

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11<sup>2017 / XV. ROČNÍK / 30. 11. 2017</sup>

## OBSAH

<b>3630.</b> Správní řízení: nahlížení do spisu .....	908
<b>3631.</b> Správní řízení: zahájení správního řízení ex officio .....	911
Řízení před správními soudy: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem .....	911
<b>3632.</b> Řízení před soudem: stavení lhůty pro podání návrhu; osvobození od soudních poplatků .....	915
<b>3633.</b> Řízení před správními soudy: zastoupení.....	921
Sociální zabezpečení: datová schránka orgánu sociálního zabezpečení .....	921
<b>3634.</b> Daň z příjmu: daňově uznatelný náklad; pojistné plnění.....	926
<b>3635.</b> Daňové řízení: neúčinné podání; obnova řízení.....	933
<b>3636.</b> Daňové řízení: podmínky prominutí penále.....	936
<b>3637.</b> Daňové řízení: lhůta pro registraci plátce daně z přidané hodnoty.....	942
<b>3638.</b> Stavební řízení: povaha vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu .....	948
<b>3639.</b> Územní rozhodnutí: řízení o prodloužení platnosti; nové řízení .....	956
<b>3640.</b> Ochranné známky: nezbytná podmínka pro mezinárodní zápis ochranné známky .....	958
<b>3641.</b> Místní referendum: náležitosti a vady návrhu přípravného výboru; přípustnost navržené otázky .....	961

## Správní řízení: nahlížení do spisu

k § 18 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb.

k § 38 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákonů č. 413/2005 Sb. a č. 303/2013 Sb.

**Spis vedený u Nejvyššího státního zastupitelství týkající se podání či nepodání návrhu na jmenování kandidáta do funkce státního zástupce (§ 18 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) má charakter spisové dokumentace administrativně-správní, do níž je možné nahlédnout za podmínek § 38 správního řádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2017, čj. 9 As 109/2017-37)*

**Prejudikatura:** č. 905/2006 Sb. NSS a č. 1717/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Mgr. Václav V. proti nejvyššímu státnímu zástupci o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se žádostí ze dne 12. 9. 2016 domáhal nahlédnutí do spisu sp. zn. 7 Spr 77/2002, který se vztahuje k podání, resp. nepodání návrhu na jeho jmenování do funkce státního zástupce. První písemností ve spisu je průvodní dopis k návrhu městského státního zástupce na jmenování žalobce ze dne 15. 4. 2002 adresovaný Nejvyššímu státnímu zastupitelství. V této písemnosti je uvedeno, že návrh je podáván pouze na základě dopisu prvního náměstka ministra spravedlnosti, který ukládá návrh podat. Městský státní zástupce je přesvědčen o tom, že žalobce „*není způsobilý k výkonu práce státního zástupce*“. Žalobce považuje posuzovaný spis za spis správní, žalovaný za spis pracovněprávní.

Žalobce následně podal dne 14. 11. 2016 „*stížnost na nečinnost*“ žalovaného, která byla vyřízena jako nedůvodná přípisem náměstka ministra spravedlnosti ze dne 26. 1. 2017.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 30. 3. 2017, čj. 62 A 11/2017-90, rozhodl o povinnosti žalovaného rozhodnout o výše uvedené žádosti žalobce do patnácti dnů od právní moci napadeného rozsudku.

Krajský soud dospěl k závěru, že posuzovaný spis neměl charakter osobního spisu v režimu pracovněprávním, nýbrž charakter spisové dokumentace administrativně-správní, a to ve věci, v níž byl žalovaný v postavení vrchnostenském ve vztahu k žalobci. Žalovaný se v této věci ocitl v postavení správního orgánu, který v procesu jmenování státních zástupců vykonává státní správu na úseku státního zastupitelství. Ostatně také nešlo přehlednout, že i formálně byl tento spis dle kancelářského řádu označen značkou „*Spr*“ (jako spis patřící do agendy státní správy).

Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný v režimu jmenování žalobce působil nikoli jako jeho zaměstnavatel, ale jako správní orgán, který vrchnostensky na základě zákona rozhoduje o tom, zda návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce ministru spravedlnosti podá, či nikoli. Takový proces nemůže být ponechán na libovůli (či dokonce svévoli) žalovaného.

Žalovaný měl žalobci umožnit nahlédnout do správního spisu či postupovat dle § 38 odst. 5 správního řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně chápal posuzovaný spis jako spis o řízení o jmenování žalobce státním zástupcem, resp. spis, který se týkal jmenování do funkce státního zástupce. V uvedeném spisu se nikdy žádné řízení o jmenování žalobce státním zástupcem nevedlo ani vést nemohlo. Jak vyplývá z § 18 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, stěžovatel neměl oprávnění jmenovat státní zástupce, byl navrhovatelem takového jmenování, vlastní jmenování je v kompetenci ministra spravedlnosti. Spis byl určen toliko ke shromáždění podkladů ke zvážení tehdejší nejvyšší státní zástupkyně, zda podá či nepodá návrh ministru spravedlnosti na jmenování žalobce státním zástupcem, což je diametrálně odlišné. Nesouhlasil s přístupem krajského soudu, který stěžovatele považuje za správní orgán.

