umožní hájit jejich práva, tj. v přiměřené době se k věci vyjádřit. Následně zpraví dotčené osoby o způsobu vyřízení žádosti. Uvedený závěr podporuje i odborná literatura (viz Furek, A.; Rothanzl, L., op. cit., s. 653–654). Pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení pak již s ohledem na dikci § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím platí ustanovení o účastenství vyplývající z § 27 správního řádu.

[28] Na možnosti obrany práv dotčených osob při poskytování informací navazuje soudní ochrana ve správním soudnictví. Poskytnutí informace podle okolností může být nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační seburčení (k tomuto pojmu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li in-

formaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Naopak pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydá o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo v odvolacím řízení. V takovém případě je soudní ochrana zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (srov. body 109 a 110 výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62).

[29] Argumentace městského soudu, že zájmy dotčených osob při poskytování informací dostatečně chrání povinný subjekt, který není povinen tyto osoby vyrozumívat, je mylná. Částečně lze sice městskému soudu

přisvědčit, že povinný subjekt posuzuje autonomně, zda lze požadovanou informaci poskytnout či zda neexistují některé výluky předpokládané zákonem o svobodném přístupu k informacím pro její poskytnutí; ve své úvaze o poskytnutí informace přitom není vázán názorem dotčené osoby. Neznamená to však, že by povinný subjekt při poskytování informací ochraňoval nejen zájmy veřejné, ale i zájmy dotčených osob. Přestože zákon o svobodném přístupu k informacím v § 20 odst. 4 vylučuje účastenství dotčených osob podle § 27 správního řádu pro řízení o žádosti, nelze při poskytování informací dotčené osoby apriorně vyloučit z širšího chápání pojmu účastenství a upřít jim základní procesní práva v řízení o žádosti (obdobně srov. již výše citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/99).

[30] Neobstojí rovněž úvaha městského soudu, že účastenství dotčených osob v řízení o žádosti by paralyzovalo proces poskytování informací. Jakkoli existuje veřejný zájem na bezodkladném sdělení požadovaných informací žadateli, nelze tento zájem zcela nadřadit nad zájmy dotčených osob v řízení a zbavit je základních procesních práv, která jim v řízení o žádosti přísluší. Jak ostatně v bodu 108 citovaného rozsudku čj. 8 As 55/2012-62 konstatoval rozšířený senát: „*Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).*“

Právo na informace: omezení práva na informace; informace sdělená povinnému subjektu třetí osobou; využití veřejných prostředků na vznik informace

k § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. (v textu jen „zákon o informacích“)

Smlouva uzavřená příspěvkovou organizací obce jakožto povinným subjektem, včetně na ni navazujícího závěrečného vyúčtování zpracovaného povinným subjek-

tem, je informací podléhající informační povinnosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) téhož zákona, dle něhož povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí, se přitom neaplikuje – jde totiž o informaci (dokumenty), na jejímž vytvoření přímo participoval a (spolu)vytvářel je právě povinný subjekt. Tyto dokumenty je tedy třeba typově zahrnout mezi výstupy z činnosti povinného subjektu, které je nutno beze zbytku poskytnout, ledaže by tomu bránil nějaký jiný (než výše uvedený) zákonný důvod omezení práva na informace.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2014, čj. 30 A 104/2012-50)

Prejudikatura: č. 3126/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 123/2010 Sb.

Věc: Občanské sdružení Brnění proti Magistrátu města Brna, za účasti společnosti s ručením omezeným BM Media Production, o poskytnutí informace.

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2012, jakož i rozhodnutí Národního divadla Brno, příspěvkové organizace (dále jen „povinný subjekt“), ze dne 6. 8. 2012, kterým bylo v souladu s § 15 odst. 1 zákona o informacích rozhodnuto o odmítnutí části žádosti žalobce ze dne 20. 7. 2012, v níž požadoval poskytnutí informací „*týkajících se financování Plesu před oponou 2012:*

– *smlouvu o spolupráci s firmou BM Media,*

– *vyúčtování plesu (tj. hlavně kolik stál, jaké byly příjmy, jaké výdaje, kolik zbylo)*“.

Povinný subjekt sice žalobci v příloze svého rozhodnutí poskytl kopie požadovaných dokumentů, tj. 1. smlouvu o spolupráci uzavřenou povinným subjektem se společností BM Media Production, s. r. o. (osoba zúčastněná na řízení) dne 9. 12. 2011 (dále jen „smlouva o spolupráci“) a 2. závěrečné vyúčtování akce: Ples před oponou 2012, schválené dne 3. 2. 2012 (dále jen „závěrečné vyúčtování“), avšak anonymizoval v nich některé číselné údaje – finanční částky s tím, že se nejedná o informace vzniklé s použitím veřejných prostředků. Dle povinného subjektu jde o informace, které vznikly bez použití veřejných prostředků, protože je zajišťoval jeho smluvní partner – osoba zúčastněná na řízení – a tento vyjádřil v dopise ze dne 23. 4. 2012 výslovný nesouhlas s jejich poskytnutím ve

smyslu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích.

Tento závěr k odvolání žalobce potvrdil i žalovaný s tím, že povinný subjekt v kopiích poskytnutých dokumentů správně anonymizoval náklady, které financoval a o kterých účtoval pouze smluvní partner – osoba zúčastněná na řízení. Důsledkem toho, že anonymizované údaje jsou uvedeny v dokumentu schváleném statutárním orgánem povinného subjektu (tj. ředitelem divadla), který má povinný subjekt k dispozici, nemůže být povinnost tyto údaje poskytnout. Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích by poté podle žalovaného postrádalo jakýkoli omezující charakter.

Žalovaný proto potvrdil rozhodnutí povinného subjektu a současně zamítl odvolání žalobce, který následně proti tomuto rozhodnutí podal žalobu u Krajského soudu v Brně. V této žalobě – obdobně jako ve své žádosti i v odvolání – uvedl, že jak smlouva o spolupráci na pořádání oficiálního brněnského plesu v opere (Plesu před oponou), tak vyúčtování této akce nemůže být ani z části skryto veřejnosti. Nic na tom nemění ani to, že ples byl pořádán v koprodukcí (provedené na základě smlouvy o spolupráci). Dle žalobce finanční částky uvedené ve smlouvě o spolupráci i v závěrečném vyúčtování nespádají pod dikci § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích, neboť se nejedná o informace vzniklé bez použití veřejných prostředků.

K samotnému obsahu smlouvy o spolupráci, resp. anonymizovaným položkám žalobce konstatoval, že se jedná o sumy, které v době podpisu smlouvy o spolupráci ještě nebyly odrazem reality (žádné dary ani sponzorské příspěvky neexistovaly). A hlavně pak poukázal na to, že se jedná o smlouvu uzavřenou s povinným subjektem, která se týká pořádání oficiálního reprezentačního plesu města Brna pod záštitou primátora (Romana Onderky), a proto je i celý její text na základě žádosti podle zákona o informacích povinný subjekt povinen poskytnout.

Co se týče závěrečného vyúčtování, v něm jsou již finanční položky odrazem reality. Jde přitom o dokument, který je nutně celý součástí účetnictví povinného subjektu a který je třeba také plně poskytnout. Na základě § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích nelze anonymizovat jednotlivé položky v účetnictví; sdělení, kolik činily jednotlivé položky v závěrečném vyúčtování, nelze dle žalobce vůbec považovat za informaci ve smyslu citovaného ustanovení, pod které mohou spadat např. stavební plány, libreta, scénáře či obrazy (nikoli čísla v účetních kolonkách). Argumentace žalovaného i povinného subjektu by měla nějakou logiku, pokud by se účetnictví obou stran smlouvy o spolupráci vedlo zcela odděleně a strany si nemusely nic sdělovat. Ze smlouvy o spolupráci však plyne opak, přičemž závěrečné vyúčtování probíhalo v režii povinného subjektu, a je tedy jeho vlastním dokumentem a jako takový musí být bez dalšího poskytnut.

V závěru žalobce ještě zdůraznil veřejnoprávní charakter povinného subjektu, jakož i oficiálního reprezentačního plesu města Brna, který už jen z principu nemůže mít před veřejností utajené financování. Přístup k informacím je základním (politickým) právem ve smyslu Listiny základních práv a svobod a je možné ho omezovat jen v krajním případě, což projednáváný případ jistě není. Proto žalobce navrhl krajskému soudu, aby zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí povinného subjektu a současně nařídil poskytnutí požadovaných informací.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na tom, že bylo nutno odlišit, které náklady byly v době podání žádosti skutečně financovány z veřejného rozpočtu a které byly hrazeny ze soukromých zdrojů, a to bez ohledu na skutečnost, že povinný subjekt měl na základě smluvně zakotvené povinnosti svého partnera (osoby zúčastněné na řízení) k dispozici i jím poskytnuté údaje a že akci poskytl záštitu primátor města Brna.

Povinný subjekt v kopiích anonymizoval pouze finanční částky hrazené dle předmětných smluv smluvním partnerem. Anonymizované částky tvořily součást závěrečného vyúčtování pouze za účelem provedení celkové rekapitulace a výpočtu celkového hospodářského výsledku a zisku akce. Smluvní partner (osoba zúčastněná na řízení) následně přípisem ze dne 23. 4. 2012 nedal povinnému subjektu souhlas s poskytnutím těchto údajů. Na základě pouhého uvedení požadovaných informací v dokumentu schváleném statutárním orgánem povinného subjektu, který měl povinný subjekt k dispozici na základě smluvně zakotvené povinnosti, nelze dovodit, že měl povinný subjekt tyto informace žalobci poskytnout. Žalovaný proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém oznámení ze dne 27. 2. 2014, kterým sdělila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, sice uvedla, že má pro krajský soud přínosné informace, které by mohly být nápomocné spravedlivému rozhodnutí, avšak žádné takové informace neuvedla a k věci samotné se nijak nevyjádřila ani poté, co jí byla zaslána žaloba, včetně vyjádření žalovaného.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí žalovaného i povinného subjektu a současně nařídil povinnému subjektu poskytnout veškeré požadované informace.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

(...) Podstatou žaloby byl nesouhlas žalobce s postupem žalovaného potažmo povinného subjektu, který odmítl poskytnout žalob-

cem požadované informace s odkazem na § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích. Jednalo se tedy o posouzení toho, zda v daném případě bylo po právu aplikováno citované ustanovení zákona o informacích, které představuje jeden ze zákonem přímo předvídaných a tolerovaných důvodů pro omezení přístupu k informacím.

Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní (politická) práva vyplývající z článku 17 Listiny základních práv a svobod, který v odstavci 5 zvláště zdůrazňuje informační povinnost veřejné moci, již lze zúžit pouze na základě zákona, jsou-li k tomu dány legitimní důvody, které korespondují s hledisky danými v odstavci 4, tj. bezpečností státu, veřejnou bezpečností, ochranou veřejného zdraví a mravnosti a ochranou práv a svobod druhých. Právě poslední z uvedených hledisek je oporou pro omezení práva na informace podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích, který stanoví: *„Povinný subjekt informací neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.“*

Z citovaného je zjevné, že účelem omezení práva na informace je v daném případě ochrana práv a svobod druhých, resp. třetích osob, které samy o sobě povinným subjektem podle zákona o informacích nejsou a předmětné informace povinnému subjektu sdělily dobrovolně. Jinými slovy, jde o ochranu takových informací, které se do dispozice povinného subjektu dostaly na základě volního jednání třetích osob, které nebyly povinny předmětné informace sdělovat (a k jejich poskytnutí nedaly souhlas).

Na základě znění § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích lze přitom vysledovat tři možné varianty postupu při poskytnutí/neposkytnutí informací, které lze s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 As 59/2014-41, č. 3126/2014 Sb. NSS, shrnout následovně:

a) osoba, jež informaci předala, měla k jejímu předání povinnost uloženou zákonem,

b) osoba, jež informaci předala, sice neměla k jejímu předání povinnost uloženou zákonem, ale s poskytnutím informace souhlasila,

c) osoba, jež informaci předala, neměla k jejímu předání povinnost uloženou zákonem, a ani nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.

V případech sub a) a b) se informace poskytnou, v případě sub c) nikoliv.

Všechny uvedené varianty se však týkají toliko těch informací, které vznikly bez použití veřejných prostředků. To je tím základním předpokladem pro aplikaci předmětného omezení práva na informace a současně též podstatou projednávané věci, protože podle žalovaného potažmo povinného subjektu se právě o takovou informaci částečně jednalo, a proto také došlo k odmítnutí části žádosti žalobce – konkrétně se jednalo o anonymizaci některých (číselných) údajů obsažených jednak ve smlouvě o spolupráci s osobou zúčastněnou na řízení při pořádání akce: Ples před oponou (reprezentační ples města Brna pod záštitou primátora statutárního města Brna Romana Onderky), jednak v závěrečném vyúčtování této akce – s tím, že tyto údaje – informace vznikly výhradně z činnosti osoby zúčastněné na řízení, a tudíž i bez použití veřejných prostředků.

Legální definici pojmu *„informace vzniklá bez použití veřejných prostředků“* zákon o informacích neobsahuje, a je tedy otázkou, co vše lze pod tento pojem zahrnout, a ve výsledku tak vyjmout z práva na informace.

Při hledání odpovědi na tuto otázku lze sice vyjít z vymezení pojmu *„veřejné prostředky“* v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), který v § 2 písm. g) považuje za veřejné prostředky *„veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“*, přičemž § 2 písm. f) pak vymezuje, že veřejnými financemi jsou *„veřejné příjmy a veřejné výdaje“*. Nicméně k nalezení odpovědi na danou otázku toto vymezení významněji ne-

přispěje. Naopak v případě důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým byla provedena mj. i novela zákona o informacích, lze z určitých – byť obecných – postulátů a zásad vyjit. Před touto novelou totiž § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích zněl: „*Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud byla předána osobou, již takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí.*“

K tomu, že se současně musí jednat o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, tedy došlo až avizovanou novelou zákona o informacích, kterou byla s účinností ode dne 23. 3. 2006 implementována do českého právního řádu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a která ve svém návrhu – shodném s nyní posuzovaným zněním § 11 odst. 2 písm. a) – konstatuje toto: „*Pokud informace, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, vznikne za použití prostředků ze státního rozpočtu, rozpočtu územního samosprávného celku nebo fondu zřízeného zvláštním zákonem, měla by být informace občanovi k dispozici (pokud není z poskytování vyloučena jiným zákonným důvodem), bez ohledu na případný souhlas či nesouhlas třetí osoby – původce informace. Zásada transparentnosti v širším pojetí je jedním ze základních principů uplatňování veřejné moci a také základním požadavkem směrnice [2003/98/ES].*“ [viz sněmovní tisk č. 991/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k bodu 21 (§ 11 odst. 2 písm. a), 4. volební období 2002–2006, digitální repozitář, www.psp.cz].

S ohledem na zmíněnou zásadu transparentnosti požadovanou směrnicí 2003/98/ES lze tedy dle názoru krajského soudu korektně dovodit základní smysl a účel nejen zmíněné novely zákona o informacích jako celku, ale i současného znění § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích, kterým je ochrana informací získaných od třetích osob, avšak při současném zachování maximální možné míry využití práva na informace, jakožto základního (politického) práva – viz výše.

Jinak řečeno je namíště poskytnout ochranu třetím osobám a omezit tak právo ostatních na informace pouze v případě, jde-li skutečně o informace původní a vzniklé výhradně z činnosti těchto třetích osob bez jakékoli jasné, přímé souvislosti s veřejnými prostředky (veřejnými výdaji či příjmy). To znamená, že nelze neposkytnout takové informace, které vznikly zjevně v souvislosti s využitím veřejných prostředků, k němuž v projednávaném případě došlo. Tuto skutečnost nelze nijak zpochybnit. Jednalo se o oficiální reprezentační ples pořádaný povinným subjektem, který je příspěvkovou organizací, tj. právnickou organizací veřejného práva zřízenou územním samosprávným celkem – statutárním městem Brnem – k plnění úkolů ve veřejném zájmu. Stejně tak nelze zpochybnit souvislost těchto veřejných prostředků ve vztahu k informacím – údajům o finančních částkách, které povinný subjekt nezákonně anonymizoval, neboť nejde o informace poskytnuté třetí osobou [zde (spolupořadající) osobou zúčastněnou na řízení], které by vznikly bez použití veřejných prostředků ve smyslu § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích.

Jak již bylo uvedeno shora, aby se jednalo o informace tohoto druhu, muselo by jít o informace původní, vzniklé výhradně v činnosti třetí osoby; typově je možno zmínit např. žádosti, jimiž se zahajuje správní řízení či podněty, na jejichž základě je povinnými subjekty vedeno řízení z moci úřední (shodně srov. Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy, komentář*. 2. vyd. Praha: Linde 2012, s. 418).

V daném případě se ovšem nejednalo o žádné takové, ani jim podobné, původní informace podané povinnému subjektu separátně třetí osobou. Předmětem žádosti žalobce o poskytnutí informace byla: 1. smlouva uzavřená příspěvkovou organizací obce, resp. statutárního města, jakožto povinným subjektem a 2. na ni navazující závěrečné vyúčtování zpracované povinným subjektem, tedy dokumenty, na jejichž vytvoření přímo participoval a (spolu)vytvářel je přímo povinný subjekt. Podle názoru krajského soudu jde tedy jednoznačně o informace, které je nutno

zahrnout typově mezi výstupy z činnosti povinného subjektu a které je nutno beze zbytku poskytnout, ledaže by tomu bránil nějaký jiný zákonný důvod omezení práva na informace – k tomu viz dále.

Skutečnost, že některé z podkladů pro uzavření smlouvy o spolupráci či zpracování závěrečného vyúčtování vznikly a byly dodány třetí osobou, přitom na přijatém závěru krajského soudu nic nemění. Z hlediska uzavíraných smluv a navazujících povinností smluvních stran nejde o nic neobvyklého, naopak je běžné, že při uzavírání smluv, jakož i v důsledku smluvního vztahu samotného, dochází k dodání určitých podkladů a údajů – informací. Nicméně na tyto informace je nutno nahlížet tak, že byly dále zpracovány, zahrnuty do výstupů z činnosti povinného subjektu a jako takové je třeba tyto informace poskytnout bez jakéhokoli blokování dílčích informací v podobě jejich anonymizace. To platí tím spíše, že v čl. III. bodu 6 smlouvy o spolupráci byl zakotven závazek rozdělení zisku z pořádané akce rovným dílem; o to více bylo nutno odkryt kompletní financování celé akce vůči veřejnosti, jak správně poukázal žalobce.

V opačném případě by bylo možno některé z těchto informací – tvořících zjevně jeden funkční celek – odfiltrovat a zcela bezdůvodně je zatajit, což nepochybně nebylo úmyslem zákonodárce (tzv. *ratio legis*), jenž navíc následně přijal novelu zákona o informacích provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterým implementoval právo EU, včetně zásady transparentnosti. Tato zásada by byla ve výsledku naprosto popřena obdobně jako kontrola nakládání s veřejnými prostředky, což nelze akceptovat. Právě právo na informace je totiž velmi významným (a mnohdy jedi-

ným) nástrojem veřejné kontroly, která je pilířem fungování demokratické společnosti vůbec.

Ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o informacích tedy nebylo namístě aplikovat, neboť žalobce nepožadoval takové informace, které by bylo možno kvalifikovat jako informace třetí osoby – osoby zúčastněné na řízení – vzniklé bez použití veřejných prostředků; proto ani nesouhlas této osoby s poskytnutím požadovaných informací nebyl namístě a nemá žádnou relevanci. Pro úplnost lze pouze dodat, že osoba zúčastněná na řízení vstoupila do smluvního vztahu s povinným subjektem sama, z vlastní vůle a její souhlas či srozumění lze vztáhnout i na případné poskytnutí informací souvisejících s tímto vztahem. Podepsáním smlouvy o spolupráci vyjádřila osoba zúčastněná na řízení vůli participovat na akci s využitím veřejných prostředků, a proto musela počítat se všemi konsekvencemi z toho plynoucími, z nichž klíčovou je v kontextu projednávané věci právě transparentnost financování celé akce a s ní související možnost veřejné kontroly, k níž neoddělitelně náleží i právo na poskytnutí informací (zde v podobě samotné smlouvy o spolupráci a navazujícího závěrečného vyúčtování).

Využití veřejných prostředků každého územního samosprávného celku – byť prostřednictvím jím zřizované příspěvkové organizace – musí být transparentní a v maximální možné míře přístupné veřejnosti vykonávající veřejnou kontrolu skrze právo na informace. Toto právo není samoučelným, a jak již konstatoval i Ústavní soud (např. v nálezu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb.), jeho smyslem a účelem je především veřejná kontrola výkonu státní, resp. veřejné moci. (...)

Myslivost: výkon funkce myslivecké stráže; podmínky zrušení ustanovení osoby za mysliveckou stráž

k čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)
k § 13 odst. 2 věty druhé zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

I. Osobě zastávající funkci myslivecké stráže, do níž byla ustanovena, svědčí veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonem předpokládaných podmínek ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

II. Ustanovení § 13 odst. 2 věty druhé zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je třeba vykládat v souladu s jeho zněním tak, že orgán státní správy myslivosti zkoumá podmínku porušení zákona o myslivosti mysliveckou stráží i v případě, že návrh na zrušení ustanovení myslivecké stráže podá uživatel honitby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 6 As 226/2014-29)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 242/2001 Sb., č. 49/2007 Sb. a č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06).

Věc: Bc. Aleš K. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti Ing. Miloše M., o zrušení ustanovení mysliveckou stráží, o kasační stížnosti žalobce.

Uživatel honitby Doubravka Ing. Miloš M. podal dne 2. 12. 2013 návrh na ukončení činnosti žalobce jakožto stávající myslivecké stráže v honitbě a současně k ustanovení mysliveckou stráží navrhl jinou osobu. Městský úřad Týn nad Vltavou návrhu Ing. Miloše M. vyhověl a rozhodnutím ze dne 20. 12. 2013 zrušil ustanovení žalobce mysliveckou stráží. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, ve kterém poukazoval na § 13 odst. 2 větu druhou zákona o myslivosti („*Orgán státní správy myslivosti může ustanovení myslivecké stráže zrušit též na návrh uživatele honitby anebo z vlastního podnětu, pokud myslivecká stráž porušila při výkonu svých povinností tento zákon.*“). Žalobce předně tvrdil, že podle citovaného právního předpisu lze ustanovení mysliveckou stráží zrušit, pouze pokud myslivecká stráž porušila při výkonu svých povinností zákon o myslivosti. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 5. 2. 2014 s odůvodněním, že § 13 odst. 2 větu druhou zákona o myslivosti je třeba vykládat tak, že osoba, která byla na návrh uživatele honitby ustanovena mysliveckou stráží, nemá právo domáhat se setrvání ve funkci. Jestliže zákon o myslivosti dává uživateli honitby možnost navrhnout ustanovení

určité osoby mysliveckou stráží, z logiky věci musí mít uživatel honitby možnost navrhnout zrušení ustanovení této osoby.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud námitkám žalobce nepřisvědčil a žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2014, čj. 10 A 50/2014-24. Ustanovení § 13 odst. 2 věty druhé zákona o myslivosti je podle krajského soudu nutno interpretovat tak, že podmínka porušení zákona o myslivosti se vztahuje pouze na případy zrušení ustanovení mysliveckou stráží orgánem státní správy myslivosti z vlastního podnětu. Jestliže dojde ke zrušení ustanovení mysliveckou stráží na základě návrhu uživatele honitby, není namístě zkoumat porušení povinností podle zákona o myslivosti. Krajský soud argumentoval tím, že se v daném ustanovení před spojku „*anebo*“ nenachází čárka, tudíž jde o výčet možností. Dále konstatoval, že pokud má uživatel honitby možnost navrhnout ustanovení určité osoby mysliveckou stráží (§ 12 odst. 1 zákona o myslivosti), musí mít současně možnost, aby k jeho návrhu došlo ke zrušení ustanovení této osoby, a to bez uvedení důvodu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že mysliveck-

ká stráž je úřední osobou podle § 127 odst. 1 písm. i) trestního zákoníku z roku 2009, ani to, že uživatel honitby podal návrh na zrušení ustanovení žalobce mysliveckou stráží poté, co žalobce oznámil porušení zákona o myslivosti v předmětné honitbě ze strany mysliveckého hospodáře.

Proti uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel předně brojil proti výkladu § 13 odst. 2 věty druhé zákona o myslivosti učiněnému krajským soudem. Z daného ustanovení podle stěžovatele jasně vyplývá, že orgán státní správy myslivosti může ustanovení mysliveckou stráží zrušit, pokud myslivecká stráž porušila při výkonu svých povinností zákon o myslivosti, což platí jak pro zrušení z vlastního podnětu, tak pro zrušení na návrh uživatele honitby. Spojka „anebo“ v citovaném ustanovení jednoznačně nemá význam vylučovací (v takovém případě by před spojkou anebo musela být čárka), ale význam slučovací (právě v takových případech se před spojkou anebo čárka nepíše). Výklad citovaného ustanovení provedený krajským soudem v napadeném rozsudku považuje stěžovatel za zcela nesprávný a zmatečný.

Stěžovatel s odkazem na § 127 odst. 1 písm. i) trestního zákoníku z roku 2009, podle něhož je myslivecká stráž úřední osobou, vyložil účel funkce myslivecké stráže. Úkolem myslivecké stráže není hájit zájmy uživatelů honiteb, nýbrž kontrolovat dodržování právních předpisů v honitbách, tedy hájit zájmy státu. Stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu, podle níž myslivost představuje ústavně aprobovaný veřejný zájem spadající pod článek 7 Ústavy. Výklad, podle něhož by byl uživatel honitby oprávněn i zcela bezdůvodně navrhnout zrušení ustanovení mysliveckou stráží, by vedl k obsazování pozic myslivecké stráže osobami ochotnými krýt porušování zákonů v honitbách podle přání jejich uživatelů. Ostatně i v nyní projednávaném případě došlo k návrhu na zrušení ustanovení mysliveckou stráží v reakci na stěžovatelovo oznámení porušení zákona, na němž se podílel samotný myslivecký hospodář. Současně je třeba zmínit, že ani v případě

přijetí interpretace daného ustanovení zastávané stěžovatelem by nebyla myslivecká stráž neodvolatelná, jak tvrdí správní orgán, neboť ke zrušení ustanovení mysliveckou stráží může dojít již jen v důsledku neplnění funkce.

Výklad § 13 odst. 2 věty druhé zákona o myslivosti přijatý žalovaným i krajským soudem je podle stěžovatele absurdní hned z několika důvodů. Rozdílný režim vzniku a zániku určitého právního vztahu je v českém právním řádu naprosto běžný (např. pracovní poměr). Navíc, pokud by skutečně bylo účelem myslivecké stráže být „*poslušným slouhou uživatelů honiteb*“, měl by správní orgán povinnost vyhovět návrhu na zrušení ustanovení mysliveckou stráží, nikoliv pouze možnost.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podrobně popsal dosavadní průběh řízení a odkázal na své vyjádření k žalobě.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [11] Podle § 2 s. ř. s. „[v]e *správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob*“. V souladu s tím je podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu aktivně legitimován ten, „[k]do *tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení* [rozhodnutím] *správního orgánu*“. Nejvyšší správní soud se musel z úřední povinnosti nejdříve vyrovnat s otázkou, zda je vůbec dána pravomoc správního soudnictví o věci rozhodnout; jinými slovy zodpovědět otázku, zda a popř. jaké veřejné subjektivní právo stěžovatele bylo dotčeno.

[12] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že myslivecká stráž je veřejnou funkcí a strážníci jsou úředními osobami (viz podrobněji ní-

že), které jsou nadány určitými, v řadě aspektů významnými vrchnostenskými pravomocemi (viz zejm. § 14 zákona o myslivosti). Myslivecká stráž má zákonem pevně stanovené funkční období (§ 12 odst. 2 zákona o myslivosti) a zákon taktéž uvádí taxativně konkrétní důvody pro zrušení, resp. zánik ustanovení mysliveckou stráží (§ 13). Ústavní soud v minulosti dovodil, že „čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbravením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevycerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, N 159/42 SbNU 305, č. 159/2006 Sb. ÚS). V daném případě šlo o vysoce ústavněprávně a politicky exponovaný případ odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce hlavou státu. „Není však malých funkcí“, jak by mohla znít parafráze pořekadla známého z divadelního prostředí. Nejvyšší správní soud neshledává žádný důvod omezovat uplatnitelnost čl. 21 odst. 4 Listiny jen na nejvyšší patra správy veřejných záležitostí. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že v daném případě je založena pravomoc soudů ve správním soudnictví a že osobě zastávající funkci myslivecké stráže, do níž byla ustanovena, svědčí veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonem předpokládaných podmínek, a do doby, než jí funkce podle zákona zanikne, o což se nyní vede tento spor. Ostatně i krajský soud přinejmenším implicitně tuto pravomoc dovodil, jelikož případ věcně projednal.

[13] Stěžejní otázkou v nyní projednávané věci je výklad § 13 odst. 2 věty druhé zákona o myslivosti, která zní: „*Orgán státní správy myslivosti může ustanovení myslivecké stráže zrušit též na návrh uživatele honitby anebo z vlastního podnětu, pokud myslivecká stráž porušila při výkonu svých povinností tento zákon.*“ Stěžovatel učinil spornou otázku, zda se podmínka porušení povinností plynoucích ze zákona o myslivosti (část věty za čárkou) vztahuje pouze na zrušení ustanovení mysliveckou stráží orgánem státní správy myslivosti z vlastního podnětu, nebo i na případy, kdy je zrušení navrženo uživatelem honitby.

[14] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že v případě zrušení ustanovení mysliveckou stráží na návrh uživatele honitby není namístě zkoumat porušení povinností mysliveckou stráží. Svůj závěr opřel v zásadě o dva argumenty. Prvním byl jazykový výklad předmětného ustanovení. Krajský soud uvedl, že pokud absentuje před spojkou „anebo“ čárka, jedná se o výčet možností, z čehož plyne, že uživatel honitby může podat návrh na zrušení ustanovení mysliveckou stráží zcela bez důvodu. Druhým argumentem krajského soudu byl poukaz na § 12 odst. 1 zákona o myslivosti, podle kterého uživatel honitby navrhuje ustanovení myslivecké stráže. Krajský soud dovodil, že pokud „zákon dává uživateli honitby možnost navrhnout ustanovení určité osoby mysliveckou stráží, pak musí mít i uživatel honitby možnost, aby k jeho návrhu došlo ke zrušení ustanovení této osoby mysliveckou stráží, aniž je jím uveden důvod“. Na tom podle krajského soudu nic nemění ani skutečnost, že je myslivecká stráž úřední osobou podle trestního zákoníku, ani argumentace stěžovatele, že myslivecká stráž nemá být pouhým sluhou uživatele honitby, jelikož § 13 odst. 2 zákona o myslivosti uživateli honitby jednoznačně umožňuje zrušení ustanovení myslivecké stráže na jeho návrh bez udání důvodu.

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k opačným závěrům než krajský soud. Co se týče větné skladby předmětného zákonného ustanove-

ní, jedná se o podřadné souvětí s podmínkovou vedlejší větou. Nejvyšší správní soud má za to, že absence čárky před spojkou „anebo“ obecně značí slučovací význam této spojky [srov. Karlík, P.; Nekula, M.; Rusínová, Z. (ed.) *Příruční mluvnice češtiny*. Praha: Lidové noviny, 2012, s. 351 a s. 518]. Je-li vztah mezi oběma možnostmi zrušení ustanovení myslivecké stráže slučovací a část věty týkající se zrušení ustanovení myslivecké stráže z vlastního podnětu orgánu státní správy myslivosti není vyloučena prostřednictvím čárky před spojkou „anebo“, měla by podmínková vedlejší věta (tj. podmínka porušení zákona) platit pro oba způsoby zrušení ustanovení myslivecké stráže. Jak ovšem poznamenal Ústavní soud, jazykový výklad představuje „*pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu.*“ (nález ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, č. 30/1998 Sb.). Je proto namístě blíže se ptát po smyslu a účelu interpretovaného ustanovení.

[16] Podle § 2 písm. a) zákona o myslivosti se myslivostí rozumí „*soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součásti ekosystému a spolková činnost směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic a zvyků jako součásti českého národního kulturního dědictví*“. Práve myslivosti se podle § 2 písm. h) zákona o myslivosti rozumí „*souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy parožít, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků*“. Ústavní soud se zabýval celkovou koncepcí právní úpravy myslivosti v nálezu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, N 226/43 SbNU 541, č. 49/2007 Sb., v němž posuzoval ústavní konformitu řady ustanovení zákona o myslivosti. Ústavní soud v nálezu konstatoval, že regulace zvěře, jež je předmětem práva myslivosti, představuje zájem chráněný článkem 7 Ústavy (bod 64 nálezu) a že „[z] uvedených definic plyne, že podstata myslivosti v české právní úpravě směřuje v prvé řadě k naplnění zmíněného

ústavního cíle, tedy k ochraně zvěře s tím, že k tomuto cíli základnímu přibývá ještě další cíl v podobě ochrany myslivosti jako národního kulturního dědictví“. (bod 66 nálezu). Myslivost proto není definována jako podnikání či výrobní činnost, nýbrž jako vztah k volně žijící zvěři, jež tvoří součást ekosystému. Zákon o myslivosti tak upravuje myslivost jako cílevědomou a regulovanou činnost směřující k ochraně a rozvoji přírody (bod 70 nálezu).

[17] V citovaném nálezu Ústavní soud dodal, že v souvislosti s negativními jevy, které se při výkonu myslivosti vyskytovaly v době komunistického režimu, byl uvedený smysl právní úpravy myslivosti často zkracován a veřejnost mohla nabýt dojmu, že v takových negativních případech výkon práva myslivosti sklouzával na úroveň pouhé zábavy. S ohledem na to Ústavní soud zdůraznil, že individuální prohrěšky proti myslivosti a zneužití práv plynoucích z její regulace neimplikují protiústavnost zákona o myslivosti, takové jednání je třeba důsledně postihovat individuálně, a tím přispívat ke změně negativních pohledů na myslivost jako na abstraktní kategorii (bod 83 nálezu).

[18] S ohledem na takto nastíněný smysl práva myslivosti a jeho regulace je třeba vnímat i institut myslivecké stráže. Úkolem myslivecké stráže je zajišťovat ochranu myslivosti a mimo jiné odhalovat a zabráňovat pytláctví či neoprávněnému lovu (srov. oprávnění a povinnosti myslivecké stráže podle § 14 a § 15 zákona o myslivosti). Myslivecká stráž tak představuje specifický orgán veřejné správy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000, N 72/22 SbNU 125, č. 242/2001 Sb.), jehož úkolem je přispívat k dodržování právních předpisů na úseku myslivosti (v mezích § 14 zákona o myslivosti) a podporovat naplnění samotného účelu právní regulace myslivosti. Myslivecká stráž tak svou reálnou činností v honitbách bezprostředně reprezentuje veřejný zájem na řádném provádění práva myslivosti, s čímž ostatně souvisí i skutečnost, že myslivecká stráž je úřední osobou ve smyslu § 127 odst. 1 písm. i) trestního zákoníku z roku 2009,

jak opakovaně upozorňoval stěžovatel. Myslivecké strážní je v rámci jejich oprávnění svěření významná pravomoc bránit rušivé činnosti v případě ohrožení zájmů chráněných zákonem o myslivosti (shodně ve vztahu ke strážní ochraně přírody viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2013, čj. 3 As 9/2012-33), a to i vůči uživateli honitby, na jehož návrh byla do funkce ustanovena, mysliveckému hospodáři či členu honebního společenstva.

[19] S ohledem na předestřená východiska lze uzavřít, že myslivecká stráž je primárně reprezentantem veřejného zájmu, nikoliv uživatele honitby. Dotčený § 13 odst. 2 větu druhou zákona o myslivosti je proto třeba i s ohledem na účel institutu myslivecké stráže vykládat v souladu s jeho zněním tak, že orgán státní správy myslivosti zkoumá podmínku porušení povinností podle zákona o myslivosti i v případě, že návrh na zrušení ustanovení myslivecké stráže podá uživatel honitby. Jinými slovy, podmínka porušení povinností uložených zákonem o myslivosti mysliveckou strážní se vztahuje na oba způsoby iniciace zrušení ustanovení myslivecké stráže – na návrh uživatele honitby i z vlastního podnětu orgánu státní správy myslivosti. Tomu svědčí nejen gramatický, ale i teleologický výklad. Krajský soud, jakož i žalovaný, se však otázkou porušení zákona stěžovatelem vůbec nezabýval, čímž zatížil svůj rozsudek významnou vadou.

[20] Na výše uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že uživatel honitby podle § 12 odst. 1 zákona o myslivosti navrhuje orgánu státní správy myslivosti ustanovení myslivecké stráže. S ohledem na výše vysvětlenou funkci myslivecké stráže ze zákonné úpravy nutně nevyplývá, že uživatel musí mít právo mysliveckou stráž libovolně odvolat, jak tvrdí krajský soud. Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o myslivosti ukládá uživateli honitby povinnost navrhnout orgánu státní správy myslivosti ustanovení jedné myslivecké stráže, což vyjadřuje spoluúčast uživatele honitby na procesu výběru myslivecké stráže pro danou honitbu. Do funkce je myslivecká stráž ovšem ustanovována až orgánem státní správy myslivosti

(§ 12 odst. 2 zákona o myslivosti). Uživatel honitby tedy mysliveckou stráž nejmenuje, pouze orgánu státní správy myslivosti navrhuje vhodnou osobu. Pokud tuto povinnost nesplní, orgán státní správy myslivosti vybere vhodnou osobu sám (§ 12 odst. 2 věta třetí zákona o myslivosti). Mezi uživatelem honitby a mysliveckou strážní tudíž není, zvláště s ohledem na výše předestřenou funkci myslivecké stráže, žádný přímý vztah nadřízenosti a podřízenosti. Nelze tedy přisvědčit argumentaci krajského soudu, podle něhož „*musí mít uživatel honitby možnost, aby k jeho návrhu došlo ke zrušení ustanovení této osoby mysliveckou strážní, aniž je jím uveden důvod*“. Takový závěr bezdůvodně a bez bližší argumentace přiznává uživateli honitby téměř absolutní kontrolu nad tím, kdo bude mysliveckou strážní, ačkoliv myslivecká stráž plní podstatné úkoly veřejného zájmu. Uživatel honitby pochopitelně má právo navrhnout zrušení ustanovení myslivecké stráže, pro vyhovění jeho návrhu však musí svědčit zákonné důvody.

