

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2015 / XIII. ročník / 30. 12. 2015}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

3300. Přestupky: obnova řízení; příkazní řízení 113
3301. Správní trestání: silniční provoz; řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění 1117
3302. Řízení před soudem: soudní ochrana ve věcech místního referenda; příslušnost senátu; žalobní typ 1120
3303. Soudní poplatky: osvobození od povinnosti hradit případně další náklady řízení vzniklé státu 1128
3304. Daňové řízení: důvody pro povolení obnovy řízení 1129
3305. Daňové řízení: vybírání daně srážkou; lhůta; přeplatek 1133
3306. Daňové řízení: výzva daňovému ručiteli 1140
3307. Daň z příjmů: daňově uznatelné výdaje 1144
3308. Daň z příjmů: osvobození příjmů z prodeje bytové jednotky 1153
3309. Právo na informace: informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a odborné praxi členů rozkladové komise 1159
3310. Právo na informace: informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy 1162
3311. Opatření obecné povahy: existence opatření obecné povahy jako podmínka návrhu na jeho zrušení; aktivní procesní legitimace člena zastupitelstva obce 1168
3312. Vinohradnictví a vinařství: zatřídění vína; uvedení vína do oběhu 1177
3313. Regulace reklamy: reklama na léčivé přípravky; podřazení lékárny pojmu „odborník“; dary nepatrné hodnoty 1186
3314. Státní památková péče: zrušení prohlášení věci za kulturní památku 1194
3315. Pobyt cizinců: správní vyhoštění 1201
3316. Zaměstnanost: dohoda o neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru; požadavek žaloby 1204
3317. Školství: žádost o přiznání sociálního stipendia; hodnocení míry integrace studenta v rámci České republiky 1209

I. JUDIKÁTY

3300

Přestupky: obnova řízení; příkazní řízení

k § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 67/1993 Sb.*)

Obnova řízení na žádost účastníka dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu z roku 2004 je možná i v případě řízení o přestupku, o němž bylo pravomocně rozhodnuto v příkazním řízení (§ 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2015, čj. 8 As 193/2014-35)

Prejudikatura: č. 2838/2013 Sb. NSS.

Věc: Alois V. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Příkazem ze dne 11. 11. 2009 Městský úřad Turnov, odbor dopravní (správní orgán I. stupně), udělil žalobci pokutu ve výši 2 500 Kč za spáchání přestupku spočívajícího v tom, že jako řidič motorového vozidla dne 26. 7. 2009 na pozemní komunikaci v obci Radvňovice překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km/hod. a více.

Žádost o obnovu řízení v této věci správní orgán I. stupně zamítl dne 3. 3. 2014. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 12. 5. 2014 odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Následně žalobce podal žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové. Uvedl, že po nabytí právní moci příkazu ze dne 11. 11. 2009 vyšly najevo důkazy, ke kterým v době řízení neměl přístup. Namítl, že měření rychlosti nebylo provedeno zákonným způsobem, neboť je prováděl soukromý subjekt. Dále vyjádřil nesouhlas se znaleckým posudkem, ze kterého správní orgán I. stupně vyšel, a zdůraznil, že smlouvy o měření rychlosti mezi soukromou společností a městem Turnov jsou důkazy, které mají nepochybně relevanci v řízení o přestupku, neboť z nich vyplývá zákonost měření (odkázal v této souvislosti na závěry Nejvyššího správního soudu plynoucí z jeho rozsudku ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 74/2010-71).

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 31. 10. 2014, čj. 30 A 66/2014-46, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zabýval se především tím, zda důkazy, o které žalovaný opřel napařené rozhodnutí, existovaly v době původního řízení, zda je mohl žalobce uplatnit a zda jsou mu tyto důkazy ku prospěchu. Dospěl k závěru, že v době řízení o přestupku existovaly důkazy, které žalobce nemohl v původním řízení uplatnit, neboť o jejich existenci nevěděl. Nejednalo se přitom o obecně známé skutečnosti, u nichž by bylo možné předpokládat, že by je žalobce mohl (měl, či musel) znát. Krajský soud současně dovodil, že důkazy, které nebyly v době řízení o přestupku v dispoziční sféře žalobce (zejm. Organizační ujednání stanovující postup při měření rychlosti vozidel ve městě Turnov a Smlouva o nájmu zařízení a o poskytování služeb uzavřená mezi CZECH RADAR, a. s., a městem Turnov), mu mohly být ku prospěchu. Uzávěřel, že důvody obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu byly v dané věci naplněny.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Správní orgán I. stupně v dané věci o přestupku roz-

*) S účinností od 1. 10. 2016 bude § 87 změněn zákonem č. 204/2015 Sb.

hodl příkazem podle § 87 zákona o přestupcích. S odkazem na citace z odborné literatury stěžovatel dodal, že příkazní řízení je obdobnou formou vyřizování přestupků jako řízení blokové. Není zde prováděno dokazování, a proto žalobce ani soud nemohou namítat, že při dokazování protiprávního jednání žalobce nebyly ve spise materiály, na které odůvodnění rozsudku krajského soudu odkazuje. Pokud by žalobce proti příkazu podal odpor, příkaz by byl automaticky zrušen a řízení by pokračovalo ústním jednáním s provedením dokazování. Žalobce odpor nepodal a dobrovolně se takové možnosti vzdal, čímž fakticky vyjádřil souhlas s příkazem. Nerozporuje-li žalobce, že by předmětný přestupek spáchal, nemůže se po několika letech dožadovat, aby v dané věci bylo prováděno dokazování uváděnými listinami.

Příkazní řízení je obdobou blokového řízení, a proto podle stěžovatele lze i na příkazní řízení aplikovat závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS. Povolení obnovy je v daném příkazním řízení nepřipustné.

Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Přestože blokové a příkazní řízení představují zákonem stanovené odchylky od standardního správního řízení, nelze je ztotožňovat tak extenzivním způsobem, jak učinil stěžovatel. Zásadní rozdíl obou zmíněných řízení spočívá v tom, že v případě řízení příkazního absentuje explicitní souhlas obviněného se skutkovým stavem, jeho právním hodnocením a druhem (výší) udělené sankce. Nelze extenzivně ztotožňovat výslovný souhlas obviněného v blokovém řízení se situací, kdy obviněný odporem nenapadne vydat příkaz. Žalobce se ztotožnil s krajským soudem, který v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu dovodil, že v době vydání příkazu nebyly splněny obligatorní zákonem stanovené podmínky podle § 87 odst. 1 zákona o přestupcích a nebyly k dispozici podklady rozhodné pro řádné zjištění skutkového stavu. Upozornil současně na to, že stěžovatel citované argumenty dříve nepoužil a zmiňuje je až v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [10] Jak plyne ze shora reprodukované argumentace stěžovatele, podstata sporu v projednávané věci spočívá v posouzení otázky, zda obnova řízení na žádost účastníka [dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu] přichází do úvahy v řízení o přestupku, o němž bylo pravomocně rozhodnuto v příkazním řízení. Stěžovatel upozornil na to, že v příkazním řízení není prováděno dokazování, a nepodá-li proti vydanému příkazu účastník odpor, jednak tím fakticky vyjadřuje s příkazem souhlas a jednak v důsledku toho nemůže zpětně namítat, že při dokazování jeho protiprávního jednání neměl správní orgán k dispozici některé důkazy. Žalobce naopak zdůraznil odlišnost příkazního a blokového řízení s tím, že závěry uplatnitelné v případě blokového řízení nelze extenzivně vztáhnout i na řízení příkazní.

[11] Řízení před správním orgánem, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, lze podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu na žádost účastníka obnovit tehdy, jestliže *„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, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými“*. *„Účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnova řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni“* (§ 100 odst. 2 správního řádu).

[12] Relevantní právní úpravu v projednávané věci pak dále představuje především § 87 zákona o přestupcích, podle něhož *„[n]ení-li pochybnosti o tom, že obviněný*

z přestupku se přestupku dopustil, a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 13 odst. 2)“ (odstavec 1). „Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku. Oznamuje se vždy písemně“ (odstavec 3). „Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměry sankce, než byly uvedeny v příkaze“ (odstavec 4). „Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí“ (odstavec 5).

[13] Jak plyne z citované právní úpravy, příkazního řízení lze užít pouze v případě naplnění zákonem taxativně stanovených podmínek. Základní podmínkou je, aby skutečnosti, z nichž správní orgán při rozhodování vychází, byly objektivním podkladem pro závěr o naplnění všech zákonných znaků přestupku a současně pro závěr, že se obviněný tohoto přestupku dopustil. Další podmínkou pro uplatnění příkazního řízení je skutečnost, že věc nebyla vyřízena v blokovém řízení. Na rozdíl od řízení blokového však není souhlas obviněného z přestupku s projednáním věci tímto způsobem a ani jeho doznání viny povinné. To znamená, že nesouhlas podezřelé osoby s tím, že by se přestupku dopustila, není na překážku rozhodnutí věci v příkazním řízení (srov. Jemelka, L.; Vetešík, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 480).

[14] Správní řád ani zákon o přestupcích možnost využití obnovy řízení k žádosti účastníka v případě řízení o přestupku pravomocně skončeného v blokovém či příkazním řízení výslovně nevylučují ani nepřipouští. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře otázkou možnosti využití obnovy řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu zabýval, a to v případě přestupku vyřízeného v blokovém řízení. Rozší-

řený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 As 21/2010-65, na které stěžovatel odkazuje, dospěl k závěru, že obnova je možná jen v případě, že žadatel neudělal souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení. Jak rozšířený senát v označeném usnesení mimo jiné výslovně dovodil (viz bod 30 a násl. odůvodnění citovaného usnesení), „[m]ožnosti zajištění dalších důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem a následného zjišťování skutkového a právního stavu věci v běžném správním řízení se však obviněný z přestupku vzdává udělením souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení. Tímto souhlasem obviněný z přestupku akceptuje skutková zjištění a z nich vyplývající závěry o spáchání přestupku, o jeho právní kvalifikaci a o nedostatečnosti jeho vyřízení domluvou, které byly učiněny v blokovém řízení. V důsledku toho pak nabývají závěry orgánu oprávněného ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení charakteru nesporných zjištění, která tvoří podklad pro uložení sankce. Ochota obviněného zaplatit pokutu v blokovém řízení tedy nepředstavuje pouhou jednu z kumulativních podmínek tohoto řízení, nýbrž přímo jeho podmínku sine qua non, při jejímž splnění se navíc bez dalšího vychází z toho, že je přestupek spolehlivě zjištěn a nestačí jej vyřídit domluvou, a že jsou tak splněny všechny podmínky pro uložení pokuty v blokovém řízení [...] Povaha blokového řízení tedy vylučuje, aby osoba, která udělila souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení, následně v žádosti o obnovu řízení podané podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu pochybovala závěry učiněné v tomto řízení a namítala, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn či že jej bylo možné vyřídit pouhou domluvou. Naopak s ohledem na zásadu vigilanti iura (nechť si každý střeží svá práva) je nutné vycházet z toho, že obviněný z přestupku se souhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení dobrovolně vzdal důkladnějšího zjišťování skutkového stavu věci v rámci běžného řízení o přestupku, a proto se této možnosti nemůže dovolávat v řízení o obnově.“

[15] Z citovaných závěrů rozšířeného senátu je zřejmé, že určujícím kritériem, na základě kterého judikatura nepřipouští využití obnovy řízení v případě přestupku vyřízeného v blokovém řízení, je právě výslovný (aktivní) souhlas obviněného s uložením pokuty, který tak akceptuje skutková zjištění a z nich plynoucí právní kvalifikaci spáchaného přestupku. Význam takového souhlasu obviněného je ostatně zřejmý i z toho, že zpochybnění tohoto souhlasu obviněného je jediným důvodem, kdy judikatura obnovu řízení na žádost účastníka akceptuje. V případě řízení příkazního však souhlas obviněného se skutkovými zjištěními a právní kvalifikací skutku nejsou nezbytnou podmínkou k vydání příkazu podle § 87 zákona o přestupcích. Absence pochybností o tom, že se obviněný přestupku dopustil, je zde konstruována toliko ve vztahu k přesvědčení správního orgánu. Souhlas obviněného pro vydání příkazu není určující. Z výše uvedeného tedy lze učinit dílčí závěr, podle něhož judikatura správních soudů (včetně citovaného usnesení rozšířeného senátu) týkající se obnovy řízení k žádosti účastníka u přestupků vyřízených v blokovém řízení nemůže být automaticky použitelná i na věci přestupků pravomocně skončené v řízení příkazním.

[16] Přestože blokové řízení i řízení příkazní představují specializované formy správního řízení v oblasti správního trestání, přičemž shodným smyslem těchto zkrácených forem přestupkového řízení je především rychlé a hospodárné vyřízení věci, je nutno vedle podmínky výslovného souhlasu obviněného upozornit i na další odlišnosti obou zmíněných forem řízení. V případě řízení blokového správní orgán svůj úsudek o spáchání přestupku, který často v této fázi ještě ani není jakkoliv podkladově zachycen, konfrontuje s obviněným a v případě ochoty obviněného zaplatit pokutu (souhlasu obviněného) se již správní orgán zjišťováním skutkového stavu nikterak nezabývá. Naopak v případě řízení příkazního, kde prvek interakce mezi správním orgánem a obviněným ve fázi před vydáním rozhodnutí chybí, nepochybně správní orgán při svém úsudku

o spáchání přestupku již má k dispozici určité podklady, z nichž vychází a o které své přesvědčení o spáchání přestupku opírá. Nejedná se sice o dokazování ve smyslu § 51 a násl. správního řádu, přesto lze mít za to, že správní orgán rozhodující v příkazním řízení je z hlediska podkladů pro své rozhodnutí ve kvalitativně zcela jiném postavení než správní orgán rozhodující v řízení blokovém. Lze v této souvislosti ostatně upozornit i na to, že příkazní řízení dle § 87 zákona o přestupcích představuje speciální úpravu vůči obecné úpravě institutu příkazu plynoucí z § 150 správního řádu. Toto ustanovení pak výslovně předpokládá, že správní orgán v příkazním řízení má před vydáním rozhodnutí (příkazu) k dispozici odpovídající podklady (srov. § 150 odst. 2 správního řádu). Nelze tedy ani vyloučit, že nemohou vyjít najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, resp. reagovat jimi na zjištění správního orgánu, na základě kterých byl příkaz vydán. Není důvod odepřít účastníkům řízení možnost žádat o obnovu řízení tehdy, pokud mají k dispozici důkazy existující v době původního řízení, které však nemohli použít k podání odporu proti vydanému příkazu. Upozornit lze ostatně v této souvislosti též na to, že zákon o přestupcích v případě řízení blokového vůbec nepředpokládá jakékoliv formální zahájení řízení (srov. § 67 zákona o přestupcích), naproti tomu v případě podání včasného odporu proti příkazu již zákon výslovně vychází z toho, že řízení podle zákona o přestupcích bude pokračovat (srov. § 87 odst. 4 téhož zákona).

[17] Nejvyšší správní soud se pak neztožnil ani s argumentací stěžovatele spočívající v tom, že pokud obviněný z přestupku nepodal proti vydanému příkazu odpor, fakticky tím se závěry správního orgánu souhlasil, a nemůže je proto později zpochybňovat. V tomto ohledu je nutno upozornit na odlišnou situaci v případě blokového řízení na straně jedné, kdy účastník svým aktivním jednáním (projev ochoty zaplatit pokutu) vyjádří se závěry správního orgánu souhlas, a pa-

sivním přístupem účastníka v příkazním řízení na straně druhé, pokud proti vydanému příkazu odpor nepodá. Souhlas účastníka se závěry správního orgánu o spáchaném přestupku není možno bez dalšího z takového pasivního postupu dovodit. Nelze přitom vyloučit ani situace, že se obviněný z přestupku o vydání příkazu (byť formálně řádně doručeného) vůbec nedozví, případně že nepodání odporu představuje pouze obviněným zvolenou procesní taktiku např. v návaznosti na jiná běžící řízení.

[18] Nelze ostatně přehlédnout, že teorie správního práva řadí odpor mezi řádné opravné prostředky, které jsou plně v dispozici účastníků řízení (srov. Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 389). Jeho zvláštnost spočívá pouze v důsledcích, kdy na rozdíl od klasického odvolání nevede odpor k přezkumu rozhodnutí, ale způsobuje přímo jeho zrušení. Pokud by soud akceptoval názor stěžovatele, že nevyužití odporu jakožto řádného

opravného prostředku fakticky znamená souhlas se závěry správního orgánu a znemožňuje účastníkovi podat žádost o obnovu řízení, *ad absurdum* by to nutně muselo vést zcela nad rámec zákona k závěru, že nelze podat žádost o obnovu řízení, pokud účastník proti rozhodnutí správního orgánu nebrojil odvoláním. Takový závěr však nelze akceptovat, neboť zákon výslovně zapovídá využití žádosti o obnovu řízení pouze tomu, kdo mohl důvod obnovy uplatnit již v odvolacím řízení.

[19] Konkrétní dílčí závěry, na základě kterých krajský soud dospěl k tomu, že důvody obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu v daném případě byly naplněny, stěžovatel nezpochybnil. Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval a ve vztahu ke sporné právní otázce vymezené shora v obecné rovině uzavírá, že krajský soud postupoval správně, pokud připustil možnost obnovy řízení k žádosti účastníka v případě přestupku pravomocně rozhodnutého v příkazním řízení podle § 87 zákona o přestupcích.

3301

Správní trestání: silniční provoz; řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění

k § 3 odst. 3 písm. a) a c), § 123c odst. 3, § 123d odst. 1 a 3 a § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb., č. 226/2006 Sb. a č. 133/2011 Sb.*)

I. Ustanovení § 3 odst. 3 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, dle něhož motorové vozidlo může řídit také osoba, která se pod dohledem učitele autoškoly připravuje k přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel nebo skládá zkoušku v rámci tohoto přezkoušení, je svou povahou speciální vůči § 3 odst. 3 písm. a) tohoto zákona. Řízením motorového vozidla v průběhu přípravy k přezkoušení či zkoušky v rámci tohoto přezkoušení tudíž nemůže dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích, tj. řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění ve smyslu § 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona.

II. Roční lhůta uvedená v § 123d odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, dle něhož řidič, který podle § 123c odst. 3 tohoto zákona

*) S účinností od 19. 1. 2013 byl § 3 odst. 3 písm. a) změněn zákonem č. 297/2011 Sb. a s účinností od 7. 11. 2014 byl § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 změněn zákonem č. 230/2014 Sb.

pozbyl řídicího oprávnění, je oprávněn požádat o vrácení řídicího oprávnění nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne pozbytí řídicího oprávnění, se vztahuje pouze na podání této žádosti, a nikoli na přezkoušení odborné způsobilosti dle § 123d odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, čj. 10 As 33/2015-34)

Prejudikatura: č. 26/2005 Sb. NS.

Věc: Martin F. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, o uložení pokuty a zákazu řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Magistrátu města Olomouce, Odboru agendy řidičů a motorových vozidel (správní orgán I. stupně), ze dne 30. 4. 2013 byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu, tj. řízení motorového vozidla bez příslušného řídicího oprávnění, za což mu byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel v délce 12 měsíců. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že se dne 2. 5. 2012 v Olomouci podrobil přezkoušení odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel, v jehož rámci řídil pod dohledem učitele autoškoly vůz, ačkoli ke dni 14. 5. 2011 pozbyl řídicího oprávnění z důvodu dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení, a mezi pozbytím řídicího oprávnění a odborným přezkoušením tudíž neuplynula doba nejméně jednoho roku. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 6. 2013 změnil výrokovou část rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že žalobce „dne 2. 5. 2012 v Olomouci řídil motorová vozidla skupin ‚A21‘ a ‚B‘, aniž by byl držitelem příslušných řídicích oprávnění“. Ve zbytku rozhodnutí I. stupně potvrdil.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, rozsudkem ze dne 9. 2. 2015, čj. 76 A 24/2013-33, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že správní orgány aplikovaly na zjištěný skutkový stav v souzené věci ustanovení, které na ni nedopadá [§ 3 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 125c odst. 1 písm. e) bodem 1 zákona o silničním provozu], a přitom pominuly užití § 3 odst. 3 písm. c) téhož zákona, který odpovídá zjištěnému skutkovému stavu, o němž nebylo mezi účastníky soudního řízení správního sporu. Krajský soud dospěl k závěru, že roční

lhůta podle § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu se vztahuje pouze na podání žádosti o vrácení řídicího oprávnění a nikoli na odborné přezkoušení, přičemž pokud by soud aproboval výklad provedený žalovaným, neoprávněně by prodloužil žalobci dobu, po kterou by žalobce neměl řídicího oprávnění, a tak by zasáhl do jeho právní sféry. Takový postup nemá oporu v zákoně a jemu odpovídající výklad práva by mohl být označen také jako *ad absurdum*. Přitom v souladu s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod „[k]aždý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá“.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že interpretace § 3 odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu zvolená krajským soudem a opřená o komentářovou literaturu (Kovalčíková, D.; Štandera, J. *Zákon o provozu na pozemních komunikacích. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 17–18) je v rozporu s názory vyslovenými v publikacích Bušta, P.; Kněžíněk, J.; Seidl A. *Zákon o silničním provozu s komentářem*. Praha : Lenka Buštová, 2011, a Kučerová, H. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou*. 1. vyd. Praha : Leges, 2008. Stěžovatel v této souvislosti poukázal také na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 4 Tz 56/2012, a ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 594/2004, č. 26/2005 Sb. NS, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2013, čj. 5 As 76/2011-78. K výtce neoprávněného prodloužení doby, po kterou byl žalobce bez řídicího oprávnění, stěžovatel opět poukázal na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 76/2011-78,

z něhož dle stěžovatele plyne, že ani případné nesprávné „poučení“ žalobce ze strany pracovníka autoškoly jej nezabavovalo odpovědností za spáchání předmětného přestupku.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a uvedl, že judikatura, na niž stěžovatel poukazuje, se týkala uložení trestu zákazu činnosti, a není proto v nyní projednávané věci použitelná.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

II.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [7] Námitku stěžovatele, dle níž krajský soud pochybil, opřel-li svůj právní názor o odbornou literaturu, ačkoli jiní autoři jiných komentářů vyjádřili v otázce výkladu § 3 odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu názor opačný, nelze považovat za řádné uvedení důvodu kasační stížnosti dle § 106 odst. 1 s. ř. s., neboť postrádá jakoukoli konkretizaci těch názorů, s nimiž měl být rozsudek krajského soudu údajně rozporný. Není povinností Nejvyššího správního soudu vracet výhrady, jež se stěžovatel ve skutečnosti ani nesnažil formulovat.

[8] Přesto jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že odkaz krajského soudu na jím citovaný komentář k zákonu o silničním provozu představoval pouze podpůrnou argumentaci, a nikoli rozhodovací důvod, pro něž krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil; tím byla speciální povaha § 3 odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu vůči obecnému § 3 odst. 3 písm. a) tohoto zákona. Kromě toho příklon soudu k jednomu z publikovaných právních názorů odlišnému od jiných (těž publikovaných) výkladů nelze z podstaty věci za pochybení považovat. Je zřejmé, že při existenci více interpretací pro rozhodnutí použitelného práva soud některou z těchto interpretací musí vždy odmítnout a jinou akceptovat. Důležité přitom je, zda doktrinární výklad soud nejen pouze převezme, ale též vysvětlí, proč právě výklad jím převzatý považuje za správný.

[9] K pouze obecně formulované výhradě stěžovatele vůči interpretaci relevantních ustanovení zákona o silničním provozu krajským soudem Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[10] Dle § 3 odst. 3 písm. a) zákona o silničním provozu platí, že motorové vozidlo může řídit „*pouze osoba, která je držitelem řídičského oprávnění pro příslušnou skupinu motorových vozidel (dále jen „skupina vozidel“) uděleného Českou republikou, státem, který je členským státem Evropské unie nebo smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru (dále jen „jiný členský stát“), nebo jiným státem podle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která upravuje oblast silničního provozu*“. Na uvedené navazuje § 3 odst. 3 písm. c) téhož zákona, dle něhož řídit motorové vozidlo může také „*osoba, která se pod dohledem učitele autoškoly připravuje k přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel nebo skládá zkoušku v rámci tohoto přezkoušení*“. Posledně citované ustanovení přitom bylo do zákona o silničním provozu vloženo prostřednictvím novely tohoto zákona zákonem č. 411/2005 Sb., jímž byl zaveden tzv. bodový systém, a to právě s ohledem na povinnost osoby, jež pozbyla řídičské oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení, podstoupit přezkoušení z odborné způsobilosti; teprve po tomto přezkoušení může taková osoba žádat o vrácení řídičského oprávnění. Nejvyšší správní soud se proto se závěrem krajského soudu, dle něhož § 3 odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu představuje vůči § 3 odst. 3 písm. a) tohoto zákona speciální úpravu, která je pro projednávanou věc vzhledem k nesporným skutkovým okolnostem (žalobce řídil vůz v rámci přezkoušení z odborné způsobilosti) použitelná, zcela ztotožnil.

[11] Stejně tak Nejvyšší správní soud přisvědčil i závěru krajského soudu, že roční lhůta podle § 123d odst. 1 zákona o silničním provozu, dle něhož „*[ř]idič, který podle § 123c odst. 3 pozbyl řídičské oprávnění, je oprávněn požádat o vrácení řídičského oprávnění nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne pozbytí*

řidičského oprávnění podle § 123c odst. 3“, se vztahuje pouze na podání žádosti o vrácení řidičského oprávnění, nikoli na přezkoušení. Opačný výklad by byl v přímém rozporu s jednoznačně formulovanou dikcí tohoto ustanovení, které nedává prostor pro záměnu pojmů „požádat o vrácení řidičského oprávnění“ a „požádat či podrobit se přezkoušení“.

[12] Odkaz stěžovatele na shora citovanou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu je v projednávané věci nepřipadný. Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tdo 594/2004 bylo vydáno před změnou zákona o silničním provozu provedenou zákonem č. 411/2005 Sb., která výslovně povolila řízení motorového vozidla pod dohledem učitele autoškoly při přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel nebo při zkoušce v rámci tohoto přezkoušení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 76/2011-78 byl vydán ve věci s odlišným skutkovým stavem, v dané věci řidič nepožádal o vrácení řidičského oprávně-

ní ve smyslu § 102 zákona o silničním provozu, a přesto řídil motorové vozidlo. Skutkově i právně odlišná byla situace i ve věci vedené u Nejvyššího soudu pod sp. zn. 4 Tz 56/2012, v níž byl dovolatel shledán vinným ze spáchání trestného činu maření úředního rozhodnutí a vykázaní dle § 337 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku z roku 2009 spočívajícího v tom, že po nabytí 12 bodů bodového hodnocení (byť po uplynutí jednorocní doby) opakovaně řídil motorové vozidlo, aniž splnil zákonné podmínky pro navrácení řidičského oprávnění, tj. nepodrobil se přezkoušení z odborné způsobilosti a nepředložil posudek o zdravotní způsobilosti včetně dopravně psychologického vyšetření.

[13] Vzhledem k tomu, že jednání, jež je žalobci kladeno za vinu, nemohlo vzhledem ke shora uvedenému naplnit skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu, Nejvyšší správní soud se již zbylými námitkami stěžovatele nezabýval.

3302

Řízení před soudem: soudní ochrana ve věcech místního referenda; příslušnost senátu; žalobní typ

k § 57 a § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů k § 16 odst. 2 písm. a) a § 91a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 22/2004 Sb. a č. 303/2011 Sb.

I. Soudní ochranu ve věcech týkajících se místního referenda lze poskytnout pouze v rozsahu vymezeném v § 57 a § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a § 91a s. ř. s.

II. O kasační stížnosti ve věcech místního referenda rozhoduje sedmičlenný senát [§ 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.] nezávisle na tom, jakému žalobnímu typu sami navrhovatelé podřadili v řízení před krajským soudem svůj návrh.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015, čj. Ars 1/2015-94)

Prejudikatura: č. 960/2006 Sb. NSS, č. 2799/2013 Sb. NSS, č. 2975/2014 Sb. NSS a č. 3211/2015 Sb. NSS.

Věc: a) Robert K., b) Ing. Petr K., c) doc. RNDr. František V., d) Libor Š., e) JUDr. Šárka C., f) MVDr. Vlastimil Ž., g) Jiří N., h) Jiří I., ch) Naděžda K., i) Ing. Oliver P., j) Pavel B., k) Petr Š., l) JUDr. Jiří O., m) Roman O. a n) Pavel S. proti zastupitelstvu města Brna, za účasti Přípravného výboru pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně, o konání místního referenda, o kasační stížnosti navrhovatelů.

Navrhovatelé se u Krajského soudu v Brně domáhali zrušení usnesení zastupitelstva města Brna ze dne 25. 11. 2014 v části označené 15. Vyhlášení místního referenda – ZM 7/0012, bod 3, první odrážka, která zní: „*Dobu jeho konání současně s volbami do zastupitelstev krajů v září nebo v říjnu roku 2016*“.

Krajský soud odmítl návrh usnesením ze dne 6. 2. 2015, čj. 63 A 2/2015-34. Dovodil totiž, že se jedná o věc místního a krajského referenda se soudní ochranou vymezenou v § 57 a v § 58 zákona o místním referendu a v § 91a s. ř. s. Krajský soud shledal návrh, který vybočoval z rámce zmíněných ustanovení, nepřijatelným ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Navrhovatelé (stěžovatelé) podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost s tím, že krajský soud v rozporu s § 65 s. ř. s. a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odmítl přiznat soudní ochranu základnímu právu a neuvedl, který soud je příslušný takovou ochranu poskytnout.

Stěžovatelé coby přehlasování opoziční zastupitelé tvrdili porušení práva na řádný výkon veřejné funkce jako součásti ústavního práva podílet se na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a porušení práva ve volené funkci naplňovat volnou soutěž politických stran. K porušení těchto práv nedošlo vyhlášením referenda, ale jeho odkladem o dva roky, čímž je stěžovatelům jako členům zastupitelstva po polovinu volebního období bráněno rozhodovat o předmětné otázce. Krajský soud se proto mýlil v závěru, že stěžovatelé nebyli zkráceni na svých právech, mohli-li hlasovat o návrhu na vyhlášení referenda.

Zvláštní ustanovení o soudním přezkumu ve věcech místního referenda definují aktivní legitimaci úzce a stěžovatelé ji nesplňují. Současně však platí, že z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Stěžovatelé proto podali žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., jejímž prostřednictvím se domáhali ochrany subjektivních práv na řádný výkon veřejné funkce. Existence zvláštní úpra-

vy v zákoně o místním referendu nebrání aplikaci obecné úpravy tam, kde není pro konkrétní akt stanoven zvláštní způsob soudní ochrany.

Překážkou aplikace obecné úpravy není ani skutečnost, že napadené usnesení nebylo přijato ve správním řízení a že je vydalo zastupitelstvo. Podstatné je, že bylo vydáno orgánem veřejné moci a zasáhlo do práv stěžovatelů.

V souladu s touto argumentací stěžovatelé namítli, že o jejich kasační stížnosti má rozhodovat standardní tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, nikoliv sedmičlenný senát příslušný mj. pro věci místního a krajského referenda.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelům nespovídá aktivní legitimace podle § 65 s. ř. s. Nedošlo totiž k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Všichni stěžovatelé měli možnost účastnit se hlasování a výsledek hlasování není ani pro „*přehlasovaného*“ zastupitele zásahem do výkonu mandátu. Vyhlášení místního referenda nepochybně bylo v pravomoci zastupitelstva jako přímo voleného orgánu obce. Datum vyhlášení zasahuje pouze do funkčního období nynějšího zastupitelstva a přes značný časový odstup odráží v souladu s § 15 zákona o místním referendu dobu uvedenou v návrhu přípravného výboru.

Zastupitelstvo nebylo při předmětném rozhodování správním, ale politickým orgánem. Nedošlo proto k vydání rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.

Odpůrce zpochybnil i pasivní legitimaci zastupitelstva s tím, že v případě jednání zastupitelstva by měla být žalovanou stranou obec. S ohledem na nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů ovšem odpůrce považoval otázku pasivní legitimace za v zásadě teoretickou.

S odkazem na doktrínu i judikaturu odpůrce zdůraznil, že ve věcech místního referenda je přípustná pouze soudní ochrana odvíjející se od § 91a s. ř. s. Konečně odpůrce upozornil na možnost ochrany cestou § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zří-

zení). Dále odpůrce s odkazem na judikaturu správních soudů zdůraznil, že stanovené datum referenda nepředstavuje nepřipustně vzdálenou budoucnost, zohledňuje zájem na platnosti místního referenda a i s časovým odstupem ob stojí aktuálnost tématu referenda.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [19] Podle kasační stížnosti byl podstatou žaloby nepřipustně dlouhý odklad místního referenda, který stěžovatele zbavuje práva rozhodovat o předmětu referenda, jinak patřícího do působnosti Zastupitelstva města Brna.

[20] Krajský soud s odkazem na obecní zřízení odkázal na konkrétní práva a povinnosti zastupitele obce, mezi něž zařadil právo podílet se na tvorbě vůle zastupitelstva hlasováním. Stěžovatelé nezpochybnili, že jim toto právo při hlasování o vyhlášení referenda nebylo upřeno.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda za situace, kdy stěžovatelé hlasovali o vyhlášení referenda, mohlo výsledkem hlasování obecně dojít k zásahu do jejich veřejných subjektivních práv, jimž by správní soudy byly případně povinny poskytnout ochranu i nad rámec § 91a s. ř. s. Pokud by k zásahu vůbec dojít nemohlo, pak by argumentace stěžovatelů byla bezpředmětná.

[22] Co do délky doby, kdy se má referendum konat, lze odkázat na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž se této problematice věnoval. Podstatné je, aby vyhlášení referenda včetně data jeho předpokládaného konání směřovalo k naplnění smyslu a účelu právní úpravy. Má-li referendum splnit svůj účel, je třeba podřídit organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné (rozsudek ze dne 3. 10. 2014, čj. Ars 6/2014-42).

[23] Pokud je datum vyhlášeného referenda navázané na termín budoucích, byť

i relativně vzdálených voleb, ale splňuje přitom požadavky § 15 zákona o místním referendu, nelze bez dalšího hovořit o jeho nezákonnosti (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014-42, č. 3211/2015 Sb. NSS). Konání místního referenda současně s nejbližšími volbami je přitom vhodné zejména z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014-41).

[24] Stěžovatelé napadli to, že jim je do doby konání referenda znemožněno rozhodovat o jeho předmětu. V tomto směru se však jedná pouze o imanentní součást skutečnosti, že Zastupitelstvo města Brna v souladu se svou pravomocí většinou hlasů referendum vyhlásilo. Soud si jen obtížně umí představit, že by měl být (bez odpovídajícího zákonného zmocnění k přezkumu) pokračujícím fórem politického boje představovaného v posuzované věci hlasováním v zastupitelstvu. Většinou zastupitelé pak při vyhlášení referenda nesou za nemožnost rozhodovat do doby jeho konání o jeho předmětu především politickou odpovědnost.

[25] Zjevný nedostatek veřejného subjektivního práva, jež by v této konkrétní věci svědčilo stěžovatelům a jemuž by bylo možné být i jen hypoteticky poskytnout soudní ochranu, potvrzuje správnost rozsahu soudní ochrany v „referendových“ věcech, zvoleného zákonodárcem.

[26] Ten koncipoval § 57 a § 58 zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. vzájemně provázaně, coby součást konstrukce soudní ochrany ve věcech místního referenda. Ustanovení § 91a bylo do soudního řádu správního vloženo právě zákonem o místním referendu (§ 65).

[27] Soudní ochrana ve věcech místního referenda může být předběžná nebo následná – před konáním referenda soud určuje, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a je oprávněn vyhlásit místní referendum, naopak po uskutečnění referenda

může soud vyslovit neplatnost přijatého rozhodnutí a vyslovit neplatnost hlasování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, čj. Ars 1/2014-34).

[28] Předběžná ochrana je poskytována přípravnému výboru, tedy fakticky osobám, které mají zájem realizovat své veřejné subjektivní právo na iniciování místního referenda (srov. § 91a odst. 2 s. ř. s. a § 57 zákona o místním referendu).

[29] Následná ochrana je poskytována i všem oprávněným osobám, tedy voličům oprávněným volit do zastupitelstva dané obce (srov. § 91a odst. 2 s. ř. s. a § 58 za použití § 2 zákona o místním referendu) a do značné míry odpovídá ochraně poskytované ve volebním soudnictví (srov. § 90 s. ř. s. a § 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, nebo § 53 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, nebo § 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí).

[30] Zákonodárce ostatně tuto podobnost cíleně zamýšlel, jak vyplývá ze zmínky o zařazení předmětných ustanovení do části volebního soudnictví, „*kam svým charakterem patří*“ (důvodová zpráva k návrhu zákona o místním referendu, Sněmovní tisk č. 255 Poslanecké sněmovny pro období 2002–2006).

[31] Platí-li ve volebních věcech, že zákonodárce je oprávněn vymezit rozsah soudního přezkumu voleb a takovéto vymezení je pro soud závazné (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 36/2006-22, č. 960/2006 Sb. NSS), uplatní se stejná premisa i ve věcech „*referendových*“.

[32] Citovaná ustanovení proto vyčerpávají soudní ochranu, již lze v „*referendových*“ věcech poskytnout. Zákonodárce zjevně nepředpokládal, že by se nevyhlášení referenda mohlo dotknout veřejného subjektivního práva jiných osob než těch, které prostřednictvím přípravného výboru chtějí realizovat své právo vyvolat místní referendum, nebo že by se samotné vyhlášení referenda mohlo právně relevantně dotknout veřejného subjektivního práva jednotlivce. Širší posteriorní ochrana odráží skutečnost, že se referenda

účastnily či mohly účastnit osoby, které jej neiniciovaly – a zahrnuje proto i oprávněné osoby.

[33] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že soudní ochranu ve věcech týkajících se místního referenda lze poskytnout pouze v rozsahu vymezeném § 57 a § 58 zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. (ostatně, identicky ve věci týchž stěžovatelů srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 201/15). Pro věci místního referenda vybočující z uvedeného rámce proto nelze aplikovat ustanovení soudního řádu správního upravující obecné žalobní typy.

[34] Tento závěr odpovídá také názoru již dříve vyjádřenému v rozsudku ze dne 30. 9. 2004, čj. 2 As 22/2004-68. Podle něj ze souboru věcí podřaditelných pod označení věci místního referenda podléhají soudnímu přezkumu jen ty činnosti veřejné správy související s místním referendem, o kterých tak výslovně stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Není proto možné, aby o určitém aktu orgánu veřejné správy bylo možné rozhodnout alternativně buď v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního, nebo v řízení ve věcech volebních a věcech místního referenda podle části třetí hlavy druhé dílu čtvrtého téhož zákona.

[35] Soud uvedené závěry vyslovil při aplikaci právního stavu, který ještě nepříznával ve věcech místního referenda soudní ochranu podle zvláštních ustanovení části třetí hlavy druhé dílu čtvrtého soudního řádu správního. Tím spíše však jeho závěry platí nyní, kdy soudní řád správní obsahuje i § 91a.

[36] Soud si je přitom vědom, že posouzení, zda se jedná o věc místního referenda, nemusí být vždy jednoznačné. Předmětem řízení mohou být totiž také otázky, které s místním referendem úzce souvisí, ale netýkají se referenda samotného. Příkladem lze uvést rozhodování soudu ve věci sp. zn. 8 Aps 2/2013. Jak ovšem z rozsudku ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS, vyplývá, v dané věci byla předmětem rozhodování a žalobci tvrzeného nezákonného zása-

hu usnesení zastupitelstva, jimiž byl do programu zastupitelstva zařazen bod schvalování územního plánu a schválení usnesení k územnímu plánu. Přes zřejmou souvislost s místním referendem, jehož vyhlášení bylo rovněž na programu zastupitelstva, byl předmět řízení odlišný. V nyní posuzované věci se však stěžovatelé domáhali zrušení části usnesení Zastupitelstva města Brna, jímž bylo vyhlášeno místní referendum, předmětem řízení tedy byla přímo a zřetelně věc místního referenda.

[37] Je nepochybné, a stěžovatelé to sami připouštějí, že na ně zvláštní ustanovení o ochraně ve věcech místního referenda nedopadají. Současně soud dovodil, že stěžovatelé nemohou proti vyhlášení místního referenda brojit některým z obecných žalobních typů podle části třetí hlavy druhé soudního řádu správního. Krajský soud proto správně žalobu odmítl.

[38] Stěžovatelé v průběhu řízení o kasační stížnosti namítli, že podali návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a takto koncipovali i kasační stížnosti. Podle jejich názoru měl věc projednávat standardní tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu.

[39] Sedmičlenný senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí [§ 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, se proto zabýval tím, zda bylo toto přidělení zákonné a v souladu s rozvrhem práce soudu.

[40] Rozvrh práce stanovil v době, kdy stěžovatelé podali kasační stížnost, že sedmičlenný senát rozhoduje mj. o kasačních stížnostech ve věcech místního referenda. Odkazoval přitom na § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s., podle kterého se mj. ve věcech místního referenda senát skládá z předsedy a šesti soudců.

[41] Systematickým výkladem lze argumentovat, že sedmičlenný senát rozhoduje pouze o kasačních stížnostech napadajících rozhodnutí o návrzích podaných podle § 91a s. ř. s., nazvaného „Ochrana ve věcech místního referenda“. Takový výklad by však byl nepřipustně zužující a rozporný se smyslem právní úpravy.

[42] Smyslem rozvrhu práce navazujícího na § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je koncentrovat rozhodování o věcech místního referenda u sedmičlenného senátu. V nyní projednávaném případě se jedná o věc místního referenda, což ani stěžovatelé nezpochybňují. Soud v předchozí části odůvodnění uzavřel, že soudní ochranu ve věcech týkajících se místního referenda lze poskytnout pouze v rámci vymezeném § 57 a § 58 zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. Rozhodování ve věci místního referenda, ve kterém návrh vybočil z rámce citovaných paragrafů, a byl proto odmítnut, je pouze druhou stranou téže mince, resp. negativním otiskem shora pozitivně popsané kompetence. I v tomto případě proto ve věci rozhodl sedmičlenný senát.

[43] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit skutečnost, že stěžovatelé ve věci *prima facie* místního referenda formulovali svůj návrh jako obecnou správní žalobu. V daném případě se totiž určení senátu odvíjí od podstaty projednávané věci, nikoliv od určení konkrétního žalobního typu účastníkem řízení.

[44] Pro úplnost soud doplňuje, že ve shora citovaném rozsudku čj. 2 As 22/2004-68 rozhodoval tříčlenný senát. Tehdy účinná a aplikovaná právní úprava ovšem na rozdíl od současnosti nesvědčovala sedmičlennému senátu rozhodování v daném typu věci [srov. § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve znění účinném do 30. 9. 2004 a rozvrh práce pro rok 2004]. (...)

Odlíšné stanovisko soudce JUDr. Tomáše Langáška

[1] K formulaci odlišného stanoviska, původně zamýšleného jen proti odůvodnění rozsudku, mne vedla pochybnost o tom, jsem-li v dané věci vůbec zákonným soudcem. Již od zahájení řízení o kasační stížnosti totiž bylo sporné, zda by o ní neměl namísto sedmičlenného senátu Nejvyššího správního soudu ve věcech (mimo jiné) místního referenda podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. (tzv. volební senát) rozhodovat běžný tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu určený podle rozvrhu práce k rozhodování o tzv. kasační agen-

dě. Tato pochybnost byla dále v průběhu řízení umocněna výslovně formulovanou námitkou stěžovatelů vůči obsazení soudu, na niž proto musel Nejvyšší správní soud výslovně reagovat (většina tak učinila v bodech [38] až [44] rozsudku). Ukázalo se konečně, že otázka složení a určení senátu Nejvyššího správního soudu neoddělitelně souvisí s obsazením Krajského soudu v Brně a se způsobem, jakým krajský soud naložil s žalobou (resp. s návrhem), a tedy i s věcným posouzením kasační stížnosti proti jeho odmítacímu usnesení. Proto své odlišné stanovisko nakonec uplatňují nejen proti odůvodnění, ale i proti výroku rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. Ars 1/2015-94.

[2] Ve stručnosti se domnívám, že kasační stížnosti mělo být vyhověno, neboť napadené usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, nebylo ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v souladu se zákonem, resp. ústavním pořádkem. Krajský soud se jím totiž dopustil tzv. odmítnutí spravedlnosti (porušení zákazu *denegationis iustitiae*), či – jinak řečeno – protiústavního odepření přístupu k soudní ochraně (článek 36 Listiny základních práv a svobod). Krajský soud podle mě neměl žalobu odmítnout pro absenci aktivní procesní legitimace (pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele), případně pro nepřípustnost návrhu či pro nedostatek pravomoci (již zde je vidět, že krajský soud v důvodech odmítnutí návrhu neměl zcela jasno – viz body [11], [16] a [21] usnesení krajského soudu), nýbrž měl ji věcně projednat a případně pro nedůvodnost zamítnout. S tím souvisí bezprostředně též otázka obsazení krajského soudu. Většina mých kolegů ve volebním senátu ji zřejmě považovala za irelevantní a nezabývala se jí v přesvědčení, že návrh (žaloba) byl správně odmítnut senátem krajského soudu určeným pro věci místního referenda. Protože však krajský soud měl podle mého názoru žalobu věcně projednat, ať už v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, anebo v řízení o žalobě proti rozhodnutí, mám za to, že byl pravděpodobně i nesprávně obsazen a rozhodoval v rozporu s ústavně garantovaným právem na zákonného soudce podle čl. 38

odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Senátu 63 A krajského soudu byla totiž tato věc přidělena jako „*věc místního referenda*“, přitom kdyby byla přidělována jako „*ostatní senátní věc správního soudnictví*“, nelze vyloučit, že by napadla tříčlennému senátu v jiném složení. Nesprávné obsazení je přitom zmatečným důvodem kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jež Nejvyšší správní soud (povinně) zjišťuje i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[3] K uvedenému stanovisku mne vede v prvé řadě § 91a s. ř. s., který interpretuji též jako legální definici věci místního referenda, jež se vyčerpává zde uvedeným taxativním výčtem žalobních typů. Rozsudek výstižně rozlišuje, že dvěma z nich je místnímu referendu, resp. přípravnému výboru, poskytována ochrana předběžná (tj. jde o ochranu směřující k uskutečnění místního referenda), dvěma z nich pak následná, poskytovaná již všem oprávněným hlasujícím (tj. jde o ochranu směřující proti proběhнувšimu místnímu referendu a rozhodnutí v něm přijatému). Tím se však podle mého přesvědčení věci místního referenda, jímž je poskytována ochrana v řízení podle § 91a s. ř. s., vyčerpávají a vše ostatní, co do tohoto rámce nespadá, včetně ochrany předběžné proti již vyhlášenému, ale dosud neuskutečněnému místnímu referendu, je pak řešitelné obecnými žalobními typy dle fantazie a libosti žalobců a jejich žalobních tvrzení.

[4] Argument, že rozsah soudní ochrany určuje závazně zákonodárce (bod [31]), totiž pomíjí čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Musí tedy – vedle zvláštních žalobních typů – vždy existovat obecný žalobní prostředek, který umožní předestřít soudu k posouzení jakékoliv tvrzení žalobce, jež je subjektivně přesvědčen o tom, že mu nějaké právo svědčí a že na něm byl rozhodnutím orgánu veřejné moci nezákonně zkrácen. V dané věci jde nadto o subjektivní přesvědčení stěžovatelů o porušení jejich politických práv podle

článku 21 Listiny základních práv a svobod; tuto skutečnost ostatně připouští i napadené usnesení krajského soudu v bodu 10. Takové rozhodování podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vůbec nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu. Vyloučením ze soudního přezkumu by přitom bylo nejen, pokud by nebyl soudní přezkum, resp. přístup k soudu založen vůbec, ale i to, že by zdánlivě přístup k soudu otevřen byl, avšak jen pokud se žalobce treťí do zákonodárcem úzce definovaného zvláštního žalobního typu.

[5] Taková situace, obávám se, nastala i v nyní posuzovaném případě. Odůvodnění rozsudku, stejně jako napadené usnesení krajského soudu, argumentuje „*selsky*“ racionálně, že materiálně jde o věc místního referenda (s tím samozřejmě souhlasím, neboť nelze popřít, že se předestřená otázka místního referenda úzce dotýká: stěžovatelé chtějí zabránit jeho vyhlášení, resp. konání). Je to však argumentační past: navádí stěžovatele na procesní kolej, jež je od počátku – jak všichni zúčastnění vědí – slepá, protože pokračovat dál lze pouze v úzce ohraničených mezích. To je také skutečným důvodem zamítnutí kasační stížnosti, tedy skutečnost, že stěžovatelům nelze ochranu poskytnout proto, že jejich žalobnímu tvrzení neodpovídá žádný z úzce vymezených žalobních typů ve věcech místního referenda (jak otevřeně přiznává rozsudek v bodech [32] a [33]).