Posuzovaný spis dle stěžovatele nelze považovat za spis správní, resp. o správním řízení, na který by se vztahoval postup dle § 38 správního řádu. Z kancelářského řádu státního zastupitelství č. 7/2004 a jeho dřívější

podoby - pokynu obecné povahy č. 6/1996 plyne, že se do správního rejstříku „Spr“ zapisují věci týkající se řízení, správy a hospodaření. Vedení spisu v rejstříku „Spr“ nečiní ze spisu obsahově spis správní. Jak budou označovány spisy vedené u státního zastupitelství, resp. rejstříky, ve kterých jsou jednotlivé spisy vedeny, je věcí rozhodnutí stěžovatele, a to formou pokynu obecné povahy - interního normativního předpisu v soustavě státního zastupitelství, který je upraven v § 12 odst. 1 zákona o státním zastupitelství. Označení spisu jako „Spr“ nemůže být ani podpůrným argumentem pro úvahy, zda se jedná o spis, na něhož se vztahuje § 38 správního řádu, jak chybně uvažoval krajský soud. Ve spisech vedených pod označením „Spr“ je vedena celá řada věcí např. organizace porad, seminářů pořádaných státními zastupitelstvími, nákup některého zboží a služeb apod. Již z tohoto výčtu je zřejmé, že pouhý odkaz na to, že věc je vedena v rejstříku „Spr“ nedává naprosto žádnou informaci, že by byl daný spis veden o správním řízení, resp. nahlížení do něj by bylo podřízeno § 38 správního řádu.

Krajský soud bez dalšího ztotožňuje státní správu státního zastupitelství a činnost správních orgánů, přičemž takové ztotožnění stěžovatel považuje za nesprávné.

Skutečnost, že se stěžovatel podílí na výkonu správy Nejvyššího státního zastupitelství (zejm. § 13c odst. 1 a § 13e zákona o státním zastupitelství) nelze zaměňovat s postavením správního orgánu. Je nutné odlišovat správu organizační, majetkovou a personální, kterou vykonává stěžovatel, od správního řízení. Stěžovatel namítal, že z argumentace krajského soudu plyne nutnost podřadit nahlížení do spisu § 38 správního řádu. Pokud by měl být přijat tento výklad, tak by takto musel stěžovatel postupovat i do budoucna ve všech případech žádostí o nahlédnutí do tohoto spisu (a spisu obdobné povahy), nejenom ze strany žalobce, ale i dalších osob, které by žádaly o nahlížení do spisu (i pokud by se jich netýkal). Není možné, aby ve vztahu k žádosti žalobce byl uvedený spis spisem o správním řízení s režimem nahlížení dle § 38 správního řádu a vůči jiným žadatelům o nahlížení by takový spis správním spisem nebyl a § 38 správního řádu by nemusel být dodržen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

##### III.c) Posouzení povahy spisu

[65] Závěr, dle kterého by aplikaci rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve věci *Langer*, bylo možné dovést pouze u spisu vedeného u ministra spravedlnosti, není správný. Celý proces jmenování, včetně nepodání návrhu na jmenování ministru spravedlnosti, nemůže zůstat bez kontroly. Není ani možné jej uměle rozdělovat na jednotlivé podfáze, ve kterých by příslušná osoba měla zpřístupněné toliko některé fáze procesu jmenování a spisy s tou kterou fází související. Ze zákona o státním zastupitelství plyne výslovně oprávnění stěžovatele k podání návrhu na jmenování státního zástupce ministru spravedlnosti, přičemž nikdo jiný takový návrh podat nemůže. Stěžovatel má významnou spoluúčast na procesu jmenování státních zástupců, resp. bez takové spoluúčasti by nebylo možné státní zástupce jmenovat.

[66] Sám stěžovatel uvádí, že ve věci kandidáta na funkci státního zástupce jsou *de facto* zakládány tři spisy. Prvním je pracovní (osobní) spis, o ten se nepochybně v posuzované věci nejedná. Osobní spis obsahuje písemnosti, které souvisí s pracovním vztahem příslušného zaměstnance. Součástí osobního spisu státního zástupce by byl např. pracovní posudek, zápočtový list, doklad o zdravotním pojištění, souhlas se jmenováním a s přidělením do místa výkonu funkce apod.

[67] Druhým je spis Nejvyššího státního zastupitelství v rejstříku SPR – zakládán návrhem příslušného vedoucího státního zástupce o podání návrhu na jmenování určité osoby státním zástupcem a třetím je spis vedený Ministerstvem spravedlnosti – zakládán návrhem nejvyššího státního zástupce na jmenování určité osoby státním zástupcem.