[21] Jediným ustanovením, které by mohlo vyvolat zdání, že svědčí ve prospěch výkladu zaujatého krajským soudem, je § 13 odst. 1 písm. b) zákona o myslivosti, podle něhož ustanovení mysliveckou strážní zaniká též „*zánikem nájmu honitby u osoby, která byla ustanovena na návrh nájemce této honitby*“. Toto ustanovení řeší případ, kdy držitel honitby sám honitbu neužívá, protože ji pronajal [§ 2 písm. n) zákona o myslivosti]. V takovém případě je to nájemce jako odvozený uživatel honitby, kdo má povinnost navrhnout ustanovení určité osoby mysliveckou strážní. Je-li tato osoba orgánem státní správy mysliveckou strážní jmenována a později nájem honitby zanikne, podle citovaného ustanovení i k zániku funkce myslivecké stráže. Pokud by však mělo být toto ustanovení podporou pro výklad § 13 odst. 2 *in fine* zákona o myslivosti zaujatý krajským soudem, je zřejmé, že by se § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona stal zcela zbytečným, neboť by myslivecká stráž byla „*odvolatelná*“ kdykoli a bez udání důvodu na návrh aktuálního uživatele, resp. držitele honitby a nemusela by se řešit

specifická situace dopadů změny užívacích poměrů v honitbě na ustanovenou mysliveckou stráž podle § 13 odst. 1 písm. b). Jinak řečeno, právě z důvodu, že ustanovení myslivecké stráže nemůže být obligatorně zrušeno na neodůvodněný návrh uživatele honitby podle § 13 odst. 2 *in fine* zákona o myslivosti, obsahuje zákon specifický důvod zániku funkce myslivecké stráže podle § 13 odst. 1 písm. b). Toto ustanovení je tedy třeba vykládat úzce tak, že jeho účelem je umožnit personální obměnu ve funkci myslivecké stráže toliko při zániku dosavadního nájmu jakožto odvozeného užívacího vztahu a otevřít držitelu honitby, případně novému nájemci možnost, resp. povinnost navrhnout ustanovení myslivecké stráže, jíž může být stejná anebo jiná osoba. Toto ustanovení tedy také nelze

interpretovat jako „*důkaz*“ vazalství myslivecké stráže vůči uživateli honitby.

[22] Tím Nejvyšší správní soud netvrdí, že osoba jednou ustanovená mysliveckou stráží má nárok zůstat v této funkci napořád, ostatně samotný zákon o myslivosti v § 12 odst. 2 stanoví funkční období stráže na deset let (s možností opakovaného jmenování). Při zrušení ustanovení myslivecké stráže je však nutné pohybovat se v hranicích zákonných důvodů stanovených v § 13 zákona o myslivosti. Dané ustanovení přitom umožňuje zrušení ustanovení mysliveckou stráží v případě osob, jejichž setrvání ve funkci by odporovalo výše nastíněné funkci myslivecké stráže, tedy především osob porušujících při výkonu svých povinností zákon o myslivosti či osob, které funkci přestanou fakticky vykonávat. (...)

3188

Vyvlastnění: přípustnost vyvlastnění

k § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb.

k § 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění zákona č. 405/2012 Sb.

Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, nestanoví speciální pravidlo pro to, kdy je možné považovat úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody za postačující pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění (dle § 5 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě). Toto ustanovení pouze specificky upravuje pravidla pro doručování návrhu na uzavření smlouvy. I v případě, který spadá do působnosti zákona č. 416/2009 Sb., je proto nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnítele dosažení dohody s vyvlastňovaným. Nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavření kupní smlouvy a nikterak nereaguje (či reaguje zástupnými důvody) na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy). Zásadně ovšem platí, že míra aktivity vyžadovaná po vyvlastniteli se mimo jiné odvíjí od aktivity vyvlastňovaného a od toho, zda jeho požadavky svědčí o jeho skutečném zájmu předejít rozhodnutí o vyvlastnění uzavřením dohody.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, čj. 7 As 174/2014-44)

Věc: a) Jan M. a b) Marie M. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o vyvlastnění pozemků, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci dne 18. 9. 2012 (resp. 19. 9. 2012) obdrželi od zástupce osoby zúčastněné na řízení návrh kupní smlouvy na odkup pozemků za cenu celkem 177 800 Kč, přičemž byli informováni o možnosti vyvlastnění těchto pozemků a účelu vyvlastnění. Na návrh žalobci nijak nereagovali. Dne 14. 6. 2013 žalobci obdrželi druhý návrh kupní smlouvy (nyní s celkovou cenou 20 240 Kč) s upozorněním na možnost vyvlastnění, informací o účelu vyvlastnění a také se znaleckým posudkem o ceně nemovitostí žalobců. Na tento návrh žalobci reagovali dopisem ze dne 11. 9. 2013, v němž vyjádřili nesouhlas s navrženou cenou s tím, že trvají na úhradě původně navržené ceny pozemků, případně mají zájem na směně pozemků za pozemky ve vlastnictví státu, které konkrétně specifikovali. Současně sdělili, že tyto pozemky jsou ve vlastnictví zemřelého Miroslava Ch., nicméně v nejbližší době dle vyjádření notáře případnou České republice, neboť zůstavitel nezanechal žádného dědice (uvedené tvrzení dokladovali kopii sdělení notáře ze dne 24. 6. 2013).

Zástupce osoby zúčastněné na řízení na to sdělil žalobcům, že výše kupní ceny pozemků odpovídá aktuální právní úpravě, neboť v důsledku novelizace § 10 zákona o vyvlastnění se od 1. 2. 2013 při stanovení ceny nepřihlíží „*k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění*“. Zároveň uvedl, že co se týče navrhované směny, stát disponuje pouze majetkem, který v jeho vlastnictví je, nikoliv který se jím potenciálně stane. Na závěr žalobce informoval o tom, že dojde k podání návrhu na vyvlastnění s tím, že případná směna je možná v rámci vyvlastňovacího řízení, jedná se však o možnost, nikoliv povinnost vyvlastnitel. Následně byla dne 10. 10. 2013 podána žádost o zahájení vyvlastňovacího řízení.

Rozhodnutím Magistrátu města České Budějovice, stavebního úřadu, ze dne 9. 1. 2014 bylo podle § 24 odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o vyvlastnění odňato vlastnické právo žalobců k předmětným pozemkům s tím, že vlastnické právo přechází na vyvlastnitel – Českou republiku s příslušností hospodařit pro osobu zúčastněnou na řízení. Náhrada

pro žalobce byla určena ve výši 21 500 Kč. Vyvlastniteli byla rozhodnutím určena lhůta 4 let, v níž je povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, tj. zahájit veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury – dálnici D3 v úseku 0309/I Bošilec-Ševětín.

Žalobci se proti rozhodnutí magistrátu odvolali. Jejich odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 4. 2014 částečně zamítl a ve zbytku potvrdil.

Žalobci rozhodnutí žalovaného napadli žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 23. 7. 2014, čj. 10 A 64/2014-46, zamítl. Dle soudu byla podmínka přípustnosti vyvlastnění splněna tím, že ve lhůtě 90 dnů od doručení návrhu na uzavření dohody nedošlo k uzavření dohody. Poskytnutí náhradních pozemků požadovaných žalobci bránila v době rozhodování skutečnost, že tyto pozemky ve vlastnictví státu nebyly (dědictví po zemřelém vlastníkovi pozemků nebylo projednáno) a tento stav přetrvával i v době podání žaloby. Stát je tudíž nemohl převést do hospodaření osobě zúčastněné na řízení a ta s ním nemohla nakládat a nabídnout je ke směně. Smírné řešení namítané v žalobě nepřicházelo v úvahu. Právní úpravou není požadováno využití veškerých možností dosažení dohody, postačuje, není-li dohoda dosažena. Sdělení osoby zúčastněné na řízení o tom, že žalobci nereflaktovali na návrhy kupních smluv, odpovídá požadavku doložit splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost. V ní vyjádřili nesouhlas s názorem soudu, že je rozhodné, že k uzavření dohody nedošlo v zákonné lhůtě a že se tak nestalo ani ke dni ukončení správního řízení. Pokud by byl takový názor připuštěn, pak by se stát vůbec nemusel snažit o uzavření jakékoliv dohody. Stačilo by navrhnout uzavření kupní smlouvy za cenu stanovenou jím určeným znalcem, a pokud by vlastníci pozemku na tuto cenu nepřistoupili, byla by tato podmínka splněna. Správní orgány a soud se dostatečně nevyřádaly s tvrzením, že účelu vyvlastnění mohlo být dosaženo dohodou či jiným způsobem, a tím nebyly splněny podmínky v § 3, § 4

a § 5 zákona o vyvlastnění. Bylo porušeno právo stěžovatelů vlastnit majetek, když účelu vyvlastnění mohlo být dosaženo dohodou. Po celou dobu žádali o poskytnutí náhradních pozemků. Soud přehlíží, že i stát má možnost uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí. Skutečnost, že stát se v brzké době stane vlastníkem, nasvědčuje potvrzení notáře ze dne 12. 6. 2013, ve kterém uvedl, že zůstavitel nezanechal žádné dědice a dědictví případně státu jako odúmrtí. Není problém stěžovatelů, že dědické řízení, které oni sami iniciovali, trvalo více než rok a že se stát stal vlastníkem pozemků až v červnu 2014. Institut vyvlastnění je mimořádný a správní orgány k němu mají přistoupit až v okamžiku, kdy vyvlastnitel prokáže, že využil veškeré možnosti, jak se s vyvlastňovanými vypořádat. Osoba zúčastněná na řízení to však neprokázala. Lhůta 90 dnů je nesmyslně krátká k uzavření dohody o získání pozemků.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že vyvlastnitel splnil zákonné požadavky tím, že k návrhu smlouvy předložil znalecký posudek, podle kterého navrhl cenu za získání potřebných práv, a dále informaci o účelu vyvlastnění, s upozorněním, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné získat tato práva vyvlastněním. Z uplynutí lhůty 90 dnů a vyjádření stěžovatelů je zřejmé, že návrh smlouvy neakceptovali. Splnění podmínky § 5 zákona o vyvlastnění v návaznosti na § 3 zákona č. 416/2009 Sb. bylo prokázáno pouze tím, že stěžovatelé včas nepřijali návrh na uzavření kupní smlouvy. Zákon o vyvlastnění neukládá vyvlastniteli povinnost směnu pozemků vyvlastňovanému nabídnout, ani povinnost směnít pozemky na návrh vyvlastňovaného. Není podstatné, zda vyvlastnitel má či nemá k dispozici vhodné pozemky. Jakékoliv posuzování vlastnictví k pozemkům požadovaným stěžovateli a posuzování možnosti směny a prokazování využití veškerých možností není povinností vyvlastnítele a není ani v pravomoci vyvlastňovacího úřadu k takovým námitkám přihlížet. Na poskytnutí náhradních pozemků není nárok a požadavek vyvlastňovaných na směnu pozemků nelze hodnotit jako existenci jiné možnosti získání potřebných práv doho-

dou nebo jiným způsobem. Tento závěr koresponduje s názory Ústavního soudu, které vyslovil v usnesení ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 1233/07. Ustanovení § 11 zákona o vyvlastnění připouští, že namísto náhrady ve výši obvyklé ceny lze poskytnout jiný pozemek nebo stavbu. To ovšem ve vyvlastňovacím řízení, a tento způsob náhrady se pak odrazí ve výroku o náhradě za vyvlastnění. Lhůta 90 dnů je stanovena zákonem. Podle předchozí právní úpravy byla stanovena lhůta 15 dnů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí s interpretací, že ke splnění podmínky dle § 5 zákona o vyvlastnění postačí na základě § 3 zákona č. 416/2009 Sb. doručení návrhu smlouvy stěžovatelům. Tato interpretace zřejmě vychází § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. Toto ustanovení však pouze modifikuje pravidla pro doručování návrhu na uzavření smlouvy. Nestanoví speciální pravidlo pro to, kdy je možné považovat úsilí vyvinuté vyvlastnitelem k dosažení dohody za postačující pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění. To vyplývá především ze systematiky § 3 zákona č. 416/2009 Sb., který se jako celek zabývá primárně právě doručováním vyvlastňovanému, nikoliv modifikací samotných podmínek vyvlastnění. Ostatně přijetí celého zákona č. 416/2009 Sb. bylo motivováno urychlením výstavby veřejně prospěšných staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury (jak vyplývá již z názvu zákona). Pravidla pro doručování (adresa, na níž má být doručováno, důsledky nedoručitelnosti apod.) mohou významně přispět k urychlení procesu nabytí práv k pozemkům, na nichž má být stavba umístěna. Naproti tomu samotná povinnost vyvlastnítele vyvinout určité úsilí k dosažení dohody s vyvlastňovaným žádné prodloužení výstavby znamenat nemusí. Od doručení návrhu na uzavření smlouvy běží dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění 90denní lhůta, během níž vyvlastnitel nemůže činit kroky přímo směřující k výstavbě. Lze po něm proto spra-

vedlivě žádat, aby tuto dobu využil pro hledání kompromisu s vyvlastňovaným, projevil-li i vyvlastňovaný skutečnou vůli převést požadovaná práva na vyvlastnitelce dohodou. Není tedy dán žádný důvod, proč by úsilí vyvlastnitelce dosáhnout dohody s vyvlastňovaným mělo být v případě záměrů spadajících do působnosti zákona č. 416/2009 Sb. nižší. I proto se Nejvyšší správní soud kloní k závěru, že § 3 odst. 2 zákona č. 416/2009 Sb. nikterak nemění podstatu podmínky stanovené v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nýbrž pro účely jejího splnění pouze specificky upravuje pravidla pro doručování návrhu smlouvy vyvlastňovanému.

Co se týče splnění podmínky dle § 5 odst. 1 (resp. § 3 odst. 1 věta druhá *a contrario*) zákona o vyvlastnění, lze vyjít z úvah, které vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, čj. 7 As 2/2013-39. Ačkoliv zde byla posuzována problematika zřízení věcného břemene dle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, Nejvyšší správní soud se zabýval splněním podmínky, zda se vlastník stavby prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, i s ohledem na obecnou úpravu vyvlastnění dle zákona o vyvlastnění (konkrétně s ohledem na jeho § 3). Dospěl přitom k závěru, že „[v]lastník pozemku je v nevýhodné pozici, neboť jeho dispozice s pozemkem, na kterém je zřízena stavba, je výrazně omezená. [...] Pokus o dosažení majetkoprávního vypořádání tak nemůže být pouhým formalismem. Vlastník stavby musí postupovat v souladu se svými zájmy, ale současně šetřit vlastnická práva vlastníka pozemku. [...] Pokud vlastník pozemku od samého počátku výslovně deklaruje, že nemá zájem na uzavření dohody a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení, pak nelze po vlastníkově stavby požadovat, aby zbytečně vynakládal prostředky na vypracování znaleckého posudku nebo vyhledání pozemku vhodného ke směně. Nelze po něm ani požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající velký rozdíl v představě o náhradě za pozemek mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby. [...] To však ne-

znamená, že by neshoda o výši kupní ceny bránila dohodě o jiném způsobu vypořádání. To platí zvláště v případech, kdy vlastník stavby pozemkem vhodným ke směně disponuje, a neexistuje důvod, aby jej ke směně nenabídl. Pokud vlastník pozemku upřednostňuje některou z forem majetkoprávního vypořádání, pak je povinností vlastníka stavby k této skutečnosti při pokusu o dosažení dohody přihlídnout.“

Závěr o tom, zda je podmínka dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění splněna, je tak nutno činit vždy v závislosti na konkrétních okolnostech případu. Zejména je rozhodující, zda vůbec vyvlastňovaný na návrh kupní smlouvy nějak reaguje, a pokud ano, zda jsou jím vyslovené požadavky vyvlastnitelcem reálně splnitelné a bude jejich splněním zajištěna možnost realizace účelu vyvlastnění. To platí bez ohledu na to, zda se jedná o případ spadající do působnosti zákona č. 416/2009 Sb. I v takovém případě je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnitelce dosažení dohody s vyvlastňovaným a zda pro to něco učinil. Ani zde nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavření kupní smlouvy a na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy) nikterak nereaguje či reaguje zástupnými důvody, které svědčí spíše o neochotě vyjít vyvlastňovanému vstříc. Jestliže ten vysloví reálné požadavky umožňující dosažení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoliv pouze formálně) o takovém řešení jednal. V opačném případě nelze považovat podmínku dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění za splněnou. Ovšem zásadně platí, že míra aktivity vyžadované po vyvlastniteli se mimo jiné odvíjí od aktivity vyvlastňovaného a od toho, zda jeho požadavky svědčí o jeho skutečném zájmu předejít rozhodnutí o vyvlastnění uzavřením dohody.

Z těchto důvodů nelze souhlasit s žalovaným, že není podstatné, zda vyvlastnitel má k dispozici pozemky, které vyvlastňovaný požaduje směnit za své pozemky, neboť na smě-

nu není právní nárok. Na směnu skutečně není právní nárok, nicméně pokud vyvlastnitel ke směně nepřistoupí, ačkoliv vhodnými pozemky disponuje a neexistuje důvod, aby je nesměnil, může stěžít obhájit tvrzení, že se mu nepodařilo získat požadovaná práva k předmětným pozemkům dohodou, tj. že splnil podmínku dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Má-li vyvlastnitel k dispozici dvě pro něj prakticky ekvivalentní řešení (koupě nebo směna za pozemky, které nemá důvod nesměnit), musí dát přednost řešení, které upřednostňuje vyvlastňovaný. Možnost volby z více zcela rovnocenných variant je zde jednou z mála kompenzací za to, že vyvlastňovaný zcizuje své pozemky nedobrovolně.

Na tom nic nemění ani skutečnost, že směna je upravena v § 11 zákona o vyvlastnění jako způsob náhrady za vyvlastnění, která se odrazí ve výroku o náhradě za vyvlastnění. Toto ustanovení v žádném případě nelze interpretovat tak, že směna je možná pouze v rámci vyvlastňovacího řízení. Směnná smlouva je bez jakýchkoliv pochybností dohodou, respektive smlouvou směřující k získání požadovaných práv k předmětným pozemkům ve smyslu § 3 odst. 1 věty druhé či § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění.

Ačkoliv interpretace § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění ve světle § 3 zákona č. 416/2009 Sb. provedená krajským soudem a správními orgány není zcela shodná s výše předestřenými úvahami, má Nejvyšší správní soud za to, že jejich závěr o splnění uvedené podmínky je správný.

Předně je nutno podotknout, že stěžovatelé nereagovali na první návrh na uzavření kupní smlouvy. Svůj nesouhlas vyslovili až s druhým návrhem na uzavření kupní smlouvy, přičemž z něj bylo patrné, že především nesouhlasí s vyšší nově kupní ceny. Pouze „*případně*“ navrhli směnu svých pozemků za výše konkretizované pozemky. Proto nelze hovořit o jakémsi „*eminentním*“ zájmu stěžovatelů na směně pozemků, jak se posléze snažili tvrdit v rámci soudního přezkumu. Pokud by tomu tak bylo, bezpochyby by takový eminentní zájem vyjádřili již po obdržení prvního návrhu.

Kromě toho není bez významu, že stěžovatelé reagovali na druhý návrh osoby zúčastněné na řízení až 89 dní po jeho obdržení. Tím osobě zúčastněné na řízení výrazně zúžili manévrovací prostor pro to, aby se snažila nalézt kompromisní řešení, které by zároveň neznamenal nedůvodné oddalování realizace účelu vyvlastnění. Jak bylo uvedeno výše, vyvlastnitel se má snažit uzavřít dohodu s vyvlastňovaným právě primárně v rámci devadesátidenní lhůty dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. V nyní posuzovaném případě tato lhůta uplynula marně prakticky zcela zaviněním stěžovatelů. Také proto lze důvodně pochybovat o tom, že stěžovatelé měli skutečně eminentní zájem na tom, aby namísto prodeje došlo ke směně za jiné pozemky. Chce-li vyvlastňovaný dosáhnout jiné dohody, než kterou navrhuje vyvlastnitel, lze po něm bezpochyby taktéž spravedlivě žádat, aby se s ohledem na zákonnou lhůtu snažil vyvlastniteli předložit alternativní řešení v co nejkratší době.

Osoba zúčastněná na řízení sdělila stěžovatelům v reakci na jejich žádost o směnu pozemků, že tato směna není možná, neboť předmětné pozemky nejsou ve vlastnictví státu. O tom, že pozemky skutečně nebyly ve vlastnictví státu, není mezi stranami sporu. Sporná je pouze otázka, zda osoba zúčastněná na řízení tímto vynaložila dostatečné úsilí pro dosažení dohody se stěžovatelí ve smyslu § 3 odst. 1, resp. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Stěžovatelé mají za to, že osoba zúčastněná na řízení měla vyčkat skončení dědického řízení (resp. tak měly učinit správní orgány) a případně uzavřít se stěžovatelí smlouvu o smlouvě budoucí.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu to však nebylo možné po osobě zúčastněné na řízení legitimně žádat.

Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry správních orgánů a krajského soudu, že za daného stavu nebylo v silách osoby zúčastněné na řízení jakkoliv požadovanou směnu zajistit. Vyčkání skončení dědického řízení a uzavření smlouvy o smlouvě budoucí nelze považovat za relevantní alternativu hned z několika důvodů.

V prvé řadě k okamžiku podání návrhu na zahájení vyvlastňovacího řízení nebylo postaveno zcela najisto, že pozemky skutečně případnou státu. Ze sdělení notáře ze dne 24. 6. 2013 přímo nevyplývá, že dědictví případně jako odúmrť státu, jak tvrdí stěžovatelé. Toto sdělení není potvrzením o okruhu dědiců, pouze sdělením o tom, jaké kroky hodlá notář činit. Pouze velice nepřímou lze dovést, že zůstavitel nezanechal žádné dědice, a připadá tudíž v úvahu odúmrť. Ze sdělení je však také zřejmé, že v danou chvíli nebylo postaveno najisto, zda byl zůstavitel skutečně vlastníkem předmětných pozemků, když nabývací titul neměl notář dosud k dispozici. Nicméně i kdyby bylo možné skutečně reálně očekávat nabytí předmětných pozemků státem, nebylo v danou chvíli (den před uplynutím zákonné devadesátidenní lhůty) vůbec zřejmé, zda by stát nehodlal využít nabyté pozemky způsobem, který by směnu vylučoval. Pochopitelně takové úvahy nebyly patrně vůbec vedeny s ohledem na to, že dědictvé řízení nebylo zdaleka ukončeno.

Druhým důvodem byla skutečnost, že s ohledem na význam účelu vyvlastnění nebylo možné spoléhat na informaci notáře, kdy se očekává skončení dědictvého řízení. Jednak totiž notář neměl vůbec v okamžiku vyhotovení předmětného sdělení k dispozici potřebné podklady pro ukončení dědictvého řízení, jednak se jednalo zákonitě pouze o orientační informaci. Notář nemůže předpokládat všechny v úvahu přicházející procesní komplikace včetně možného podávání opravných prostředků v rámci dědictvého řízení. A stejně tak vývoj dědictvého řízení nemůže předvídat vyvlastnitel. To ostatně potvrzuje skutečný vývoj řízení, které mělo

podle odhadu notáře skončit v srpnu 2013, avšak podle sdělení stěžovatelů skončilo až v červnu 2014. Lze stěžovatelům přisvědčit, že nezavinili (respektive, jak uvádějí, „*není to jejich problém*“) prodloužení dědictvého řízení. Nicméně v každém případě měli předpokládat, že dědictvé řízení nemusí být během zákonné devadesátidenní lhůty ukončeno, a že tudíž osoba zúčastněná na řízení nebude moci přistoupit na jimi navrhovanou směnu pozemků. Za pozornost stojí také to, že osoba zúčastněná na řízení nepodala návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení ihned po uplynutí zákonné lhůty, nýbrž až měsíc poté, tedy dva měsíce po původně předpokládaném ukončení dědictvého řízení.

Do třetice, uzavření smlouvy o smlouvě budoucí a vyčkání konce dědictvého řízení nebylo možné považovat za vhodnou alternativu také proto, že smlouva o smlouvě budoucí není nástrojem, který by skutečně zajišťoval bezprostřední realizaci účelu vyvlastnění. Osoba zúčastněná na řízení by nemohla k realizaci záměru přistoupit toliko na základě smlouvy o smlouvě budoucí. Pouhé následné neuzavření smlouvy budoucí by se mohlo stát velice snadným nástrojem obstrukcí. Ačkoliv by se mohla osoba zúčastněná na řízení domoci uzavření smlouvy soudně, nebylo by po ní možné spravedlivě žádat, aby nesla vysoké riziko nemožnosti realizace výstavby podle předem stanoveného harmonogramu.

Lze tedy shrnout, že osoba zúčastněná na řízení vynaložila dostatečné úsilí pro to, aby nabyla práva k pozemkům stěžovatelů dohodou. Splnila tak podmínku vyvlastnění dle § 5 odst. 1 (resp. § 3 odst. 1 *a contrario*) zákona o vyvlastnění. (...)

Územní řízení: podmínky územního souhlasu; podstatná změna poměrů v území

k § 96 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

k § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 274/2003 Sb. a č. 392/2005 Sb.

I. Aby bylo možné konkrétní záměr, spadající typově do některé z kategorií vymezených v § 96 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, umístit do území formou územního souhlasu, musí být splněny též podmínky vymezené v odstavci prvním citovaného ustanovení.

II. Jakýkoliv výraznější nárůst hluku způsobený záměrem, který může zatěžovat a obtěžovat okolí, představuje podstatnou změnu poměrů v území (§ 96 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), a to i kdyby výsledný hluk neměl dosáhnout takové intenzity, že by hrozilo překročení veřejnoprávních hygienických limitů (§ 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, čj. 6 As 189/2014-38)

Věc: a) Radomír Ř., b) František S., c) Věra V. a d) Jiří H. proti 1) Městskému úřadu Jevíčko a 2) Krajskému úřadu Pardubického kraje, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným H&H Energy a 2) společnosti s ručením omezeným S&M DEVELOP, o územní souhlas, o kasační stížnosti žalobce a).

Městský úřad Jevíčko [žalovaný 1), dále jen „stavební úřad“] vydal dne 23. 8. 2013 společností H&H Energy s. r. o. [osobě zúčastněné na řízení 1)] územní souhlas k umístění stavby: „*Mobilní technologická zařízení na pozemcích specifikovaných v tomto územním souhlasu nacházejících se v katastrálním území Jevíčko – předměstí*“ (dále jen „první územní souhlas“). Ke stávajícímu kotli na biomasu (dřevní hmota), zajišťujícímu vytápění objektů v areálu, kde společnost podniká, mělo být na základě tohoto souhlasu nově připojeno zařízení pro výrobu elektrické energie. Toto zařízení se v principu podobá parní elektrárně. Pracuje na principu organického Rankinova cyklu (dále jen „ORC“), kdy odpařováním ohřáté pracovní kapaliny v prvním výměníku (výparník) se pohání turbína vyrábějící elektrickou energii. Součástí tohoto typu zařízení bývá též druhý výměník (kondenzátor), kde se ochlazením a kondenzací pracovní tekutiny produkuje dále využitelné zbytkové teplo a odkud se pracovní kapalina odvádí čerpadlem zpět ke kotli. Dne 6. 11. 2013 vydal stavební úřad těžce společ-

nosti další územní souhlas, a to k umístění stavby: „*Umístění výrobků plnicích funkcí stavby, včetně základových konstrukcí pro ně (deskový výměník, dopravní cesty paliva, třidič, recirkulační ventilátor, odpopelnění kotle)*“ (dále jen „druhý územní souhlas“). V tomto případě byly předmětem souhlasu další úpravy v témže průmyslovém areálu, jež měly zajistit výkon celé technologie (stávajícího kotle společně s novým zařízením ORC pro výrobu elektrické energie), konkrétně úprava sila pro skladování dřevní hmoty, připojení zařízení pro třídění a dopravu paliva ke kotli a dalších výrobků specifikovaných ve výroku druhého územního souhlasu.

Stavební úřad vydal oba souhlasy podle § 96 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Proti jeho postupu se žalobce a), jakožto vlastník rodinného domu stojícího cca 200 m od stávajícího průmyslového areálu, bránil podnětem ze dne 8. 11. 2013 adresovaným Krajskému úřadu Pardubického kraje [žalovanému 2), dále jen „krajský úřad“]. Tímto podnětem napadl oba územní souhlasy, pro-

tože pro jejich vydání nebyly podle něj splněny zákonné podmínky. Oba odsouhlasené záměry tvoří podle žalobce a) ve skutečnosti jeden celek a jako celek (přístavba pro výrobu elektrické energie) měly být i hodnoceny. Žalobce a) upozornil, že již stávající hluk z provozu areálu překračuje hygienické limity, což mělo být stavebnímu úřadu známo z předchozího územního řízení týkajícího se záměru vybudovat v předmětném areálu bioplynovou stanici (tento záměr nedošel naplnění). Proto není přípustné umísťovat do areálu další zdroje hluku. Umístěním záměru navíc podle žalobce a) dojde k významné změně poměrů v území, zejména k nárůstu hluku a emisí z provozu kotle. Stávající kotel byl totiž podle žalobce a) využíván pro vytápění areálu pouze v zimním období a v pracovní době, přičemž jako palivo sloužila dřevní hmota z vlastní výroby. Nové zařízení pro výrobu elektrické energie bude v provozu nepřetržitě a dřevní hmotu bude nutno do areálu dovážet i zvenčí. Tím se podle názoru žalobce a) záměr dotkne vlastnických a jiných věcných práv osob k sousedním stavbám rodinných domů ve smyslu § 96 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006. Tyto skutečnosti ve svém souhrnu podle žalobce a) vylučovaly možnost využití územního souhlasu, a ve věci tak mělo být vedeno řádné územní řízení. Svůj podnět k přezkumu označil žalobce a) z procesní opatrnosti zároveň jako odvolání proti vydaným územním souhlasům.

Krajský úřad postoupil podnět žalobce a) usneseními ze dne 11. 12. 2013 (první územní souhlas) a ze dne 12. 12. 2013 (druhý územní souhlas) k vyřízení stavebnímu úřadu. Vyšel při tom z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, podle něhož jsou územní souhlasy jinými úkony dle části čtvrté správního řádu. K jeho přezkoumání je tak podle § 156 odst. 2 správního řádu oprávněn orgán, který územní souhlas vydal. Stavební úřad sdělil žalobci a) písemnostmi ze dne 19. 12. 2013 (opět samostatně ke každému z územních souhlasů), že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, jelikož nelze důvodně pochybovat

o tom, zda je územní souhlas v souladu s právními předpisy. Žalobce a) nebyl úspěšný ani v řízení u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice, který jeho žalobu proti nezákonnému zásahu způsobenému postupem stavebního úřadu i krajského úřadu zamítl rozsudkem ze dne 18. 6. 2014, čj. 52 A 1/2014-220.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce a) (stěžovatel) kasační stížnost. Ústřední kasační námitku představuje tvrzení, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s žalobním bodem, podle něhož změna stávající stavby bude mít podstatný vliv na změnu poměrů v území, které je tvořeno obytnou zástavbou. Stavby umístěné územními souhlasy mají podle stěžovatele sloužit ke zcela jinému účelu než stavba dosavadní, přičemž tímto novým účelem má být výroba elektrické energie, jak stěžovatel doložil krajskému soudu licencemi vydanými Energetickým regulačním úřadem. Stávající kotelná přitom byla podle stěžovatele využívána pouze pro vytápění areálu. Umístěním zařízení pro výrobu energie a výrobků plnicích funkci stavby dojde ke zvýšení hluku a obtěžování dalšími imisemi, včetně imisí ze související dopravy. Stěžovatel upozornil, že hluk způsobený odsouhlasenými umístěnými záměry bude přesahovat hygienické limity, což vyplývá z projektové dokumentace, hlukové studie a ze závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Pardubického kraje ze dne 4. 11. 2014 (míněno je zjevně stanovisko ke druhému územnímu souhlasu ze dne 4. 11. 2013). Je to zřejmé i z toho, že podle hlukové studie předložené žadatelem obsahuje technologie zdroje hluku produkující hluk o síle 80 až 90 dB, stojící na otevřeném prostranství.

Stěžovatel dále zpochybnil úvahy krajského soudu o tom, že se bude moci domáhat ochrany svých práv v řízení o povolení stavby a při kolaudaci staveb. Podle stěžovatele žádné stavební řízení probíhat nebude, a navíc by stěžovatel ani nebyl jeho účastníkem stejně jako účastníkem kolaudace stavby. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas i s tím, že krajský úřad s jeho podáním naložil jako s podnětem k přezkumu, nikoliv jako s odvoláním, při-

čemž krajský soud tento jeho postup aproboval, neboť podle stávající judikatury (kterou stěžovatel blíže neupřesnil) je územní souhlas správním rozhodnutím.

Stavební úřad ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Podle něj nebyli žalobci oprávněni zpochybňovat zákonnost vydaných souhlasů, neboť nebyli vydáním územního souhlasu na svých právech přímo zkráceni ve smyslu § 82 s. ř. s., resp. podle výkladu provedeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS. I v případě, že by stavební úřad ve věci vedl územní řízení, nebyli by žalobci jeho účastníky. Konkrétně stěžovatel podle vyjádření stavebního úřadu vlastní rodinný dům vzdálený od místa stavby cca 250 m. Mezi jeho nemovitostí a předmětným areálem se nacházejí další dva rodinné domy, jejichž vlastníci neuplatňovali jakékoliv připomínky. Areál existuje od roku 1994, tedy předtím, než si zde stěžovatel postavil rodinný dům, přičemž tehdy se zde provozovala hlučná velkokapacitní dřevovýroba. V těsné blízkosti stěžovatelova rodinného domu se navíc nachází průmyslový areál, který z větší části využívá pro kovovýrobu obchodní společnost, jejímž je stěžovatel jediným společníkem. Tudíž je otázka, nakolik mohl umístěný záměr fakticky narušit pohodu stěžovatelova bydlení.

Oba umístěné záměry podle stavebního úřadu splňovaly zákonné podmínky pro umístění formou územního souhlasu. Mobilní zařízení ORC Triogen (první územní souhlas) slouží k využití spalín kotelny, které byly dosud bez užitku vypouštěny do ovzduší, pro výrobu elektrické energie. Jeho připojením ke kotli dojde ke snížení emisí, které dosud zatěžovaly okolí areálu. Samotná stavba kotelny bude nadále sloužit původnímu účelu, tedy vytápění areálu. Pokud jde o obavy z obtěžování hlukem, krajská hygienická stanice vydala k oběma územním souhlasům kladné závazné stanovisko, přičemž podmínky prvního z nich byly vtěleny do veřejnoprávní smlouvy, kterou byla povolena stavba mobilního zařízení k výrobě elektrické energie. Podle této podmínky bude muset před

vydáním kolaudačního souhlasu žadatel prokázat (autorizovaným měřením během zkušebního provozu), že hluk z provozu veškerého technologického zařízení v areálu nepřekročí hygienické limity. Měřit se bude hluk z celého provozu, tedy ze stávajících staveb, z nově zavedené výroby elektrické energie i z provozu výrobků plnicích funkcí stavby umístěných druhým územním souhlasem (které samostatně kolaudovány nebudou), a to včetně dopravy při navážení suroviny a odvozu popela.

Krajský úřad se ke kasační stížnosti nevyjádřil a odkázal na své vyjádření k žalobě. Ke kasační stížnosti se nijak nevyjádřily ani osoby zúčastněné na řízení (stavebník a vlastník pozemku, na němž má být záměr realizován); bez vyjádření ponechali kasační stížnost i žalobci b), c) a d), kteří ostatně byli v řízení před krajským soudem společně zastoupeni toutéž advokátkou, právní zástupkyní žalobce a).

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.a Podstatná změna poměrů v území

[11] Oba záměry, o které se v daném případě jedná, jsou podle dokumentace obsažené ve správním spise tvořeny samostatně stojícími technologickými zařízeními, jež jsou demontovatelná a využitelná pro stejný účel na jiném místě. Nejvyšší správní soud tak nemá důvod zpochybňovat závěry krajského soudu v tom směru, že tato zařízení spadají do rámce § 103 odst. 1 písm. e) bod 16 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují „výrobky plnicí funkci stavby, včetně základových konstrukcí pro ně“, přičemž podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 postačí pro záměry uvedené v § 103 stavebního zákona územní souhlas. Avšak aby bylo možné konkrétní záměr, spadající typově do některé z kategorií vyme-

zených v § 96 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, umístít do území uvedeným zjednodušeným postupem, musí být splněny též podmínky vymezené v odstavci prvním citovaného ustanovení (ke vzájemnému vztahu § 96 odst. 1 a odst. 2 srov. např. Doležal, J.; Mareček, J.; Sedláčková, V.; Sklenář, T.; Tunka, M.; Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha : Linde, 2006, s. 188, nebo Potěšil, L.; Roztočil, A.; Hrušová, K.; Lachmann, M. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 400–401). Pro nyní posuzovaný případ je klíčová věta první § 96 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006: „*Místo územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*“

[12] Nejprve považuje Nejvyšší správní soud za nutné vyjasnit, že citované ustanovení nepodmiňuje využití institutu územního souhlasu tím, že bude zachován stávající způsob využití stavby. Ani slova „*poměry v území se podstatně nemění*“ nelze vykládat tímto způsobem. Územní souhlas lze podle stavebního zákona z roku 2006 využít dokonce i pro některé zcela nové stavby, z čehož logicky plyne, že pokud změna stávající stavby spadající do rámce § 96 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 bude spojena se změnou nebo rozšířením dosavadního způsobu užívání, ale nezmění podstatně poměry v území, nevyvolá nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu atd., tak není důvod ji neumístit územním souhlasem. Platí to ovšem i opačně. To, že stávající účel využití stavby zůstane i po provedené změně zachován, neznamená samo o sobě, že by záměr nemohl změnit poměry v území. Dojde-li např. v rámci stávajícího způsobu využití k podstatnému rozšíření výroby, pak obvykle i negativní vlivy stavby na okolí podstatně vzrostou. Lze tedy uzavřít, že fakt, zda realizací záměru v nynějším případě dojde ke změně v užívání stávající stavby kotelny, či nikoliv, nemá sám o sobě pro posouzení případu žádný význam.

Může být pouze prvotním indikátorem toho, zda se poměry v území změní, či nikoliv. V daném případě má Nejvyšší správní soud za nesporné, že v důsledku záměru mělo dojít k určité změně ve stávajícím využití stavby, a to k zavedení výroby elektrické energie.

[13] Stěžovatel nicméně činí od počátku před správními orgány i soudy spornou právě otázku, zda se poměry v území podstatně změní, či nikoliv, přičemž (vedle změny v užívání stavby) poukazuje též na zvýšení hluku a emisí. Krajský soud došel k závěru, že k podstatné změně poměrů v území nedojde. Záměr podle krajského soudu spočívá ve stavebních úpravách a doplnění stávající stavby a v umístění výrobků, které budou plnit totožnou funkci jako stávající stavba; pouze bude navíc docházet k využití zbytkového tepla vzniklého při zpracování biomasy a jeho zpracování na elektrickou energii. Tvrzení žalobců o zvýšení hluku a emisí označil krajský soud za jejich „*subjektivní dojem a nepotvrzenou hypotézu*“. Poukázal na kladné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Pardubického kraje (dále jen „hygienická stanice“) k územnímu souhlasu ze dne 4. 11. 2013 (nikoli ze dne 10. 10. 2013; nesprávná datace uváděná krajským soudem v jeho rozsudku je dána tím, že stanovisko v záhlaví uvádí i datum 10. 10. 2013, jde však o datum podání žádosti o závazné stanovisko), z něhož vyplývá, že nedojde k překročení hygienických limitů hluku, přičemž k ověření tohoto předpokladu nařídila hygienická stanice provést měření hluku během zkušebního provozu. Krajský soud k tomu dodal, že umístěním stavby se stavba ještě nerealizuje, tudíž nelze předjímat a předem zjišťovat, zda po její realizaci bude zákonný hygienický limit hluku překročen, či nikoliv. To bude možné posoudit na základě měření až v řízení o povolení stavby a její kolaudace.