[6] Většina argumentuje tím, že u stěžovatelů zjevně absentuje veřejné subjektivní právo, jemuž by alespoň hypoteticky bylo možno poskytnout ochranu, což údajně potvrzuje správnost zákonodárcovy úvahy zužující soudní ochranu místního referenda jen na uvedené čtyři žalobní typy (bod [25]), s důsledkem vyloučení soudní ochrany mimo uvedený rámec. Krom toho, že přesvědčení o absenci veřejného subjektivního práva by mělo vést krajský soud nepochybně k zamítnutí, nikoli odmítnutí žaloby (závěr, že žalobce nemá právo, se přece jen zásadně a kvalitativně liší od závěru, že žalobce dokonce nemá ani právo obrátit se na soud), tato poznámka cudně pomíjí kontext vývoje judikatury samotného Nejvyššího správního soudu. Zákonodárci si

totiž možná v roce 2004, kdy přijímal zákon o místním referendu, včetně § 91a s. ř. s., nedovedl ve své fantazii představit, že by snad měla být ve hře též preventivní ochrana proti vyhlášenému místnímu referendu, jakkoli hypotetická, zejména ve vazbě na § 13 odst. 3 *in fine* zákona o místním referendu, podle něhož vyhlášení místního referenda suspenduje pravomoc orgánů obce (a tedy i právo zvolených zastupitelů) rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu. Jakkoli § 15 zákona o místním referendu připouští, že termín místního referenda může být stanoven podle návrhu přípravného výboru později, přece jen je zákonným standardem konání místního referenda v relativně krátké době po jeho vyhlášení (do 90 dnů); srov. body [33] a [34] rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. Ars 11/2014-42. Byl to přitom náš volební senát, který poněkud expandoval interpretaci § 15 zákona o místním referendu a umožnil konání místních referend v době relativně vzdálenější, ohraničené toliko funkčním obdobím stávajícího zastupitelstva, jak ostatně většina zmiňuje v bodech [21] a [22]. „*Nežádoucím*“ vedlejším efektem takového „*proreferendového*“ přístupu je ovšem prodlužování doby, kdy je určité téma podle § 13 odst. 3 zákona o místním referendu vyňato z rozhodovací pravomoci zastupitelstva a jeho členů, což přinejmenším v závislosti na odkladu termínu stupňuje intenzitu dotčení (pro účely přístupu k soudní ochraně není nutno hovořit přímo o porušování) práv zvolených zástupců, resp. práv občanů prostřednictvím zvolených zástupců podílet se na správě veřejných věcí. Lze si přitom – a pro účely přístupu k soudu vůbec nevdí, že hypoteticky – představit např. příliš obecně formulovanou referendovou otázku, jež v kombinaci se vzdáleným termínem konání místního referenda nadlouho vyloučí z rozhodování zastupitelů významnou část jejich agendy. Zavírat dveře před možností soudní ochrany v takových situacích a spoléhat se jen na racionalitu politického procesu a politickou odpovědnost většiny v zastupitelstvu (bod [24] rozsudku) se mi jeví jako poněkud krátkozraké. Komunální politika a život obecně jsou přeci jen mno-

hem pestřejší a fantazie a kreativita aktérů politického dění bezbřehá.

[7] Na podporu svých závěrů většina mých kolegů zmiňuje i nedávné usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 201/15 ve stejné věci týčž účastníků. Jejich (z procesní opatrnosti) souběžně podaná ústavní stížnost byla „*samosoudcovsky*“ odmítnuta pro nepřijatnost s argumentem, že stěžovatelé nevyčerpali procesní prostředky k ochraně práv, jež jim skýtá § 91a s. ř. s. To může být argument na podporu většinového názoru. Nelze však přehlédnout, že se tvrzený procesní prostředek ochrany práv stěžovatelů, jenž má podle usnesení Ústavního soudu spočívat v návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí po konání místního referenda, poněkud mívá se stížnostním tvrzením, podle něhož jsou práva stěžovatelů dotčena, resp. porušena právě tou skutečností, že místní referendum bylo vyhlášeno na termín v příliš vzdálené budoucnosti, a že je proto po dobu do jeho konání nepřiměřeně zasazen jejich reprezentativní mandát. Je též vhodné poznamenat, že sám Ústavní soud ve své ustálené judikatuře označuje svá usnesení, njmě usnesení vydaná toliko soudcem zpravodajem, za nezávazná pro sebe, ani za obecně precedenčně významná (srov. náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, č. 190/2007 Sb. ÚS). Realita je nicméně taková, že ústavní stížnost stěžovatelů byla Ústavním soudem shledána nepřijatnou, protože nevyčerpali možnosti podle soudního řádu správního, k čemuž nyní rozsudek Nejvyššího správního soudu doává, že ani žádnou možnost ochrany podle soudního řádu správního nemají.

[8] Většina mých kolegů na sebe prozrazuje, že důvodem pro zamítnutí kasační stížnosti může (mimo jiné) být též jejich přesvědčení o zákonnosti vyhlášení místního referenda o poloze, resp. modernizaci brněnského hlavního nádraží v termínu krajských voleb plánovaných na podzim roku 2016. S oporou ve zmíněné judikatuře našeho volebního senátu poznamenávají, že „*nelze bez dalšího hovořit o jeho nezákonnosti*“, resp. že „*konání místního referenda současně*

s nejbližšími volbami je [...] vhodné“ (bod [23] rozsudku). Závěr o zákonnosti vyhlášení místního referenda by se však měl promítnout do závěru o absenci porušení práv stěžovatelů, a tedy do meritorního zamítnutí jejich žaloby ze strany krajského soudu. Nadto v kontextu odmítnutí žaloby jde o pouhé *obiter dictum*. I kdybych se s ním sám ztotožňoval, koho to zajímá, když v dané věci zřejmě nejsem zákonným soudcem?

[9] V obavě, že nejsem pro tuto věc zákonným soudcem, mě utvrzuje i výslovná procesní strategie stěžovatelů, kteří namítají nezákonné složení našeho senátu. Výslovně popírají, že by se chtěli na soud (krajský i nejvyšší správní) obracet v úzce vymezené věci místního referenda, jsou si samozřejmě vědomi toho, že žádný z žalobních typů ve věcech místního referenda není pro jejich žalobní tvrzení použitelný, a svou žalobu koncipovali jako žalobu obecnou a takto koncipují i kasační stížnost, o níž proto měl rozhodovat běžný tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu určený rozvrhem práce, a nikoli zvláštní volební senát, jak jsem předeslal úvodem. Platí to i pro řízení před soudem krajským. Nejde o to, že by si žalobci mohli žalobní typ vybírat podle libosti, ale o posouzení jejich žaloby podle jejího obsahu. Žalobci jsou ti, kdo se svou žalobou disponují. Jediné, co by snad krajský soud mohl – jsa přesvědčen o tom, že žalobci mívá vedle – učinit, je splnění své poučovací povinnosti, aby žalobcům nebyl z formálních důvodů a pro jejich omyl v procesních právech odepřen přístup k soudu. Pokud by však žalobci i přes poučení trvali na žalobě tak, jak ji podali, bylo povinností soudu takto žalobu projednat; omyl žalobců by se pak projevil v jejich procesním neúspěchu.

[10] Svě přesvědčení o tom, že mi dnes rozhodování o kasační stížnosti nepříslušelo, jsem však beztak neměl jak procesně (jinak než diskusí v senátu a tímto odlišným stanoviskem) uplatnit. Podle § 13 odst. 4 s. ř. s. předseda senátu organizuje a řídí činnost senátu; mimo jiné zahajuje a řídí jeho jednání, což analogicky platí i pro rozhodování senátu bez nařízení jednání (§ 49 odst. 4 a § 51 odst. 1 s. ř. s.), a řídí též hlasování senátu v, resp. po

poradě (§ 37 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Volební senát v rámci Nejvyššího správního soudu přitom nemá žádnou procesní možnost, jak věc – byť by byl i většinově přesvědčen, že mu podle rozvrhu práce nenáleží (což není) – posunout jinam (jinému senátu, jenž by byl příslušný, vedoucí kanceláře nebo předsedovi soudu k přerozdělení věci) nebo rozhodnout o tom, že jde o mylný zápis do rejstříku (možnost vyvolat kompetenční spor ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/09, N 166/54 SbNU 117, č. 166/2009 Sb. ÚS, zjevně není dána, protože žádný spor mezi „částmi“ Nejvyššího správního soudu dosud nevznikl). Proto ani jednotlivý člen senátu nemůže vznést návrh na přijetí takových výroků. Pokud za dané situace předseda senátu (a shodou okolností též soudce zpravodaj v jedné osobě)

shledal, že věc byla řádně do rejstříku volebního senátu zapsána a má být volebním senátem projednána a rozhodnuta a zařadil ji na pořad jednání, resp. do porady k rozhodnutí, bylo mou povinností jako soudce hlasovat o předloženém návrhu rozhodnutí (§ 37 odst. 2 o. s. ř., § 24 odst. 2, resp. § 28 odst. 6 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu); soudce se nemůže hlasování zdržet anebo se hlasování vyhnout odchodem z poradní místnosti s argumentem, že mu nepřisluší rozhodovat. Nezbylo mi tak, než rozhodovat ve věci, a v souladu se svým názorem jsem hlasoval proti zamítnutí kasační stížnosti (resp. navrhol zrušení napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení). Protože jsem neuspěl, připojuji podle § 55a s. ř. s. k rozhodnutí své odlišné stanovisko.

3303

Soudní poplatky: osvobození od povinnosti hradit případné další náklady řízení vzniklé státu

k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném do 30. 6. 2016

Krajský soud je povinen posoudit žádost o osvobození od soudních poplatků v plném rozsahu včetně osvobození od povinnosti hradit případné další náklady řízení vzniklé státu i v situaci, kdy je žalobce od placení soudního poplatku osvobozen ze zákona [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, čj. 4 As 130/2015-15)

Převodníkatura: č. 3072/2014 Sb. NSS.

Věc: Petr R. proti České správě sociálního zabezpečení o důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 26. 5. 2015, čj. 22 Ad 15/2015-32, zamítl žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků a dalších nákladů řízení, přičemž uvedl, že podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích je řízení ve věcech důchodového pojištění od poplatku osvobozeno.

Proti uvedenému usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní uvedl, že ho soud nesprávně poučil o nemožnosti podat proti napadenému usnesení opravný prostředek.

Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2006, čj. 1 Afs 55/2006-28, a dovedl, že podání kasační stížnosti je i v nyní posuzované věci přípustné. Dále namítl, že otázka náhrady nákladů za právní zastoupení není podřazena pod § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích. Uvedené ustanovení podle stěžovatele předpokládá jeho osvobození toliko od povinnosti hradit soudní poplatek, a nikoliv již od povinnosti hradit další náklady vzniklé

v průběhu řízení, či náklady právního zastoupení. Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil.

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

Z odůvodnění:

Proti usnesení krajského soudu, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků, je přípustná kasační stížnost (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS). Nelze tedy souhlasit s názorem krajského soudu o nepřijetelnosti takové kasační stížnosti, který byl v napadeném usnesení vyjádřen v poučení o opravných prostředcích. Za řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků pak stěžovatel nemá povinnost zaplatit soudní poplatek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, sp. zn. 1 As 196/2014-19). (...)

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu turzené nezákonnosti spočívající v nesprávném

posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud nesprávně posoudil žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a dalších nákladů řízení. Stěžovatel sice byl v řízení před krajským soudem podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích osvobozen od povinnosti platit soudní poplatek, nicméně ve svém podání krajský soud žádal i o osvobození od dalších případných nákladů, které by mu mohly v průběhu soudního řízení vzniknout a které by v případě neúspěchu svého soudního sporu mohl být povinen hradit státu. Touto částí stěžovatelovy žádosti se krajský soud vůbec nezabýval. Krajský soud tedy pochybil, neboť nesprávně posoudil žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a dalších nákladů řízení toliko jako žádost o osvobození od povinnosti hradit soudní poplatek a zbývající částí stěžovatelovy žádosti se nesprávně nezabýval. V novém řízení tedy bude krajský soud povinen rozhodnout o stěžovatelově žádosti v celém jejím rozsahu.

3304

Daňové řízení: důvody pro povolení obnovy řízení

k § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Judikatorní změna či ustálení právního názoru nepředstavují novou skutečnost či důkaz zakládající důvod pro obnovu řízení dle § 117 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 6 Afs 202/2014-25)

Prejudikatura: č. 3124/2014 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 2010, Dankowski (C-438/09, Sb. rozh., s. I-14009).

Věc: Karel K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad ve Valašských Kloboukách (správce daně) rozhodnutím ze dne 7. 2. 2012 zamítl žalobcův návrh na obnovu řízení ve věci, v níž byla žalobci na základě výsledků

daňové kontroly daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 09/2006 až 12/2008 doměřena daň v celkové výši 1 737 596 Kč. Důvodem dodatečného vyměření daně bylo ne-

uznání nároku na odpočet daně z daňových dokladů přijatých od dodavatele, který nebyl v době uskutečnění předmětných zdanitelných plnění registrován jako plátc DPH, tj. uplatnění nároku na odpočet DPH v rozporu se zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Proti rozhodnutí I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný (tehdy ještě Finanční ředitelství v Brně, které bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, s účinností k 1. 1. 2013 zrušeno a jehož kompetence přešla na Odvolací finanční ředitelství v Brně) zamítl rozhodnutím ze dne 2. 5. 2012. V napadeném rozhodnutí žalovaný dospěl k závěru, že správce daně postupoval správně a v souladu se zákonem, když zamítl žalobcův návrh na obnovu řízení, jenž žalobce podal ve smyslu § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Žalobce totiž jako jediný důvod pro povolení obnovy řízení uvedl pouze nový právní výklad obsažený v rozsudku Soudního dvora ze dne 22. 10. 2010, *Dankowski*, C-438/09, Sb. rozh., s. I-14009, který se týká výkladu § 73 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. K tomu žalovaný uvedl, že změna právního názoru není důvodem pro povolení obnovy řízení.

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nepřísluší správci daně ani odvolacímu orgánu, aby se v rámci obnovy řízení zabývali tím, zda v původním rozhodnutí bylo správně vyloženo některé hmotněprávní ustanovení. Úkolem soudní judikatury je řešení konkrétního sporu se zaměřením do minulosti. Tento primární charakter rozhodovací činnosti soudů však doznává v čase proměn, a pokud dojde ke změně právního názoru, lze podle nového právního názoru postupovat pouze v probíhajících řízeních nebo v řízeních zahájených v budoucnu. Rozsudek ve věci *Dankowski* byl vydán dne 22. 12. 2010, tedy v době, kdy již předmětné dodatečné platební výměry na DPH za období 09/2006 až 12/2008 byly vydány, odeslány i doručeny. Předmětné dodatečné platební výměry nabyly sice právní moci až v době, kdy byl již rozsudek ve věci *Dankowski* vydán, nicméně v době vydání předmětných platebních vý-

měrů správci daně nemohl být nový právní názor znám, neboť ještě tento rozsudek ani nebyl vydán, natož aby byl zveřejněn v Úředním věstníku Evropské unie, což se stalo dne 26. 2. 2011. O povolení obnovy z jiných důvodů [§ 117 odst. 1 písm. b) až d) daňového řádu] žalobce nežádal.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 12. 6. 2014, čj. 30 Af 75/2012-39. Krajský soud zdůraznil, že předmětem sporu bylo posouzení toho, zdali lze rozsudek ve věci *Dankowski* považovat za novou skutečnost zakládající důvod pro obnovu řízení dle § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Při posouzení věci vycházel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, čj. 7 Afs 90/2013-42, a ze dne 13. 5. 2010, čj. 6 As 39/2009-74, č. 2144/2010 Sb. NSS. Na základě této judikatury krajský soud dovodil, že rozsudek soudu není skutečností ani důkazem, jenž by zakládal důvod k povolení obnovy řízení. Institut obnovy řízení neslouží k nápravě vad řízení či nápravě nezákonnosti daňového rozhodnutí. Obnova řízení toliko umožňuje, aby proběhlo nové řízení, ve kterém budou dodatečně zohledněny skutečnosti, důkazy a jiné okolnosti, které vyšly najevo dodatečně a které zpochybňují provedené dokazování a posouzení předběžných otázek, s jejichž pomocí bude stanoven nový skutkový základ daňového rozhodnutí (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 Afs 85/2009-104, č. 2148/2010 Sb. NSS). Soud tedy neshledal v postupu žalovaného pochybení. K posouzení toho, zda rozhodnutí bylo případně vydáno v rozporu s právním předpisem, slouží institut dozorcího prostředku dle § 121 daňového řádu, tj. překumné řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel konkrétně uvedl, že se v daném případě nejedná o rozsudek vnitrostátního soudu, nýbrž o rozsudek Soudního dvora. Tento rozsudek nelze zahrnout pod judikaturu obecných soudů České republiky. Závěry krajského soudu tedy nejsou na daný případ přílehlavé, neboť

ten vycházel z rozsudků týkajících se změny judikatury Nejvyššího správního soudu, nikoliv Soudního dvora. Z rozsudku ve věci *Dankowski* vyplývá, že vnitrostátní předpisy nemají vylučovat nárok na odpočet DPH zaplacené osobou povinnou k jiné dani, pokud není pro účely DPH registrována. V daném případě došlo k situaci, kdy dodavatel řeziva vystavoval stěžovateli za dodávky tohoto řeziva faktury, které obsahují veškeré předepsané údaje k identifikaci výstavce faktur. Za uvedené situace je potřeba pohlížet na § 73 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty jako na ustanovení zákona, jež je v rozporu s rozsudkem ve věci *Dankowski*. Stěžovatel rozporoval tvrzení krajského soudu o tom, že pokud bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právním předpisem, je třeba postupovat podle § 121 daňového řádu, tj. formou přezkumného řízení. Stěžovatel podnět podle § 121 daňového řádu uplatnil, ale tomu nebylo s poukazem na zákonnost předmětných platebních výměrů vyhověno. Když nyní již uplynula zákonná lhůta pro uplatnění takového postupu, nelze věc řešit jinou formou než obnovou řízení. Stěžovatel závěrem zopakoval, že rozsudek ve věci *Dankowski* lze považovat za skutečnost zakládající důvod pro obnovu řízení dle § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu, a to právě proto, že se nejedná o rozsudek vydaný soudy České republiky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

II.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) I v řízení před Nejvyšším správním soudem zůstalo hlavním předmětem posouzení to, zdali lze závěry rozsudku ve věci *Dankowski* považovat za novou skutečnost zakládající důvod pro obnovu řízení ve smyslu § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu, jenž zní: „Řízení ukončené pravomocným rozhodnu-

tím správce daně se obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, jestliže vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění příjemce rozhodnutí nebo správce daně uplatněny v řízení již dříve a mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí.“

V rozsudku ve věci *Dankowski* Soudní dvůr odpovídal na předběžnou otázku jemu položenou polským Nejvyšším správním soudem a dospěl k tomuto závěru: 1. Článek 18 odst. 1 písm. a) a čl. 22 odst. 3 písm. b) šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně^{*)}, ve znění směrnice Rady 2006/18/ES, kterou se mění směrnice 77/388/EHS, pokud jde o snížené sazby daně z přidané hodnoty^{*)}, musí být vykládány v tom smyslu, že osoba povinná k dani má nárok na odpočet DPH odvedené za služby poskytnuté jinou osobou povinnou k dani, která není registrována k DPH, pokud příslušné faktury obsahují veškeré údaje požadované uvedeným čl. 22 odst. 3 písm. b) směrnice 77/388/EHS, především pak údaje, které jsou nezbytné k identifikaci osoby, která uvedené faktury vystavila, a povahy poskytovaných služeb. 2. Článek 17 odst. 6 směrnice 77/388/EHS, ve znění směrnice 2006/18/ES, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které vylučují nárok na odpočet DPH zaplacené osobou povinnou k dani jiné osobě povinné k dani, která je poskytovatelem služeb, v případě, že posledně uvedená není pro účely této daně registrována.

Již krajský soud citoval závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 90/2013-42, ze kterých jednoznačně vyplývá, že na rozsudky je třeba nahlížet nikoli jako na důkazy (okolnosti osvětlující skutkový stav věci) či nové skutečnosti představující důvod pro povolení obnovy řízení ve smyslu § 117 odst. 1 písm. a) daňového řá-

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

du, ale jako na rozhodnutí, jež obsahují právní úvahy a názory toho kterého soudu. Tento názor byl sice vysloven primárně ve vztahu k rozsudkům Nejvyššího správního soudu, neexistuje však žádný důvod, pro který by tento názor nebyl aplikovatelný i v případě rozsudků Soudního dvora. Rozsudek ve věci *Dankowski* byl rozhodnut na základě položené předběžné otázky, přičemž v rámci mechanismu řízení o předběžné otázce je Soudní dvůr povolován k zodpovězení abstraktní otázky výkladu (a platnosti) práva EU (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, čj. 6 As 7/2015-26). Jedná se tedy výlučně o posouzení právní otázky, a jak vyplývá z výše uvedeného, to nemůže založit důvod pro povolení obnovy řízení. To podporuje i odborná komentářová literatura, když uvádí, že „[u]stanovení daňového řádu týkající se obnovy řízení míří pouze na otázky skutkové, nikoli právní. Slouží k nápravě nedostatků ve zjištěném skutkovém stavu, nikoli k nápravě chybného právního hodnocení skutkového stavu. Za novou skutečnost tak nelze považovat jiný výklad právních předpisů, tj. odlišný právní názor.“ (srov. Kaniová, L. in Baxa, J. et al. *Daňový řád: Komentář. I. díl*. Praha : Wolters Kluwer, 2011, s. 728). Posouzení krajského soudu je v tomto ohledu tedy zcela správné.

Nejvyšší správní soud nemohl ani přisvědčit námitce stěžovatele, že s ohledem na to, že jeho věc již nelze řešit prostřednictvím přezkumného řízení, musí být obnova řízení povolena. To, že stěžovatel nebyl se svým podnětem k zahájení přezkumného řízení úspěšný, nemění nic na tom, že pro povolení obnovy zde nejsou splněny zákonné podmínky (viz výše). I kdyby měl správce daně rozsudek ve věci *Dankowski* při rozhodování o dodatečných platebních výměrech zohlednit a neučinil by tak (což však nyní Nejvyšší správní soud nepřezkoumával), nebylo by možné takový nedostatek napravit prostřednictvím institutu obnovy řízení, neboť „[o]bno-

va řízení neslouží k nápravě vad řízení či nápravě nezákonnosti daňového rozhodnutí, ale umožňuje, aby proběhlo řízení nové, v němž budou zohledněny dodatečně vyjevené skutečnosti, důkazy a jiné okolnosti zpochybňující provedené dokazování a posouzení předběžných otázek, s jejichž pomocí bude stanoven nový skutkový základ rozhodnutí.[...] Námitkou poukazující na vady vyměřovacího řízení proto nelze účinně zpochybnit zákonnost rozhodnutí ve věci obnovy řízení.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2014, čj. 6 Afs 2/2014-25).

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že ani stěžovatelova úvaha o tom, že § 73 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty je v rozporu s rozsudkem ve věci *Dankowski*, není správná. Již v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 Afs 59/2013-33, č. 3124/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud při interpretaci závěrů rozsudku ve věci *Dankowski* uvedl, že *nepřiznání nároku na odpočet DPH je výjimkou ze základní zásady, kterou tento nárok představuje, proto nepřiznání nároku na odpočet odběrateli nelze opírat toliko o zjištění, že dodavatel nebyl plátcem registrovaným*. Je tak zřejmé, že předmětné ustanovení lze vykládat, resp. má být vykládáno v souladu s rozsudkem ve věci *Dankowski*, resp. v souladu s výše uvedenou směrnicí. To, zdali bylo předmětné ustanovení vyloženo v souladu se směrnicí, však správní soudy přezkoumávají především v řízení, kde je přezkumu podroben právě dodatečný platební výměr, resp. rozhodnutí o odvolání proti takovému výměru. V nynějším řízení však krajský soud přezkoumával rozhodnutí vydaná v linii řízení o povolení obnovy (*iudicium rescidens*) a zcela správně dospěl k závěru, že právní názor vyslovený v rozsudku ve věci *Dankowski* nemohl být skutečností zakládající důvod pro povolení obnovy řízení ve smyslu § 117 odst. 1 písm. a) daňového řádu (viz výše).

Daňové řízení: vybírání daně srážkou; lhůta; přeplatek

k § 47 a § 64 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 304/2009 Sb. *) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

I. Daň vybíraná srážkou zvláštní sazbou se podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nevyměřuje. O vratitelný přeplatek, vzniklý nesprávným odvodem této daně, lze požádat v šestileté lhůtě stanovené v § 64 odst. 5 uvedeného zákona, která počíná běžet od konce roku, v němž uplynula lhůta stanovená procesním předpisem nebo zvláštním zákonem pro její odvod.

II. Zjistí-li správce daně, že daň nebyla sražena nebo vybrána ve správné výši nebo odvedena ve stanovené lhůtě, je povinen plátcí předepsat k přímému placení rozdíl mezi daní, kterou srazil a odvedl, a daní, kterou dle platných právních předpisů srazit a odvést měl, nejpozději ve lhůtě stanovené v § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2015, čj. 5 Afs 60/2015-63)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 300/1998 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným Fink, výroba krmných směsí, proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 28. 12. 2010 doručila žalobkyně Finančnímu úřadu v Plzni (správce daně) vyúčtování daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2006, ve kterém uvedla částku minus 240 000 Kč a ve stejné výši vyčíslila přeplatek na srážkové dani.

Vyúčtování správce daně neakceptoval. Rozhodnutím ze dne 29. 12. 2010 zastavil podle § 27 odst. 1 písm. d) daňového řádu z roku 1992 řízení ve věci vyúčtování daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2006, protože vyúčtování bylo učiněno po lhůtě stanovené v § 47 uvedeného zákona.

Rozhodnutím ze dne 1. 6. 2011 odvolací orgán zamítl odvolání žalobkyně a výše uvedené rozhodnutí správce daně potvrdil.

Dne 5. 1. 2011 byla správci daně doručena žádost o vrácení přeplatku na dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně v celkové výši 480 000 Kč, z toho za zdaňovací období roku 2006 ve výši 240 000 Kč, za zdaňovací

období roku 2007 rovněž ve výši 240 000 Kč. Správce daně rozhodnutím ze dne 17. 3. 2011 vyhověl této žádosti pouze částečně a dle § 155 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád z roku 2009“), rozhodl tak, že přeplatek se vrací v částce 240 000 Kč. Rozhodnutím ze dne 9. 6. 2011 odvolací orgán zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správce daně. U srážkové daně ve výši 240 000 Kč, odvedené žalobkyní za zdaňovací období roku 2006, dle správních orgánů uplynula prekluzivní lhůta stanovená v § 47 daňového řádu z roku 1992, proto ostatně bylo zastaveno jak řízení o žádosti o obnovu řízení (žádost ze dne 3. 9. 2010), tak řízení zahájené podáním vyúčtování daně za zdaňovací období roku 2006 (viz výše).

Dne 15. 3. 2011 byla správci daně doručena další žádost o vrácení přeplatku na dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně v celkové výši 480 000 Kč, z toho za zdaňovací období roku 2006 ve výši 240 000 Kč, za zdaňovací období roku 2007 rovněž ve výši 240 000 Kč. Správce daně rozhodnutím ze

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

dne 24. 5. 2011 žádost dle § 155 daňového řádu z roku 2009 zamítl, neboť ke dni podání žádosti nebyl u žalobkyně na srážkové dani evidován žádný přeplatek a nevznikl ani do 60 dnů ode dne podání žádosti. Rozhodnutím ze dne 20. 7. 2011 odvolací orgán zamítl odvolání a rozhodnutí správce daně potvrdil.

Všechna tři výše uvedená rozhodnutí odvolacího orgánu napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Plzni.

V podané žalobě žalobkyně zejména namítala, že srážková daň v celkové výši 480 000 Kč byla zaplacená z důvodu výplaty podílů na zisku čtyřem společníkům - fyzickým osobám. Při převodu obchodních podílů těmto společníkům (dne 24. 10. 2003) byla opomenuta podmínka obsažená v § 196a odst. 3 obchodního zákoníku*, která ukládá, aby cena převáděného obchodního podílu byla stanovena na základě posudku znalce jmenovaného soudem. Pro absenci posudku znalce jsou smlouvy o převodu obchodního podílu absolutně neplatné a smluvní strany mají povinnost vrátit si zpět vzájemně poskytnutá plnění, protože jde o bezdůvodné obohacení. Nabytí obchodních podílů společníky nikdy nenastalo (účinky *ex tunc*, viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 11. 2010, čj. 7 Cmo 305/2010-3123).

Jestliže z důvodu absolutně neplatného právního úkonu dotčené fyzické osoby nikdy nebyly společníky, nemohla být provedena výplata podílů na zisku, proto ani nemohla být z výplaty podílů na zisku sražena daň. Částka 480 000 Kč je pro správce daně bezdůvodným obohacením, tj. také přeplatkem.

Pro lhůtu pro vrácení přeplatku ve výši 480 000 Kč platí § 64 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, podle kterého lze přeplatek vrátit „do šesti let od konce roku, v němž se stal pravomocným poslední předpis daně, na které je přeplatek“. Šestiletá lhůta byla v daném případě dodržena. Na posuzovanou věc lhůta dle § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 vůbec nedopadá, protože nejde o režim vyměření daně, ale o režim vrácení přeplatku

s šestiletou lhůtou, a dále proto, že nedošlo k vyměření daně pro absolutně neplatný právní úkon. Pro vyúčtování daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně z příjmů fyzických osob platí jen lhůta stanovená v § 69 odst. 2 uvedeného zákona.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 26. 4. 2013, čj. 57 Af 36/2011-59.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Nesouhlasila s jeho závěrem, že na vyúčtování daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně za zdaňovací období roku 2006 lze aplikovat lhůtu stanovenou v § 47 daňového řádu z roku 1992. Byla přesvědčena, že na vyúčtování srážkové daně se vztahuje jen lhůta stanovená v § 69 odst. 2 a § 70 uvedeného zákona (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2004, čj. 30 Ca 396/2003-53, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 9. 1999, čj. 30 Ca 133/98-24).

Přeplatkem je částka plateb převyšující splatnou daň, přičemž otázka vrácení přeplatku nesouvisí s tím, zda je na osobním daňovém účtu evidován přeplatek. Tato otázka musí být posouzena jen podle toho, zda přeplatek vznikl, nebo nevznikl. Správce daně, žalovaný ani krajský soud sice nezpochybňují, že smlouva o nabytí obchodních podílů je absolutně neplatný právní úkon, ale nelogicky neberou v úvahu, že pro absolutně neplatný právní úkon neměla být daň vybírána srážkou podle zvláštní sazby daně ani sražena, ani odvedena.

Na podporu své argumentace odkázala stěžovatelka na nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, č. 39/2011 Sb. ÚS, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 1. 2011, čj. 31 Ca 170/2009-65, kde se otázka přeplatku zkoumá z hlediska jeho vzniku, a nikoliv z hlediska, zda je přeplatek evidován na osobním daňovém účtu.

Vzhledem k tomu, že srážková daň ve výši 240 000 Kč byla odvedena na základě absolutně neplatného právního úkonu, nemohl krajský soud dospět k závěru, že na straně stě-

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

žovatelky nevznikl daňový přeplatek a v řízení není možné aplikovat § 64 odst. 5 daňového řádu z roku 1992.

Kasační stížnost stěžovatelka doplnila ještě podáním ze dne 14. 3. 2014, kde uvedla, že výkladem § 47 odst. 1 uvedeného zákona se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, č. 216/2013 Sb. ÚS, v němž uvedl, že dle principu *in dubio pro libertate* je nutno za konkrétních okolností daného případu použít ten výklad, jenž je ve prospěch daňového poplatníka. S ohledem na výše uvedené začala tříletá prekluzivní lhůta běžet od 31. 12. 2006 a skončila dne 31. 12. 2010.

Skutečnost, že stěžovatelka za zdaňovací období roku 2006 dne 12. 4. 2006 odvedla správci daně částku 240 000 Kč představující daň z příjmů fyzických osob odváděnou srážkou podle § 38d zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není mezi stranami spornou. Dne 19. 2. 2007 stěžovatelka podala vyúčtování této daně a následně v důsledku rozhodnutí civilních soudů dne 28. 12. 2010 podala za stejné zdaňovací období další, v pořadí druhé vyúčtování daně vybírané srážkou, ve kterém uvedla částku minus 240 000 Kč a ve stejné výši vyčíslila přeplatek na této dani. V projednávané věci je pro rozhodnutí významné zhodnocení mezi stranami sporné otázky, zda se na předepsání či odvod daně vybírané srážkou aplikuje či neaplikuje § 47 daňového řádu z roku 1992.

Otázkou, zda se obecná tříletá prekluzivní lhůta pro vyměření daně vztahuje i na daň vybíranou srážkou, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 11. 3. 2008, čj. 2 Aps 5/2007-144. V něm mj. konstatoval, že počátek prekluzivní lhůty se u daně z příjmů vybírané srážkou počítá podle § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost. S tímto názorem předkládající senát nesehlasil.

V případě srážkové daně nedochází ze strany správce daně k jejímu vyměření, ale k jejímu odvedení, případně předepsání. Je třeba důsledně rozlišovat mezi vyměřením,

které představuje stanovení primární daňové povinnosti, a předepsáním, které je svou povahou stanovením sekundární daňové povinnosti, jakož i odvedením, které je faktickou úhradou srážkové daně.

Nedochází-li v případě srážkové daně k jejímu vyměření, nemůže se na ni logicky již z tohoto důvodu vztahovat § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, který upravuje lhůtu pouze pro vyměření nebo doměření daně.

K otázce předepsání daňové povinnosti se vyjádřil ve vztahu k penále rozšířený senát, který v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS, uvedl: *„Daňového dlužníka lze vyzoomět o předpisu penále nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro určení penále (§ 63 odst. 4 věta čtvrtá část věty za středníkem [daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném do 31. 12. 2006], ve spojení s § 70 odst. 1 téhož zákona). Tato lhůta začne plynout od data původní splatnosti daně. Skutečnost, kdy byl vyměřen samotný tento nedoplatek, je pro určení počátku běhu uvedené lhůty nerozhodná.“*

Možnost vydat platební výměr na srážkovou daň, tedy ji předepsat (k přímému placení), je ve smyslu § 69 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 vázána na skutečnost, že příslušné částky nebyly sraženy nebo vybrány ve stanovené výši nebo odvedeny plátcem ve stanovené lhůtě. K vyměření srážkové daně odvedené plátcem daně nedochází ani konkludentně, neboť podle § 46 odst. 5 téhož zákona ke konkludentnímu vyměření daně může dojít jen tehdy, jestliže se vyměřená daň neodchyluje od daně uvedené v daňovém příznání nebo hlášení. Daňové příznání ani hlášení u srážkové daně podáváno není. Tato daň je plátcem daně pouze sražena a následně odvedena.

Ostatně již v rozsudku ze dne 22. 11. 2004, čj. 1 Afs 81/2004-81, Nejvyšší správní soud uvedl následující: *„Daňová povinnost z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků se tedy nevyměřuje, pouze se předepisuje k přímému placení. Znamená to, že správce daně má povinnost, zjistí-li ne-*

dostatky v postupu plátce daně, plátcí předepsat k přímému placení rozdíl mezi daní, kterou srazil a odvedl, a daní, kterou dle platných právních předpisů srazit a odvést měl. Správce daně předepíše tedy plátcí k přímému placení daňové částky, které ve stanovené lhůtě nebyly sraženy a odvedeny. Nejde tedy o vyměření daně, jak soud nesprávně uvedl.“

Podle § 38d odst. 5 zákona o daních z příjmů „[n]eprovede-li plátce daně srážku daně vůbec, popřípadě provede-li ji v nesprávné výši nebo sraženou daň včas neodvede, bude na něm vymáhána jako jeho dluh“.

Z uvedeného ustanovení plyne, že v případě nesražené nebo neodvedené daně jde o dluh plátce vůči státu, tedy jinými slovy o daňový nedoplatek. Podle § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 se „[p]rávo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek [...] promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným“.

Daňovým přeplatkem je „částka plateb převyšující splatnou daň včetně příslušenství daně“ (§ 64 odst. 1 daňového řádu z roku 1992). Podle odstavce 5 téhož ustanovení platí, že „[n]epožádá-li daňový dlužník, jehož daňová povinnost již zcela zanikla, o vrácení daňového přeplatku do šesti let od konce roku, v němž se stal pravomocným poslední předpis daně, na které je přeplatek, nárok na přeplatek zaniká“.

Otázka, zda stěžovatelce vznikl vratitelný přeplatek, je závislá na existenci daňové povinnosti. Posouzení, zda stěžovatelka na dani zaplatila (odvedla) více, než kolik činila její zákonná povinnost, závisí na hmotněprávním hodnocení věci (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 5 Afs 116/2013-39, a ze dne 10. 10. 2014, čj. 5 Afs 104/2013-27, a usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2581/14).

S ohledem na skutkový stav popsany stěžovatelkou, která argumentuje neplatností smluv o převodech obchodních podílů, je v této souvislosti vhodné poukázat také na nález Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08, č. 96/2010 Sb. ÚS, kte-

rý uvádí: „Též v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je povinností soudu přihlížet z úřední povinnosti k takovým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jakými jsou absolutní neplatnost smlouvy nebo prekluze, a to i v případě, že je žalobce nevytkl v žalobním bodu vůbec, nebo tak učinil až po lhůtě pro podání žaloby.“

Na základě výše uvedeného má předkládající senát za to, že v případě srážkové daně dochází ve smyslu § 69 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 k předepsání částky představující tuto daň správcem daně jen tehdy, jestliže tato daňová částka nebyla sražena nebo vybrána ve stanovené výši nebo odvedena ve stanovené lhůtě. Vznikne-li na této dani nesprávným odvodem přeplatek, je plátce oprávněn požádat o jeho vrácení dle § 64 téhož zákona. Šestiletou lhůtu pro vrácení případného přeplatku je nutno počítat od konce roku, v němž uplynula lhůta stanovená procesním předpisem nebo zvláštním zákonem pro odvod srážkové daně.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že daň vybíraná srážkou zvláštní sazbou se podle daňového řádu z roku 1992 nevyměřuje. O vratitelný přeplatek, vzniklý nesprávným odvodem této daně, lze požádat v šestileté lhůtě stanovené v § 64 odst. 5 uvedeného zákona, která počíná běžet od konce roku, v němž uplynula lhůta stanovená procesním předpisem nebo zvláštním zákonem pro její odvod. Zjistí-li správce daně, že daň nebyla sražena nebo vybrána ve správné výši nebo odvedena ve stanovené lhůtě, je povinen plátcí předepsat k přímému placení rozdíl mezi daní, kterou srazil a odvedl, a daní, kterou dle platných právních předpisů srazit a odvést měl, nejpozději ve lhůtě stanovené v § 47 daňového řádu z roku 1992.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[27] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17

odst. 1 s. ř. s. Pátý senát dospěl ohledně aplikace § 47 daňového řádu z roku 1992 na daň vybíranou srážkou k odlišnému závěru než druhý senát v rozsudku ze dne 11. 3. 2008, čj. 2 Aps 5/2007-144. Hodlá-li se předkládající senát odchýlit od dosavadních závěrů, příslušší rozhodnout rozšířenému senátu.

[28] Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, protože posouzení sporné právní otázky rozšířeným senátem je potřebné pro rozhodnutí předkládajícího senátu o projednávané věci.

III.2 Posouzení věci

[29] Podle způsobu výběru daně se daně člení na daně vybírané srážkou a daně vybírané na základě přiznání k dani. Daň vybíraná zvláštní sazbou, daň u zdroje neboli srážková daň je specifickou formou daňového odvodu. Daň neodvádí daňový poplatník, ale plátcé daně, tj. daň je sražena poplatníkovi již při výplatě (připsání k úhradě) peněz a srážku (odvod daně místně příslušnému finančnímu úřadu) provede plátcé daně (ten, který částku podrobenou dani následně vyplácí). Daň vybíraná srážkou podle zvláštní sazby daně je primárně upravena v zákoně o daních z příjmů, její správa byla upravena v daňovém řádu z roku 1992, v současnosti je upravena v daňovém řádu z roku 2009.

[30] V případech, kdy jsou příjmy podrobeny srážkové dani, je daňová povinnost stanovena ve vazbě na povinnost plátce provést řádnou a včasnou srážku, tj. při výplatě, ukázání nebo připsání úhrady ve prospěch oprávněného příjemce. Daňová povinnost poplatníka se považuje za splněnou řádným a včasným provedením srážky daně. Neprovedl-li plátcé daně srážku, popřípadě provedl-li ji v nesprávné výši nebo sraženou daň včas nebo vůbec neodvedl, byla mu v souladu s § 69 daňového řádu z roku 1992 předepsána k přímému placení (dle § 233 daňového řádu z roku 2009 stanovena k přímé úhradě).

[31] V projednávané věci je sporným přeplatek na srážkové dani za zdaňovací období roku 2006, tj. za období, na které se vztahuje daňový řád z roku 1992. Vyúčtování srážkové daně, ve které byl vyčíslen přeplatek, bylo po-

dáno za účinnosti daňového řádu z roku 1992, řízení však bylo dokončeno za účinnosti daňového řádu z roku 2009. Obdobně i žádosti o vrácení přeplatku byly stěžovatelkou podány již za účinnosti daňového řádu z roku 2009.

[32] První otázkou, kterou se musel rozšířený senát zabývat, je otázka, podle kterého právního předpisu měly správní orgány při posuzování sporného přeplatku postupovat. Vztah nové právní úpravy k dřívější právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým je v praxi řešen pomocí přechodných ustanovení, a to zejména v zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých. Jinak tomu není ani v případě daňového řádu z roku 2009, který s účinností od 1. 1. 2011 zrušil daňový řád z roku 1992. Jako obecný princip stanovil použití nových procesních pravidel i na řízení zahájená před jeho účinností – viz § 264 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. Ten je v přechodných ustanoveních doplněn novými pravidly i ve vztahu k některým hmotněprávním ustanovením (srov. např. § 264 odst. 4 daňového řádu z roku 2009).

[33] Ustanovení § 264 daňového řádu z roku 2009 o dani vybírané srážkou mlčí, a to i za situace výrazné změny procesu stanovení této daně. Daňový řád z roku 2009 výslovně zavádí vyměření daně vybírané srážkou, a to v celkové výši daně, která má být dle zákona sražena a odvedena (dle § 139 daňového řádu z roku 2009 lze daň „*vyměřit na základě daňového [...] vyúčtování nebo z moci úřední*“, vyměření daně se rozumí i stanovení daně plátcí daně k přímé úhradě). Dále daňový řád z roku 2009 zavádí opravné a dodatečné vyúčtování, které daňový řád z roku 1992 neznal, jakož i vyměření srážkové daně postupem dle § 140. Podle § 143 daňového řádu z roku 2009 lze daň doměřit mj. na základě dodatečného vyúčtování či z úřední povinnosti. Doměření daně se rozumí i dodatečné stanovení daně plátcí daně k přímé úhradě.

[34] Absenci přechodných ustanovení v daňovém řádu z roku 2009 ve vztahu k daním vybíraným srážkou částečně odstraňuje zákon o daních z příjmů ve znění zákona č. 346/2010 Sb. účinném od 1. 1. 2011, a to zejména ve vztahu k dani z příjmů ze závislé

činnosti a funkčních požitků (viz bod 11 a 12 čl. II přechodných ustanovení zákona č. 346/2010 Sb.).

[35] Podle bodu 1 čl. II přechodných ustanovení zákona č. 346/2010 Sb. platí pro „*daňové povinnosti za léta 1993 až 2010 a zdaňovací období, které započalo v roce 2010, [...] dosavadní právní předpisy, nestanoví-li tento zákon dále jinak*“. Podle bodu 13 čl. II přechodných ustanovení téhož zákona nelze „*za zdaňovací období roku 2009 a předcházející zdaňovací období [...] podat dodatečné vyúčtování podle daňového řádu [z roku 2009]*“. Podle bodu 14 čl. II přechodných ustanovení se „*[p]ři stanovení daně z úřední povinnosti plátcům daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků vybíraných srážkou formou záloh nebo plátcům daně z příjmů vybírané srážkou podle zvláštní sazby za zdaňovací období roku 2009 a předcházející [...] použije § 69 [daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném do dne 31. 12. 2010]*“.

[36] Z výše uvedeného lze jednoznačně dovodit, že správce daně při předpisu srážkové daně za zdaňovací období roku 2009 a předcházející postupuje podle dosavadních předpisů. Není žádného důvodu, aby se dosavadní úpravou za uvedená období neřídil i daňový subjekt.

[37] Daň vybíraná srážkou podle zvláštní sazby daně byla v rozhodném období upravena v § 38d zákona o daních z příjmů, její správa v daňovém řádu z roku 1992, a to v části VI. Placení daní.

[38] Plátcí daně byli povinni „*vždy po uplynutí zdaňovacího období nebo po ukončení činnosti, která je předmětem zdanění, [podat] vyúčtování daně na tiskopise vydaném ministerstvem. Vyúčtování se [podávalo] místně příslušnému správci daně do třiceti dnů od lhůty, v níž byl plátcem daně povinen podat za rozhodné období poslední daňové příznání nebo hlášení. Pokud u některé daně [nebyla] stanovena povinnost podávat daňové příznání nebo hlášení, [předkládalo] se vyúčtování daně do třiceti dnů ode dne, v němž byl plátcem daně povinen za*

rozhodné období odvést poslední daňovou povinnost.“ (srov. § 69 odst. 2 daňového řádu z roku 1992).

[39] Vyúčtováním daně vybírané srážkou se nezahajuje řízení vyměřovací (protože nejde o přiznání k této dani), ale ve smyslu § 21 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 se zahajuje řízení podle § 69 téhož zákona (srov. Kobík, J. *Správa daní a poplatků s komentářem, komplexní pohled na problémy správy daní*. 7. vyd. Olomouc : ANAG, 2009, s. 691; a stejně Kobík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád s komentářem 2011*. 1. vyd. Olomouc : ANAG, 2011, s. 933). Žádné vyměřovací řízení, v němž by plátcem mohl uplatňovat své návrhy a v němž by byla zákonnost sražená a plátcem odvedená daň věcně přezkoumána, zákon neupravoval.

[40] Správce daně údaje ve vyúčtování přezkoušel porovnáním s údaji ve vlastní evidenci daní a jejich úhradami. Pokud přezkoušená daň nebyla zcela uhrazena či následně v rámci kontroly bylo zjištěno, že daňové částky nebyly sraženy nebo vybrány v zákonem stanovené výši, předepsal správce daně tyto částky plátcem formou rozhodnutí (platebním výměrem) k přímému placení ve výši aktuálně zjištěné dlužné částky.

[41] Daň vybíraná srážkou se předepisovala k přímému placení pouze ve výši dlužné částky, myšleno neuhrazené daně podle § 59 odst. 5 a 6 daňového řádu z roku 1992, vzniklé tak, že plátcem daň srazil, vybral, ale neodvedl nebo odvedl v částečné výši, případně plátcem daně nesplnil ani zákonem vymezenou povinnost daň srazit, tudíž daň rovněž neodvedl. Pokud plátcem srazil a odvedl daň v zákonné výši, k předpisu daně nedošlo. Daň se tedy nevyměřovala.

[42] Prostředkem sloužícím k případné nápravě nesprávně sražené daně byla stížnost, kterou mohl využít poplatník proti postupu plátcem, stanovená v § 51 daňového řádu z roku 1992. Rozhodnutí o vyměření srážkové daně na základě podaného vyúčtování či dodatečné daňové vyúčtování daňový řád z roku 1992 neznal. Plátcem se prostřednictvím odvolání mohl bránit pouze proti předpisu daně z úřední povinnosti.

[43] Z uvedeného je více než zřejmé, že u daně vybírané srážkou žádné vyměřovací řízení podle daňového řádu z roku 1992 neprobíhalo. Pokud plátce provedl odvod srážkové daně ve svůj neprospěch, žádné rozhodnutí o výši odvedené částky vydáno nebylo.

[44] Ustanovení § 69 daňového řádu z roku 1992 je začleněno do části VI. Placení daní, nikoli do části III. Řízení vyměřovací. Ani za této procesní situace ovšem nelze dovodit, že by se daňový subjekt nemohl po podaném vyúčtování již nikdy vrácení nad rámec zákona sražené a odvedené částky domoci.

[45] Podle § 64 daňového řádu z roku 1992 je daňovým přeplatkem „[č]ástka plateb převyšující splatnou daň včetně příslušenství daně“. Vratitelný přeplatek (nejde-li o zaviněný přeplatek správce daně) se vrací na žádost daňového subjektu. Nepožádá-li daňový subjekt, jehož daňová povinnost již zcela zanikla, o vrácení daňového přeplatku do šesti let od konce roku, v němž se stal pravomocným poslední předpis daně, na které je přeplatek, nárok na přeplatek zaniká.

[46] Pokud byla srážková daň odvedena plátcem nad rámec zákona, jedná se o pohledávku daňového subjektu vůči státu (daňový přeplatek). Ten vzniká nikoli vyměřením, ale dnem jeho faktické úhrady do státního rozpočtu. Správce daně je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek povinen k žádosti plátce přeplatek vrátit. Daňový řád z roku 1992 nikde nestanoví, že by neuspokojené nároky daňových subjektů při placení daní zanikaly jinak než marným uplynutím lhůty pro jejich vrácení.

[47] Je-li plátce srážkové daně přesvědčen, že i přes podané vyúčtování odvedl jím sraženou daň do státního rozpočtu nesprávně vyšší, nezbyvá než posoudit zákonnost sražené daně v rámci řízení o přeplatku, a to v rámci lhůty zde stanovené. Šestiletou lhůtu k vrácení přeplatku nelze počítat od konce roku, v němž se stal pravomocným poslední předpis daně, na které je přeplatek, neboť k předpisu daně vůbec nemusí dojít. Lhůta pro vrácení přeplatku se proto musí odvíjet od konce roku, v němž uplynula lhůta stano-

vená procesním předpisem nebo zvláštním zákonem pro odvod srážkové daně.