[14] Rozsudek krajského soudu hodnotí Nejvyšší správní soud jako nepřezkoumatelný. V prvé řadě proto, že závěry krajského soudu nenacházejí oporu ve stanovisku hygienické stanice, na které se krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí opakovaně odvolává. Jedná se o stanovisko ke druhému

územnímu souhlasu ze dne 4. 11. 2013. V citovaném závazném stanovisku se uvádí (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem): „*Projekto-
vá dokumentace byla doplněna hlukovou
studií, kde projektant dokazuje, že bez rea-
lizace protihlukových opatření nelze do-
držet § 30 zákona č. 258/2000 Sb. a naří-
zení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně
zdraví před nepříznivými účinky hluku
a vibrací, v chráněném venkovním pro-
storu okolní obytné zástavby. Jak stavba
nové technologie výroby elektrické energie
povolená veřejnoprávní smlouvou, tak i tato
nová stavba, která je nedílnou součástí tech-
nologie, obsahují zdroje hluku většinou
umístěných na volných otevřených plochách
a při souběhu těchto technologií včetně
zásobování palivem a stávající výrobou
v areálu lze předpokládat překročení li-
mitů hluku. Proto KHS požaduje zkušební
provoz a až po doložení výsledků měření
hluku, které prokáží splnění ustanovení zá-
kona, lze stavbu uvést do trvalého provozu.*“
To koresponduje i s předchozím závazným
stanoviskem hygienické stanice k prvnímu
územnímu souhlasu ze dne 19. 8. 2013.
V něm se uvádí, že v souvislosti s technologií
pro výrobu elektrické energie „budou ve vol-
ném prostoru na terénu osazeny ventilátory
chladiče ORC o hlučnosti 56 dB“, proto již
zde požadovala hygienická stanice provedení
měření hluku v chráněném venkovním pro-
storu. Je tudíž zřejmé, že hygienická stanice
sice vydala kladná závazná stanoviska k obě-
ma záměrům (resp. k oběma součástem té-
hož záměru), avšak s vědomím, že v důsledku
jejich provozování dojde ke zvýšení hladiny
hluku v okolí. Tento nárůst měl být kompen-
zován realizací protihlukových opatření,
ovšem i po realizaci těchto opatření zde exis-
tovala obava z překračování hygienických li-
mitů pro hluk v důsledku souběhu nově
umístovaných technologií včetně zásobování
palivem se stávající výrobou v areálu. Proto
požadovala hygienická stanice provedení
kontrolního měření hluku před vydáním ko-
laudačního souhlasu.

[15] Kromě toho, že nesprávně interpretoval skutečnosti vyplývajících z kladných zá-

vazných stanovisek hygienické stanice k obě-
ma územním souhlasům, pominul krajský
soud ve své argumentaci další okolnosti. Jed-
ná se zejména o hlukovou studii vypracova-
nou v listopadu 2013 Ing. Alešem J. a předlo-
ženou žadatelem k žádosti o druhý územní
souhlas. Z ní například vyplývá, že podle mě-
ření, které na místě prováděl Zdravotní ústav se
sídlem v Ostravě v červenci 2011 a září 2013,
dosahuje hluk ze stávajícího provozu areálu
v chráněném venkovním prostoru domu u ža-
lobkyně c) hladiny 40,5 dB a u žalobce d)
38,4 dB. Vzhledem k nejistotě měření (2 dB)
to znamená, že hygienické limity pro noční
dobu ve výšce 40 dB nebyly dosavadním pro-
vozem prokazatelně překročeny, avšak stáva-
jící hluk se jim již značně blíží. V této souvis-
losti Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj
rozsudek ze dne 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011-246,
z něhož vyplývá, že „do území nadlimitně za-
tíženého hlukem nelze bez dalšího automa-
ticky umísťovat stavby, které sice každá jed-
notlivě nepřítíží svým provozem dotčenému
území nijak výrazně, ale v součtu jednotli-
vých případů znamenají postupné a vý-
znamné přitěžování již nyní existující nadli-
mitní zátěži v území“. Městský soud v Praze
ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2014,
čj. 11 A 109/2013-62, šel dokonce ještě dále,
když uvedl (zvýrazněno Nejvyšším správním
soudem): „*Stavební úřad je povinen vyhod-
notit vlivy stavby ve svém souhrnu zejména
v situaci, kdy ze stanovisek dotčených orgá-
nů plyne, že zjištěné hodnoty, pokud jde
o účinky samotné stavby jako takové, sice
jednotlivě nevykazují nadlimitní či nepří-
pustné hodnoty, ale stavbu je navrhováno
umístit do území, které je již za stávajícího
stavu nadlimitně zatíženo, nebo se zjištěné
hodnoty přípustné maximální limitní zá-
těži blíží.*“ Podobně se vyjádřil i Nejvyšší
správní soud, a to již v rozsudku ze dne
2. února 2006, čj. 2 As 44/2005-116,
č. 850/2006 Sb. NSS: „*Z hlediska posuzování
pohody bydlení může být relevantní, pokud
limitní hodnoty jsou sice dodrženy, ovšem
naměřené hodnoty hluku se pohybují u hor-
ních hranic přípustného rozmezí.*“ Citovaná
judikatura tedy ukládá stavebnímu úřadu dů-
kladně zvážit, zda vůbec bude možno umístit

do území silně zatíženého hlukem novou stavbu, pokud je navržena stavba sama zdrojem dalšího hluku. V nyní posuzovaném případě však krajský soud – navzdory výše uvedeným vysokým hodnotám stávající hlukové zátěže a navzdory tomu, že stavba měla vyvolat další nárůst hluku v okolní obytné zástavbě – dokonce zhodnotil situaci tak, že vůbec nehrozila podstatná změna poměrů v území, a bylo tudíž zcela namíste využít zjednodušený procesní postup.

[16] Z citované hlukové studie dále vyplývá, že po uvedení stávajících zdrojů do provozu, bez přijetí protihlukových opatření, by hluk ve výše uvedených chráněných prostorech dosahoval podle výpočtu provedeného v hlukové studii u žalobkyně c) hodnoty 41,3 dB a u žalobce d) hodnoty 41,4 dB. V důsledku realizace navržených protihlukových opatření by měl celkový hluk poklesnout na 36,2 dB u žalobkyně c) a na 39,4 u žalobce d). V této souvislosti lze připomenout, že zatímco u stávajících zdrojů hluku se odchylka daná nejistotou měření vykládá ve prospěch provozovatele zdroje hluku, u nově povolovaných zdrojů hluku tomu má být (podle stanoviska veřejného ochránce práv) naopak (srov. Motejl, O.; Seitlová, J.; Černín, K.; Černínová, M.; Maňas, T.; Vávrová, E.; Hanák, M.; Valachová, K.; Koukal, P. *Hluková zátěž – sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s nakladatelstvím Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 56, dostupné online na www.ochranec.cz). Nejistota výpočtu by měla být zohledněna tím způsobem, že výsledný hluk z nového záměru a stávajících zdrojů hluku v území by neměl v chráněných prostorech překročit hygienický limit snížený o tuto nejistotu. K tomu lze doplnit, že stejně jako nelze míru hluku, který vytvoří budoucí záměr, přesně stanovit, ale nanejvýš kvalifikovaně odhadnout, stejně tak představuje pouhý kvalifikovaný odhad i přínos plánovaných protihlukových opatření. Z toho zřejmě plyne i opatrný přístup hygienické stanice v jejím kladném závazném stanovisku, kde vyžaduje ověření výpočtu měřením hluku.

[17] Byť uvedený právní názor (totiž že pro stavbu, u níž není po zohlednění nejistoty výpočtu zaručeno dodržení hygienického limitu, není vůbec možno kladné závazné stanovisko vydat) v daném případě hygienická stanice neuplatnila a stěžovatel ani závazné stanovisko hygienické stanice v žalobě přímo nenapadl, lze ve shodě se stanoviskem veřejného ochránce práv poznamenat, že – při interpretaci stavebního zákona a pojmu „*podstatná změna poměrů v území*“ – i pouhé potenciální překročení hlukových limitů může představovat hrozbu pro veřejné zdraví. Přitom v nyní posuzovaném případě pro stavební úřad z předložené hlukové studie očitě vyplývalo, že hluk, již tak dosahující hodnot blízkých se hygienickým limitu, měl po uskutečnění záměru dále vzrůst a to – v případě chráněného prostoru stavby žalobce d) – navzdory předpokládanému přínosu protihlukových opatření.

[18] Z tohoto pohledu se pak jeví nelogická, a tudíž nepřezkoumatelná úvaha krajského soudu, že nelze při umístění stavby předjímat a předem zjišťovat, zda po její realizaci bude zákonný hygienický limit hluku překročen, či nikoliv. Hlukové studie právě ke kvalifikovanému odhadu budoucí hlukové zátěže slouží, a to za tím účelem, aby již ve fázi územního řízení (či zjednodušeného procesu umístění stavby) bylo možno posoudit, zda je stavbu vůbec možno do území umístit. U stavby, jež podle hlukové studie svými účinky pravděpodobně způsobí překračování hygienického limitu pro hluk v okolních chráněných prostorech, není umístění možné vůbec. I u stavby, u níž se překročení těchto limitů nepředpokládá, je ale v řádném územním řízení nutno zvážit na základě případných občanskoprávních námitek sousedů (srov. § 89 odst. 6 *in fine* stavebního zákona z roku 2006), zda užívání stavby nebude zatěžovat okolí v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně tak omezovat užívání okolních pozemků (srov. § 1013 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012).

[19] Lze tedy shrnout, že krajský soud založil svůj úsudek o tom, že hlukem z výroby elektrické energie a z provozování výrobků

zefektivňujících využití stávajícího kotle na dřevní hmotu nemá dojít k podstatné změně poměrů v území, na předpokladu, že výsledný hluk podle očekávání nepřekročí hygienické limity. Tento předpoklad však z podkladů přiložených k žádostem o územní souhlasy přesvědčivě nevyplývá. K tomu navíc přistupuje fakt, že už samotný argumentační základ, na němž krajský soud svůj rozsudek vystavěl, je nesprávný. Nelze totiž ztotožňovat požadavek na zachování stávajících poměrů v území (resp. podmínku, že nedojde k jejich podstatné změně) pouze s dodržáním hygienických limitů hluku. Ty jsou stanoveny ve veřejnoprávních předpisech v zájmu ochrany zdraví a jejich dodržení je nutným předpokladem pro to, aby mohl být záměr povolen v jakémkoliv povolovacím procesu, nikoliv podmínkou pro využití procesu zjednodušeného. Institut územního souhlasu lze využít pouze pro záměry, u nichž nelze očekávat podstatnější střety s právy osob vlastnicích nemovitosti v sousedství. Stavební úřad se užitím zjednodušeného postupu nemůže vyhýbat posouzení občanskoprávních námitek takovýchto osob, které mu ukládá § 89 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006. Právě to je smyslem § 96 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 v té části, kde podmiňuje využití institutu územního souhlasu tím, že se poměry v území podstatně nezmění. Jinými slovy, jakýkoliv výraznější nárůst hluku způsobený záměrem, který může zatěžovat a obtěžovat okolí, zejména obytnou zástavbu, představuje podstatnou změnu poměrů v území, a to i kdyby výsledný hluk neměl dosáhnout takové intenzity, že by hrozilo překročení veřejnoprávních hygienických limitů.

[20] Pokud jde o emise spalin do ovzduší, ani zde se krajský soud nevyrovnal přezkoumatelným způsobem s tvrzením stěžovatele a ostatních žalobců, že kotel, jenž dosud sloužil pouze k vytápění areálu v zimních měsících, bude nově v provozu nepřetržitě, a tím vytvoří větší množství spalin. Technická zpráva, jež je součástí dokumentace k prvnímu územnímu souhlasu předložené žadatelem, výslovně uvádí, že kotel bude po realizaci záměru v provozu nepřetržitě (uváděné hodno-

ty roční spotřeby paliva a roční výroby elektrické energie sice odpovídají spíše provozu cca 330 dnů v roce, i to by však znamenalo významný nárůst oproti pouhému sezónnímu vytápění areálu). Další imisní i hlukovou zátěž pro obytnou zástavbu pak má podle tvrzení žalobců představovat navázení dřevní hmoty do areálu. Ani v tomto případě nejde o zcela nepodloženou spekulaci, jak nasvědčuje vyjádření hygienické stanice o nárůstu hluku způsobeném zásobováním palivem ve výše citovaném závazném stanovisku ze dne 4. 11. 2013. Pro tvrzení stavebního úřadu ve vyjádření ke kasační stížnosti, že připojením technologie pro výrobu elektrické energie dojde spíše ke snížení emisí, které dosud zatěžovaly okolí areálu, naopak jakýkoliv podklad chybí. Ve výše citované technické zprávě se na s. 4 přímo uvádí: „*Zařízení Tri-O-Gen ORC ochlazuje pouze proud spalin, ale nemění jeho obsah.*“ Veškeré tyto poznámky a odkazy na listiny ve spise činí Nejvyšší správní soud jen pro názornost, nikoliv jako definitivní skutkové závěry. Odůvodnění rozsudku krajského soudu neobsahuje totiž přezkoumatelnou argumentaci, opřenou o provedené důkazy, k otázce zvýšení zátěže ovzduší a hlukové zátěže nepřetržitým provozem kotle oproti dosavadnímu (údajně) jen sezónnímu provozu.

III.b Procesní otázky

(...) [22] Krajský soud, kterému Nejvyšší správní soud vrací věc k novému projednání, se bude moci v novém rozsudku vyrovnat i s otázkou reálného zkrácení práv stěžovatele napadenými územními souhlasy. Jeho „*dotčení*“ ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zpochybnil stavební úřad. Nutno uvést, že pro procesní legitimaci u žaloby na nezákonný zásah postačuje pouhé tvrzení o zkrácení na právech nezákonným zásahem, což stěžovatel a ostatní žalobci splnili. Odmítnutí žaloby krajským soudem z důvodu nedostatku aktivní legitimace tak rozhodně nepadalo v úvahu. Výše citovaný rozsudek zdejšího soudu čj. 2 Aps 1/2005-65, na nějž odkazuje stavební úřad, se vztahoval na zcela odlišnou procesní situaci, kdy žalobce uplatnil (v té době) nepřípustný žalobní petit. Jestliže by

ovšem zásah žalovaného, byť nezákonný, nemohl práva žalobce nikterak zkrátit, pak by bylo namístě zamítnout jeho žalobu jako nedůvodnou. To by mohlo nastat například tehdy, pokud by nemovitost určitého žalobce byla natolik vzdálena místu záměru, že by nemohla být hlukem z něj vůbec zasažena.

[23] Krajský soud se také může pokusit precizovat své úvahy o tom, že stěžovatel se bude moci domáhat ochrany svých práv v řízení o povolení stavby a při kolaudaci staveb. V současné podobě jde o úvahy nepřezkoumatelné, neboť krajský soud se omezil na konstatování, že obrana práv stěžovatele, resp. žalobců, má místo v těchto navazujících řízeních. Nevyrovnal se ale nikterak s § 114 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, kde se uvádí: „*K námítkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení [...] se nepřihlíží.*“ Nezohlednil ani úpravu účastenství ve stavebním řízení účinnou od 1. 1. 2013 a obsaženou v § 109 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, podle něhož je účastníkem řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, ovšem pouze „*může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno*“. Tytéž osoby musí vyslovit souhlas s veřejnoprávní smlouvou (srov. § 116 odst. 2 a odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), pokud se stavba namísto rozhodnutí vydaného ve stavebním řízení povoluje touto formou. Kolaudační řízení pak podle současného stavebního zákona neprobíhá vůbec, nelze tudíž hovořit ani o jeho účastnících ani o uplatňování jakýchkoliv jejich procesních práv. Stavby se podle současné právní úpravy užívají na základě kolaudačního souhlasu, který není správním rozhodnutím, nýbrž jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu (srov. § 122 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Dokonce ani v řízení o uvedení stavby do zkušebního provozu nemají sousedé postavení účastníků řízení (§ 124 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006). Všechny tyto souvislosti krajský soud pomínil a s přílišnou lehkostí odkázal žalobce s je-

jich výhradami k umístění záměru na stavební a kolaudační řízení.

III.c Shrnutí

[24] Nejvyšší správní soud shrnuje, že územní souhlas je zjednodušený proces umístění záměru do území, který je primárně určen pro záměry nekonfliktní, u nichž se nepředpokládá ani střet s veřejnými zájmy, ani zásah do práv vlastníků okolních nemovitostí. Stavební zákon z roku 2006 to vyjadřuje slovy „*poměry v území se podstatně nemění*“. Jestliže je z podkladů zřejmé, že záměr ovlivní své okolí zvýšením hladiny hluku a toto zvýšení není jen marginální, pak lze těžko dospět k závěru, že se poměry v území podstatně nemění. Takový záměr proto není možné umístit pomocí zjednodušeného procesu (územního souhlasu), ale je nutné ohledně něj vést řádné územní řízení. Krajský soud ve svém rozsudku vyšel z nesprávného právního názoru, že za podstatnou změnu poměrů v území by bylo možno považovat pouze takové zvýšení hluku, které by v chráněných prostorech překračovalo hygienické limity.

[25] Rozsudek krajského soudu Nejvyšší správní soud nicméně vyhodnotil jako nepřezkoumatelný, neboť ani v intencích svého nesprávného právního východiska krajský soud své závěry přesvědčivě neodůvodnil. Z podkladů, o něž se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku opírá, totiž nevyplývá, že by hygienický limit hluku neměl být provozem záměru překročen. Napadený rozsudek je navíc nepřezkoumatelný i v tom směru, že se vůbec nevěnuje možnému nárůstu hluku a emisí způsobenému nepřetržitým provozem stávajícího kotle za účelem výroby elektřiny a také dopravou dřevní hmoty. Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako jediný přezkoumatelný a správný závěr krajského soudu ten, podle něhož krajský úřad postupoval ve věci správně, když podání žalobců, jimiž vydané územní souhlasy napadali, vyhodnotil jako podněty k provedení přezkumného řízení a postoupil je stavebnímu úřadu jako funkčně příslušnému správnímu orgánu.

Stavební řízení: vstup na pozemky a do staveb; přítomnost účastníků při ohledání na místě samém

k § 172 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

Ustanovení § 172 stavebního zákona z roku 2006 upravující vstupy na pozemky a do staveb nevyklučuje účastníky řízení z možnosti být přítomni ohledání na místě samém.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, čj. 57 A 9/2013-66)**)

Věc: a) Blažena K., b) Marie D., c) Anna Š. a d) Marie S. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, za účasti Miroslava K., o stavební povolení.

Městský úřad Klatovy (dále jen „orgán I. stupně“) vydal dne 27. 7. 2012 rozhodnutí, kterým výrokem I., podle § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona z roku 2006 a § 5 a § 6 vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, dodatečně povolil terénní úpravy spočívající v rozdělení stávající vodní plochy Švihov na dvě části (na část na pozemku č. 714/6 v k. ú. Švihov u Klatov, vodní plocha o výměře 427 m², a na část na pozemku č. 714/2 v k. ú. Švihov u Klatov, vodní plocha o výměře 265 m²), a to částí pozemku č. 714/5 v k. ú. Švihov u Klatov, zahrady o výměře 953 m². Výrokem II. byly stanoveny podmínky pro dokončení provedené terénní úpravy a výrokem III. „*vydáno rozhodnutí o námítkách účastníků*“.

Žalobkyně podaly proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 11. 2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil. Žalobkyně rozhodnutí žalovaného následně napadly žalobou.

Ve zmiňovaném rozhodnutí orgán I. stupně dle žalobkyň dodatečně povolil terénní úpravy nikoliv v celém jejich rozsahu, jak byly povoleny v roce 2006 a jak je následně stavebník provedl, ale pouze jejich část spočívající v rozdělení původní vodní plochy. O dodatečném povolení ostatních terénních

úprav spočívajících ve zvýšení okolního terénu a jeho vyrovnání a pravděpodobně též zmenšení zbývajících vodní plochy orgán I. stupně ani žalovaný nerozhodl. Správní rozhodnutí bylo opět vydáno v rozporu se stavebními a správními předpisy, jelikož projednávaná stavba zásadně mění vodní poměry v území tak, že tyto nepřiměřeným způsobem zasahují do okolních pozemků a na stavbách na nich postavených působí škody, a správní řízení, které orgán I. stupně o věci vedl, opět trpělo zásadními a nezhojitelnými vadami, kterými byly poškozeny žalobkyně na jejich procesních právech, neboť jim byla odeprána možnost účinně hájit svá hmotná i procesní práva a oprávněné zájmy. Kromě toho řízení trpí i neúměrnými průtahy, neboť o stavbě se jedná již sedmým rokem, po kteroužto dobu žalobkyně nemají právní jistotu o ochraně svých vlastnických práv před neoprávněným zásahem do nich a o správnosti a zákonnosti rozhodování správních orgánů.

Žalobkyně dále namítaly, že správní řízení trpí procesními nedostatky, jež v něm způsobují neúměrné průtahy. Při nich měl orgán I. stupně oporu v žalovaném. V řízení byl často bezdůvodně nečinný a žalovaný jej v této nečinnosti podporoval prodloužováním lhůty k rozhodnutí. Jeho nečinnost ukončil až Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 20. 3. 2012, čj. 30 A 10/2011-52. Procesním nedo-

*) S účinností od 1. 1. 2013 byl § 172 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 20. 11. 2014, čj. 2 As 69/2014-57.

statkem je i úsilí správních orgánů vyloučit z řízení všechny ty osoby, jichž či jejichž vlastnictví se předmětné terénní úpravy nebo jevy těmito terénními úpravami následně vyvolané mohou nepříznivě dotknout, případně je mohou poškodit v jejich právech a oprávněných zájmech. V původním řízení vyloučil z účasti na řízení všechny ty ze sousedů, kteří mají své nemovitosti situované spádově od místa terénních úprav a kteří mají oprávněný zájem na tom, aby v případě zmenšení retenční kapacity rybníka bylo dostatečně zajištěno odvádění těch vod, které při déletrvajících deštích, při rychlém tání sněhu a při průtržích již nebude schopna pojmout zbytková nádržka na pozemku žalobkyně a), která je třetinovým torzem původní retenční nádrže. Žalobkyně b), c) a d) proto správní orgán I. stupně vyloučil z původního řízení a jeho rozhodnutí žalovaný v odvolacím řízení potvrdil. Zrušil je teprve až k žalobě žalobkyně c) Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 57 Ca 15/2006. Po dobu vyloučení tyto žalobkyně nemohly uplatňovat svá procesní práva a hájit v řízení své oprávněné zájmy. Žalobkyně dále uvedly, že řízení trpí dalšími nedostatky, které mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Nedostatkem je hrubé porušení kogentní právní normy, zejména § 4 odstavce 3 a 4, a § 51 odst. 2 správního řádu z roku 2004 tím, že správní orgán prováděl dokazování, aniž by o něm žalobkyně předem vyrozuměl, takže ty pak neměly možnost vyjádřit se ke všemu, co za řízení vyšlo najevo a vykonat v plném rozsahu právo na uplatnění námitek k ochraně jejich práv a oprávněných zájmů. Orgán I. stupně totiž doposud neprovedl ohledání na místě, ač jej nařídil jako úkon, který je nezbytný pro správnost jeho rozhodnutí. Správní orgán přípisem ze dne 2. 6. 2010 oznámil účastníkům zahájení řízení, pozval je k ústnímu jednání na den 1. 7. 2010 a spojil je s ohledáním na místě. Provedl ale pouze ústní jednání a od ohledání na místě upustil. A upustil od něho pouze proto, že zúčastněný ostatním účastníkům řízení zakázal vstup na své pozemky, a tím tedy i přístup k projednávané stavbě. Přestože žalobkyně navrhovaly, aby správní orgán I. stupně zúčastněného poučil o jeho

povinnosti ohledání stavby strpět, případně si k provedení tohoto úkonu mohl vynutit ke stavbě přístup podle § 173 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, úřední osoby jevily naprostý nedostatek odvahy k tomuto postupu a zúčastněnému, který závažným způsobem ztížil postup v řízení, se submisivně podřídily a ani ústní jednání neprovedly na místě projednávané stavby, kam bylo svoláno, ale na veřejné komunikaci před vchodem k domu zúčastněného, odkud na projednávanou stavbu není žádný výhled. Po skončení ústního jednání úřední osoby navštívily zúčastněného v jeho nemovitosti bez účasti ostatních účastníků řízení a setrvaly v návštěvě přibližně jednu hodinu. Do spisu o této návštěvě učinily namísto protokolu „záznam“, v němž je uvedeno, že správní orgán pořídil blíže neurčenou fotodokumentaci projednávané stavby. Fotografie ve spisu ale nedokazují soulad projednávané stavby s předloženou dokumentací. Správní orgán I. stupně provedl důkaz postupem, který je v rozporu s § 51 odst. 2 správního řádu z roku 2004, a žalobkyně proto mají důvodné podezření, že žadatelem předložená dokumentace nezachycuje to, jak jsou předmětné terénní úpravy skutečně provedeny. Žalobkyně konstatovaly, že se na základě svých dobrých znalostí místních poměrů důvodně domnívají, že provedené terénní úpravy mají negativní vliv na jejich rodinné domy, čímž jsou dotčeny ve svých hmotných právech. Žalobkyně totiž mají důvodnou obavu z toho, že zmenšením plochy rybníka na pozemcích č. 714/2 a č. 714/6 o dvě třetiny její původní rozlohy se významně snížila jeho schopnost absorbovat dešťové vody v období každoročních letních přívalových srážek a jarních tání. V důsledku tak výrazného zmenšení objemu nádrže rybníka významně stoupla hladina spodní vody až na povrch, protože nemá dostatek místa ke koncentraci do příliš malé nádrže v ponechaném zbytku rybníka, a negativně tím ovlivňuje základy a nosné konstrukce jejich rodinných domů. Ty byly postavené již v době existence tohoto rybníka a před terénními úpravami. Jestliže po celou dobu existence jejich domů zde rybník sloužil jako protipovodňová ochrana proti dešťovým srážkám, základy do-

mů nemusely být opatřeny žádnými zvláštními izolacemi protipovodňovými ani proti zemní vlhkosti. Proto je v zájmu nemovitosti žalobkyň a jejich práva na nerušené užívání, aby vlivem stavební činnosti v jejich sousedství nedošlo k výraznému zhoršení vodních poměrů. Obavy žalobkyň zde plynou z nebezpečí následného vzednutí hladiny svrchní vrstvy spodních vod po přívalových deštích nad obvyklou úroveň, která byla před projednávanou stavbou, a jejich vliv na stavební konstrukce jejich rodinných domů a jejich nerušené užívání.

Žalobkyně uzavřely, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně jsou postižena věcnými vadami, pro něž je nezbytné zrušit je jako nezákonné a dále tvrdily, že správní orgán provedl i neobjektivní zjištění stavu věci v rozporu s § 3 téhož zákona. Napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně byly žalobkyně poškozeny na svých hmotných právech a v řízení byly poškozeny rovněž i na právech procesních.

Ve svém vyjádření k žalobě navrhl žalovaný její zamítnutí. Uvedl, že projektová dokumentace, která byla předložena v řízení o dodatečném povolení terénních úprav, řeší provedené terénní úpravy jako celek a jako celek byly také dodatečně povoleny. Orgán I. stupně rozhodoval o žádosti, která mu byla předložena, a neshledal rozporu dokumentace a skutečného provedení terénních úprav. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedly mimo jiné k tvrzení žalovaného, že „*stavební úřad [orgán I. stupně] neshledal rozporu dokumentace a skutečného provedení terénních úprav*“, že orgán I. stupně jim odepřel možnost, aby se seznámily se skutečným provedením terénních úprav a aby pak mohly v řízení vykonat své právo vyjádřit se ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, a případně vykonat své právo uplatnit v řízení námitky na ochranu svých práv a oprávněných zájmů. Odepření výkonu tohoto práva je nedostatkem řízení, v jehož důsledku je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné. Odepření účasti na ohledání terénních úprav žalobkyním ze strany orgánu I. stupně žalovaný obhajuje nesprávným výkladem zákona. Ustanovení

§ 172 stavebního zákona z roku 2006 nijak neupravuje práva vlastníků pozemků a staveb, stanovuje jen případy, kdy se úřední osoby stávají oprávněnými vstupovat na cizí pozemky a do staveb, a způsoby, jakými to musí učinit. Ustanovení tohoto paragrafu, konkrétně v jeho pátém odstavci, dokonce umožňuje postihnout vlastníka pozemku a stavby za bránění oprávněnému vstupu. Vlastníci pozemků a staveb jsou naopak podle § 54 odst. 1 správního řádu z roku 2004 povinni strpět ohledání jejich pozemků a staveb, jsou-li předmětem správního řízení. V řízení o dodatečné povolení předmětných terénních úprav bylo nařízeno ústní jednání spolu s ohledáním na místě na den 1. 7. 2010. Ústní jednání správní orgán I. stupně uznal za nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků a ohledání uznal za vhodné ke zjištění stavu věci. Správní orgán I. stupně proto nesměl provést ohledání předmětných terénních úprav jen za účasti žadatele, protože tím porušil rovnost v procesním postavení jeho a žalobkyň. Pokud takové ohledání provedl, nelze jej použít k důkazu pro jeho nesoulad s požadavky § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci soudem

Podle § 50 odst. 4 správního řádu „[p]okud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci“. (...)

Soud shledal důvodnými i námitky žalobkyň směřující proti zákonnosti postupu při ohledání na místě.

Na základě § 129 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 se v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje podle § 111 až § 115 téhož zákona. Podle § 112 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 „[s]tavební

úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Již z tohoto ustanovení lze dovodit, že jsou-li účastníci řízení zváni k ohledání na místě, mají právo být ohledání osobně přítomni. Stejně tak jako lze dovodit, že jedná-li se o ohledání na místě, nemůže se ohledání konat na jiném místě, než na místě, které je předmětem ohledání. Pokud by účastníci řízení nemohli být osobně přítomni ohledání na místě, jen stěží by bylo možné hovořit o tom, že jim byla v průběhu správního řízení dána možnost řádně hájit svá práva.

Důkaz ohledáním je uveden v § 54 správního řádu, kde je krom jiného vymezena i povinnost strpět ohledání věci na místě.

Pokud jde o žalovaným namítaný § 172 stavebního zákona z roku 2006, toto ustanovení upravuje výhradně pouze podmínky vstupu „*oprávněných úředních osob*“ na pozemky a do staveb, nevylučuje však účastníky

řízení z možnosti být přítomni při ohledání na místě samém.

Zcela nad rámec shora uvedeného je nezbytné upozornit, že podle současného znění § 129 odst. 2 věty osmé stavebního zákona z roku 2006 v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až § 115 téhož zákona; ohledání na místě je povinné.

Ohledání na místě samém je v řízení o dodatečné povolení stavby, v případě sporu mezi účastníky řízení, nezbytné, neboť jiným způsobem, než ohledáním na místě nelze vůbec ověřit, zda dokumentace stavby odpovídá jejímu skutečnému provedení.

Tím, že orgán I. stupně neumožnil žalobkyním účastnit se ohledání na místě a žalovaný tento postup nenapravit, dopustily se správní orgány zásadního procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně při neznalosti skutečného provedení stavby byly zbaveny možnosti proti skutečnému provedení stavby účinně k ochraně svých práv brojit. (...)

3191

Místní poplatky: komunální odpad; nezletilá osoba

k § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 185/2001 Sb*).

Poplatníkem poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. 6. 2012 byla fyzická osoba, která měla v obci trvalý pobyt, bez ohledu na její věk. Dané ustanovení jednoznačně vymezovalo osoby povinné platit poplatek, nelze jej vykládat jako pravidlo určující pouze počet osob, za které je třeba poplatek platit. Jestliže byl tedy poplatek na jeho základě řádně vyměřen nezletilé osobě a její zákonní zástupci jej za ni neuhradili, je správce poplatku oprávněn takto vzniklý nedoplatek vymáhat po předmětné osobě.

Za řádně vyměřený však uvedený místní poplatek nelze považovat v případě, že jej správce poplatku vyměřil platebním výměrem, který doručil pouze některému ze zákonných zástupců nezletilého poplatníka, ačkoliv nezletilý poplatník a jeho zákonní zástupci byli ve střetu zájmů. Správce poplatku byl v takovém případě povinen ustanovit nezletilé osobě jiného zástupce a doručovat jemu. Nezletilá osoba a její zákonní zástupci jsou v takovém střetu zájmů typicky tehdy, jestliže vztahy mezi

* S účinností od 1. 7. 2012 byl § 10b dále změněn zákonem č. 174/2012 Sb.

nimi jsou nefunkční a zákonní zástupci jsou osobami natolik výchovně nezpůsobilými, že byla nařízena ústavní výchova nezletilé osoby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, čj. 1 As 116/2014-29)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 162/2014 Sb., č. 24/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 531/05) a č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07).

Věc: Barbora A. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o místní poplatek, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Brna (dále jen „magistrát“) žalobkyni vyměřil postupně vydávanými platebními výměry místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále též pouze „místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady“) za roky 2003–2010. Poté, co žalobkyně nabyla zletilosti (v září roku 2012), zaslala magistrátu přípis, v němž uvedla, že jí nikdy nebyly řádně doručeny žádné písemnosti ani rozhodnutí týkající se daného místního poplatku, a požádala o doručení případných v minulosti vydaných rozhodnutí ve věci tohoto poplatku, jejichž adresátem byla. Magistrát žalobkyni zaslal platební výměry za uvedené roky s tím, že již dříve byly (spolu s další korespondencí, zejména výzvami k úhradě nedoplatku v náhradní lhůtě) řádně doručeny zákonnému zástupci žalobkyně – její matce. Proti uvedeným výměrům podala žalobkyně odvolání. Magistrát vydal dne 23. 11. 2012 rozhodnutí, kterým zamítl odvolání jako opožděné a odvolací řízení zastavil. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 9. 5. 2013 předchozí rozhodnutí magistrátu změnil ve výrokové části tak, že vypustil část textu týkajícího se platebního výměru na místní poplatek v roce 2010 (neboť shledal, že odvolání proti tomuto platebnímu výměru bylo podáno včas). Zbývající text výroku napadeného rozhodnutí ponechal beze změn. Konstatoval přitom, že platební výměry za roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2009 byly doručeny žalobkyni prostřednictvím její matky coby zákonného zástupce, a tedy odvolání bylo ve vztahu k těmto platebním výměrům podáno opožděně (v případě poplatků za roky 2003 a 2004 nicméně konstatoval,

že již uplynula lhůta pro jejich vymožení). Platební výměry za roky 2007 a 2008 nebyly žalobkyni řádně doručeny, avšak právo vyměřit poplatek za tyto roky je již prekludováno.

Žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalovaného následně vyhověl Krajský soud v Brně, který v rozsudku ze dne 1. 8. 2014, čj. 62 Af 52/2013-66, zrušil rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí magistrátu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Podle krajského soudu nosný důvod napadeného správního rozhodnutí ohledně opožděnosti podaného odvolání ve vztahu k platebním výměrům za roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2009 nemůže obstát, neboť předmětné platební výměry nebyly žalobkyni řádně doručeny.

Platební výměry byly doručovány zákonnému zástupci nezletilé osoby za situace, kdy se podle konstrukce žalovaného nejednalo o platební povinnost tohoto zástupce, nýbrž o platební povinnost osoby zastupované. Pak tedy ten, komu byly platební výměry doručovány (zákonný zástupce žalobkyně), fakticky nemusel vnímat jakoukoli potřebu proti platebním výměrům brojit (ani poplatek zaplatit). Pokud nic z toho neučinil, neprojevovalo se to v jeho materiálně sféře nikterak negativně; projevovalo se to negativně v materiální sféře tehdy nezletilé osoby později – až tato osoba nabyla zletilosti. Za situace, kdy vztahy mezi rodiči (zákonnými zástupci) a dětmi nejsou zcela funkčními, nejde o reálný motivátor zákonného zástupce činit v zájmu zastupovaného příslušné úkony. Nedostatek reálné motivace zákonného zástupce žalobkyně k jejímu skutečnému „zastupování“ je v posuzované věci zřejmý i z toho, že Městský soud v Brně při rozhodování o nařízení ústavní výchovy

žalobkyně (rozsudek ze dne 2. 11. 2010, čj. 82 P 12/2005-295) dospěl k závěru, že zákonný zástupce žalobkyně je osobou mimo jiné nezpůsobilou k tomu, aby žalobkyni zajistil základní podmínky pro běžný denní život.

Z uvedeného krajský soud dovodil, že se zákonný zástupce (rodič) zřetelně mohl dostat do střetu zájmů svých a zájmů svého dítěte, tedy žalobkyně. Správce daně (magistrát) přitom měl oprávnění z řízení vyloučit i zákonného zástupce, pokud by došlo ke střetu se zájmy zastupovaného. Pokud tedy zájmy zákonného zástupce mohly kolidovat se zájmy zastoupené žalobkyně, nemohlo být se zákonným zástupcem žalobkyně jednáno jako s osobou, jež je oprávněna v této věci žalobkyni zastupovat.

Co se týče platebních výměrů za roky 2007 a 2008, jestliže žalovaný dovodil, že nebyly řádně doručeny, nemohl ani potvrdit závěr obsažený v rozhodnutí I. stupně, že i proti nim bylo odvolání podáno opožděně.

Z těchto důvodů zrušil krajský soud napačené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházejícího rozhodnutí magistrátu.

Pro účely dalšího řízení nicméně krajský soud pokládal za nezbytné vyjádřit se i k otázce vyměření předmětného poplatku žalobkyni (coby nezletilé osobě). Dovodil přitom, že žalobkyně sice podle tehdy účinného znění § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích byla „*zdanlivě a mechanicky formálně vzato*“ výlučným poplatníkem poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady, jenž byl předmětem uvedených platebních výměrů, ve skutečnosti se ale nutně jednalo o povinnost, kterou za žalobkyni, tehdy nezletilou, museli plnit její rodiče (zákonní zástupci). Nezletilá osoba nemůže být ohledně povinností plynoucích z norem správního práva mechanicky bez dalšího považována za samostatný subjekt právních vztahů, do nichž by mohla vstupovat. V souladu s § 9 tehdy účinného občanského zákoníku z roku 1964^{*)} měli nezletilí způsobilost jen k takovým právním úkonům, které jsou svou povahou při-

měřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Dovožovat závěr, podle něhož by nezletilá osoba měla způsobilost vstupovat do právního vztahu s obcí ohledně likvidace odpadu, by bylo „*pouhou mechanickou aplikací práva abstrahující od rozumně dovoditelných souvislostí*“.

Nemá-li dítě vlastní majetek, k jehož tíži by poplatek mohl být placen, popřípadě k jehož tíži by poplatek bylo možno postihnout, není-li zaplacen dobrovolně, nemůže být nezaplacení poplatku přikládáno k tíži takového dítěte. To není osobou, jež by fakticky mohla o zaplacení poplatku v době jeho splatnosti rozhodovat, případně platbu realizovat. Interpretace poplatkové povinnosti za provoz systému nakládání s komunálními odpady mechanicky k tíži dítěte, které v době, kdy taková poplatková povinnost vznikne, zásadně nemá odpovídající prostředky na zaplacení poplatku, a trvání na jeho zaplacení a vymáhání poté, co dítě nabude zletilosti, nelze podle krajského soudu pokládat za „*slušné a rozumné*“ naplnění pravidla obsaženého v § 10b odst. 1 zákona o místních poplatcích, při současném respektování zájmu dítěte jako předního interpretačního hlediska požadovaného čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).

Ustanovení § 10b odst. 1 zákona o místních poplatcích (ve znění před účinností zákona č. 174/2012 Sb.) je tak podle krajského soudu třeba vykládat nikoli jako pravidlo vymezující osoby povinné platit poplatek, nýbrž jako pravidlo vymezující počet osob, za které je třeba poplatek platit. Poplatková povinnost tak s odkazem na toto ustanovení nemůže primárně stíhat nezletilé osoby coby poplatníky, nýbrž jejich zákonné zástupce.

Proti rozhodnutí krajského soudu brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Stěžovatel měl za to, že nedošlo k žádnému pochybení při doručování platebních výměrů za roky 2003–2006 a 2009. Nezletilá osoba byla v souladu s § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích poplatníkem, a tedy i příjemcem vydaných rozhodnutí. Tomuto

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen občanským zákoníkem z roku 2012.

subjektu se rozhodnutí oznamovalo (doručovalo) s tím, že k doručení došlo prostřednictvím jeho zákonného zástupce. Správce poplatku neměl jinou možnost, než vyměřit neuhrazené poplatky přímo žalobkyni a doručovat jí prostřednictvím zákonného zástupce, který nebyl zbaven rodičovských práv. Zákon dává správci poplatku možnost vyměřit poplatek přímo zákonnému zástupci teprve od 1. 1. 2013. Stěžovatel v řízení nepostupoval formalisticky, jak namítala žalobkyně. Během řízení zjistil, že právo vyměřit poplatek za roky 2007 a 2008 je již prekludováno, že poplatky za roky 2003 a 2004 již nelze vymáhat a že jeden z platebních výměrů nebyl žalobkyni řádně doručen. Z toho je patrné, že důsledně šetřil všechny okolnosti, které by mohl použít ve prospěch žalobkyně. Při svém rozhodování však musel ctít znění zákona o místních poplatcích, obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 17/2004, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, a procesních předpisů pro daňové řízení.

Stěžovatel poukázal na dikci § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích, podle něhož je poplatníkem předmětného poplatku fyzická osoba s trvalým pobytem na území obce, a to bez ohledu na věk této osoby. Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 17/2004 také nezohledňovala věk této osoby. Žalobkyně měla s výjimkou části roku 2007 (u něhož je ale právo vyměřit poplatek prekludováno) na území města Brna trvalý pobyt po všechna rozhodná poplatková období a nevztahovalo se na ni žádné osvobození stanovené obecně závaznou vyhláškou. Pokud by správce poplatku nedoplatek žalobkyni nevyměřil, sám by tímto nekonáním porušil své povinnosti při správě daně (poplatku), navíc by tak byla porušena zásada rovnosti poplatníků. Obec sice může v obecně závazné vyhlášce okruh poplatníků vymezit, tato možnost je však závislá na rozhodnutí obecního zastupitelstva, a zůstane-li nevyužita, jde o postup zcela souladný se zákonnými normativy. Stěžovatel při své metodické pomoci obcím dlouhodobě doporučoval zvážit mož-

nost takového osvobození, které by dopadalo mimo jiné také na žalobkyni, nemohl však jinak, než jen prezentovat svá doporučení, aby nezasahoval do ústavně zaručených práv územního samosprávného celku.

Zákonem předvídanou situací u místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady, kdy jedna osoba platí poplatek za jinou, je institut společného zástupce, který může odvádět poplatek za všechny členy domácnosti. Společný zástupce však není plátcem ani dlužníkem ze zákona (není daňovým subjektem); možnost odvést poplatek za celou domácnost je věcí dobrovolnosti společného zástupce plnit určitou povinnost vůči správci poplatku i za jiné osoby.

Stěžovatel dále uvádí, že dle Úmluvy o právech dítěte finanční odpovědnost za dítě nesou rodiče. Pokud zákonný zástupce za nezletilé dítě poplatek neuhradí, může dítě požadovat, aby tak učinil. Pokud by správce poplatku již dlužný poplatek po nezletilém vymohl, měl by nezletilý vůči zákonným zástupcům možnost uplatnit regres. Vznikla-li nezletilé žalobkyni poplatková povinnost, byli za plnění této poplatkové povinnosti odpovědní v rámci své rodičovské odpovědnosti její zákonní zástupci, což je možno řešit pouze soukromoprávní cestou, nikoliv v poplatkovém řízení. Případný rozpor zákona s žalobkyní namítaným respektováním zájmu dítěte jako předního hlediska podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte by měl dle stěžovatele posoudit Ústavní soud.

Výklad krajského soudu by dle stěžovatele vedl k tomu, že by nebylo jasné, kdo má poplatek platit, respektive kdo je osobou, za níž je nutno poplatek platit. Zákon by tak postrádal vymezení poplatníka, což je základním konstrukčním prvkem každé daně. Bez tohoto vymezení není možno daň stanovit a vybrat. Dále by výklad krajského soudu znamenal, že nezletilí nemají povinnost platit daně a poplatky. Tím by vznikla nerovnost mezi poplatníky zletilými a nezletilými, neboť i nezletilí mohou vlastnit a vlastní majetek. Rovněž by vznikla možnost obcházet daňové (poplatkové) povinnosti. Pokud by měl správce poplatku rozlišovat mezi nezletilými, kteří

vlastní majetek, a ostatními nezletilými (jak naznačuje krajský soud), důsledkem by bylo vytvoření nerovnosti mezi jednotlivými nezletilými.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že předmětné platební výměry lze považovat za doručené nejdříve 5. 10. 2012, kdy magistrát doručil žalobkyni jejich kopie. Odvolání proti těmto výměrům podala žalobkyně 16. 10. 2012, tedy v zákonné lhůtě. Uvedené platební výměry nelze považovat za doručené žalobkyni doručením její matce. Střet zájmů mezi žalobkyni a její matkou v uvedených řízeních byl a je zcela evidentní, a to zejména z toho, že místní poplatek měl být vyměřen matce (rodičům) žalobkyně, nikoli přímo žalobkyni. V této situaci nebylo možno očekávat, že by matka v řízeních o místním poplatku hájila zájmy žalobkyně. Dalším důvodem střetu zájmů byla skutečnost známá magistrátu z jeho činnosti (magistrát je orgánem statutárního města Brna, které bylo kolizním opatrovníkem žalobkyně v řízení vedeném u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 82 P 12/2005, ve které bylo rozhodnuto o prodloužení ústavní výchovy žalobkyně), že matka o žalobkyni v materiálním smyslu nepečovala a vůbec se o ni nezajímala. Podle rozsudku Městského soudu ze dne 2. 11. 2010, čj. 82 P 12/2005-269, je matka žalobkyně „osobou naprosto výchovně nezpůsobilou, v minulosti výchovně selhala, když oběma nezletilým nedokázala řádně zajistit základní podmínky pro běžný denní život, otec o výchovu nezletilých neusiluje“. Všechna řízení o místním poplatku byla tedy stížena zásadní vadou spočívající v tom, že žalobkyně nebyla v době své nezletilosti zastoupena zástupcem, kterému by mohly být platební výměry řádně doručeny a jehož povinností by bylo v řízení o místním poplatku účinně hájit zájmy žalobkyně.

Žalobkyně byla mimo jiné přesvědčena, že jeho interpretace ze strany stěžovatele a jeho aplikace v daném případě je v rozporu s ústavně zaručenými základními právy žalobkyně. V právním státě není možné, aby děti odpovídaly za to, že jejich rodiče nesplnili svou povinnost zaplatit za dítě místní popla-

tek. Povinnost rodičů platit za děti mimo jiné daně a poplatky je totiž součástí rodičovské zodpovědnosti. Dále, podle čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mají děti a mladiství právo na zvláštní ochranu a podle článku 3 Úmluvy o právech dítěte musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti soudů a správních a zákonodárných orgánů týkajících se dětí. Podle čl. 27 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte rodiče nebo jiné osoby, které se o dítě starají, nesou v rámci svých schopností a finančních možností základní odpovědnost za zabezpečení životních podmínek nezbytných pro rozvoj dítěte. Pokud by magistrát a stěžovatel neaplikovali zákon o místních poplatcích ryze formalisticky, ale zvolili jeho ústavně konformní výklad, museli by dospět k závěru, že místní poplatek za komunální odpad lze vyměřit pouze zákonným zástupcům nezletilé osoby, nikoli přímo nezletilému.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Zákon o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 v § 10b odst. 1 písm. a) stanovil, že místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady platí „fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt; za domácnost může být poplatek odváděn společným zástupcem, za rodinný nebo bytový dům vlastníkem nebo správcem; tyto osoby jsou povinny obci oznámit jména a data narození osob, za které poplatky odvádějí“. Zákon tedy při vymezení poplatníka daného místního poplatku nijak nezohledňoval věk dotčené osoby, ani to, zda v obci skutečně generuje nějaký odpad, jako jediné kritérium stanovil, že se jedná o fyzickou osobu, která má v obci trvalý pobyt (odstavec 2 téhož ustanovení obsahoval konstrukci poplatníka odvozenou od vlastnictví stavby určené nebo sloužící k individuální rekreaci, ve které nebyla hlášena k trvalému pobytu žádná fyzická osoba, toto vymezení po-

platníka tak nemá žádnou relevanci pro nyní posuzovanou věc).

[23] Daná právní úprava v praxi vyvolávala nemalé problémy a dlouhodobě byla z tohoto důvodu kritizována. Například Veřejný ochránce práv v souhrnné zprávě o své činnosti za rok 2008 uvedl následující: „Zavede-li obec místní poplatek za komunální odpad, stávají se poplatníky všechny fyzické osoby s trvalým pobytem v obci bez ohledu na svůj věk nebo finanční soběstačnost. Pokud rodiče, kteří mají obecnou vyživovací povinnost vůči svým dětem, poplatek neuhradí, dojde k jeho vyměření poplatníkovi – dítěti [...]. Vzhledem k zákonnému vymezení okruhu poplatníků však ani při vyměření nedoplatku nemůže úřad částku vymáhat přímo na rodičích. Postihnout lze totiž pouze majetek poplatníka, tedy dítěte. Stává se tak, že obecní úřady vyčkávají, až děti nabudou zletilosti. Nic netušící děti následně obdrží výzvy k úhradě nedoplatků na místních poplatcích. [...] Přestože mezi rodiči a dětmi existuje vzájemná vyživovací povinnost a rodiče jsou zákonnými zástupci svých dětí i v případném řízení o místním poplatku, aktuální právní úprava neumožňuje nedoplatek na místním poplatku, jehož poplatníkem bylo nezletilé dítě, vymáhat na rodičích. Pokud dítě nemá vlastní majetek, který by správce místního poplatku mohl postihnout, vyčkává obvykle zletilosti dítěte, a po letech pak začne nedoplatek vymáhat na něm. Problematičnost situace, do které se takové děti dostanou, nemůže fakticky zmírnit ani následná teoretická možnost vyžadovat náhradu za finanční plnění na rodičích, nemluvě o riziku zásadního navýšení celkového dluhu pro případ jeho vymáhání cestou soudní exekuce.“ (s. 72 a 113, zpráva je dostupná na stránkách www.ochrance.cz).

[24] Na tento stav reagoval zákonodárce až novelizací zákona o místních poplatcích provedenou zákonem č. 174/2012 Sb., kterou do něj s účinností od 1. 7. 2012 zavedl § 12. Podle odstavce 1 uvedeného ustanovení platí, že pokud je „poplatník v době vzniku povinnosti zaplatit poplatek nezletilý, odpovídají za zaplacení poplatku tento poplatník

a jeho zákonný zástupce společně a nerozdílně; zákonný zástupce má v takovém případě stejné procesní postavení jako poplatník“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení pak v případě, že nezaplatí „poplatek poplatník nebo jeho zákonný zástupce, vyměří obecní úřad poplatek jednomu z nich“. Podle přechodného ustanovení zákona č. 174/2012 Sb. se však poplatkové povinnosti za kalendářní rok 2012 a za předchozí kalendářní roky řídí dosavadními právními předpisy. Uvedenou novelizací byl zároveň změněn § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích, ovšem bez významu pro nynější věc (poplatek dle daného ustanovení ve znění po novele platí „fyzická osoba, 1. která má v obci trvalý pobyt, 2. které byl podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky povolen trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dobu delší než 90 dnů, 3. která podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky pobývá na území České republiky přechodně po dobu delší 3 měsíců, 4. které byla udělena mezinárodní ochrana podle zákona upravujícího azyl nebo dočasná ochrana podle zákona upravujícího dočasnou ochranu cizinců“).

[25] Výše popsané situaci čelí rovněž žalobkyně, které magistrát v době, kdy byla nezletilá, vyměřil místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady za roky 2003–2010. Žalovaný následně potvrdil, že k vyměření místního poplatku za roky 2003, 2004, 2005, 2006 a 2009 došlo řádně (ke stejnému závěru následně dospěl rovněž ve vztahu k poplatku za rok 2010, jeho přezkum je však předmětem samostatného řízení), byť konstatoval, že poplatky za roky 2003 a 2004 již nelze vymáhat z důvodu prekluze lhůty pro jejich vymození. Krajský soud ale se závěrem žalovaného neshodl. Za chybné předně označil nosné důvody napadeného rozhodnutí žalovaného (podle nichž magistrát platební výměry na místní poplatek za uvedené roky řádně doručil zákonné zástupkyni žalobkyně, a tak bylo její odvolání podané proti těmto platebním výměrům v roce 2012 opožděné). Magistrát nicméně podle krajského soudu nepochybil pouze v rovině

procesní (doručováním platebních výměrů matce žalobkyně), ale již tím, že poplatek vyměřil přímo žalobkyni. (...)

IV.2 K oprávnění správce poplatku vyměřit místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady týkající se nezletilé osoby jejímu zákonnému zástupci

[39] Krajský soud v napadeném rozsudku dovedl, že žalobkyně byla podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 30. 6. 2012 toliko „*zdánlivě a mechanicky formálně vzato*“ výlučným poplatníkem poplatku za provoz systému nakládání s komunálními odpady. Poplatková povinnost nemůže dle krajského soudu s odkazem na toto ustanovení stíhat nezletilé osoby, nýbrž jejich zákonné zástupce. Dané ustanovení tak je třeba vykládat nikoli jako pravidlo vymezující osoby povinné platit poplatek, nýbrž jako pravidlo vymezující počet osob, za které je třeba poplatek platit.

[40] Nejvyšší správní soud rozumí snaze krajského soudu o nalezení takového výkladu předmětného ustanovení zákona o místních poplatcích, který by zabránil jeho nespravedlivým dopadům v konkrétních případech, jak byly popsány v předchozí části rozsudku. Výklad zvolený krajským soudem je však v rozporu nejen s výslovnou dikcí zákona, ale rovněž s důležitou ústavní kautelou, podle níž lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).

[41] V této souvislosti je nutné poukázat na judikaturu Ústavního soudu, podle níž je nezbytné, aby zákonné vymezení daně nebo poplatku bylo určité a jednoznačné, což lze odůvodnit ochranou jednotlivce, do jehož vlastnického práva má být touto formou zasazeno. Účelem daně nebo poplatku je v první řadě zabezpečení příjmů státního rozpočtu (případně rozpočtů územních samosprávných celků), což je však účel natolik obecný, že je jím možno odůvodnit v podstatě jakoukoliv daň nebo poplatek. Právě z tohoto důvodu, že jejich náležitosti nelze vyvodit, nýbrž pouze určit, je k jejich stanovení oprá-

něň výlučně zákonodárce, přičemž jeho rozhodnutí nesmí vytvářet prostor pro dvojí výklad, v jehož důsledku by dotčený poplatník nemohl s jistotou zjistit, zda a v jakém rozsahu mu vznikla daňová nebo poplatková povinnost. Jen stěžejí je naopak představitelné, aby předmětné náležitosti dotvářel svou rozhodovací činností soud či správní orgán, v důsledku čehož by jednotliví poplatníci mohli být následně sankcionováni za nesplnění své daňové povinnosti pouze z toho důvodu, že zaujali jiný výklad neurčitěho zákonného ustanovení, než k jakému se přiklonila dodatečně utvářená praxe. Jinými slovy, „*nelze připustit, aby se vlivem interpretace zákona stalo předmětem zdanění něco, co zákon za předmět daně s žádoucí mírou určitosti nepředpokládá*“ (nálezy ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, N 211/51 SbNU 639, č. 211/2008 Sb. ÚS, bod 18; srov. též nálezy ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, N 24/44 SbNU 293, č. 24/2007 Sb. ÚS, bod 30, nebo nálezy ze dne 10. 7. 2014, Pl. ÚS 31/13, č. 162/2014 Sb., bod 46).

[42] Výklad krajského soudu, který *de facto* rozšiřuje povinnosti platit předmětný místní poplatek u zákonných zástupců nezletilých fyzických osob (podle tohoto výkladu nejsou pouze poplatníky poplatku týkajícího se jejich osoby, ale také poplatku za další, nezletilou, osobu, či dokonce osoby), aniž by k tomu zákon poskytoval dostatečně určitou a jasnou oporu, je tak v rozporu s výše uvedenými požadavky kladenými judikaturou Ústavního soudu na výklad předpisů z oblasti daní a poplatků.

[43] K závěru, který dovedl krajský soud, nelze dospět ani za pomoci argumentace principem nejlepšího zájmu dítěte, plynoucím z čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (podle jehož dikce „*[z]ájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány*“). Jedním z významů uvedeného ustanovení je, že slouží jako základní interpretační princip pro soudy a další orgány veřejné moci při výkladu právních předpisů dopadajíc-

cích na děti (nezletilé) – je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, měly by zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje nejlepší zájem dítěte [srov. např. *UN Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*]. Obdobné pravidlo je obsaženo v čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie („*Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.*“). Nejvyšší správní soud je však názoru, že ani odkaz na uvedený princip nemůže soud vést k tomu, aby dovodil existenci daňové či poplatkové povinnosti v případě, kdy zákon „*s žádoucí mírou určitostí*“ existenci takové povinnosti pro určitého poplatníka nepředpokládá.

IV.3 Řádnost doručení platebních výměrů

[44] Magistrát byl tedy za účinnosti zákona o místních poplatcích ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 174/2012 Sb. oprávněn vyměřit neuhrazené místní poplatky za provoz systému nakládání s komunálními odpady přímo žalobkyni. Další spornou otázkou však je, zda došlo k řádnému doručení předmětných platebních výměrů, jestliže je magistrát doručoval matce žalobkyně.

[45] Krajský soud dovodil, že magistrát nemohl v posuzované věci s matkou žalobkyně jednat jako s osobou, která je oprávněna žalobkyni zastupovat, kvůli střetu zájmů mezi matkou žalobkyně a žalobkyní. Stěžovatel oproti tomu namítá, že magistrát neměl jinou možnost, než doručovat žalobkyni prostřednictvím zákonné zástupkyně, která nebyla zbavena rodičovských práv.

[46] Podle § 10 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}, platilo, že za fyzické osoby, které nemohly před správcem daně

jednat samostatně pro nezpůsobilost nebo omezenou způsobilost k právním úkonům, jednali jejich zákonní zástupci. Podle § 8 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 vznikala způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu zletilostí, přičemž nezletilí měli způsobilost jen k takovým právním úkonům, které byly svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající jejich věku. Při právních úkonech, ke kterým nebyly děti plně způsobilé, je ze zákona zastupovali rodiče (§ 36 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině^{**)}).

[47] Podle § 11 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků však byl správce daně zároveň oprávněn k daňovému řízení nepřipustit nebo z daňového řízení vyloučit zástupce, „*pokud by došlo ke střetu se zájmy zastupovaného nebo ke střetu zájmů daňových subjektů v daňových věcech zastupovaných týmž zástupcem*“. Také podle obecné úpravy obsažené v § 37 odst. 1 zákona o rodině žádný z rodičů nemohl zastoupit své dítě, šlo-li o právní úkony ve věcech, „*při nichž by mohlo dojít ke střetu zájmů mezi rodiči a dítětem nebo ke střetu zájmů dětí těchto rodičů*“. Jestliže tedy správce daně (respektive správce poplatku, tj. v daném případě magistrát) doručoval zástupci nezletilého, u něhož byl dán střet se zájmy tohoto nezletilého, nelze takové doručení považovat za řádné. Správce daně byl v takovém případě povinen zákonného zástupce z řízení vyloučit, ustanovit nezletilé osobě jiného zástupce a doručovat jemu. Případně doručit znovu a řádně všechny písemnosti, které byly takto nezákonně doručeny zákonnému zástupci, pokud tuto skutečnost správce daně zjistí až dodatečně. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se závěrem krajského soudu, podle něhož právě taková situace nastala v posuzovaném případě.

[48] Jak příhodně uvedl krajský soud, matka žalobkyně fakticky nemusela vnímat jakoukoli potřebu místní poplatek za provoz systému nakládání s komunálními odpady za žalobkyni platit, ani jakkoliv brojit proti pla-

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

^{**)} S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen občanským zákoníkem z roku 2012.

tebním výměrům, kterým byl žalobkyni tento poplatek vyměřován. Nečinnost matky v tomto směru se neprojevila v její „materiální sféře“ nikterak negativně, přinejmenším ne bezprostředně. Vztahy mezi žalobkyní a její matkou zároveň nebyly zcela funkční, jak o tom svědčí již citovaný rozsudek městského soudu čj. 85 P 12/2005-269, kterým byla nařízena ústavní výchova tehdy nezletilé žalobkyně (tomu pak předcházelo vydání předběžného opatření dle § 76a o. s. ř., kterým Okresní soud v Hodoníně dne 2. 2. 2010 rozhodl o odnětí žalobkyně z rodinného prostředí do ústavní péče). Podle městského soudu byla matka osobou „naprosto výchovně nezpůsobilou“, která nedokázala žalobkyni „řádně zajistit základní podmínky pro běžný denní život“. Jestliže má Nejvyšší správní

soud přihlížet rovněž k výše zmiňovanému interpretačnímu principu nejlepšího zájmu dítěte, nemůže aprobovat závěr správních orgánů, podle něhož platební výměry byly doručeny řádně již v momentu, kdy byly doručeny matce žalobkyně. Kdyby magistrát žalobkyni ustanovil pro řízení jiného zástupce a doručoval platební výměry jemu (případně v době, kdy byla žalobkyně ve věku blízkém zletilosti, doručoval přímo žalobkyni), mohla by žalobkyně poplatky buď včas uhradit, nebo se proti platebním výměrům odvolat, do 31. 12. 2010 mohla také žádat o jejich prominutí z důvodu tvrdosti. Mělo-li by platit, že platební výměry byly řádně doručeny její zákonné zástupkyni, byla by žalobkyně připravena o možnost takto postupovat. (...)

3192

Volby do zastupitelstev obcí: důsledky usnesení prohlašujícího neplatnost volby kandidáta

k § 90 odst. 4 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 53 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (v textu jen „volební zákon“)

Zveřejněním usnesení soudu prohlašujícího neplatnost volby kandidáta a vyhlášení podle § 90 odst. 4 s. ř. s. jména skutečně zvolených kandidátů a náhradníků na úřední desce soudu dochází bez dalšího k nápravě pochybení vzniklých ve volebním procesu. Není již tak nezbytné ukládat samostatnými výroky volebním orgánům opravu zápisů a vyhlášení opravených výsledků. Tím není dotčena povinnost registračního úřadu stanovená v § 53 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2014, čj. 50 A 42/2014-30)

Prejudikatura: č. 354/2004 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 31/1996 Sb., č. 140/2005 Sb. a č. 4/2007 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 887/06).

Věc: a) P. S., b) L. O. a c) L. N. proti 1) Magistrátu města Kladna, 2) J. K., 3) Mgr. E. A., 4) J. Š., 5) V. K., 6) Mgr. H. G., 7) L. N., 8) F. T., 9) M. F., 10) Ing. Mgr. D. V., 11) Sdružení nezávislých kandidátů 002, 12) SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ KAČICE a 13) SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ KAČICE DĚTEM o neplatnost hlasování a o neplatnost volby kandidátů.

Dne 24. 10. 2014 byla Krajskému soudu v Praze doručena volební stížnost podle § 90 s. ř. s. a § 60 odst. 1 volebního zákona, v níž navrhovatelky a) a b) jako členky volební komise upozornily na skutečnost, že při zjišťo-

vání výsledku hlasování v obci Kačice nebyly hlasy určené volebním stranám přičteny k preferenčním hlasům pro jednotlivé kandidáty. Pokud by byly tyto hlasy přičteny jednotlivým kandidátům stran, mohlo by se podle

navrhovatelek změnit složení zvolených zastupitelů. Tuto volební vadu podle navrhovatelek prokazuje i srovnání počtu hlasů připadajících na hlasujícího voliče ve volbách z roku 2010 a volbách aktuálních. Program používaný pro zápis výsledků voleb volební komisi upozornil chybovou hláškou „*počet platných hlasů je menší než 50 %*“, nicméně telefonicky jim bylo Českým statistickým úřadem (dále jen „ČSÚ“) sděleno, že se jedná pouze o informativní hlášení. Za těchto okolností navrhly soudu odevzdané hlasy přepočíst a uložit následně okrskové komisi opravu zápisu o výsledku voleb do zastupitelstva obce.

Předchozího dne soud obdržel podání navrhovatele c), který se domáhal vyslovení neplatnosti volby kandidátů ve volbách do Zastupitelstva obce Kačice z téhož důvodu. Řízení o těchto návrzích bylo spojeno usnesením ze dne 24. 10. 2014, čj. 50 A 36/2014-3, ke společnému projednání.

Krajský soud prohlásil volbu kandidátů Mgr. H a T. do Zastupitelstva obce Kačice za neplatnou a vyhlásil jména skutečně zvolených kandidátů a náhradníků.

Z odůvodnění:

(...) V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu vycházející z demokratického principu legitimacy veřejné moci, dle něhož je lid jejím zdrojem a v této roli se podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy), platí pro volební soudnictví vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů; předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá (nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb.). Řízení ve věcech volebního soudnictví je proto založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny. Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (prin-

cip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, č. 31/1996 Sb.), rozhodnutí voličů jako suveréna může tudíž soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát.

Na tato východiska navazuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení NSS ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS), která v obecné rovině definuje tři základní předpoklady pro vyhovění volební stížnosti takto:

1. nezákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, popř. zákonů souvisejících;

2. vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a

3. zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by určitý kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „*zatemnění*“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění. Obdobné zásady pak lze uplatnit i na případ tvrzené neplatnosti hlasování či voleb.

Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 28. 11. 2006, čj. Vol 82/2006-1, „*striktní požadavek na předložení relevantních důkazních prostředků navrhovatelem by mohl být při přezkumu voleb překážkou přístupu k soudu, a to zvláště v případě jednotlivých občanů, kteří nejsou účastní sčítání hlasů volebními komisemi. Aby však soud sám přistoupil k přepočtu hla-*

sů či přezkoumávání správnosti jejich posouzení pouze na základě důkazně nepodložené volební stížnosti, musela by jej k tomu v daném případě přimět zvláště významná indicie, která by byla způsobilá vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb. [...] [F]unkce soudu v rámci soudního přezkumu voleb nemůže být vykládána tak široce, že v konečném důsledku by jeho práce měla nahrazovat či jaksi doplňovat činnost volebních orgánů, dokonce až ve smyslu přepočítávání všech hlasovacích lístků na základě pouhé spekulativně formulované námitky“. Krajský soud proto posuzoval, zda navrhovatelé předložili dostatečné důkazy, resp. zda tu jsou takové indicie, z nichž by plynuly významné pochybnosti o platnosti voleb. (...)

Jinak tomu však bylo v případě společného tvrzení navrhovatelů o vadném sečtení odevzdaných hlasů. Tento návrh soud posoudil jako návrh na vyslovení neplatnosti volby všech zvolených kandidátů, neboť tvrzená vada (nezapočtení hlasů voličů, kteří volbu provedli označením volební strany jako celku) byla způsobilá podle okolností zasáhnout správnost volby kteréhokoliv ze zvolených kandidátů.

Důvěryhodnost tohoto návrhu plyne již ze skutečnosti, že je podán členkami volební komise, a to hned dvěma; navíc se k němu připojil i navrhovatel c), nejde tedy o izolovaný návrh. Dále je pravdivé tvrzení navrhovatele, že vyhlášené výsledky voleb (pokud jde o počet odevzdaných hlasů) se značně odlišují od výsledků obecních voleb před čtyřmi lety. Jak soud ověřil z údajů na webu www.volby.cz provozovaném ČSÚ, v roce 2010 v obci Kačice bylo při odevzdání 585 obálek započteno celkem 4 944 platných hlasů, tj. v průměru 8,45 hlasu na jeden volební lístek. Obdobně v roce 2006 bylo při 493 odevzdaných obálkách započteno 4 095 hlasů, tj. v průměru 8,3 hlasu na jeden volební lístek. Vyhlášené výsledky voleb v roce 2014, kdy také bylo voleno 9 zastupitelů, ovšem vykazovaly při 591 obálkách pouze 1 993 platných hlasů, tj. 3,37 hlasu na jeden volební lístek. Taková zásadní změna chování voličů se jeví být kraj-

ně nepravděpodobná, z výsledků hlasování nejsou známy žádné racionální důvody pro takový posun a z tohoto hlediska navrhovatelé tvrzená vada velmi věrohodně vysvětluje vyhlášený výsledek. Za těchto okolností tedy soud přistoupil k přepočtení odevzdaných hlasů, které v tomto směru potvrdilo důvodnost podaných volebních stížností. (...)

Soud následně zkontroloval platnost všech odevzdaných volebních lístků a spočetl odevzdané hlasy pro jednotlivé kandidáty a volební strany. Zjistil, že závěr okrskové volební komise o počtu platných a neplatných hlasovacích lístků je správný. Nesprávný se však ukázal vykázaný počet hlasů pro jednotlivé kandidáty. Počet hlasů pro konkrétní kandidáty vyjádřený křížkem před jejich jménem se až na minimální odchylky o max. +/- 2 hlasy (jež by na přidělení mandátů sám o sobě neměl vliv) potvrdil i při přepočtu hlasů soudem. Taktéž se potvrdil počet volebních lístků přidělujících veškeré hlasy pro jednu volební stranu (s výjimkou volební strany č. 4, kde soud dospěl k počtu 204 volebních lístků oproti vykázaným 202 – opět však bez vlivu na přidělené mandáty). Zásadní závadou se však při porovnání s odevzdaným zápisem o průběhu a výsledku hlasování ukázala skutečnost, že hlasy z volebních lístků obsahujících pouze křížek před jménem jedné volební strany (tj. přidělujících všech svých 9 hlasů pro kandidátku jedné volební strany) skutečně nebyly v konečných součtech zohledněny, čímž došlo k významnému ovlivnění volebního výsledku s dopadem na rozdělení mandátů.

Při započtení hlasů přidělených volebním stranám soud zjistil, že:

- počet platných hlasů pro všechny volební strany činí 4 698

- počet platných hlasů pro volební stranu č. 2 SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ KAČICE DĚTEM celkem 453, z toho pro kandidáta:

1. Ing. E. D. 59 hlasů
2. E. J. 42 hlasů
3. M. B. 61 hlasů
4. S. Š. 31 hlasů

5. Ing. E. K. 35 hlasů

6. J. L. 30 hlasů

7. G. M. 62 hlasů

8. J. K. 67 hlasů

9. A. J. 66 hlasů

– počet platných hlasů pro volební stranu
č. 3 SDRUŽENÍ NEZÁVISLÝCH KANDIDÁTŮ
KAČICE celkem 1 428, z toho pro kandidáta:

1. Mgr. H. G. 161 hlasů

2. J. Š. 189 hlasů

3. Ing. L. O. 160 hlasů

4. V. K. 186 hlasů

5. Mgr. E. A. 195 hlasů

6. Ing. M. V. 128 hlasů

7. Š. Ř. 120 hlasů

8. J. D. 145 hlasů

9. MUDr. M. P. 144 hlasů

– počet platných hlasů pro volební stranu
č. 4 Sdružení nezávislých kandidátů 002 celkem 2 647 hlasů, z toho pro kandidáta:

1. L. N. 367 hlasů

2. M. F. 295 hlasů

3. Ing. Mgr. D. V. 284 hlasů

4. P. P. 295 hlasů

5. R. V. 303 hlasů

6. L. O. 297 hlasů

7. F. T. 308 hlasů

8. J. P. 267 hlasů

9. K. F. 231 hlasů

Zjištěné výsledky následně soud přepočítal na jednotlivé mandáty podle pravidel popsanych v § 45 volebního zákona a zjistil, že volební mandáty a pozice náhradníků připadly jednotlivým kandidátům tak, jak je detailně uvedeno pod body III. a IV. výroku. Z opravených výsledků tak vyplynulo, že volební strana č. 4 získala celkem 5 mandátů v devítičlenném zastupitelstvu na rozdíl od původně vyhlášených 4 mandátů; oproti vyhlášeným výsledkům mandát nezískal její kandidát č. 7 F. T., neboť nedosáhl potřebné hranice preferenčních hlasů (v případě vo-

lební strany č. 4 tato hranice činila 323,4 hlasů a dosáhl jí pouze její lídr, tudíž pořadí kandidátky nebylo nijak dotčeno). Naopak volební strana č. 3 podle přepočtených výsledků obsadila pouze 3 mandáty, což mělo dopad na skutečnost, že zastupitelkou oproti vyhlášeným výsledkům nebyla zvolena její lídryně, Mgr. H. G., když na základě preferenčních hlasů (v případě volební strany č. 3 hranice podle § 45 odst. 4 volebního zákona činila 173,8 hlasů) se na přední místa kandidátky posunuli právě tři zvolení kandidáti s původními pořadovými čísly 2, 4 a 5 a na kandidátku s pořadovým číslem 1 již žádný mandát nezbyl. Na posledním z mandátů, který získala volební strana č. 2, se nic nezměnilo. Vedle toho měl přepoččet hlasů dopad i na pořadí náhradníků. V návaznosti na to proto soud výrokem pod bodem II. vyslovil neplatnost volby Mgr. H. G. a F. T. Soud již dalšími výroky neukládal povinnost jednotlivým volebním orgánům (okreskové volební komisi, ČSÚ, registračnímu úřadu a Státní volební komisi), aby napravily vzniklá pochybení, neboť má za to, že v důsledku výslovné deklarace zvolených kandidátů a náhradníků ve výrocích III. a IV. založených na § 90 odst. 4 s. ř. s., a v důsledku uvedení potřebných údajů o počtech odevzdaných hlasů pro jednotlivé kandidáty a celkem v odůvodnění tohoto rozhodnutí, jsou již požadavky právní jistoty naplněny. Vyhlášením zvolených kandidátů a náhradníků spolu s uvedením počtu odevzdaných mandátů soud totiž v zásadě provedl úkony, jež jinak náležejí těmto volebním orgánům. Zveřejněním (tj. právní mocí) tohoto usnesení na úřední desce soudu, popř. i jinými vhodnými způsoby (např. na webu www.volby.cz) tak dochází bez dalšího k nápravě pochybení vzniklých ve volebním procesu, aniž by bylo třeba (bez výslovného zákonného podkladu) ukládat samostatnými výroky volebním orgánům opravu zápisů a vyhlášení takto opravených výsledků. Tím samozřejmě není dotčena povinnost registračního úřadu stanovená v § 53 volebního zákona. Závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 887/06, č. 4/2007 Sb. ÚS, k formulaci výroku rozhodnutí soudu o volební stížnosti proto soud považuje s ohledem na přijatou úpravu v § 90 odst. 4 s. ř. s. již za překonané.

Komoditní burza: odnětí státního povolení k provozování burzy

k § 5 odst. 1 a § 35 zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění zákona č. 247/2011 Sb.

k zákonu č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění účinném do 30. 4. 2014^{*)} (dále jen „zákon o zřízení ministerstev“)

I. Odejmout státní povolení k provozování burzy dle § 5 odst. 1 zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, je oprávněn příslušný orgán státní správy pouze v rozsahu své působnosti stanovené zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

II. Odejmout státní povolení k provozování burzy dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, lze v případě zjištění zásadních a dlouhotrvajících pochybení v činnosti burzy způsobujících, že obchody nebyly ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

III. Předchozí upozornění na zjištěné nedostatky, ani stanovení lhůty k jejich nápravě, není předpokladem odnětí státního povolení k provozování burzy, pokud burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení neorganizovala burzovní obchody řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 9 As 202/2014-236)

Prejudikatura: č. 244/2004 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 117/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 150/01), č. 169/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 163/02), č. 3/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 201/04), č. 108/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 116/05), č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08) a č. 207/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 961/09); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 1989, Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku (stížnost č. 10873/84, Series A, č. 159).

Věc: Komoditní burza Praha proti Ministerstvu zemědělství, za účasti akciové společnosti eCENTRE, o odnětí státního povolení k provozování komoditní burzy, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný vydal dne 16. 10. 2013 rozhodnutí, kterým bylo žalobkyni podle § 35 odst. 3 písm. d) a f) zákona o komoditních burzách odňato státní povolení k provozování komoditní burzy udělené rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 8. 2002, a podle § 38 odst. 1 zákona o komoditních burzách byl jmenován likvidátor burzy (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 27. 1. 2014 byl rozklad zamítnut a bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného. Proti tomuto rozhodnutí podala žalob-

kyně žalobu u Městského soudu v Praze, kterou městský soud rozsudkem ze dne 25. 6. 2014, čj. 10 A 37/2014-116, zamítl.

Žalobkyně v podané žalobě namítala, že rozhodnutí I. stupně bylo částečně vydáno mimo působnost žalovaného, a to v části, kterou bylo odňato povolení k provozování komoditní burzy se zbožím spadajícím do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně byla držitelkou jediného nedělitelného státního povolení k provozování komoditní burzy, a to povolení uděleného žalovaným dne

^{*) S účinností od 1. 5. 2014 změněn zákonem č. 64/2014 Sb., s účinností od 1. 1. 2015 změněn zákonem č. 250/2014 Sb. a s účinností od 1. 1. 2017 změněn zákonem č. 267/2006 Sb.}

13. 8. 2002. Rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 3. 2012 bylo žalobkyni uděleno povolení ke změně statutu, nikoli nové státní povolení k provozování komoditní burzy. Žalobkyně tak byla i nadále držitelkou jednoho státního povolení k provozování komoditní burzy a k odnětí tohoto povolení byl i nadále příslušný orgán, který toto povolení vydal, tedy žalovaný. Právní konstrukce, podle níž měl být žalobkyni nejprve odňat souhlas ke změně statutu, čímž by mohla obchodovat jen s komoditami náležejícími do působnosti žalovaného, a teprve poté jí mělo být odňato státní povolení k provozování burzy jako takové, nemá dle soudu žádnou oporu v zákoně.