[48] Rozšířený senát zdůrazňuje, že výše uvedené závěry nelze vztahovat na předpis srážkové daně z úřední povinnosti. K předpisu daňové povinnosti dochází na základě zjištění správce daně, že plátce neodvedl daň v zákonem stanovené výši. Tomuto zjištění předchází ověřování a šetření správce daně, které nepochybně předchází samotnému předpisu daně. Zjistil-li správce, že plátce svoji daňovou povinnost nesplnil, nemohl dlužnou částku bez dalšího vymáhat, ale v souladu s § 69 daňového řádu z roku 1992 byl povinen ji nejprve formou platebního výměru předepsat. Nedoplatek na srážkové dani tedy nevznikl pouhým faktickým neuhrazením příslušné částky, ale musel být nejprve zákonem stanoveným způsobem deklarován. Pro předpis daně k přímému placení zákon prekluzivní lhůty výslovně nestanovil.

[49] Skutečnost, že daňový řád z roku 1992 neměl výslovnou úpravu zániku práva předepsat srážkovou daň, nemůže vést k závěru, že plynutí času nebudou za tuto období přiznány žádné právní účinky. V tomto smyslu se již dříve vyslovil také Ústavní soud, např. v nálezu ze dne 17. 11. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 8/98, č. 300/1998 Sb., v němž dovodil, že rozhodnutí, kterým je *de facto* zasahováno do majetkové sféry daňových subjektů, nemůže být vydáno v „časově libovolném horizontu“, nýbrž pouze v rámci zákonem stanovených lhůt. Opačný výklad by byl zásahem do práva daňových subjektů vlastnit majetek, které je chráněno článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Nelze totiž připustit výklad, který by znamenal libovůli příslušného správního orgánu ve volbě termínu, kdy postihne majetkovou sféru daňového subjektu.

[50] Stanovil-li daňový řád z roku 1992, že obecně lze vyměřit či doměřit daň jen v tříleté prekluzivní lhůtě, není žádného racionálního důvodu, aby se obecná tříletá prekluzivní lhůta, ve které nejpozději zaniká právo státu stanovit daň, nevztahovala i na daně, které se nevyměřují, ale předepisují. Ostatně daňový řád z roku 1992 ani jinou lhůtu, ve které by zanikalo oprávnění správců daně sta-

novit daň, neupravoval. Lhůty stanovené v § 70 uvedeného zákona zakotvující promlčení práva daňové nedoplatky vybrat a vymoci na prekluzi práva předepsat srážkovou daň aplikovat nelze.

[51] Prekluzi vymáhaného práva nelze ztotožnit s promlčením, neboť každý z těchto institutů má jiné důsledky. V případě prekluze právo zaniká bez dalšího uplynutím doby nebo jeho neuplatněním, zatímco plynutí ča-

su při promlčení nemá samo o sobě vliv na existenci práva, jestliže k němu nepřistoupí kvalifikovaný úkon povinného (uplatnění námitky promlčení). Vybírání (vymáhání) daňových nedoplatků není ani pokračováním nalézacího řízení, ani duplicitním nalézacím řízením. Výklad, který by aplikaci těchto lhůt dovodil i na prověřování a případný předpis nesprávně odvedené srážkové daně by byl výkladem nepřipustně extenzivním, jdoucím v neprospěch daňových subjektů.

3306

Daňové řízení: výzva daňovému ručiteli

k § 171 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k zákonu č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek*)

Výzvu ručiteli podle § 171 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, lze vydat i tehdy, pokud se ručitel brání, že se (snad) někde v Evropě nachází nějaký (blíže neidentifikovaný) postižitelný dlužníkův majetek. Správce daně není povinen postupovat dle zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, a vyhledávat majetek dlužníka v zahraničí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, čj. 10 Afs 10/2015-46)

Prejudikatura: č. 3036/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 83/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 593/99).

Věc: Bernard Š. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zaplacení daňového nedoplatku ručitelem, o kasační stížnosti žalovaného.

Pan Eugene P. S. jako prodávající a daňový dlužník a žalobce jakožto kupující a ručitel daně uzavřeli kupní smlouvu, na základě které bylo převedeno vlastnictví k nemovitostem v katastrálním území Modřice. K výzvám Finančního úřadu Brno-venkov (dále jen „správce daně“) prodávající daň z převodu nemovitosti nezaplátil. Dne 4. 5. 2012 vydal správce daně výzvu k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem podle § 171 daňového řádu z roku 2009, kterou vyzval žalobce k zaplacení daňového nedoplatku na dani z převodu nemovitosti ve výši 184 334,06 Kč.

Odvolání žalobce proti výzvě správce daně žalovaný [tehdy ještě Finanční ředitelství

v Brně, jež bylo s účinností od 1. 1. 2013 zrušeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a jehož působnost přešla v souladu s § 19 odst. 1, § 20 odst. 1 a 2 a § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve spojení s § 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 na Odvolací finanční ředitelství v Brně] rozhodnutím ze dne 26. 10. 2012 zamítl.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. V ní mj. namítal, že správce daně nepřistoupil k vymáhání daňového nedoplatku na poplatníku daně (prodávajícím), ale spojil se pouze s několika nalézacími úkony.

*) S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 344/2013 Sb.

Správce daně měl dle něj využít nástrojů mezinárodní spolupráce při správě a vymáhání daně.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 8. 12. 2014, čj. 30 Af 130/2012-61, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přitom uvedl, že z obsahu správního spisu nebylo zřejmé, že by vymáhání pohledávky na prodávajícím bylo prokazatelně bezvýsledné, pokud se o něj správce daně dle § 16 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek nepokusil i mimo území České republiky. Správce daně se zejména měl pokusit „*získat informace o místě pobytu prodávajícího, resp. o jeho státním občanství u zdravotní pojišťovny, cizinecké policie, příp. u katastrálního úřadu, zda tyto orgány nemají z jejich činnosti poznatky o pobytu prodávajícího mimo území České republiky či o jeho státním občanství. Stejně tak se nabízela možnost zjištění těchto údajů prostřednictvím internetových vyhledávačů.*“

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu a upozornil, že správce daně musí při vymáhání daňových nedoplatků postupovat racionálně a užívat takové prostředky a takové způsoby vymáhání, jež povedou k reálnému uspokojení jeho pohledávky. Dle něj přitom způsob vymáhání zcela závisí na existenci a formě postižitelného majetku daňového dlužníka. V daném případě správce daně prověřoval majetek prodávajícího. V rámci vyhledávací činnosti dále zjistil, že prodávající trvale žije na území České republiky a kromě účtu u peněžního ústavu nevlastní nemovitě věci evidované v katastru nemovitostí ani motorová vozidla a správci daně se rovněž nepodařilo zjistit plátce jeho pojistného. Správce daně proto nařídil exekuci příkázáním pohledávky z účtu, čímž vymohl nedoplatek na dani pouze zčásti. Poté se s výzvou na zaplacení daně obrátil na žalobce jakožto zákonného ručitele.

Krajský soud stěžovateli vyčetl, že se nedoplatek na dani nepokusil vymáhat i mimo území České republiky. Stěžovatel však měl za to, že tak učinit nemusel, neboť daňový

dlužník měl v době vzniku daňové povinnosti a rovněž v době vydání výzvy žalobci trvalý pobyt na území České republiky. Dle něj cizí státní příslušnost daňového dlužníka automaticky neznamená, že tento má na území státu, jehož je státním příslušníkem, majetek či příjmy. Správce daně proto v souladu se zásadou hospodárnosti a efektivnosti daňového řízení učinil s ohledem na trvalý pobyt daňového dlužníka veškeré úkony směřující ke zjištění majetku daňového dlužníka a vymození jeho daňového nedoplatku na území České republiky, přičemž vymáhání na daňovém dlužníku bylo prokazatelně bezvýsledné. V daném případě správce daně neměl konkrétní informace, že by měl daňový dlužník aktiva ve Velké Británii. Takové informace neměl ani žalobce, který tyto skutečnosti dovozoval ze jména dlužníka a neurčitě informace, že by se dlužník mohl nacházet mimo území České republiky. Je zcela zřejmé, že daňový dlužník vykonává veškerou svou ekonomickou aktivitu na území České republiky, byť takovým způsobem, že jeho majetek postihnout nelze.

Žalobce ve svém vyjádření uznal, že cizí státní příslušnost daňového subjektu automaticky neznamená, že by měl majetek ve svém domovském státě, nicméně naznačuje, že v tomto státě nějaký majetek má. Proto se žalobce domníval, že správce daně by měl u cizince, a to bez ohledu na místo jeho trvalého pobytu, učinit alespoň základní kroky ke zjištění toho, zda nemá majetek ve svém domovském státě. Správce daně v tomto směru nic takového neučinil. Stěžovatel sice základní internetovou rešerši pro účely kasační stížnosti provedl, měl ji ovšem provést již v daňovém řízení. Jeho tvrzení o aktivitách a majetku daňového dlužníka získané prostřednictvím internetového vyhledávače byla nicméně nepodložená konkrétními důkazy. Není zřejmé, z čeho stěžovatel dovodil, že daňový dlužník přenesl veškerou podnikatelskou činnost do České republiky, dále že jeho společnosti jsou nefunkční a především to, že ve Velké Británii nemá žádný majetek. Žalobce měl dále za to, že stěžovatel nesprávně interpretoval § 16 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledá-

vek. Správce daně měl nejprve využít veškeré postupy pro vymáhání pohledávky vůči daňovému dlužníku v tuzemsku a až poté přistoupit k dožádání.

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

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [9] Ze správního spisu vyplynulo, že prodávající a žalobce uzavřeli dne 15. 1. 2009 kupní smlouvu, na základě které bylo za kupní cenu 6 214 619 Kč převedeno vlastnictví k nemovitostem v katastrálním území Modřice. Vklad vlastnického práva byl v katastru nemovitostí zapsán dne 21. 1. 2009 s účinky zápisu ke dni uzavření smlouvy. Lhůta pro podání daňového přiznání k dani z převodu nemovitostí podle § 21 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí^{*)} (dále jen „zákon o dani z převodu nemovitostí“), uplynula dne 30. 4. 2009, aniž by bylo daňové přiznání podáno. Na výzvu k podání daňového přiznání prodávající nereagoval. Proto správce daně vyměřil dne 4. 11. 2009 daň ve výši 186 441 Kč, kterou podle § 68 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{**)} (dále jen „daňový řád z roku 1992“), navýšil o 10 %, tj. o částku 18 644 Kč. Vyměřenou částku prodávající neuhradil ani přes výzvu ze dne 18. 3. 2010 k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. Státní občanství prodávajícího (daňového dlužníka) není ze spisu patrné. Ze spisu plyne jen to, že se prodávající narodil v Irsku, trvalý pobyt má hlášen na brněnské adrese, kde se však nezdržuje. Jelikož daňový nedoplatek nebyl uhrazen ani při vymáhání (z bankovního účtu prodávajícího byla vymožena jen částka 2 106,94 Kč) a bylo zřejmé, že vymáhání by bylo prokazatelně bezvýsledné, správce daně dne 4. 5. 2012 vyzval žalobce, který je

podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o dani z převodu nemovitostí ručitelem daně, aby na základě § 171 daňového řádu z roku 2009 zaplatil nedoplatek na dani.

[10] Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí následující.

[11] Správce daně správně nejprve prodávajícího jako primárního daňového dlužníka upomenul, aby podal přiznání k dani (výzva ze dne 28. 5. 2009), a následně jej vyzval, aby zaplatil nedoplatek na dani (výzva ze dne 4. 11. 2009). Jelikož daňový dlužník na tyto výzvy nereagoval, správce daně dále správně vyhledával informace o pobytu daňového dlužníka, o jeho případném podnikání, o jeho movitém a nemovitém majetku v České republice či o plátcí jeho zdravotního pojištění. Na základě zjištěných údajů se správci daně za pomoci daňové exekuce podařilo na daňovém dlužníku vymoci pouze částku 2 106,94 Kč.

[12] Klíčovou otázkou ovšem je, zda správce daně měl ještě předtím, než vyzval ručitele, aby daň zaplatil, využít nástrojů mezinárodní spolupráce při správě daní, tj. dožádat kontaktní orgán v jiné zemi o informace, či vymáhání daňového dluhu od primárního daňového dlužníka.

[13] Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona o dani z převodu nemovitostí je poplatníkem daně z převodu nemovitostí převodce (prodávající). Nabyvatel je v tomto případě ručitelem. Na základě § 171 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 je nedoplatek „*povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá a pokud mu správce daně ve výzvě sdělí stanovenou daň, za kterou ručí, a současně jej vyzve k úhradě nedoplatku ve stanovené lhůtě*“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení lze výzvu ručiteli „*vydat, pokud nebyl nedoplatek uhrazen daňovým subjektem, ačkoliv byl daňový subjekt o jeho úhradu bezvýsledně upomenut, a nedoplatek nebyl uhrazen ani při vymáhání na da-*

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí.

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

ňovém subjektu, pokud není zřejmé, že vymáhání by bylo prokazatelně bezvýsledné“.

[14] Z výše citovaného ustanovení plyne, že správce daně mohl za kumulativního splnění podmínek stanovených § 171 odst. 3 daňového řádu z roku 2009 žalobce vyzvat, aby jako zákonný ručitel zaplatil dluh daňového dlužníka. Nejvyšší správní soud považuje za splněné první dvě podmínky, neboť daňový dlužník daň skutečně neuhradil, ačkoliv k tomu byl bezvýsledně upomenut.

[15] Splněna je i podmínka třetí, neboť správce daně daňový dluh na prodávajícím vymáhal a část daňového dluhu z dosažitelného majetku dlužníka vymohl. Protože se jakýkoliv další majetek nepodařilo dohledat (nemovitosti, automobil, peněžní prostředky na bankovním účtu), správce daně oprávněně konstatoval, že by další vymáhání bylo prokazatelně bezvýsledné.

[16] Žalobce a krajský soud nicméně tvrdí, že správce daně se měl snažit dopátrat a vymoci majetek daňového dlužníka v jiném členském státě Evropské unie, a to cestou zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek. Dle § 11 odst. 1 tohoto zákona totiž může tuzemský kontaktní orgán „*dožádat kontaktní orgán jiného státu o poskytnutí informací vztahujících se k finanční pohledávce a jejímu vymáhání nebo zajištění*“. Na základě § 16 odst. 1 písm. c) citovaného zákona může tuzemský kontaktní orgán *dožádat kontaktní orgán jiného státu o vymáhání finanční pohledávky; to neplatí, pokud nebyly využity všechny postupy určené tuzemskými právními předpisy pro vymáhání finanční pohledávky, s výjimkou případu, kdy je zřejmé, že v České republice neexistují aktiva k vymáhání nebo že takové postupy nepovedou k úplnému uhrazení finanční pohledávky, a tuzemský kontaktní orgán má konkrétní informace uvádějící, že dotyčná osoba má aktiva v dožádaném státu, nebo by uplatnění těchto postupů vedlo k nepřiměřeným obtížím*“.

[17] Se závěrem krajského soudu nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

[18] Smyslem a účelem existence institutu ručení v daňovém řádu z roku 2009 je zajištění splnění veřejnoprávní povinnosti platit daně jinou osobou namísto daňového dlužníka, který daň nezaplatil. Povinnost daňového ručitele k zaplacení dluhu na dani má subsidiární povahu. Ručitelova povinnost zaplatit daňový nedoplatek namísto daňového dlužníka je proto povinností, která nastupuje teprve tehdy, jestliže svou povinnost nesplnil daňový dlužník (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2000, sp. zn. I. ÚS 593/99, N 83/18 SbNU 211, č. 83/2000 Sb. ÚS).

[19] Zákonodárce ve vztahu k daňovému ručení založil přísnější podmínky pro možnost domoci se plnění na ručiteli, než jsou podmínky u soukromoprávního ručení, kde je tradičním předpokladem povinnosti ručitele plnit pouze to, že dlužník nesplnil, ačkoliv byl k tomu věřitelem písemně vyzván (srov. § 2021 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012). Smyslem takového pojetí je bezpochyby poskytnutí větší ochrany daňovému ručiteli, který se stává ručitelem přímo ze zákona (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 Afs 22/2010-44, bod [18], nebo ze dne 6. 3. 2014, čj. 1 Afs 3/2014-31, č. 3036/2014 Sb. NSS, bod [21]). Legitimním cílem státu je sice vyměřit, vybrat a případně vymáhat daně, musí tak ovšem vždy činit způsobem, který ctí základní práva jednotlivce, v daném případě daňového ručitele, kterému § 8 odst. 1 zákona o dani z převodu nemovitostí ukládá veřejnoprávní povinnost. Požadovat plnění po daňovém ručiteli je proto možné, až když je zřejmé, že dluh nebude vymožen od primárního daňového dlužníka.

[20] Správci daně tedy zpravidla vznikne pravomoc vyzvat ručitele k úhradě nedoplatku zásadně až potom, co předchozí vymáhání nedoplatku bylo bezúspěšné, ledaže je zřejmé, že vymáhání by bylo prokazatelně bezvýsledné. Tak tomu bylo i v nynějším případě, správce daně malou část daňového dluhu dokonce vymohl, jakýkoliv další majetek dlužníka se nicméně vypátrat nepodařilo. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se stěžovatelem, že jakékoliv další kroky by již byly zcela zjevně nadbytečné a v rozporu s efektivitou daňového procesu.

[21] Úvahy krajského soudu, že správce daně se měl pokusit zjistit státní občanství daňového dlužníka, vyhledat jeho majetek či pobyt prostřednictvím internetu a postupovat cestou mezinárodní spolupráce v oblasti daňové, jsou v rozporu s realitou snadného pohybu a přesunu majetku uvnitř Evropské unie. V případě daňového dlužníka ostatně není ani patrné, v jaké zemi by měl mít majetek, zda v rodném Irsku, ve Velké Británii, jak spekuluje žalobce a krajský soud, nebo kdekoli jinde v Evropské unii. Dohledávání majetku cizince v rámci Evropské unie, nebo snad dokonce globálně, kdekoli na světě, by efektivně pohřbilo institut daňového ručitelství. Pokud by totiž takto měla daňová správa postupovat proti cizincům, není žádného důvodu, aby takto v rámci daňového ručitelství nepostupovala i proti daňovým dlužníkům – státním občanům ČR, kteří sice již nejsou v České republice dostupní, ovšem snad mají majetek v některém cizím státě.

[22] Lze tedy shrnout, že subsidiaritu daňového ručitelství, stanovenou v § 171 odst. 3 daňového řádu z roku 2009, je nutno vykládat tak, že zahrnuje jen takové kroky ze strany správce daně, které jsou rozumné a přiměřené povaze daňově-právního vztahu. Ustanovení § 171 odst. 3 daňového řádu z roku 2009 nelze v žádném případě vyložit tak, že v oka-

mžku výzvy ručiteli k úhradě nedoplatku tu musí být naprostá jistota o tom, že by vymáhání nedoplatku na daňovém dlužníkovi bylo bezvysledné. Takovýto výklad by totiž byl v rozporu s § 172 odst. 6 daňového řádu z roku 2009, kde zákon výslovně předvídá situace, kdy ručitel zaplatí daňový nedoplatek, jakkoliv již předtím došlo k jeho uhrazení. Výzvu podle § 171 daňového řádu z roku 2009 lze tedy vydat i tehdy, pokud se ručitel brání tím, že se (snad) někde v Evropě nachází nějaký (blíže neidentifikovaný) postižitelný dlužníkův majetek.

[23] Kasační stížnost je tedy důvodná, krajský soud nesprávně interpretoval § 171 odst. 3 daňového řádu z roku 2009.

[24] Zbývajícími kasačními výtkami se Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť by na posouzení této věci neměly žádný vliv.

[25] Nejvyšší správní soud jen pro úplnost dodává, že daňový ručitel, který za daňového dlužníka dluh na dani zaplatil, se v civilním řízení může vůči dlužníku domáhat, aby mu vyrovnal, co za něj správci daně plnil (§ 1937 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012). Ručitel, který uhradil za daňového dlužníka nedoplatek, právě proto správce daně vydává potvrzení o úhradě tohoto nedoplatku (§ 172 odst. 2 daňového řádu z roku 2009). (...)

3307

Daň z příjmů: daňově uznatelné výdaje

k § 24 odst. 2 písm. zc) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2008

Účetní odpisy ani jejich část převyšující daňové odpisy nejsou daňově uznatelnými výdaji (náklady) podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2015, čj. 9 Afs 74/2014-125)

Prejudikatura: č. 1225/2007 Sb. NSS a č. 2626/2012 Sb. NSS.

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

Předmětem sporu v projednávané věci bylo uplatnění části tzv. „*povolných účetních odpisů*“ (resp. rozdílů, o který povolené účetní odpisy převyšují odpisy daňové) jako daňově uznatelných výdajů (nákladů) prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve zdaňovacím období roku 2008. Povolné účetní odpisy jsou položkou vstupující do vzorce stanoveného Energetickým regulačním úřadem (dále jen „ERÚ“) pro výpočet povolených výnosů, kterým stát reguluje cenu distribuce zemního plynu. Žalobkyně v průběhu daňového řízení a v podané žalobě argumentovala tím, že podmínky § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů byly v jejím případě naplněny.

Předmětem činnosti žalobkyně je distribuce zemního plynu. Převážnou část jejích výnosů tvoří výnosy za distribuční poplatky. Jedná se o podnikání na regulovaném trhu s plynem. Podmínky podnikání na tomto trhu jsou upraveny zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

Jedním z klíčových momentů liberalizace trhu s plynem bylo úplné otevření tohoto trhu ke dni 1. 1. 2007. Za tímto účelem energetický zákon stanovil, že provozovatel distribuční soustavy musí být z hlediska své právní formy, organizace a rozhodování nezávislý na jiných činnostech netýkajících se distribuce, přepravy a uskladňování plynu (tzv. *unbundling*). V důsledku toho založila společnost Východočeská plynárenská, a. s., dceřinou společností – právního předchůdce žalobkyně. Do této společnosti vložila část podniku, zejména aktiva bezprostředně se vztahující k distribuci zemního plynu. Hodnota tohoto vkladu byla stanovena na základě znaleckého posudku a došlo k přecenění historických pořizovacích cen na reprodukční pořizovací ceny. Hodnota vkladu se tak zvýšila z hodnoty téměř 3,4 mld. Kč na cca 12,2 mld. Kč. Přecenění nepeněžitěho vkladu mj. způsobilo, že se daňové a účetní odpisy výrazně liší (pro účely daňových odpisů se dle § 30 odst. 10 zákona o daních z příjmů vychází ze vstupní ceny původního odpisovatele, tj. z historické

pořizovací ceny, pro účely účetních odpisů se vychází z reprodukční pořizovací ceny).

Žalobkyně působí na liberalizovaném, nicméně plně regulovaném trhu. Je povinna zajistit bezpečný a spolehlivý provoz, údržbu, obnovu a rozvoj distribuční soustavy, současně však má v důsledku regulace limitované finanční prostředky, které za tímto účelem může svou činností získat. ERÚ stanovuje distribučním společností celkovou úroveň povolených výnosů. Pro účely stanovení povolených výnosů za posuzované zdaňovací období zahrnul ERÚ do regulačního vzorce (jehož pomocí se vypočítává výše povolených výnosů) přeceněné účetní odpisy v podobě tzv. povolených odpisů. Jak náklady v podobě povolených odpisů, tak i celkové povolené výnosy jsou ze strany ERÚ každoročně ve vzájemné souvislosti přepočítávány a aktualizovány. Z regulačního vzorce je patrné, že výše povolených odpisů ovlivňuje přímo výši výnosů v poměru 1 : 1. Dle žalobkyně z regulačního vzorce jednoznačně vyplývá, že účetní odpisy v podobě tzv. povolených odpisů jsou zahrnuty do výpočtu povolených výnosů, a tím se potvrzuje souvislost mezi těmito náklady a výnosy.

Krajský soud v Hradci Králové dospěl v napadeném rozsudku ze dne 20. 12. 2013, čj. 31 Af 5/2013-66, ve shodě s žalovaným k závěru, že odpis hmotného majetku a způsob při jeho uplatnění zakotvuje zákon o daních z příjmů v § 26 až § 33. V § 26 odst. 5 zákon určuje, co lze za odpisy považovat, resp. co se odpisováním pro účely tohoto zákona rozumí. Je tak zřejmé, že problematika daňových odpisů je striktně a jednoznačně vymezena a ze žádného ustanovení zákona o daních z příjmů nelze dovodit, že by poplatníkovi byla dána možnost z tohoto postupu vybočit. Žalobkyně uplatnila podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů jako daňově uznatelné náklady rozdíl, o který účetní odpisy převyšují odpisy daňové. Odpisy účetní dle § 25 odst. 1 písm. zg) zákona o daních z příjmů nelze uplatnit jako daňově uznatelný náklad. Pokud by totiž bylo možné snížit daňový základ o daňový odpis a část odpisu účetního, pozbyly by smysl § 24 odst. 2 písm. a) a také

§ 26 až § 33 zákona o daních z příjmů, které speciálně řeší problematiku odpisování dlouhodobého hmotného i nehmotného majetku.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) obsáhlou kasační stížnost. Pojem povolené odpisy představuje podle ní toliko označení pro výši účetních odpisů, které vstupují prostřednictvím regulačního vzorce do výpočtu povolených výnosů. ERÚ při stanovení parametrů pro výpočet povolených výnosů vychází z účetních odpisů, které jsou přímo přiřaditelné ke konkrétnímu majetku. Stěžovatelka byla přesvědčena, že účetní odpisy mají přímo související vazbu na výnosy. Sama nevladla jiný než regulovaný majetek, je tak prokázána přímá souvislost z pohledu věcného, neboť účetní majetek rovná se regulovaný majetek, který přímo generuje povolené účetní odpisy. Poukázala na znění § 19a odst. 1 energetického zákona, dle kterého postupuje ERÚ tak, aby stanovené ceny pokrývaly odpisy.

Stěžovatelka zdůraznila, že v dodatečném daňovém přiznání za zdaňovací období roku 2008 nepožadovala vyšší daňové odpisy, než které jí umožňuje uplatňovat zákon o daních z příjmů. Odkaz soudu a žalovaného na ustanovení zákona o daních z příjmů vztahující se k daňovým odpisům není v posuzované věci případný. Ustanovení § 30 odst. 10 zákona o daních z příjmů totiž omezuje daňovou uznatelnost postupného zahrnování přeceněné pořizovací ceny jako takové, a stanoví tak vstupní cenu pro potřeby výpočtu daňových odpisů. Tuto normu je tak nutno chápat jako *lex specialis* pro stanovení výše daňových odpisů, nikoliv však jako pravidlo limitující daňové náklady obecně. Rozdíl mezi daňovými odpisy a účetními odpisy nelze uplatnit jako daňově uznatelný náklad jiným způsobem než prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

Devátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl zaujat v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, čj. 7 Afs 107/2012-85 a čj. 7 Afs 57/2013-94, ve věcech kasačních stížností téže stěžovatelky. Sedmý senát posuzoval apli-

kaci § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů na povolené účetní odpisy ve zdaňovacích obdobích roku 2009 a 2010, v nyní předkládané věci se jedná o zdaňovací období roku 2008. Sedmý senát dospěl k závěru, že účetní odpisy (příp. jejich část převyšující daňové odpisy) mohou být podle okolností daňově uznatelnými výdaji (náklady) podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. Bude tomu tak například tehdy, pokud je výše účetních odpisů faktorem přímo ovlivňujícím regulovanou cenu, za kterou distributor plynu podléhající cenové regulaci prodává plyn zákazníkům, a tedy i příjem (zisk) distributora.

S názorem sedmého senátu devátý senát nesouhlasil, a proto věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Devátý senát nejprve vysvětlil svůj pohled na formální podmínky aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, odkazuje na relevantní judikaturu. Účetní odpisy samy o sobě (případně rozdíl, o který účetní odpisy převyšují odpisy daňové) nelze prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) uplatnit jako daňově uznatelné náklady. Devátý senát vysvětlil rozdíl mezi daňovými a účetními odpisy. Speciální úprava daňových odpisů v § 26 až § 33 zákona o daních z příjmů vylučuje daňové uplatnění nákladů na pořízení hmotného majetku prostřednictvím účetních odpisů [s výjimkou § 24 odst. 2 písm. v) zákona o daních z příjmů, což je však zcela specifický případ, kdy byla možnost uplatnění účetních odpisů výslovně připuštěna].

V posuzovaném případě bylo dle devátého senátu nezbytné zdůraznit zásadní skutečnost, a to, že v důsledku přecenění vkladu části podniku účetní odpisy převyšují odpisy daňové. Účetně totiž bude majetek odpisován z přeceněné hodnoty (odpovídající tržní hodnotě v době přecenění), kdežto pro účely daňových odpisů se uplatní § 30 odst. 10 zákona o daních z příjmů, dle kterého se bude pokračovat v odpisování ze vstupní ceny, ze které odpisoval původní vlastník. Daňové odpisy stěžovatelce umožňují odepsat celou vstupní cenu majetku, tj. to, co původní vlastník při pořízení tohoto majetku skutečně vy-

naložil. Naopak účetní odpisy nereflktují cenu pořizovací (tj. za kolik tento majetek pořídil právní předchůdce stěžovatelky v době pořízení), ale hodnotu skutečnou (tj. jaká byla skutečná tržní hodnota majetku v době přecenění, a to pouze k datu přecenění). Stěžovatelka se prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů snaží daňově uplatnit náklady vzniklé pouze v důsledku přecenění, tj. náklady „virtuální“. Takový postup je zcela rozporný se základními principy daňového práva.

Mimo toho, že se jedná o náklady virtuální, byl předkládající senát přesvědčen, že ani další podmínky § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů nebyly v posuzovaném případě naplněny.

Základním ekonomickým cílem regulace je, aby regulovaný trh vykazoval stejné ekonomické efekty jako trh konkurenční. Regulátor by měl zajistit optimální výši ceny, přičemž regulované společnosti by mělo být umožněno pokrýt své celkové náklady a dosáhnout přiměřené výše zisku. Veškeré metody regulace jsou proto založeny na konceptu výpočtu tzv. povolených výnosů.

Výpočet povolených výnosů vychází z údajů v rozhodném období a může být založen na historických datech, na prognóze do budoucna nebo na kombinaci obou přístupů. Energetický regulační úřad využívá tzv. motivační regulaci v podobě metody stanovení maximálních výnosů. Zvolená metoda je odrazem snahy o zvýšení efektivity regulovaných podniků a redukci vlivu asymetrie informací. Společnost má motivaci snižovat náklady, racionalizovat výrobu a inovovat. Přitom využívá svých informací, kterými regulátor nedisponuje, a zmírňuje tak dopady asymetrie informací. Cenové stropy jsou přezkoumávány v pravidelných intervalech (3–5 let), v mezidobí je možné je korigovat na základě vzorců, které berou v úvahu vývoj nákladů, jež společnost nemůže ovlivnit, míru inflace apod.

Regulačním obdobím je období vymezené pěti po sobě následujícími regulovanými

roky. II. regulační období zahrnovalo roky 2005–2009, III. regulační období roky 2010–2014 a IV. regulační období se bude týkat roků 2015–2019. ERÚ každoročně určí výši povolených výnosů společnosti, které pro konkrétní rok stanoví na základě tzv. regulačního vzorce, jedním z parametrů regulačního vzorce jsou i „povolené odpisy“.

V této souvislosti bylo dle devátého senátu vhodné upozornit na to, že regulace trhu s plynem provedená ERÚ se ve II. regulačním období (probíhajícím od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009) a ve III. regulačním období (probíhajícím od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2014) jistým způsobem odlišuje. Tomu odpovídá i právní úprava, kdy roky 2008 a 2009 byly regulovány vyhláškou č. 150/2007 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen^{*)}, kdežto od roku 2010 probíhala regulace prostřednictvím vyhlášky č. 140/2009 Sb., o způsobu regulace cen v energetických odvětvích a postupech pro regulaci cen^{**)}.

Sedmý senát v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 107/2012–85 při posuzování aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů nesprávně vycházel z vyhlášky č. 140/2009 Sb. Tato vyhláška se uplatní až na III. regulační období, tj. od 1. 1. 2010 (srov. § 13 odst. 1 této vyhlášky). Na zdaňovací období roku 2009 (posuzované sedmým senátem v uvedeném rozsudku) a roku 2008 (posuzované v nyní projednávaném případě) se uplatní vyhláška č. 150/2007 Sb. (srov. § 13 této vyhlášky). Ustanovení § 19a energetického zákona, na kterém sedmý senát rovněž založil svou argumentaci, nabylo účinnosti až 4. 7. 2009 (novela provedená zákonem č. 158/2009 Sb.), tedy v průběhu regulačního roku 2009. Toto ustanovení energetického zákona tak rovněž nelze použít na posuzování přímé souvislosti účetních odpisů a povolených výnosů za uvedené zdaňovací období.

Ač sedmý senát vycházel v citovaném rozsudku čj. 7 Afs 107/2012–85 z nesprávných právních předpisů, nemění to nic na podsta-

^{*)} S účinností od 25. 5. 2009 nahrazena vyhláškou č. 140/2009 Sb.

^{**)} S účinností od 12. 9. 2014 nahrazena vyhláškou č. 195/2014 Sb.

tě sporu, tj. na tom, zda byly, či nebyly naplněny podmínky § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. Od závěrů uvedených sedmým senátem se devátý senát nemohl odchýlit s pouhým odkazem na to, že sedmý senát aplikoval ve shodném regulačním období částečně nesprávnou právní úpravu. Aplikace nesprávné právní úpravy nemá na posouzení předmětu sporu vliv.

Původním účelem zahrnutí přeceněných odpisů do regulačního vzorce bylo vytvořit rezervu (zdroj) finančních prostředků pro budoucí obnovu majetku, a v důsledku toho došlo i k navýšení povolených výnosů. Povolený výnos nicméně není skutečně dosaženým výnosem, u kterého se dle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů testuje přímá souvislost.

Závěrem devátý senát zdůraznil, že právní úpravu daní a právní úpravu regulace nelze směřovat. Cenová regulace vychází a pracuje s plánovanými veličinami, zatímco daně vychází ze skutečnosti reálných. Problematika stanovení regulačního vzorce je zcela v pravomoci ERÚ. V rámci posouzení daňové uznatelnosti nákladů není prostor pro to, aby byla regulace provedená ERÚ doplňována a upravována s argumentem, že není logické, aby byla část výnosů stěžovatelky krácena daní z příjmů, neboť tuto část musí stěžovatelka vynaložit na obnovu majetku. Předkládající senát navíc ověřil, že při stanovení výpočtu zisku u činnosti distribuce plynu (zisk je další část regulačního vzorce vstupující do povolených výnosů) ERÚ s daní z příjmů právnických osob počítal (srov. s. 9 *Zprávy o postupu stanovení základních parametrů regulačního vzorce a stanovení cen pro II. regulační období v odvětví plynárenství*).

Stěžovatelka k usnesení devátého senátu podala velmi obsáhlé vyjádření. S názorem devátého senátu se nezotožnila. Předkládající senát podle ní nepřesně vymezil předmět sporu, neboť tento měl dle usnesení představovat uplatnění tzv. povolených účetních odpisů (tj. rozdíl mezi povolenými a daňovými odpisy) jako daňově uznatelného nákladu prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve znění účinném pro po-

suzované období. Stěžovatelka vymezila předmět sporu ve své kasační stížnosti, resp. jejím doplnění, kde uvedla, že sporným je v této věci uplatnění části účetních odpisů jako daňově uznatelného nákladu dle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. Předmět sporu proto nepředstavuje aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) na tzv. povolené účetní odpisy, nýbrž na odpisy účetní. Právě odlišné vymezení uvedené v usnesení má za následek odlišné závěry v oblasti daně z příjmů právnických osob, resp. náhledu na možnost aplikovat § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. To je také důvodem rozporu mezi závěry sedmého senátu a senátu předkládajícího, a to v jinak skutkově shodné věci.

Stěžovatelka se ztotožnila se závěry sedmého senátu. Požadovala uplatnění nákladu ve formě uznání části účetních odpisů přímo souvisejících s výnosy, které podléhají následnému zdanění daní z příjmů právnických osob. Disproporci shledala stěžovatelka zejména ve skutečnosti, že zatímco byla v jejích výnosech zohledněna aktualizovaná cena majetku (přeceněné účetní odpisy), na nákladové straně tato aktualizovaná cena zohledněna nebyla. Dochází tak k situaci, kdy je část příjmů zdaněna, aniž by byla v nákladech zohledněna skutečná hodnota majetku použitého pro jejich dosažení, resp. je zohledněna, avšak toliko částečně v důsledku stropu v podobě § 30 odst. 10 zákona o daních z příjmů. Tuto disproporci nemůže stěžovatelka překonat jiným způsobem než aplikací § 24 odst. 2 písm. zc) téhož zákona.

Žalovaný podal rozšířenému senátu rovněž vyjádření. Skutečnost, že do výnosu jsou kalkulovány náklady na znovuoobnovu dlouhodobého majetku v budoucích (předpokládaných) cenách, je standardní metodou používanou všemi subjekty bez ohledu na předmět podnikání. Samotný fakt realizace takto kalkulovaných výnosů nemůže znamenat, že takto dosažený zisk při respektování skutečně vynaložených nákladů nebude zdaněn. Výše dosažených výnosů sice není předmětem sporu, nicméně z dalšího rozboru vyplývá, že akceptace názoru stěžovatelky, která požaduje uplatnit v daňových nákladech tzv. „celou

hodnotu aktiv“, by fakticky vedla k nezdanění „celého dosaženého zisku“ z reálné činnosti stěžovatelky a z nakládání s majetkem. Zároveň by takový přístup zavedl zcela neodůvodněně rozdílné daňové zatížení výnosu z těžce činnosti u různých daňových subjektů v návaznosti na to, zda uskutečnily, či neuskutečnily transakci umožňující účetní přecenění jejich aktiv (např. přeměna, vklad podniku), či zda vykazují aktiva v historických cenách (standardní účetní princip).

Zákonodárce určuje, jaká část finančního zisku při respektování skutečně vynaložených nákladů bude zdaněna. Ústředním principem zákona o daních z příjmů je, že do daňových nákladů lze reprodukovat pouze fakticky vynaložené náklady, generované ze zdaněných prostředků. Tento princip je pak v zákoně dále podrobněji rozveden zejména pro oblast odpisování majetku. Podrobně a komplexně upravený koncept vstupní ceny hmotného majetku zohledňuje především fakticitu vynaložení konkrétních daňově akceptovatelných výdajů na pořízení hmotného a nehmotného majetku, a to při všech způsobech pořízení majetku, včetně těch, při nichž nedochází k faktickému vynaložení prostředků na jeho získání ani ke zdanění celé hodnoty nabytého majetku (vklady majetku, přeměny obchodních společností). Účetní odpisy mohou být ovlivněny také přeceněním majetku, které je v určitých situacích účetními předpisy umožněno. Daňové odpisy jsou naproti tomu fiskálním nástrojem státu, jehož účelem je také umožnit daňovým subjektům postupně v čase uplatnit v základu daně náklady vynaložené na pořízení hmotného či nehmotného majetku, ale za zákonem přesně stanovených podmínek. Výše daňových odpisů naopak případným přeceněním majetku ovlivněna není, což je výše zmíněnou komplexní úpravou v zákoně o daních z příjmů detailně zakotveno.

V případě vkladu podniku a s ním souvisejícím vznikem tzv. „přeceňovacího efektu“ měl zákonodárce v rámci nastavených principů možnost koncepčně řešit daňové souvislosti zásadně dvěma způsoby, a to buď tak, že tento přeceňovací efekt bude při vkladu zda-

něn a následně bude akceptován daňový odpis z přeceněných hodnot, nebo tak, že se při následném odpisování takto nabytého majetku bude vycházet z původních nepřeceněných hodnot vloženého majetku, vynaložených ze zdaněných prostředků původním vlastníkem. Zákonodárce ve snaze nepodlamovat ekonomickou aktivitu daňových subjektů zvolil koncepčně variantu druhou, racionální, tj. nezdanit přírůstek majetku vzniklý samotným přeceněním. Při této variantě je však s ohledem na rovné postavení daňových subjektů a zamezení možných spekulací legitimní, aby zákonodárce omezil uplatnění těchto „virtuálních“ nákladů vzniklých přeceněním v následujících letech tak, že je nabyvateli tohoto majetku stanovena povinnost pokračovat v odpisování, tj. je mu umožněno reprodukovat v daňových nákladech pouze odpisy generované z původních historických cen majetku, které ze zdaněných prostředků vynaložil původní vlastník (§ 30 odst. 10 zákona o daních z příjmů).

Applikace obecného § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů v oblasti odpisování majetku zcela popírá smysl komplexní speciální úpravy obsažené v zákoně. Pokud by samotný fakt, že se při kalkulaci výnosu (ceny) vychází z hodnoty účetních odpisů, vedl k naplnění přímé souvislosti mezi náklady a zdanitelnými příjmy ve smyslu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, musel by takový závěr platit pro všechny podnikatelské subjekty, které při svém podnikání dosáhnou plánovaných výnosů a zisků, což by vedlo k úplnému popření komplexní úpravy daňových odpisů v zákoně o daních z příjmů. Skutečnost, zda k dosažení příjmů dochází díky zásahu regulátora, či vlastním přičiněním daňového subjektu, nemůže mít na výsledný závěr vliv.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že účetní odpisy ani jejich část převyšující daňové odpisy nejsou daňově uznatelnými výdaji (náklady) podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2011 a věc vrátil k projednání a k rozhodnutí devátému senátu.

Z odůvodnění:**VI.****Posouzení věci****VI.1 Pravomoc rozšířeného senátu**

[28] Rozšířený senát nejprve zvážil svou pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[29] Sedmý senát dospěl v citovaných rozsudcích čj. 7 Afs 107/2012-85 a čj. 7 Afs 57/2013-94 k závěru, že účetní odpisy (příp. jejich část převyšující daňové odpisy) mohou být podle okolností daňově uznatelnými výdaji (náklady) podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. Bude tomu například tehdy, pokud je výše účetních odpisů faktorem přímo ovlivňujícím regulovanou cenu, za kterou distributor plynu podléhající cenové regulaci prodává plyn zákazníkům, a tedy i příjem (zisk) distributora.

[30] S uvedeným právním názorem předkládající devátý senát nesouhlasí a tvrdí, že na účetní odpisy nelze § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů aplikovat. Jakkoliv se devátým senátem řešená kauza týká zdaňovacího období roku 2008, zatímco sedmý senát řešil roky 2009 a 2010, sporný § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů zůstal ve své relevantní pasáži po celou dobu shodný. Názor devátého senátu je vskutku v rozporu s napadeným názorem sedmého senátu. Jsou tedy dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[31] Na spornosti nyní řešené otázky nic nemění ani to, že sedmý senát ve svých premisách chybně vycházel dílem z právních předpisů neaplikovatelných na jeho věc. Devátý senát se totiž v tomto nemohl od sedmého senátu odlišit s odkazem na zcela zjevná pochybení sedmého senátu, neboť argumentace (na věc neaplikovatelnými) předpisy byla spíše podpůrného charakteru. Obecná otázka výkladu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů zůstává shodná pro všechny tři věci, tedy věci sp. zn. 7 Afs 107/2012, sp. zn. 7 Afs 57/2013 i pro věc nynější.

[32] Pokud stěžovatelka tvrdí, že snad devátý senát jinak vymezil předmět sporu, k tomu se nemohl rozšířený senát vyjádřit.

Úkolem rozšířeného senátu je posoudit jen spornou otázku výkladu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, přičemž o kasační stížnosti včetně všech tam vyjádřených námitek rozhodne následně devátý senát. Rozšířený senát nepochybuje, že bez vyjasnění mezi sedmým a devátým senátem sporného výkladu § 24 odst. 2 písm. zc) nemůže devátý senát věc rozhodnout.

VI.2 Posouzení věci

[33] Podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve znění účinném pro rok 2008 výdaji (náklady) podle § 24 odst. 1 jsou také „výdaje (náklady), které nejsou podle § 25 výdaji (náklady) na dosažení, zajištění a udržení příjmů, a to jen do výše příjmů (výnosů) s nimi přímo souvisejících za podmínky, že tyto příjmy (výnosy) ovlivnily výsledek hospodaření ve stejném zdaňovacím období nebo ve zdaňovacích obdobích předcházejících“. Naprosto shodná verze tohoto ustanovení platila též v roce 2009 a v roce 2010.

[34] Podle § 25 odst. 1 za výdaje (náklady) vynaložené k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely nelze uznat mj. výdaje (náklady) na pořízení hmotného majetku a nehmotného majetku [písm. a)] a účetní odpisy dlouhodobého majetku [písm. zg)].

[35] K podmínkám aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů se již Nejvyšší správní soud opakovaně vyjádřil. Za zásadní rozhodnutí lze označit především rozsudek ze dne 28. 3. 2007, čj. 5 Afs 95/2006-80, č. 1225/2007 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku, s nímž se rozšířený senát zcela ztotožňuje, je při aplikaci § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů nejprve třeba posoudit, zda jde v souzené věci o výdaje, na které se uvedené ustanovení vztahuje. Teprve v případě kladného zodpovězení této otázky je třeba posuzovat, zda je dána souvislost s příjmy, vůči kterým jsou výdaje s poukazem na toto ustanovení uplatňovány.

[36] Ustanovení § 24 odst. 2 písm. zc) odkazuje na § 25 při vymezení, o které výdaje (náklady) se může jednat. Podle § 25 odst. 1 písm. a) „[z]a výdaje (náklady) vynaložené

k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely nelze uznat zejména výdaje (náklady) na pořízení hmotného majetku a nehmotného majetku“. To však neznamená, že právě proto lze na výdaje související s pořízením hmotného a nehmotného majetku aplikovat § 24 odst. 2 písm. zc). Výdaje na pořízení hmotného a nehmotného majetku se od ostatních výdajů daňově obecně neuznatelných liší tím, že je ve skutečnosti uznat lze, ovšem v jiném zákonném režimu. Děje se tak nikoli jednorázově v jednom zdaňovacím období v plné výši, ale postupně, prostřednictvím odpisování [obecně § 24 odst. 2 písm. a), detailně pak viz režim upravený v § 26 a násl. zákona o daních z příjmů].

[37] Jestliže tedy zákon o daních z příjmů konstruuje zvláštní režim uplatňování výdajů (nákladů) pro určitý typ majetků, a to prostřednictvím odpisování jejich hodnoty, jde o speciální právní režim k uplatňování tohoto druhu výdajů, a tedy o speciální právní úpravu k postupu dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, výslovně předpokládanou v odst. 2 písm. a) tohoto ustanovení. Oním kritériem odůvodňujícím speciální právní úpravu je předmět, na který byl ten který výdaj (náklad) vynaložen, a sice hmotný nebo nehmotný majetek.

[38] Účelem § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů je umožnit uplatnění výdajů v souladu s § 24 odst. 1 i pro náklady, na které by uvedené ustanovení jinak nedopadalo, neboť je obecně za výdaje považovat nelze. Naproti tomu v případě hmotného a nehmotného majetku [§ 25 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů] je zde speciální režim uplatňování těchto výdajů (nákladů) cestou jejich odpisování. Obecný postup uplatňování výdajů (nákladů) dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, ke kterému je třeba vztáhnout i výdaje (náklady) v § 24 odst. 2 písm. zc), proto v tomto případě aplikovat nelze (srov. již citovaný rozsudek čj. 5 Afs 95/2006-80).

[39] Rozšířený senát na tomto místě shrnuje, že § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů se na náklady spojené s nabyváním hmotného a nehmotného majetku nevztahuje jednoduše proto, že tyto zákon o daních

z příjmů komplexně řeší režimem daňových odpisů. Opačný výklad by byl v rozporu s uznávaným interpretačním pravidlem *lex specialis derogat legi generali* (úprava zvláštní má aplikační přednost před úpravou obecnou).

[40] Daňové odpisy jsou tedy v zásadě výlučnou metodou, jak může daňový subjekt uplatnit náklady spojené s pořízením hmotného a nehmotného majetku. Díky daňovým odpisům, regulovaným zákonem o daních z příjmů, může daňový subjekt postupně v čase snížit základ daně z příjmů o částky, které skutečně vynaložil za pořízený majetek, vztahující se k zajištění zdanitelného příjmu. Odpis je část vstupní ceny, kterou daňový subjekt může uplatnit jako daňově uznatelnou v jednom roce. Zákon o daních z příjmů kogentně stanoví, jak dlouho se ten který majetek daňově odepisuje, tj. za jak dlouho má být náklady na pořízený majetek uplatněny do daňově uznatelných nákladů. Zásadou je, že se hmotný majetek odpisuje nejvýše do vstupní ceny nebo do zvýšené vstupní ceny (§ 30 odst. 3 zákona o daních z příjmů).

[41] Naproti tomu stojí účetní odpisy upravené zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Účetní jednotky jsou povinny sestavovat odpisový plán, na jehož podkladě provádějí odpisování majetku v průběhu jeho používání (viz § 28 odst. 6 zákona o účetnictví). Tyto odpisy plní odlišnou funkci než odpisy daňové; účetní jednotka tyto odpisy používá pro svou potřebu co nejreálnějšího vyjádření opotřebení majetku. Daňové a účetní odpisy se mohou shodovat, nezřídka se však mohou i výrazně lišit. Rozdíl, o který účetní odpisy převyšují odpisy daňové, nelze prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů uplatnit jako daňově uznatelné náklady; režim daňových odpisů dle zákona o daních z příjmů je komplexní úpravou.

[42] Při srovnávání účetních a daňových institutů je třeba vycházet z odlišnosti cílů účetnictví a cílů daní. Cílem účetnictví (účetního výkaznictví) je poskytovat informace pro účely kontroly a řízení, zatímco cílem daňového systému je kromě jiného (např. alokace zdrojů mezi veřejnou a soukromou potřebou, redistribuce důchodů prostřednictvím daní

a transferových plateb, stabilizace ekonomiky atd.) výběr daní. Finanční a daňové účetnictví nemohou být libovolně zaměňována, neboť mají odlišné cíle, podléhají odlišným pravidlům a slouží odlišným účelům. Účetní předpisy nestanoví, co je či není předmětem daně, ani co je či není daňově uznatelnou položkou. Určité položky lze zaúčtovat z pohledu účetního výkaznictví, pro daňovou „uznatelnost“ však stanovuje pravidla zákon o daních z příjmů. Odlišné cíle daňového systému a účetního výkaznictví vyžadují, aby jednotlivá pravidla nebyla přespříliš ovlivněna požadavky druhého ze systémů (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, čj. 5 Afs 45/2011-94, ve věci *MP Development*, č. 2626/2012 Sb. NSS, obecně znám jako „*zdanění nerealizovaných kurzových rozdílů*“).

[43] Účetní odpisy si v zásadě stanoví účetní jednotka sama s ohledem na opotřebení majetku odpovídající běžným podmínkám užívání. Výjimkou je situace stěžovatelky, jejíž účetní odpisy reguluje ERÚ (v rozhodné době to byla vyhláška č. 404/2005 Sb., o náležitostech a členění regulačních výkazů včetně jejich vzorů a pravidlech pro sestavování regulačních výkazů^{*)}). Právě na odlišnosti postavení stěžovatelky oproti běžným daňovým subjektům založil sedmý senát svůj názor o účetních odpisech (příp. jejich části převyšující daňové odpisy) jako daňově uznatelných výdajích podle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

[44] Jak však rozšířený senát shora vysvětlil, speciální úprava daňových odpisů v § 26 a násl. zákona o daních z příjmů vylučuje jakékoliv jiné daňově uznatelné uplatnění nákladů spojených s pořízením hmotného či nehmotného majetku. Vylučuje tak i použití účetních odpisů, ledaže zákon o daních z příjmů výslovně stanoví jinak [jak správně uvádí předkládající devátý senát, takovou výslovně stanovenou výjimkou je § 24 odst. 2 písm. v) zákona o daních z příjmů, což je však zcela specifický případ, kdy byla možnost uplatnění účetních odpisů výslovně připu-

těna]. Výjimky nad rámec textu zákona nelze libovolně rozšiřovat.

[45] Ustanovení § 19a odst. 1 energetického zákona, účinné teprve od července 2009, se daňových účinků podnikání stěžovatelky nijak netýká. Jde jen o ustanovení stanovící mantinely regulace mj. přepravy a distribuce plynu ze strany ERÚ.

[46] Rozšířený senát tedy plně podepisuje závěr devátého senátu, podle něhož, pokud zákonodárce jednoznačně stanovil postup (daňové odpisování), jakým mají být obecně náklady na pořízení hmotného majetku uplatňovány do daňově uznatelných nákladů, nelze tuto speciální úpravu obcházet tím, že budou do nákladů uplatňovány účetní odpisy prostřednictvím § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. V situacích, kdy jsou účetní odpisy vyšší, než jsou zákonem stanovené odpisy daňové, by totiž při umožnění tohoto postupu došlo k faktickému derogování právní úpravy daňových odpisů.

[47] Neudržitelnost závěrů sedmého senátu lze ilustrovat právě na posuzovaném případě. Při vkladu části podniku do základního kapitálu právního předchůdce stěžovatelky došlo k přecenění tohoto vkladu z hodnoty cca 3,4 mld. Kč na cca 12,2 mld. Kč. Právě v důsledku přecenění účetní odpisy převyšují odpisy daňové. Účetní je majetek odpisován z přeceněné hodnoty (odpovídající tržní hodnotě v době přecenění), kdežto pro účely daňových odpisů se uplatní § 30 odst. 10 zákona o daních z příjmů, dle kterého se bude pokračovat v odpisování ze vstupní ceny, ze které odpisoval původní vlastník. Daňové odpisy stěžovatelce umožní odepsat celou vstupní cenu majetku, tj. to, co původní vlastník při pořízení tohoto majetku skutečně vynaložil. Oproti tomu účetní odpisy budou ve stěžovatelčině případě vyjadřovat opotřebení majetku, a to z přeceněné hodnoty (téměř 12,2 mld. Kč). Účetní odpisy tedy nezohledňují cenu pořizovací (tj. za kolik tento majetek pořídil právní předchůdce stěžovatelky v době pořízení), ale hodnotu skutečnou (tj. jaká byla skutečná tržní hodnota majetku k okamžiku přecenění).

^{*) S účinností od 1. 12. 2009 nahrazena vyhláškou č. 408/2009 Sb., jež byla s účinností od 2. 3. 2012 nahrazena vyhláškou č. 59/2012 Sb.}

Daň z příjmů: osvobození příjmů z prodeje bytové jednotky

k § 4 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pro zdaňovací období roku 2008

k § 47 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

k § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

I. Pravidlo, že daňová povinnost k dani z příjmů vzniká okamžikem získání příjmu, který podle zákona o daních z příjmů podléhá dani, platí i pro příjem plynoucí z prodeje nemovitosti, který by byl podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, od daně osvobozen jen tehdy, použil-li by jej daňový subjekt na uspokojení vlastní bytové potřeby nejpozději do jednoho roku následujícího po roce, v němž tento příjem získal.

II. Pro počátek plynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně ve smyslu § 47 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (resp. § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), je rozhodující samotné získání příjmu z prodeje nemovitosti, nikoli až marné uplynutí lhůty stanovené ke splnění podmínky pro možné osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 4 Afs 86/2015-36)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07).

Věc: Petr Š. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Rakovníku (správní orgán I. stupně) dne 30. 10. 2012 doměřil žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2009 ve výši 269 700 Kč a současně mu uložil povinnost zaplatit penále ve výši 53 940 Kč. Finanční úřad vycházel ze skutečnosti, že žalobce prodal na základě kupní smlouvy ze dne 12. 6. 2008 bytovou jednotku (dále jen „předmětný byt“) za kupní cenu ve výši 3 400 000 Kč. Uvedenou částku obdržel na bankovní účet dne 20. 6. 2008. Žalobce následně na základě kupní smlouvy ze dne 25. 2. 2009 nabyl jinou budovu a pozemek. Finanční úřad dospěl k závěru, že žalobce nesplnil podmínky pro osvobození příjmu z převodu předmětného bytu stanovené v § 4 odst. 1 písm. a) a u) zákona o daních z příjmů, neboť výše uvedenou nemovitost (budovu) nepoužil v zákonem stanovené lhůtě na uspokojení bytové potřeby a příjmy z prodeje bytu následně nezahrnul ke zdanění podle § 10 odst. 1 téhož zákona ve zdaňovacím období, ve kterém zákonná lhůta uplynula.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 1. 7. 2013 změnil rozhodnutí I. stupně pouze v části týkající se bankovního spojení, ve zbytku nedošlo ke změně rozhodnutí.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Praze. Ten svým rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015, čj. 45 Af 31/2013-40, zrušil rozhodnutí žalovaného.

Krajský soud se nejdříve zabýval aplikací § 4 odst. 1 písm. a) a u) zákona o daních z příjmů ve znění rozhodném pro zdaňovací období roku 2009. K tomuto poznamenal, že relevantní pasáže obou ustanovení jsou zcela identické. Z důvodové zprávy k zákonu č. 669/2004 Sb., jímž se tyto pasáže staly součástí zákona o daních z příjmů, přitom nelze zjistit výslovný úmysl zákonodárce týkající se užití identického textu v obou ustanoveních. Krajský soud však následně podotkl, že z hlediska systematického výkladu je nutné na citovaná ustanovení nahlížet jako na úpravu

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

duplicitní povahy. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) věty druhé v obecné rovině připouští, že osvobodit lze za splnění dalších podmínek též příjmy z prodeje nemovitosti, v níž měl daňový subjekt bydliště bezprostředně před prodejem po dobu kratší než dva roky. Samostatná aplikace tohoto ustanovení je nicméně fakticky vyloučena, neboť zde není stanovena lhůta, ve které má daňový subjekt příjem z prodeje nemovitosti na uspokojení bytové potřeby použít. Krajský soud proto dovodil, že § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů je nutné aplikovat ve spojení s písmenem u) téhož ustanovení. Postup žalovaného tak byl dle názoru krajského soudu správný. Pokud jde o námitku žalobce, že zákon o daních z příjmů neváže osvobození od daně na vlastnictví prodávané nemovitosti, ale pouze na skutečnost, že poplatník měl v této nemovitosti bydliště, krajský soud se rovněž ztotožnil s názorem žalovaného, a sice že žalobce netvrdil a ani neprokázal, že by měl v předmětném bytě bydliště ještě předtím, než k němu nabyt vlastnické právo.

Krajský soud následně konstatoval, že smyslem předmětných ustanovení není osvobození příjmů získaných z prodeje nemovitosti a dále investovaných do jakékoli nemovitosti plnící funkci bydlení, ale pouze investování těchto prostředků do nákupu takové nemovitosti, která plní funkci bydlení ve vztahu k poplatníkovi. V této souvislosti odkázal také na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2007, čj. 9 Ca 308/2005-56, č. 1691/2008 Sb. NSS, jež výše uvedený názor krajského soudu podporují.

Krajský soud nicméně shledal důvodnou námitku týkající se zániku lhůty pro stanovení daně. Krajský soud se totiž ztotožnil s názorem žalobce, že daňová povinnost vzniká v roce, kdy poplatník nemovitost prodá (získá výnos z prodeje). Zákon totiž výslovně nestanoví žádné zvláštní pravidlo týkající se vzniku daňové povinnosti v případě nesplnění podmínky pro osvobození od daně z příjmů (prodeje nemovitosti) podle § 4 odst. 1 písm. a) a u) zákona o daních z příjmů. Je proto nutné vycházet z obecného pravidla, podle něhož daňová povinnost vzniká buď okamžikem,

kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo okamžikem, kdy nastaly skutečnosti zakládající daňovou povinnost. Daňová povinnost k dani z příjmů vzniká okamžikem získání příjmu (výnosu), který podle zákona o daních z příjmů podléhá dani. V posuzovaném případě žalobce získal předmětný příjem ještě v roce 2008. Podmínky pro osvobození od daně z příjmů sice nesplnil až v roce 2009, tato skutečnost nicméně sama o sobě nemůže bez výslovné zákonné opory vést ke vzniku nové, samostatné daňové povinnosti. Tomuto výkladu nasvědčuje zejména skutečnost, že podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů je příjem z prodeje nemovitosti osvobozen od daně za splnění dalších podmínek i v případě, že částku odpovídající náhradě vynaložil daňový subjekt na obstarání bytové potřeby i v době jednoho roku před jejím obdržením. Citované ustanovení tak určuje lhůtu pro využití získaného příjmu nejen do budoucna, ale i zpětně. V případě „*zpětného*“ využití získaného příjmu jediným logickým výkladem je, že daňová povinnost vzniká v roce, kdy poplatník nemovitost prodá. Bylo by proto nežádoucí, aby v zásadě ve shodných situacích byl vznik daňové povinnosti určován principiálně jinak. Vedle toho poukázal krajský soud taktéž na povinnost plynoucí z citovaného ustanovení spočívající v oznámení přijetí náhrady správcem daně v tom zdaňovacím období, v němž k jejímu přijetí došlo. Pokud by nesplnění podmínky pro osvobození od daně představovalo důvod vzniku nové samostatné daňové povinnosti, ztrácela by zmíněná oznamovací povinnost smysl. Krajský soud v této souvislosti dále upozornil na výslovnou úpravu zákona o daních z příjmů ve znění rozhodném pro projednávanou věc (viz § 35a odst. 6), týkající se např. pozdějšího nesplnění podmínky pro uplatnění slevy na dani, když přímo stanovil poplatníkovi povinnost podat v takovém případě dodatečné daňové přiznání. K této úpravě tak lze analogicky přihlídnout.

Krajský soud se následně neztotožnil s argumentací žalovaného ve prospěch jím zvoleného výkladu, podle něhož představuje menší zásah do práv žalobce z důvodu nižšího

úroku z prodlení. V této souvislosti upozornil na institut prominutí úroku z prodlení podle § 259b daňového řádu z roku 2009 a také na skutečnost, že nelze tolerovat extenzivní výklad lhůt k vyměření daně, který vede k omezení vlastnického práva daňového subjektu. Prodloužení lhůty ke stanovení daně představuje závažnější zásah do práv daňového subjektu než případné navýšení úroku z prodlení v důsledku nesplnění podmínek pro osvobození od daně. Daňová povinnost proto žalobci vznikla v roce 2008, nikoliv v roce 2009, jež se týkala daňová kontrola.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel se neztotožnil s názorem krajského soudu souvisejícím s okamžikem vzniku daňové povinnosti žalobce. Stěžovatel nesouhlasil ani s výkladem krajského soudu, že by byl vznik daňové povinnosti určován jinak v situaci, kdy nebyla naplněna podmínka využití finančních prostředků před prodejem, a v situaci, kdy nebyla naplněna podmínka jejich využití do roka od prodeje. Vedle toho stěžovatel polemizoval s analogickým použitím § 35a odst. 6 zákona o daních z příjmů. Stěžovatel nepovažoval za případný odkaz krajského soudu na institut prominutí úroku z prodlení na základě § 259b daňového řádu z roku 2009, neboť tento byl do citovaného zákona zaveden až novelou provedenou zákonem č. 267/2014 Sb. s účinností od 1. 1. 2015, přičemž žádat o prominutí lze pouze v případě úroku vzniklého ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Dle názoru stěžovatele je jím učiněný výklad § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů mírnější i v souladu se zásadou *in dubio mitius*, vyjádřenou v judikatuře Nejvyššího správního soudu. V případě, že by se na předmětné ustanovení nahlíželo způsobem, jakým je vložil krajský soud, došlo by k prodloužení lhůty pro vyměření daně a současně také ke vzniku úroku z prodlení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, přičemž konstatoval, že příjem je při splnění zákonné odkládací podmínky osvobozen od daně v tom zdaňovacím období, ve kterém je dosažen. Není-li zákonná podmínka splněna,

příjem osvobozen není a poplatník je povinen učinit dodatečně daňové přiznání k dani z příjmů za zdaňovací období, kdy bylo toto příjmu dosaženo a kterého se původně osvobození týkalo, nikoliv v tom zdaňovacím období, ve kterém nebyla podmínka pro takové osvobození splněna.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[20] Stěžejní otázkou, kterou bylo nutné v tomto řízení posoudit, je otázka možného uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně z příjmu žalobce vzniklého z převodu předmětného bytu. V této souvislosti je vhodné nejdříve připomenout, že podle § 264 odst. 4 daňového řádu z roku 2009 „[b]ěh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně; okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován. Účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní skutečnosti nově zakládající stavění běhu lhůty pro stanovení daně podle tohoto zákona, které započaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, staví běh lhůty až ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[21] Délka lhůty pro stanovení daně činí podle § 148 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 tři roky. Počátek běhu této lhůty, jakož i účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty, upravoval daňový řád z roku 1992 v rozhodném znění v § 47 následujícím způsobem:

„(1) Pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové

příznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové příznání nebo hlášení podat.

(2) Byl-li před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové příznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové příznání nebo hlášení podat.“

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že pro vymezení počátku plynutí lhůty pro stanovení daně je nutné vymezit okamžik vzniku daňové povinnosti žalobce. Otázka vzniku daňové povinnosti byla upravena v § 57 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, jenž stanovil, že „[d]aňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti zakládající daňovou povinnost podle tohoto zákona nebo zvláštních předpisů“. Je zcela zřejmé, že citované ustanovení definuje vznik daňové povinnosti toliko obecně a ve vztahu k jednotlivým daním je aplikovatelné pouze ve spojení se zvláštními předpisy, jež tyto daně regulují.

[23] Vznik daňové povinnosti k dani z příjmů je tak nutné dovodit z ustanovení zákona o daních z příjmů. V této souvislosti nutno odkázat v první řadě na § 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů, dle něhož „[z]ákladem daně je částka, o kterou příjmy plynoucí poplatníkovi ve zdaňovacím období, za které se pro účely daně z příjmů fyzických osob považuje kalendářní rok, přesahují výdaje prokazatelně vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení, pokud dále u jednotlivých příjmů podle § 6 až § 10 není stanoveno jinak“. Z § 3 odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů pak plyne, že předmět daně z příjmů fyzických osob tvoří i tzv. ostatní příjmy, mezi něž řadíme kromě jiného také příjmy z převodu nemovitostí ve smyslu § 10 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Příjem z převodu nemovitostí se přitom stane předmětem daně v den, v němž se projeví v právní a ma-

jetkové sféře poplatníka, tzn. například v den, kdy je tento příjem připsán na bankovní účet poplatníka (srov. k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, čj. 2 Afs 21/2010-118). Stejným okamžikem tak logicky vzniká rovněž daňová povinnost k dani z příjmů. Tento závěr je ostatně podpořen i doktrínou (viz komentář k § 3 in Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2011; ustanovení § 3 daňového řádu z roku 2009 je současnou reflexí § 57 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, komentářový závěr je proto dle názoru Nejvyššího správního soudu použitelný také ve vztahu k § 57 odst. 2 daňového řádu z roku 1992), která říká, že „[d]aňová povinnost k dani z příjmů vzniká okamžikem získání příjmu (výnosu), který podle zákona o daních z příjmů podléhá dani“.

[24] V posuzovaném případě získal žalobce příjem z převodu předmětného bytu připsáním částky ve výši 3 400 000 Kč na jeho bankovní účet dne 20. 6. 2008. Stejným okamžikem vznikla také daňová povinnost žalobce. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že lhůta pro případné splnění podmínky pro osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů spočívající v použití tohoto příjmu na uspokojení vlastní bytové potřeby uplynula až dne 31. 12. 2009, neboť tato okolnost nemá na vymezení skutečného okamžiku získání příjmu ze strany žalobce žádný vliv. Nelze proto přisvědčit názoru stěžovatele, že daňová povinnost žalobce vznikla v den, kdy marně uplynula lhůta pro naplnění podmínky § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů.

[25] Ze shora uvedeného vyplývá, že lhůta pro stanovení daně začala plynout dne 31. 12. 2008 a uplynula dne 31. 12. 2011 (viz § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 ve spojení s § 148 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 a se závěry vyslovenými v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 211/2008 Sb. ÚS). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že dodatečný platební výměr finančního úřadu ze dne 30. 10. 2012 byl vydán až po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty pro stanovení daně.

[26] Dovolává-li se stěžovatel aplikace zásady *in dubio mitius*, nutno poznamenat, že tato zásada se uplatní pouze v situaci, kdy existuje vícero rovnocenně přesvědčivých konkurenčních výkladů. Tento princip nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli interpretaci právní normy bylo možné zohlednit jakožto dvojí výklad (srov. k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 9 Afs 76/2013-66). Nejvyšší správní soud jasně a srozumitelně vysvětlil, vycházeje přitom ze základních principů zdanění příjmů, proč nelze vznik daňové povinnosti vázat na uplynutí lhůty pro případné splnění podmínek pro osvobození od daně, nýbrž pouze na okamžik získání předmětného příjmu. Jelikož výklad zastávaný stěžovatelem by byl naopak se základními principy zdanění příjmů v rozporu, nelze jej dle názoru zdejšího soudu považovat za výklad rovnocenný. Zásada *in dubio mitius* se proto v posuzovaném případě nepoužije. Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že stěžovatelův výklad v tomto konkrétním případě ani nemůže být k daňovému subjektu – žalobci mírnější, neboť by znamenal, že k uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně do dne vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nedošlo.

[27] Pro srovnání lze navíc odkázat na již neúčinný zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí^{*)}, ve znění účinném do 31. 12. 2008 (dále jen „zákon o dani z převodu“), jehož § 20 odst. 6 písm. e) vymezoval některé podmínky pro osvobození od daně darovací a daně z převodu nemovitostí, když stanovilo, že od daně jsou osvobozeny „*vklady vložené podle zvláštního zákona do základního kapitálu obchodních společností nebo družstev (dále jen „vklad“)*. Je-li vkladem nemovitost, osvobození se neuplatní, jestliže do pěti let od vložení vkladu zanikne účast společníka obchodní společnosti nebo člena v družstvu (dále jen „společník“), s výjimkou případu úmrtí společníka, a nemovitost není společníku vrácena. Osvobození zůstává zachová-

no, dojde-li ke změně obchodní společnosti na veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení. Osvobození zůstává rovněž zachováno, zanikne-li účast společníka za trvání konkursu, podle soudem schváleného reorganizačního plánu nebo podle soudem schváleného oddlužení. Po dobu těchto pěti let neběží lhůta pro vyměření daně. Zánik účasti ve společnosti nebo členství v družstvu do pěti let od vložení nemovitosti jako vkladu je společník povinen oznámit do 30 dnů ode dne zániku účasti nebo členství místně příslušnému správci daně; součástí tohoto oznámení je i sdělení o způsobu upřesnění pořádku.“

[28] Nejvyšší správní soud se výkladem výše citovaného ustanovení zabýval ve svém rozsudku ze dne 15. 10. 2008, čj. 5 Afs 62/2008-52, v němž posuzoval osvobození vkladu nemovitostí, dříve ve vlastnictví společníka, do základního kapitálu obchodní společnosti, který byl realizován s právními účinky ke dni 20. 9. 1994. Zdejší soud vyslovil, že „[c]itované ustanovení upravuje podmíněné osvobození od daně. Daňový subjekt, splní-li podmínky zde uvedené, tj. trvá-li jeho účast ve společnosti po dobu pěti let, nemusí daň z převodu nemovitosti platit. Stanoví-li zákon podmínku pěti let účasti ve společnosti, musí být rovněž dána i reálná možnost daňovému subjektu této lhůty beze zbytku využít, na druhou stranu však musí být dána současně i reálná možnost správci daně, v případě nesplnění zákonné podmínky, daň vyměřit. Nelze a ani není možné proto aplikovat bez dalšího § 22 citovaného zákona. Správci daně musí být zachována taková lhůta pro vyměření daně, aby tak mohl i reálně učinit; to by však, mělo-li by být postupováno bez dalšího dle § 22 citovaného zákona, nebylo objektivně možné.“

[29] „Stanoví-li ustanovení zákona výslovně, že ‚po dobu těchto pěti let neběží lhůty pro vyměření daně‘, nelze uvedené ustanovení vykládat tak, jak činí stěžovatel a poté i krajský soud, který počátek lhůty pro vyměření daně odvozuje od okamžiku zání-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 340/2013 Sb. a č. 344/2013 Sb.

ku účasti na společnosti, čímž stavění lhůty pěti let modifikuje zcela nepřipustným způsobem a ze zákonem stanovené lhůty pěti let, která neběží (a to ani správci daně, ani daňovému subjektu) činí lhůtu kratší, přitom případ od případu jinou. V předmětném ustanovení je stanoveno tzv. stavění, nikoli přerušení promlčecí lhůty. Stavění lhůty znamená, že pro určitou překážku, která je v zákoně výslovně uvedena, promlčecí lhůta neběží, po odpadnutí překážky běh promlčecí lhůty pokračuje. Hodlal-li by zákonodárce stavění lhůty vázat na okamžik, kdy daňový subjekt přestane plnit podmínky osvobození (zánik účasti ve společnosti), nepoužil by formulace „po dobu těchto pěti let“ (tzn. celé lhůty pěti let), ale musel by užít formulace jiné (např. „po dobu účasti ve společnosti“).“

[30] „*Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud nemohl dospět k jinému závěru než k tomu, že právo správce daně v projednávané věci nemohlo být prekludováno ani v roce 1997, ani v roce 1999, tzn. v době, kdy lhůty pro vyměření daně se staví, a tedy neběží. V projednávané věci počátek lhůty pro vyměření daně je nutno ve smyslu § 22 zákona o dani z převodu [§ 22 zákona o dani z převodu obsahuje obdobné pravidlo jako § 47 odst. 1 daňového řádu z roku 1992] odvodit od konce roku, v němž byl stěžovatel povinen podat daňové přiznání, tj. 31. 12. 1994, nicméně podle dle § 20 odst. 6 písm. e) zákona o dani z převodu lhůta neběží po dobu pěti let od vkladu., tzn. od 20. 9. 1994 do 20. 9. 1999. Za dies a quo, od kterého je nutno odvodit běh tříleté lhůty pro vyměření (§ 22 citovaného zákona), je nutno považovat 20. 9. 1994 (tj. den právních účinků vkladu); její konec potom připadl na 20. 9. 2002 (den, kterým došlo k ukončení stavění lhůty). Vyřadil-li správce daně platební výměr dne 11. 6. 2001, resp. žalovaný o něm pravomocně rozhodl dne 20. 5. 2002, nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že se jedná o rozhodnutí nezákonné z důvodu prekluze práva.*“

[31] Klíčovým je dle názoru Nejvyššího správního soudu závěr, že i vzdor případnému osvobození od daně, jež je závislé na dodatečném splnění určitých podmínek, je nut-

né odvodit lhůtu pro vyměření daně od konce roku, v němž byl poplatník povinen podat daňové přiznání, resp., v němž mu vznikla daňová povinnost. Zdejší soud přitom nevidí důvod, proč by uvedený závěr neměl být *mutatis mutandis* aplikovatelný i v posuzovaném případě. Zásadním rozdílem mezi výše uvedeným a posuzovaným případem nicméně je, že § 22 zákona o dani z převodu výslovně stanovil, že lhůta pro vyměření daně neběží po dobu pěti let od vložení vkladu nemovitosti do základního kapitálu obchodních společností nebo družstev. Je nutné zdůraznit, že takovéto explicitní stavení lhůty pro stanovení daně § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů neobsahuje.

[32] Nejvyšší správní soud sice připouští, že tímto výkladem § 4 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů v podstatě dochází v podmínkách současně účinného daňového řádu z roku 2009 ke zkrácení lhůty pro vyměření daně, a to o dobu, v níž může daňový subjekt naplnit podmínky pro osvobození od daně, tzn. dobu jednoho roku následujícího po roce, v němž příjem z prodeje nemovitosti přijal, nutno nicméně konstatovat, že toto zkrácení nečiní vyměření daně objektivně zcela nemožným. Možnost správce daně vyměřit daň tak zůstává zachována.

[33] Ze všech shora popsanych důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. ji zamítl. S ohledem na skutečnost, že v posuzovaném případě došlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně, nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné, aby se v tomto řízení podrobně zabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele. Zdejší soud tak jen ve stručnosti dodává, že poplatník, který získá určitý příjem, je povinen jej zdanit. To samé platí také o příjmech plynoucích z prodeje nemovitostí. Pokud daňový subjekt v době, kdy mu vznikla daňová povinnost, zamýšlí koupit nemovitost za účelem uspokojení své bytové potřeby, nicméně následně tak neučiní, je to pouze jeho rozhodnutí. Nedá se proto říci, že by nic neporušil, čehož důsledkem je i nutnost nést riziko spojené se vznikem povinnosti hradit úrok z prodlení.

Právo na informace: informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a odborné praxi členů rozkladové komise

k § 152 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Posouzení odbornosti coby předpokladu pro členství v rozkladové komisi je plně v kompetenci ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, jehož vyhrazenou pravomocí je jmenování členů rozkladové komise podle § 152 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Správní orgán tak nemá povinnost shromažďovat či případně i uchovávat informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladové komise.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014, čj. 29 A 37/2013-71*)

Prejudikatura: č. 2635/2012 Sb. NSS.

Věc: Spolek Oživení, o. s., proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný obdržel dne 24. 4. 2013 žádost žalobce o poskytnutí následujících informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím:

Profesní životopisy

a) všech dosavadních předsedů a místopředsedů žalovaného (r. 1996–2013), a to v minimálním rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce, časové období výkonu funkce, nejvyšší dosažené vzdělání ke dni nástupu do funkce a relevantní odborná praxe předcházející nástupu do funkce předsedy či místopředsedy žalovaného;

b) dalších osob, které jsou či byly oprávněny samostatně rozhodovat jménem žalovaného ve správních řízeních v letech 2010–2013 (dnes pravděpodobně pracovní pozice v organizační struktuře žalovaného označená jako ředitel sekce), a to v minimálním rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce, časové období výkonu funkce, nejvyšší dosažené vzdělání ke dni nástupu do funkce a relevantní odborná praxe předcházející nástupu do této funkce;

c) všech současných členů rozkladových komisí žalovaného (r. 2013), a to v minimálním rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, označení rozkladové komise, označení předsedy rozkladové komise, den zahájení činnosti člena rozkladové komise, nejvyšší dosažené

vzdělání ke dni zahájení činnosti člena rozkladové komise a relevantní odborná praxe předcházející vzniku funkce člena rozkladové komise.

O žalobcově žádosti rozhodl žalovaný dne 17. 5. 2013. Žádosti částečně vyhověl a poskytl informace o jméně, příjmení, roku narození, označení vykonávané funkce (včetně předsedy rozkladové komise) a časového období výkonu funkce u všech kategorií dotazovaných osob. Informace o nejvyšším dosaženém vzdělání ke dni nástupu do funkce a relevantní odborné praxi předcházející nástupu do funkce poskytl pouze u současného předsedy a současných místopředsedů žalovaného.

Ve zbytku žádost rozhodnutím odmítl. Výrokem I. tohoto rozhodnutí žalovaný odmítl žádost žalobce v části týkající se poskytnutí údajů o nejvyšším dosaženém vzdělání ke dni zahájení činnosti člena rozkladové komise a relevantní odborné praxi předcházející vzniku funkce člena rozkladové komise podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se jedná o nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 citovaného zákona. Žalovaný dospěl k závěru, že mu žádný zákon neukládá povinnost zjišťovat ani uchovávat informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi členů rozkladových komisí, kteří nejsou jeho zaměstnanci. Jejich vyhle-

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46.

dání by tedy představovalo vytváření nových informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, kterého se však povinnost poskytovat informace netýká.

Výrokem II. rozhodnutí žalovaný odmítl žádost žalobce v části týkající se poskytnutí údajů o nejvyšším dosaženém vzdělání a odborné praxi bývalých předsedů a místopředsedů žalovaného, ředitelů sekcí a všech současných členů rozkladových komisí, kteří jsou zaměstnanci žalovaného, a to podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 8a téhož zákona, neboť se jedná o osobní údaje, které může žalovaný zpracovávat pouze v souladu s § 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

Proti rozhodnutí o odmítnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013 zamítl. Předseda žalovaného se ztotožnil se závěry žalovaného a mj. doplnil, že ve věci odbornosti členů rozkladové komise správní řád mluví obecně o „*odbornících*“ a nestanoví přímo ani odkazem na jiný právní předpis žádné kvalifikační předpoklady pro členství v rozkladové komisi z hlediska dosaženého vzdělání či praxe.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Žalobce kromě jiného namítal, že žalovaný informacemi ohledně vzdělání a praxe členů rozkladové komise disponuje a pouze účelově tvrdí, že takové informace nemá, neboť nemá povinnost je mít. Minimálně musel tyto informace mít kde dni, kdy ta která osoba byla uvedena do své funkce. To ostatně žalovaný ani nepopíral. Žalovaný si nijak neověřoval, zda informace o vzdělání a praxi platné ke dni vzniku funkce té které osoby má, či nemá k dispozici. Nebylo tedy nikdy postaveno najisto, zda se skutečně jedná o neexistující informaci, či zda žalovaný informaci jen poskytnout nechce.

Podle § 152 odst. 3 správního řádu mohou být členy rozkladové komise pouze „*odborníci*“. Žalobci není zřejmé, jakým jiným způsobem než právě vzděláním a odbornou praxí by mohl žalovaný v praxi ověřit, zda jmenované osoby tuto podmínku splňují, či

nikoliv. Každý člen rozkladové komise musí tuto podmínku odbornosti splňovat nejen při svém jmenování, ale i při výkonu této funkce. Tato skutečnost je pod oprávněnou kontrolou veřejnosti, o jejichž právech a povinnostech žalovaný ve správních řízeních rozhoduje.

Žalobce se domáhal pouze takových informací, které přímo a velmi úzce souvisejí s výkonem funkce dotčených osob. Odpovídající vzdělání a dosažená relevantní odborná praxe je pro řádný výkon dotčených funkcí zcela zásadním předpokladem. I v případě, že by se jednalo o osobní údaje, je třeba v tomto případě aplikovat § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, podle kterého se mohou osobní údaje zpracovávat i bez souhlasu dotčené osoby.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

VI.

Posouzení věci soudem

(...) [33] V nyní projednávané věci byla předmětem sporu otázka, zda je povinností žalovaného vyhovět žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím a poskytnout žalobci profesní životopisy všech dosavadních předsedů a místopředsedů žalovaného, ředitelů sekcí a všech současných členů rozkladových komisí, a to kromě poskytnutých údajů: jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce a časové období výkonu funkce, i v rozsahu dalších informací: nejvyšší dosažené vzdělání ke dni nástupu do funkce a relevantní odborná praxe předcházející nástupu do funkce.

[34] Žalovaný odmítl žalobci poskytnout informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi ze dvou stěžejních důvodů. Prvním byla neexistence těchto údajů ve sféře žalovaného a druhým ochrana soukromí a osobních údajů třetích osob.

[35] Údaje o nejvyšším dosaženém vzdělání ke dni zahájení činnosti a relevantní odborné praxi členů rozkladové komise žalova-

ný odmítl poskytnout na základě § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého se povinnost poskytovat informace netýká vytváření nových informací. K tomu je třeba upozornit na to, že nerespektováním povinností určitými informacemi disponovat se správní orgán nemůže zbavit své povinnosti předmětné informace poskytovat. Případným vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení. Platí tedy, že odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace, lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS).

[36] Postavení rozkladové komise obecně upravuje § 152 odst. 3 správního řádu:

„Návrh na rozhodnutí podle odstavce 2 předkládá ministři nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise. Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Ustanovení § 14 a § 134 platí obdobně s tím, že rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a že většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.“

[37] Podle § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, platí výjimka, že se v řízení podle tohoto zákona nepostupuje podle ustanovení správního řádu o složení rozkladové komise. Důvodem zavedení této výjimky byla dle důvodové zprávy k zákonu č. 361/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, obava, že by mohlo být problematické garantovat účast většiny takových externích odborníků, kteří by měli dostatečnou znalost předpisů (vnitrostátních i komunitárních) o ochraně hospodářské soutěže. Nepřítomnost jednoho či více externistů by pak mohla paralyzovat činnost celé rozkladové komise

[viz sněmovní tisk 879/0, II. Zvláštní část, k bodu 49 (§ 25a), část IV., Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2004, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz]. Jelikož v dané věci nebyl předmětem sporu počet externích/interních členů rozkladové komise, ale jejich odbornost (kterou nepochybně musí splňovat i členové rozkladové komise podle zákona o ochraně hospodářské soutěže), nehrála v dané věci tato výjimka z obecného pravidla podle § 152 odst. 3 správního řádu roli.

[38] Jmenování předsedy a dalších členů rozkladové komise je podle § 152 odst. 3 správního řádu vyhrazenou pravomocí předsedy žalovaného. Předpoklad pro členství v komisi je odbornost, jejíž posouzení je však plně v kompetenci předsedy žalovaného. Žalovaný nemá povinnost shromažďovat, případně uchovávat, informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladových komisí. Odbornost není formální náležitostí, kterou by měl povinnost člen rozkladové komise, resp. správní orgán, prokázat k žádosti žalobce o informace. Tento závěr soudu potvrzuje i odborná literatura:

„Správní řád nestanoví žádné kvalifikační předpoklady, v § 152 odst. 3 hovoří pouze o ‚odbornících‘, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu a musí tvořit většinu členů rozkladové komise.“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 636.)

„Zákon mluví obecně o ‚odbornících‘ a nestanoví (přímo ani odkazem na jiný právní předpis) žádné kvalifikační předpoklady pro členství v rozkladové komisi z hlediska dosaženého vzdělání či praxe. Záleží na úvaze a odpovědnosti ministra, resp. vedoucího jiného správního úřadu, jakožto osoby, do jejíž pravomoci konstituování rozkladové komise náleží, jakým způsobem bude členy rozkladové komise vybírat a jaká kritéria (samozřejmě kromě těch, která mu ukládá zákon) zvolí. Externí členové rozkladové komise by měli být odborníky v tom oboru, který je předmětem jednání a činnosti rozkladové komise, samotné vysokoškolské vzdělání bez praxe či vědecké činnosti

v oboru by tedy s ohledem na rozmanitost oborů správního práva nemělo být jediným předpokladem.“ (Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1193).

[39] Přes určitou formulační neobratnost obsaženou v odůvodnění rozhodnutí žalovaného i předsedy žalovaného („pokud [žalovaný] shromažďoval informace o vzdělání a dosažení praxi za účelem výběru členů rozkladových komisí“) správní orgán jasně vyjádřil, že předmětnými informacemi fakticky nedisponuje, musel by je nově vytvořit, a z toho dů-

vodu je nemůže poskytnout (viz bod [8] *in fine* odůvodnění rozhodnutí žalovaného a bod [14] *in fine* odůvodnění rozhodnutí předsedy žalovaného).

[40] Žalovaný tedy informace ohledně vzdělání a odborné praxe členů rozkladové komise, kteří nejsou jeho zaměstnanci, neměl, nebylo jeho povinností jimi disponovat, a oprávněně tak v této části žádost žalobce odmítl s odkazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, jelikož se povinnost poskytovat informace netýká vytváření nových informací. (...)

3310

Právo na informace: informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy

k § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 177/2001 Sb. a č. 439/2004 Sb.

k § 8a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

Informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „veřejná a úřední činnost“ obsaženého v § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Zájem na poskytnutí uvedeného typu informací o zaměstnancích veřejné správy obecně převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob. Pokud by v konkrétním případě žádost měla za cíl poškodit osobu, jíž se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odeprít na základě principu zákazu zneužití práva.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46)

Prejudikatura: č. 1532/2008 Sb. NSS, č. 3127/2014 Sb. NSS, č. 3155/2015 Sb. NSS a č. 3222/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 223/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 517/10) a č. 111/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 23/05).

Věc: Spolek Oživení proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce požádal podáním ze dne 24. 4. 2013 o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Konkrétně se domáhal poskytnutí profesních životopisů:

a) všech dosavadních předsedů a místopředsedů žalovaného (r. 1996–2013), a to v minimálním rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce, časové období výkonu funkce, nejvyšší dosažené vzdělání ke

dni nástupu do funkce a relevantní odborná praxe předcházející nástupu do funkce předsedy či místopředsedy žalovaného;

b) dalších osob, které jsou či byly oprávněny samostatně rozhodovat jménem žalovaného ve správních řízeních v letech 2010–2013 (dnes pravděpodobně pracovní pozice v organizační struktuře žalovaného označená jako ředitel sekce), a to v minimálním rozsahu:

jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce, časové období výkonu funkce, nejvyšší dosažené vzdělání ke dni nástupu do funkce a relevantní odborná praxe předcházející nástupu do této funkce u žalovaného;

c) všech současných členů rozkladových komisí žalovaného (r. 2013), a to v minimálním rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, označení rozkladové komise, označení předsedy rozkladové komise, den zahájení činnosti člena rozkladové komise, nejvyšší dosažené vzdělání ke dni zahájení činnosti člena rozkladové komise a relevantní odborná praxe předcházející vzniku funkce člena rozkladové komise.

Žalovaný částečně vyhověl žádosti žalobce přípisem ze dne 17. 5. 2013 a poskytl požadované informace v následujícím rozsahu:

ad a) jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce, časové období výkonu funkce všech dosavadních předsedů a místopředsedů žalovaného; dále informaci o nejvyšším dosaženém vzdělání ke dni nástupu do funkce a o relevantní odborné praxi předcházející nástupu do funkce předsedy a místopředsedů žalovaného, kteří působili v dané funkci v době poskytnutí informace;

ad b) jméno, příjmení, rok narození, označení vykonávané funkce, časové období výkonu funkce osob, které jsou či byly oprávněny samostatně rozhodovat jménem žalovaného ve správních řízeních v letech 2010–2013;

ad c) jméno, příjmení, rok narození, označení člena rozkladové komise, označení předsedy rozkladové komise, den zahájení činnosti člena rozkladové komise všech členů rozkladových komisí žalovaného v době poskytnutí informace, tj. v roce 2013.

Rozhodnutím ze dne 17. 5. 2013 žalovaný odmítl žádost o poskytnutí informací v části týkající se (I) údajů o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladových komisí, protože se jednalo o nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, (II) údajů o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní

odborné praxi bývalých předsedů a místopředsedů žalovaného, ředitelů sekcí a členů rozkladových komisí, kteří byli zaměstnanci žalovaného, protože se jednalo o osobní údaje, které podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím žalovaný může zpracovávat pouze v souladu s § 5 zákona o ochraně osobních údajů.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 26. 6. 2013.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 19. 12. 2014, čj. 29 A 37/2013-71, zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil vzájemný vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o ochraně osobních údajů, zejména chybně pořádl informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi pod výjimku stanovenou v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

Informovanost veřejnosti a možnost kontroly výkonu věcí veřejných podle článku 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) patří mezi politická práva, zatímco právo na ochranu soukromí a ochranu osobního života podle článku 10 Listiny patří mezi základní práva a svobody. Stěžovatel zdůraznil ochranu osobnostních práv a odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. IV. ÚS 315/01, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 12. 1992, *Niemietz proti Spolkové republice Německo* (stížnost č. 13710/88, A251-B), a Analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím vydanou dne 10. 12. 2007 Ministerstvem vnitra. Ochrana soukromého života fyzických osob nesmí být podle stěžovatele pojmána restriktivně, jak to učinil krajský soud při provedení testu proporcionality.

Každý zásah do ústavně zaručeného práva musí mít zcela pevný a přesvědčivý zákonný základ. Krajský soud nerespektoval hranici vymezenou v § 5 odst. 2 písm. f) zákona

o ochraně osobních údajů a nepřipustně ji rozšířil ve prospěch práva na informace, pokud pod zákonnou výjimku podřadil také odbornou praxi. Ta podle stěžovatele nemá bezprostřední souvislost s výkonem veřejné a úřední činnosti.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79, o veřejné a úřední činnosti vypovídají informace o tom, jaká rozhodnutí zaměstnanec zpracovával, na jakých projektech se podílel, kolik má rozpracovaných případů, jak dlouho případy zpracovává, tedy jakým způsobem zaměstnanec veřejné správy vykonává svou práci. Krajský soud se k tomuto rozsudku nijak nevyjádřil, přestože z něj stěžovatel vyšel v obou správních rozhodnutích při provedení testu proporcionality a odkázal na něj i ve vyjádření k žalobě. Soud tak zatížil rozsudek nepřezkoumatelností.

Dále stěžovatel nesouhlasil s tím, jak krajský soud provedl test proporcionality. I pokud se na určitou informaci vztahuje výjimka, je třeba zohlednit povinnosti stanovené v § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů, které vychází z článku 10 Listiny. Ačkoliv byly určité informace vyňaty z obecného režimu zpracování osobních údajů, výjimka měla být následně vyhodnocena v rámci testu proporcionality. Předmětná výjimka ze základního režimu zpracování osobních údajů rozděluje soukromou sféru a veřejnou sféru. Pokud údaj náleží do veřejné sféry, nastává kolize ústavně zaručených práv žadatele o informaci s právy dotčených osob. Požadoval-li žalobce životopisné údaje konkrétních osob, bylo nepochybné, že požadoval informace soukromého charakteru. Bylo proto podstatné, zda byly předmětné údaje výlučně součástí soukromí daných osob, nebo zda náležely také do veřejné sféry.

Kolizi základních práv bylo třeba řešit testem proporcionality. První dvě podmínky (vhodnost a potřebnost) byly podle stěžovatele splněny. Při posouzení třetí podmínky (porovnání závažnosti kolidujících základních práv) stěžovatel vyšel z metodického doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů, z něhož vyplývá, že

veřejně činné osoby se do jisté míry vzdávají svého soukromí rozhodnutím vykonávat veřejné funkce, přičemž míra omezení ochrany soukromí přibližně odpovídá společenskému významu zastávané funkce. V posuzované věci tedy osoby, které reprezentují stěžovatele navenek a současně mají rozhodovací pravomoci (současný předseda a místopředsedové, příp. ředitelé sekcí), nemohly počítat se zvýšenou mírou ochrany své identifikace v souvislosti s žádostmi o informace vypovídající o jejich veřejné či úřední činnosti. V tomto rozsahu tedy stěžovatel žádosti žalobce vyhověl.

Rozhodnutí ve věci zpravidla podepisují místopředsedové a předseda stěžovatele. Postavení těchto osob by se dalo přirovnat k postavení soudce a ve vztahu k nim byl přílehlavý odkaz krajského soudu na náleží Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, č. 223/2010 Sb. ÚS. Ředitelé sekcí, byť mají stejné rozhodovací pravomoci, nerepresentují stěžovatele běžně v médiích a jen stěží si je veřejnost spojí se stěžovatelem.

Podle stěžovatele byl nepřijatelný obecný závěr krajského soudu, že poskytnutí údaje o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi zaměstnanců veřejné správy je zcela legitimní bez rozdílu jejich funkčního zařazení. Takový závěr je v rozporu i s citovanou metodikou. U osob, které nemají rozhodovací pravomoci ve věci samé a nerepresentují stěžovatele navenek, nelze nalézt dostatečný zájem na jejich identifikaci pro účely veřejné diskuse o jejich vzdělání a odborné praxi. Opačný výklad by znamenal výrazný zásah do jejich soukromí.

S krajským soudem nelze souhlasit, že by údaj o relevantní odborné praxi zaměstnanců veřejné správy významně přispíval k informování společnosti o tom, jaké požadavky musí uchazeč o jednotlivé funkce splňovat. Tyto informace lze získat z výběrových řízení na konkrétní pozice, není třeba je znát individuálně ke každé osobě, snad jen s výjimkou předsedy a místopředsedů.

Odkaz krajského soudu na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, nebyl přílehlavý, protože § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že se údaje poskytnou, zatímco v nyní posuzované věci je třeba postupovat případ od případu.

Stěžovatel shrnul, že informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi předcházející nástupu zaměstnance do pracovní pozice ve veřejné správě nevyovídají o jeho veřejné a úřední činnosti, nespádají proto pod výjimku stanovenou v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů a nemohou být poskytnuty bez souhlasu dotčených osob. Pracovní sféra patří do soukromého života, proto i údaj o odborné praxi je detailem soukromého života, u něhož lze prolomit ochranu soukromí jen po posouzení každého individuálního případu za pomoci testu proporcionality.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [21] Stěžovatel nevyhověl žádosti žalobce o poskytnutí informací mimo jiné v části týkající se údajů o dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi ke dni nástupu do funkce bývalých předsedů a místopředsedů stěžovatele, ředitelů sekcí a členů rozkladových komisí, kteří byli jeho zaměstnanci (zbývající část žádosti o informace není předmětem řízení o kasační stížnosti). V kasační stížnosti stěžovatel setrval na stanovisku, že odepření předmětných informací bylo důvodné s ohledem na ochranu soukromí dotčených osob. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

[22] Pokud určitý údaj o fyzické osobě patří nejen výlučně do soukromí dotčené osoby, ale je také součástí veřejné sféry a existuje veřejný zájem na jeho poskytnutí, vztahuje se na něj nejen právo na ochranu soukromí subjektu údajů, ale také právo na informace svědčící naopak žadateli o předmětnou informaci. Podle judikatury Ústavního soudu profesionální sféra a informace

o ní, včetně údaje o profesní minulosti osob působících ve veřejném životě, obecně náleží do sféry veřejné, a to bez ohledu na konkrétní okolnosti posuzované věci (náleze ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, č. 111/2007 Sb. ÚS, nebo citovaný náleze sp. zn. I. ÚS 517/10, bod [17]). Ústavní soud dodal, že jednotlivci i veřejnost mohou mít legitimní zájem v zásadě na všem, co může souviset s fungováním moci ve státě. Veřejná diskuse může totiž působit i jako veřejná kontrola činnosti státu. Také Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že právo na informace patří mezi klíčové nástroje kontroly výkonu veřejné moci, které brání její možné zneužitelnosti (viz např. rozsudky ze dne 13. 8. 2014, čj. 1 As 78/2014-41, č. 3127/2014 Sb. NSS, ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59, nebo ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS).

[23] Nejvyšší správní soud proto nepochyboval, že údaje o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy náleží z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím také do veřejné sféry. Otázky, zda jsou pracovní pozice ve veřejné správě obsazovány lidmi s odpovídající kvalifikací, jsou důvodně předmětem veřejného zájmu a jsou způsobilé přispět k veřejné diskusi. Na požadované údaje tedy dopadá právo na informace zaručené v čl. 17 odst. 4 Listiny. Tato skutečnost ovšem sama o sobě nestačí pro závěr, zda lze předmětné informace poskytnout.

[24] Právo žadatele o informace se totiž často střetává s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromí, které mu zaručují čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny. Vztah mezi uvedenými základními právy je promítnut do § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého: „*Informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.*“ Při poskytování informací obsahujících osobní údaje (resp. při úvaze o odmítnutí takovou informaci poskytnout) musí povinný subjekt vycházet také ze zákona o ochraně osobních údajů. Obecně platí, že informace zahrnující osobní údaje může poskytnout pouze se sou-

hlasem subjektu údajů, ledaže se uplatní některá z výjimek z tohoto pravidla uvedených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Při posuzování výjimek, které umožňují poskytnout údaje i bez souhlasu subjektu údajů, musí povinný subjekt zohlednit také § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů, tedy dbát, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbát na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů. Jinými slovy, povinný subjekt je povinen zvážit, nakolik by uplatnění předmětné výjimky zasáhlo do práv subjektu údajů na ochranu jeho soukromého života (srov. např. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 78/2014-41 nebo rozsudek ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 113/2012-133, č. 3222/2015 Sb. NSS).