Další žalobní námitka směřovala proti důvodům odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách, podle kterého „[p]říslušný orgán státní správy povolení odejme vždy, pokud ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o [odnětí] povolení nebyli zvoleni členové burzovní komory, jejichž volba přísluší valné hromadě a kterým skončilo funkční období před více než 1 rokem“. Dle žalobkyně k porušení tohoto ustanovení nedošlo. Městský soud dospěl k závěru, že v době rozhodování o rozkladu skutečně důvod pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách dán nebyl. Toto pochybení žalovaného však nebylo samo o sobě dostatečným důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobkyni bylo povolení k provozování burzy odňato z několika na sobě víceméně nezávislých důvodů. Pro odnětí povolení postačuje existence kteréhokoliv jednoho z nich. Aby mohla být žaloba úspěšná, musela by žalobkyně úspěšně zpochybnit všechny důvody, jejichž existenci žalovaný shledal. Soud proto i po zjištění, že důvod podle § 35 odst. 3 písm. d) zákona o komoditních burzách nebyl dán, pokračoval v posuzování dalších žalobních námitek.

Dle žalobkyně nebyl dán ani důvod pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Toto ustanovení se vztahuje na situace, kdy by burza neorganizovala žádné burzovní obchody v období

12 měsíců před zahájením správního řízení. Dle městského soudu gramatický i systematický výklad uvedeného ustanovení ve spojení s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách svědčí ve prospěch správnosti závěrů žalovaného. Burza je podle § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách povinna organizovat obchody a musí tak činit řádně, průběžně a jen v rozsahu uděleného povolení. Uvedenou povinnost lze tedy porušit nejen tím, že burza nebude organizovat vůbec žádné obchody, ale i tím, že bude obchody organizovat nikoli řádně, nikoli průběžně nebo v rozporu s vydaným povolením. Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách je odnětí státního povolení vázáno na časovou podmínku „ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení“. Skutečnosti zakládající „neřádnost“ organizovaných obchodů tedy nemohou mít jednorázový charakter, ale musí se jednat o nedostatek trvající nejméně po zákonem stanovenou dobu.

Žalobkyně rovněž namítala, že odnětí povolení je překvapivé a nepřiměřené. Žalovaný přistoupil k odnětí povolení, aniž by předtím dal žalobkyni jakkoliv najevo, že dle jeho názoru dochází k porušování zákona o komoditních burzách, a to zejména způsobem předpokládaným v § 34 odst. 2 a § 35 odst. 1 zákona o komoditních burzách. Odnětí povolení bez jakéhokoliv předchozího upozornění nerespektuje strukturu zákona o komoditních burzách. Městský soud konstatoval, že v případě naplnění podmínek podle § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách nedává zákon správnímu orgánu žádnou možnost správního uvážení, zda bude či nebude podle tohoto ustanovení postupovat; formulace „odejme vždy“ pro takové úvahy nedává žádný prostor. Jsou-li splněny zákonem stanovené předpoklady, lze o odnětí státního povolení rozhodnout „bez předchozího upozornění“. Zaujatý výklad neznamená, že by zákon správnímu orgánu prikazoval „bezhlavě“ a zcela neodvratitelně odnětí státního povolení tam, kde bude možno rychle a efektivně zjednat nápravu. Je totiž třeba vidět, že řízení o odnětí státního povolení k provozování komoditní

burzy musí nutně správnému orgánu zabrat určitý čas, během něhož má burza prostor k reakci na vytýkané nedostatky. Pokud burza po zahájení řízení urychleně podnikne účinné kroky k nápravě, není důvodu, proč by taková skutečnost nemohla být při rozhodování zohledněna a na jejím základě eventuálně řízení o odnětí státního povolení zastaveno. Neřádnost burzovních obchodů nemůže být výsledkem jen určitých drobných formálních nedostatků, které lze snadno odstranit. Musí se jednat o zásadní vady, jejichž existence zpochybňuje možnost fungování burzy jako důvěryhodného, materiálně a personálně dostatečně vybaveného subjektu. Takový závěr je možno učinit i v případě, pokud se jedná sice o vady menšího stupně závažnosti, jichž je však nakumulováno takové množství, že to svědčí o systémových obtížích ve fungování burzy.

Další žalobní námitky směřovaly proti důvodům, které dle žalovaného zapříčinovaly neřádnost obchodů organizovaných žalobkyní. Dle žalovaného burza nedisponuje náležitými materiálními a organizačními předpoklady pro její provoz, neboť v jejím sídle nelze zajistit bezpečné uložení příslušné dokumentace. Dle žalobkyně jsou nebytové prostory jí využívané stavebně odděleny od ostatních prostor a jsou uzamykatelné. Zákonem požadovaná dokumentace je uložena v sídle žalobkyně v uzamčené skříni. Další dokumentace vztahující se k fungování burzy je bezpečně uložena na místě od sídla odlišném. Městský soud po odkazu na § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách konstatoval, že komoditní burza má být důvěryhodnou institucí, jejíž činnost bude adekvátním způsobem zabezpečena jak po stránce personální, tak i po stránce materiální. Skutečnost, že žalobkyně musí část své dokumentace ukládat mimo své sídlo v prostorách jiného subjektu, dokládá, že nemá dostatečné materiální předpoklady k provozování burzy. Není rozhodný sám fakt, že část dokumentace je uložena mimo sídlo žalobkyně, ale fakt, že je uložena v prostorách jiného subjektu (ve vztahu k těmto prostorám nebyl doložen žádný užívací titul jako v případě sídla bur-

zy). Jinými slovy řečeno, pokud žalobkyně nedisponuje ani prostory dostatečnými k tomu, aby mohla bezpečně uchovávat svoji účetní či jinou dokumentaci, sotva lze tvrdit, že má dostatečné materiální předpoklady pro provozování burzy.

Žalovaný za další důvody pro odebrání povolení považoval neexistenci burzovního aparátu, neobsazení funkce generálního sekretáře a s tím související nezajištění kontrolní činnosti a narušení čestnosti burzovních obchodů. Žalobkyně namítala, že není povinna mít zaměstnance. Souladné se zákonem je i dočasné neobsazení funkce generálního sekretáře (veškeré činnosti související s provozem burzy vykonává předseda burzovní komory). Kontrolní činnost vykonávají orgány žalobkyně, což je v souladu s § 8a odst. 1 písm. c) a § 15 odst. 1 písm. d) zákona o komoditních burzách. Rovněž čestnost burzovních obchodů nebyla narušena. Povinnost mlčenlivosti dle § 25 odst. 3 a 4 zákona o komoditních burzách dopadá jak na členy burzovní komory (včetně předsedy), tak na zaměstnance burzy. Nelze tedy dovozovat rozdíl dopadů na čestnost burzovních obchodů z toho, zda danou činnost vykonává předseda burzovní komory nebo zaměstnanec burzy.

Městský soud dospěl k závěru, že funkce generálního sekretáře je funkcí obligatorní pro každou komoditní burzu. Podle § 16 odst. 2 zákona o komoditních burzách je generální sekretář burzy jejím zaměstnancem. Již z tohoto ustanovení lze zřetelně dovodit fakt, že v souladu se smyslem a účelem zákona nebude stav, kdy funkci generálního sekretáře burzy vykonává osoba, která zaměstnancem burzy není. Také z § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách vyplývá, že úplná neexistence burzovního aparátu není se zákonem souladná. Má-li mít burza dostatečné „*personální předpoklady*“ pro své fungování, těžko lze připustit stav, kdy tyto personální předpoklady budou zajištěny nulovým počtem zaměstnanců. Obtížně lze považovat za dostatečně efektivní kontrolu případ, kdy kontrolující osoba splývá v jedno s kontrolovanou osobou. Žalobkyně se vši vážností tvr-

dí, že pan Milan N. jako zaměstnanec a člen statutárního orgánu společnosti ENERGO-WOOD CZ, a.s. (a zároveň předseda burzovní komory), sám na tuto společnost jako na člena burzy a dohodce dohlíží a důsledně ji kontroluje. Jinými slovy předkládá tvrzení, podle něhož pan Milan N. důsledně a přísně kontroluje sám sebe a tuto „samokontrolu“ považuje za dostatečnou. Soud takový výklad shledává jako zcela absurdní a naprosto nepřijatelný. Stav, kdy činnost členů burzy a dohodců v podstatě není kontrolována, nepochybně znamená porušení principu čestnosti burzovních obchodů.

Neřádnost burzovních obchodů je dále dovozována z používání obchodního systému provozovaného společností eCENTRE, která je zároveň členem a soukromým dohodcem na komoditní burze. Tato společnost má do systému přístup a informace v něm obsažené může používat k ovlivňování trhu. Dle žalobkyně společnost eCENTRE nemá uživatelský přístup k subsystému burzy a nemůže z něj z pozice provozovatele získávat jakékoliv informace. Během využívání tohoto systému nebyly zaznamenány žádné úniky dat či informací. Všechny obchody s průmyslovými komoditami byly dosud na Komoditní burze Praha realizovány prostřednictvím jediného dohodce, společnosti eCENTRE. Nemohlo tak fakticky dojít k jakékoliv diskriminaci mezi dohodci ani mezi zákazníky. Pokud by byl jmenován další dohodce pro obchodování s průmyslovými komoditami, přijala by žalobkyně příslušná opatření, aby bylo zamezeno teoretické možnosti zvýhodnění dohodce eCENTRE.

Dle městského soudu bylo tvrzení žalobkyně, že společnost eCENTRE nemá z titulu provozovatele systému přístup k datům v tomto systému, v rozporu s tím, co uváděla v rozkladu. Soud nadto považoval za zásadní fakt, že provozovatel určitého systému má přístup k datům obsaženým v tomto systému. Bez alespoň pasivního přístupu k datům by provozovatel systému nemohl zajišťovat jeho servis a údržbu. Společnost eCENTRE měla dříve než ostatní účastníci obchodování na burze přístup ke všem datům a podle § 25

odst. 3 zákona o komoditních burzách by neměla sama uzavírat obchody ani jejich uzavírání zprostředkovávat. Žalobkyně sama přiznala, že tento stav je nežádoucí a že usiluje o to, aby si pořídila vlastní obchodní systém, avšak nemá na to v současnosti dostatek finančních prostředků, z čehož vyplývá, že žalobkyně sama přiznává nedostatečné materiální předpoklady pro provozování burzy. Za nerozhodné městský soud označil tvrzení, že nebyl zaznamenán únik dat. Burza musí být zcela transparentní a důvěryhodnou institucí a její fungování musí být organizováno tak, aby již preventivně bylo zabráněno takovým situacím, jako je např. únik dat.

Neřádnost burzovních obchodů žalovaný dále dovozoval z nelogičnosti, nejednoznačnosti a nesrozumitelnosti pravidel obchodování s elektřinou a plynem. Jako příklad takové nelogičnosti uvedl souhlas garanta komodit se jmenováním dalších dohodců. Dle žalobkyně se jednalo o nevhodnou formulaci jednoho ustanovení, které v pravidlech zůstalo z fáze jejich přípravy. Městský soud dospěl ve shodě s žalobkyní k závěru, že z užití jedné chybné formulace nelze činit závěr, že burzovní předpisy jako celek jsou nelogické, vnitřně rozporné či nesrozumitelné. Existence jednoho vadného ustanovení nemůže způsobovat neřádnost organizace burzovních obchodů.

Posledním důvodem pro závěr o neřádnosti burzovních obchodů bylo nahrazování závěrkového listu bilaterálními kupními smlouvami, tedy změna obsahu obchodu sjednaného na burze. Dle žalovaného šlo o postup rozporný se zákonem o komoditních burzách. Žalobkyně v žalobě namítala, že tyto výtky směřují vůči subjektům, které na burze obchodují či obchody zprostředkovávají. Pokud jsou porušována pravidla burzovních obchodů, nejedná se o pochybení žalobkyně, ale o pochybení konkrétního obchodníka nebo dohodce. Zákon o komoditních burzách ani burzovní pravidla navíc nezakazují, aby smluvní strany smlouvu uzavřenou na burze změnily dodatkem či nahradily. V takovém případě se již nejedná o burzovní obchod.

Městský soud dospěl s odkazem na § 24 písm. b) a § 8a odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách k závěru, že žalobkyně je povinna kontrolovat i způsob zúčtování burzovního obchodu. Obchodování na burze se musí dít transparentním způsobem a musí existovat záruka, že obchody zde uzavírané se budou odehrávat za ceny odpovídající nabídce a poptávce na trhu. Následná novace burzovních obchodů je v naprostém rozporu s těmito principy. Žalobkyně je povinna nastavit v souladu s § 24 písm. b) zákona o komoditních burzách pravidla zúčtování tak, aby osoby obchodující na burze nemohly tímto způsobem postupovat a aby uzavřené obchody byly realizovány podle podmínek dosažených na burze. Plnění této povinnosti je žalobkyně povinna kontrolovat.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Namítala, že městský soud nesprávně posoudil nedostatek pravomoci žalovaného, který rozhodoval mimo svoji působnost. Věcná působnost v rámci udělování i odmínání státního povolení je stanovena komplementárně pro žalovaného a Ministerstvo průmyslu a obchodu (srov. § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách). Dle § 15 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev je Ministerstvo zemědělství „ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby“. Dle § 13 odst. 2 tohoto zákona je Ministerstvo průmyslu a obchodu „ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství“. Každé z ministerstev je oprávněno odejmout povolení pouze v rozsahu, v jakém jím bylo uděleno. Žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdil, že odnětí povolení bylo údajně schváleno Ministerstvem průmyslu a obchodu. Tento souhlas však nebyl stěžovatelce doručen a žalovaný ani nevysvětlil, v jakém správním řízení byl tento souhlas vydán, což stěžovatelka uváděla již v replice. Městský soud na tuto námitku nereagoval, napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný.

Ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách se podle stěžovatelky vztahuje pouze na situace, kdy by burza vůbec neorganizovala burzovní obchody v období 12 měsíců před zahájením správního řízení. Tomuto závěru svědčí výklad gramatický, systematický, teleologický a komparativní. K teleologickému a komparativnímu výkladu stěžovatelka odkázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 247/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o komoditních burzách.

Pokud by se Nejvyšší správní soud nezotožnil s výše uvedeným výkladem, namítala stěžovatelka, že k odebrání povolení lze přistoupit pouze tehdy, pokud činnost burzy obsahuje zásadní dlouhodobá selhání. Nemělo by jít o bagatelní pochybení, která je možné postihnout jiným způsobem (např. správní delikt). Odnětí povolení by mělo být až poslední řešení. Burza by měla být na nedostatky nejprve upozorněna burzovním komisařem [§ 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách], následně může být činnost burzy pozastavena nebo uložena pokuta za správní delikt. Důvodová zpráva uvádí, že zrušení komoditní burzy je založeno na principech obchodního zákoníku.^{*)} plyne, že i v případech, kdy jsou splněny všechny podmínky pro zrušení společnosti, nelze společnost bez stanovení přiměřené lhůty k odstranění porušení zrušit. Tento princip zůstal zachován také v úpravě zrušení komoditních burz. Stěžovatelka dále argumentovala úpravou výkonu státního dozoru obsaženou v zákoně č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, kterým se dle důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb. zákonodárce inspiroval a který je povahou regulované činnosti zákonu o komoditních burzách nejbližší.

Výklad žalovaného vede dle názoru stěžovatelky k absurdnímu závěru, že příslušný orgán odejme povolení k provozování burzy vždy, tj. i v případě, kdy by burza bez jakéhokoli upozornění dozorujícího orgánu porušovala sebemenší povinnost v rámci řádného a průběžného provozování burzy v rozsahu uděleného povolení ve lhůtě 12 měsíců před

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

zahájením správního řízení. Žalovaný by mohl zrušit komoditní burzu i za situace, kdy by sám rezignoval na státní dozor, resp. i když by si byl vědom určitého pochybení, avšak v průběhu 12 měsíců by na ně neupozornil. Takový výklad by byl nejen v rozporu se zásadami správního trestání a správního řízení obecně, ale i v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Pokud by podle názoru Nejvyššího správního soudu zákon o komoditních burzách neumožňoval jiný výklad, než ten zastávaný žalovaným a městským soudem, navrhla stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud předložil věc k posouzení Ústavnímu soudu z důvodu rozporu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách s ústavním pořádkem.

Další kasační námitka směřovala proti překvapivosti uložené sankce. Burzovní komisaři stěžovatelce žádný z nedostatků uvedených v rozhodnutí I. stupně dříve nevytkli. V souladu se zásadou dobré správy to však bylo jejich povinností [§ 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách]. Tvrzení žalovaného, že došlo 2x k využití oprávnění burzovního komisaře dle § 34 odst. 2 písm. a) zákona o komoditních burzách, je tvrzení prokazatelně nepravdivé. Od října 2012 žalovaný prakticky rezignoval na svou průběžnou dohledovou činnost. Nově jmenovaný burzovní komisař se zúčastnil valné hromady a burzovní komory pouze jednou. V období od dubna 2013 si pouze vyžádal řadu dokumentů, ke kterým neměl žádné připomínky. Stěžovatelka uvedla, že se nemůže zbavit dojmu, že se burzovní komisař více než výkonem dozoru a ukládáním nápravných opatření věnoval přípravě rozhodnutí směřujícího k její likvidaci.

S argumentem městského soudu, že „*posledním varováním*“ bylo zahájení správního řízení o odnětí povolení, stěžovatelka nesouhlasila. Závěr, že pokud by stěžovatelka všechny nedostatky odstranila, řízení by mělo být zastaveno, je čistě spekulativní a navíc v rozporu se soudem provedeným výkladem § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách. V oznámení o zahájení správního řízení ostatně nebyla žádná lhůta k nápravě stanovena.

Odnětí povolení stěžovatelka dále považovala za rozporné se zásadami správního trestání. K závěru městského soudu, že se nejedná o správní trestání, odkázala na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 68/1997/852/1059, Reports 1998-VII, kde bylo konstatováno, že odebrání bodů a odnětí řídičského průkazu je trestem. Na toto rozhodnutí výslovně odkazuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, čj. 3 As 66/2012-32. Rozhodnutí žalovaného je konkrétně v rozporu se zásadou subsidiarity trestního postihu. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2009 (bez uvedení sp. zn.) a publikaci Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. K této zásadě je nutné přihlídnout zejména s ohledem na fakt, že burzovní komisař věděl, jak vypadá sídlo stěžovatelky a jak je zabezpečeno, věděl, že pozice generálního sekretáře nebude obsazena, věděl, jak funguje elektronický obchodní systém burzy a jak vypadá závěrkový list. Namísto toho, aby stěžovatelku na pochybení upozornil, připravoval podmínky k odnětí povolení a její následné likvidaci.

Uvedené bylo dle názoru stěžovatelky rovněž v rozporu se zásadou proporcionality, zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a zásadou zákazu zneužití pravomoci. K zásadě proporcionality stěžovatelka odkázala na nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb., ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, č. 409/2006 Sb., ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2001, č. 410/2001 Sb., a na komentář ke správnímu řádu (Jemelka, L.; Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013). Stěžovatelka měla za to, že odnětí povolení je v rozporu s druhým a třetím krokem testu proporcionality, podle kterého je povolen pouze nejšetrnější z možných prostředků. Bylo rovněž porušeno stěžovatelčino právo na ochranu vlastnictví. Evropský soud pro lidská práva

v řadě případů judikoval, že odebrání povolení (licence) k určité ekonomické činnosti je zásahem do práva na ochranu vlastnictví (např. rozsudek ze dne 24. 11. 2005, *Capital Bank AD proti Bulharsku*, stížnost č. 49429/99, Reports 2005-XII, rozsudek velkého senátu ze dne 7. 6. 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Itálii*, stížnost č. 38433/09, Reports 2012).

K zásadě ochrany práv osob nabytých v dobré víře odkázala stěžovatelka na již zmíněnou publikaci Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Měla za to, že závěr žalovaného a městského soudu, že jakékoliv i nevytčené porušení § 8a zákona o komoditních burzách trvající po dobu delší než 12 měsíců znamená nutnost odejmout povolení, je v rozporu se zásadou ochrany práv osob nabytých v dobré víře. Bylo také pochybením městského soudu, že se nezabýval námitkou, že stěžovatelka nebyla nikdy žalovaným upozorněna na jakékoli pochybení, ani námitkou, že žalovaný porušuje povinnosti při své dohledové činnosti. Oznámení o zahájení správního řízení samo o sobě naplňuje podmínky překvapivosti (nikdy dříve nebyly stěžovatelce žádné nedostatky vytknuty) a jako takové je nezákonné (v této souvislosti odkázala stěžovatelka na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, č. 45/2003 Sb. ÚS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, čj. 8 Afs 59/2005-83, č. 1440/2008 Sb. NSS).

Zásada zákazu zneužití pravomoci byla dle názoru stěžovatelky porušena tím, že žalovaný, přestože měl neustálý přístup k informacím o fungování burzy, nikdy stěžovatelku na žádné porušení povinnosti neupozornil a využil účelového výkladu zákona, že jedinou možnou sankcí je odnětí povolení. Pokud by žalovaný řádně prováděl dozor, nemuselo k tomuto sporu dojít.

K závěrům městského soudu ohledně sídla stěžovatelka namítla, že v žalobním řízení zpochybňovala argument o nedostatečném zabezpečení prostor, a to jak v žalobě, tak v replice. Kancelář, kterou stěžovatelka využívá, tvoří samostatný a stavebně oddělený uzamykatelný prostor. Stěžovatelka byla vždy

připravena žalovanému nebo městskému soudu demonstrovat, že prostory uzamykatelné jsou, což oba odmítli. Jediným důkazem o nesplnění materiálních předpokladů má být vyjádření předsedy burzovní komory, které je však zcela dezinterpretované. Předseda burzovní komory konstatoval, že v jednacích místnostech nemohou být uloženy dokumenty stěžovatelky, neboť tato jednacích místnost je sdílena s jinými společnostmi. To však neplatí pro samotné kancelářské prostory, ty jsou využívány výlučně stěžovatelkou a veškeré zákonem požadované dokumenty jsou a vždy byly uloženy a zamčeny v těchto prostorách. V sídle společnosti Hradecká lesní a dřevařská společnost a.s. nebyly uloženy žádné dokumenty, u kterých by bylo dle zákona požadováno jejich umístění v sídle. Dokumenty byly uloženy v sídle uvedené společnosti pouze přechodně, nyní jsou již uloženy v sídle stěžovatelky. Stěžovatelka dále zdůraznila, že v daných prostorách sídlí více než 4 roky, burzovní komisař do těchto prostor pravidelně docházel a nikdy nezpochybnil jejich náležitou povahu. Stejně tak Ministerstvo průmyslu a obchodu při udělení povolení k rozšíření burzovních obchodů nemělo k sídlu stěžovatelky žádné připomínky (shledalo, že bylo vyhověno podmínkám dle § 5 a násl. zákona o komoditních burzách). I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že došlo k porušení zákona o komoditních burzách, jednalo by se o porušení bagatelní a jednorázové, které nedosahuje takové intenzity, aby bylo možné konstatovat, že obchodování na burze v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení nebylo řádné.

Městský soud dále dle názoru stěžovatelky nesprávně posoudil otázku nedostatečného burzovního aparátu a otázku neobsazení funkce generálního sekretáře. Stěžovatelka plánovala obsazení funkce generálního sekretáře po zvýšení počtu burzovních obchodů, prozatím bylo obsazení této funkce zbytečné (pro stěžovatelku bylo výhodnější některé administrativní činnosti zajišťovat externě na bázi outsourcingu). Dočasně neobsazení funkce generálního sekretáře bylo projednáno na zasedání burzovní komory

dne 18. 1. 2011, burzovní komisař proti tomuto postupu nevznesl žádné výtky. Žádné výtky nebyly vzneseny ani v následujících 2,5 letech do zahájení správního řízení.

Stěžovatelka dále nesouhlasila se závěrem městského soudu, že je funkce generálního sekretáře obligatorní a že souladná se zákonem není situace, kdy jsou personální předpoklady zajištěny nulovým počtem zaměstnanců. Zákon o komoditních burzách existenci zaměstnanců burzy předpokládá, nikoliv nařizuje. Pokud by burza zaměstnance mít musela, stanovil by tak zákon o komoditních burzách výslovně. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách výslovně uvádí, že personální a organizační parametry burzy musí odpovídat rozsahu a činnosti zaměření burzy. V případě, že je burza schopna efektivně vykonávat svou činnost bez jediného zaměstnance prostřednictvím členů burzovní komory a v souvislosti s absencí zaměstnanců nepocituje žádný personální deficit, lze mít za to, že personální předpoklady jsou splněny.

Městský soud dovodil, že existence zaměstnanců je nezbytná pro mechanismus kontroly z důvodu jejich nezávislosti. I pokud by burza měla zaměstnance, byli by tito podřízeni generálnímu sekretáři (§ 16 odst. 3 zákona o komoditních burzách), který je sám podřízen předsedovi burzovní komory [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách]. Zákon o komoditních burzách rovněž nikde nestanoví požadavek na nezávislost generálního sekretáře. Lze si tedy jen obtížně představit, že generální sekretář jako osoba, která má plnit úkoly, kterými jej pověřil burzovní komora a předseda burzovní komory, může být jejich nezávislou protiváhou a účinně jejich činnost kontrolovat.

Z § 16 odst. 3 zákona o komoditních burzách vyplývá, že funkce generálního sekretáře je v menší komoditní burze nahraditelná a v některých případech zbytečná. V případě, že statut nepověří generálního sekretáře dalšími úkoly a úkoly mu nezadá ani burzovní komora, ani její předseda, jsou činnosti jím vykonávané spíše administrativní povahy [§ 16 odst. 3 písm. a) až d) zákona o komodit-

ních burzách]. Tyto činnosti je schopen vykonat sám předseda burzovní komory. Generální sekretář nemá dle zákona o komoditních burzách žádné kontrolní pravomoci. Kontrolní pravomoci jsou v zákoně o komoditních burzách upraveny v § 12 odst. 2 písm. f), h), k) a m), § 15 odst. 1 písm. d), § 32 odst. 1, § 33 odst. 1 a § 34. Z těchto ustanovení vyplývá, že kontrolní pravomoci má burzovní komora, její předseda a burzovní komisař. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na to, že zákon o komoditních burzách nařizuje, aby předseda burzovní komory byl členem statutárního orgánu člena burzy (tj. aby jako zástupce člena burzy prováděl kontrolu činnosti burzy). Nezávislou osobou nespojenou s členy burzy s kontrolní pravomocí je burzovní komisař, resp. dva burzovní komisaři jmenovaní žalovaným a Ministerstvem průmyslu a obchodu.

I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelka nejmenováním generálního sekretáře porušila zákon o komoditních burzách, nejednalo by se o natolik zásadní pochybení, aby způsobilo neřádnost burzovních obchodů. Stěžovatelka dále poukázala na to, že jí Ministerstvo průmyslu a obchodu schválilo povolení k rozšíření organizování burzovních obchodů v době, kdy již byl generální sekretář 14 měsíců odvolán.

V souvislosti s obchodním systémem provozovaným společností eCENTRE stěžovatelka uvedla, že se městský soud nevypořádal s její námitkou, že k porušení § 27 odst. 4 zákona o komoditních burzách nemohlo dojít, neboť subsystém používaný stěžovatelkou je oddělen od subsystému používaného společností eCENTRE. Důkazem opaku nemůže být pouhá skutečnost, že si soud dokáže jinou možnost jen obtížně představit. Argumentace soudu, že provozovatel systému má přístup ke všem datům v tomto systému, svědčí o jeho neznalosti této oblasti. Porušení zákona o komoditních burzách musí být prokázáno, nikoli pouze „předpokládáno“. Soud ani žalovaný se otázkou, jak obchodní systém funguje, vůbec nezabývali.

Společnost eCENTRE je jediným dohodcem v rámci obchodování s plynem a elektrí-

nou, a tudíž ani nemůže být zvýhodněna oproti jinému dohodci. Soud a žalovaný navíc pominuli skutečnost, že společnost eCENTRE zprostředkovává burzovní obchody prostřednictvím svých makléřů (fyzické osoby se samostatným oprávněním). Výhradně tito makléři, kteří nemají k datům jiný přístup, zadávají jménem klientů údaje do systému (jeden za kupujícího, druhý za prodávajícího). Možnost privilegovaného přístupu a jeho zneužití je vyloučena. Soud i žalovaný pracovali s teoretickým případem, kdy by o přijetí na komoditní burzu pro oblast obchodů s plynem a elektřinou požádal i jiný dohodce.

Data o probíhajících obchodech byla zpřístupňována všem účastníkům obchodování. Obchodování probíhá v reálném čase a v reálném čase jsou zveřejňovány zadávané hodnoty. Neexistují tedy žádné kategorie privilegovaných dat o probíhajícím burzovním obchodu, ke kterým by měl přístup jeden účastník obchodování, a mohly by jej jakkoliv zvýhodnit.

Městský soud dezinterpretoval žalobu, dovodil-li, že se stěžovatelka přiznala, že nedisponuje-li vlastním obchodním systémem, jedná v rozporu se zákonem o komoditních burzách. Stěžovatelka v žalobě i replice výslovně uvedla, že zákon o komoditních burzách nepožaduje, aby komoditní burza vlastnila daný obchodní systém. Dále deklarovala obchodní vůli do budoucna přejít z outsourcingu na pořízení vlastního systému proto, že k tomu dostatek vlastních prostředků bude mít.

Záměr využívat systém společnosti eCENTRE byl předem konzultován na zasedání burzovní komory dne 26. 6. 2012, kterého se zúčastnili burzovní komisaři za Ministerstvo zemědělství i Ministerstvo průmyslu a obchodu. Ani jeden z komisařů nic nenamítal. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že obchodní systém používaný společností eCENTRE je používán jen pro obchodování s plynem a elektřinou. Výtky žalovaného týkající se obchodního systému spadají do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Tato případná pochybení navíc neodůvodňují odnětí povolení se zemědělskými komoditami, neboť obchody s těmito komoditami jsou pro-

vozovány na vlastním obchodním systému stěžovatelky.

I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že došlo k porušení zákona o komoditních burzách, nebylo prokázáno porušení takové intenzity, aby způsobilo neřádnost burzovních obchodů. Nejedná se o pochybení trvajících 12 měsíců před zahájením správního řízení, smlouva se společností eCENTRE byla uzavřena až 19. 9. 2012 (méně než 12 měsíců před zahájením správního řízení).

Ohledně nahrazování závěrkových listů bilaterálními smlouvami stěžovatelka namítla, že tyto výtky nesměřují vůči ní, ale vůči osobám oprávněným k burzovním obchodům. Existují jasně stanovená pravidla burzovních obchodů, která upravují celý proces sjednávání, uzavírání i vypořádání obchodů. Pokud by byla v některých případech pravidla porušena, nejedná se o pochybení stěžovatelky, ale konkrétního obchodníka. Stěžovatelka nemá pravomoc zabránit smluvním stranám, aby po uzavření burzovního obchodu a vyhotovení závěrkového listu tento závěrkový list dodatkovaly nebo nahradily smlouvou. Zákon o komoditních burzách ani pravidla burzovních obchodů nikde nezakazují dodatkování či nahrazování závěrkových listů. Nejedná se již o burzovní obchody a taková smlouva je uzavřena mimo režim komoditní burzy a zákona o komoditních burzách.

Závěry městského soudu se dle názoru stěžovatelky nezakládají na podkladech založených ve spise. Není zřejmé, z čeho soud čerpal poznatek, že smluvní strany měly měnit cenu či kvalitu komodit oproti závěrkovému listu. Tato spekulace není podložena žádným důkazem. Je totiž nezbytné jinak hodnotit případy, kdy si smluvní strany závěrkový list nahradí pro vnitřní potřeby dokumentem se stejným obsahem, který má formu kupní smlouvy, a jinak případy, kdy strany provádějí pouze formální úpravy, popř. upravují dílčí technické podmínky dodávek komodit.

Rozhodnutí správních orgánů ani rozsudek městského soudu neuvádí, kdy a k jakým konkrétním porušením a ve kterých konkrétních případech mělo dojít. I kdyby k poruše-

ním došlo, nebylo prokázáno, že se jedná o tak intenzivní porušení, že měla způsobit neřádnost organizace obchodů ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení.

Stěžovatelka byla rovněž přesvědčena, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal s argumenty uvedenými v replice. Následně konkrétně uvedla jednotlivé argumenty, se kterými se dle jejího názoru městský soud v napadeném rozsudku nevypořádal. Odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, a ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně souhlasí s napadeným rozsudkem. Uvedl, že v kasační stížnosti je zaměřováno státní povolení k provozování komoditní burzy a povolení ke změně jejího statutu spočívající v rozšíření o další komodity. Získali burza státní povolení k provozování činnosti a má-li v úmyslu provádět činnost i s dalšími komoditami, nepotřebuje získat další povolení k provozování burzy. Oprávnění k rozšíření činnosti o další komodity získá toliko povolením změny statutu. Rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu byla pouze povolena změna statutu, nebylo vydáno nové povolení k provozování burzy. Stěžovatelka je držitelkou jednoho nedělitelného státního povolení, k jehož odnětí je příslušný ten, kdo toto povolení vydal. Tento výklad byl konzultován s Ministerstvem průmyslu a obchodu, což je ze správního spisu zřejmé, a není proto namístě hovořit o jeho „údajném souhlasu“.

Ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách se uplatní i na situaci, kdy nejsou obchody organizovány řádně. V případě naplnění podmínek podle § 35 odst. 3 uvedeného zákona správní orgán nemá možnost správního uvážení, zda povolení odejme (formulace „odejme vždy“). Uvedené zákonné ustanovení nemá charakter sankce, ale ochranného opatření. Judikatura citovaná stěžovatelkou není relevantní. Jako nelze považovat za správní trestání situaci, kdy žadatel nezíská určité povolení, nelze považovat za správní trestání ani situaci, kdy je mu takové povolení odejmuto. Vládou přijatá kon-

cepce reformy správního trestání (návrh věcného záměru zákona o správním trestání) ani koncepční materiál Ministerstva vnitra „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ nezahrnují odebrání udělených povolení pod správní trestání.

Činnost orgánu dohledu byla nepřetržitá a komplexní a nelze ji hodnotit pouze hlediskem účasti burzovního komisaře na zasedání burzovních orgánů. Státní dozor probíhá průběžně prostřednictvím monitoringu (např. sledování obchodů prostřednictvím kurzů), analýzou dokumentů, či prověřováním v sídle burzy a konzultacemi s představiteli burzy. Burzovní komisař věděl o všech porušeních zákona až po provedení systematické a zevrubné analýzy. Po zjištění závažnosti pochybení nebylo možné využít jiné prostředky než odnětí povolení.

K plnění úkolů generálního sekretáře předsedou burzovní komory žalovaný odkázal na čl. 1 odst. 7, čl. 1 odst. 5 a čl. 1 odst. 9 písm. a) Pravidel burzovních obchodů, ze kterých dovodil, že je vyloučeno spojení funkce předsedy burzovní komory a generálního sekretáře. Stěžovatelka se snaží devalvovat roli generálního sekretáře a zaměstnanců při kontrole.

K tvrzení, že burzovní komisaři byli seznámeni se záměrem využívat obchodní systém společnosti eCENTRE, žalovaný uvedl, že ze zápisu ze zasedání burzovní komory jsou stěžii odvoditelné důsledky, které byly ve vztahu k obchodnímu systému plně identifikovány až po systematické analýze. Žalovaný dále k obchodnímu systému podotkl, že obchody byly prostřednictvím tohoto systému uzavírány již před datem uzavření smlouvy (19. 9. 2012).

Stěžovatelka v replice kromě jiného poukázala na to, že v případě udělení povolení k rozšíření obchodování s průmyslovými komoditami bylo posuzováno splnění podmínek pro udělení povolení dle § 5 a násl. zákona o komoditních burzách. Pokud by rozhodnutí o rozšíření obchodování bylo pouhým rozhodnutím o změně statutu, nebylo by Minis-

terstvo průmyslu a obchodu nuceno znovu detailně přezkoumávat splnění všech podmínek pro udělení povolení k provozování komoditní burzy, včetně podmínek prokázání finančních, materiálních, personálních a organizačních předpokladů pro provoz burzy. Nejednalo se o „*pouhé*“ schválení změny statutu.

Dopisy Ministerstva průmyslu a obchodu nejsou správními rozhodnutími a nepředcházelo jim dokazování. V dopisech ministerstvo navíc souhlasilo pouze se zahájením správního řízení, resp. s hodnocením některých skutečností. Žádný dopis však nevyjadřuje souhlas s odebráním povolení k provozování burzy. Z korespondence je navíc patrné, že již v květnu 2013 měl žalovaný výtky k činnosti stěžovatelky, stěžovatelce je však nesdělil a namísto toho rovnou zahájil v září 2013 správní řízení.

K argumentu žalovaného, že burzovní komisař věděl o porušeních až po zevrubné analýze, stěžovatelka uvedla, že skutečnosti ohledně zabezpečení kanceláře a nejmenování generálního sekretáře musely být burzovnímu komisaři známy, neboť je sama stěžovatelka komisaři notifikovala a komisař do jejího sídla docházel. Ohledně sídla a obsazení funkce generálního sekretáře nedošlo od udělení povolení k rozšíření obchodování s průmyslovými komoditami k žádné změně. Zatímco tedy Ministerstvo průmyslu a obchodu odsouhlasilo, že burza splňuje předpoklady pro rozšíření činností, žalovaný považoval pochybení ohledně sídla a generálního sekretáře za natolik závažná, že kvůli nim rovnou stěžovatelce odebral povolení k provozování burzy.

Získání povolení a jeho odnětí jsou zcela odlišné právní instituty. Stěžovatelka odkázala na úpravu trestu zrušení právnické osoby dle § 16 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a na zásady stanovené tímto zákonem, které jsou na věc přímo aplikovatelné. S ohledem na zásadu ochrany nabytých práv musí být postup vůči uchazeči o povolení a jeho držiteli zcela odlišný.

K úkolům generálního sekretáře stěžovatelka uvedla, že z ustanovení Pravidel burzov-

ních obchodů, jež uvedl žalovaný, nevyplývá, že by existoval jakýkoliv střet či neslučitelnost pozic mezi funkcemi generálního sekretáře a předsedy burzovní komory.

Žalovaný ve svém vyjádření k replice kromě jiného poukázal na to, jak se v průběhu času mění argumentace stěžovatelky k jednotlivým zjištěným pochybením. Dále uvedl, že se v případě žalobkyně nejedná o dílčí pochybení týkající se jedné nebo dvou obchodovaných komodit, ale jsou dotčeny samotné principy fungování burzy. Mezi základní komponenty burzy mimo jiné spadá její obchodní systém. Není rozhodující, jaká komodita je právě obchodována.

Souhlas Ministerstva průmyslu a obchodu není zákonem předpokládán ani vyžadován, v rámci nutné spolupráce obou ústředních správních orgánů na úseku komoditního burzovníctví však bylo vhodné jejich činnost koordinovat. Samo Ministerstvo průmyslu a obchodu zaslalo v souvislosti se zjištěnými pochybeními stěžovatelce návrh na odvolání soukromého dohodce, společnosti eCENTRE.

Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala přípisem, ve kterém podrobně popsala, že její argumentace byla od počátku konzistentní. Dále poukázala na to, že žalovaný konečně přiznává, že souhlas s dalším postupem mu byl ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu udělen pouze neformálně.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze, rozhodnutí ministra zemědělství i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

A) *Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku*

[58] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí

splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[59] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je zcela zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[60] Námitka stěžovatelky, že se městský soud nevypořádal s jejími argumenty uvedenými v replice a na jednání, není důvodná. Dle judikatury Ústavního soudu „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247, č. 26/2009 Sb. ÚS). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není utno dle Ústavního soudu pojmát tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, N 3/36 SbNU 19, č. 3/2005 Sb. ÚS, ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, N 108/41 SbNU 349, č. 108/2006 Sb. ÚS, či ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, N 207/54 SbNU 565, č. 207/2009 Sb. ÚS). Městský soud se sice výslovně nevypořádal s jednotlivými argumenty, které stěžovatelka uvedla v replice, Nejvyšší správní soud však ověřil, že v žalobě uplatněné námitky vypořádal všechny. Jeho úvahy a ucelená argumentace jsou plně přezkoumatelné.

B) Pravomoc žalovaného k odnětí povolení

[61] Podle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách „[k] provozování burzy je tře-

ba státní povolení (dále jen ‚povolení‘) Ministerstva průmyslu a obchodu nebo Ministerstva zemědělství v oblastech jejich působnosti¹³⁾ (dále jen ‚příslušný orgán státní správy‘)“. V poznámce pod čarou č. 13 je uveden odkaz na § 13 odst. 2 a § 15 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev. Dle § 15 odst. 2 tohoto zákona je Ministerstvo zemědělství „ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby, včetně výrobků vzniklých jeho zpracováním“. Dle § 13 odst. 2 tohoto zákona je Ministerstvo průmyslu a obchodu „ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství“.

[62] Podle § 5 odst. 5 zákona o komoditních burzách je povolení „třeba též k návrhu na změnu názvu burzy, statutu, řádu burzovního rozhodčího soudu a na přijetí za člena burzy, s výjimkou člena burzy podle § 17 odst. 1 písm. b), jinak jsou změny nebo vznik členství neplatné. K žádosti o povolení změny názvu nebo statutu burza přiloží usnesení valné hromady o změně statutu a nové znění statutu. K žádosti o povolení změny řádu burzovního rozhodčího soudu burza přiloží usnesení valné hromady o změně řádu burzovního rozhodčího soudu a nové znění řádu burzovního rozhodčího soudu. K žádosti o povolení vzniku členství na burze burza přiloží rozhodnutí burzovní komory o přijetí člena burzy a doklady podle odstavce 4 písm. d), e), f) a h).“

[63] V § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách jsou upraveny podmínky, za nichž „příslušný orgán státní správy povolení odejme vždy“. Postup pro odnětí povolení není nikde v zákoně o komoditních burzách podrobněji upraven. V § 37 až § 39 je pouze upraveno zrušení, likvidace a zánik burzy.

[64] V rozhodnutí ministra zemědělství o udělení povolení ze dne 13. 8. 2002 je ve výrokové části uvedeno, že ministr zemědělství rozhodl o udělení státního povolení k provozování Komoditní burzy Praha. Dále jsou ve výrokové části uvedeny komodity, které mohou být předmětem obchodu podle tohoto

povolení (např. dřevo a dřevní hmota, produkty rostlinné a živočišné výroby). Rovněž je zde uvedeno, že se schvaluje Statut Komoditní burzy Praha a Řád rozhodčího soudu při Komoditní burze Praha.

[65] V rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 3. 2012, kterým bylo stěžovatelce povoleno obchodovat s dalšími komoditami, je ve výrokové části uvedeno, že Ministerstvo průmyslu a obchodu je dle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách a dle § 13 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev orgánem státní správy ve věcech komoditních burz s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva zemědělství. „*Ministerstvo dle § 5 až 7 zákona o komoditních burzách a podle § 67 a násl. [správního řádu] rozhodlo na základě žádosti, kterou podal dne 30. 1. 2012 předseda burzovní komory Komoditní burzy Praha Milan Nejedlý na základě rozhodnutí valné hromady ze dne 24. 1. 2012 o rozšíření organizování burzovních obchodů se zbožím spadajícím do působnosti ministerstva takto: Uděluje se státní povolení ke změně článku 2 odst. 1 písm. f) až o) Statutu Komoditní burzy Praha [...] ve znění schváleném valnou hromadou konanou dne 24. 1. 2012. Toto povolení nenahrazuje případná povolení či certifikáty nutné k obchodování s konkrétním druhem zboží.*“

[66] V odůvodnění tohoto rozhodnutí se mj. uvádí, že „*mimořádná valná hromada Komoditní burzy Praha, konaná dne 24. 1. 2012, byla svolána pozvánkami v souladu se statutem a projednala za přítomnosti burzovního komisaře Ministerstva zemědělství Ing. Jiřího Velvarského, CSc. (který je oprávněn za Ministerstvo zemědělství státní povolení ke změnám statutu udělovat), změnu statutu této burzy, která se v bodech článku 2 odst. 1 písm. f) až o) dotýká kompetencí ministerstva [pozn. dle zkratky v úvodu rozhodnutí myšleno Ministerstva průmyslu a obchodu] založených § 13 odst. 2 [zákonu o zřízení ministerstev]*“. Dále se v odůvodnění uvádí následující: „*Tím bylo vyhověno podmínkám stanoveným v § 5 a násl. zákona o komoditních burzách pro udělení státního povolení ke změně statutu ministerstvem ve*

vymezení předmětu burzovních obchodů v článku 2 odst. 1 písm. f) až o) Statutu Komoditní burzy Praha ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o komoditních burzách.“

[67] Článek 2 odst. 1 Statutu Komoditní burzy Praha upravuje předmět burzovních obchodů s tím, že pod písmeny f) až o) jsou zařazeny komodity spadající pod působnost Ministerstva průmyslu a obchodu, tj. např. nerostné suroviny, papír, chemické výrobky, kovy, elektrína.

[68] Nejvyšší správní soud dospěl na základě právní úpravy obsažené v zákoně o komoditních burzách a v zákoně o zřízení ministerstev k závěru, že žalovaný byl oprávněn k odnětí povolení k provozování komoditní burzy pouze v rozsahu komodit spadajících do jeho působnosti. Z § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách ve spojení s § 15 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev je zcela jednoznačné, že žalovaný má působnost pouze ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby. Stěžovatelce bylo výše citovaným rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu umožněno obchodovat i s komoditami spadajícími do působnosti tohoto ministerstva. Nejednalo se již o burzu, která by byla oprávněna obchodovat pouze se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby. Žalovaný nebyl oprávněn odejmout burze povolení v části vztahující se ke komoditám v působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, neboť k tomu nemá žádnou zákonnou pravomoc.

[69] Jakkoliv z výroku rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 3. 2012 vyplývá, že ministerstvo udělilo výslovně povolení „*pouze*“ ke změně statutu, materiálně stěžovatelka získala oprávnění k obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Ve skutečnosti tedy nedošlo k „*pouhé změně statutu*“, ale zejména k udělení povolení k provozování burzy s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu dle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách.

[70] Z rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu je zcela zřejmé, že si ministerstvo bylo vědomo toho, že obchodování s průmyslovými komoditami spadá do jeho působnosti a že je v otázce těchto komodit příslušným orgánem státní správy. Proto také prostřednictvím jím jmenovaného burzovního komisaře vykonávalo nad stěžovatelkou státní dozor. U stěžovatelky působili dva burzovní komisaři (jeden pro oblast komodit spadajících do působnosti Ministerstva zemědělství a druhý pro oblast komodit spadajících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu).

[71] Odejmout povolení k provozování burzy je oprávněn příslušný orgán státní správy pouze v rozsahu, v jakém povolení udělil. V době vydání rozhodnutí I. stupně byla stěžovatelka bezesporu držitelkou dvou povolení dle § 5 odst. 1 zákona o komoditních burzách, a to povolení Ministerstva zemědělství k obchodování se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby a povolení Ministerstva průmyslu a obchodu k obchodování s komoditami spadajícími do jeho působnosti. Žalovaný byl oprávněn odejmout povolení k provozování komoditní burzy pouze v rozsahu komodit spadajících do jeho působnosti. Bylo proto oprávněno odejmout pouze povolení k obchodování se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby.

[72] Na výše uvedených závěrech nic nemění ani to, že burzovních komisař Ministerstva průmyslu a obchodu udělil souhlas se zahájením správního řízení o odnětí povolení k provozování burzy. Sám žalovaný tento souhlas označil za „*neformální*“. Žádný takový souhlas není zákonem o komoditních burzách upraven a již vůbec nezmocňuje žalovaného k tomu, aby rozhodl o odnětí povolení k obchodování s komoditami, které nepatří do jeho působnosti.

[73] Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nezákonným a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. přistoupil k jeho zrušení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud současně rozhodl i o zrušení rozhodnutí ministra zemědělství a roz-

hodnutí I. stupně, neboť pro to byly dány důvody již v řízení před městským soudem.

[74] Ke zrušení rozhodnutí I. stupně vedly Nejvyšší správní soud následující důvody.

[75] Výrokem I. rozhodnutí I. stupně bylo stěžovatelce odejmuto pouze povolení k provozování burzy udělené žalovaným dne 13. 8. 2002 (a nikoliv povolení udělené Ministerstvem průmyslu a obchodu), a proto je co do formy tento výrok správný. Odůvodnění rozhodnutí I. stupně však s tímto výrokem nekoresponduje, neboť žalovaný důvody pro odnětí povolení odvíjel nejen ze skutečností týkajících se obchodování s komoditami spadajícími do jeho působnosti, ale i ze skutečností týkajících se obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu (např. pochybení ohledně obchodního systému provozovaného společností eCENTRE). Žalovaný nebyl oprávněn stěžovatelce vytýkat pochybení týkající se komodit spadajících do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, neboť v těchto otázkách není příslušným orgánem státní správy.

[76] Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu lze za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považovat též rozhodnutí, „*jehož výrok je v rozporu s odůvodněním [...] nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“ (viz rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 16/2010-105).

[77] Dalším důvodem pro zrušení rozhodnutí I. stupně je nezákonnost výroku II. tohoto rozhodnutí, kterým byl stěžovatelce jmenován likvidátor. Neměl-li žalovaný pravomoc odebrat povolení k obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu, nebyl oprávněn pouze z důvodu odebrání jím uděleného povolení poslat stěžovatelku do likvidace. K odnětí povolení ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu rozhodnutím I. stupně fakticky ani právně nedošlo.

[78] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud uvádí, že za situace, kdy byly komoditní burze

uděleny dvě povolení k provozování burzy (každé v působnosti jiného ministerstva), jsou obě ministerstva „*příslušnými orgány státní správy*“ (ve smyslu legislativní zkratky užívané v zákoně o komoditních burzách), každý ve své působnosti, tedy v rozsahu komodit spadajících do jeho působnosti. Každé z ministerstev bude mít burzovní komisaře, bude jmenovat část členů burzovní komory (každé ministerstvo jednu šestinu členů) apod. Co se týče schvalování změn názvu burzy, statutu, řádu burzovního rozhodčího soudu, přijetí člena burzy (§ 5 odst. 5 zákona o komoditních burzách), bude vždy záležet na tom, působnosti kterého ministerstva se bude změna dotýkat. Některé změny budou podléhat schválení pouze jednoho z ministerstev, jiné schválení ministerstev obou (např. změna názvu burzy, či změny statutu týkající se působnosti obou ministerstev).

C) Výklad § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách

[79] Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách „*[p]říslušný orgán státní správy povolení odejme vždy, pokud burza ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o [odnětí] povolení neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a)*“. Podle § 8a odst. 1 písm. a) tohoto zákona je burza povinna „*řádně a průběžně organizovat burzovní obchody v rozsahu uděleného povolení*“.

[80] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že § 35 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách má být vykládáno tak, že příslušný orgán státní správy je povinen povolení odejmout i v případě, kdy burza obchody organizuje, avšak tyto obchody nejsou po zákonem stanovenou dobu organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

[81] Z formulace „*neorganizovala burzovní obchody podle § 8a odst. 1 písm. a)*“ v návaznosti na § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách lze jednoznačně dovodit, že burzovní obchody musí být organizovány řádně, průběžně a v rozsahu uděleného

ho povolení. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu, aby bylo povolení odejmuto pouze v případě, kdy by obchody nebyly organizovány vůbec, nebyl by v tomto ustanovení uveden dovětek „*podle § 8a odst. 1 písm. a)*“. Skutečnost, že zákonodárce užil spojení slov „*neorganizovala [...] podle*“ a nikoli „*organizovala [...] v rozporu*“, je zcela nepodstatná. Se stěžovatelkou se nelze ztotožnit v tom, že výraz „*podle §*“ je odkaz na konkrétní termín definovaný zákonem. Pokud by zákonodárce odkazoval na termín „*burzovní obchod*“, byl by uveden odkaz na § 2 zákona o komoditních burzách, v němž je tento termín vymezen.

[82] Soud se neztotožnil ani s argumentací stěžovatelky teleologickým a komparativním výkladem. Ohledně důvodové zprávy k zákonu č. 247/2011 Sb. je nutné konstatovat, že stěžovatelčina citace této důvodové zprávy je nekompletní. V důvodové zprávě je k § 35 uvedeno následující: „*Možnosti zahájení správního řízení stojí nově na selhání komoditní burzy vč. její nečinnosti, analogicky s principy obchodního zákoníku, v ostatním se navazuje na dosavadní stav. [V krajním případě] pokud burza zjištěné nedostatky ve stanovené lhůtě neodstraní, může příslušný orgán státní správy povolení k provozování burzy odejmout. Případy, kdy správní orgán státní správy povolení odejme vždy, jsou jednoznačně specifikovány.*“ K výkladu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách nelze z citované důvodové zprávy nic podrobnějšího vyčíst, s výjimkou toho, že případy, kdy se povolení odnímá vždy, mají být „*jednoznačně specifikovány*“.

[83] Odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách je vázáno na časovou podmínku, že burza obchody neorganizovala podle § 8a odst. 1 písm. a) uvedeného zákona ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení o odnětí povolení. Pochybení tedy musí trvat nejméně uvedených 12 měsíců, přičemž se nemůže jednat o formální nedostatky či „*bagatelní*“ pochybení, ale o pochybení zásadní, která způsobují, že obchody nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení.

[84] Předpokladem odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není předchozí upozornění na zjištěné nedostatky. Ustanovení § 35 odst. 3 uvedeného zákona na rozdíl od předchozích dvou odstavců míří na zcela zásadní a dlouhotrvající pochybení v činnosti burzy. V těchto případech zákon nedává správnímu orgánu žádnou možnost správního uvážení, zda povolení odejme, či nikoliv. Pokud shledá podmínky pro aplikaci § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách, je správní orgán povinen povolení odejmout „vždy“. Před zahájením řízení o odnětí povolení dle tohoto ustanovení není správní orgán povinen komoditní burzu o zjištěných nedostatcích dopředu informovat, či jí stanovit lhůtu k nápravě (na rozdíl od postupu dle § 35 odst. 2 zákona o komoditních burzách).

[85] Stejně tak burzovní komisař nemá stanovenou povinnost nedostatky svědčící pro odnětí povolení dopředu burze vytknout a stanovit lhůtu k jejich odstranění. Ustanovení § 34 zákona o komoditních burzách upravuje pravomoci burzovního komisaře. Z oprávnění burzovního komisaře vytknout burze nedostatky a požadovat jejich odstranění ve stanovené lhůtě [srov. § 34 odst. 2 písm. a) tohoto zákona] nelze dovést povinnost takto postupovat vždy, tedy i při naplnění důvodů pro postup dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

[86] Na výše uvedeném nic nemění ani odkaz na principy obchodního zákoníku v důvodové zprávě k zákonu č. 247/2011 Sb. („Možnosti zahájení správního řízení stojí nově na selhání komoditní burzy vč. její nečinnosti, analogicky s principy obchodního zákoníku, v ostatním se navazuje na dosavadní stav.“). Stěžovatelka výslovně odkazuje na § 68 odst. 7 obchodního zákoníku, dle kterého „[v] případech, kdy tento zákon umožňuje zrušení společnosti rozhodnutím soudu, stanoví soud před rozhodnutím o zrušení společnosti lhůtu k odstranění důvodu, pro který bylo zrušení navrženo, jestliže je jeho odstranění možné“. Uvedený princip je v § 35 zákona o komoditních burzách reflektován, a to při postupu dle odstavců 1 a 2. Ustanove-

ní § 35 odst. 3 zákona o komoditních burzách je však výjimkou z tohoto principu, neboť při splnění stanovených podmínek je příslušný orgán státní správy povinen povolení odejmout vždy. Tomu ostatně svědčí i důvodová zpráva k zákonu č. 247/2011 Sb. („Případy, kdy správní orgán státní správy povolení odejme vždy, jsou jednoznačně specifikovány.“).

[87] Stěžovatelkou citované pasáže komentáře k zákonu o podnikání na kapitálovém trhu (Husták, Z.; Šovar, J.; Franěk, M. a kol. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012) se vztahují k § 145 odst. 2 tohoto zákona, dle kterého „Česká národní banka může odejmout povolení udělené podle tohoto zákona, jestliže [...]“ Dle písmene d) tohoto odstavce Česká národní banka může odejmout povolení, jestliže „osoba, které bylo uděleno, opakovaně nebo závažně porušila povinnost stanovenou tímto zákonem nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo porušila podmínku nebo povinnost stanovenou ve vykonatelném rozhodnutí vydaném podle tohoto zákona“. Z uvedeného je zřetelné, že právní úprava zákona o komoditních burzách je odlišná za prvé v tom, že nedává příslušnému orgánu státní správy možnost správního uvážení, zda povolení odejme (formulace „odejme vždy“). Druhou odlišností je časová podmínka dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Zatímco dle zákona o podnikání na kapitálovém trhu je možné odejmout povolení již na základě jednoho závažného porušení povinnosti, dle zákona o komoditních burzách je při aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) nezbytné, aby pochybení způsobovalo, že obchody ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení nebyly organizovány v souladu s § 8a odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Komentáře k zákonu o podnikání na kapitálovém trhu nejsou použitelné pro úpravu obsaženou v zákoně o komoditních burzách.

D) Zásady správního trestání a základní zásady činnosti správních orgánů

[88] Správní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně pro-

sadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty. Odnětí státního povolení k provozu komoditní burzy je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárním nástrojem správního trestání [srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 249: „Specifická skupina oprávnění navazujících na výkon dozoru bývá formulována pro případ zjištění nedostatků (rozdílu) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby. Tuto skupinu oprávnění dozorčího orgánu lze označit jako nápravné prostředky dozoru. [...] Specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění.“].

[89] Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není porušením zásady *ne bis in idem* (srov. Hendrych a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 445). Sám zákon o komoditních burzách nepovažuje odnětí licence za správní delikt, ale zařazuje jej pod státní dozor (§ 33 až § 35). Správní delikty upravuje až v navazujících ustanoveních § 36 až § 36b, organizování obchodů v rozporu s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách ostatně považuje za správní delikt, za který je možno komoditní burze udělit pokutu maximálně do výše 5 000 000 Kč.

[90] V této souvislosti lze odkázat také na závěry Evropského soudu pro lidská práva, který v rozsudku ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, stížnost č. 10873/84, Series A, č. 159, dospěl k závěru, že odnětí povolení nabízet alkoholické nápo-

je v restauračním zařízení není trestním obviněním ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Jakkoliv může být odnětí povolení přísným opatřením, nemůže být považováno za sankci v trestním slova smyslu, a to i za předpokladu, že je spojeno s chováním držitele povolení.

[91] K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 5. 2012, čj. 4 As 39/2011-107, kde konstatoval, že zrušení rozhodnutí o povolení dovozu přípravku na ochranu rostlin není správním trestáním.

[92] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou rozporu odnětí povolení se zásadou proporcionality. Pokud dojde v činnosti burzy k dlouhodobým zásadním pochybením, je odnětí státního povolení namístě. V úvahu je třeba brát veřejný zájem na řádném fungování komoditních burz a zájem účastníků burzovních obchodů na tom, aby obchodování probíhalo v souladu se zákonem a za skutečné tržní ceny. V této souvislosti lze odkázat na důvodovou zprávu k zákonu č. 247/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon o komoditních burzách, kde je uvedeno následující: „*Státní dozor má podle dosavadních právních předpisů relativně slabé možnosti odebrání licencí (státního povolení), resp. přísnější kontroly u těch komoditních burz, které porušují zákon nebo statut. Státní dozor tak nemůže efektivně ovlivnit existenci neobchodujících komoditních burz, tedy možných burz pro forma, stejně jako složité reaguje na situace, kdy někdo sice činnost provozuje, ale závadně. [...] Z důvodu ochrany trhu s komoditami, kde v některých případech mají komodity strategický význam a ovlivnění trhu s nimi by mohlo mít negativní hospodářské dopady, je zájmem, aby obchod s komoditami zastřešovaly pouze osoby, jež mají alespoň minimální předpoklady po stránce finanční, materiální, personální a organizační.*“ Rovněž lze odkázat na důvodovou zprávu k zákonu o komoditních burzách, kde je mj. uvedeno následující: „*Zvýšený zájem státu se projevuje nejen v metodě právní regulace, ale i v zavedení koncesního systému pro vznik burzy.*“

Burza může vzniknout jen v mezích státního povolení. V pravomoci státních orgánů je i jmenovat část členů burzovní komory. Ve státním dozoru nad činností burzy, jež je vykonáván prostřednictvím burzovního komisaře, v možnostech státu pozastavit realizaci rozhodnutí burzovních orgánů, pozastavit burzovní obchody, omezit či odejmout povolení k provozování burzy a v možnostech použití správních sankcí vůči osobám zúčastněným na burzovních obchodech se projevují veřejnoprávní aspekty právní regulace postavení burzy a burzovních obchodů. [...] V zájmu ochrany účastníků burzovních obchodů, zvyšování důvěry k němu a vzhledem k tomu, že burza se má konstituovat jako soukromoprávní subjekt, navrhuje se zavést státní dozor nad činností burzy prostřednictvím institutu burzovního komisaře a jeho zástupce, který burzovního komisaře zastupuje v době jeho nepřítomnosti v plném rozsahu jeho práv a povinností.“

[93] Odnětí povolení je adekvátním prostředkem k tomu, aby bylo zajištěno, že na burzách organizované obchody budou probíhat v souladu se zákonem. To je v zájmu jak státu, tak samotných účastníků burzovních obchodů.

E) Překvapivost odnětí povolení

[94] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že čistě ze subjektivního hlediska pro ni bylo zahájení řízení o odnětí povolení překvapivé, neboť žádné z pochybení, jejichž posouzení náleželo do působnosti žalovaného, nenaplnilo důvody pro okamžitě odebrání povolení (viz níže).

[95] V obecné rovině je však nutné připomenout, že v případě aplikace § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách není správní orgán povinen komoditní burzu před zahájením správního řízení o odnětí povolení informovat o zjištěných nedostatcích, či stanovovat lhůtu k nápravě. Taková povinnost není uložena ani burzovnímu komisaři. Provozovatel burzy nemá žádný „nárok“ na to, aby byl o pochybeních majících za následek odebrání povolení před zahájením správního řízení informován a byla mu poskytnuta lhůta k nápravě.

[96] Závěr městského soudu, že „posledním varováním“ mělo být pro stěžovatelku zahájení správního řízení a že pokud by pochybení odstranila, mělo být řízení o odnětí povolení zastaveno, Nejvyšší správní soud nesdílí. Z § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách je zcela jednoznačné, že zjištěná pochybení musí způsobovat, že obchody v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení nebyly organizovány v souladu s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. Případné napravení zjištěných pochybení v době po zahájení správního řízení již nemůže mít jakýkoliv vliv na obchody v období 12 měsíců před zahájením správního řízení. Dodatečná náprava nemůže mít vliv na povinnost povolení k provozování burzy odejmout a není důvodem pro zastavení řízení o odnětí povolení.

[97] Stěžovatelka dále namítá, že dle výkladu městského soudu by žalovaný mohl zrušit komoditní burzu za situace, kdy by si byl vědom určitého pochybení, avšak v průběhu 12 měsíců by na ně neupozornil. Takový výklad považuje za rozporný se zásadami správního řízení a ústavním pořádkem. Pokud se Nejvyšší správní soud s výkladem městského soudu ztotožní, navrhuje, aby věc předložil k posouzení Ústavnímu soudu z důvodu rozporu § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách s ústavním pořádkem.

[98] Nejvyšší správní soud v prvé řadě odkazuje na příslušnou judikaturu Ústavního soudu. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, č. 117/2003 Sb. ÚS, uvedl, že „[p]odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpcie správnosti aktu veřejné moci.“

[99] „Z ústavněprávních hledisek je proto stěžít akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné a jednání jednotlivce protizákonné. Takovým aktem totiž orgán státu narušuje princip důvěry jednotlivce v rozhodovací činnost státu a v akty státu. Takový postup je z ústavněprávních hledisek tím méně přijatelný, pokud takový závěr směřuje k tíži jednotlivce v podobě nastoupené sankce za protiprávní stav. Nelze na jedné straně konstatovat protizákonnost jednání jednotlivce, a na druhé straně zcela odhlížet od toho, že takovou nezákonnost autoritativně stvrdil stát svým rozhodnutím. Tento postup svědčí o libovůli rozhodujícího orgánu veřejné moci a dostává se tak za meze stanovené čl. 2 odst. 2 [Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny totiž není toliko příkazem pro výkon státní moci v hranicích vymezených kompetencí, nýbrž dopadá i na způsob jejich výkonu.“ [nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02, č. 169/2004 Sb. ÚS].

[100] Z uvedeného lze dovodit, že za situace, kdy správní orgán protiprávní jednání skutečně aprobuje, není následně možné z důvodu tohoto jednání původce protiprávního jednání sankcionovat či mu odejmout povolení podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Jak případná sankce, tak odnětí povolení by za takové situace byly v rozporu se zásadou ochrany dobré víry v jednání veřejné moci. V úvahu by proto přicházelo nejprve vytknutí pochybení a až v případě, že by toto pochybení nebylo napraveno, by bylo možné přistoupit k odnětí povolení (musel by tedy být aplikován postup dle § 35 odst. 1 a 2 zákona o komoditních burzách). Pokud však jednáním provozovatele burzy dojde ke splnění podmínek pro odnětí povolení, aniž by takové jednání

bylo státní mocí jednoznačně aprobováno, není odebrání povolení v rozporu s ústavním pořádkem.

[101] V posuzované věci se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat tím, zda k uvedené situaci došlo, neboť, jak je podrobně uvedeno v následující části odůvodnění, vytýkaná pochybení neshledal jako dostatečná pro naplnění § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

F) Sídlo stěžovatelky

[102] Ve vztahu k sídlu stěžovatelky městský soud v napadeném rozsudku uvedl mj. následující: „Žalobkyni je vytýkáno, že v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení dokumentace, což doslovně uvedla přímo žalobkyně (její statutární orgán). Tento fakt přitom žalobkyně v podané žalobě nijak nezpochybnila.“

[103] Stěžovatelka v kasační stížnosti naopak namítá, že závěr o nedostatečném zajištění prostor zpochybnila, a to jak v žalobě, tak v replice. Kancelář využívaná stěžovatelkou tvoří samostatný a stavebně oddělený uzamykatelný prostor.

[104] V podané žalobě stěžovatelka na s. 9 uvedla mj. následující: „I přes odůvodnění námitek proti rozhodnutí [I. stupně] uvedených v rozkladu žalobkyně, kde bylo zejména uvedeno, že kancelář, kterou žalobkyně využívá, tvoří samostatný a stavebně oddělený prostor, který je možno uzamknout (a který je pochopitelně v době nepřítomnosti burzovního aparátu uzamykán), a tím znepřístupnit od ostatních prostor v budově, setrvává ministr na stanovisku, že sídlo žalobkyně je sdílené s dalšími subjekty, v důsledku čehož údajně nemá být možno zabezpečit bezpečné uložení relevantní dokumentace burzy“. S touto dezinterpretací žalobkyně zásadně nesouhlasí. V rámci rozkladu byly předloženy důkazy, zejména podnájemní smlouva s Českou asociací podnikatelů v lesním hospodářství, z nichž jednoznačně vyplývá, že přestože sídlí v budově, v níž má sídlo několik dalších subjektů, jde v případě žalobkyně o samostatné nebytové prostory, které jsou stavebně

odděleny od ostatních prostor a jsou uzamykatelné. Pokud ministr tyto důkazy zcela opomíjí, jedná se v dané části o rozhodnutí, které by bylo možno zrušit i bez nařízení jednání ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., když zcela evidentně skutkový stav, který vzal ministr za základ rozhodnutí o rozkladu, je v rozporu se spisem.“

[105] V replice ze dne 18. 6. 2014 stěžovatelka uvedla, že „[ú]čelovost argumentace žalovaného je evidentní i ze s. 9 vyjádření, kde žalovaný cituje konstatování předsedy burzovní komory. Žalobkyně již několikrát uváděla, že kromě svých výlučných kancelářských prostor využívá v daném objektu i společné prostory – toalety, chodby, kuchyňku a jednací místnost. Předseda komory konstatoval, že v jednací místnosti nemohou být uloženy dokumenty Komoditní burzy Praha, neboť tato jednací místnost je sdílena s jinými [společnostmi]. To však neplatí pro samotné kancelářské prostory Komoditní burzy Praha. Ty jsou užívány výlučně žalobkyní a veškeré zákonem požadované dokumenty komoditní burzy jsou také uloženy a zamčeny v těchto prostorách.“

[106] Z výše uvedeného je zcela zřejmé, že městský soud vyšel z nesprávného předpokladu. Závěr, že v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení dokumentace, stěžovatelka jednoznačně zpochybnila. I pokud by bylo shledáno, že v sídle burzy nelze zajistit bezpečné uložení dokumentace, nelze z tohoto bez dalšího dovozovat, že byly naplněny důvody pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

[107] Soud nezpochybňuje důležitost bezpečného uložení burzovní dokumentace tak, aby byla vyloučena manipulace nepovolaných osob s touto dokumentací. Je však nutno připomenout, že zákon o komoditních burzách nikde nestanoví, že veškerá dokumentace komoditní burzy musí být uložena v jejím sídle. Výjimkou jsou samozřejmě dokumenty v zákoně o komoditních burzách výslovně zmíněné, které musí být zpřístupněny k nahlédnutí v sídle burzy dle § 8a odst. 1 písm. e) a g) či § 27 odst. 7 zákona o komoditních burzách (tyto dokumenty však byly

v sídle stěžovatelky burzovnímu komisaři předloženy, jak vyplývá z protokolu ze dne 23. 4. 2013). Dokumentaci, která nemusí být zpřístupněna v sídle burzy, je možné bezpečně uložit i mimo toto sídlo, např. v pronajatých prostorách. Z uvedené skutečnosti proto nelze dovozovat závěr o nedostatečném organizačním a materiálním předpokladu pro provoz burzy.

[108] Pro aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách musí nastat situace, kdy burzovní obchody nebyly ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Soud neshledal příčinnou souvislost mezi vytýkaným pochybením spočívajícím v nedostatečném zabezpečení sídla stěžovatelky a řádností či průběžností organizace obchodů ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení. To, že sídlo stěžovatelky není dostatečně zabezpečeno (a nebyla tam uložena veškerá burzovní dokumentace), bez dalšího neznamená, že nebyly obchody v uvedeném časovém období organizovány řádně či průběžně (navíc za situace, kdy obchodování probíhá elektronicky). Správní orgány žádnou podrobnější argumentaci (a důkazní materiál) stran vlivu nedostatečného zabezpečení sídla na řádnost či průběžnost organizace obchodů v období 12 měsíců před zahájením správního řízení nepřináší. Správní orgány ve svých rozhodnutích ostatně ani podrobněji nevymezují, jaké konkrétní dokumenty nebyly z důvodu nedostatečného zabezpečení uloženy v sídle stěžovatelky.

[109] S ohledem na výše uvedené soud neshledal naplnění podmínek § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách z důvodu nemožnosti bezpečného uložení dokumentace v sídle stěžovatelky.

G) Burzovní aparát, generální sekretář, kontrolní činnost a čestnost burzovních obchodů

[110] Podle § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách je podmínkou pro udělení povolení k provozování burzy mj. to, že „zakladatelé doloží, že burza bude mít ke

dni zahájení provozu dostatečné finanční, materiální, personální a organizační předpoklady pro provozování burzy vzhledem k předpokládanému rozsahu činnosti a zaměření burzy“.

[111] Funkce generálního sekretáře burzy je upravena v § 16 zákona o komoditních burzách. Dle odstavce 1 tohoto ustanovení je generální sekretář burzy „*volen na zasedání burzovní komory na návrh předsedy burzovní komory. Kandidát na funkci generálního sekretáře burzy je vybírán konkursem.*“ Odstavec 2 uvádí, že „*[g]enerální sekretář burzy je zaměstnancem burzy a po dobu výkonu své funkce nesmí bez předchozího písemného souhlasu burzy provozovat podnikatelskou činnost, být v zaměstnaneckém nebo jiném obdobném poměru ani být členem statutárních a dozorčích orgánů právnických osob zabývajících se podnikatelskou činností*“. Dle odstavce 3 „*[g]enerální sekretář burzy a) řídí činnost burzovního aparátu i všech ostatních zaměstnanců burzy, b) připravuje podklady pro zasedání burzovní komory, c) uveřejňuje závěry a sdělení burzovní komory, d) dbá na zachovávání pořádku na burzovních shromážděních a je oprávněn vykázat osoby, které ruší pořádek a nedbají jeho pokynů, e) plní další úkoly, kterými jej pověřil statut, zasedání burzovní komory nebo předseda burzovní komory*“. Dle odstavce 4 „*[g]enerální sekretář burzy má právo účastnit se s hlasem poradním zasedání valné hromady, burzovní komory a burzovních výborů*“.

[112] Funkce generálního sekretáře burzy je obligatorní funkcí pro každou burzu. Zákon o komoditních burzách funkcí generálního sekretáře výslovně upravuje a uvádí, že generální sekretář je zaměstnancem burzy. Argumentace stěžovatelky, že funkce generálního sekretáře nemusí být zřízena či nemusí být dlouhodobě obsazena, postrádá zákonný podklad. Pokud tedy stěžovatelka neměla generálního sekretáře od počátku roku 2011, došlo nepochybně k porušení zákona o komoditních burzách.

[113] Co se týče burzovního aparátu (personální zabezpečení burzy), musí tento s od-

kazem na § 5 odst. 2 písm. c) zákona o komoditních burzách odpovídat rozsahu činnosti a zaměření burzy. Počet zaměstnanců burzy bude záležet na konkrétních okolnostech (např. na objemu obchodů, na tom, zda jsou obchody organizovány elektronicky, či nikoliv). Je však nezbytné, aby byl počet zaměstnanců dostatečný pro zajištění provozu burzy v souladu se zákonem (aby byly obchody organizovány řádně a průběžně, byla zajištěna kontrolní činnost atd.). V souladu se zákonem může být i situace, kdy má burza pouze jednoho zaměstnance, a to generálního sekretáře, pokud tento v součinnosti s orgány burzy zvládá zabezpečit činnost burzy.

[114] Jak již bylo několikrát uvedeno výše, pro aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách musí nastat stav, kdy burzovní obchody nebyly ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Ač stěžovatelka porušila zákon dlouhodobým neobsazením funkce generálního sekretáře, správní orgány ve svých rozhodnutích neidentifikovaly žádná konkrétní pochybení, z nichž by vyplývalo, že obchody nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení v uvedeném časovém období. Správní orgány nepřinesly žádná konkrétní tvrzení a důkazy o tom, že by předseda burzovní komory nezvládal vykonávat činnost generálního sekretáře (předseda burzovní komory dle statutu vykonává práva a povinnosti generálního sekretáře do doby jeho zvolení). Z napadených rozhodnutí nelze v souvislosti s neobsazením funkce generálního sekretáře žádným způsobem dovést, že by burzovní obchody ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení nebyly organizovány řádně, průběžně či v rozsahu uděleného povolení. Ustanovení § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách dlouhodobým neobsazením funkce generálního sekretáře naplněno nebylo.

[115] Ohledně kontrolní činnosti dospěly správní orgány k závěru, že je tato ve své podstatě znemožněna v důsledku absence generálního sekretáře a dalších zaměstnanců burzy. Vycházely z čl. 10 odst. 1 Pravidel členství,

dle kterého je Komoditní burza Praha „*oprávněna provádět kontrolu, zda člen dodržuje a splňuje všechny podmínky členství stanovené Zákonem, Statutem a Pravidly členství. Člen takovouto kontrolu pracovníkům Komoditní burzy Praha vybaveným pověřením předsedy Komory umožní.*“ Městský soud dospěl k závěru, že nelze považovat za dostatečně efektivní kontrolu případ, kdy předseda burzovní komory, který je zároveň zaměstnancem a členem statutárního orgánu společnosti ENERGOWOOD CZ, na tohoto dohodce dohlíží a kontroluje jeho činnost.

[116] Dle § 8a odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách je burza povinna průběžně kontrolovat, zda jsou členy burzy, dohodci a jinými osobami oprávněnými k burzovním obchodům, plněny povinnosti jim stanovené zákonem, statutem a vnitřními předpisy burzy. Jednotlivé kontrolní pravomoci zákon o komoditních burzách dává burzovní komoře [§ 12 odst. 2 písm. a), f), h) a k) a § 32] a předsedovi burzovní komory [§ 15 odst. 1 písm. d)]. Samozřejmě má kontrolní pravomoci i burzovní komisař jmenovaný příslušným orgánem státní správy (§ 33 a § 34 zákona o komoditních burzách). Pravidla členství ve výše citovaném článku přenesla kontrolní pravomoci i na „*pracovníky*“ Komoditní burzy Praha. To však ještě neznamená, že by kontrolu nebyl oprávněn provádět předseda burzovní komory či jiní členové burzovní komory, resp. burzovní komora jako celek. Z toho, že stěžovatelka nemá žádné zaměstnance, tak nelze bez dalšího automaticky dovozovat, že by kontrola byla zne-možněna nebo že by tato kontrola absentovala. Pro případný závěr o absenci kontrolní činnosti by bylo nutné zjistit, zda je, či není kontrolní činnost prováděna členy burzovní komory či jejím předsedou. Ohledně této otázky však jakékoli závěry v rozhodnutích správních orgánů chybí.

[117] Co se týče závěru městského soudu, je nutné konstatovat, že dohodce a člen burzy ENERGOWOOD CZ (jehož zaměstnancem a členem statutárního orgánu je předseda burzovní komory) mohl být kontrolován jiným členem burzovní komory, nikoliv výluč-

ně jejím předsedou. Ostatně zákon o komoditních burzách výslovně v § 11 odst. 4 uvádí mj. následující: „*Členem burzovní komory může být jen člen burzy. V případě člena burzy, který je právníckou osobou, může být členem burzovní komory jen fyzická osoba, která je statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu této právnícké osoby.*“ Z uvedeného je zřejmé, že člen burzovní komory bude mít vždy vazbu na některého člena burzy. Je tedy zcela v souladu se zákonem, pokud je předseda burzovní komory zároveň členem statutárního orgánu člena burzy.