[25] Pro posouzení, které z předmětných dvou základních práv má v konkrétní věci převážet, je třeba použít testu proporcionality, který se tradičně skládá ze tří kroků: v prvním kroku je zvažováno kritérium vhodnosti (zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout stanovený cíl), ve druhém kroku kritérium potřebnosti (zda by stanoveného cíle nemohlo být dosaženo jinými opatřeními nedotýkajícími se základních práv a svobod), ve třetím kroku kritérium proporcionality v užším smyslu (porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, což spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů).

[26] Z napadeného rozsudku vyplývá, že právě takový sled úvah tvoří podklad závěru krajského soudu. Stěžovatel proto nedůvodně vytkl krajskému soudu, že nesprávně posoudil vzájemný vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o ochraně osobních údajů.

[27] Krajský soud nepochybil ani při aplikaci výše uvedených východisek na konkrétní skutkové okolnosti. Názor stěžovatele a krajského soudu se rozchází ve třetím kroku výše popsaného testu proporcionality. Soud proto nepovažuje za nutné zabývat se prvními dvěma kroky.

[28] Třetí kritérium porovnává závažnost obou v kolizi stojících práv s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. Rozhodnou otázkou tedy je, zda a jak intenzivně by poskytnutí požadovaných informací zasáhlo do soukromého a osobního života zaměstnanců stěžovatele, jichž se požadované informace týkaly.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal, že by se informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi dotýkaly soukromého života dotčené osoby natolik, aby je obecně nebylo možné poskytnout. Jak podotkl již krajský soud, v řadě případů se jedná o informace běžně dostupné z veřejných zdrojů či patrně z akademického titulu připojeného ke jménu.

[30] Zveřejnění informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi za běžných okolností nepředstavuje žádnou podstatnou újmu. Nedomnívá se výsostně intimního nebo osobního prostoru. Nejedná se o citlivý osobní údaj ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů. Nelze ji považovat ani za informaci, která by dotčenou osobu nějak urážela nebo snižovala její lidskou důstojnost. Sama o sobě tato informace nemá negativní informační obsah. Negativní konotaci by mohla získat např. tehdy, pokud by dosažené vzdělání a odborná praxe zcela zjevně neodpovídaly pozici, kterou zaměstnanec veřejné správy zastává. V takovém případě by ovšem bylo zcela namístě na takovou skutečnost upozornit a podrobit ji veřejné diskusi. V tomto ohledu lze najít určitou paralelu s úvahami rozšířeného senátu vyslovenými v bodu [82] citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 55/2012-62. Odkaz krajského soudu na předmětný rozsudek proto nebyl nepřiléhavý.

[31] Jakkoliv lze stěžovateli přisvědčit, že dosažené vzdělání a odborná praxe ke dni nástupu do funkce bez dalšího nevypovídají o kvalitě práce odváděné konkrétním zaměstnancem veřejné správy, tato skutečnost nenižuje význam předmětných informací pro veřejnou diskusi o tom, zda jsou místa ve veřejné správě obsazována lidmi s odpovídající kvalifikací.

[32] V této souvislosti soud zdůrazňuje také preventivní funkci možnosti poskytnout informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy, která napomáhá předcházet nežádoucím situacím, motivům a jevům ve veřejné správě. Již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal předmětné informace, vede k větší odpovědnosti a transparentnosti při obsazování pozic ve veřejné správě. Naopak situace, kdy by předmětné informace byly utajovány, by mohla přispět ke ztrátě důvěry veřejnosti ve státní orgány a zákonnost jejich rozhodování. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné, aby správní soudy svou rozhodovací činností přispívaly k maximálnímu naplnění principu otevřenosti veřejné správy, který stojí v základu úpravy práva na informace. Jedině tak může právo na informace efektivně plnit svou výše popsanou kontrolní funkci, a tím i přispívat ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.

[33] Z výše uvedených důvodů soud nesehlasil ani s námitkou, že veřejný zájem na poskytnutí údajů o dosaženém vzdělání a odborné praxi existuje pouze u těch nejvyšších funkcí v rámci veřejné správy. Zájem na transparentnosti veřejné správy a její kontrole existuje nejen u osob, které reprezentují daný úřad navenek a s nimiž si veřejnost spojuje daný úřad na základě jejich vystupování v médiích, ale i u dalších osob, které se na výkonu veřejné správy podílejí. Nadto nelze přehlédnout, že funkce, u nichž stěžovatel odmítl poskytnout sporné údaje, nebyly nevýznamné z hlediska podílu na rozhodovací činnosti. Jednalo se o bývalé předsedy a místopředsedy stěžovatele, ředitele sekce a členy rozkladových komisí, kteří byli současně zaměstnanci stěžovatele. U těchto funkcí bezpochyby existuje legitimní zájem na veřejné diskusi o odbornosti osob, které je vykonávají.

[34] Nejvyšší správní soud souhlasil také se závěrem krajského soudu, že informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „*veřejná a úřední činnost*“ obsaženého v § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Předmětné informace vypo-

vidají o základních předpokladech pro výkon zastávané funkce ve veřejné správě (a to jak v obecné rovině, tak v konkrétním případě) a mají příčinnou souvislost s pracovněprávním vztahem mezi zaměstnanci a stěžovatelem. Tento závěr není v rozporu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010-79. V předmětném rozsudku Nejvyšší správní soud neprovedl uzavřený výčet okruhu informací, které spadají pod pojem „*veřejná a úřední činnost*“, ale vyjádřil se k § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů pouze v souvislosti s posouzením otázky, zda lze pod tento pojem podřadit informaci o výši odměny poskytnuté zaměstnanci veřejné správy.

[35] Krajský soud nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, pokud se k předmětnému rozsudku výslovně nevyjádřil. Soud je povinen posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí a vypořádat se s právními argumenty stran, není ale povinen vyjádřit se samostatně ke každému rozsudku, na který správní orgán odkázal v napadeném rozhodnutí nebo ve vyjádření k žalobě. Krajský soud dostatečně vysvětlil, z jakých důvodů podřadil informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy pod § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

[36] Z výše popsaných důvodů Nejvyšší správní soud uzavřel, že veřejný zájem na poskytnutí požadovaného typu informací o zaměstnancích veřejné správy převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob. Zásah do soukromí je pouze omezený a zcela přiměřený. Pokud by se v konkrétním případě ukázalo, že žádost o informace, které by bylo jinak třeba vyhovět, má za cíl poškodit dotčenou osobu, jíž se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva (srov. citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 55/2012-62, body [91] a [120]). Existenci takových okolností však stěžovatel netvrdil.

[37] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

3311

Opatření obecné povahy: existence opatření obecné povahy jako podmínka návrhu na jeho zrušení; aktivní procesní legitimace člena zastupitelstva obce

k § 101a a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

I. Existence opatření obecné povahy je podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Proto musí být nejprve postaveno najisto, že navrhovatel podal návrh správně v režimu § 101a a násl. s. ř. s., a teprve poté je možné posoudit, zda je aktivně procesně legitimován k podání návrhu.

II. Člen zastupitelstva obce, který tvrdí zkrácení na svém právu na nerušený výkon svého mandátu tím, že opatření obecné povahy nevydalo zastupitelstvo obce, ale jiný orgán, není aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, čj. 7 As 249/2014-102)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb., č. 1794/2009 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS a č. 2943/2014 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Martin A., Ph.D., proti Magistrátu města Brna, za účasti 1) Michaely K. a 2) statutárního města Brna, o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2014, čj. 63 A 3/2014-137, bylo zrušeno opatření obecné povahy – úprava směrné části Územního plánu města Brna – chatová oblast Osada, k. ú. Kníničky, ze dne 3. 8. 2011 (dále jen „úprava ÚPmB“). V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval přípustností návrhu z hlediska aktivní procesní legitimace navrhovatele (dále jen „účastník řízení“). Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, rozsudek ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, a ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89, usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a na závěry vyslovené v nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, které se týkají aktivní legitimace spolků, a proto jsou aplikovatelné pouze do určité míry. Přesto je třeba vzít v úvahu, že dosavadní judikatura týkající se otázky aktivní procesní legitimace ve věcech soudního přezkumu opatření obecné povahy nemusí být zcela vyčerpávající ve smyslu pokrytí všech myslitelných životních situací. Aktivní procesní legitimace tak není vázána pouze na dotčení absolutních majetkových práv. Při je-

jím posuzování je třeba sledovat jedinečné okolnosti každého případu, a to v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje. Krajský soud na základě těchto východisek dospěl k závěru, že účastníka řízení nelze považovat za osobu zjevně neoprávněnou k podání předmětného návrhu, neboť tvrdil, že napadený akt byl změnou dosavadního územního plánu, kterou mělo schvalovat zastupitelstvo města Brna, a účastník řízení jako člen zastupitelstva byl postupem Magistrátu města Brna (odpůrce) zkrácen na svém právu podílet se z pozice zastupitele na úpravách územního plánu. K poukazu účastníka řízení na to, že postupem správního orgánu nebylo respektováno jeho právo na nerušený výkon mandátu zastupitele města Brna, krajský soud uvedl, že jedním z práv zastupitele je i právo hlasovat na zasedáních zastupitelstva, tedy právo podílet se na tvorbě vůle tohoto kolektivního orgánu [§ 87 a § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], které společně s dalšími právy a povinnostmi tvoří hmotněprávní obsah mandátu zastupitele obce. Jedná se o veřejná subjektivní práva účastníka řízení, která mají ústavní základ v článku 21 Listiny základních práv a svobod.

V dané věci provedl odpůrce úpravu směrné části územního plánu, přičemž aplikoval § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, který v návaznosti na povahu částí územních plánů vydaných podle dřívějších předpisů rozdělil režim jejich změn či úprav podle toho, zda změně, resp. úpravě, podléhala závazná část nebo směrná část územního plánu. Je-li měněna závazná část územního plánu, postupuje se podle stavebního zákona z roku 2006 a tuto změnu vydává v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Dochází-li k úpravě směrné části územního plánu, rozhoduje o takové úpravě obecní úřad (v přenesené působnosti), resp. úřad územního plánování, přičemž postupuje podle dosavadních předpisů. Jelikož účastník řízení tvrdil, že postupem odpůrce bylo dotčeno jeho právo účastnit se projednávání a schvalování změny územního plánu v zastupitelstvu města Brna, tedy jeho právo plynoucí z hmotněprávního obsahu jeho mandátu, bylo takové tvrzení dostatečně relevantní nejen pro odmítnutí názoru, že účastník řízení je k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], ale také k přijetí závěru, že má v daném případě aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a s. ř. s.

Krajský soud naopak odmítl ostatní důvody, na jejichž základě se účastník řízení snažil dovodit svou aktivní procesní legitimaci. Poukazoval-li na porušení práva osoby zúčastněné na řízení 2) a jejich občanů na územní samosprávu, krajský soud neakceptoval jeho tezi, že pouhým zvolením do zastupitelstva města se stal ochráncem práv a oprávněných zájmů územní komunity s argumentem, že hájení práv města, resp. všech jeho občanů jako celku, je především úkolem města samotného (čl. 100 odst. 1 Ústavy, § 1 a § 2 obecního zřízení). Vůli města k takovému postupu je třeba vyjádřit kvalifikovaně, tedy dle okolností zejména hlasováním zastupitelstva nebo rady, a nikoliv aktivitou jednoho zastupitele (čl. 101 odst. 1 a čl. 104 Ústavy, § 5 a § 7 obecního zřízení). Shodný závěr platí, poukázal-li účastník řízení na zhoršení majetkoprávní pozice osoby zúčastněné na řízení 2). Spjoval-li svou aktivní legitimaci s poruše-

ním práv občanů města, a to i sebe sama, *in concreto* práva účasti na veřejném projednání věci, či práva podílet se na koncepci územního plánu, jedná se přesně o ten typ tvrzení, který směřuje k ochraně obecných, blíže neukotvených, práv či zájmů, u nichž chybí vztah ke konkrétním subjektivním právům nebo alespoň kritériím uvedeným v citovaném nálezů Ústavního soudu.

Dále se krajský soud zabýval přípustností návrhu z hlediska povahy napadeného aktu. Odmítl názor odpůrce, že je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a zabýval se otázkou, zda úkon odpůrce byl pouhou úpravou směrné části územního plánu, tedy tzv. jiným úkonem podle čtvrté části správního řádu, proti němuž je soudní ochrana poskytována formou zásahové žaloby, nebo zda se materiálně jednalo o změnu závazné části územního plánu. Podle krajského soudu v dané věci nedošlo k pouhé úpravě vzájemných hranic ploch, ale naopak ke zcela novému vymezení návrhové stavební plochy (R) v místě, kde se původně rozprostírala část nestavební – volné plochy rekreační zeleň (ZR), a s tím souvisejícím změnám funkčního využití sousedících ploch. Napadená úprava územního plánu byla *de facto* změnou jeho závazné části, která měla být podle § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 provedena formou opatření obecné povahy. Brojil-li účastník řízení proti tomuto aktu návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., učinil tak správně. Krajský soud tento návrh posoudil jako důvodný, neboť napadené opatření obecné povahy nebylo vydáno v příslušné formě a ani nebylo v souladu s § 55 odst. 2, § 54 a § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona z roku 2006 schváleno zastupitelstvem města. Proto napadené opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci napadeného rozsudku.

Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla podána jak odpůrcem (stěžovatel), tak osobou zúčastněnou na řízení 1). Usnesením ze dne 23. 1. 2015, čj. 7 As 249/2014-71, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) zastavil pro nezaplacení soudního poplatku.

Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil neshodu se závěrem krajského soudu, že účastník řízení je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud sice svůj názor opírá o řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale pomíjí, že ne všechny závěry uvedené v citovaných rozhodnutích lze aplikovat na daný případ. Podle stěžovatele se všechna tato rozhodnutí týkají aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vlastníků nemovitostí, osob oprávněných z jiných absolutních práv, popřípadě vlastníků nemovitostí sousedících s regulovaným územím, kteří mohou být dotčeni aktivitou či vlivy způsobenými předmětným opatřením. Ze žádného z nich však nelze dovodit, že by aktivní legitimace mohla být založena na dotčení veřejných subjektivních práv zastupitele plynoucích z výkonu jeho funkce. Ani závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 nemohou na nedostatku aktivní legitimace účastníka řízení nic změnit. Krajský soud se závěry v něm obsaženými, které navíc citoval vytržené z kontextu, naložil chybně a nepřesvědčivě. Úvahy krajského soudu také postrádají objektivitu a nemají v citovaném nálezu oporu. Podle stěžovatele Ústavní soud neposkytl spolkům blanketní oprávnění k podávání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Podstata nálezu spočívá v tom, že dotčeným osobám nelze upírat aktivní legitimaci pouze proto, že se za účelem hájení svých práv sdružily do spolku. I tyto osoby musí tvrdit, že byly opatřením obecné povahy zkráceny na svých, např. vlastnických, právech. Kritériem jejich dotčenosti je přitom místní vztah k lokalitě regulované příslušným opatřením obecné povahy. Citovaný nálezný proto nelze vykládat tak, že je způsobilý odůvodnit aktivní legitimaci založenou na veřejném subjektivním právu zastupitele na výkon jeho funkce. Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy má pouze ten, kdo jím byl přímo dotčen. V dané věci by to mohla být osoba, jejíž sféra práv a povinností může být dotčena zpřesněním hranic funkčních ploch. Účastník řízení však k dotčenému území nemá přímý vztah. Rozsudek krajského soudu, podle kterého existuje přímý

věcný vztah mezi zpřesněním hranic funkčních ploch v rámci směrné části ÚPmB a dotčením veřejných subjektivních práv účastníka řízení při výkonu funkce zastupitele, ze kterého lze dovodit aktivní legitimaci k podání návrhu, je tudíž nezákonný. Navíc se krajský soud v odůvodnění rozsudku nevyprávěl s argumenty stěžovatele obsaženými ve vyjádření k návrhu, a proto je rozsudek také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel rovněž vyjádřil neshodu s posouzením úpravy ÚPmB spočívající v zpřesnění hranic mezi návrhovou plochou rekreační zeleně (ZR), návrhovou plochou pro rekreaci (R) a stabilizovanou plochou rekreační zeleně (ZR) jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu. Jelikož podle čl. 4.3 a čl. 4.4 vyhlášky č. 2/2004, o závazných částech ÚPmB, jsou hranice návrhových ploch a hranice stabilizovaných ploch s návrhovými plochami vymezeny nezávazně, provedl stěžovatel v souladu s § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 úpravu ÚPmB formou jiného úkonu ve smyslu části třetí správního řádu. Stěžovatel odkázal na svoji argumentaci ve vyjádření k návrhu, ve kterém se obsáhle věnoval charakteristice územního plánování a podstatě územního plánu. Krajský soud však akceptoval výklad účastníka řízení, že úprava ÚPmB nemůže být svým rozsahem pouhou úpravou směrné části, neboť posun o 60 m je významný. Tento přístup však nereflexuje podstatu a charakter územního plánování jako koncepčního nástroje. Krajský soud pouhé zpřesňování hranic funkčních ploch směřuje s vymezením charakteru funkčních ploch a s přiřazením jejich konkrétní funkce. Není však zatížením lokality a překročením závazných limitů využití území, dojde-li ke zpřesnění hranic funkčních ploch způsobem, kdy se v lokalitě posune hranice návrhové a stabilizované plochy rekreační zeleně (ZR) na plochu, kde se ve skutečnosti nacházejí vzrostlé stromy, a návrhové plochy pro rekreaci (R) tam, kde se zezeň nenachází a kde je umístěn objekt. Tímto nedochází k úpravě limitů využití území, které musí být stanoveny závazně, neboť proporčně se velikosti předmětných ploch v lokalitě v podstatě nezmění. Stěžova-

tel proto rozsudek krajského soudu považuje za nezákonný, neboť jeho výklad úpravy ÚPmB vede k absurdnímu závěru, že obsahem směrné části nemůže být nic. Stěžovatel dále poukázal na to, že projednávaná věc se od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (usnesení ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 5. 11. 2014, čj. 3 As 60/2014-85) odlišuje. V prvním případě byla posuzována změna limitu využití území a v druhém případě byl funkční typ plochy zaměněn za jiný, čímž došlo ke změně proporcí funkčních typů ploch. Stěžovatel také namítal, že krajský soud nesporně v rozsudku uvedl, že stěžovatel napadený akt označil za rozhodnutí, ačkoli se ve svém vyjádření podrobně zabýval úpravou ÚPmB jako jiným úkonem podle správního řádu. I v tomto ohledu tedy krajský soud pomínil vyjádření stěžovatele, a jeho rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel rovněž za nepřesné a nesporně považuje úvahy, které krajský soud učinil jako *obiter dictum* ohledně měřítka grafické části ÚPmB. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke stížným námítkám týkajícím se aktivní legitimace označil za logické, že krajský soud při řešení nové situace opřel své závěry o judikaturu týkající se jiných skutkových okolností. Z této judikatury však čerpal obecně použitelné právní názory a postupně rozvíjel úvodní základní premisu, že navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Pokud stěžovatel svoji další argumentaci staví na tom, že napadený akt není opatřením obecné povahy, zaměňuje problematiku procesní a věcné aktivní legitimace. Při posuzování aktivní procesní legitimace totiž není podstatné, zda je předmětná změna územního plánu opatřením obecné povahy, ale podstatné je, že navrhovatel své dotčení logicky a konsekventně tvrdí. Toto tvrzení dotčení může mít i procesní základ. Veřejným subjektivním právem není jen právo vlastnické, a proto do okruhu chráněných ve-

řejných subjektivních práv je třeba zahrnout i právo zastupitele na nerušený výkon jeho mandátu, a to zejména proto, že napadené opatření obecné povahy vydal kabinetním způsobem bez účasti veřejnosti a bez účasti dotčených osob nepříslušný orgán státní správy místo příslušného orgánu samosprávy (zastupitelstva). Tím se tato věc odlišuje od běžných věcí, kdy je opatření obecné povahy vydáno zastupitelstvem obce. Vyloučení účastníka řízení z procesu vydání napadené změny ÚPmB představuje přímý zásah do jeho veřejných subjektivních práv, která je v tomto případě třeba chápat širším způsobem. Trvání na nutnosti přímého a nezprostředkovaného vztahu k nemovitostem v regulovaném území by vedlo jen k dohodnutým účelovým protiprávním změnám územního plánu mimo zákonný rámec, přičemž takovou změnu by nebylo možné napadnout u soudu, neboť aktivně legitimovaní dotčení vlastníci jsou s ní srozuměni. Ostatně již v řízení před krajským soudem účastník řízení poukazoval na to, že osoba zúčastněná na řízení 1) je dcerou náměstka primátora odpovědného za územní plánování a rozvoj. Účastník řízení také vyslovil neshodu s tím, že by se v daném případě jednalo o *actio popularis*. Krajský soud totiž z jeho argumentace důsledně vyloučil ta tvrzení, která tyto rysy měla. Bezpředmětné jsou námítky týkající se jeho interpretace nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14. Zpochybňuje-li stěžovatel přímé dotčení účastníka řízení tím, že se v dané věci nejednalo o opatření obecné povahy, není to pro otázku aktivní procesní legitimace relevantní argument. Pokud jde o povahu napadené změny ÚPmB, došlo k faktickému přesunu plochy pro rekreaci (R) severozápadním směrem do oblasti, v níže se původně nacházela část stabilizované plochy rekreační zeleně (ZR), která byla zmenšena. Naopak návrhová plocha rekreační zeleně (ZR) se rozšířila do podstatné části původní plochy pro rekreaci (R). Takové změny nemají nic společného se zpřesňováním hranic ploch, které nelze zaměňovat s dodatečnou legalizací soukromých staveb zřízených původně v rozporu s územním plánem. Krajský soud přitom uvedl, co lze považovat za zpřesnění hranic ploch formou úpra-

vy směrné části ÚPmB s tím, že v daném případě se jedná o vyjasnění nepřesností v marginálním rozsahu. Účastník řízení proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Stěžovatel v replice setrval na tom, že krajský soud dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu týkající se aktivní procesní legitimace vyložil nesprávně, neboť v ní nelze nalézt oporu pro závěr o aktivní procesní legitimaci účastníka řízení. Tuto legitimaci také nelze stavět pouze na procesním základě. I tento závěr odporuje judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89. Dovodil-li krajský soud, že úprava ÚPmB se dotýká hmotněprávní sféry účastníka řízení spočívající v právu účastnit se projednávání a schvalování změny ÚPmB, nelze pominout, že tato hmotněprávní sféra nespadá do regulace úpravy ÚPmB. Návrhem se navíc účastník řízení zjevně nedomáhal ochrany svých dotčených práv plynoucích z jeho mandátu, ale podal jej jako *actio popularis* k ochraně zájmů třetích osob. Takový návrh však není přípustný. Krajský soud se rovněž nadbytečně, v souvislosti s posuzováním aktivní procesní legitimace, zabýval věcným dopadem úpravy ÚPmB do regulace území. Chybna je i argumentace účastníka řízení, který ze změny územního plánu vyvozuje možnost dodatečné legalizace stavby, která je však výsledkem správního řízení na úseku správního řádu, a nikoli nástrojem územního plánování. Stěžovatel proto setrval na svém návrhu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně a návrh odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Podstatou řízení o kasační stížnosti bylo, zda napadená úprava ÚPmB je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy a zda účastník řízení měl aktivní procesní legitimaci k jeho napadení ve smyslu § 101a s. ř. s. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace účastníka řízení a až poté povahou napadeného aktu. Pořadí těchto úvah však mělo být opačné, neboť existence předmětu řízení ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., tj. existence opatření obecné povahy, je pod-

mínkou řízení, jejíž neodstranitelný nedostatek je důvodem pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Bylo by ostatně nelogické zkoumat aktivní procesní legitimaci návrhu na zrušení opatření obecné povahy, aniž by bylo zřejmé, že nějaké opatření obecné povahy existuje. Proto musí být postaveno najisto, že účastník řízení podal návrh správně v režimu § 101a a násl. s. ř. s., a teprve poté je možné posoudit, zda je procesně legitimován k podání návrhu, neboť jeho aktivní procesní legitimace se odvíjí právě od § 101a odst. 1 s. ř. s.

Účastník řízení podal návrh na zrušení úpravy směrné části ÚPmB, vedenou v seznamu provedených úprav pod označením: „S 18/11 MČ Brno-Kníničky, k. ú. Kníničky, parc. č. 877/2, 880, 881, 882/1, 882/2 Úprava vzájemných hranic návrhových ploch rekreační zeleně ZR-návrh, návrhové plochy pro rekreaci R-návrh a stabilizované plochy rekreační zeleně ZR-stab. Chatová oblast Osada“, protože ji považoval s ohledem na skutečnost, že její podstatou je změna funkčního využití ploch konkrétních pozemků, za opatření obecné povahy.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy před pojetím výlučně formálním. To znamená, že za rozhodné kritérium ve sporných případech neposuzuje, zda zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění § 171 správního řádu, nýbrž zda se svou podstatou o opatření obecné povahy jedná (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb.). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž obsah napadeného správního aktu.

V projednávané věci se úprava směrné části týká ÚPmB, který byl schválen před účinností stavebního zákona z roku 2006, tj. před 1. 1. 2007. Podle § 188 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 se „[p]ři projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce [schváleného do 31. 12. 2006] postup-

je podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své územní obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.“ Podstatné tedy je, zda se změna územního plánu týká jeho závazné nebo směrné části, neboť povaha této změny je určující pro způsob, jakým lze po 1. 1. 2007 měnit územní plán schválený před tímto datem.

Podle obsahu správního spisu se úprava směrné části týká návrhové plochy rekreační zeleně (ZR), návrhové plochy pro rekreaci (R) a stabilizované plochy rekreační zeleně (ZR) pod obvodovou komunikací kolem Brněnské přehrady. Pozemky p. č. 881 a p. č. 882/2 ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1) byly podle ÚPmB určeny jako plochy nestavební – volné a nacházejí se ve stabilizované ploše rekreační zeleně (ZR). Podle územní studie zpracované na účely změny směrné části ÚPmB je pro zemcích budován areál půjčovny sportovních potřeb sestávající z několika objektů – správního objektu, skladu sportovních potřeb, bazénu se solárními panely a hřiště. Naopak pozemek p. č. 877/2 ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 2) je určen jako plocha stavební a nachází se v návrhové ploše pro rekreaci (R). Tento pozemek je veřejně přístupný, je součástí souvislého zalesněného území a nemá reálné předpoklady pro stavební činnost bez významného zásahu do stávajících vzrostlých stromů. V územní studii bylo navrženo a prověřeno nové uspořádání funkčních ploch v lokalitě, které umísťuje návrhovou stavební plochu pro rekreaci (R) na pozemky, na nichž se již stavba nachází a které jsou v soukromém vlastnictví, což je v souladu s možností komerčního využívání. Na pozemku osoby zúčastněné na řízení 2), na němž se nachází vzrostlá zeleň, je ve studii řešena návrhovou plochou městské zeleně rekreační (ZR), což je v souladu se skutečným stavem v území. Vlastnictví pozemků rovněž lépe odpovídá požadavku veřejné přístupnosti ploch zeleně.

Z mapových podkladů zachycujících původní a nový stav je zřejmé, že úpravou územního plánu byly dotčeny tři plochy v lokalitě Osada v k. ú. Kníničky – světle zelená plocha s označením (ZR) [stabilizovaná plocha nestavební-volná, s urbanistickou funkcí (účelem využití plochy) plocha městské zeleně, funkční typ plocha rekreační zeleně], tmavě zelená plocha s označením (ZR) (návrhová plocha nestavební-volná, s urbanistickou funkcí plocha městské zeleně, funkční typ plocha rekreační zeleně), a tmavě žlutá plocha s označením (R) (návrhová plocha stavební s urbanistickou funkcí zvláštní plochy pro rekreaci). Úpravou tak došlo k faktickému přesunu plochy (R) severozápadním směrem, a to do oblasti, v níž se původně rozprostírala část stabilizované plochy (ZR), tato plocha tak byla zmenšena. Naopak návrhová plocha (ZR) se rozšířila do podstatné části původní plochy (R). Původní a nová plocha (R) se pouze v minimálním rozsahu překrývají, společná jim zůstala část pozemku p. č. 880.

Podle § 29 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976^{*)} ve znění účinném do 31. 12. 2006 „[ú]zemně plánovací dokumentace obsahuje závazné a směrné části řešení. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech; ostatní části řešení jsou směrné.“

Podle § 18 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci^{**)}, ve znění účinném do 31. 12. 2006 „[z]ávazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání“.

Podle § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. „[z]ávazná část územně plánovací dokumentace [u územního plánu obce] obsahuje zejména [...] urbanistickou koncepci, využití ploch a jejich uspořádání,

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

^{**)} S účinností od 1. 1. 2007 zrušena zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

vymezení zastavitelného území, omezení změn v užívání staveb, zásady uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, vymezení územního systému ekologické stability, limity využití území, plochy přípustné pro těžbu nerostů, vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby a pro provedení asanačních nebo asanačních úprav“.

Jak vyplývá z úvah rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřených v usnesení čj. 1 Aos 2/2013-116, rozhodující pro charakter změny je její podřazení pod některý z pojmů uvedených v § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 a především její dopad na regulované území a jeho okolí. Jak vyplývá z důvodové zprávy k § 29 stavebního zákona z roku 1976 (dostupné na www.psp.cz, digitální repozitář FS ČSSR 1971-1976, sněmovní tisk č. 112), s ohledem na rozdíly v podmínkách různých území bylo záměrem zákonodárce ponechat schvalujícímu orgánu určitou autonomii, které části územního plánu schválí jako závazné a které jako směrné. Smyslem rozdělení územního plánu na závaznou a směrnou část je tedy to, aby schvalující orgán mohl některá pravidla a koeficienty, které nemají významnější dopad na území, později měnit zjednodušenou procedurou. Právě skutečnost, že index podlažní plochy je zjevně regulativem, který má zcela zásadní dopad na regulované území a jeho okolí, vedla k závěru, že je nutno ho považovat za „*limit využití území*“ ve smyslu § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb., jehož vymezení je závazné. Toto ustanovení, respektive jednotlivé pojmy v něm obsažené, je tedy nutno interpretovat vždy tak, že pod něj spadají všechny regulativy, které nezanedbatelným způsobem ovlivňují charakteristiku území, a zejména práva a povinnosti vlastníků nemovitostí na dotčeném území. V ostatních případech je nutno v souladu s § 29 stavebního zákona z roku 1976 respektovat autonomní vůli schvalujícího orgánu upravit to které pravidlo či koeficient závazně, nebo naopak směrně.

I v daném případě je rozhodující posouzení podstaty dopadu provedené změny na poměry v území. Jde přitom o posouzení povahy provedené změny ÚPmB, kdy je nepod-

statně, jak je tato změna označena. Při této úvaze lze vyjít z článku 4.4 vyhlášky č. 2/2004, podle něhož vzájemné hranice stabilizovaných ploch a jejich hranice s návrhovými plochami nejsou vymezeny závazně a je možno je přiměřeně zpřesňovat úpravami vycházejícími z vlastností funkčních ploch nepostižitelných v podrobnosti územního plánu města (vlastnických hranic, terénní konfigurace, vedení inženýrských sítí, zpřesnění hranic technickou dokumentací nových tras komunikací a inženýrských sítí apod.), které podstatně nezmění uspořádání území a vzájemnou proporcii ploch. Předpokladem pro to, aby se mohlo jednat o pouhou úpravu vzájemných hranic návrhových a stabilizovaných ploch, je, že musí jít o úpravu vycházející z vlastností funkčních ploch nepostižitelnou v podrobnosti územního plánu města. Tedy musí jít o zcela marginální změnu, jejímž cílem je například vyrovnat hranici plochy s vlastnickými hranicemi pozemků, to znamená upravit plochu tak, aby kopírovala vlastnickou hranici v těch případech, kdy je zcela zjevně nelogické, aby tomu bylo jinak. Tento institut tudíž neslouží pro rozsáhlé přesuny celých funkčních ploch. Souvisejícím kritériem je povaha dopadu takové změny, která nesmí podstatně změnit uspořádání území a vzájemnou proporcii ploch. Bylo by možné souhlasit s tím, že v širším kontextu se vzájemné proporce ploch nemění, neboť přesouvané plochy zůstávají co do svého rozsahu v podstatě stejné. Nelze však souhlasit s tím, že změnou, kterou došlo k faktickému přesunutí téměř celé stavební plochy na část území, které bylo dosud vymezeno jako plocha nestavební, nedošlo k podstatné změně v uspořádání území. Při této úvaze je totiž třeba přihlídnout k zjevně nezanedbatelnému ovlivnění práv a povinností vlastníků nemovitostí na dotčeném území.

Provedená změna ÚPmB, s ohledem na shora uvedené důvody, nebyla úpravou vzájemné hranice ploch, ale byla z hlediska § 18 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 135/2001 Sb. stanovením „*využití ploch a jejich uspořádání*“. Tato změna je tudíž z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. To však nezname-

ná, že by tímto způsobem byl vyprazdňován obsah směrné části územního plánu, jak tvrdí stěžovatel. Zpřesňování hranic stále zůstává vymezeno nezávazně. Musí se však o zpřesňování hranic skutečně jednat a nesmí být využíváno k jiným cílům.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda účastník řízení disponoval aktivní procesní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

Aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je upravena v § 101a odst. 1 a 2 s. ř. s. V daném případě přicházela v úvahu pouze aktivní procesní legitimace podle odstavce 1 citovaného ustanovení. Podle tohoto ustanovení je „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí [...] oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

Základní východiska pro posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vyzníval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 Ao 1/2009-120 tak, že „[n]avrhovatel [...] musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě da-

nou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. [...] Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. [...] Skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona [z roku 2006]) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona [z roku 2006]), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.“

Podle citovaného usnesení se tedy aktivní procesní legitimace k podání návrhu odvíjí od nositelů věcných práv, zejména vlastníků, k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k dotčeným nemovitostem sousedícím s regulovaným územím či nacházejícím se v jeho blízkosti. Toto pravidlo dílčím způsobem modifikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14, ve kterém se zabýval aktivní procesní legitimací spolků, kterou do té doby judikatura nepřipouštěla. Ústavní soud vyslovil, že by bylo „*absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho částí*“. Dále Ústavní soud uvádí, že „[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho částí) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. [...] Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem.“ Ústavní soud tedy pro spolky dovodil aktivní procesní legitimaci odvozenou od aktivní procesní legitimace jejich členů. Nadále však trvá na vztahu spolku k místu, jež je územním plánem regulováno, stejně jako na tom, aby spolek tvrdil, že nezákonnost opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání se dotýká jeho právní sféry. Ostatně Ústavní soud v citovaném nálezu vý-

slovně uvedl, že nečiní nic jiného, než že v žádoucím směru konkretizuje výchozí pozici, kterou zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 Ao 1/2009-120. Proto nemůže být citovaný nálezkem podkladem pro závěr, že by zastupitel, který tvrdí zkrácení na svém právu na nerušený výkon svého mandátu tím, že opatření obecné povahy nevydalo zastupitelstvo obce, ale jiný orgán, byl aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tak širou nálezkem Ústavního soudu vykládat nelze.

Tvrzení účastníka řízení především postará spojení mezi jeho právní sférou a územím, které je územním plánem regulováno. Je totiž primárně založeno na tvrzení o porušení procedurálních pravidel, aniž by se regulace přijatá vydaným opatřením obecné povahy projevila v právní sféře účastníka řízení. Toto tvrzení samo o sobě k přijetí závěru o existenci aktivní procesní legitimace nestačí. Podmínkou pro aktivní procesní legitimaci je totiž hrozba realizace územním plánem vytčeného cíle, jehož důsledky se dotýkají subjektivních práv účastníka řízení. Účastník řízení však uvedenou podmínku nespĺňuje. Nelze přitom dovodit ani odvozenou aktivní procesní legitimaci, jak to Ústavní soud učinil u spolků, neboť ani orgán (zastupitelstvo obce), od členství v němž účastník řízení odvozuje dotčení své právní sféry, takovou legitimaci nemá. Zastupitelstvo obce má možnosti, jak se bránit tvrzenému zásahu do své kompetence ze strany státních orgánů, nicméně tyto instituty svědčí pouze jemu jako orgánu územní samosprávy, a nikoli jeho jednotlivým členům. Na těch pouze záleží, aby společně utvořili potřebnou kolektivní vůli k vydání příslušného rozhodnutí.

Vinohradnictví a vinařství: zařídění vína; uvedení vína do oběhu

k § 26 odst. 8 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství)

I. Proces zařídění vína podle § 26 odst. 8 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství, se skládá z rozhodování o tom, zda lze víno uvést do oběhu, a z rozhodování o zařídění vína v užším smyslu. Rozhodováním o zařídění vína v užším smyslu je potvrzení požadovaného zařídění, sestupnění vína či jeho vyřazení z oběhu. Obě fáze rozhodování na sebe navazují (neboť je nadbytečné rozhodovat o zařídění vína, není-li možné uvést je do oběhu), avšak mají odlišný předmět posouzení.

II. Při rozhodování, zda lze víno uvést do oběhu, jsou podkladem pro rozhodnutí Státní zemědělské a potravinářské inspekce žádost spolu s výsledky laboratorního posouzení, výsledky smyslového hodnocení vína a dále případně výsledky posouzení referenčního vzorku k prověření výsledků rozborů z laboratoře nebo k ověření identity zařídované šarže.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 2 As 227/2014-46)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS, č. 1383/2007 Sb. NSS, č. 2614/2012 Sb. NSS a č. 3230/2015 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Vinařství pod Martinkou proti Státní zemědělské a potravinářské inspekci, ústřednímu inspektorátu, o zařídění vína, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní zemědělská a potravinářská inspekce, inspektorát v Brně (dále jen „inspekce“) rozhodla dne 3. 5. 2013 tak, že víno Sylvánské zelené, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1222 (dále jen „víno Sylvánské zelené“), **nelze uvést do oběhu jako jakostní víno s přívlastkem**, a dále že vína Ryzlink rýnský, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1223, Sauvignon, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1224, Tramín červený, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1225, Pálava/Veltlínské zelené, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1226, CLARET, Cabernet Moravia, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1227, CLARET, Frankovka, jakostní víno s přívlastkem výběr z hroznů, šarže č. 1228, a Chardonnay, jakostní víno s přívlastkem pozdní sběr, šarže č. 1229 (dále jen „ostatní vína“), **nevyhověla požadavkům** zákona o vinohradnictví a vinařství a vyhlášky č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství. Podle žalované neobsahovala žádost

o zařídění vína Sylvánské zelené do oběhu jako jakostního vína s přívlastkem požadavky stanovené v § 26 odst. 3 písm. g) a h) zákona o vinohradnictví a vinařství. Ostatní vína pak podle žalované nevyhověla požadavkům, které stanoví § 26 odst. 4 písm. a) zákona o vinohradnictví a vinařství a § 12 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 323/2004 Sb., neboť nebyla odebrána takovým způsobem, aby byla reprezentativní pro celou šarži vína předkládanou k zařídění, a žádost o jejich zařídění neobsahovala náležitosti, které stanoví § 26 odst. 3 písm. g) a h) zákona o vinohradnictví a vinařství.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 27. 6. 2013 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 13. 11. 2014, čj. 62 A 67/2013-74, zamítl.

V žalobě žalobkyně především namítala, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, že žádost o zařídění obsahova-

la zákonem požadované náležitosti a že podle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství, rozhodne-li správní orgán o uvádění vína do oběhu, musí rozhodnout i o jeho zatřídění.

Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že z rozhodnutí správních orgánů je seznatelné, jak a proč bylo ve věci žalobkyně rozhodnuto. Proto skutečnost, že ve výrocích rozhodnutí chybí odkaz na ustanovení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, nelze považovat za vadu, která by způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Krajský soud dále vyložil, že pokud § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství stanoví pravidlo, podle něhož „*Inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu*“, a na něj navazující pravidlo, podle kterého „[p]okud toto víno lze uvést do oběhu, *Inspekce rozhodne o jeho zatřídění*“, skutečnost, že komise pro zatřídění vín předložená vína posoudí jako vyhovující a dle senzorického testu je „*schválné*“, nevyklučuje odlišný závěr správního orgánu v rozhodnutí o zatřídění, neboť opačnému závěru svědčí zásada materiální pravdy, jíž je ovládáno správní řízení a z které vyplývá, že podkladem po rozhodnutí mohou být i jiné dokumenty než ty, které jsou výslovně uvedeny v zákoně. Tomuto závěru by nemohla bránit ani případná obvyklá praxe správního orgánu. Správní orgán postupoval v souladu se zákonem, pokud vyzval žalobkyni k doplnění žádosti z důvodu, že předmětná vína byla vyrobená z vín, která komisí pro hodnocení a zatřídění vín již byla hodnocena, kterýžto údaj však v žádosti nebyl vyznačen. K námitce možnosti manipulace se vzorky poukázal krajský soud na to, že žalobkyně z této námitky nedovozovala žádné důsledky ani k ní nepřipojila žádný návrh důkazu. Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností.

K formálním nedostatkům rozhodnutí správních orgánů stěžovatelka namítala, že se krajský soud dostatečně nezabýval argumentací uvedenou v žalobě, a poukázala na § 68 odst. 2 správního řádu, podle kterého je základní náležitostí rozhodnutí mimo jiné uvedení právních předpisů, podle nichž bylo

rozhodováno. Výrok rozhodnutí musí být po obsahové stránce jasný, srozumitelný, přesný a určitý, aby mohl být závazný a vykonatelný. Pouze výrok rozhodnutí je pak vykonatelný správní exekucí.

Ohledně postupu správního orgánu před vydáním rozhodnutí I. stupně stěžovatelka namítala, že v § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství je jednoznačně zakotveno, že inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu. O jednoznačnosti tohoto ustanovení svědčí i Organizační a jednací řád Komise Státní zemědělské a potravinářské inspekce pro hodnocení a zatřídění vína ze dne 11. 1. 2012 (dále jen „organizační řád“), který upravuje postup inspekce při hodnocení a zatřídění vína podle citovaného ustanovení. Podle čl. 5 odst. 2 organizačního řádu v případě, kdy by výsledky laboratorních rozborů provedené akreditovanými laboratořemi ve sledovaných značích neodpovídaly požadavkům stanoveným v prováděcích právních předpisech zákona, nebude toto víno předloženo k zatřídění v komisi. Ředitel inspektorátu v Brně pak rozhodne v souladu s článkem 10 organizačního řádu, zda toto víno lze nebo nelze uvádět do oběhu. Podle čl. 5 odst. 3 organizačního řádu výsledky laboratorních rozborů uvedené v protokolu o zkoušce, které jsou vydávány akreditovanou laboratoří, mohou být kontrolovány inspekcí nebo jí pověřeným subjektem. Zjištěné nedostatky, odchylky od povolených tolerancí jednotlivých metod nebo jiné nesrovnalosti mohou být důvodem k neuznání výsledků laboratorních rozborů. U akreditovaných laboratoří bude stran takových zjištění inspekce informovat orgán, který prováděl akreditaci laboratoře. Podle čl. 5 odst. 4 organizačního řádu má být ke kontrole výsledků rozborů vín v souladu § 12 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 323/2004 Sb. použit dílčí vzorek C. Z výše uvedeného podle stěžovatelky vyplývá, že po hodnocení vína inspekce rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu, a pokud lze, rozhodne o zatřídění. Daný postup prokazatelně dotvrzuje i fakt, že dílčí vzorek C je určen organizačním řádem ke kontrole výsled-

ků rozborů vín provedených akreditovanou laboratoří, který žadatel o zařídění přikládá k žádosti o zařídění. Stěžovatelka v tomto směru odkázala na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které jsou vnitřní předpisy správního orgánu závazné. Podle jejího názoru je i ustálenou praxí správního orgánu po provedeném hodnocení vydat rozhodnutí o zařídění, což je jednoznačné i z čl. 10 odst. 3 organizačního řádu, podle kterého tajemník odpovídá za zpracování podkladů pro rozhodnutí o tom, zda lze víno uvést do oběhu, a o jeho zařídění. Podkladem pro rozhodnutí o zařídění vína je žádost, analytické rozborů, vyhodnocení výsledků podle údajů uvedených ve formulářích členů komise a zápis z jednání komise. Stěžovatelka doplnila, že tajemníkem komise byl v daném případě Ing. B. P. Na základě čl. 10 odst. 3 organizačního řádu proto bylo povinností správního orgánu vydat rozhodnutí o zařídění. Za nesprávný považovala stěžovatelka právní názor soudu i v návaznosti na § 27 a § 39 zákona o vinohradnictví a vinařství upravujících správní delikty.

Dále stěžovatelka rozporovala závěr krajského soudu, že žádost o zařídění neobsahovala zákonem požadované náležitosti. Doklad o kontrole, který obsahuje informace o úplnosti žádosti, je veřejnou listinou, ve které kontrolní pracovník deklaruje zjištěný skutkový stav věci v souladu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole^{*)}. V případě, kdy by žádosti stěžovatelky nespĺňovaly zákonné náležitosti, nebyly by správním orgánem propuštěny k hodnocení. Kontrola zahájená dne 12. 4. 2013 byla podle stěžovatelky za stavu, kdy hodnocení vín bylo provedeno dne 7. 3. 2013, pouze zcela účelovým úkonem s cílem zakrýt nezákonný postup Ing. P. O tom dále svědčí i skutečnost, že se nejednalo o vína, která již byla zaříděna. Žádost o zařídění vín tudíž nemohla obsahovat náležitosti uvedené v § 26 odst. 11 zákona o vinohradnictví a vinařství. Žalovaná měla možnost, pokud měla za to, že vyhodnocená vína neodpovídají požadavkům na nekladeným, ihned po vydání rozhodnutí o za-

třídění tyto u výrobce odebrat a podrobit kontrole. Tak je i zavedena správní praxe správního orgánu, ale zejména se jedná o jediný zákonný způsob dle zákona o vinohradnictví a vinařství. Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu, že není podstatné, že v odůvodnění rozhodnutí I. stupně chybí údaj o tom, že dne 7. 3. 2013 proběhlo hodnocení vína, podle jehož výsledku všechna vína vyhověla, vyjma jednoho, které bylo sestupněno. Tato informace byla podle stěžovatelky zásadní, neboť od této skutečnosti se odvíjí otázka, kdy po hodnocení vydá správní orgán rozhodnutí o zařídění.

Konečně stěžovatelka namítala nesprávnost závěrů krajského soudu, že nedošlo k manipulaci s kontrolními vzorky vína. Podle čl. 5 odst. 4 organizačního řádu bude ke kontrole výsledků rozborů vín v souladu s § 12 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 323/2004 Sb. použit dílčí vzorek C. I z toho je jednoznačné, že po hodnocení vína inspekce rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu, a pokud lze, rozhodne o zařídění. Daný postup dotvrzuje, že dílčí vzorek C je určen ke kontrole výsledků rozborů vín provedených akreditovanou laboratoří. Pořízená fotodokumentace pak prokazuje manipulaci se vzorky vín, neboť je z ní zjevná absence pečeti, jimiž stěžovatelka lahve v souladu s organizačním řádem opatřila. O manipulaci svědčí i korkové zátky, které zjevně přečnávají přes hrdlo lahve, za stavu, kdy zátkování je prováděno automatickou linkou. S dalšími námitkami, které se týkají nedostatečné identifikace v protokolech o zkoušce, se krajský soud nevypořádal. Stěžovatelka na tomto místě odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu k odběru vzorků (např. rozsudek ze dne 20. 1. 2010, čj. 9 Afs 78/2009-59). Tím, že krajský soud nepřipustil důkaz stěžovatelkou navrhaným výsledkem svědků, byla porušena základní práva stěžovatelky, zejména právo na spravedlivý proces.

Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Doplnila, že v rozhodnutí I. stupně není

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 552/1991 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

výslovně zachycena skutečnost, že vína stěžovatelky byla na zasedání Komise dne 7. 3. 2013 sensoricky posouzena jako vyhovující, a tedy odpovídající zařídění, které navrhovala stěžovatelka v žádosti (s výjimkou vína Pálava/Veltlínské zelené, které bylo sestupněno). Žalovaná konstatovala, že se v tomto ohledu jednalo toliko o popis průběhu řízení, tedy o rekapitulaci skutkového stavu. Nejednalo se tedy o odůvodnění rozhodnutí v užším slova smyslu. Pouze nedostatky takového odůvodnění (chybějící důvody rozhodnutí či jeho nesrozumitelnost) jsou přitom způsobilé založit nepřezkoumatelnost, potažmo nezákonnost správního rozhodnutí. Žalovaná navíc zdůraznila, že výstup z předmětného sensorického hodnocení je součástí spisového materiálu v dané věci a stěžovatelka s ním byla v průběhu řízení prokazatelně řádně seznámena.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [13] Podle spisu dne 5. 3. 2013 podala stěžovatelka žádost o zařídění osmi výše specifikovaných vín, jejich přílohu tvořily protokoly o zkoušce o analytickém rozboru vína. Dne 8. 3. 2013 byla stěžovatelka seznámena s výsledky sensorického hodnocení vína komisí inspekce a byla jí stanovena lhůta tří pracovních dnů k vyjádření. Dne 19. 4. 2013 bylo stěžovatelce oznámeno rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. Součástí správního spisu se tak staly další protokoly o zkoušce. Dne 26. 4. 2013 bylo stěžovatelce oznámeno další rozšíření podkladů pro vydání rozhodnutí. V tomto případě se jednalo o doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013, včetně jeho přílohy evidenční knihy a fotodokumentace dílčích vzorků C předmětných vín ze dne 8. 3. 2013. Téhož dne byla stěžovatelka vyzvána k doplnění žádosti o zařídění vína s odůvodněním, že bylo zjištěno, že stěžovatelka předmětná vína vyrobila z vín, která již komisí hodnocena byla a dne 15. 2. 2013 bylo rozhodnuto o jejich zařídění. Součástí správního spisu je

i vyjádření stěžovatelky k této výzvě, v němž uvádí, že tuto žádost nedoplní, neboť je perfektní, a kde se odvolává na doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013, v němž se podle stěžovatelky uvádí, že žádost byla podána kompletní. Dne 3. 5. 2013 inspekce vydala již uvedené rozhodnutí, kterým žádosti stěžovatelky nevyhověla. Ve výrokové části rozhodnutí I. stupně inspekce uvedla ustanovení zákona o vinnohradnictví a vinařství upravující náležitosti, které podle ní žádost stěžovatelky neobsahovala, nebo požadavky, kterým posuzovaná vína nevyhověla. Výrok je formulován tak, že není pochyb o tom, jakým způsobem a o čem inspekce rozhodla. To platí i pro výrok rozhodnutí žalované. Správní soudy přitom mohou správní rozhodnutí zrušit pro procedurální pochybení pouze v případech, že jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, čj. 2 Afs 89/2007-65, č. 2614/2012 Sb. NSS). Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, „[c]hybějící základní náležitosti rozhodnutí (např. neuvedení právního předpisu ve výroku) tak sice představují vadu rozhodnutí, avšak zjevně nikoli vadu natolik intenzivní, aby po účastnících nebylo možno spravedlivě žádat, aby rozhodnutí respektovali, a aby bylo možno usuzovat na neexistenci takového rozhodnutí“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-63). Nejnověji k obdobným závěrům dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 7. 2015, čj. 8 As 141/2012-57, v němž uvedl:

„[16] Je třeba zároveň uvést, že konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návětí) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví. Rozčlenění výrokové části je tedy do značné míry ovlivněno aplikační praxí a různé orgány mohou používat různé varianty grafického a obsahového členění, za předpokladu, že jsou naplněny požadavky uvedené v § 68 odst. 1 a 2 [správního řádu]. Často správní orgány (ostatně i soudy), srov. též § 54 odst. 2 s. ř. s. a § 157 odst. 1 o. s. ř.)

koncipují výrokovou část ze syntaktického hlediska jako jedinou větu, v jejíž uvozovací části sdělí označení správního orgánu, účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu a předmět řízení; tato část končí slovy ‚rozhodl takto‘ (případně ‚vydal toto rozhodnutí‘) a dvojtečkou. Po tomto návěti (záhlaví) následuje samotný výrok či výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení a vedlejších ustanovení. Lze si ovšem představit, že by správní orgán nerozdělil výrok a návěti a všechny náležitosti výrokové části rozhodnutí požadované § 68 odst. 3 správního řádu by byly obsaženy ve výroku. I takový postup správního orgánu, pokud by nebyl na újmu srozumitelnosti rozhodnutí (viz níže), by byl v souladu se zákonem.

[17] *Správní řád nestanoví, že odkaz na právní ustanovení, podle něhož je rozhodnutí vydáváno, má být uveden přímo ve výroku. Je proto třeba ve shodě se zněním § 68 odst. 2 správního řádu vycházet z toho, že postačí, pokud je tento odkaz uveden ve výrokové části, a to včetně jejího návěti (záhlaví).*

[18] *Je však nutné zdůraznit, že takovýto postup správního orgánu nesmí mít za následek, že by z jeho rozhodnutí nebylo jednoznačně seznatelné, jaký byl předmět řízení před správním orgánem, jakým způsobem o něm bylo rozhodnuto a podle jakých právních ustanovení. Pokud by tomu tak bylo (např. jednotlivé dílčí podčásti výrokové části rozhodnutí by byly ve vzájemném nesouladu, případně by byly příliš obecné až bezobsažné), pak by to vedlo k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.“*

[14] *Ustanovení § 67 správního řádu pak vyjadřuje pouze obecnou zásadu enumerativnosti státních pretenzí, z níž nelze dovozovat konkrétní důsledky porušení zákona správním orgánem. Rozhodně pak z této zásady nevyplývá univerzálně platné pravidlo, že jakékoliv sebemenší formální pochybení správního orgánu musí vést ke zrušení jeho rozhodnutí soudem, respektive že vylučuje vykonatelnost správního rozhodnutí. V posuzované věci nemohla být stěžovatelka nijak zkrácena na svých právech, neboť nemohla být v pochybnostech, jaké rozhodnutí jí bylo doručeno*

a jakým způsobem správní orgán věc posoudil. Tento závěr ostatně dokládá i skutečnost, že stěžovatelka závěry rozhodnutí inspekce podrobně rozporovala v odvolání proti tomuto rozhodnutí. Ani z argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti není zřejmé, jakým způsobem by mělo k dotčení jejích práv dojít.

[15] *Co se týče postupu při zařídění vína, § 26 odst. 1 zákona o vinohradnictví a vinařství stanoví, která vína podléhají zařídění. Náležitosti žádosti jsou stanoveny v § 26 odst. 3 téhož zákona: „Žádost o zařídění vína musí obsahovat kromě náležitostí stanovených správním řádem a) identifikační číslo osoby, b) obchodní označení vína určeného k zařídění, popřípadě uvedení roku sklizně vinných hroznů a názvu odrůdy, případně odrůd, c) množství zařídovaného vína v litrech, d) označení všech nádob, ve kterých je víno příslušné šarže, uvedené v žádosti o zařídění vína, skladováno v době odběru vzorků vína, nebo počet naplněných lahví a místo jejich uložení v době odběru vzorků zařídovaného vína, e) vinařskou oblast, případně vinařskou podoblast, ze které víno pochází, f) označení šarže, g) požadované zařídění vína; u vína s přívlaskem druh a číslo dokladu, kterým byl ověřen původ, cukernatost a hmotnost, popřípadě odrůda nebo směs odrůd anebo napadení ušlechtilou plísní šedou Botrytis cinerea P. vinných hroznů, z nichž bylo víno vyrobeno, h) obchodní označení vína již dříve zaříděného, které bylo použito k výrobě vína uvedeného v žádosti, dále jeho šarži, množství v litrech a evidenční číslo jakosti“.*

[16] *Podle § 26 odst. 4 zákona o vinohradnictví a vinařství „[p]řed podáním žádosti o zařídění vína výrobce a) provede odběr vzorků vína za účelem provedení rozboru vína; po odběru vzorků již nelze toto víno scelovat, ani s ním provádět žádné jiné technologické nebo enologické postupy nebo ošetření, s výjimkou těch, které vyžaduje obvyklá péče o víno, a b) zajistí na svoje náklady rozbor vína v akreditované laboratoři (dále jen ‚laboratoř‘) akreditovanými metodami stanovenými pro rozbor vína právními předpisy“.* Podle § 26 odst. 6 zákona o vi-

nohradnictví a vinařství „[p]o doručení výsledků rozboru vína z laboratoře podá výrobce žádost podle odstavce 3 Inspekci [orgánu I. stupně]; k žádosti přiloží a) výsledky rozboru vína z laboratoře na jednotlivé šarže vína podle předpisů Evropské unie, b) doklad o zaplacení správního poplatku podle zvláštního právního předpisu“.

[17] Podle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství „*Inspekce provede hodnocení vína a poté rozhodne, zda toto víno lze uvést do oběhu. Pokud toto víno lze uvést do oběhu, Inspekce rozhodne o jeho zařídění. U jakostního vína a jakostního vína s příslušným je součástí zařídění i uvedení příslušného druhu.*“ Podle § 26 odst. 12 zákona o vinohradnictví a vinařství „[p]rováděcí právní předpis stanoví způsob odběru a velikost vzorků vín uvedených v [§ 26 odstavci 1 téhož zákona] a přípustné odchylky od výsledků rozboru z laboratoře“.

[18] Co se týče postupu inspekce při rozhodování o uvedení vína do oběhu a jeho zařídění, vychází argumentace stěžovatelky v podstatě výhradně ze znění organizačního řádu. K jeho závaznosti je možno odkázat na závěry právní teorie a jejich praktickou aplikaci v rozhodovací činnosti soudů. Věda správního práva rozeznává z hlediska forem činnosti veřejné správy dvě skupiny aktů, které jsou zaměřeny dovnitř veřejné správy a nepůsobí navenek vůči adresátům veřejnosprávního působení. Jde jednak o vnitřní akty normativní, označované též jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení či vnitřní předpisy, jednak o vnitřní individuální pokyny, které doktrína označuje též jako individuální služební akty (viz Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 265–266, 274 a 279). Obě tyto skupiny interních aktů mají společné, že se obrací dovnitř veřejné správy, a liší se v tom, zda se jedná o akty obecné, či individuální. Vnitřní předpisy nejsou právní normou, neboť jim především chybí obecná právní závaznost. Zavazovat mohou pouze podřízené orgány a osoby ve vnitřních vztazích veřejné správy, přičemž jejich vydávání je uskutečňováním oprávnění řídit činnost podřízených

subjektů a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se pokyny nadřízených subjektů (viz Boguszak, J.; Čapek, J. *Teorie práva*. Praha : Codex Bohemia, 1997, s. 74). Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 113). Z toho vyplývá, že vnitřní předpisy mohou primárně ukládat úkoly a pokyny pouze těm, kteří podléhají řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „[p]okud se [...] ohledně postupů celních orgánů, k nimž jsou zmocněny zákonem, který jinak není regulován obecně závazným pravidlem chování, vytvořila správní praxe a tato je nepochybně všeobecně dodržována, nelze než konstatovat, že pro správní orgán je taková správní praxe právně závazná“. V rozsudku ze dne 4. 11. 2009, čj. 9 Afs 71/2009-55, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]e sice pravdou, že pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, nicméně správní orgány jsou povinny se jimi ve své správní praxi řídit, to neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy“. Aprobato však lze jedině takovou správní praxi, která je v souladu se zákonem, neboť z jeho mezí se nemožou vnitřní předpisy odchýlit. Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 3. 2015, čj. 5 Afs 43/2013-26, č. 3230/2015 Sb. NSS, „[ž]ádnými vnitřními předpisy nelze zavazovat soudce, neboť ti jsou při výkonu své funkce nezávislí (čl. 82 odst. 1 Ústavy) a při svém rozhodování jsou vázáni pouze zákonem a mezinárodní smlouvou,

kteřá je součástí právního řádu, přičemž jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (čl. 93 odst. 1 Ústavy)“.

[19] Krajský soud tudíž správně posuzoval procesní postup inspekce perspektivou § 26 zákona o vinohradnictví a vinařství, se kterými nemůže být bližší úprava řízení v organizačním řádu v rozporu. Stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti dovozuje takový výklad citovaných ustanovení, podle něhož, pokud komise pro zařídování vín předložená vína posoudí jako vyhovující a dle výsledku senzorického testu navrhne jejich zařídění, rozhodne inspekce v duchu tohoto posouzení. Podle ní není možné, aby inspekce ještě ověřila identitu zařídovaných vín a rozhodla odlišně od závěrů, ke kterým dospěla komise.

[20] K vypořádání této námitky je nutné se nejprve zabývat otázkou posloupnosti jednotlivých fází procesu zařídění vína v širším smyslu, jak jej upravuje § 26 zákona o vinohradnictví a vinařství. Z § 26 odst. 8 je zřejmé, že se proces zařídění skládá z rozhodování o tom, zda lze víno uvést do oběhu, a z rozhodování o zařídění vína v užším smyslu, kterým je potvrzení požadovaného zařídění, seřazení vína či jeho vyřazení z oběhu. Tyto dvě fáze na sebe přirozeně navazují, neboť je nadbytečné rozhodovat o zařídění vína, není-li možné uvést je na trh. Skutečnost, že komise pro zařídování vín hodnotí předložená vína i z hlediska jejich zařídění již před rozhodnutím o tom, zda je možné vína uvést na trh, nic nemění na tom, že jsou obě výše uvedené fáze zařídění oddělené, respektive mají odlišný předmět posouzení. Jak správně uvedl krajský soud, posouzení komise je podkladem rozhodnutí inspekce, která rozhoduje o zařídění vína i o uvedení vína do oběhu ve správním řízení podle norem správního řádu v návaznosti na § 26 odst. 3 zákona o vinohradnictví a vinařství. Při rozhodování inspekce nevychází toliko z posouzení provedené komisí, ale provádí dle dikce § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství hodnocení předloženého vína. Takové hodnocení předpokládá určitý stupeň aktivity inspekce namísto pouhého pasivního převzetí

výsledků laboratorního rozboru, který žadatel přikládá k žádosti o zařídění vína. Proto také § 26 odst. 12 zákona o vinohradnictví a vinařství odkazuje na prováděcí právní předpis co do podrobné úpravy způsobu odběru a velikosti vzorků vín a přípustné odchylky od výsledků rozboru z laboratoře. Zároveň je patrné, že toto ustanovení předpokládá ověření předložených výsledků laboratorního rozboru.

[21] Zmíněným prováděcím předpisem je vyhláška č. 323/2004 Sb. Podle § 12 odst. 1 této vyhlášky se odběr vzorků vína podle § 26 odst. 4 zákona o vinohradnictví a vinařství „provádí tak, že se odebere a) dílčí vzorek A pro potřebu rozboru z laboratoře – jedna láhev o minimálním objemu 1 litr, u vína již nalahvovaného tolik lahví, aby jejich celkový objem činil nejméně 1 litr, b) dílčí vzorek B pro smyslové hodnocení vína – jedna láhev o minimálním objemu 0,5 litru, u vína již nalahvovaného tolik lahví, aby jejich celkový objem činil nejméně 0,5 litru, c) dílčí vzorek C k uložení jako referenční vzorek u [inspekce] k případnému prověření výsledků rozborů z laboratoře nebo k ověření identity zařídované šarže vína nebo jako záložní vzorek ke smyslovému hodnocení vína v případě, že by byl dílčí vzorek B nevyhovující po korku – jedna láhev o minimálním objemu 1 litr, u vína již nalahvovaného tolik lahví, aby jejich celkový objem činil nejméně 1 litr“.

Podle § 12 odst. 2 vyhlášky č. 323/2004 Sb. „[p]ředkládané dílčí vzorky vína A, B a C musí být odebrány takovým způsobem, aby byly reprezentativní pro celou šarži vína předkládanou k zařídění“.

[22] Při rozhodování, zda lze víno uvést do oběhu, tak má inspekce k dispozici několik podkladů pro rozhodnutí. Prvním z nich je žádost stěžovatelky spolu s výsledky laboratorního posouzení, druhým jsou výsledky smyslového hodnocení vína, třetím mohou být výsledky posouzení referenčního vzorku k případnému prověření výsledků rozborů z laboratoře nebo k ověření identity zařídované šarže. Ve svém rozhodnutí se musí inspekce vypořádat se všemi podklady a při posuzování, zda lze víno uvést do oběhu, nemůže vyjít výhradně ze závěrů senzorického testu

a doporučení komise k zařazení přeloženého vína, neboť takový postup by nezohledňoval všechny zjištěné skutečnosti. Výklad § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství je podle Nejvyššího správního soudu jednoznačný a odpovídá závěrům krajského soudu i žalované.

[23] Tento výklad stěžovatelka v kasační stížnosti rozporuje toliko poukazem na znění organizačního řádu. Ten ovšem správnost postupu inspekce nevyvrací, ale naopak potvrzuje. Článek 5 odst. 3 organizačního řádu, kterého se stěžovatelka dovolává, potvrzuje, že je možné, aby inspekce nebo jí pověřený subjekt kontrolovali výsledky laboratorních rozborů, které žadatel přikládá k žádosti o zařazení vína. Zjištěné nedostatky, odchylky od povolených tolerancí jednotlivých metod nebo jiné nesrovnalosti mohou být důvodem k neuznání výsledků laboratorních rozborů. K tomu došlo i v posuzovaném případě, protože kontrolou referenčního vzorku byly zjištěny rozdílné výsledky, než které stěžovatelka doložila ve výsledcích kontrolního rozboru, který provedla jí oslovená laboratoř. Článek 5 odst. 4 organizačního řádu pak počítá právě s tím, že při kontrole výsledků rozboru vín podle § 12 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 323/2004 Sb. bude použit dílčí vzorek C, tedy vzorek, který inspekce využila jako referenční pro ověření předložených výsledků. Nelze seznat, že by z citovaných ustanovení vyplývalo odlišné posouzení postupu inspekce při zařazení předloženého vína, než jak jakému dospěl krajský soud. Tato ustanovení tudíž nijak nerozporují výše podaný výklad § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství, tedy že inspekce nejprve na základě všech shromážděných podkladů rozhoduje o tom, zda je možné uvést víno do oběhu, a poté o samotném zařazení vína.

[24] Rovněž při rozhodování o samotném zařazení vína je inspekce povinna zohlednit všechny podklady. Ty vymezuje čl. 10 odst. 3 organizačního řádu (žádost, analytické rozborů, vyhodnocení výsledků podle údajů uvedených ve formulářích členů komise a zápis z jednání komise). Z uvedeného výčtu podkladů nijak nevyplývá, že by rozhodnutí o za-

řazení vína mělo následovat bezprostředně po senzorickém posouzení vína nebo že by nebylo závislé na předchozím rozhodnutí o tom, že je možné víno uvést na trh. Jak bylo osvětleno, časová posloupnost jednotlivých fází zařazení vína je upravena již na zákonné úrovni. Pokud není rozhodnuto o tom, že je možné víno uvést na trh, pak není splněna podmínka, aby vůbec inspekce rozhodovala o zařazení vína – a tedy nemůže při tomto rozhodování zohlednit ani podklady uvedené v čl. 10 odst. 3 organizačního řádu. Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani blíže nekonkretizovanou námitku rozporu závěru podaného krajským soudem s § 27 a § 39 zákona o vinohradnictví a vinařství.

[25] Z výsledků rozborů vzorků C předloženého vína v posuzovaném případě bylo zjištěno, že tyto vzorky neodpovídají vzorkům předloženým stěžovatelkou akreditované laboratoři. Inspekce došla k závěru, že výsledky laboratorního posouzení, které stěžovatelka přiložila k žádosti, se netýkají vín, která byla hodnocena v senzorickém testu. Nebylo proto možné dospět k závěru, že vzorky A, B a C byly reprezentativní pro celou šarži předkládaného vína, což je podmínka stanovená zákonem pro jeho zařazení, a dále bylo z evidenčních knih zjištěno, že stěžovatelka předložená vína vyrobila z vín, která již komisí hodnocena byla, přičemž došlo i k jejich zařazení.

[26] Stěžovatelce bylo nejprve umožněno reagovat na zjištěné skutečnosti, protože byla dne 19. 4. 2013 seznámena s výsledky laboratorních rozborů, a následně byla dne 26. 4. 2013 vyzvána, aby doplnila žádost o zařazení předloženého vína v kolonce opakovaně zařizované víno o původní evidenční číslo jakosti a číslo ověření. Tento postup je zcela logickou reakcí inspekce na výše uvedená zjištění. Pokud stěžovatelka na tuto výzvu odpověděla, že svoji žádost o zařazení předloženého vína považuje za perfektní, což podle jejího přesvědčení dokládá doklad o kontrole ze dne 12. 4. 2013, ve kterém inspekce uvedla, že byla podána kompletní žádost včetně příloh, lze jí přisvědčit v tom, že její žádost byla perfektní do té míry, že umožňovala rozhodnout o zařazení „nového“ vína, tedy vy-

hovět požadavkům stěžovatelky v žádosti. S ohledem na zásadu hospodárnosti řízení nebylo namístě, aby inspekce přistoupila k laboratornímu vyhodnocení referenčních vzorků, pokud by žádost stěžovatelky nebyla úplná ve vztahu k tomu, co v ní stěžovatelka deklarovala. V průběhu kontroly referenčních vzorků, kdy byl vyhotoven výše uvedený doklad o kontrole, nebylo zřejmé, že předložená vína byla vyrobena z vín již zaříděných. Nicméně následně bylo zjištěno, že předmět řízení neodpovídá deklarovanému stavu a že ve skutečnosti je třeba rozhodnout o zařídění vína již hodnoceného. Protože žádost neobsahovala požadavky pro opakovaně zařídované víno, vyzvala inspekce stěžovatelku k jejímu doplnění a uvedla důvody pro doplnění žádosti, tedy výsledky zpracování evidenčních knih. Postup inspekce tak neshledal Nejvyšší správní soud závadným.

[27] Protože stěžovatelka žádost o zařídění vína nedoplnila ve smyslu výše uvedeného výzvy s ohledem na zjištěný stav, nebylo možné rozhodnout kladně o uvedení vína na trh a ani o jeho zařídění. Odůvodnění napadeného rozsudku je v tomto směru podrobné, jasné a přesvědčivé. Úvaha stěžovatelky, že inspekce, pokud měla za to, že vyhodnocená vína neodpovídají požadavkům na ně kladeným, měla ihned po vydání rozhodnutí o zařídění tyto u výrobce odebrat a podrobit kontrole, neodpovídá provedenému výkladu zákonných ustanovení a logice postupu dle § 26 odst. 8 zákona o vinohradnictví a vinařství. Zařídění vína, které nelze uvést na trh, je nejen zbytečné, ale za stavu, kdy již správní orgán prokázal, že vzorky vína předloženého k zařídění nebyly odebrány takovým způsobem, aby byly reprezentativní pro celou šarži vína, i nezákonné. Inspekce by rozhodnutí o zařídění předloženého vína za dané skutkové situace vědomě zatížila nezákonností, neboť zařídít lze jen taková vína, která splňují zákonné požadavky. Nadto by nerespektovala ani povinnost podniknout všechny potřebné kroky, aby bylo zabráněno neoprávněnému použí-

vání chráněných označení původu a chráněných zeměpisných označení, kterou ukládá čl. 118m odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty („jednotné nařízení o společné organizaci trhů“)*). Stěžovatelka k postupu inspekce poukazovala na rozdílnou správní praxi, ovšem neuvedla žádné konkrétní obdobné případy, které by byly rozhodovány rozdílně.

[28] Jak krajský soud správně uvedl, samotné údaje v evidenčních knihách, z nichž má podle žalované vyplývat, že předložená vína již v minulosti zaříděna byla, stěžovatelka nezpochybňovala. Její námitky ohledně hodnocení předloženého vína směřovaly nikoliv ke zjištěným hodnotám, ale k tomu, že byly testovány jiné vzorky, než které stěžovatelka předložila. Co se týče námitky manipulace s referenčními vzorky vína, ze spisu vyplývá, že se identifikační údaje z protokolu o zkoušce týkající se jednotlivých vín shodují. Součástí spisu jsou i fotografie těchto vzorků, na kterých jsou rovněž uvedeny tytéž identifikační údaje jako v žádosti. Z fotografií ani z průběhu testování vzorků nejsou patrné skutečnosti, které by vnašely pochybnosti, že by ověření referenčních vzorků proběhlo nestandardním způsobem nebo v jeho průběhu došlo k manipulaci se vzorky. Průběh odběru vzorků a jejich označování je detailně popsán v dokladu o kontrole ze dne 12. 4. 2013, ke kterému se zástupce stěžovatelky pouze zptal na důvod kontroly a vyjádřil se ke vzorku jednoho z druhů vína, že je ve vůni a chuti nevyhovující, protože má pachutí po korku, ale nebylo a ani nebude uváděno do oběhu. Z dokladu o kontrole neplyne, zda byly jednotlivé odebrané vzorky zapečetěny nebo v jakém stavu byly korky na jednotlivých lahvích, tedy zda byly lahve uzavřeny automatickou linkou, nebo ručně.

[29] Zde je třeba podotknout, že stěžovatelce svědčí ochrana při provádění kontroly,

* S účinností od 1. 1. 2014 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007.

kterou jí poskytuje § 16 odst. 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích, podle kterého na žádost kontrolované osoby orgán dozoru připraví kontrolní vzorek za její účasti, který rozdělí na dva duplikátní vzorky o stejné velikosti, z nichž jeden ponechá kontrolované osobě a druhý si ponechá orgán dozoru. Vzorky se zapečetí, označí a uchovávají způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem. O tomto postupu provede orgán dozoru písemný záznam. Podle dokladu o kontrole ze dne 12. 4. 2013 jednatel stěžovatelky této možnosti využil a ze všech odebíraných vín byl vytvořen duplikátní vzorek, který byl stěžovatelce zanechán. Doklad o kontrole potvrdili pracovníci inspekce i dva jednatelé stěžovatelky. Je-li mezi stěžovatelkou a žalovanou sporné, zda opatřené revizní vzorky byly opatřeny pečeti a zda s nimi bylo manipulováno, pak stěžovatelce nic nebrání, aby ve svůj prospěch využila právě pořízených duplikátních vzorků, jejichž analýza by přisvědčila námitce, že se vzorky bylo manipulováno. Jinak lze přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatelka neuvádí významné okolnosti, jež by vzbuzovaly pochybnosti v tom směru, že se vzorky bylo manipulováno. Se souvisejícími námitkami stěžovatelky se podrobně vypořádala i žalovaná ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se pak plně ztotožnil se závěrem krajského soudu, že za tohoto stavu nebylo třeba dokazovat

stěžovatelkou navrhovaným výsledkem svědků, protože postup ve správním řízení je dokumentován obsahem správního spisu. Stěžovatelka v žalobě neuvedla, které konkrétní skutečnosti by měl výslech navržených svědků prokázat či vyvrátit, ale opět setrvala pouze v rovině obecné argumentace zásadami legality postupu správního orgánu. (...)

[31] Napadený rozsudek netrpí ani vadou nepřezkoumatelnosti. Krajský soud se vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky a důvody jeho rozhodnutí jsou z napadeného rozsudku zřejmé. K tomu je možné podotknout, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je vyhrazena jen vážným nedostatkům odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, kdy závěry soudem vyslovené vůbec nelze přezkoumat v řízení o kasační stížnosti. Jedná se o případy, kdy z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé „*proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*“, a to zejména tehdy, „*jde-li o právní argumentaci [...], na níž je postaven základ [...] žaloby*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[32] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. (...)

3313

Regulace reklamy: reklama na léčivé přípravky; podřazení „lékárny“ pojmu „odborník“; dary nepatrné hodnoty

k § 2a a § 5b odst. 4 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákonů č. 138/2002 Sb., č. 25/2006 Sb. *)

Lékárna, ať už provozovaná právnickou, nebo fyzickou osobou, je „odborníkem“ ve smyslu § 2a zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. I vůči lékárnám tak platí zákaz nabízet, slibovat nebo poskytovat dary nebo jiný prospěch v souvislosti s reklamou na humánní léčivé přípravky zaměřenou na odborníky, ledaže dary jsou nepatrné hodnoty a mají vztah k jimi vykonávané odborné činnosti (§ 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy).

*) S účinností od 1. 4. 2012 byl § 2a změněn zákonem č. 375/2011 Sb. a s účinností od 17. 8. 2015 byl § 2a změněn zákonem č. 202/2015 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2015, čj. 8 As 204/2014-58)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, CILFIT (C-283/81, Sb. rozh., s. 3415), ze dne 8. 11. 2007, Ludwigs-Apotheke (C-143/06, Sb. rozh., s. I-9623), ze dne 22. 4. 2010, Association of the British Pharmaceutical Industry (C-62/09, Sb. rozh., s. I-3603) a ze dne 28. 6. 2012, Caronna (C-7/11).

Věc: Akciová společnost WALMARK proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „Ústav“) vydal dne 24. 9. 2010 rozhodnutí o tom, že se žalobkyně dopustila dvou správních deliktů porušením zákona o regulaci reklamy. Za to jí uložil pokutu ve výši 350 000 Kč.

Prvním správním deliktem upraveným v § 8a odst. 1 písm. k) zákona o regulaci reklamy bylo porušení zákazu nabízet, slibovat nebo poskytovat dary nebo jiný prospěch podle § 5b odst. 4 téhož zákona. Žalobkyně byla šířitelkou reklamní nabídkové akce namířené na odborníky. V souvislosti s reklamou na léčivé přípravky Emoxen Gel 50 g a Emoxen Gel 100 g v období od 1. 3. 2009 do 31. 3. 2009 slibovala a nabízela a v období března až července 2009 poskytovala 131 lékárnám v České republice dary za nákup určitého množství přípravku. Tyto dary neměly vztah k činnosti vykonávané odborníky a nebyly nepatrné hodnoty; jednalo se například o kávovar, toustovač či cestovní tašku na kolečkách.

Druhým správním deliktem upraveným v § 8a odst. 3 písm. f) zákona o regulaci reklamy bylo porušení podmínek pro obsah reklamy stanovených v § 5 odst. 4 téhož zákona. Žalobkyně zpracovala v souvislosti s výše uvedenou reklamní akcí nabídkový katalog určený pro odborníky provádějící výdej léčivých přípravků. Správního deliktu se dle Ústavu dopustila tím, že katalog obsahoval pod bodem 1 na straně 7 toto tvrzení o propagovaném přípravku: „Obsahuje tzv. akcelerátor, tedy urychlovač vstřebávání, díky němuž působí rychle a silně přímo v místě bolesti či zánětu.“ To Ústav rozhodl jako informaci, které neodpovídají údajům uvedeným v souhrnu údajů o léčivém přípravku Emoxen Gel.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí Ústavu odvolání. Namítala, že Ústav při rozhodování nesprávně vyhodnotil zjištěný skutkový stav a celý skutkový stav následně nesprávně právně posoudil. Podle žalobkyně lze za odborníka ve smyslu § 2a zákona o regulaci reklamy, na nějž odkazuje § 5b odst. 4 téhož zákona, považovat toliko fyzické osoby skutečně vydávající léčivé přípravky, a nikoliv právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Nabízení dáreků lékárně, jakožto právnické osobě, tedy nemůže být správním deliktem. Na podporu tohoto tvrzení žalobkyně argumentovala systematickou zákona o regulaci reklamy, dalšími souvisejícími právními předpisy [zejména zákonem č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), a zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu^{*)}], terminologií používanou ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, kvůli níž byl § 2a zákona o regulaci reklamy v roce 2006 novelizován a o níž se toto ustanovení opírá, výkladem pojmu odborník v jiných členských státech EU, dosavadním výkladem pojmu odborník ze strany Ústavu, což dokládala stanovisky Ústavu na jeho webových stránkách, a zásadou legitimního očekávání.

Ve vztahu k druhému správnímu deliktu žalobkyně uváděla, že za šíření tvrzení o „akceleratoru – urychlovači vstřebávání“ ji Ústav již jednou potrestal. Proto se nejednalo o další samostatný skutek, ale o další útok téhož správního deliktu, za nějž již nemůže být trestána znovu. Dále žalobkyně nesouhlasila ani s výší uložené pokuty. Odůvodnění výše uložené sankce považovala za nepřezkouma-

^{*)} S účinností od 1. 4. 2012 zrušen zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

telné a vnitřně rozporné. Měla za to, že pokud žalovaný nepřijme její argumentaci dílčími útoky, musí při určení výše pokuty jako polehčující okolnost vzít v potaz skutečnost, že ke spáchání druhého správního deliktu došlo ještě předtím, než Ústav vydal rozhodnutí o nezákonnosti použití spojení „*akcelerator vstřebávání*“. Toto rozhodnutí Ústavu ze dne 13. 7. 2009 se také týkalo přípravku Emoxen Gel, tehdy však propagovaného formou letáků obsahujících tvrzení, že „*akcelerator vstřebávání zapříčiňuje zvětšení intracelulárního prostoru mezi keratinocyty*“ nebo „*zapříčiňuje zvýšení rozpustnosti účinné látky v lipidové membráně*“.)

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 5. 2011 odvolání zamítl a rozhodnutí Ústavu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí se žalovaný plně ztotožnil s argumentací Ústavu. Uvedl, že lékárnu lze v kontextu zákona o regulaci reklamy považovat za odborníka. Nesouhlasil ani s argumentací o dílčích útocích této deliktu – správní řízení zmiňované žalobkyní mělo odlišný předmět, jednalo se o rozdílné reklamní materiály. Podobnost shledal pouze v tom, že v obou řízeních Ústav hodnotil soulad tvrzení v reklamních materiálech se souhrnem údajů přípravku a shledal pochybení žalobkyně. Za nesprávnou žalovaný nepovažoval ani výši pokuty.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Žalobní body věcně odpovídaly námitkám uvedeným v odvolání žalobkyně. Městský soud žalobu rozsudkem dne 21. 3. 2013, čj. 11 Ad 17/2011-112, zamítl. Neztotožnil se s výkladem pojmu odborník, který předkládala žalobkyně, tj. že za osoby oprávněné léčivé přípravky předepisovat či vydávat lze považovat výlučně osoby fyzické. Takový výklad by byl podle městského soudu v rozporu s právní úpravou lékárnictví, která dle soudu nepochybně umožňuje situaci, kdy léky a léčivé přípravky v prodejních prostorách lékáren vydává osoba odlišná od osoby lékárníka, který je nositelem práv a povinností podle obecně závazných právních předpisů. Městský soud v této souvislosti vyloučil i aplikaci argumentu *in dubio pro libertate* (v pochyb-

nostech ve prospěch), neboť zde podle něj neexistovaly dva možné výklady (tudíž chyběla pochybnost). Neshledal ani to, že by žalovaný porušil zásadu právní jistoty. K námitkám žalobkyně týkajícím se druhého správního deliktu a tvrzení o akceleratoru vstřebávání (argumentace dílčími útoky) se městský soud nevyjádřil. Nevyjádřil se ani k námitce týkající se výše pokuty.

Žalobkyně napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 23. 6. 2014, čj. 8 As 27/2013-93, kasační stížnosti vyhověl a rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. V odůvodnění uvedl, že v rozsudku městského soudu chybělo vypořádání žalobních bodů týkajících se prvního správního deliktu a vypořádání žalobních bodů, které se týkaly druhého správního deliktu. Výklad pojmu „*odborník*“ provedený městským soudem považoval Nejvyšší správní soud za stručný.

Městský soud tedy vydal dne 20. 11. 2014 nový rozsudek čj. 11 Ad 17/2011-155, kterým žalobu opět zamítl. Znovu se neztotožnil s výkladem pojmu odborník, který předkládala žalobkyně. Řadu dílčích námitek žalobkyně týkajících se prvního správního deliktu považoval za nekonkrétní, neshledal však zásah do legitimního očekávání žalobkyně ani účelovost ve způsobu, jakým správní orgány aplikovaly rozhodnou právní úpravu. Se správními orgány se shodl v tom, že dary nabízené žalobkyní neměly vztah k odborné činnosti oslovených lékáren a jejich hodnota nebyla nepatrná. Přitom měl za to, že otázkou hodnoty darů se správní orgány pečlivě zabývaly. Zhodnotil, že dary (i vzhledem k jejich hodnotě) mohly ovlivnit rozhodování osoby vydávající léčivý přípravek.

U druhého správního deliktu městský soud nepovažoval za důvodnou námitku žalobkyně, která poukazovala na rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 2011, *Novo Nordisk*, C-249/09, Sb. rozh., s. I-3155. Zhodnotil, že z rozsudku Soudního dvora sice vyplývá, že reklama může nad rámec údajů uvedených v souhrnu údajů o přípravku obsahovat doplňující a zpřesňující údaje, přesto však nesmí

být klamavá, nepřesná nebo neověřitelná. Těmto podmínkám však tvrzení v předložené věci nevyhovělo. Ze souhrnu údajů o přípravku nelze dovodit informaci o urychlujícím účinku. Městský soud také neshledal, že by první a druhý správní delikt byly dílčími útoky stejného správního deliktu. Stejně tak neshledal, že by za druhý správní delikt byla žalobkyně již potrestána v řízení výše odkazovaném, v němž se jednalo o odlišné tvrzení v reklamním propagačním materiálu. Nadto mezi jednotlivými skutky (výše zmiňovanou věcí a nyní posuzovaným druhým správním deliktem) uplynula doba šesti měsíců. Jednalo se tedy o opakování protiprávního jednání, nikoli dílčí útoky.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla nový rozsudek městského soudu v celém rozsahu kasační stížností. Měla za to, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku čj. 8 As 27/2013-93.

Domnívala se, že městský soud se opomněl vypořádat s meritem věci a založil odůvodnění svého rozsudku na skutečnostech, které pro posouzení předmětu věci nebyly podstatné. Neviděla v argumentaci městského soudu přímý vztah s posouzením předmětu sporu.

Nezákonnost rozsudku spatřovala stěžovatelka v tom, že městský soud nesprávně posoudil pojem odborník a rozhodně právní normy aplikoval v rozporu s jejich obsahem i účelem a také ostatními právními předpisy České republiky. Namítala, že městský soud vyšel z chybné premisy, že v lékárně může léčivé přípravky vydávat jakákoliv osoba odlišná od osoby lékárníka. Dle jejího názoru je však mohou vydávat pouze osoby uvedené v § 82 odst. 2 zákona o léčivech z roku 2007, které jsou výhradně osobami fyzickými. Všechny osoby uvedené v daném ustanovení jsou osobami fyzickými. Žádné jiné osoby nesmí za žádných okolností léčivé přípravky vydávat. Přestože právnická osoba může mít povolení poskytovat zdravotní služby spočívající mimo jiné i v lékárenské péči, musí výdej léčivých přípravků provádět pouze osoby uvedené v § 82 odst. 2 zákona o léčivech z roku

2007. Stěžovatelka se pozastavovala nad tím, že uvedené ustanovení městský soud necitově ani jej nijak nezohlednil. Městský soud se tedy mýlil v interpretaci spojení „osoba oprávněná vydávat léčivé přípravky“ uvedeného v § 2a zákona o regulaci reklamy, proto vyložil rozhodná ustanovení v rozporu s jejich textem.

Městský soud dále ze „sankčního ustanovení“, kterým dle stěžovatelky zřejmě mínil § 8a odst. 4 písm. c) zákona o regulaci reklamy, dovozoval, že právnická osoba může být pokládána za odborníka dle uvedeného zákona. Odborníka však výslovně postihuje § 8 odst. 3 zákona o regulaci reklamy, a naopak v § 8a odst. 4 písm. c) téhož zákona výslovně uveden není. Stěžovatelka se tedy domnívala, že § 8a odst. 4 písm. c) zákona o regulaci reklamy není potvrzením toho, že se za odborníka může považovat fyzická i právnická osoba. Toto sankční ustanovení má postihovat specifické situace, v nichž třetí osoby (prostředníci) vyžadují či přijímají plnění pro odborníky. Stěžovatelku přitom zarazilo, že správní orgány lékárny jako odborníky netrestaly za přijímání plnění dle § 8a odst. 4 písm. c) zákona o regulaci reklamy.

Stěžovatelka měla dále za to, že městský soud vyložil § 2a zákona o regulaci reklamy způsobem, který popírá princip legitimního očekávání. Upozorňovala také na dle jejího názoru nelogické závěry městského soudu, který odkázal na body 35 a 36 preambule směrnice 2001/83/ES. Uvedené body dle stěžovatelky s výkladem pojmu odborník nesovisí, jsou velmi obecné a nadto se týkají distribuce léčivého přípravku, nikoliv jeho výdeje.

Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatelka spatřovala v tom, že se městský soud nedostatečně vypořádal s vymezením pojmu „nepatrná hodnota“. Městský soud stanovil pouze velmi obecně a neurčitě hranici mezi dárky, které vliv na rozhodování oprávněné osoby mají, a které ne.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry městského soudu. Trval na svém výkladu pojmu „odborník“, který potvrdil městský soud v rozhod-

nutí napadeném nyní (v pořadí druhou) kasační stížností. Úmysl zákonodárce nevymezit odborníka jen jako osobu fyzickou je dle žalovaného seznatelný z odkazu § 2a zákona o regulaci reklamy na zákon o péči o zdraví lidu, zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále jen „zákon o zdravotní péči“)*, a zákon č. 79/1997 Sb., o léčivech, který předcházel zákonu o léčivech z roku 2007.

Zákon o péči o zdraví lidu v § 20 větě druhé nerozlišuje, zda je lékárna právnickou či fyzickou osobou. Ani zákon o zdravotní péči nerozlišuje právní formu lékáren. Zákon o léčivech z roku 2007 upravuje možnost výdeje léčivých přípravků lékárnou v § 82 odst. 4. Výčet fyzických osob v § 82 odst. 2 zákona o léčivech z roku 2007 nevyklučuje, aby byla za subjekt oprávněný vydávat léčivé přípravky považována i lékárna. To žalovaný dovodil systematickým výkladem na základě § 82 odst. 3 zákona o léčivech z roku 2007. Lékárný dále naplňují zákonnou definici nestátního zdravotnického zařízení podle zákona o zdravotní péči, mohou být provozovány i právnickou osobou (§ 2 odst. 2 zákona o zdravotní péči) a dle § 82 odst. 3 zákona o léčivech z roku 2007 jsou provozovateli oprávněnými k výdeji léčivých přípravků. Uvedený výklad pojmu „odborník“ plyne i ze směrnice 2001/83/ES. Přijetí výkladu pojmu „odborník“, který zastává stěžovatelka, by vedl k možnosti obcházení zákona.

Žalovaný dále k výkladu pojmu „nepatrná hodnota“ souhlasil s tím, že se jedná o neurčitý právní pojem. Byl přesvědčen, že Ústav tento pojem vyložil a dostatečně odůvodnil, proč byly dary nabízené stěžovatelkou v hodnotě vyšší než nepatrné. Částka 1 500 Kč na rok a odborníka vychází z pokynu Ústavu, který vydal za účelem posílení právní jistoty, a sám se tak částečně omezil ve volnosti výkladu neurčitého právního pojmu. Městský soud tento pojem vyložil na s. 17 napadeného rozsudku a ztotožnil se se závěry správních orgánů. Nadto žalovaný poukázal na to, že

z povahy darů nabízených stěžovatelkou je zřejmé, že chyběl jejich vztah k odborné činnosti vykonávané lékárnami.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.2

(...)

a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatelky. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek v celém rozsahu nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatelky. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že se městský soud nedostatečně vypořádal s vymezením pojmu „nepatrná hodnota“ a nestanovil dostatečně určitě hranici mezi dárky, které vliv na rozhodování oprávněné osoby mají, a které ne.

[26] Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu neshledal. Námitce stěžovatelky týkající se „nepatrné hodnoty“ se městský soud věnoval v části XII rozsudku, na s. 16–17. Stěžovatelka i městský soud se přitom shodují v tom, že uvedený pojem je neurčitým právním pojmem. Stěžovatelka se však domnívá, že by hranice mezi dárky, kterými lze ovlivnit rozhodování oprávněné osoby, a dárky, kterými to možné není, měla být stanovena určitě. Městský soud k tomu v napadeném rozsudku uvedl, že by jistě přispělo „*ke zjednodušení činnosti správního úřadu, kdyby právní předpis stanovil hodnotu konkrétní částkou, ale na druhou stranu by taková právní úprava znemožnila přihlédnout ke konkrétní situaci toho kterého úkonu*“. Nevyslovil tedy bez dalšího, že by v každém případě musela být rozhodná částka 1 500 Kč na rok a odborníka, kterou zvolil Ústav ve svém rozhodnutí s odkazem na po-

* S účinností od 1. 4. 2012 zrušen zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

kyn č. ÚST-16 platný od 1. 7. 2007. I tento pokyn přitom zmiňuje, že při posuzování „nepatrnosti“ hodnoty daru nebo prospěchu bude Ústav kromě uvedeného orientačního finančního ukazatele přihlížet k tomu, zda poskytnutý dar nebo prospěch jsou takovým stimulem, který v konkrétní situaci může ovlivnit objektivitu odborníka při předepisování či výdeji léčiv. Posledně uvedené kritérium zvažoval městský soud a z odůvodnění jeho rozsudku je zřejmé, že dary nabízené stěžovatelkou za nepatrné nepovažoval.

[27] Výklad městského soudu je v souladu s podstatou neurčitého právního pojmu. Pokud zákonodárce hranici nevymezil přesnou částkou, hodlal ponechat správním orgánům prostor pro posuzování jednotlivých případů. Praxe správních orgánů i navazující judikatura tím, čím bude obsáhlejší, bude neurčitost právního pojmu snižovat a obsah pojmu zpřesňovat. Není však úkolem soudu, aby namísto zákonodárce stanovil přesnou částku, kterou se má správní orgán řídit ve všech případech. Tím by soud správnímu orgánu odebral prostor, který mu zákonodárce ponechal. Úvahy městského soudu tedy byly dostatečné. Námitka nepřezkoumatelnosti popsané části rozsudku městského soudu je nedůvodná.

b) K tvrzené nezákonnosti rozsudku

[28] V kasační stížnosti stěžovatelka především nesouhlasí s tím, že jí byla uložena sankce za první správní delikt, tj. za to, že v souvislosti s reklamou zaměřenou na odborníky jim měla nabízet, slibovat nebo poskytovat dary nebo jiný prospěch, ačkoli stěžovatelka tuto činnost vyvíjela ve vztahu k lékárnám, tedy i právníckým osobám.

[29] Podle § 79 odst. 4 zákona o léčivech z roku 2007 totiž může lékárnou provozovat právnícká i fyzická osoba, přičemž podle odstavce 6 téhož ustanovení musí mít poskytovatel lékárenských zdravotních služeb pro každou lékárnou ustanovenu nejméně jednu osobu se specializovanou způsobilostí farmaceuta („vedoucí lékárník“) odpovědnou za to, že zacházení s léčivy v lékárně odpovídá uvedenému zákonu. Vedoucím lékárníkem přitom může být i poskytovatel lékárenských

zdravotních služeb, pokud splňuje kvalifikační požadavky.

[30] Zákon o regulaci reklamy v § 2a definuje odborníky jako „osoby oprávněné tyto léčivé přípravky předepisovat nebo vydávat“.

[31] Podle § 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy platí, že „[v] souvislosti s reklamou na humánní léčivé přípravky zaměřenou na odborníky se zakazuje jim nabízet, slibovat nebo poskytovat dary nebo jiný prospěch, ledaže jsou nepatrné hodnoty a mají vztah k jimi vykonávané odborné činnosti“.

[32] Podle § 8a odst. 1 písm. k) zákona o regulaci reklamy se právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako šířitel „poruší zákaz nabízet, slibovat nebo poskytovat dary nebo jiný prospěch podle § 5b odst. 4“ téhož zákona.

[33] Citovaná zákonná ustanovení vychází z čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES, který stanoví, že „[v] rámci propagace léčivých přípravků určené osobám způsobilým je předepisovat nebo vydávat smí být dodány, nabídnuty nebo přislíbeny takovým osobám dary, peněžité výhody nebo věcný prospěch pouze tehdy, mají-li zanedbatelnou hodnotu a význam pro lékařskou či lékárenskou praxi“ (v anglickém znění směrnice jsou „odborníci“ označeni jako „persons qualified to prescribe or supply medicinal products“). Směrnice 2001/83/ES přitom tyto osoby nijak podrobněji nedefinuje, podmínky pro vydávání léčivých přípravků nejsou na unijní úrovni harmonizovány (srov. také rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 6. 2012, *Caronna*, C-7/11, bod 43).

[34] Ke směrnici 2001/83/ES již byla podána řada předběžných otázek, a Soudní dvůr tak měl příležitost se vyjádřit i k reklamě na léčivé přípravky. V rozsudku ze dne 8. 11. 2007, *Ludwigs-Apotheke*, C-143/06, Sb. rozh., s. I-9623, se zabýval reklamou spočívající v zasílání seznamů a ceníků léčivých přípravků neschválených v Německu *lékárnám* (srov. bod 15 rozsudku). Soudní dvůr mezi lékárnou a lékárníkem nerozlišoval, nad rozdílem mezi těmito pojmy se nepozastavil.

[35] Dále se Soudní dvůr v rozsudku ze dne 22. 4. 2010, *Association of the British Pharmaceutical Industry*, C-62/09, Sb. rozh., s. I-3603, zabýval přímo ve vztahu k čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES státními pobídkovými programy zaměřenými na „lékařské ordinace“. Opět se nijak nepozastavoval nad tím, že se položená otázka týkala pobídkového programu zaměřeného na lékařské ordinace, a nikoliv přímo lékaře či lékárníky. Uvedl, že „[p]latby hrazené ordinacím praktických lékařů zvyšují příjmy, které těmto ordinacím plynou z poskytovaných konzultací, a jejich konečnými příjemci jsou praktičtí lékaři, kteří se podílejí na zisku těchto ordinací“ (bod 19 rozsudku; Soudní dvůr vyloučil dopad čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES na státní pobídkové programy z jiných důvodů).

[36] Z výkladu Soudního dvora tedy nelze dovodit, že by se čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES na *lékárny* provozované osobami fyzickými i právnickými neměl nebo nesměl použít. Přístup Soudního dvora odpovídá i účelu uvedené směrnice, kterým je ochrana veřejného zdraví (mj. bod 2 preambule směrnice). Rovněž odpovídá účelu ustanovení směrnice upravujících reklamu na léčivé přípravky, která mají zajistit, aby propagace léčivých přípravků neohrožovala veřejné zdraví nebo bezpečnost spotřebitelů. Cílem čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES přitom je zachovat nezávislost a objektivitu osob oprávněných předepisovat nebo vydávat léčivé přípravky (bod 50 preambule této směrnice; srov. stanovisko generálního advokáta Nila Jääskinena ve věci *Association of the British Pharmaceutical Industry*). Výklad, který by umožnil snadné obcházení čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES, by byl v rozporu s popsány účely. Výše uvedené je určující i pro výklad vnitrostátní úpravy, která směrnicí provádí.