[118] Správní orgány z absence kontrolní činnosti dovozovaly porušení § 8a odst. 1 písm. c) zákona o komoditních burzách. Porušení tohoto ustanovení není důvodem pro odnětí povolení bez předchozího upozornění dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách. Odejmut povolení podle uvedeného ustanovení lze pouze v případě, že ve 12 měsících předcházejících zahájení správního řízení nebyly obchody organizovány v souladu s § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách, tj. řádně, průběžně a v rozsahu uděleného povolení.

[119] Čestnost burzovních obchodů je upravena v § 25 zákona o komoditních burzách. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení musí být při burzovních obchodech „*všem účastníkům dostupné ve stejnou dobu stejné informace o skutečnostech významných pro vývoj kursů komodit, s nimiž je na burze obchodováno.*“

[120] Žalovaný v rozhodnutí I. stupně ohledně čestnosti burzovních obchodů uvedl následující: „*Úkoly spojené s osobou generálního sekretáře plní předseda burzovní komory Komoditní burzy Praha, který je v pracovním nebo jiném smluvním vztahu se členem burzy (HLDS). Přitom v čl. 1 odst. 7 Pravidel burzovních obchodů je uvedeno, že [g]enerální sekretář burzy a zaměstnanci Komoditní burzy Praha mají právo na veškeré informace související se zabezpečením průběhu a zpracováním výsledků burzovního shromáždění. Kdežto členové komory (viz čl. 1 odst. 5 Pravidel burzovních obchodů), mají v rámci burzovního shromáždění právo*

na získávání průběžných a závěrečných informací výsledků obchodování a informací vyplývajících z jejich pravomocí stanovenými Zákonem, Statutem a Pravidly Komoditní burzy Praha'. *Tímto jasně definovaným přístupem k informacím je vyloučeno spojení funkce předsedy burzovní komory s funkcí generálního sekretáře burzy v záležitostech, které jsou vyhrazeny, s ohledem na dodržení principu čestnosti obchodů a zajištění důvěrnosti a mlčenlivosti, jen a pouze burzovnímu aparátu, což dále podtrhuje čl. 1 odst. 9 písm. a) Pravidel burzovních obchodů, ve kterém je uvedeno, že, [č]estnost burzovních obchodů je na Komoditní burze Praha zajištěna monitorováním jednotlivých transakcí ze strany Komoditní burzy Praha a systémem kontroly dodržování zákona zaměstnanci Komoditní burzy Praha'. *Burza se dopouští v rozporu s § 25 zákona o komoditních burzách porušení principu čestnosti burzovních obchodů, a to vzhledem ke zřejmému střetu zájmů spočívajícím ve výkonu činností náležejících ze zákona o komoditních burzách generálnímu sekretáři jinou osobou, navíc při úplné absenci jakýchkoliv dalších zaměstnanců burzy, kteří by měli zajišťovat výkon jednotlivých činností burzy. Střet zájmů se dotýká článku 9 (Vztah k zaměstnancům Komoditní burzy Praha) Pravidel členství, ve kterém je zakotveno, že, člen nezaměstná v pracovním nebo jiném smluvním poměru zaměstnance Komoditní burzy Praha, a to bez ohledu na to, zda je v rámci takového vztahu vyplácena mzda nebo odměna, či nikoli'. Z tohoto ustanovení vyplývá, že Komoditní burza Praha, resp. její orgány, si je plně vědoma rizika střetu zájmů spočívajících v zaměstnání zaměstnance Komoditní burzy Praha členem burzy. Stejně riziko ovšem nastává i v případě, kdy Komoditní burza Praha nemá zaměstnance a vše vykonává předseda burzovní komory, který je zaměstnancem člena burzy.*"*

[121] V rozhodnutí ministra zemědělství je ve vztahu k čestnosti burzovních obchodů uvedeno: „V souvislosti s čestností burzovních obchodů [Komoditní burzy Praha] v rozkladu podotýká, že, [m]inisterstvo v té-

to části odůvodnění rozhodnutí neuvádí žádný konkrétní případ, kdy by došlo k porušení čestnosti burzovního obchodu' a *popsaný stav považuje za 'abstraktní'. Nutno podotknout, že s přihlédnutím k funkci a postavení komoditní burzy, tedy prostředí, kde mají být organizovány obchody na zcela transparentní a stabilní bázi, nelze žádnou skutečnost týkající se čestnosti burzovních obchodů považovat za abstraktní. Popřen by tím totiž byl samotný princip fungování komoditní burzy. Záležitosti týkající se čestnosti burzovních obchodů jsou v případě [Komoditní burzy Praha] systémovým porušením, jak je podrobně a ilustrativním způsobem (odkazem na zákon o komoditních burzách a jednotlivé interní předpisy) analyzováno v odůvodnění rozhodnutí ministerstva. Pokud [Komoditní burza Praha] neshledává střet zájmů v situaci, kdy činnost generálního sekretáře vykonává předseda burzovní komory, který je zároveň zaměstnancem člena a soukromého dohodce burzy, čímž je narušena čestnost burzovních obchodů s ohledem na možné využívání získaných informací ve prospěch třetích osob a dochází tím k faktickému porušování nejen zákona o komoditních burzách, ale i vlastních interních burzovních předpisů, je činnost takové burzy ohrožením komoditního trhu jako takového.*"

[122] Městský soud vyšel v napadeném rozsudku z úvahy, že stav, kdy „činnost členů burzy a dohodců v podstatě není kontrolována (resp. jejich kontrola je toliko navenek deklarována), pak nepochybně znamená porušení principu čestnosti burzovních obchodů“.

[123] Podle § 25 odst. 3 zákona o komoditních burzách „[o]soby, které mají ze svého zaměstnání nebo postavení na burze dříve než ostatní účastníci burzovního obchodu informace o skutečnostech, které mohou ovlivnit vývoj kursů komodit a komoditních derivátů, s nimiž je na burze obchodováno, nesmějí uzavírat obchody s těmito komoditami a komoditními deriváty nebo tyto informace využít ve prospěch jiných osob, dokud se tyto informace nestanou veřejně známými; dále nesmějí vědomě rozšiřovat

nepravdivé zprávy, které by mohly mít vliv na vývoj kursů komodit a komoditních derivátů, s nimiž je na burze obchodováno, nebo poškodit účastníky trhu“.

[124] Podle § 25 odst. 4 zákona o komoditních burzách „[č]lenové burzy a burzovní komory, jakož i zaměstnanci burzy jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které získali ze svého postavení a které mají význam pro vývoj kursů komodit, s nimiž je na burze obchodováno“.

[125] Čestnost burzovních obchodů považuje Nejvyšší správní soud za jeden ze stěžejních principů fungování komoditních burz. Pokud dojde k narušení čestnosti burzovních obchodů, nepochybně to znamená, že takovéto obchody nebyly organizovány řádně ve smyslu § 8a odst. 1 písm. a) zákona o komoditních burzách. V případě zjištění rozsáhlého porušení čestnosti burzovních obchodů v období 12 měsíců předcházejících zahájení správního řízení by bezesporu byly naplněny podmínky pro aplikaci § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách.

[126] Úvaha městského soudu, že absentující kontrolní činnost sama o sobě znamená porušení principu čestnosti burzovních obchodů, je poněkud zjednodušující. To, že není činnost členů burzy a dohodců kontrolována prostřednictvím zaměstnanců burzy, totiž automaticky neznamená, že by někteří účastníci burzovních obchodů měli přednostní přístup k informacím, nebo že by osoby, které mají ze svého zaměstnání nebo postavení na burze přednostní přístup k informacím, tyto informace využívali ve prospěch jiných osob či sami uzavírali obchody.

[127] Správní orgány vyšly při svém závěru o porušení čestnosti burzovních obchodů z několika ustanovení Pravidel burzovních obchodů, z nichž dovozovaly, že rozdílným přístupem k informacím zakotveným v těchto ustanoveních mezi zaměstnanci stěžovatelky (včetně generálního sekretáře) a členy burzovní komory je vyloučeno spojení funkce generálního sekretáře a předsedy burzovní komory. Jelikož předseda burzovní komory vykonával práva a povinnosti generálního

sekretáře, došlo k narušení čestnosti burzovních obchodů.

[128] Takové závěry jsou nedostatečné a nepřezkoumatelné. Pouze ze znění tří ustanovení Pravidel burzovních obchodů nelze dovozovat, že fakticky došlo k porušení čestnosti burzovních obchodů organizovaných ve 12 měsících před zahájením správního řízení. Správní orgány se nijak nezabývaly skutečným stavem, tj. k jakým konkrétním informacím měl předseda burzovní komory tím, že vykonával současně i funkci generálního sekretáře burzy, přednostní přístup, zda tyto informace využíval ve prospěch jiných osob, či zda sám uzavíral obchody (jakým způsobem tedy docházelo k porušení § 25 zákona o komoditních burzách). Z pouhého znění několika ustanovení Pravidel burzovních obchodů nelze bez zjištění skutečného stavu věci dospět k závěru, že organizované burzovní obchody nebyly čestné.

[129] Správní orgány na jedné straně připoustí, že je možné, aby funkce generálního sekretáře burzy byla krátkodobě neobsazena s tím, že práva a povinnosti generálního sekretáře vykonává předseda burzovní komory (ustanovení tohoto znění je obsaženo ve statutu burzy schváleném žalovaným), na druhé straně dovozují porušení čestnosti burzovních obchodů z toho, že předseda burzovní komory vykonává činnost generálního sekretáře. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z jakého důvodu v případě krátkodobého výkonu funkce generálního sekretáře předsedou burzovní komory k narušení čestnosti burzovních obchodů nedochází.

[130] Nad rámec uvedeného považuje soud za nutné poukázat na to, že postup žalovaného u pochybení týkajícího se obsazení funkce generálního sekretáře naplňuje znaky situace rozporné se zásadou ochrany dobré víry. Generální sekretář burzy byl ze své funkce odvolán na zasedání burzovní komory dne 18. 1. 2011, pro jeho odvolání hlasovali i členové burzovní komory jmenovaní žalovaným. Rovněž burzovní komisař jmenovaný žalovaným byl tomuto jednání přítomen. V následujících letech pak ani burzovní komisař, ani žádný z členů burzovní komory jmenovaných žalo-

vaným nepožadoval, aby byla funkce generálního sekretáře znovu obsazena. Stěžovatelka byla v dobré víře, že postupuje v souladu se zákonem, když generální sekretář jmenován není a jeho činnost za něj vykonává předseda burzovní komory (ustanovení statutu, dle něhož v případě neobsazení funkce generálního sekretáře jeho práva a povinnosti vykonává předseda burzovní komory, bylo rovněž schváleno žalovaným).

H) Obchodní systém, nahrazování závěrkových listů smlouvami

[131] Dalšími z důvodů pro odnětí povolení dle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o komoditních burzách byly výtky týkající se obchodního systému pro obchodování s průmyslovými komoditami a výtky týkající se postupu dohodce eCENTRE (nahrazování závěrkových listů smlouvami). Uvedené výtky se týkají obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Žalovaný není oprávněn odejmout povolení pro provozování burzy (se zemědělskými komoditami) stěžovatelce z důvodů, které se týkají pouze obchodování s komoditami spadajícími do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. V otázkách obchodování s těmito komoditami totiž není žalovaný příslušným orgánem státní správy. Nejvyšší správní soud se proto uvedenými výtkami věcně nezabýval.

[132] V projednávané věci nebyl naplněn žádný z důvodů pro odnětí povolení k provozování burzy, což odůvodňuje zrušení rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Současně byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí ministra zemědělství a rozhodnutí I. stupně. (...)

IV. Závěr

[135] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před městským soudem dány důvody pro to, aby bylo zrušeno rozhodnutí ministra zemědělství a rozhodnutí I. stupně, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady uvedených rozhodnutí nikterak zhojit. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozsudku městského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil také rozhodnutí ministra zemědělství a rozhodnutí I. stupně a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, jsou správní orgány za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány.

Loterie: okolnosti umožňující zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry; pravomoc obce regulovat provoz výherních hracích přístrojů

k § 43 odst. 1 a § 50 odst. 3 a 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákonů č. 149/1998 Sb. a č. 300/2011 Sb. (v textu jen „loterní zákon“)

k § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 313/2002 Sb.

Povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry vydané podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, lze zrušit, nastanou-li nebo vyjdou-li dodatečně najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit (§ 43 odst. 1 zákona o loteriích a jiných podobných hrách), přičemž může jít nejen o okolnosti skutkové povahy, ale též o okolnosti rázu právního. Takovou okolností může být vydání obecně závazné vyhlášky, která

v místě, kde byl povolen provoz interaktivního videoloterního terminálu, provozování loterií a jiných podobných her zakazuje [§ 50 odst. 4 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, resp. obecně § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32)

Prejudikatura: č. 1895/2009 Sb. NSS, č. 2525/2012 Sb. NSS a č. 2765/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 119/2011 Sb., č. 202/2011 Sb., č. 293/2011 Sb., č. 328/2011 Sb., č. 112/2013 Sb., č. 75/2013 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2315/12), č. 110/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2336/12) a č. 120/2013 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2335/12); rozsudky Soudního dvora ze dne 26. 2. 2013, *Łklagaren proti Hansi Łkerbergu Franssonovi* (C-617/10), ze dne 26. 9. 2013, *Texdata Software GmbH* (C-418/11), ze dne 10. 7. 2014, *Julian Hernández a další* (C-198/13) a ze dne 17. 7. 2014, *Milica Široká proti Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky* (C-459/13).

Věc: Akciová společnost SYNOT TIP proti Ministerstvu financí o zrušení povolení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný na základě podnětu statutárního města Brna vydal dne 26. 2. 2013 z moci úřední rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), kterým zrušil několik svých dřívějších rozhodnutí vydaných postupně v letech 2008–2010. Předmětnými rozhodnutími žalovaný původně povolil žalobkyni provozovat loterii nebo jinou podobnou hru na adrese Vranovská 841/39, Brno, a to prostřednictvím tzv. jiných technických herních zařízení (šlo jednak o terminály centrálního loterního systému a dále o vícemístné herní zařízení). Důvodem ke zrušení předmětných rozhodnutí byl fakt, že na téže ulici ve vzdálenosti 40 metrů od budovy, kde bylo povoleno provozování loterie, se nachází školské zařízení, konkrétně Základní umělecká škola, se sídlem Vranovská 841/39, Brno. Podle právní úpravy obsažené v zákoně o loteriích a účinné v době, kdy žalovaný vydal předmětná povolení, bylo nepřipustné povolit provozování výherních hracích přístrojů v sousedství škol a školských zařízení. Jelikož základní umělecká škola se na daném místě nachází od roku 1920, přistoupil žalovaný ke zrušení nezákonně vydaných povolení podle § 43 odst. 1 loterního zákona, který umožňuje zrušit vydané povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí I. stupně rozklad. V něm především namítala, že žalovaný měl až do 16. 8. 2010 za to, že § 17

odst. 11 loterního zákona se aplikuje pouze na výherní hrací přístroje ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona povolované obcemi, nikoliv na jiná technická herní zařízení povolovaná žalovaným podle § 50 odst. 3 loterního zákona. Teprve následně žalovaný svou praxi změnil. Navíc § 17 odst. 11 loterního zákona byl s účinností od 1. 1. 2012 zrušen, takže v době vydání rozhodnutí I. stupně už jej žalovaný nemohl aplikovat vůbec. Statutární město Brno pak podle svého vlastního vyjádření omezovalo na svém území obecně závaznou vyhlášku pouze provozování výherních hracích přístrojů, jiná technická zařízení začalo regulovat až od 9. 7. 2011, tedy nikoliv v době vydání zrušených povolení.

Ministr financí jako osoba stojící v čele žalovaného zamítl podaný rozklad dne 9. 7. 2013 (dále jen „rozhodnutí o rozkladu“). Žalobkyně nebyla úspěšná ani v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí o rozkladu, neboť Městský soud v Praze její žalobu zamítl rozsudkem ze dne 7. 10. 2014, čj. 11 Af 38/2013-53, jako nedůvodnou.

Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozsudku.

Za nepřezkoumatelný považuje stěžovatelka rozsudek městského soudu pro nedostatek důvodů. Městský soud se podle ní jen ztotožnil s argumentací žalovaného a neshle-

dal důvod k ní cokoliv dodávat. Nezhlednil stěžovatelkou namítanou zásadu proporcionality, podle níž je třeba v případech kolize dvou základních práv využít všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich (v daném případě jde podle stěžovatelky o kolizi veřejného zájmu na ochraně veřejného pořádku a stěžovatelčina práva vlastnického a práva svobodně podnikat) – k tomu stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb. Konečně stěžovatelka zpochybnila jako irelevantní polemiku městského soudu s tím, jak bylo loterním zákonem v minulosti vymezeno postavení interaktivních videoloterních terminálů. Stav platné právní úpravy nelze stěžovatelce jakkoliv přičítat k tíži, a navíc odlišnost výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterních terminálů akceptovala i judikatura (k tomu stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2013, čj. 2 Afs 29/2013-34).

Nezákonnost spatřuje stěžovatelka v tom, že městský soud aproboval postup žalovaného, který své rozhodnutí opřel o již neúčinné ustanovení zakazující provoz výherních hracích přístrojů v sousedství školských zařízení (§ 17 odst. 11 loterního zákona), a naopak pomínil účinné zákonné ustanovení, které jej nahradilo a zakazuje již provoz těchto přístrojů jen ve školských zařízeních samotných (§ 50 odst. 5 loterního zákona). Stěžovatelka k tomu citovala z rozhodnutí žalovaného v jiné věci, kde naopak vydal povolení k provozu herního zařízení v obci Tupesy navzdory blízkosti školy právě s odvoláním na § 50 odst. 5 loterního zákona. Původní ustanovení (§ 17 odst. 11 loterního zákona) bylo navíc podle stěžovatelky i v době své účinnosti aplikovatelné pouze na výherní hrací přístroje (ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona), nikoliv na jiná technická herní zařízení, jaká provozuje stěžovatelka. U nich žalovaný případnou blízkost školského zařízení posuzoval v rámci širšího hodnocení souladu jejich provozu s veřejným pořádkem (§ 4 odst. 2 loterního zákona). Toto posouzení žalovaný v dané věci provedl již při vydání původních povolení a nesoulad s veřejným pořádkem z důvodu blízkosti základní umělecké školy

neshledal. Zrušení vydaných povolení tak nevyhází z žádné nové okolnosti, ať již nově nastalé nebo nově vyšlé najevo, nýbrž pouze ze změny právního hodnocení žalovaného. Takováto změna právního náhledu nemůže působit zpětně a vést k rušení již vydaných rozhodnutí, jejichž platnost byla stanovena do 31. 12. 2017. V této souvislosti stěžovatelka ve své kasační stížnosti obsáhle pojednala o zásadě ochrany dobré víry a legitimního očekávání, k čemuž citovala nálezy Ústavního soudu (ze dne 5. 12. 2001, sp. zn. I. ÚS 535/2000, č. 193/2001 Sb. ÚS, ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/2001, č. 117/2003 Sb. ÚS, ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06, č. 217/2007 Sb. ÚS, ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb., ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, č. 278/2004 Sb., ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, č. 242/2010 Sb., ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb., ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, č. 278/2004 Sb.), a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek velkého senátu ze dne 22. 6. 2004, *Broniowski proti Polsku*, stížnost č. 31443/96, ECHR 2004-V, bod 129 a rozsudek velkého senátu ze dne 7. 6. 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Itálii*, stížnost č. 38433/09, ECHR 2012). Stěžovatelka zdůraznila, že na základě vydaných povolení a důvěry v jejich dodržení ze strany státu činila podstatná strategická obchodní rozhodnutí, stanovila hospodářské plány, propočít návratnosti investic apod. Česká republika podle ní neoprávněně zasáhla do její svobody podnikání a práva vlastnit majetek zaručených čl. 16 a 17 Listiny základních práv Evropské Unie (dále jen „Listina EU“). Konečně stěžovatelka podotkla, že městský soud ve prospěch žalovaného argumentoval zcela nepřipadně nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb. a ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., které se přitom týkaly pravomoci obcí regulovat umístění technických herních zařízení na svém území, zatímco v daném případě se jednalo o regulaci provedenou loterním zákonem.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek za plně přezkoumatelný, přičemž odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2005, sp. zn.

I. ÚS 729/2000, č. 224/2005 Sb. ÚS, podle něhož rozhodnutí nemusí podrobně reagovat na každý argument účastníků řízení. Připustil, že § 17 odst. 11 loterního zákona byl zrušen, stalo se tak však pro jeho duplicitu s § 50 odst. 4 loterního zákona a cílem bylo vytvořit zde prostor pro územní regulaci provozování loterií ze strany obcí. Statutární město Brno tento prostor v případě městské části Brno-sever plně využilo. Z tohoto pohledu je podle žalovaného irrelevantní odkaz stěžovatelky na rozhodnutí žalovaného v jiné věci, neboť tam byly dány jiné okolnosti a zejména právní úprava. Statutární město Brno – na rozdíl od obce Tupesy – jednoznačně zakazuje provozování veškerých loterií a podobných her, a to na území celé městské části Brno-sever, jak vyplývá z obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 18/2011, z níž vycházel žalovaný, i z nyní účinné vyhlášky č. 1/2014, která předchozí nahradila. Ostatně ani v původní brněnské obecně závazné vyhlášce č. 9/2008 nebyla adresa, na níž stěžovatelka provozuje své přístroje, uvedena mezi těmi, kde se povoluje provozování loterií a jiných podobných her. Pokud jde o očekávání stěžovatelky, vzhledem ke znění § 43 odst. 1 loterního zákona umožňujícího změnu rozhodnutí nešlo o očekávání legitimní, jak vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb. a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb. Žalovaný z judikatury Ústavního soudu ve své činnosti vždy vycházel a vychází. Žalovaný také uvedl, že poměřoval stěžovatelčino právo na podnikání s právem statutárního města Brna na samosprávu, přičemž v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., převážilo právo obce na samosprávu. Žalovaný k tomu doplnil, že čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uvádí, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, přičemž loterní zákon takové omezení zakotvuje v § 50 odst. 4, který umožňuje obci omezit čas a místo provozování loterií a jiných podobných her, případně jejich provozování na svém území zcela zakázat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.b Historický kontext případu

[11] Před posouzením kasačních námitek směřujících proti právnímu posouzení věci, jak ho provedl městský soud, považuje Nejvyšší správní soud za nutné zasadit celou kauzu nejprve do souvislostí, a to i s ohledem na námitku stěžovatelky, že žalovaný změnil v průběhu platnosti povolení svůj právní názor a tomu odpovídající praxi. Jedná se totiž o první případ zrušení povolení k provozování loterie nebo jiné hry z moci úřední za použití § 43 loterního zákona, který Nejvyšší správní soud rozhoduje.

[12] Okolo roku 2005 se v České republice začaly objevovat nové typy přístrojů pro provozování sázkových her – triplexy (třímístná herní zařízení), elektromechanická ruleta, elektromechanické kostky a zejména centrální loterní systémy. V posledně uvedeném případě se již nejedná o jednotlivé výherní hrací přístroje, které by byly samostatně plně funkčními jednotkami, ale o centrálně řízené interaktivní videoloterní terminály, které jsou programově podřízeny tzv. centrální řídicí jednotce, bez níž nemohou fungovat. Na centrální řídicí jednotku může být pomocí dálkového přenosu dat připojen skrze místní kontrolní jednotky velký počet jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů, které jsou umístěny na mnoha různých vzdálených lokalitách. Z pohledu hráče se nicméně jednotlivý interaktivní videoloterní terminál chová podobně jako klasický výherní hrací přístroj, ostatně ve většině případů též imituje jeho osvědčený vzhled, na nějž jsou hráči navykli.

[13] Právní úprava nebyla na tyto změny zcela připravena. Je pravda, že loterní zákon obsahoval v § 2 písm. e) poměrně širokou definici výherního hracího přístroje, který charakterizoval jako „*elektronicky nebo elektromechanicky řízený výherní hrací přístroj nebo podobné zařízení*“ (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

Avšak v § 17 odst. 1 téhož zákona již figurovala jiná, poněkud užší definice téhož pojmu, která zněla (zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem): „*Výherním hracím přístrojem se rozumí kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládním určeným pouze pro jednoho hráče. U výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj.*“ Druhá věta citovaného ustanovení mohla teoreticky otevírat prostor pro podřazení centrálních loterních systémů nejen pod širší definici výherního hracího přístroje § 2 písm. e) loterního zákona, ale i pod definici užší v § 17 odst. 1 téhož zákona. Tato výkladová otázka má přitom mimořádný význam, protože provozování výherních hracích přístrojů ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona povolovaly na svém správním území podle § 18 odst. 1 písm. a) loterního zákona jednotlivé obecní úřady, zatímco provozování jiných sázkových her (v loterním zákoně výslovně neuvedených) povoloval podle „*zbytkové klauzule*“ obsažené v § 50 odst. 3 loterního zákona žalovaný.

[14] Žalovaný se přiklonil k výkladu, že centrální loterní systémy patří mezi „*hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny*“, a že tedy jejich provoz má povolovat podle § 50 odst. 3 loterního zákona právě žalovaný. Tento výklad sám o sobě se může jevit jako racionální, neboť jedna centrální řídicí jednotka zpravidla ovládá terminály umístěné v různých obcích. Žalovaný má možnost při vydání povolení k provozu zohlednit dopady tohoto systému jako celku a stanovit pro ně komplexní podmínky jako pro celostátně provozovanou loterii. Problém však nastal v tom, že žalovaný odmítal aplikovat tu část § 50 odst. 3 loterního zákona, která jej zavazovala, aby při podrobném stanovení podmínek provozování neupravených her použil přiměřeně ustanovení části první až čtvrté zákona. V části druhé loterního zákona (konkrétně v § 17) byly upraveny podmínky pro provozování výherních hracích automatů, které mimo jiné omezovaly maximální výšky sázky a hodinové prohry, a – co je pro tento

případ podstatné – byla zde vymezena též místa, kde není možno jejich provoz povolit (přičemž obec mohla tato místa do určité míry rozšířit obecně závaznou vyhláškou). Žalovaný však nepřihlédl k podobnosti interaktivních videoloterních terminálů s výherními hracími přístroji a uvedená ustanovení neaplikoval. Žalovaný se tak necítil být vázán zákonným omezením výše maximální sázky, když pro interaktivní videoloterní terminály stanovoval až 1 000 Kč namísto 2, 5 nebo 50 Kč platných pro výherní hrací přístroje (podle toho, zda je přístroj umístěn na jakémkoliv místě, v herně, nebo v kasinu), ignoroval též zákonné omezení maximální hodinové prohry, když pro interaktivní videoloterní terminály stanovoval až 252 000 Kč namísto 1 000, 2 000 nebo 10 000 Kč, a stejně tak i zákaz umístění přístrojů na určitých místech, když povoloval umísťovat interaktivní videoloterní terminály kdekoliv, včetně sousedství škol, lékařů a podobně. Žalovaný také neaplikoval obecně závazné vyhlášky obcí regulující provoz výherních hracích přístrojů na jejich území, vydávané na základě § 50 odst. 4 loterního zákona, které se měly vztahovat i na interaktivní videoloterní terminály, neboť ty jsou výherním hracím přístrojem v širším smyslu podle § 2 písm. e) loterního zákona (jak nalezl později Ústavní soud – nález ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb., ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrástavy, o němž bude pojednáno dále; srov. též zprávu veřejného ochránce práv Poslanecké sněmovně ze dne 20. července 2012, ve věci dlouhodobého nerespektování loterního zákona a obecně závazných vyhlášek obcí přijatých za účelem regulace hazardu ze strany Ministerstva financí). Žalovaný navíc tyto své postupy petrifikoval i tím, že neaplikoval § 18 odst. 3 loterního zákona, podle něhož se povolení vydává nejdéle na dobu jednoho kalendářního roku. Místo toho povoloval provoz centrálních loterních systémů i jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů nejprve na 10 let, od 1. 1. 2010 pak na 3 roky (srov. průběžnou zprávu veřejného ochránce práv ze dne 26. 7. 2011, o šetření postupu a rozhodování Ministerstva financí při povolování sázkových her provozovaných pomocí různých technických herních zařízení).

[15] Důsledky státní politiky žalovaného na úseku loterií a jiných sázkových her pocítily negativně obce, které na svém území obecně závaznými vyhláškami omezily hazard provozovaný prostřednictvím výherních hracích přístrojů, a žalovaný na jejich území povolil provoz interaktivních videoloterních terminálů s odůvodněním, že se na ně regulace obsažená v obecně závazné vyhlášce nevztahuje. Žalovaný nepřibíral obce do řízení o povolení interaktivních videoloterních terminálů na jejich území ani jako účastníky.

[16] Proto město Chrastava dne 19. 10. 2009 přijalo „provokativní“ obecně závaznou vyhlášku č. 5/2009, jejímž obsahem bylo podřízení interaktivních videoloterních terminálů regulaci obsažené v jiné obecně závazné vyhlášce města Chrastavy omezující provoz výherních hracích přístrojů. Provokativnost vyhlášky č. 5/2009 spočívala v tom, že v jejím textu město přímo vyzvalo žalovaného, aby vyhlášku neodkladně napadl u Ústavního soudu, nabude-li dojmu o její nezákonnosti. To se i stalo. Výsledkem byl první z řady nálezů Ústavního soudu, který konstatoval, že žalovaný svými postupy zasáhl do práva obcí na samosprávu (náleze Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, č. 202/2011 Sb.). Žalovaný podle Ústavního soudu sice byl oprávněn povolovat provoz centrálních loterních systémů i jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů, které jsou jeho součástí, neboť tato zařízení skutečně nesplňují užší definici výherního hracího přístroje jakožto „kompaktního, funkčně nedělitelného zařízení“ obsaženou v § 17 odst. 1 loterního zákona, avšak měl při tom respektovat obecně závazné vyhlášky omezující místa pro provoz těchto zařízení, neboť z hlediska širší definice obsažené v § 2 písm. e) loterního zákona se o výherní hrací přístroje jedná, a regulaci místní samosprávy tak podléhají. Následoval náleze týkající se obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, kde Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že právo obcí regulovat hazard na svém území vyvěrá přímo z § 10 písm. a) obecního zřízení, a není tak dokonce ani vázáno na konkrétní znění zákonného zmocnění v loterním zákoně (náleze ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb.).

[17] Pro účely nyní posuzované věci je třeba zdůraznit, že v obou citovaných nálezech Ústavní soud konstatoval, že pro odstranění vzniklé kolize mezi dříve vydaným povolením k provozování tzv. „jiného herního zařízení“ na určitém místě a obecně závaznou vyhláškou obce, která v daném místě provoz takového zařízení vylučuje, má žalovaný využít § 43 odst. 1 loterního zákona. V následujícím nálezu, týkajícím se obecně závazné vyhlášky statutárního města Kladna, k tomu Ústavní soud dodal, že pokud žalovaný v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezhájí přezkumná řízení (podle § 43 odst. 1 loterního zákona), poruší tím ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu (náleze ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, č. 328/2011 Sb.).

[18] Zatímco výše citované nálezy Ústavního soudu se vyjadřovaly pouze k rozhodování žalovaného ve vztahu k obecně závazným vyhláškám obcí, výsledky šetření, které následně dokončil veřejný ochránce práv, konstatovaly (vedle ignorování obecně závazných vyhlášek) též další pochybení žalovaného při povolování her neupravených v části první až čtvrté loterního zákona. Při vydávání těchto povolení podle § 50 odst. 3 loterního zákona žalovaný, jak již bylo výše řečeno, neaplikoval navzdory zákonnému příkazu přiměřeně část druhou loterního zákona. Podle veřejného ochránce práv tak nezákonně povoloval provozování sázkových her pomocí jiných technických herních zařízení v rozporu s § 17 odst. 4 a 6 loterního zákona (maximální sázka na jednu hru, maximální výhra, maximální prohra), § 17 odst. 11 loterního zákona (zákaz provozování v určitých budovách a jejich sousedství) a § 18 odst. 3 loterního zákona (maximální doba povolení 1 kalendářní rok). Veřejný ochránce práv přitom konstatoval, že „ochrana hráčů (jejich okolí) musí být zachována bez ohledu na to, zda se sázková hra provozuje pomocí výherního hracího přístroje nebo jiného technického herního zařízení“ (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. 11. 2011). Také v citovaném stanovisku se znovu objevuje myšlenka, že žalovaný by měl nezákonně vydaná povolení dodatečně uvést do souladu se zákonem. Veřejný

ochránce práv ale v souvislosti s pochybeními spočívajícími v nedostatečné aplikaci části druhého loterního zákona poukázal na možnost postupovat podle § 43 odst. 5 písm. b) loterního zákona, podle něhož „*orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem*“.

[19] Po vydání výše citovaných nálezů Ústavního soudu a závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv se praxe žalovaného při povolování nových interaktivních videoloterních terminálů začala postupně měnit. V otázce revize dříve vydaných povolení nicméně žalovaný zůstával rezistentní navzdory tomu, že Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 varoval, že – nezhájí-li ministerstvo řízení o přezkumu vydaných povolení v intencích § 43 odst. 1 loterního zákona – by musel při rozhodování o budoucích komunálních stížnostech obcí uvážit, „*zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti, resp. svěřením rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce [žalovanému], ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu*“. Vláda, na kterou se veřejný ochránce práv podle zákona obrátil, vyslovila nesouhlas s revizí vydaných povolení za účelem jejich uvedení do souladu s částí druhou loterního zákona a v případě obecně závazných vyhlášek obcí uložila žalovanému revidovat pouze ta povolení, která byla vydána v rozporu s obecně závaznou vyhláškou platnou již v době jejich vydání a u nichž zároveň žalovaný obdrží podnět k jejich zrušení ze strany obce (srov. usnesení vlády České republiky ze dne 16. května 2012, č. 347).

[20] V roce 2013 zasáhl do vývoje událostí znovu též Ústavní soud, který na základě ústavní stížnosti města Klatovy zrušil přechodně ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým byl změněn loterní zákon (srov. výše citovaný náleze ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, č. 112/2013 Sb.). Uvedená novela loterního zákona (s okamžitou účinností, tj. od 14. 10. 2011, kdy byla příslušná částka 106/2011 Sbírek zákonů rozeslána)

na jednu stranu přiznala výslovně obcím právo regulovat obecně závaznou vyhláškou provoz interaktivních videoloterních terminálů na svém území, napadeným přechodným ustanovením však odložila uplatnění takových vyhlášek na již povolená zařízení do 31. 12. 2014. Ústavní soud shledal takovou úpravu neústavní, neboť konstatoval – v duchu svých předchozích výše citovaných nálezů – že právo obcí usměrňovat na svém území provoz interaktivních videoloterních terminálů nebylo zrušeno až novelou loterního zákona, nýbrž je „*součástí práva na samosprávu ve smyslu čl. 8, čl. 100 odst. 1 i čl. 104 odst. 3 Ústavy a ve smyslu nyní již ustálené judikatury Ústavního soudu*“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/13). Napadená právní úprava selhala již v prvním kroku testu proporcionality; Ústavní soud totiž neshledal ani deklarovaný cíl právní regulace legitimním, neboť „*za legitimní cíl nelze považovat ministerstvem zmíněnou údajnou snahu o řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů. Tvrzení o existenci intertemporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterních terminálů na svém území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodně ustanovení součástí. Jak ovšem plyne ze shora uvedeného, opak je pravdou, neboť již shora citovaná judikatura Ústavního soudu toto ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.*“

[21] V návaznosti na to pak Ústavní soud ve svých následných nálezech začal ukládat žalovanému povinnost zahájit přezkumná řízení dle § 43 odst. 1 loterního zákona ve vztahu k povolením vydaným dle § 50 odst. 3 téhož zákona, pokud jde o umístění jiných technických herních zařízení obdobných výherním hracím přístrojům nebo jejich koncových zařízení na území těch obcí, které se na Ústavní soud obrátily (Klatovy – náleze ze dne 6. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2315/12, N 75/69 Sb.NU 281, č. 75/2013 Sb. ÚS; Židlochovice –

nález ze dne 18. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 2336/12, N 110/69 SbNU 761, č. 110/2013 Sb. ÚS; Frýdlant nad Ostravicí – nález ze dne 16. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 2335/12, N 120/70 SbNU 85, č. 120/2013 Sb. ÚS). Ve všech citovaných případech se jednalo o přezkum povolení vydaných předtím, než odpovídající obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti.

[22] Zřejmě v důsledku těchto událostí doznal v roce 2013 dosavadní postoj žalovaného k rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her vydaných podle § 50 odst. 3 loterního zákona zásadní změny. Žalovaný začal vydaná povolení k provozování jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů v režimu § 43 loterního zákona rušit (byť nikoliv z úřední povinnosti, ale zpravidla na základě podnětu obce, jak předpokládalo výše citované usnesení vlády z roku 2012).

[23] Zbývá stručně připomenout, jak dosud o uvedených otázkách judikoval Nejvyšší správní soud. Ačkoliv se totiž, jak bylo na začátku této části uvedeno, dostává případ zrušení již vydaného povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry podle § 43 loterního zákona před Nejvyšší správní soud poprvé, zdejší soud se v předcházejícím období již vyslovil k některým souvisejícím otázkám. Především vyložil pojem „*sousedství*“ použitý v (nyní zrušeném) § 17 odst. 11 loterního zákona v tom smyslu, že může podle okolností zahrnovat okruh až do 100 m od chráněné budovy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2009, čj. 9 Afs 79/2008-101, č. 1895/2009 Sb. NSS). Ve vztahu k samotným centrálním loterním systémům Nejvyšší správní soud došel k závěru, že obec, na jejímž území má být povolen provoz konkrétního technického herního zařízení, má být jako dotčená osoba podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem řízení o povolení loterie nebo jiné podobné hry vedeného žalovaným podle § 50 odst. 3 loterního zákona (srov. rozsudky ze dne 14. 11. 2012, čj. 1 As 123/2012-31, č. 2765/2013 Sb. NSS, a ze dne 22. 7. 2013, čj. 8 Afs 49/2011-75). V souvislosti s rozšířením předmětu místního poplatku Nejvyšší správní soud konstatoval, že interaktivní videoloterní terminály, jakožto koncová zařízení centrálního loterního

systému, podléhají povolení žalovaného podle § 50 odst. 3 loterního zákona, jelikož součástí podmínek provozování hry by mělo být i stanovení míst, kde se povoluje provoz jednotlivých terminálů. Proto interaktivní videoloterní terminály spadají pod pojem „*jiná technická herní zařízení povolená* [žalovaným]“ použitý (nově) v § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (srov. rozsudek ze dne 14. 6. 2013, čj. 2 Afs 29/2013-34).

III.c Právní posouzení věci

[24] Nejvyšší správní soud na úvod shrnuje, že žalovaný opřel své rozhodnutí ze dne 9. 7. 2013, jímž zamítl stěžovatelčin rozklad a potvrdil rozhodnutí I. stupně ze dne 26. 2. 2013 o zrušení několika povolení k provozování interaktivních videoloterních terminálů, o dva důvody: 1. o existenci základní umělecké školy ve vzdálenosti zhruba 40 metrů od místa, kde stěžovatelce povolil provozování hazardních her, přičemž škola zde byla již v době vydání zrušených povolení (na tomto důvodu spočívalo rozhodnutí I. stupně), a vedle toho (a oproti rozhodnutí I. stupně nově) 2. o zákaz provozování hazardu na celém území městské části Brno-sever vyjádřený v obecně závazné vyhlášce statutárního města Brna č. 18/2011, jež byla ovšem přijata až po vydání zrušených povolení. Tyto dva samostatné důvody se staly též základem argumentace obsažené v napadeném rozsudku městského soudu.

[25] Pokud jde o zmíněný první důvod, § 17 odst. 11 loterního zákona stanovil: „*Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.*“ Jak již bylo řečeno výše, toto ustanovení se podle výkladu Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/10) přímo vztahovalo pouze na výherní hrací přístroje v užším smyslu (kompaktní, funkčně nedělitelná zařízení). Žalovaný jej však byl povinen podle § 50 odst. 3 loterního zákona přiměřeně aplikovat i při povolování jednotlivých interaktivních videoloterních terminálů jakožto koncových zařízení (hracích míst) centrální-

ho loterního systému. Slovo „*přiměřeně*“ bylo přítom, vzhledem k podobné povaze kompaktních výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterních terminálů z hlediska jejich dopadů na hráče i na celou společnost, nutno chápat v tom smyslu, že žalovaný měl při povolování centrálního loterního systému a jeho jednotlivých hracích míst aplikovat veškerá ustanovení druhé části loterního zákona, u nichž to jejich povaha nevyklučuje (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochrání práva ze dne 4. 11. 2011). Jak vysvětluje veřejný ochránce práv: „*Není sporu o technické odlišnosti některých herních zařízení (zejména interaktivních videoloterních terminálů) od klasických výherních hracích přístrojů. Prostřednictvím všech těchto zařízení se však realizuje z pohledu hráče totožná hra skrze přístroj přímo ovládaný hráčem umožňující mu okamžitou výhru.*“ [srov. vyzrozumění veřejného ochránce práv vlády České republiky ve věci postupu a rozhodování Ministerstva financí (žalovaného) při povolování sázkových her provozovaných prostřednictvím tzv. „*jiných technických herních zařízení*“ ze dne 1. 1. 2012]. Lze tedy učinit dílčí závěr, že žalovaný již při vydávání zrušených povolení porušil zákon tím, že nezohlednil blízkost základní umělecké školy na základě přiměřené aplikace tehdy účinného § 17 odst. 11 loterního zákona, ve spojení s jeho § 50 odst. 3.

[26] Je ovšem nutno položit si otázku, zda náprava rozporu vydaného povolení se zákonem byla vůbec možná prostřednictvím § 43 odst. 1 loterního zákona, jehož žalovaný použil. I na tuto otázku odpovídá Nejvyšší správní soud kladně. Uvedené ustanovení zní následovně: „*Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž základě bylo povolení vydáno, jsou klamné.*“ Je zřejmé, že citované ustanovení v sobě kombinuje několik důvodů pro zrušení již vydaného rozhodnutí. Jde v prvé řadě o výhradu budoucí změny okolností [tzv. klauzule *rebus sic stantibus*, srov. k tomu Hendrych, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 8. vyd. Praha :

C. H. Beck, 2012, s. 222–223]. Nelze tudíž pochybovat o tom, že pokud by např. byla základní umělecká škola zřízena dodatečně po vydání povolení k provozování hazardní hry v téže budově, bylo by namíste povolení zrušit s odvoláním na to, že došlo ke změně okolností. Dále se jedná o ochranu před klamavým jednáním žadatele. Uvede-li tedy žadatel nepravdivou informaci a na jejím základě povolení získá, pak kdykoliv za trvání povolení vyjde tento fakt najevo, může to vést ke zrušení povolení. Konečně dává citované ustanovení též možnost zrušit vydané povolení na základě okolností, jež dodatečně vyjdou najevo, aniž by přítom důvodem jejich pozdního zjištění bylo klamavé jednání žadatele. Musí jít přítom nutně jen o okolnosti skutkové, jak dovozuje stěžovatelka, nebo se může jednat též o okolnosti právního rázu?

[27] Nejvyšší správní soud má za to, že znění § 43 odst. 1 loterního zákona nasvědčuje spíše jeho rozšiřujícímu výkladu. Porovnejme jeho text s § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, který upravuje obnovu řízení. Zde se hovoří o tom, že „*vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit*“. Chce-li tedy zákonodárce omezit určitý opravný či přezkumný prostředek jen na okolnosti skutkové, nabízí se mu přesnější pojem „*skutečnosti*“. Naproti tomu pojem okolnosti je pojmem širším a zahrnuje tak prakticky jakoukoliv objektivní změnu ve vnějším světě. Znamená to, že § 43 loterního zákona je ustanovením zvláštním nejen vůči § 100 správního řádu upravujícímu obnovu řízení, ale též vůči hlavě IX téhož zákona upravující přezkumné řízení. Otevírá tudíž možnost časově neomezené revize rozhodnutí. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že pohnutkou pro zrušení vydaných povolení byla změna právního názoru žalovaného, avšak tato změna nebyla výsledkem libovůle, nýbrž pramení, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v předchozí části tohoto rozsudku, ze změny okolností. Žalovaného přiměly ke změně názoru na podmínky povolování centrálních loterních systémů nálezy Ústavního soudu a stanoviska veřejného ochránce práv; nešlo přítom o změnu právní

úpravy, nýbrž o její interpretaci, o nalezení toho, co skutečně bylo v relevantní době platným právem. Nelze přitom pominout fakt, že vykonatelné nálezy Ústavního soudu jsou závazné nejen pro účastníky řízení, ale pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).

[28] Takto širokému chápání pojmu „okolnosti“ použitého v § 43 odst. 1 loterního zákona nasvědčuje i výše citovaná judikatura Ústavního soudu. Ve zmíněných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/10, Pl. ÚS 56/10, Pl. ÚS 22/11, IV. ÚS 2315/12, III. ÚS 2336/12 i II. ÚS 2335/12 hovoří Ústavní soud o tom, že žalovaný je povinen zahájit řízení podle § 43 odst. 1 loterního zákona v případě, že se povolení k provozu interaktivního videoloterního terminálu na určitém místě dostane do kolize s obecně závaznou vyhláškou. Existence obecně závazné vyhlášky, ať již dříve či následně vydané, však také představuje okolnost rázu spíše právního než skutkového. I Ústavní soud tedy chápe pravomoc žalovaného vyplývající z § 43 odst. 1 loterního zákona tak, že je založena velmi široce a není podmíněna výhradně jen novými či dodatečně učiněnými skutkovými zjištěními.

[29] Pro uvedený výklad svědčí dále též argument od většího k menšímu (*a maiori ad minus*), neboť zrušení rozhodnutí v důsledku okolností nově nastalých – tj. klauzule *rebus sic stantibus*, jež je v § 43 odst. 1 loterního zákona obsažena – představuje nepochybně větší zásah do právní jistoty držitele takového povolení než jeho zrušení na podkladě okolností, které existovaly v době jeho vydání, a držitel je tudíž mohl znát a do jisté míry s nimi počítat. Proto lze ve shodně s veřejným chráncem práv konstatovat, že „lze-li [...] povolení zrušit i pro případ pozdějšího vzniku překážek provozování VHP a jiných technických herních zařízení (§ 43 odst. 1 loterního zákona), tím spíše je třeba zrušit povolení, které nemělo být vydáno z důvodu překážek existujících již v okamžiku vydání povolení“ (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. 11. 2011).

[30] Existenci § 43 odst. 1 loterního zákona a jeho širokého výkladu lze ospravedlnit též nutností zajistit účinnou ochranu společ-

nosti před důsledky, které s sebou nese hraní na výherních hracích přístrojích a podobných herních zařízeních, lákajících na snadnou, dostupnou a okamžitou výhru. Jak uvedl sám Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (bod 37), „*loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, [neboť svými] skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí*“. Hazardní hry tohoto typu lze bez rozpaků postavit na roveň prodeji alkoholu či cigaret – jedná se o společensky problematické aktivity, které stát regulací (byť s nepopíratelným fiskálním efektem) toleruje mimo jiné proto, že snaha o jejich úplné potlačení by mohla za určitých okolností vyvolat další negativní jevy (jak ukázal nezdařený pokus s prohibicí v USA ve dvacátých letech minulého století). Má-li se však tato, v podstatě nežádoucí, podnikatelská činnost za všech okolností udržet ve společensky přijatelných mezích, je třeba umožnit exekutivě, aby reagovala na změny, které přináší mimo jiné i vývoj společnosti (včetně právního diskurzu) a aby měla možnost upřednostnit žádoucí veřejné zájmy a ochranu zranitelných skupin obyvatel před soukromým zájmem provozovatelů hazardních her na dosažení zisku. Ani tuto ochrannou úlohu „*společenská pojistka*“ tak nelze § 43 odst. 1 loterního zákona upírat. Lze doplnit, že loterní zákon obsahuje též § 43 odst. 5 písm. b), které stanoví: „*Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, může již vydané povolení doplnit nebo změnit, vyžaduje-li to řádné provozování loterie nebo jiné podobné hry nebo veřejný zájem*.“ Je tedy zřejmé, že zatímco úplné zrušení vydaného povolení podle § 43 odst. 1 loterního zákona je přece jen podmíněno tím, že nastane určitá změna ve vnějším světě, doplnění či úprava jeho podmínek je možná prakticky kdykoliv za jeho trvání bez jakékoliv změny okolností, odůvodní-li správní orgán, proč je takový krok z hlediska řádného provozování hry nebo veřejného zájmu nezbytný.

[31] Výše předestřený výklad však platí jen za předpokladu, že rozpor uděleného povolení se zákonem trvá v době, kdy je povolení na základě § 43 odst. 1 loterního zákona

zrušeno. Stěžovatelce je tedy třeba dát za pravdu v tom, že nelze rušit vydané povolení jen pro rozpor s ustanovením, které mezitím pozbylo platnosti, neboť konkurující veřejný zájem pozbyl normativní oporu. Nejvyšší správní soud na tomto místě nemůže přehlížet fakt, že uplynutím dne 31. 12. 2011 z loterního zákona zmizel § 17 odst. 11 a nahradil jej § 50 odst. 5, který zní: „*Provozování loterií a jiných podobných her podle tohoto zákona nesmí být s výjimkou loterií a tombol podle § 6 odst. 1 písm. a) povoleno ve školách, školských zařízeních, zařízeních sociální a zdravotní péče a v budovách, v nichž je vykonávána činnost státních orgánů, orgánů veřejné správy nebo činnost registrovaných církví či náboženských společností.*“ O sousedství se nyní již v loterním zákoně nehovoří, ale z důvodové zprávy k provedené novelizaci vyplývá, že otázka sousedství by měla být do budoucna řešena každou obcí individuálně v její obecně závazné vyhlášce. Speciální zmocnění k vydání takové vyhlášky [být by podle recentní judikatury Ústavního soudu ani nebylo potřeba, s ohledem na § 10 písm. a) obecního zřízení a obecné ústavní zmocnění k originární tvorbě práva v samostatné působnosti dle čl. 104 odst. 3 Ústavy] zakotvuje § 50 odst. 4 loterního zákona, jenž zní: „*Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*“ Zákonnodárce se tudíž zřekl celostátní zákonné regulace provozování hazardních her v blízkosti škol, nemocnic atd., neboť ji zřejmě nepovažoval za nezbytnou či za efektivní.

[32] V daném případě však, dne 31. 12. 2011, tj. ještě předtím, než došlo k vypuštění § 17 odst. 11 z loterního zákona, nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 18/2011, o regulaci provozu loterií a jiných podobných her, přičemž její příloha stanoví, že na celém území městské části

Brno-sever je zakázáno provozovat loterie a jiné podobné hry. Sem spadá i ulice Vranovská, kde se nachází (v sousedství základní umělecké školy) stěžovatelkou provozované automaty. Obec tedy kontinuálně zaplnila místo, jež jí zákonodárce uvolnil, svou vlastní samosprávnou regulací, a hájí tak tentýž veřejný zájem, jen z místní úrovně. Dokud zákonodárce chránil okolí školských zařízení a podobných budov prostřednictvím § 17 odst. 11 loterního zákona, nemusela obec potřebovat místní regulace pocitovát, zrušením citovaného ustanovení se však situace změnila. Protiprávnost vydaných povolení tak trvala bez přerušení až do jejich zrušení; v průběhu času se změnil toliko důvod této protiprávnosti, či – jinak nahlíženo – zrušením § 17 odst. 11 loterního zákona odpadl jen jeden z nich. Tento fakt stěžovatelka ve své kasační stížnosti zcela pomíjí, resp. vůbec s ním nepolemizuje. V souladu s výše citovanou judikaturou Ústavního soudu by tak vydání obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 18/2011 (a její následovnice z roku 2014) bylo v daném případě samo o sobě důvodem pro zrušení vydaných povolení k provozování veškerých interaktivních videoloterních terminálů na území městské části Brno-sever.

[33] Obstojí proto konstrukce žalovaného, který se sice původně (v rozhodnutí I. stupně) opřel jen o skutečnost, že vydaná povolení byla od počátku nezákonná vzhledem k opomenutému § 17 odst. 11 loterního zákona o sousedství školského zařízení, nicméně v rozhodnutí o rozkladu doplnil původní argumentaci poukazem na rozpor s obecně závaznou vyhláškou, která přebrala úlohu dřívějšího zákonného zákazu (a rozšířila jej při té příležitosti na území celé městské části Brno-sever).

[34] Zbývá se vypořádat s námitkou, že zrušení vydaných povolení představuje porušení stěžovatelčiny dobré víry a legitimního očekávání, nepřiměřený zásah do jejího práva podnikat podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod a také zasahuje do svobody podnikání a práva vlastnit majetek zaručených čl. 16 a 17 Listiny EU.

[35] Pojem „*legitimní očekávání*“ ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská

práva se vztahuje k ochraně vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a jeho prostřednictvím je poskytována ochrana též jiným majetkovým hodnotám, jako např. pohledávkám, v širším slova smyslu aktivům, jejichž realizaci může majitel (nositel oprávnění) „legitimně očekávat“. V kontextu nyní posuzovaného případu se stěžovatelka zřejmě dovolává ochrany svého očekávání, že bude moci předmětné povolení využívat po dobu jeho platnosti k rozmnožení svého majetku. Jde však o to, zda stěžovatelčino očekávání bylo vskutku legitimní, tedy zda vzhledem k okolnostem, stavu právní úpravy a obsahu vydaných rozhodnutí mohla důvodně a oprávněně předpokládat, že k očekávanému zvětšení jejího majetku prostřednictvím podnikání v oboru loterií a jiných podobných her v dané provozovně vskutku dojde. Je pravda, že v období od 14. 10. 2011, kdy nabyla účinnosti novela č. 300/2011 Sb., do 30. 4. 2013, kdy byl ve Sbírce zákonů vyhlášen náleží sp. zn. Pl. ÚS 6/13, mohla stěžovatelka své přesvědčení o platnosti jí držných povolení alespoň do 31. 12. 2014 (když už ne do konce doby, na kterou byla povolení původně vydána) opírat o již několikrát zmíněné přechodné ustanovení zákona č. 300/2011 Sb. Jak však Ústavní soud v citovaném náleží zdůraznil, nemohlo jít o očekávání, navzdory tomu, že bylo založeno zákonem, legitimní: „*Ani náleží Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počín zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily. Již z tohoto důvodu nelze u provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů hovořit o existenci legitimního očekávání (jež by snad napadeným ustanovením mělo být chráněné) spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé interaktivních videoloterních terminálů – stejně jako každý jiný subjekt práva – si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákonných právních předpisů (včetně*

obecně závazných vyhlášek). To ostatně plyne i z ustálené judikatury Ústavního soudu; srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997, N 13/7 SbNU 87, (63/1997 Sb.), v němž Ústavní soud konstatoval, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Shodně s navrhovatelem pak Ústavní soud konstatuje, že za legitimní očekávání nelze považovat předpoklad provozovatelů interaktivních videoloterních terminálů, že správní praxe [žalovaného] spojená s opomíjením práva obcí na samosprávu bude pokračovat.“ Argument, že ani očekávání založené zákonem nemusí být za určitých okolností legitimní, zní vskutku neuvěřitelně, v daném případě však nutno vnímat kontext, který byl dán sérií předcházejících náleží Ústavního soudu, jež silou čl. 89 odst. 2 Ústavy opakovaně uznávaly a potvrzovaly ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území. Žalovaný přitom v rámci možností postupoval s respektem jak k právním názorům vyvěrajícím z náleží Ústavního soudu, tak i k dobové vůli zákonodárce vyjádřené přechodnými ustanoveními zákona č. 300/2011 Sb. Proto zřejmě ve svém rozhodnutí I. stupně (ze dne 26. 2. 2013) opřel zrušení povolení pouze o počáteční rozpor s § 17 odst. 11 loterního zákona, neboť rozpor s obecně závaznou vyhláškou by s ohledem na tehdy dosud platné a účinné přechodné ustanovení jako zrušovací důvod nemohl obstát. Jakmile však v průběhu řízení o rozkladu Ústavní soud vydal svůj náleží sp. zn. Pl. ÚS 6/13, bylo zřejmé, že přechodné ustanovení bylo protiústavním, takže v rozhodnutí o rozkladu se již žalovaný mohl opřít o setrvalý rozpor s příslušnou obecně závaznou vyhláškou, ve smyslu argumentace Ústavního soudu. V době rozhodnutí žalovaného (9. 7. 2013) již přechodné ustanovení neplatilo, a rozhodnutí žalovaného tedy odpovídalo platné a účinné právní úpravě.

[36] V této souvislosti nutno odmítnout i případnou námitku, že zrušení předmětných povolení se ocitlo v rozporu s principiálním zákazem retroaktivity práva (obecně

k retroaktivitě práva, jejímu rozlišování na přímou a nepřímou retroaktivitu a její přípustnosti viz např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, N 75/61 SbNU 137, č. 119/2011 Sb., bod 144 a násl.). Přímá retroaktivita zjevně vůbec není ve hře, stěžovatelka ani netvrdí, že by povolení byla zrušena se zpětnými účinky; po celou dobu platnosti povolení až do jejich zrušení v uvedené provozovně nerušeně podnikala, inkasovala vklady (sázky), vyplácela výhry a ponechávala si takto generovaný zisk. Pokud jde o retroaktivitu nepřímou, ta by mohla být spatřována v důsledku, jenž pro další trvání předmětných povolení mělo přijetí obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 18/2011 (a to přitom jen za předpokladu, že to byla teprve tato vyhláška, která umístění videoloterních terminálů v dané provozovně zakazovala; předchozí vyhláška č. 9/2008 upravovala výslovně jen provoz výherních hracích přístrojů ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona, jakkoli ve smyslu zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 by bylo možno dovodit, že již tato regulace dopadala i na interaktivní videoloterní terminály). Jak však konstatoval Ústavní soud ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/1, zákaz retroaktivity (vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy) „*se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný.*“ Podle Ústavního soudu je „*nepravá retroaktivita v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování ‚zklamání‘ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. 7. 2010, sp. zn. 2 BvL 14/02, bod 58).*“ Jinak řečeno, půjde o nepřípustnou nepravou retroaktivitu, pokud „*s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně.*“

[37] Aplikováno na nyní posuzovanou věc je zřejmé, že o nepřípustnou nepravou

retroaktivitu jít nemůže. Ústavně garantované právo obcí v samostatné působnosti regulovat umístění a provoz výherních hracích přístrojů, včetně interaktivních videoloterních terminálů na svém území, bylo opakovaně rozhodnutími Ústavního soudu nalézáno a potvrzováno. Nešlo o změnu právní úpravy na zákonné úrovni, ta zůstávala – odhlédneme-li od intermezzy v podobě přechodných ustanovení novely č. 300/2011 Sb. – nezměněná, změnila se – v důsledku série nálezů Ústavního soudu a stanovisek veřejného ochránce práv – pouze výkladová praxe žalovaného, a to tak, že byla uvedena v soulad s platnou právní úpravou. Ustanovení § 43 odst. 1 loterního zákona je součástí tohoto právního předpisu od samého počátku, tudíž s možností zrušení již uděleného povolení před koncem jeho platnosti musela stěžovatelka přinejmenším teoreticky počítat. Konečně nelze přehlížet, že ke zrušení předmětných povolení žalovaný přistouplil z impulsu náleзовé judikatury Ústavního soudu, jenž je finálním a autoritativním interpretem ústavního pořádku, včetně zákazu retroaktivity práva, vyvěrajícího z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

[38] Pokud pak jde o princip přiměřenosti a porovnání stěžovatelčina práva na podnikání s veřejným zájmem, který hájil žalovaný při zrušení vydaných povolení, lze vyjít z vyjádření veřejného ochránce práv: „*Účel loterního zákona spočívá v regulaci provozování hazardu, tedy ve vymezení podmínek, na nichž vůbec může být tato pro společnost riziková činnost realizována. Podmínky zakotvené ustanovením § 17 odst. 4, 6 a 11 loterního zákona slouží primárně k předcházení negativním jevům neodmyslitelně spojeným s tímto druhem tvrdého hazardu (výherní hrací přístroje), tedy k ochraně hráčů, a jejich okolí (maximální sázka na jednu hru, maximální výhra, prohra), případně k omezení rizika kontaktu ‚zranitelných‘ osob s touto činností (vymezení budov, v nichž vůbec nelze tyto sázkové hry provozovat; jakož i ‚ochranné zóny‘ v jejich sousedství). [...] S provozováním sázkových her prostřednictvím výherních hracích přístrojů, a tím spíše stávajících jiných technických herních zařízení, je spojeno riziko vzniku*

patologického hráčství, tedy prakticky negativní důsledky nejen pro samotné hráče, nýbrž i jejich okolí. Takové riziko zásahu do práva na život (čl. 6 odst. 1 Listiny), lidskou důstojnost a ochranu rodinného života (čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny), práva vlastnit majetek a zákazu jeho zneužití (čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny), ochrany zdraví (čl. 31 Listiny), ochrany rodiny a zvláštní ochrany mladistvých (čl. 32 odst. 1 Listiny) by tedy samo o sobě mělo převážet nad právem provozovatelů na svobodné podnikání.“ (srov. závěrečné stanovisko – návrh opatření k nápravě veřejného ochránce práv ze dne 4. 11. 2011). S tím rezonuje i již částečně citované vyjádření Ústavního soudu: „Je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.“ (viz náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10).

[39] Vyše uvedené citace, s nimiž se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje, samozřejmě hodnotí vzájemný vztah práva na podnikání a jiných práv obsažených v Listině základních práv a svobod (resp. veřejného zájmu), stejně jako otázku legitimního očekávání pouze v obecné rovině. Nejvyšší správní soud je ale přesvědčen, že v individuálním stěžovatelském případě není žádný důvod se od tohoto hodnocení odchylovat. Stěžovatelka si musela být vědoma, že podniká v oboru, který je pro své negativní dopady na společnost, a zejména na její zranitelné skupiny (dětí, mládež apod.) předmětem přísných zákonných restrikcí. Zároveň věděla, že jakákoliv změna vnějších okolností, jakkoliv nezávislá na její

vůli, může podle zákona vést ke změně či odebrání vydaného povolení. Tomu mohla a měla přizpůsobit své podnikatelské plány, neboť se jedná o riziko podnikání v tomto specifickém oboru. Když žalovaný přistoupil ke zrušení vydaných povolení, hájilo právě veřejný zájem na ochraně mládeže a dětí navštěvujících základní uměleckou školu před pravidelným vizuálním kontaktem s hernou, v níž stěžovatelka provozovala interaktivní videoloterní terminály, které jsou z pohledu koncového uživatele totéž co výherní hrací přístroje (srov. k tomu obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2011, čj. 5 Afs 26/2011-81, č. 2525/2012 Sb. NSS). Ačkoliv za jiných okolností by bylo možno ve prospěch stěžovatelky argumentovat tím, že zákonodárce uvolnil dřívější restriktce platné pro sousedství školských zařízení, v daném případě nelze ani tento argument v její prospěch použít. Statutární město Brno totiž v návaznosti na provedenou novelizaci využilo své samosprávné pravomoci a zakázalo provoz těchto zařízení plošně na celém území své městské části Brno-sever (pro úplnost Nejvyšší správní soud znovu dodává, že se tak stalo vyhláškou č. 18/2011; předchozí vyhláška č. 9/2008 upravovala výslovně jen provoz výherních hracích přístrojů ve smyslu § 17 odst. 1 loterního zákona, jakkoli ve smyslu zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 tato regulace dopadala i na interaktivní videoloterní terminály). Tím se stěžovatelčin zájem na dosažení zisku – který se již v době vydání předmětných povolení střetával s veřejným zájmem na ochraně mladistvých před nebezpečím tzv. patologického hráčství a jen v důsledku chybného právního posouzení věci žalovaným nad ním (dočasně) převážil – dostal též do kolize s právem statutárního města Brna na samosprávu. S ohledem na to, že stěžovatelce nesvědčilo legitimní očekávání, jak Nejvyšší správní soud vyše dovodil, muselo právo na samosprávu v daném případě převážet nad jejím právem podnikat v dané provozovně na ulici Vranovská.

[40] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že Listiny EU se stěžovatelka v daném případě dovolávat nemůže, neboť není (nebo alespoň netvrdí, že by byla) osobou využívající v daném případě svobody pohybu

osob, zboží a služeb. Na její postavení tak nepodává právo Evropské unie včetně Listiny EU. Působnost Listiny EU je ve vztahu k jednání členských států definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny EU určena členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo unie (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 2. 2013, *Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi*, C-617/10, bod 17; ze dne 17. 7. 2014, *Milica Šírová proti Úřadu veřejného zdravotnictví Slovenskej republiky*, C-459/13, bod 23; srov. též vysvětlení k čl. 51 Listiny, ke kterému se v souladu s čl. 6 odst. 1 třetím pododstavcem Smlouvy o Evropské unii a čl. 52 odst. 7 Listiny EU musí při jejím výkladu přihlížet). Podle čl. 51 odst. 2 Listiny EU navíc tato „*nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách*“.

[41] Pouze použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2013, *Texdata Software GmbH*, C-418/11, bod 73; citovaný rozsudek *Åklagaren proti Hansi Åkerbergu Franssonovi*, bod 21). Podle Soudního dvora přitom pojem „*uplatňování práva Unie*“ použitý v čl. 51 Listiny EU předpokládá „*existenci určitěho stupně souvislosti mezi aktem práva*

Unie a dotčeným vnitrostátním opatřením, která jde nad rámec příbuznosti dotyčných oblastí nebo nepřímého dopadu jedné oblasti na druhou“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 7. 2014, *Julian Hernández a další*, C-198/13, bod 34). V nyní projednávaném případě je třeba konstatovat, že vnitrostátní rozhodnutí neobsahuje žádnou konkrétní skutečnost, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že v případě je uplatňováno právo Unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, jejímž cílem je usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb (čl. 1 odst. 1), výslovně vylučuje ze své věcné působnosti hazardní hry, které vyžadují peněžité vklady, včetně loterií, hazardních her v kasinech a sázkových her [čl. 2 odst. 2 písm. h)]. Předmětné oblasti hazardu nejsou regulovány unijním právem a dotčená ustanovení loterního zákona nemají za cíl provádět ustanovení unijního práva. Stěžovatelka v kasační stížnosti ostatně žádnou spojitost s unijním právem ani neuvedla a pouze konstatovala, že ochrana legitimního očekávání je obecným principem, z čehož dovodila porušení čl. 16 a 17 Listiny EU. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nyní projednávaná věc nespadá do působnosti unijního práva, tudíž nejsou splněny aplikační předpoklady Listiny EU.

3195

Daňové řízení: povinnost odvolacího orgánu nařídit jednání

k § 115 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

V případě, že odvolací orgán nepřistoupí k provádění dokazování (srov. § 115 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, upravující možnost provádět dokazování odvolacím orgánem) a o odvolání rozhodne na základě podkladů shromážděných správcem daně, které jsou již obsaženy ve správním spisu a jsou daňovému subjektu známy, není jeho povinností nařídit ve věci jednání.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2014, čj. 9 Af 18/2011-28)

Prejudikatura: č. 1440/2008 Sb. NSS; č. 2/2004 Sb. ÚS.

Věc: Tomáš H. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhod-

nutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 27. 1. 2011 (dále jen „napadené

rozhodnutí“), kterým toto zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 16. 8. 2010 – platební výměr na základ daně a daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2009.

Žalobce v žalobě konstatoval, že napadeným rozhodnutím byla potvrzena sankce za opožděné podání přiznání k dani z příjmů fyzické osoby za zdaňovací období 2009 v podobě zvýšení daně ve výši 8 368 Kč. Žalobce své odvolání proti platebnímu výměru doplnil dne 5. 10. 2010 o žádost o ústní projednání odvolání v přítomnosti jeho zástupce, aby tak bylo realizováno jeho právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Žalovaný však ústní jednání nenařídil a ani v napadeném rozhodnutí neuvěděl, proč žalobci neumožnil realizovat právo garantované v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce se v této souvislosti dovolává judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z níž plyne, že i v daňovém řízení je povinností žalovaného umožnit jednotlivci, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, a mohl se tak vyjádřit ke všem prováděným důkazům (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, čj. 9 Afs 79/2009-93, a náleží Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/01, č. 2/2004 Sb. ÚS). Napadené rozhodnutí je proto nezákonné pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, protože žalobcova věc nebyla projednána v jeho přítomnosti, a nemohl se tak vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Zároveň je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, protože žalovaný se v něm nevyjádřil k požadavku žalobce na ústní projednání odvolání ze dne 5. 10. 2010.

Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu jakožto původní žalovaný navrhlo, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě původní žalovaný nejprve popsal věcné důvody, které vedly k vydání napadeného rozhodnutí, přičemž argumentoval shodně jako v napadeném rozhodnutí. Dále konstatoval, že vzhledem k tomu, že odvolání žalobce ze dne 17. 9. 2010 neobsahovalo zákonem stanovené náležitosti, zaslal správce daně zástupci daňového

subjektu a daňovému subjektu samotnému dne 19. 10. 2010 výzvu k doplnění náležitosti odvolání, a to buď písemně, nebo ústně do protokolu u podepsaného správce daně. Žalobce možnosti doplnit náležitosti odvolání do protokolu v rámci ústního jednání nevyužil a k doplnění odvolání došlo prostřednictvím datových zpráv.

K požadavku žalobce na ústní projednání odvolání v přítomnosti jeho zástupce tak, aby bylo realizováno právo žalobce vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, původní žalovaný uvedl, že v průběhu řízení o odvolání proti platebnímu výměru na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2009 dokazování neprobíhalo. Správce daně postupoval v souladu s § 49 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“)*). Toto, ani žádné jiné ustanovení daňového řádu z roku 1992, povinnost ústního projednání odvolání neukládá. Možnost ústního projednání byla žalobci dána výše uvedenou výzvou k doplnění odvolání. Odvolací orgán na základě námitek uvedených v doplnění odvolání ze dne 8. 12. 2010 posuzoval, zda byl správný závěr správce daně, že přiznání žalobce k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2009 nebylo podáno v zákonné lhůtě. Dle názoru žalovaného nebyl žalobce na svých právech nijak zkrácen.

Podle zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, původně žalované Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu ke dni 1. 1. 2013 zaniklo a jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství. Od uvedeného data je tedy žalovaným v této věci Odvolací finanční ředitelství (§ 69 s. ř. s.).

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Ze správního spisu vztahujícího se k dané věci vyplývá, že proti platebnímu výměru ze dne 16. 8. 2010 na základ daně a daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2009 podal žalobce blanketní odvolání datované dnem 17. 9. 2010. Podáním ze dne 5. 10. 2010 žalobce požádal o ústní projednání odvolání v přítomnosti jeho zástupce, aby tak bylo

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

realizováno jeho právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Vzhledem k tomu, že odvolání neobsahovalo všechno zákonem stanovené náležitosti, správce daně výzvou ze dne 12. 10. 2010 vyzval žalobce k doplnění chybějících náležitostí odvolání, přičemž jej vyrozuměl o tom, že odvolání může doplnit buď písemně, nebo ústně do protokolu u podepsaného správce daně ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení výzvy. Žalobce doplnil chybějící obsahové náležitosti odvolání písemným podáním ze dne 8. 12. 2010, které správci daně zaslal elektronickou cestou. Ze spisového materiálu je dále zřejmé, že odvolací orgán v průběhu řízení o odvolání žádné dokazování neprováděl a ve věci samé rozhodl bez nařízení ústního jednání na podkladě správního spisu a v něm založených listin – plných mocí udělených žalobcem svému zástupci pro daňové řízení.

V projednávané věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 115 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád z roku 2009“), může odvolací orgán v rámci odvolacího řízení *„provádět dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí nebo k odstranění vad řízení, anebo toto doplnění nebo odstranění vad uložit správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, se stanovením přiměřené lhůty“*.

Podle § 115 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 „[p]rovádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Obdobně postupuje odvolací orgán i v případě, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru, než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospekch odvolatele.“

Podle § 116 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 „[v] odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí být vypořádány všechny důvody, v nichž odvolatel spatřuje nesprávnost nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí“.

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Neopodstatněná je námitka, že žalovaný podstatným způsobem porušil ustanovení o řízení před správním orgánem tím, že nevyslyšel žalobcův požadavek na nařízení ústního jednání, a neumožnil tak žalobci realizovat jeho právo na projednání odvolání v jeho přítomnosti, při kterém by se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Z výše zmíněné žádosti žalobce ze dne 5. 10. 2010 nepochybně plyne, že žalobce se domáhal ústního projednání odvolání v přítomnosti svého zástupce, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. V souzené věci nicméně žalovaný v průběhu odvolacího řízení žádné dokazování neprováděl, a žalobce se tak neměl k čemu vyjadřovat.

Podle zákona není povinností odvolacího orgánu obligatorně provádět dokazování za účelem rozhodnutí o podaném odvolání. Ustanovení § 115 daňového řádu z roku 2009 upravuje nikoliv povinnost, ale toliko možnost odvolacího orgánu provádět v rámci odvolacího řízení dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí nebo k odstranění vad řízení. Je tedy na uvážení odvolacího orgánu, zda shledá důvody pro tento postup či nikoliv. V případě, že odvolací orgán přistoupí v rámci odvolacího řízení k provádění dokazování, je podle § 115 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 povinen seznámit před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožnit mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. V nyní projednávané věci však žalovaný žádné dokazování neprováděl a o žalobcově odvolání rozhodl na základě obsahu správního spisu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že při posouzení včasnosti podání daňového příznání žalobce k daní z příjmů fyzických osob za zdaňovací období 2009 odvolací orgán vycházel především z plných mocí udělených žalobcem jeho zástupci pro daňové řízení, které byly založeny ve spisu a byly žalobci nepochybně známy. V takovém případě (neprovádění jakéhokoliv dokazování odvolacím orgánem) by nařízení ústního jednání

ní bylo zcela nadbytečné, neboť žalobce by při něm nemohl nijak realizovat své právo vyjádřit se k prováděným důkazům.

Neobstojí ani žalobcův poukaz na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Podle žalobcem zmíněných rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, čj. 9 Afs 79/2009-93, a nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2004, sp. zn. II. ÚS 173/01, č. 2/2004 Sb. ÚS) je smyslem povinnosti správního orgánu umožnit jednotlivci, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, kterou je nutno vztáhnout i na daňové řízení, právě to, aby se daný subjekt mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. V nálezu sp. zn. II. ÚS 173/01 označil Ústavní soud za pochybení na straně správce daně (i odvolacího orgánu) právě to, že neumožnil daňovému subjektu, aby se s provedeným důkazem seznámil a vyjádřil se k němu. Jak již ale bylo soudem konstatováno shora, v nyní projednávané věci žalovaný žádné dokazování v průběhu odvolacího řízení neprováděl a o odvolání rozhodl na základě listin obsažených ve správním spisu – plných mocí, které byly žalobci nepochybně známy. Žalobce ostatně ani ve svém odvolání žádné další návrhy na doplnění dokazování neuplatnil.

Soud v této souvislosti poukazuje na závěr vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 7. 2007, čj. 8 Afs 59/2005-83, č. 1440/2008 Sb. NSS, podle něhož „*pokud je daňovému subjektu umožněno seznámit se s obsahem správního spisu a rozhoduje-li správce daně pouze na základě listin v něm zařazených, lze takový postup považovat za naplnění předmětného atributu práva na spravedlivý proces*“. Právo seznámit se s obsahem správního spisu a s veškerými listinami v něm založenými, na jejichž základě žalovaný o odvolání rozhodl, nebylo žalobci nijak odpíráno, nehledě k tomu, že pro rozhodnutí žalovaného o odvolání byly podstatné pouze ty listiny založené ve správním spise, které žalobci musely být velmi dobře známy, neboť se jednalo o jím udělené plné moci.

Žalobce měl možnost vyjádřit se v průběhu odvolacího řízení ústně k věci samé do protokolu u správce daně. Této možnosti, která mu byla poskytnuta výzvou ze dne 12. 10. 2010 k doplnění odvolání, však nevyužil.

Lze shrnout, že žalovaný měl v souzené věci pro rozhodnutí o odvolání veškeré podklady již shromážděny ve správním spisu, a pokud za této situace žádné dokazování neprováděl, a tedy ani nenařídil za tímto účelem ústní jednání, při kterém by žalobci umožnil vyjádřit se k provedeným důkazům, jednal zcela v souladu s daňovým řádem z roku 2009.

Soud považuje za nedůvodné i žalobcovu tvrzení, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože žalovaný se v něm nevyjádřil k požadavku na ústní projednání odvolání, který žalobce uplatnil v podání ze dne 5. 10. 2010. Podle § 116 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 bylo povinností žalovaného vypořádat v odůvodnění rozhodnutí o odvolání všechny důvody, v nichž žalobce spatřoval nesprávnost nebo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Této povinnosti žalovaný dostál. Požadavek žalobce na ústní projednání odvolání je toliko procesním požadavkem a nikoliv namítaným důvodem nezákonnosti či nesprávnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Přestože by bylo vhodné, aby se odvolací orgán i k tomuto požadavku v rozhodnutí o odvolání vyjádřil (a třeba velmi stručně zdůvodnil, že jej neakceptoval právě proto, že žádné dokazování v dané věci neprováděl), nemá absence vypořádání tohoto požadavku žalobce v napadeném rozhodnutí za následek jeho nepřezkoumatelnost. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, protože v jeho odůvodnění jsou dostatečně určité a srozumitelné popsány úvahy žalovaného ohledně posouzení důvodnosti žalobcem uplatněných odvolacích námitek, jakož i důvody, pro které žalovaný dospěl k závěru, že správce daně postupoval při vydání odvoláním napadeného platebního výměru v souladu s právními předpisy.