[37] Výkladu směrnice 2001/83/ES, který pod osoby oprávněné předepisovat nebo vydávat léčivé přípravky nezahrnuje výhradně lékaře či lékárníky, nasvědčuje i zahraniční literatura. Uvádí, že osoby oprávněné předepisovat nebo vydávat léčivé přípravky zahrnují „osoby a zaměstnance takových osob, které

v rámci své profese nebo podnikání mohou podle zákona předepisovat, prodávat nebo vydávat [...] léčivé přípravky“ (Appelbe, G. E.; Wingfield, J. *Dale and Appelbe's Pharmacy and Medicines Law*. 10. vyd. Londýn : Pharmaceutical Press, 2013, s. 65).

[38] Nejvyšší správní soud jako soud tzv. poslední instance, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky, hodnotil, zda je třeba vznést předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Vycházel přitom z článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a navažující judikatury. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, Sb. rozh., s. 3415, již vyložil, že pouhá skutečnost, že určitý soud je soudem posledního stupně, neznamená, že je povinen automaticky předkládat Soudnímu dvoru všechny případy, kde se vyskytuje právo EU. Stejně tak ani pouze to, že jeden z účastníků soudního řízení namítá spornost výkladu evropského práva, nutně neznamená, že soud členského státu musí položit předběžnou otázku.

[39] Závěry uvedeného rozsudku jsou pro určení povinnosti soudu posledního stupně předložit předběžnou otázku klíčové a lze je shrnout tak, že tato povinnost je dána vždy, ledaže:

a) otázka unijního práva není relevantní pro řešení daného případu, nebo

b) existuje judikatura Soudního dvora k dané otázce, která již byla vyložena, tzv. *acte éclairée*, nebo

c) výklad a správná aplikace unijního práva jsou natolik zjevné, že nedávají prostor pro žádné důvodné pochybnosti, tzv. *acte clair*.

[40] Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr ve výše zmíněných rozsudcích nepovažoval širší výklad spojení „osoby způsobilé předepisovat nebo vydávat léčivé přípravky“ za sporný, neshledal Nejvyšší správní soud za nutné, aby položil předběžnou otázku. Výklad spojení je s ohledem na účely úpravy jednoznačný a současně k němu existuje, byť nepřímou, judikatura Soudního dvora.

[41] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval tím, zda lze i z české právní úpravy do

vodit, že osobou oprávněnou léčivé přípravky předepisovat nebo vydávat (odborníkem) je i lékárná. Unijní úprava definici těchto osob neobsahuje, jak již bylo zmíněno výše (bod [33]).

[42] Zákon o regulaci reklamy v § 2a původně (až do 31. 3. 2012) v poznámce pod čarou odkazoval na zákon o péči o zdraví lidu, zákon o zdravotní péči a zákon o léčivech z roku 1997. Již zrušený zákon o péči o zdraví lidu v § 20 odst. 1 větě druhé stanovil, že „[l]éčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely nemocnému vydá na lékařský předpis lékárná nebo jiné zařízení k tomu určené“. Zrušený zákon o léčivech z roku 1997 v § 48 odst. 2 vyjmenovával osoby oprávněné vydávat léčivé přípravky v lékárnách a v § 49 upravujícím výdej léčivých přípravků v lékárně ukládal další povinnosti lékárně.

[43] Nyní účinný zákon o léčivech z roku 2007 v § 82 odst. 2 upravuje vydávání léčivých přípravků v lékárnách a dalších zařízeních přesně stanovenými (fyzickými) osobami, v lékárnách se přitom jedná o farmaceuty a farmaceutické asistenty. Přitom je třeba připomenout, že farmaceuti mohou, ale nemusí, být současně i provozovatelem lékárně (srov. bod [29] tohoto rozsudku). V § 82 odst. 3 stanoví zákon o léčivech z roku 2007 další povinnosti „provozovatelům oprávněným k výdeji podle odstavce 2“. V § 82 odst. 4 zákon o léčivech z roku 2007 upravuje povinnosti lékárně, „pokud [...] vydává léčivé přípravky jiným lékárnám nebo poskytovatelům lůžkové péče“.

[44] Starší i nová úprava tak sice vymezila konkrétní fyzické osoby, které v lékárně mohou vydávat léčivé přípravky, současně však stanovila povinnosti související s výdejem léčivých přípravků samotným lékárnám. Do značné míry tak lékárná a konkrétní fyzické osoby oprávněné k výdeji léčivých přípravků směřuje. Nelze z ní jednoznačně dovodit, že by osobou oprávněnou k výdeji léčivých přípravků mohla být jen konkrétní fyzická osoba, a nikoli lékárná jako právnická osoba. Jakkoli je takový postup zákonodárce z legislativně technického hlediska nevhodný, do značné míry odpovídá vnímání společnosti i vnímá-

ní právnických osob dle teorie fikce zdůrazněné v § 20 občanského zákoníku z roku 2012.

[45] Právě s uvědoměním, že právnické osoby jsou fiktivními útvary, je zřejmé, nako-lik byl postup stěžovatelky účelový. Nabízela-li dary formálně *lékárnám* jako (v některých případech) právnickým osobám, nemohla svou činnost *zaměřovat* pouze na tyto fiktivní entity ani přímo *jim* nabízet, slibovat či předávat dary. S přihlédnutím k § 79 odst. 6 zákona o léčivech z roku 2007, podle něhož musí každá lékárná mít ustanoveného nejméně jednoho vedoucího lékárníka, je zaměření postupu stěžovatelky na *odborníky* zjevné. Tato úvaha rovněž odpovídá i citované úvaze Soudního dvora v rozsudku *Association of the British Pharmaceutical Industry*, podle něhož jsou konečnými příjemci plateb hrazeným lékařským ordinacím samotní lékaři (srov. bod [35] tohoto rozhodnutí).

[46] Nadto lze i ze samotného zákona o regulaci reklamy dovodit, že pojem „*odborník*“ neomezuje pouze na konkrétní fyzické osoby oprávněné k předepisování nebo výdeji léčivých přípravků. Uvedený zákon totiž v § 8a odst. 4 písm. c) upravuje správní delikt *právnických nebo podnikajících fyzických osob*, které *vyžadují* nebo *přijímají* v souvislosti s reklamou humánních léčivých přípravků výhody, které jsou zakázané podle § 5b odst. 4 nebo které jsou v rozporu s § 5b odst. 5 téhož zákona. Stěžovatelka tvrdila, že podle tohoto ustanovení nemají být trestáni odborníci, ale prostředníci mezi farmaceutickou společností a odborníkem. Ti by pak dle stěžovatelky nesměli *vyžadovat* nebo *přijímat* výhody.

[47] Není však představitelné, jak by mohl být podle § 8a odst. 4 písm. c) zákona o regulaci reklamy postížen prostředník, který by určitou výhodou přijal a žádnému odborníkovi dále neposkytl. Pak by taková výhoda nebyla zaměřena na odborníky a nebyla by ani zakázanou výhodou podle § 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Pokud by tedy ustanovení dopadalo výhradně na prostředníky mezi farmaceutickými společnostmi a odborníky, skutková podstata spočívající v *přijímání* výhod by nemohla být nikdy naplněna. I proto

je nepochybné, že především mají být podle § 8a odst. 4 písm. c) zákona o regulaci reklamy postihováni právě odborníci, jsou-li právníckými nebo podnikajícími fyzickými osobami, kteří by zakázané výhody vyžadovali či přijímali. Současně platí, že na ty odborníky, kteří jsou nepodnikajícími fyzickými osobami, dopadá sankční ustanovení § 8 odst. 3 zákona o regulaci reklamy upravující *přestupky* těchto osob.

[48] Ačkoli tedy lékárna jako právnícká osoba bude osobou oprávněnou k výdeji léčivých přípravků z logiky věci vždy zprostředkovaně, lze uzavřít, že je odborníkem ve

smyslu § 2a zákona o regulaci reklamy. Pokud stěžovatelka nabízela, slibovala nebo poskytovala v souvislosti s reklamou na léčivé přípravky dary lékárnám, aniž by dary byly nepatrné hodnoty a měly vztah k odborné činnosti lékáren, dopustila se správního deliktu podle § 8a odst. 1 písm. k) zákona o regulaci reklamy. Tento závěr přitom respektuje výše popsané účely unijní úpravy a neumožňuje snadné obcházení zákazu obsaženého v čl. 94 odst. 1 směrnice 2001/83/ES i § 5b odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Takové obcházení by bylo o to zjevnější, že i vnitrostátní předpisy mezi lékárnou a lékárníkem důsledně nerozlišují. (...)

3314

Státní památková péče: zrušení prohlášení věci za kulturní památku

k § 3, § 8 a § 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 189/2008 Sb., č. 307/2008 Sb., č. 142/2012 Sb. a nálezu Ústavního soudu č. 240/2005 Sb.^{*)}

I. Žádost o zrušení prohlášení věci za kulturní památku podle § 8 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, není opravným prostředkem proti rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku podle § 3 téhož zákona. Prostřednictvím tohoto postupu lze zrušit památkovou ochranu do budoucna, pokud nastaly mimořádně závažné okolnosti, které odůvodňují změnu původně přiznaného statusu. Nelze jím však přezkoumat zákonnost původního rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku.

II. Nedostatky procesních záruk při prohlášení věci za kulturní památku v době, kdy byla účinná protiústavní výluka správního řízení (§ 44 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění účinném do 17. 6. 2005), se nemohou dotknout práv osoby, která nebyla účastníkem takového řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, čj. 8 As 133/2014-51)

Prejudikatura: č. 375/2004 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1629/2008 Sb. NSS, č. 2066/2010 Sb. NSS a č. 2837/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 240/2005 Sb., č. 228/2007 Sb., č. 36/1994 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 35/94) a č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06).

Věc: Společnost s ručením omezeným Adolf Loos Apartment and Gallery proti Ministerstvu kultury o zrušení prohlášení věci za kulturní památku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Spor mezi účastníky řízení se týkal památkové ochrany obrazu malíře Františka Kupky Tvar modré. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 5. 1997 prohlásil za kulturní památku „kon-

volut děl moderního umění“, jejichž seznam byl uveden v přílohách rozhodnutí. V příloze č. 1 nazvané „Seznam obrazů Františka Kupky“ byl pod položkou č. 10 uveden obraz:

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 303/2013 Sb.

„*Tvar modré, (1913–24), olej, plátno, 73 × 60 cm, NG VO 44 (O 2144)*“.

Rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012 žalovaný zamítl žádost žalobkyně o zrušení prohlášení předmětného obrazu za kulturní památku, podanou podle § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči.

Rozklad žalobkyně zamítla ministryně kultury rozhodnutím ze dne 18. 12. 2012.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 1997 a rozhodnutí ministryně kultury ze dne 18. 12. 2012 žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 25. 6. 2014, čj. 10 A 38/2013-79, odmítl žalobu proti rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 pro opožděnost a zamítl žalobu proti rozhodnutí ze dne 18. 12. 2012.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že postupovala správně, pokud podala návrh na zrušení původního rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 podle § 8 zákona o státní památkové péči, nikoliv žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu z roku 2004. Ostatní typy návrhů mají před určovací návrhem přednost (§ 142 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Správní orgán měl nejprve vyřešit, zda předmětné rozhodnutí existuje, nebo zda je nicotné. Kromě toho námitky stěžovatelky nesměřovaly pouze k nicotnosti. Jejím záměrem byl nejen přezkum právních účinků rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997, ale i přezkum důvodů, které vedly k prohlášení předmětného obrazu za národní památku. Pokud by stěžovatelka podala pouze žádost o určení právního vztahu, správní orgán by nemohl přezkoumat důvody vydání rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997.

Stěžovatelka považovala za nedostatečné, pokud se městský soud vypořádal s námitkou nicotnosti rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 stručně a nad rámec nezbytného odůvodnění. Soud se měl důkladněji zabývat formálními a materiálními náležitostmi rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997, a to v kontextu namítané nicotnosti i dalších námitkách týkajících se podmínek pro prohlášení věci za národní památku.

Dále stěžovatelka namítla, že návrh na prohlášení obrazu za kulturní památku i rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 hovořily o jakémisi „*konvolutu*“ děl moderního umění. Takový pojem ovšem zákon nezná, rozhodnutí tedy obsahovalo výraz, který neměl v daném kontextu žádný obsah. Městský soud se pouze shodl s žalovaným na běžném významu tohoto pojmu, aniž by bylo zřejmé, jak k takovému etymologickému výkladu dospěl. Odkaz na Wikipedii není možné považovat za relevantní zdroj.

I pokud by stěžovatelka připustila, že „*konvolutem*“ byl míněn soubor obrazů, městský soud neobjasnil, zda je konvolut národní památkou pouze jako soubor, nebo zda jednotlivá díla, jimiž je tvořen, nesou automaticky a samostatně také označení národní památka. Podle stěžovatelky není posledně uvedená možnost správná. Samotný soubor je totiž sám o sobě autorským dílem ve smyslu § 2 odst. 5 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon). Rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 by mohlo svým výrokem nanejvýš označit za národní památku kombinaci výběru děl. V teoretické rovině by bylo možné uvažovat o národní památce, kterou by tvořilo jen uspořádání samostatných děl, jakožto tvůrčí výsledek činnosti Jindřicha Waldese a jeho tzv. Waldesovy sbírky, která splňuje znaky autorského díla. Samostatná díla však existují nezávisle na souboru.

Dále se stěžovatelka domnívala, že každý obraz může být nazván „*Tvar modré*“. Výrokem dotčená věc musí být identifikovatelná způsobem nevzbuzujícím pochybnosti a vylučujícím záměnu. Výraz „*konvolut*“ ve spojení s označením obrazu podle přílohy rozhodnutí vyvolává pochybnosti, v jejichž důsledku ani žalovaný nebyl schopen odpovědět na e-mailové dotazy stěžovatelky týkající se statusu předmětného obrazu. Rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 je neurčité, neúčinné a není ani vykonatelné. Neurčitost předmětného rozhodnutí způsobuje jeho nicotnost. Pouhý odkaz na seznam v příloze rozhodnutí, kde je uveden text: „*Tvar modré, (1913–24), olej, plát-*

no, 73 × 60 cm“, není dostatečně přesným vymezením uměleckého díla, protože mohla být pořízena fotodokumentace. Rozhodnutí je zjevně vnitřně rozporné, protože nepřesně vymezuje předmět správního řízení.

V podání odeslaném soudu dne 7. 11. 2014 stěžovatelka doplnila kasační stížnost o námitku protiústavnosti zákona o státní památkové péči, již spatřovala v zásahu do vlastnického práva majitele věci, která byla prohlášena za kulturní památku.

Stěžovatelka nesouhlasila se závěry městského soudu týkajícími se posouzení souladu zákona o státní památkové péči s ústavním pořádkem. Městský soud se s touto otázkou nevypořádal dostatečně, jeho závěry byly nepodložené a nesprávné. Za účelem jejich vyvrácení stěžovatelka nastínila právní úpravu ochrany kulturních památek ve Spojeném království, Francii, Nizozemsku a Kanadě. Poukázala také na právo na volný pohyb zboží v rámci vnitřního trhu Evropské unie a nařízení č. 3911/92/EHS o vývozu kulturních statků^{*)}, které podmiňuje vývoz udělením povolení.

Zásadní nedostatky zákona o státní památkové péči spočívaly podle stěžovatelky v tom, že 1. zákon nedefinuje s přesností požadovanou v právním státě, co je kulturní památka, ale uvádí jen floskule zřetelně rezonující ideologií totalitního státu, 2. zákon nedefinuje postup, jak k určení kulturní památky dospět, a 3. omezení vlastníka věci prohlášené za kulturní památku není nijak účinně kompenzováno, protože „náhrada“ je vymezena pouze vágně.

V aktuálním znění zákona o státní památkové péči se oproti předchozí totalitní verzi změnilo pouze technické detaily, lze jej proto označit za pozdně komunistický. Přežívá zde myšlenka privilegované třídy občanů, označovaných jako pracující, v jejichž prospěch stát vynakládá úsilí. Neprivilegovaní jsou ovšem nepracující, tedy vlastníci věci, které mají být prohlášeny za kulturní památku. O jejich zájmy se zákon nezajímá a nepřiznává jim žádnou možnost přezkumu omezení

jejich vlastnického práva. Jedná se o jasný důkaz přežívající bolševické představy o státu, který má jakousi politicko-organizátorskou a kulturně výchovnou funkci. Představa, že by stát měl usilovat nejen o péči o kulturní památky a jejich zachování, ale dokonce i o jejich zpřístupňování, vede k čím dál hlubším zásahům do vlastnického práva. Celá myšlenka, na níž je zákon postaven, je protiústavní, protože je komunistická a vychází z předpokladu, že vše, co je ve státě, patří pracujícímu lidu. Nadměrná adorace tzv. kulturní hodnoty věci vede podle stěžovatelky k ignorování základního principu – vlastnictví.

Zákon o státní památkové péči podmiňuje vystavení kulturní památky v zahraničí, její zapůjčení nebo vyvezení do zahraničí povolením žalovaného. Uvedená omezení vlastnického práva jsou kompenzována pouze formálně. Vlastník obrazu visícího v jeho soukromí nebude s největší pravděpodobností navrhované náhrady potřebovat. Bezplatná odborná pomoc, např. aby „odborník“ domaloval část poškozeného obrazu, je velmi směšnou nabídkou.

Stěžovatelka považovala za formalistický argument městského soudu, podle kterého vlastnictví nesmí být v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Soud se nezabýval tím, co konkrétně mělo být v posuzované věci chráněným obecným zájmem. Hovořil pouze o ochraně kulturních památek, které ale nikdo neohrožuje. Navíc v posuzované věci taková ochrana ani neexistuje. Vlastník není povinen nikomu a nikdy věc ukazovat, půjčovat, předložit ke kontrole nebo předvést jednou za rok pracujícím. Je proto otázkou, jaký veřejný zájem na takové památce může být, pokud ji pracující nikdy neuvidí. Ústavností zákona o státní památkové péči a jeho dopady do vlastnického práva se Ústavní soud dosud nezabýval, městský soud měl proto postupovat obezřetněji a neměl odkázat pouze na rozhodnutí v podobných případech. Závěrem stěžovatelka poznamenala, že v posuzované věci nastala situace prohlubující

^{*)} S účinností od 2. 3. 2009 nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků.

cí historickou křivdu způsobenou rodině Jindřicha Waldese (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, čj. 10 A 16/2014-49).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...)

Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 1997

[20] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu ve všech jeho výrocích. Proti výroku II. o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 1997 však nevznesla žádné námitky a závěr o opožděnosti žaloby nijak nevyvrátila. Argumenty vztahujícími se k rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 1997 stěžovatelka brojila pouze proti jeho tvrzené neurčitosti a nicotnosti (viz dále), nikoliv proti důvodu odmítnutí žaloby městským soudem. Kasační stížnost proti výroku II. napadeného rozsudku tedy byla zjevně nedůvodná a Nejvyšší správní soud neshledal ve vztahu k předmětnému výroku žádnou vadu, jíž by se musel zabývat z úřední povinnosti (ke lhůtě pro podání žaloby na vyslovení nicotnosti viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS).

[21] S ohledem na odmítnutí žaloby na vyslovení nicotnosti rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 nemohla být důvodnou námitka, že se městský soud zabýval nicotností předmětného rozhodnutí pouze stručně a nad rámec nezbytného odůvodnění.

Rozhodnutí ministryně kultury ze dne 18. 12. 2012

[22] V řízení podle § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči žalovaný může zrušit prohlášení věci za kulturní památku z „*mimořádně závažných důvodů*“, a to na žádost vlastníka kulturní památky nebo organizace, která na zrušení prohlášení věci za kulturní památku prokáže právní zájem, nebo z vlastního podnětu.

[23] Použitím slova „*může*“ dal zákonodárce žalovanému při rozhodování o zrušení prohlášení věci za kulturní památku možnost správního uvážení. V případě správního uvážení má správní orgán ve stanovených hranicích volný prostor k úvaze a rozhodnutí, protože zákon nespojuje s existencí určitého stavu jednoznačně pouze jediný právní následek (blíže viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004-72, č. 375/2004 Sb. NSS, ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109, a ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 56/2007-151). Z povahy rozhodnutí vydaného na základě správního uvážení pak vyplývá také omezený rozsah soudního přezkumu (blíže viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 15/2007-106, č. 2066/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 6. 2013, čj. 1 Afs 1/2013-47, nebo náleze Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07).

[24] Je-li řízení podle § 8 odst. 1 zákona o státní památkové péči zahájeno na žádost, důkazní břemeno vztahující se k existenci mimořádně závažných důvodů pro zrušení památkové ochrany nese žadatel. Právě neprokázání „*mimořádně závažných důvodů*“ bylo rozhodným důvodem pro zamítnutí žádosti stěžovatelky o zrušení prohlášení věci za kulturní památku, následně také rozkladu i žaloby. Ani v kasační stížnosti však stěžovatelka neuvedla žádné mimořádně závažné okolnosti odůvodňující zrušení prohlášení předmětného obrazu za kulturní památku a s rozhodnými závěry žalovaného a městského soudu v tomto ohledu nepolemizovala. Námitky směřovaly převážně proti původnímu rozhodnutí o prohlášení obrazu za kulturní památku ze dne 7. 5. 1997.

[25] Jakkoliv si při posouzení důvodnosti žádosti o zrušení prohlášení za kulturní památku musí správní orgán nejprve ujasnit, zda zde rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku existuje, žalovanému nelze v posuzované věci vytknout, že by tak neučinil. Zejména rozhodnutí o rozkladu se podrobně vypořádalo se všemi námitkami, jimiž se stěžovatelka snažila prokázat neexistenci,

resp. nicotnost původního rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997. Skutečnost, že se stěžovatelka s důvody napadených rozhodnutí neztotožňuje, neznamená, že tyto důvody nejsou dostatečné pro závěr, k němuž žalovaný, příp. posléze městský soud dospěli.

[26] Na námitce nicotnosti rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 stěžovatelka setrvala i v kasační stížnosti, oproti předchozímu řízení ji omezila pouze na tvrzení, že nicotnost byla způsobena neurčitým označením předmětu řízení, protože nebyla připojena fotodokumentace a protože rozhodnutí o prohlášení obrazu za kulturní památku použilo pojem „*konvolut*“ děl moderního umění. Tyto námitky nemohly být *prima facie* úspěšné.

[27] Nicotnost představuje zvláštní kategorii vad správních rozhodnutí, které jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotnost je ve své podstatě nejzávažnějším typem nezákonnosti, proto nezákonnost i nicotnost mohou být způsobeny typově stejnými vadami a hranice mezi nimi může být neostrá. Je proto třeba podle konkrétních skutkových okolností posoudit, zda určitý nedostatek správního rozhodnutí způsobuje „*pouze*“ jeho nezákonnost, nebo se jedná o nedostatek natolik závažný, že povede k nicotnosti daného aktu.

[28] Byť může být nicotnost způsobena i neurčitostí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS), muselo by se jednat o neurčitost značné intenzity, která by odůvodňovala, aby na předmětné rozhodnutí bylo nahlíženo, jako by nebylo nikdy vydáno.

[29] Takto závažné nedostatky rozhodnutí o prohlášení obrazu za kulturní památku stěžovatelka netvrdila, a tím méně prokázala. Ve shodě s městským soudem Nejvyšší správní soud považuje za naprosto dostatečné, byl-li předmětný obraz popsán v příloze č. 1 rozhodnutí nazvané „*Seznam obrazů Františka Kupky*“ jako: „*Tvar modré, (1913–24), olej, plátno, 73 × 60 cm, NG VO 44 (O 2144)*“, přičemž na předmětnou přílohu jako na nedílnou součást rozhodnutí žalovaný odkázal

ve výroku. Z pouhého nepřipojení fotodokumentace, byť bylo pravděpodobně možné, nelze dovést neurčitost označení předmětného obrazu dosahující hranice nezákonnosti, natož nicotnosti.

[30] Pojem „*konvolut*“, který podle stěžovatelky neměl zákonnou definici, žalovaný vysvětlil v samotném rozhodnutí o prohlášení obrazu za kulturní památku: „*Jde o soubor 37 obrazů*“. Ani použití tohoto pojmu proto nezpůsobilo neurčitost, či dokonce nicotnost předmětného rozhodnutí. Jakkoliv lze mít obecně pochybnosti o věrohodnosti a úplnosti informací obsažených ve Wikipedii, která je webovou encyklopedií s otevřeným obsahem, odkaz městského soudu na heslo „*konvolut*“ ve Wikipedii byl pouze podpůrný. Městský soud vyšel při posouzení obsahu předmětného pojmu především ze znění rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997, které nedávalo pochyb o tom, že „*konvolut*“ znamená soubor.

[31] Městský soud nebyl povinen objasnit, zda jednotlivá díla, jimiž je tvořen soubor prohlášený za kulturní památku, nesou sama o sobě také status kulturní památky, či zda je soubor sám o sobě autorským dílem, protože takové námitky stěžovatelka v žalobě nevznesla. Městský soud byl oprávněn a povinen přezkoumat napadená rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Uvedené námitky bezpochyby nepatří mezi vady, jimiž by se soud musel zabývat z úřední povinnosti, městský soud proto nebyl povinen vyjádřit se k těmto otázkám nad rámec žaloby. Předmětnými námitkami se nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud pro jejich nepřipustnost (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Dále stěžovatelka nedůvodně vytkla městskému soudu, že ji odkázal na řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu z roku 2004. Řízení o určení právního vztahu má sice subsidiární povahu a správní orgán jej nezahájí, může-li otázku vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu řešit v rámci jiného správního řízení (příp. může-li o jeho vzniku, trvání nebo zániku vydat osvědčení), sporná otázka však nemůže být řešena v „*jiném řízení*“ ve smyslu druhého odstavce citovaného ustanovení,

nelze-li „jiné řízení“ vést pro marné uplynutí lhůt k jeho zahájení. Lhůta pro uplatnění opravných prostředků proti rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 již bez jakýchkoliv pochybností uplynula (k možnosti opravných prostředků proti rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 podle tehdy účinné právní úpravy viz s. 8 rozsudku městského soudu).

[33] Řízení podle § 8 zákona o státní památkové péči není opravným prostředkem proti rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku. Prostřednictvím tohoto postupu lze zrušit památkovou ochranu pouze do budoucna, pokud nastaly mimořádně závažné okolnosti, které odůvodňují změnu původně přiznaného statusu. Nelze jím však přezkoumat zákonitost původního rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku ani důvody, na nichž stojí (srov. přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 3 As 26/2008-72).

[34] Na tuto skutečnost upozornil stěžovatelku již městský soud, stěžovatelka ovšem setrvala na stanovisku, že postup podle § 8 zákona o státní památkové péči byl namístě právě proto, aby žalovaný mohl přezkoumat důvody původního rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997. Stěžovatelka však nenabídla žádné argumenty, pro které by se soud měl odchýlit od svého dříve vysloveného názoru o nemožnosti věcného přezkumu rozhodnutí o prohlášení věci za kulturní památku v řízení podle § 8 zákona o státní památkové péči.

[35] Zbývající námitky byly opožděné. Stěžovatelka podala v zákonné lhůtě dvou týdnů od doručení rozsudku městského soudu pouze blanketní kasační stížnost, Nejvyšší správní soud ji proto vyzval usnesením ze dne 21. 8. 2014, čj. 8 As 133/2014-14, k odstranění vad kasační stížnosti a stanovil jí k tomu lhůtu jednoho měsíce od doručení předmětného usnesení v souladu s § 106 odst. 3 s. ř. s. Předmětné usnesení bylo zástupci stěžovatelky doručeno dne 25. 8. 2014, posledním dnem lhůty pro doplnění důvodů kasační stížnosti tak byl čtvrtek 25. 9. 2014 (§ 40 odst. 2 s. ř. s.). Jen v této lhůtě stěžovatelka mohla rozšířit důvody kasační stížnosti. Stěžovatelka doplnila kasační stížnost ve stanovené lhůtě podá-

ním odeslaným datovou schránkou dne 24. 9. 2014. Tyto námitky soud vypořádal výše. Následně podáním odeslaným datovou schránkou dne 7. 11. 2014 stěžovatelka doplnila kasační stížnost o námitky shrnuté výše. Tyto námitky neměly předobraz v doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 9. 2014, a nerozvíjely tak argumenty uplatněné stěžovatelkou ve lhůtě podle § 106 odst. 3 s. ř. s. ani nereagovaly na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti. Jednalo se o zcela samostatné kasační body, v nichž stěžovatelka nově namítla protiústavnost zákona o státní památkové péči a nepřiměřené omezení vlastnického práva. Po uplynutí lhůty pro doplnění kasační stížnosti však již stěžovatelka nebyla oprávněna tyto nové námitky vznést.

[36] S ohledem na opožděnost námitek týkajících se rozporu s ústavním pořádkem by se soud musel zabývat protiústavností zákona o státní památkové péči z úřední povinnosti pouze tehdy, pokud by ji shledal. V takovém případě by soud byl povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložit věc Ústavnímu soudu, příp. by nemohl použít zákonné ustanovení, bylo-li by již v minulosti shledáno Ústavním soudem protiústavním a jeho použití by v konkrétní věci znamenalo porušení ústavně zaručeného základního práva jednotlivce (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07, č. 228/2007 Sb., odst. [19]). Ani jedna z popsaných situací ovšem v posuzované věci nastala. Soud se proto zabýval otázkou protiústavnosti pouze v nezbytně nutném rozsahu a nevyjádřil se ke každé dílčí námitce stěžovatelky vyjádřené v podání ze dne 7. 11. 2014.

[37] Nejvyšší správní soud si je vědom, že Ústavní soud zrušil nálezem ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb., § 44 zákona o státní památkové péči v části, která vylučovala použití správního řádu z roku 1967 na řízení o prohlášení věci za kulturní památku podle § 3 téhož zákona. Rozhodnutí ze dne 7. 5. 1997 bylo vydáno v době, kdy byla tato protiústavní vyluka správního řízení účinná, Nejvyšší správní soud však neshledal, že by se tato skutečnost mohla dotknout základních práv současného vlastníka nebo stěžovatelky.

[38] Ze samotné existence rozporu určitého zákonného ustanovení s ústavním pořádkem nelze bez dalšího předpokládat, že jeho použitím v konkrétní věci došlo k porušení ústavně zaručeného základního práva (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, č. 159/2006 Sb. ÚS: „*Z vyhovění návrhu na zrušení právního předpisu nelze automaticky usuzovat též na vyhovění samotné ústavní stížnosti. Není možné zcela vyloučit – byť výjimečnou situací – kdy i po zrušení napadeného ustanovení právního předpisu Ústavní soud ústavní stížnost jako nedůvodnou zamítne, neboť shledá, že v konkrétním případě zrušené ustanovení nezasáhlo ústavně chráněná základní práva stěžovatele.*“).

[39] Nedostatky procesních záruk při prohlášení předmětného obrazu za kulturní památku v roce 1997 se mohly dotknout práv tehdejšího vlastníka obrazu MUDr. Huga P., nemohly však zasáhnout do základních práv současného vlastníka. Ten koupil obraz, který již měl status kulturní památky, s nímž byla spojena práva a povinnosti vyplývající ze zákona o státní památkové péči (z rozhodnutí ministryně kultury ze dne 18. 12. 2012 vyplývá, že současný vlastník koupil obraz v roce 2005). Koupě obrazu nemohla mít za následek, že by současný vlastník vstoupil zpětně do procesních práv původního vlastníka vztahujících se k řízení, které bylo pravomocně ukončeno v roce 1997. Skutečnost, zda si byl současný vlastník vědom statusu kulturní památky při koupi obrazu, je otázkou soukromoprávního vztahu mezi prodejcem a kupujícím.

[40] Dále Nejvyšší správní soud považuje za podstatné, že Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/04 nijak nezpochybil institut prohlášení věci za kulturní památku jako takový. Z odůvodnění nálezu i ze skutečnosti, že Ústavní soud stanovil účinnost nálezu od jeho vyhlášení, lze dovodit, že neměl v úmyslu zbavit památkové ochrany všechny

movité či nemovité věci, které byly do té doby prohlášeny za kulturní památky. Naopak Ústavní soud zdůraznil odlišné posouzení hmotného a procesního práva z pohledu ústavního pořádku a otázku nedostatků procesních záruk výslovně odlišil od nálezu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, č. 36/1994 Sb. ÚS. V citovaném nálezu Ústavní soud potvrdil, že hmotněprávní ustanovení zakládající ochranu kulturních památek jsou v souladu s ústavním pořádkem a nezasahují nepřiměřeným způsobem do vlastnického práva zaručeného článkem 11 Listiny základních práv a svobod.

[41] Stěžovatelkou tvrzený zásah do vlastnického práva v důsledku omezujících povinností vyplývajících ze zákona o státní památkové péči je proto třeba odmítnout, stejně jako její tvrzení, že se Ústavní soud dosud nezabýval ústavností zákona o státní památkové péči a jeho dopady do vlastnického práva.

[42] Pouze pro úplnost soud doplňuje, že tvrzení stěžovatelky o prohloubení historické křivdy způsobené rodině Jindřicha Waldese a srovnání s věcí posuzovanou Městským soudem v Praze v citovaném rozsudku čj. 10 A 16/2014-49 je nepřipadné. V citované věci byly obrazy žalobci vydány jako osobě oprávněné podle § 3 zákona č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem. Žalobce byl synem původního vlastníka, jemuž byly obrazy zabaveny. Městský soud shledal existenci „*mimořádně závažných důvodů*“ ve smyslu § 8 zákona o státní památkové péči v tom, že smyslu restituce jakožto nápravy majetkové křivdy by nemohlo být dosaženo jen formálním vydáním obrazů do vlastnictví žalobce, ale teprve tehdy, pokud se věci budou moci dostat do skutečné dispozice žalobce žijícího v zahraničí. V nyní posuzované věci je situace zcela odlišná. Současný vlastník není v žádném příbuzenském vztahu k rodině Jindřicha Waldese, nemůže se proto dovolávat křivdy, která jí byla způsobena.

Pobyt cizinců: správní vyhoštění

k § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 161/2006 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, lze uložit za opakované porušení v zásadě jakéhokoli právního předpisu či předpisů, ovšem jen za podmínky, že povaha takového opakovaného jednání cizince bude v konkrétním případě natolik nebezpečná veřejnému zájmu, veřejnému pořádku či jiným obecně chráněným významným hodnotám, že přiměřenou reakcí na toto jednání bude správní vyhoštění. Uvedené ustanovení tedy vychází ze zásady, že jednání cizinců má být posuzováno přísně individuálně, nikoli paušálně či formalisticky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 2 Azs 98/2015-37)

Věc: Pham Duc H. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalované.

Dne 18. 3. 2011 bylo se žalobcem zahájeno řízení o správním vyhoštění, které bylo usnesením Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy (správní orgán I. stupně) ze dne 27. 4. 2012 zastaveno pro nepřiměřenost, neboť žalobci byl prokázán pouze jednodenní neoprávněný pobyt na území České republiky bez cestovního dokladu a víza. Následně žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu; řízení o ní bylo usnesením zastaveno. Žalobce taktéž podal žádost o vízum za účelem stěpní pobytu dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Této žádosti ovšem vyhověno nebylo. Taktéž podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, nicméně toto řízení bylo zastaveno usnesením, které následně napadl odvoláním. Dne 27. 4. 2012 byl žalobci vydán výjezdní příkaz s platností od 1. 5. do 14. 5. 2012, který však nerespektoval.

Dne 14. 2. 2013 byla provedena pobytová kontrola, načež bylo zjištěno, že v době kontroly se žalobce na území České republiky nacházel bez oprávnění k pobytu. Dne 2. 9. 2013 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým žalobci uložil správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců a zároveň stanovil dobu 2 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států EU. Proti tomuto rozhodnutí po-

dal žalobce odvolání, o němž žalovaná dne 22. 1. 2014 rozhodla tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušila a věc vrátila správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení s odůvodněním, že se žalobce dopustil vytýkaného protiprávního jednání dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců, avšak nebyly dostatečně zjištěny skutkové okolnosti při aplikaci § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců.

Správní orgán I. stupně tedy opětovně vyleschl žalobce i jeho manželku, které se dne 18. 3. 2013 narodila dcera. Následně bylo taktéž požádáno o nové závazné stanovisko Ministerstva vnitra, Odboru azylové a migrační politiky, dle § 120a zákona o pobytu cizinců, ze kterého plyne, že vycestování do vlasti je možné. Poté správní orgán I. stupně rozšířil právní kvalifikaci ve věci o § 119 odst. 1 písm. b) bod 9, a tedy proti žalobci vedl řízení o správním vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 v souběhu s § 119 odst. 1 písm. c) bodem 2 zákona o pobytu cizinců.

Dne 2. 8. 2014 rozhodl správní orgán I. stupně o správním vyhoštění žalobce se současným uložením zákazu vstupu na území členských států EU na dva roky, neboť bylo prokázáno, že na území České republiky pobýval neoprávněně jeden den již v roce 2011

a následně pobýval neoprávněně od 15. 5. 2012 až do kontroly dne 14. 2. 2013, tedy dopustil se opakovaného porušování právních předpisů.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaná dne 12. 12. 2014 zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Jak správní orgán I. stupně, tak žalovaná došly k závěru, že toto rozhodnutí je přiměřené ve smyslu § 119a odst. 2 a § 174a zákona o pobytu cizinců.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který svým rozsudkem ze dne 11. 3. 2015, čj. 2 A 2/2015-50, žalobě vyhověl, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že žalobce byl vyhoštěn v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, neboť dle jeho názoru nebyly splněny podmínky stanovené § 119 odst. 1 písm. b) bodem 9 zákona o pobytu cizinců. Městský soud zaujal právní názor vyslovený již v rozsudku ze dne 6. 2. 2015, čj. 2 A 61/2014-24, kde uvedl, že podmínkou pro vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců je předcházející rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dle názoru městského soudu vzhledem k tomu, že žalobci před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo vydáno jiné rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které by žalobce nerespektoval, nebylo možné jeho jednání podřadit pod § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítala, že městský soud nezákonnou formou zůžil případy protiprávního jednání, které lze podřadit pod skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců, neboť toto ustanovení lze dle městského soudu aplikovat pouze na situace, kdy cizinci nerespektují předchozí rozhodnutí o správním vyhoštění vydané dle § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka uvedla, že § 119 odst. 1 písm. b) bod 9 zákona o pobytu cizinců by měl dopadat nejen na porušení zákona o pobytu cizinců, ale na porušení jiných práv-

ních předpisů, neboť z příslušného ustanovení neplyne, že by se mělo jednat toliko o porušení zákona o pobytu cizinců. Stěžovatelka poukázala na fakt, že pro případy, kdy zákonodárce chtěl postihnout porušování zákona o pobytu cizinců, uvedl v textaci zákona termín „*tento zákon*“ apod.

Stěžovatelka poukázala taktéž na skutečnost, že v některých případech jsou cizincům vydávána rozhodnutí o povinnosti opustit území ve smyslu § 50a zákona o pobytu cizinců, kdy není vydáváno rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě, že by bylo vydáno rozhodnutí o povinnosti opustit území a cizinec by tohoto nedbal, nebylo by možno vydat rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9. Stěžovatelka upozornila, že dle jejího názoru je výklad § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 takovým způsobem, jak učinil městský soud, zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona.

Podle stěžovatelky městský soud taktéž zcela nelogicky posoudil předchozí řízení před správními orgány, které bylo zastaveno pro nepřiměřenost, neboť o tom, že cizinec pobýval na území České republiky neoprávněně, nebylo pochyb. Pouze by bylo zcela nepřiměřené v řízení o správním vyhoštění cizince pokračovat. Stěžovatelka s názorem městského soudu nesouhlasila, neboť dle jejího názoru bylo protiprávní jednání žalobce řádně zjištěno i projednáno a pouze v důsledku nutnosti uplatnění díkce § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 174a tohoto zákona muselo být předchozí řízení zastaveno.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Městský soud však nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku. Výkladem § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém rozhodnutí ze

dne 11. 6. 2015, čj. 9 Azs 61/2015-54. Zákon o pobytu cizinců v § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 uvádí, že „Policie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států až na pět let, porušuje-li cizinec **opakovaně právní předpis, je-li vydání rozhodnutí o správním vyhoštění přiměřené porušení tímto předpisem stanovené povinnosti, nebo mařil-li výkon soudních nebo správních rozhodnutí**“. Pojem právní předpis nelze zužovat pouze na situace, kdy je vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění ve smyslu § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Smyslem a účelem zákona bylo postihnout opakované porušování právních předpisů, nikoli pouze zákona o pobytu cizinců. Závěr městského soudu, opakující názor zastávaný ve shora citovaném rozsudku čj. 2 A 61/2014-24, který byl Nejvyšším správním soudem zrušen, je tedy nesprávný. Nejvyšší správní soud dodává, že konstrukce § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců v sobě obsahuje korektiv, pomocí něhož je možno zohlednit situace, kdy sice cizinec porušil opakovaně právní předpis, nicméně jde o porušení spíše méně závažného charakteru. Tímto korektivem je nezbytnost naplnění kumulativně formulované podmínky přiměřenosti (opakovaného) porušení právního předpisu tak závažnému zásahu do životních poměrů cizince, jakým je správní vyhoštění až na dobu pěti let. Znamená to tedy, že správní vyhoštění lze uložit za opakované porušení v zásadě jakéhokoli

právního předpisu či předpisů, ovšem jen za podmínky, že povaha takového opakovaného jednání cizince bude v konkrétním případě natolik nebezpečná veřejnému zájmu, veřejnému pořádku či jiným obecně chráněným významným hodnotám, že přiměřenou reakcí na toto jednání bude správní vyhoštění. Uvedené ustanovení tedy vychází ze zásady, že jednání cizinců má být posuzováno přísně individuálně, nikoli paušálně či formalisticky.

[17] V projednávaném případě je taktéž nezbytné se zabývat tím, zda lze považovat za první porušení právního předpisu neoprávněný jednodenní pobyt žalobce i přesto, že bylo vydáno usnesení o zastavení tohoto řízení pro jeho nepřiměřenost. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud již několikrát (srov. shora citovaný rozsudek čj. 9 Azs 61/2015-54 či rozsudek ze dne 27. 3. 2015, čj. 4 Azs 4/2015-43). Uvedl, že skutečnost, že řízení bylo zastaveno pro nepřiměřenost, neznamená, že by se dotyčný protiprávní jednání nedopustil. Jedná se pouze o určité změkčení tvrdosti zákona, určitou přiměřenost sankcí. Nicméně zastavení řízení z důvodu nepřiměřenosti neznamená, že toto jednání se stává beztrestným či neprokázaným. Je třeba taktéž zdůraznit, že žalobce fakt svého neoprávněného pobytu nijak nenapadal ani v tomto, ani v předchozím řízení. Netvrdil, že by se tohoto pochybení nedopustil, pouze upozorňoval na nepřiměřenost správního vyhoštění jako sankce v případě jednodenního neoprávněného pobytu. Lze tedy shrnout, že v posuzované věci se jednalo již o druhé, tedy opakované porušení právního předpisu ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bodu zákona o pobytu cizinců.

Zaměstnanost: dohoda o neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru; požadavek žaloby

k § 55 odst. 1 písm. b) a § 72 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

k § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

Uchazeč o zaměstnání, který v žádosti o podporu v nezaměstnanosti deklaruje, že s ním zaměstnavatel okamžitě zrušil pracovní poměr podle § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce z roku 2006 [§ 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti], nemá na podporu v nezaměstnanosti nárok. Na tom nic nemění, pokud následně předloží úřadu práce dohodu se zaměstnavatelem, podle které zaměstnavatel „uznal absolutní neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru“, a ujednání o ukončení pracovního poměru dohodou. Spor o platnost okamžitého zrušení pracovního poměru musí být předmětem řízení o žalobě podle § 72 zákoníku práce z roku 2006. Případná mimosoudní dohoda může mít relevanci teprve tehdy, pokud byla uzavřena v průběhu takového soudního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 8 Ads 69/2014-31)

Prejudikatura: č. 2866/2013 Sb. NSS.

Věc: Karel O. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o podporu v nezaměstnanosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2010 Úřad práce v Klatovech (dále jen „úřad práce“) nepříznal žalobci podporu v nezaměstnanosti ode dne 10. 3. 2010. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání.

Dne 11. 8. 2010 žalovaný svým rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobcovu odvolání proti rozhodnutí úřadu práce. Žalobce požádal o podporu v nezaměstnanosti dne 10. 3. 2010. K žádosti předložil dokument „*Okamžitě zrušení pracovního poměru podle § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce*“ ze dne 3. 3. 2010, vydaný žalobcovým zaměstnavatelem, podle kterého zaměstnavatel ukončil žalobcův pracovní poměr okamžitým zrušením pro porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů zvláště hrubým způsobem. Žalobce následně předložil úřadu práce sdělení právní zástupkyně ze dne 16. 4. 2010 o tom, že žalobcův zaměstnavatel uznal absolutní neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru a uznal, že ze strany žalobce nedošlo k porušení právních povinností. Strany se proto dohodly na ukončení pracovního poměru dohodou s účinky k 4. 3. 2010. Žalovaný zdůraznil, že

pouze soud je podle § 72 zákoníku práce z roku 2006 příslušný k rozhodnutí, zda je okamžitě zrušení pracovního poměru neplatné. Uzavření dohody o skončení pracovního poměru a dohody o narovnání nezakládá neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji následně postoupil Krajskému soudu v Plzni z důvodu změny místní příslušnosti. Krajský soud následně zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem zrušení byla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesrozumitelnosti a dále to, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, neměl oporu ve spisech.

Soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že uzavření dohody o narovnání a o skončení pracovního poměru ze dne 5. 5. 2010 nemohlo anulovat účinky okamžitého zrušení pracovního poměru ze dne 3. 3. 2010. Názor žalovaného podle soudu neodpovídá aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu ani zákoníku práce z roku 2006. Přijetí tohoto

názoru by mělo za následek, že by dohoda o narovnání pozbyla svého významu, a žalobce by neměl se svým zaměstnavatelem důvod takovou dohodu vůbec uzavírat. Dohodou o narovnání přitom zaměstnanec a zaměstnavatel ukončili pracovněprávní vztah k oboustranné spokojenosti, což je nepochybně i jeden z cílů právní úpravy. Dohoda stran má vždy přednost před rozhodnutím soudu. Nelze přehlédnout, že podmínkou uzavření dohody o narovnání není též probíhající soudní řízení o neplatnost rozvázání pracovního poměru.

Na dohodu mezi žalobcem a jeho zaměstnavatelem uzavřenou během řízení o posouzení žalobce nároku na podporu v nezaměstnanosti je proto třeba nahlížet jako na dohodu zcela nahrazující rozhodnutí soudu ve věci neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru. Podle této dohody účastníci dospěli k závěru, že žalobce neporušil své pracovní povinnosti. Podpisem dohody bylo anulováno oznámení o okamžitém zrušení pracovního poměru. Pracovní poměr byl ukončen dohodou ke dni 4. 3. 2010. Zaměstnavatel se zároveň zavázal zrušit původní potvrzení o zaměstnání a vydat zaměstnanci nové, s aktualizovanými údaji. Nebyla tak dána překážka nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem soudu, že jeho postup byl v rozporu s aktuální judikaturou Nejvyššího správního soudu. Považoval žalobcův pracovní poměr za ukončený právě okamžitým zrušením ze strany zaměstnavatele. Nepostupoval v rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2012, čj. 6 Ads 112/2012-50, č. 2866/2013 Sb. NSS, a z téhož dne čj. 6 Ads 115/2012-32, a ze dne 8. 10. 2010, čj. 4 Ads 104/2010-76, neboť tyto rozsudky dopadají na jiný skutkový stav.

V rozsudku čj. 6 Ads 112/2012-50 Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je nutné odlišovat okamžité zrušení pracovního poměru a výpověď, která byla zaměstnanci dána z důvodu podle § 52 písm. g) zákoníku práce [z roku 2006]. Nelze tak závěry [rozsudku*

Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 1997, sp. zn. 2 Cdon 1155/96, Soudní judikatura č. 14/97], *jenž se zabývá pozbytím účinků okamžitého zrušení pracovního poměru a na nějž stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval, vztahovat na projednávaný případ.“* Z toho lze podle stěžovatele dovodit, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, čj. 6 Ads 54/2007-63, a rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1155/96, které se vztahují k okamžitému zrušení pracovního poměru, jsou aplikovatelné i po nabytí účinnosti zákoníku práce z roku 2006. Pokud jde o okamžité zrušení pracovního poměru, nedošlo oproti zákoníku práce z roku 1965^{*)} k žádným zásadním změnám.

Stěžovatel také zdůraznil, že rozsudek čj. 6 Ads 112/2012-50 odkazoval na § 11 odst. 2 větu šestou zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 20. 12. 2012. Podle tohoto ustanovení se za dobu pojištění považovala též doba, po kterou nadále trval právní vztah zakládající účast na pojištění, který byl podle pravomocného rozhodnutí soudu nebo mimosoudní dohody uzavřené po podání návrhu na určení neplatnosti skončení právního vztahu ukončen neplatně, a pokud by jinak byla splněna podmínka podle § 8 téhož zákona; podmínka zaplacení pojistného se přitom považovala za splněnou. Uvedené ustanovení tedy přímo počítalo s existencí mimosoudních dohod ve vztahu k ukončení pracovněprávního vztahu, avšak až po podání návrhu na určení neplatnosti skončení tohoto vztahu. Žalobce však vůbec nepodal žalobu na určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru. Proto nelze uvedené ustanovení interpretovat v jeho prospěch.

Žalobce uvedl ve vyjádření ke kasační stížnosti, že se nejednalo o odvolání okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem, tedy o jednostranný právní úkon. Zaměstnavatel a žalobce společně projednali a vyjasnili svá rozdílná stanoviska ke způsobu a důvodům ukončení pracovního poměru. Jednoznačně dospěli k tomu, že žalobce ne-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce.

porušil své pracovní povinnosti. Proto uzavřeli dne 5. 5. 2010 dohodu o narovnání mezi nimi sporného nároku, která je plně v souladu s platnou právní úpravou [§ 326 zákoníku práce z roku 2006 a § 585 občanského zákoníku z roku 1964^{*)}].

Zákoník práce z roku 2006 ve znění účinném k 14. 4. 2008 výslovně nezakazuje uzavření takové dohody o narovnání, ani z povahy jeho ustanovení neplyne, že není možné se od něj odchýlit. Uzavřená dohoda o narovnání žádným způsobem nepoškozuje žalobce, neboť nijak nezasahuje do jeho práv a zájmů chráněných zákoníkem práce z roku 2006. Strany uzavřely dohodu o narovnání ze svobodné vůle s cílem zamezit nepříznivým účinkům a důsledkům nedůvodného okamžitého zrušení pracovního poměru. Soudní řešení věci podle § 72 zákoníku práce z roku 2006 je právem stran, nikoli jejich povinností. Stěžovatelem zastávaný výklad, že o neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru může rozhodovat pouze soud, je neústavní.

Žalobce uzavřel, že v jeho případě nedošlo ke skončení pracovního poměru z důvodu hrubého porušení pracovních povinností podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. To jednoznačně vyplývá z dohody o narovnání. Není podstatná forma ukončení pracovněprávního vztahu, ale jen a výhradně důvod tohoto ukončení.

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

Z odůvodnění:

V.

(...) [14] Nejvyšší správní soud se neztožnil s názorem krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Je z něj bezpečně zřejmé, že stěžovatel považuje za jediný přípustný způsob následné revokace okamžitého zrušení pracovního poměru pouze soudní rozhodnutí o určovací žalobě nebo schválení soudního smíru o tom, že pracovní poměr nezanikl a trvá i nadále.

Stěžovatel rovněž zdůraznil, že okamžité zrušení pracovního poměru je na rozdíl od výpovědi dané zaměstnavatelem neodvolatelné a na jeho platnost nemá vliv ani následná dohoda o skončení pracovního poměru a dohoda o narovnání. Skutkový stav, ze kterého správní orgány vycházely, rovněž nebyl v rozporu s obsahem správního spisu.

[15] Podle stěžovatele nelze vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu, která připouští následné dohody mezi účastníky pracovněprávního vztahu o tom, že předchozí rozvázání pracovního poměru výpovědí považují obě strany za neplatné. Setrvává v přesvědčení o zvláštní povaze pracovního poměru, která se projevuje rovněž v možnosti ukončit jej pouze ze zákonem předpokládaných důvodů a zákonem předpokládaným způsobem. Posoudit platnost ukončení pracovního poměru není podle stěžovatele ponecháno na vůli jeho účastníků a neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru se lze domoci především soudním rozhodnutím. Proti tomu staví žalobce (a rovněž krajský soud) koncepci založenou na soukromoprávní povaze právního vztahu, na smluvní volnosti a na odlišnosti zákoníku práce z roku 2006 oproti předchozí, v zásadě kogentní, právní úpravě.

[16] Krajský soud preferoval mimosoudní řešení věci k „*oboustranné spokojenosti*“ účastníků pracovněprávního vztahu, které považoval za účinnější oproti úpravě rozhodnutím soudu. Nejvyšší správní soud se neztožnil s tímto názorem. Přestože má úprava pracovněprávních vztahů svůj základ v právu soukromém, nepochybně významný je rovněž její „*veřejnoprávní přesah*“. Tak je tomu i při úpravě podmínek, za nichž nemá uchazeč o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti. Ačkoli jsou podmínky pro existenci tohoto nároku založeny pohnutkami a následným jednáním soukromých osob, splnění těchto podmínek již částečně leží vně dispozice těchto subjektů. Pokud tedy krajský soud preferuje řešení směřující k plné spokojenosti, resp. k uspořádání v zájmu za-

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

městnance a zaměstnavatele, pak jinou otázkou je, zda takové řešení může vždy účinně měnit splnění podmínek k výplatě dávky veřejnoprávní povahy – podpory v nezaměstnanosti.

[17] Nelze považovat za zcela překonaný právní názor Nejvyššího soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 2 Cdon 1155/96. Jednoznačně z něj vyplývá nezbytnost podání žaloby o určení neplatnosti okamžitého zrušení pracovního poměru. Není pochyb, že tento předpoklad nebyl v souzené věci splněn. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu (ze dne 18. 8. 2006, čj. 4 Ads 62/2005-68, ze dne 10. 1. 2007, čj. 3 Ads 104/2005-39, ze dne 24. 6. 2008, čj. 6 Ads 54/2007-63) respektovala rozhodnutí Nejvyššího soudu, byť za účinnosti zákoníku práce z roku 1965. Nejvyšší správní soud upozornil již v rozsudku čj. 4 Ads 62/2005-68, v souvislosti s rozhodnutím Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1155/96, že jde o rozhodnutí významné a postup podle něj „by zamezil kolizi předpisů soukromého práva (zákoník práce) a předpisů práva veřejného (např. zákon o zaměstnanosti, zákon č. 589/1992 Sb. [o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti] apod.)“. S výhradou, že naposledy citované rozhodnutí vycházelo ze zákoníku práce z roku 1965, i nyní platí, že právní úprava a judikatura týkající se rozvázání pracovního poměru podstatně ovlivňuje veřejnoprávní předpisy o sociálním zabezpečení.

[18] V průběhu řízení o nyní projednávané kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v skutkově obdobné věci. Stalo se tak rozsudkem ze dne 11. 12. 2014, čj. 3 Ads 88/2014-37. Soud se ztotožnil s důvody, o které se označené rozhodnutí opírá, od kterých neshledal důvod se odchýlit. Zatímco nyní zrušil zaměstnavatel se žalobcem pracovní poměr okamžitě, v uvedené věci byla zaměstnanci dána výpověď, avšak (obdobně) pro závažné porušení povinností vyplývajících z právních předpisů dle § 52 písm. g) zákoníku práce z roku 2006. V obou případech nebyl shledán nárok na podporu v nezaměstnanosti s odkazem na § 39 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti, který předpokládá skončení pracovněprávního vztahu v důsled-

ku porušení povinností vyplývajících z právních předpisů zvláště hrubým způsobem, tedy jak výpovědí podle § 52 písm. g), tak okamžitým zrušením pracovního poměru podle § 55 zákoníku práce z roku 2006. I nyní je podstatné, jakou roli hraje při rozvázání pracovního poměru § 72 zákoníku práce z roku 2006, který předpokládá podání žaloby o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru ve dvouměsíční lhůtě.

[19] Ve shodě s rozsudkem čj. 3 Ads 88/2014-37 a též s názorem krajského soudu lze připomenout, že přípustnost narovnání sporných vztahů plynoucích ze skončení pracovního poměru výpovědí dovedl Nejvyšší správní soud zejména v rozsudku čj. 6 Ads 112/2012-50. Ačkoli se zabýval výkladem § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, z rozsudku vyplývá, že právním účinkem dohody o narovnání mezi zaměstnancem a jeho bývalým zaměstnavatelem **uzavřené po podání žaloby na neplatnost výpovědi** je, že rozvázání pracovního poměru výpovědí zaniklo a bylo nahrazeno ujednáními, která vyplývají z narovnání.

[20] Oproti stavu ve věci čj. 6 Ads 112/2012-50, byl v nyní projednávané věci i ve věci čj. 3 Ads 88/2014-37 skutkový stav odlišný v tom, že žalobce vůbec nepodal žalobu k soudu podle § 72 zákoníku práce z roku 2006. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení (dostupná na www.psp.cz) jen stručně uvádí, že vychází z úpravy dosavadní – tedy z § 64 zákoníku práce z roku 1965. Přiměřeně je proto aplikovatelná i judikatura vztahující se k předchozí právní úpravě. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 1997, sp. zn. 2 Cdon 475/96, vyplývá, že „[c]hce-li zaměstnanec nebo zaměstnavatel zabránit tomu, aby nastaly právní účinky vyplývající z rozvázání pracovního poměru, **musí** ve lhůtě dvou měsíců (§ 64 [zákoníku práce z roku 1965]) podat u soudu žalobu na určení, že právní úkon o rozvázání pracovního poměru je neplatný; nebyla-li taková žaloba podána, skončil pracovní poměr mezi účastníky podle tohoto právního úkonu, i kdyby šlo o neplatné rozvázání pracovního poměru. Po uplynutí dvouměsíční lhůty se soud již ne-

může otázkou platnosti rozvazovacího úkonu zabývat, a to ani jako otázkou předběžnou; to platí i v řízení o žalobě na určení, že pracovní poměr trvá.“ Kontinuita uvedeného názoru je potvrzena například v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2206/2012, kde se Nejvyšší soud na výše citovaný názor odvolává již v souvislosti s § 72 zákoníku práce z roku 2006. Rovněž zákoník práce z roku 2006 tedy vychází z předpokladu, že právní účinky vyplývající z rozvázání pracovního poměru lze zvrátit jen podáním žaloby. Tím totiž dochází k jasnému signálu, že je platnost rozvázání pracovního poměru zpochybněna a není jistota, zda pracovní poměr skutečně skončil.

[21] Nejvyšší správní soud podrobně vložil ve věci čj. 3 Ads 88/2014-37, proč je podání žaloby podle § 72 zákoníku práce nezastupitelné. Pokud považoval za nesprávný právní názor krajského soudu poukazující na rozsudek 2 Cdon 1155/96, činil tak ve věci, ve které došlo k rozvázání pracovního poměru výpovědí, a nikoli jeho okamžitým zrušením, v kolizi s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se výpovědi z pracovního poměru (čj. 6 Ads 112/2012-50). Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že podání žaloby podle § 72 zákoníku práce z roku 2006 je stejně nezastupitelné i v případě rozvázání pracovního poměru jeho okamžitým zrušením. I tehdy je tím dán ve stanovené lhůtě jasný signál, že rozvázání pracovního poměru je mezi stranami sporné.

[22] Pokud je žaloba podána, je možné činit úkony, které by byly za standardní situace možné jen před uplynutím výpovědní doby. V tomto režimu lze například výpověď se souhlasem druhého účastníka odvolat (blíže k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 2625/98). U okamžitého zrušení pracovního poměru taková možnost z povahy věci dána není. Tím spíše je však třeba, aby ona spornost o platnosti okamžitého zrušení pracovního poměru nebyla ponechána, i pro účely zákona o zaměstnanosti, pouze na vůli účastníků pracovního vztahu. Je objektivní skutečností, že zaměstnavatel se žalobcem okamžitě zrušil pracovní poměr. Ža-

lobce tuto skutečnost prokazatelně sdělil úřadu práce. Tato skutečnost je, vedle soukromoprávních účinků (další trvání pracovního poměru), též jednou z hypotéz, za kterých nelze přiznat podporu v zaměstnanosti. Pokud je ve správním řízení zjištěno, že byl pracovní poměr rozvázán tímto způsobem, není v rozporu s principem autonomie vůle, pokud správní orgán vyžaduje splnění judikaturou stanovených předpokladů k případné změně této objektivní skutečnosti. Takovým předpokladem je i podání žaloby podle § 72 zákoníku práce z roku 2006.

[23] Okamžité zrušení pracovního poměru je účinné doručením druhé straně, odvolat jej lze pouze před jeho doručením. Jeho účinky nastupují okamžitě. Žalobce podal s odstupem pouze několika dnů žádost o přiznání podpory v nezaměstnanosti. Skutečná motivace k narovnání právního jednání může být různá, tím spíše, pokud účinky takového postupu nesměřují pouze navzájem, ale i vně účastníků pracovněprávního vztahu k subjektům veřejného práva. Případná neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru je neplatností relativní, je třeba se jí dovolat. Nadále je třeba vycházet z toho, že pokud nebyla platnost takového rozvázání pracovního poměru zpochybněna žalobou podle § 72 zákoníku práce z roku 2006, je třeba na pracovní poměr hledět jako na platně rozvázaný, právo domáhat se jeho neplatnosti zanikne a je třeba takový úkon považovat za platný. Soud nemůže v jiném řízení posuzovat platnost rozvázání pracovního poměru ani jako předběžnou otázku (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2010, sp. zn. 21 Cdo 660/2009). Tím spíše tak nemůže bez dalšího činit správní orgán při úvaze o splnění podmínek pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti. Podáním žaloby totiž dává účastník těchto řízení najevo, že pracovní poměr nemusel skončit. Na tuto situaci mají správní orgány možnost adekvátním způsobem procesně reagovat přerušením řízení a vyčkáním na výsledek soudního řízení, po kterém budou právní poměry účastníka vyjasněny. Podle § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, „[z]jistí-li se dodatečně, že podpora

v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci byla uchazeči o zaměstnání neprávem odeprána nebo přiznána anebo poskytována v nižší částce, než v jaké náležela, anebo přiznána od pozdějšího dne, než od kterého náležela, dodatečně se přizná nebo zvýší a doplatí. Obdobně se postupuje, bylo-li příslušným orgánem rozhodnuto, že skončení pracovněprávního nebo jiného pracovního vztahu v případě uvedeném v § 39 odst. 2 písm. a) je neplatné.“

[24] Lze podpůrně poukázat na § 11 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, v němž jsou

mimosoudní dohody o neplatnosti skončení pracovněprávního vztahu explicitně připuštěny, s podmínkou jejich uzavření po podání návrhu na určení neplatnosti skončení tohoto právního vztahu. Jestliže jsou mimosmluvní dohody výslovným ustanovením právního předpisu připuštěny při hodnocení doby účasti na pojištění, avšak za zcela konkrétně definovaných podmínek, není žádného důvodu nevyžadovat jejich splnění tehdy, pokud správní orgán posuzuje splnění podmínek pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti. Je tomu tak s ohledem na princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu.

3317

Školství: žádost o přiznání sociálního stipendia; hodnocení míry integrace studenta v rámci České republiky

k § 91 odst. 2 písm. d) a § 91 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 552/2005 Sb., č. 261/2007 Sb. a 110/2009 Sb.

k čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie

k čl. 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS

I. Podá-li student vysoké školy žádost o přiznání sociálního stipendia (v případě tíživé sociální situace), musí vysoká škola tuto žádost posoudit nejen ve vztahu ke splnění podmínek podle § 91 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, nýbrž i ve vztahu ke splnění „dalších“ podmínek podle § 91 odst. 2 písm. d) téhož zákona v souladu se stipendijním řádem vysoké školy.

II. Ze zásady zákazu diskriminace (článek 18 Smlouvy o fungování EU, respektive článek 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států) nevybočuje, pokud Česká republika jako členský stát Evropské unie v postavení „hostitelského státu“ váže vznik nároku na sociální stipendium při vysokoškolském studiu na dosažení dostatečné míry integrace studenta v rámci České republiky.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 5. 2014, čj. 62 Af 21/2013-83)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 14/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 22/99); rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 2. 1995, Schumacker (C-279/93, Sb. rozh., s. I-00225), ze dne 15. 6. 2000, Seherer (C-302/98, Sb. rozh., s. I-04585), ze dne 23. 3. 2004, Collins (C-138/02, Sb. rozh., s. I-02703), ze dne 15. 3. 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh., s. I-02119) a ze dne 18. 11. 2008, Förster (C-158/07, Sb. rozh., s. I-08507).

Věc: Alena Š. proti Masarykově univerzitě o přiznání stipendia.

Rektorátu žalované byla dne 26. 11. 2012 doručena žádost o přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace studenta, prostřednictvím níž se žalobkyně domáhala přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace v akademickém roce 2012/2013, kterou odůvodňovala naplněním všech zákonných podmínek a k níž připojila *Potvrdenie o poberaní prídavkov na deti* ze dne 16. 11. 2012, výplatní pásku svého otce a Potvrzení o studiu na Lékařské fakultě Masarykovy univerzity.

Dne 27. 11. 2012 prorektor žalované vydal rozhodnutí I. stupně, kterým zamítl žádost žalobkyně o přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace studenta dle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách za podmínek vymezených v § 91 odst. 3 citovaného zákona.

Žalobkyně následně podala žádost o přezkoumání rozhodnutí I. stupně. O ní rozhodl rektor žalované dne 18. 2. 2013 tak, že rozhodnutí I. stupně potvrdil; toto rozhodnutí je založeno na argumentaci, podle které nejsou splněny podmínky pro přiznání sociálního stipendia. Podle tohoto rozhodnutí výklad § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách obsažený v rozhodnutí I. stupně není výkladem diskriminačním s ohledem na znění článku 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

Žalobkyně posléze podala ke krajskému soudu žalobu, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí rektora žalované ze dne 18. 2. 2013, stejně jako i rozhodnutí I. stupně ze dne 27. 11. 2012.

Žalobkyně předně namítá nezákonný procesní postup před vydáním napadeného rozhodnutí; podle žalobkyně napadené rozhodnutí obsahuje překvapivou argumentaci oproti rozhodnutí I. stupně ohledně toho, že rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2005, *Bidar*, C-209/03, Sb. rozh. s. I-02119, nelze vztáhnout na právě posuzovanou věc, neboť žalobkyně není dostatečně integrovaná do společnosti v České republice. Podle žalobkyně tím bylo porušeno právo na dvojinstanční správní řízení.

Dále žalobkyně napadá právní hodnocení obsažené v rozhodnutí II. stupně; žalobkyně

nesouhlasí se žalovanou, podle níž vazba mezi poskytnutím sociálního stipendia a pobíráním přídatku na dítě není projevem diskriminace, nýbrž stanovením souboru objektivních kritérií umožňujících zkoumat míru integrace žadatele do společnosti členského státu. Žalobkyně má za to, že podmínky stanovené zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, neumožňují získat nárok na přídatky na dítě osobě, jejíž rodiče bydlí v jiném členském státě, z čehož žalobkyně dovozuje, že znění § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách je v rozporu s článkem 18 Smlouvy o fungování EU, který zakazuje jakoukoli diskriminaci. Žalobkyně tu rovněž poukazuje na rozsudek Soudního dvora *Bidar* a dovozuje, že soud zde potvrdil, že podpora poskytovaná studentům, kteří studují na vysoké škole, určená na pokrytí životních nákladů, spadá do působnosti Smlouvy o založení ES, a tím i do prvního pododstavce článku 12 Smlouvy o založení ES obsahujícího zákaz diskriminace. To však podle žalobkyně nekoresponduje s § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, podle něhož náleží přídatky na dítě cizinci pouze v případě, že on sám a osoby společně s ním posuzované mají na území České republiky trvalý pobyt a současně mají na území České republiky bydliště; bydlištěm je místo středu zájmů žadatele a v případě studentů se podle žalobkyně jedná o místo, kde se nachází jejich zdroj příjmů.

Žalobkyně dále podrobnou argumentací dovozuje, že ze žádného ustanovení zákona o vysokých školách jednoznačně nevyplývá, že příjemce sociálního stipendia musí současně pobírat přídatky na dítě v České republice. Podle žalobkyně samotná skutečnost, že zákon o vysokých školách v poznámce pod čarou odkazuje na zákon o státní sociální podpoře, nemůže vést k tvrzení, že zákon o vysokých školách jí zastávaný výklad neumožňuje; poznámky pod čarou nemají normativní charakter.

Konečně žalobkyně ve své argumentaci uvádí, že judikatura ve skutečnosti připouští určitou míru diskriminace při přiznávání sociálních stipendií či studijních půjček, avšak tato diskriminace musí být do vnitrostátního

práva provedena způsobem, jenž umožní příslušným orgánům přiznat tyto dávky i osobám, které přestože nejsou státními příslušníky hostitelského státu, vytvořily si k tomuto státu „úzký vztah“. Žalobkyně má však za to, že výklad zákona o vysokých školách zastávaný žalovanou neumožňuje jakoukoli diskreci při přiznávání sociálního stipendia osobám vykazujícím tento vztah ke společnosti hostitelského státu.

Žalobkyně má za to, že by případný souhlas s jednáním žalované mohl ve svém důsledku vést až k ohrožení práva na vzdělání, což je v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

Žalovaná považuje žalobu za nedůvodnou. Podle žalované jsou obě rozhodnutí věcně, přehledně, srozumitelně a jednoznačně odůvodněna a jsou také rozhodnutími správnými. Žalovaná setrvává na svém postoji vyjádřeném už v napadeném rozhodnutí a uvádí, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že nárok občanů Evropské unie s legálním pobytem v členském státě na dávky není absolutní. Ve svém vyjádření rovněž odkazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci *Bidar*, podle něhož členský stát může udělovat podporu pouze studentům, kteří prokázali určitý stupeň integrace do společnosti tohoto státu.

Krajský soud v Brně rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

(...)

IV.1

Žalobkyně v podané žalobě předně poukazovala na procesní vady před správním orgánem, konkrétně na překvapivou argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí a na zcela formální řízení před orgánem I. stupně. Žalobkyně z toho dovozovala porušení dvojinstančnosti řízení.

V této argumentaci zdejší soud žalobkyni za pravdu nedává. Předně zdejší soud nemůže přehlédnout skutečnost, že prorektor

v procesním postavení orgánu I. stupně rozhodoval o tom, zda žalobkyně má nárok na sociální stipendium, na základě žádosti o přiznání tohoto stipendia. V rámci své argumentace vycházel ze zákona o vysokých školách a dovozoval, že uchazeč o toto stipendium musí předložit potvrzení příslušného orgánu státní sociální podpory o tom, že má nárok na přídavek na dítě ve smyslu zákona o státní sociální podpoře, a vzhledem k tomu, že žalobkyně toto potvrzení nepředložila, její žádost byla zamítnuta. Na straně třetí rozhodnutí I. stupně je přitom argumentováno v tom směru, že skutečnost, že Česká republika nabízí svým občanům jiný rejstřík sociálních dávek, v jiných výších a za jiných podmínek než Slovenská republika, nemůže být důvodem pro přisvědčení argumentu o nerovném zacházení a diskriminaci. Základ argumentace ohledně nediskriminace je tedy v rozhodnutí I. stupně zřetelně obsažen a jestliže je v napadeném rozhodnutí argumentováno v tom směru, že rozsudek Soudního dvora ve věci *Bidar* nelze vztáhnout na právě posuzovanou věc, neboť žalobkyně není dostatečně integrovaná do společnosti v České republice (a je uváděn rozdíl mezi situací žalobkyně a skutkovým stavem ve věci *Bidar*), pak jde o reakci na předešlou argumentaci žalobkyně; z pohledu instančního je tím „*ve II. stupni*“ vypořádávána argumentace žalobkyně proti rozhodnutí „*v I. stupni*“ obsažená v její žádosti o přezkoumání rozhodnutí I. stupně (prorektora). Nejde tak o argument nikterak překvapivý, který by byl výsledkem jakkoli procesně nekorektního postupu, tj. který by byl v rozporu s jakýmkoli konkrétním procesním pravidlem či s obecnější zásadou.

Tento žalobní argument tedy důvodným není.

IV.2

Žalobkyně ovšem především napadá samotné právní posouzení věci. Podstatou žalobní argumentace je právní názor, podle něhož vazba mezi poskytnutím sociálního stipendia na straně jedné a pobíráním přídávku na dítě na straně druhé je diskriminační, oproti právnímu názoru žalované, podle něhož tato vazba vyjadřuje objektivní kritéria

umožňující zkoumat míru integrace žadatele do společnosti členského státu.

Podle § 91 odst. 1 zákona o vysokých školách „[s]tudentům vysoké školy mohou být přiznána stipendia“. Podle § 91 odst. 2 zákona o vysokých školách „[s]tipendia hrazená z dotace nebo z příspěvku mohou být studentům přiznána a) za vynikající studijní výsledky, b) za vynikající výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí výsledky přispívající k prohloubení znalostí, c) na výzkumnou, vývojovou a inovační činnost podle zvláštního právního předpisu, d) v případě tíživé sociální situace studenta, e) v případech zvláštního zřetele hodných“.

Podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách „[s]tipendium podle § 91 odst. 2 písm. d) se přiznává též studentům, kteří mají nárok na přidavek na dítě podle zvláštního právního předpisu, jestliže rozhodný příjem v rodině zjišťovaný pro účely přidavku na dítě nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 1,5. Stipendium ve výši 1 620 Kč se přiznává po standardní dobu studia na deset měsíců v akademickém roce. Nárok na stipendium prokazuje student písemným potvrzením vydaným na jeho žádost orgánem státní sociální podpory, který přidavek přiznal, že příjem rodiny zjišťovaný pro účely přidavku na dítě za kalendářní rok uvedený v potvrzení nepřevyšil součin částky životního minima rodiny a koeficientu 1,5. Potvrzení pro účely přiznání stipendia platí po dobu 21 měsíců od uplynutí roku, za který byl příjem rodiny zjišťován. Nárok na stipendium může student uplatnit za určité časové období pouze jednou.“

Zvláštním právním předpisem je tu poznámkou pod čarou k § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách míněn zákon o státní sociální podpoře, který v § 17 obsahuje pravidlo, podle kterého „[n]árok na přidavek na dítě má nezaopatřené dítě, jestliže rozhodný příjem v rodině nepřevyšuje součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,40“. Nezaopatřeným dítětem je podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře „dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže

se soustavně připravuje na budoucí povolání (§ 12 až § 15 [zákon o státní sociální podpoře])“. Soustavnou přípravou na budoucí povolání se pak rozumí i studium dítěte na vysoké škole (§ 14 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře).

Podle § 7 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře se za rodinu pro účely použití zákona o státní sociální podpoře považuje „oprávněná osoba a společně s ní posuzované osoby, a není-li těchto osob, považuje se za rodinu sama oprávněná osoba“, přičemž žádá z oprávněných či společně posuzovaných osob nemůže být posuzována ve více rodinách. Společně posuzovanými osobami jsou podle § 7 odst. 2 zákona o státní sociální podpoře „a) nezaopatřené děti (§ 11), b) nezaopatřené děti (§ 11) a rodiče těchto dětí; za rodiče se považují i osoby, jimž byly nezaopatřené děti svěřeny do péče nahrazující péči rodičů na základě rozhodnutí příslušného orgánu, manžel, partner, rodiče nebo uvedené osoby, vdovec nebo vdova po rodiči nebo uvedené osobě a druh (družka) rodiče nebo uvedené osoby, c) manželé, partneri nebo druh a družka, nejde-li o rodiče posuzované podle písmene b), d) nezaopatřené děti, jejich rodiče, pokud jsou nezaopatřeny dětmi a jsou osamělí, a rodiče [písmeno b)] těchto rodičů, pokud s oprávněnou osobou spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby“.

Podle § 91 odst. 4 zákona o vysokých školách „[s]tipendia hrazená z dotace nebo z příspěvku mohou být přiznána též a) na podporu studia v zahraničí, b) na podporu studia v České republice, c) studentům doktorských studijních programů“. Podle § 91 odst. 5 zákona o vysokých školách „[s]tipendia přiznává studentům vysoká škola nebo fakulta podle stipendijního řádu“.

Žalobkyně žádala o přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace studenta [§ 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách] a mimo jiné dovozovala, že jí má být přiznáno proto, že splňuje podmínky podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách.

Stipendium podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách se přiznává za splnění podmínek, které jsou v tomto ustanovení uvedeny; první z podmínek je vznik nároku na přírůvek na dítě podle zákona o státní sociální podpoře (subpodmínka nezaopatřeného dítěte a subpodmínka rozhodného příjmu v rodině nepřevyšujícího součin částky životního minima rodiny a koeficientu 2,4, to vše podle § 17 zákona o státní sociální podpoře, a subpodmínka obecných předpokladů pro vznik nároku na dávky státní sociální podpory podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře), druhou z podmínek je rozhodný příjem v rodině zjišťovaný pro účely přírůvku na dítě nepřevyšující součin částky životního minima rodiny a koeficientu 1,5.

Žalovaná dovodila nesplnění první z obou podmínek, konkrétně nesplnění subpodmínek obecných předpokladů pro vznik nároku na dávky státní sociální podpory podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře; tento nárok totiž podle žalované náleží „*pouze fyzické osobě [...], jestliže osoba a osoby společně s ní posuzované jsou na území České republiky hlášený k trvalému pobytu, jde-li o státní občany České republiky, nebo mají na území České republiky trvalý pobyt, jde-li o cizince, podmínkou je, že mají na území České republiky bydliště*“.

Podstatou sporu ohledně právního posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na sociální stipendium podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách je tedy spor o to, zda dovození nesplnění naposledy uvedené subpodmínek obecných předpokladů pro vznik nároku na dávky státní sociální podpory podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře je (jak tvrdí žalobkyně), či není (jak tvrdí žalovaná) závěrem diskriminačním, a tedy žalobkyni z tohoto důvodu zkracujícím na jejích právech.

Z konstrukce § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách a § 17 a § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře zdejší soud dovozuje, že pro vznik nároku na toto konkrétní stipendium je zapotřebí naplnit znaky „*bezprostředního vztahu*“ („*přímého vztahu*“, „*úzkého vztahu*“) žadatele ke státu, na jehož území

studuje (a kde o sociální stipendium žádá). Je tím vyjádřen požadavek na dosažení určité (dostatečné) míry integrace (tu nikoli občana České republiky, nýbrž občana členského státu Evropské unie) do společnosti členského státu, na jehož území studuje. Fikce dosažení dostatečné míry integrace nastává splněním podmínky trvalého pobytu žadatele (a dalších osob společně s ním posuzovaných) na území České republiky a faktického bydliště.

Vznik fikce dosažení dostatečné míry integrace tedy není odvislý od toho, zda žadatel je občanem České republiky či občanem jiného členského státu Evropské unie. Pokud by takto žalovaná pojímala konstrukci § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách a § 17 a § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, musel by dát zdejší soud za pravdu žalobkyni.

Nesplnění podmínek pro vznik nároku na sociální stipendium podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách však žalovaná neopírá o skutečnost, že žalobkyně není občankou České republiky; tento fakt žalovaná akcentuje – na straně 2 napadeného rozhodnutí – jen jako nesplnění jedné z podmínek alternativně přicházejících v úvahu, souběžně s tím totiž dovozuje kumulativní nesplnění podmínek podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře z toho, že žalobkyně nemá v České republice trvalý pobyt.

Vznik fikce dosažení dostatečné míry integrace pro splnění nároku na stipendium podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách je vázáno na podmínku faktického bydliště a trvalého pobytu na území České republiky.

Staví-li žalobkyně svoji argumentaci na dovození shodných skutkových znaků jako ve věci *Bidar*, nedává jí zdejší soud za pravdu.

Ve věci *Bidar* byl pan Bidar francouzským státním příslušníkem, který vstoupil na území Spojeného království (kde bydlel u své babičky a poté, co ukončil střední školu na náklady nikoli hostitelského státu, začal studovat vysokou školu) a žádal o poskytnutí finanční podpory na pokrytí jeho životních nákladů. Pan Bidar nebyl usazen ve Spojeném království. Potud je skutkový příběh ve věci

Bidar a ve věci nyní posuzované v podstatných ohledech shodný.

Z rozsudku Soudního dvora ve věci *Bidar* je však zřejšímu soudu patrné, že podle tehdejších britských právních předpisů nemohl žádný státní příslušník jiného členského státu obdržet jako student status usazené osoby, tj. nemohl být v takovém případě nikdy dovozen „bezprostřední vztah“ žadatele ke státu, na jehož území studuje (a kde o finanční podporu žádá), pokud neměl bydliště na jeho území v období tří let předcházejících prvnímu dni akademického roku, v němž o podporu žádal. Soudní dvůr přitom judikoval za situace, kdy pan *Bidar* nebyl ve Francii v té době fakticky usazen, neměl možnost se tam vrátit, neboť jeho babička, usazená ve Spojeném království, byla jeho opatrovníci. To bylo skutkovým základem závěru Soudního dvora, podle něhož postup Spojeného království vůči příslušníkovi jiného členského státu, jenž ke svému domovskému státu ovšem „bezprostřední vztah“ již neměl, byl diskriminačním (bod 52 rozsudku ve věci *Bidar*).

Jasně se přitom za shora zdůrazněného skutkového stavu tamní věci v navazujícím bodu 53 rozsudku ve věci *Bidar* uvádí, že jak podmínka, která vyžaduje od žadatele o finanční podporu, aby byl usazen ve Spojeném království, tak podmínka, která mu ukládá, aby měl bydliště na britském území v době předcházející studiu, může být snadněji splněna státními příslušníky Spojeného království, a tato kumulace je základem dovozené diskriminace. Podle Soudního dvora podmínka, podle které studenti mají nárok na podporu pokrývající jejich životní náklady pouze pokud jsou zároveň usazeni v hostitelském členském státě, by jistě podobně jako podmínka, která vyžaduje bydliště po dobu tří let, mohla odpovídat legitimnímu cíli, který má zaručit, že žadatel o podporu prokáže určitý stupeň integrace do společnosti tohoto státu, nicméně je nesporné, že právní úprava dotčená v původním řízení vylučuje jakoukoli možnost státního příslušníka jiného členského státu získat jako student status usazené osoby. Tato právní úprava znemožňuje tedy takovému státnímu příslušníkovi bez ohledu

na jeho stupeň skutečné integrace do společnosti hostitelského členského státu (za situace, kdy není integrován ani ve svém domovském státě) uvedenou podmínku splnit, a v důsledku toho využívat právo na podporu pokrývající jeho životní náklady. Takovéto zacházení přitom nelze považovat za odůvodněné legitimním cílem, který má tatáž právní úprava zaručit (bod 61 rozsudku ve věci *Bidar*).

Podstatný rozdíl mezi věcí *Bidar* a věcí nyní posuzovanou tedy podle zdejšího soudu spočívá v tom, že pan *Bidar* nemohl na finanční podporu (tam studentskou půjčku za účelem podpory pro úhradu životních nákladů) dosáhnout z toho důvodu, že neměl v předcházejících třech letech na území Spojeného království bydliště (přestože tam fakticky pobýval už během své docházky na střední školu, což mu vztah k hostitelskému státu vytvořilo), ať už by měl v době, kdy o podporu žádal, bydliště kdekoli, zatímco ve věci právě posuzované bylo nedosažení dostatečné míry integrace pro splnění nároku na stipendium podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách odvozeno od neusazení žalobkyně v České republice formálním pobytem a skutečným bydlištěm v době, kdy o stipendium žádala (to je doba, ve vztahu k níž se posuzoval vznik nároku podle zákona o státní sociální podpoře). Rozdíl lze shledávat i v míře integrace tamního žalobce a zdejší žalobkyně ve svém domovském státě. Pokud Soudní dvůr v bodu 63 rozsudku ve věci *Bidar* uzavřel, že v testu diskriminace neobstojí taková vnitrostátní právní úprava, která poskytuje studentům nárok na podporu pokrývající jejich životní náklady, pouze pokud jsou usazeni v hostitelském členském státě, a přitom vylučuje, aby státní příslušník jiného členského státu obdržel jako student status usazené osoby, i když tento státní příslušník v hostitelském členském státě legálně pobývá a absolvoval tam podstatnou část svého středoškolského studia, a v důsledku toho si vytvořil skutečný vztah ke společnosti tohoto státu, pak zdejší soud je toho názoru, že výklad § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách podáváný žalovanou nestanoví podmínku bydliště „zpětně“, ani žalobkyni absolutně ne-

vylučuje získání statusu usazené osoby bez splnění této podmínky.

To jsou také rozdíly, o které zdejší soud opírá závěr, že ve vztahu k žalobkyni se o nepřijatelnou diskriminaci nejedná. Právě z rozsudku ve věci *Bidar* (bod 61 a násl.) podle zdejšího soudu vyplývá, že pro vznik nároku na jakoukoli finanční podporu v situaci žalobkyně (zde stipendium při studiu na vysoké škole) je nezbytné zohledňovat míru integrace žadatele v hostitelské zemi při zohlednění integrace v domovském státě. Ta je podle zdejšího soudu nediskriminačně vyjádřena právě bydlištěm a trvalým pobytem, přitom splnění těchto podmínek není vyžadováno zpětně (§ 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře).

Ostatně v rozsudku ze dne 18. 11. 2008, *Förster*, C-158/07, Sb. rozh., s. I-08507, Soudní dvůr pokládal za přiměřený pro vznik fikce dosažení dostatečné míry integrace požadavek nepřetržitého pětiletého pobytu v hostitelské zemi. Podle Soudního dvora podmínka nepřetržitého pobytu po dobu pěti let nemůže být považována za nepřiměřenou zejména vzhledem k uplatňovaným požadavkům ohledně stupně integrace cizích státních příslušníků v hostitelském členském státě (bod 54 uvedeného rozsudku). Za podstatnou podmínku přiměřenosti požadavku pobytu Soudní dvůr přitom pokládal to, že tento požadavek musí být vnitrostátními orgány uplatňován na základě jasných a předem známých kritérií, a tím, že dotčeným osobám umožňuje jednoznačně zjistit jejich práva a povinnosti, může požadavek pobytu stanovený posuzovanou právní úpravou, a to již svou samotnou existencí, zaručit vysokou míru právní jistoty a transparentnosti v rámci udělování stipendií na životní náklady pro studenty (body 56 a 57 uvedeného rozsudku s odkazem na dříve rozhodnutou věc - rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2004, *Collins*, C-138/02, Sb. rozh., s. I-02703). Za těchto okolností pak Soudní dvůr v bodu 58 rozsudku uzavřel, že takový požadavek pobytu po dobu pěti let, který je stanoven vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původním řízení, nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k do-

sažení cíle zajistit určitý stupeň integrace v hostitelském členském státě, pokud jde o studenty pocházející z jiných členských států.

Aplikovatelná výkladová pravidla ve vztahu k právě posuzované věci vyplývají pro zdejší soud ze shora uvedených rozsudků ve věcech *Bidar* a *Förster* zřetelně. Byla-li by snad namítána nejasnost závěrů v obou věcech v jejich vzájemném kontextu či dokonce vzájemná kolize obou právních závěrů, zdejší soud nic takového nedovozuje. Závěry ve věci *Förster* jsou závěry obecněji aplikovatelnými, tj. použitelnými bez přistoupení zvláštních okolností, jaké byly akcentovány ve věci *Bidar* (tj. faktické usazení v minulosti docházkou na střední školu a nedostatek faktické integrace v domovském státě). Závěry ve věci *Bidar* nadto nemohou překonávat obecně aplikovatelná pravidla dovozená ve věci *Förster*, neboť věc *Förster* byla Soudním dvorem rozhodována později.

Závěr žalované, že fikce dosažení dostatečné míry integrace nenastala pro nesplnění podmínky trvalého pobytu žalobkyně podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, není podle zdejšího soudu v rozporu ani s článkem 24 směrnice 2004/38/ES.

Oporou pro tento závěr může být zdejšímu soudu už samotné vyjádření Soudního dvora v bodu 55 rozsudku ve věci *Förster*.

Podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38/ES „[s] výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě [o fungování EU] a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Evropské unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti [Smlouvy o fungování EU] stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.“

Podle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES „není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během

delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b) [této směrnice], ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, jíž se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům“.

Fikce nedosažení dostatečné míry integrace pro nesplnění podmínky trvalého pobytu žalobkyně podle § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře tedy odpovídá pravidlu podle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, podle něhož členský stát Evropské unie v postavení „*hostitelského státu*„ (zde tedy ve vztahu k žalobkyni Česká republika) není povinen přiznat vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, před nabytím práva trvalého pobytu.

Zdejší soud je přesvědčen, že právní úprava vyplývající z čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES vyjadřuje legitimní cíl v rámci studia finančně podporovat osoby, jejichž usazení, a tedy „*bezprostřední vztah*“ k členskému státu, na jehož území studuje a který o finanční podporu žádá, je vázáno na trvalý pobyt v tomto členském státě.

Pak se tedy nemohou uplatnit ani obecné závěry Soudního dvora ohledně skryté formy diskriminace obsažené v rozsudku ze dne 15. 6. 2000, *Sehrer*, C-302/98, Sb. rozh., s. I-04585, a ze dne 14. 2. 1995, *Schumacker*, C-279/93, Sb. rozh., s. I-00225, týkající se rozlišování osob členských států Evropské unie podle vlastností majících vazbu na původ po Evropě migrující osoby.

Nadto jde podle zdejšího soudu o právní úpravu dostatečně zřetelnou, tj. umožňující předem identifikovat práva a povinnosti z pohledu žadatelů o tento druh stipendia.

Zdejší soud tedy odlišně od žalobkyně dospívá k závěru, že ze zásady zákazu diskriminace nevybočuje, a tedy ani samotnou Smlouvu o fungování EU neporušuje, ani to, že Česká republika jako členský stát Evropské unie v postavení „*hostitelského státu*“ váže

vznik nároku na sociální stipendium při studiu na dosažení dostatečné míry integrace žalobkyně coby žadatelky, ani to, že nesplněním podmínky trvalého pobytu nastává fikce nedosažení dostatečné míry integrace.

Výklad § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, na němž vystavěla žalovaná napadené rozhodnutí, podle zdejšího soudu nikterak neomezuje účinnost unijního práva ani dosažení cílů dnes sledovaných Smlouvou o fungování EU. Je-li žalobkyní dovozováno porušení článku 18 Smlouvy o fungování EU, pak toto ustanovení zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti, a ta ve vztahu k žalobkyni dovoditelná není.

Namítá-li žalobkyně, že samotná poznámka pod čarou v § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, odkazující na zákon o státní sociální podpoře, nemá normativní charakter, jde sice o námitku prokazující její odborný právní rozhled, na posouzení věci zdejším soudem ani tato skutečnost nic nemění. Zdejší soud nehodlá vést disputaci jakkoli zpochybňující, že posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení, že taková pravidla musí právní předpis buď uvést přímo, nebo odkázat na jiný zřetelný právní předpis či pravidlo chování vyjádřené jinou formou (např. mezinárodní smlouva apod.) a že obecné ustanovení v zákoně a jeho vymezení až ve vysvětlivce pod čarou neodpovídá uznávaným principům právního státu v demokratických systémech (to plyne např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS). Z dikce § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, podle níž stipendium podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách se přiznává též studentům, kteří (mj.) mají nárok na přídavek na dítě podle zvláštního právního předpisu, však zdejší soud dovozuje, že poznámka pod čarou odkazující na § 17 zákona o státní sociální podpoře má přesně takový charakter, o němž se zmiňuje i Ústavní soud, neboť (toliko) napomáhá přehlednosti a orientaci

v právním řádu; pravidlo, podle něhož se stipendium podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách přiznává též studentům, kteří (mj.) mají nárok na přídavek na dítě podle zvláštního právního předpisu, neplyne z právního předpisu, na který je pod čarou odkazováno, nýbrž ze samotného § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách.

Pokud žalobkyně dále namítá, že postup (výklad § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách) žalované může odírat její právo na vzdělání, pak zdejší soud nic takového v tomto směru nedovozuje. Právo na vzdělání žalobkyně využívá už tím, že na vysoké škole v České republice studuje. Fakt, že nezískala jedno ze stipendií, její právo na vzdělání nikterak neatakuje. Nebyli-li přitom shora dovozen diskriminační charakter podmínky podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, pak nelze dovozovat ani zprostředkovaný (nepřímý) atak jejího práva na vzdělání prostřednictvím diskriminačně nastavených podmínek pro podporu osob, které se studiem na vysoké škole vzdělávají.

Potud je žaloba nedůvodná.

Právě uvedené (v části IV.2 odůvodnění tohoto rozsudku) je však zapotřebí vnímat v kontextu s níže uvedeným (v části IV.3 odůvodnění tohoto rozsudku).

IV.3

Namítala-li žalobkyně v části své žalobní argumentace, že zákon o vysokých školách umožňuje přiznat sociální stipendium i studentům, kteří nesplňují podmínky stanovené § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, a sice podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách, v tom dává zdejší soud žalobkyni za pravdu.

Podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách lze přiznat stipendium i „*v případě tíživé sociální situace studenta*“. Dle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách se stipendium podle odstavce 2 písm. d) zákona o vysokých školách přiznává též studentům, kteří splňují tam uvedené podmínky. Podle § 91 odst. 5 zákona o vysokých školách „*[s]tipendia přiznává studentům vysoká škola nebo fakulta podle stipendijního řádu*“.

Tady zdejší soud odkazuje na čl. 5 písm. e) Stipendijního řádu Masarykovy univerzity (dále jen „stipendijní řád“), podle kterého lze mimo stipendijní program příslušné fakulty přiznat i tzv. *mimořádné stipendium*. Podle článku 10 stipendijního řádu mimořádné stipendium může v souladu s § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách přiznat studentovi rektor, děkan, ředitel vysokoškolského ústavu nebo vedoucí pracoviště žalované, a to i bez žádosti.

Žalobkyně adresovala žalované „*Žádost o přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace studenta*“, ve které mj. uvádí: „*[D]ovolují si Vás tímto požádat o přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace (dále jen ‚Sociální stipendium‘) v akademickém roce 2012/2013*“.

Z obou postupně vydaných rozhodnutí žalované plyne, že žádost byla zamítnuta z toho důvodu, že žalobkyně nespĺňuje podmínky podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách. Žalovaná svůj závěr vystavěla na konstrukci, podle které žalobkyně ve svých žádostech (a to jak v žádosti o přiznání stipendia v případě tíživé životní situace, tak v žádosti o přezkoumání rozhodnutí I. stupně) opětovně zdůrazňovala, že se domáhá přiznání stipendia dle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, a za tohoto stavu žalovaná nemůže posuzovat takovou žádost dle vlastního uvážení, nýbrž musí takovou žádost posoudit dle zákonem stanovených podmínek.

Zdejší soud sice připouští, že těžiště argumentace předestřené žalobkyní v podaných žádostech míří k naplnění podmínek uvedených v § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, touto argumentací se však žádost nevyčerpává zcela. Žalobkyně totiž uvádí, že ji lze zařadit do okruhu osob, kterým za předpokladu, že splní podmínky podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, vzniká automaticky nárok na přiznání stipendia dle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách, zároveň však žalobkyně obsahem svého podání fakticky zdůrazňuje, že musí existovat i „*jiná cesta*“ k přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace, než vázaná na podmínku vzniku nároku na pobírání přídavku na dítě dle zákona

o státní sociální podpoře. Na straně 3 žádosti o přezkoumání rozhodnutí I. stupně žalobkyně uvedla, že lze přiznat toto stipendium i mimo rámec § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách – tedy na základě samotné aplikace § 91 odst. 2 písm. d) téhož zákona. S takovým výkladem vzájemného vztahu § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách a § 91 odst. 3 citovaného zákona se zdejší soud ztotožňuje.

Pokud zákon o vysokých školách umožňuje přiznat sociální stipendium v případě tíživé sociální situace studenta [§ 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách] a pokud zároveň v § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách stanoví, za jakých podmínek se stipendium udělí vždy, neznamená to, že bez splnění podmínek podle § 91 odst. 3 citovaného zákona nemůže být toto stipendium přiznáno. Pokud se stipendium podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách přiznává též v případě splnění podmínek podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách (v tomto případě bez možnosti jakékoli diskrece žalované), pak přiznání stipendia za podmínek podle § 91 odst. 3 uvedeného zákona je přiznáním stipendia podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách, a tedy nutně při aplikaci zákona o vysokých školách existuje prostor pro přiznání tohoto stipendia i mimo naplnění předpokladů dle § 91 odst. 3 daného zákona, a to na základě podmínek stanovených jednotlivou školou – zde konkrétně ve stipendijním řádu.

Žádala-li žalobkyně o přiznání sociálního stipendia, musela žalovaná tuto žádost posou-

dit nejen ve vztahu ke splnění podmínek podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, nýbrž i podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách. Musela tedy posoudit, zda i v případě, kdy žalobkyně nesplňuje podmínky podle § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách, jí lze stipendium přiznat z jiných důvodů, tedy podle stipendijního řádu.

Pokud tedy žalobkyně zřetelně argumentovala v tom směru, že se nachází v situaci odůvodňující přiznání sociálního stipendia, musela žalovaná vyhodnotit, zda doložené podklady neodůvodňují získání stipendia „alespoň“ dle stipendijního řádu, tedy podle § 91 odst. 2 písm. d) zákona o vysokých školách.

Jestliže tedy žalobkyně žádala o přiznání stipendia v případě tíživé sociální situace a žalovaná tuto žádost posoudila jen ve smyslu § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách a rezignovala na posouzení dalších možností pro přiznání tohoto stipendia [podle § 91 odst. 2 písm. d) citovaného zákona pro splnění podmínek podle stipendijního řádu], pak vzájemný vztah obou ustanovení vyložila nezákonným způsobem, jenž způsobil, že žádost žalobkyně nebyla vyčerpána zcela.

Tím žalovaná zatížila svoje rozhodování nezákonností, jež žalobkyni zkrátila na jejích veřejných subjektivních právech, neboť jí bylo upřeno právo na posouzení splnění podmínek pro získání sociálního stipendia v tíživé sociální situaci [konkrétně dle čl. 5 písm. e) stipendijního řádu].