[68] První zažurnalizovanou písemností v posuzovaném spisu je dopis označený jako „*Věc: Mgr. Václav V., bývalý právní čekatel pro obvod Městského státního zastupitelství v Praze – předložení návrhu na jmenování do funkce státního zástupce a přidělení k Obvodnímu státnímu zastupitelství pro Prahu I*“. Sporný spis není osobním pracovním spisem žalobce. Charakter první písemnosti založené ve spisu napovídá tomu, že se jedná o spis správní, který souvisí s otázkou, zda bude či nebude podán návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce ministru spravedlnosti, nejedná se tedy již o spis pracovněprávní interní.

[69] K namítanému nesprávně širokému pojetí posuzovaného spisu (do takového pojetí by mohla spadat celá řada dalších spisů např. ve věci výběrového řízení na uvolněnou funkci státního zástupce) Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se zabýval konkrétně a velmi podrobně projednávanou věcí, přičemž jeho závěry a jeho pojetí dotčeného spisu nejsou nijak široké tak, aby zahrnovaly i další spisy nad rozsah projednávané věci.

[70] Ze strany tehdejší nejvyšší státní zástupkyně nebyl podán ministru spravedlnosti návrh na jmenování žalobce státním zástupcem. Za této situace lze přisvědčit stěžovateli, že nedošlo k zahájení řízení o jmenování do této funkce. Samotné řízení by bylo zahájeno až podáním návrhu na jmenování ministru spravedlnosti. Obsahem jakéhokoliv spisu však nemusí být nutné jen podklady týkající se konkrétního řízení v určité věci. Je zcela běžnou praxí, že správní orgány shromažďují podklady a vedou spis, přičemž k zahájení konkrétního řízení z různých důvodů nedojde.

[71] Obsahem posuzovaného spisu je shromáždění nezbytných podkladů pro rozhodnutí tehdejší nejvyšší státní zástupkyně, zda podá či nepodá ministru spravedlnosti návrh na jmenování žalobce do funkce státního zástupce. I když se jednalo o shromažďování podkladů, které byly spojeny do spisu, a nebylo zahájeno žádné řízení, neznamená to samo o sobě nemožnost do spisu nahlédnout. Shromažďování podkladů pro rozhodnutí, zda bude podán návrh na jmenování kandidáta do funkce státního zástupce ministru spravedlnosti, či nikoliv, nezbytně souvisí s procesem jmenování. Bez takto shromážděných podkladů by nebylo možné dospět k rozhodnutí, zda bude či nebude podán návrh na jmenování konkrétní osoby do funkce státního zástupce. Proces před zahájením řízení o jmenování nemůže zůstat bez kontroly. V tomto procesu vystupuje stěžovatel vrchnostensky, byť s velmi širokým správním uvážením, protože rozhoduje o podání či nepodání návrhu na jmenování konkrétní osoby do veřejné funkce.

[72] Shromažďování podkladů je možné připodobnit např. k situaci, kdy je podán podnět k zahájení řízení z moci úřední a určitý správní orgán shromažďuje podklady za účelem posouzení, zda řízení zahájí či nikoliv. Pokud řízení nezahájí, ještě to neznamená, že do shromážděných podkladů nemá ten, kdo prokáže právní zájem, právo nahlížet. Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2011, čj. 8 As 81/2010-63, kde posuzoval případ, v němž se žalobce domáhal nahlédnutí do spisu za situace, kdy žádné přestupkové řízení nebylo zahájeno. Žalobce se svého práva domáhal z titulu účastnictví v přestupkovém řízení (postavení poškozeného a navrhovatele v jedné osobě), a to na základě § 38 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že nebyl-li žalobce účastníkem řízení ani jeho zástupcem, jelikož nebylo žádné přestupkové řízení zahájeno, musel pro přiznání práva na nahlížení do spisu prokázat právní zájem či vážný důvod dle § 38 odst. 2 správního řádu. Následně by musel správní orgán zkoumat, zda nahlédnutím do spisu nedojde k porušení práva některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu. Z uvedeného rozsudku je možné dospět k závěru, že i za situace, kdy není řízení zahájeno, je možné nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu, přičemž takový závěr je nutno aplikovat i na nyní posuzovanou věc.

[73] S tvrzením stěžovatele, že závěry krajského soudu jsou obecně neakceptovatelné, neboť nejsou aplikovatelné pro nahlížení do spisu ze strany jiných osob (odlišných od žalobce), se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Závěry napadeného rozsudku jsou přiměřeně aplikovatelné na obdobné případy, tj. osoby, které budou v obdobném postavení jako žalobce a za obdobné situace.

[74] Povinnost vedení spisů vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě. Podrobnosti výkonu spisové služby jsou uvedeny v související vyhlášce a v kancelářském řádu státního zastupitelství, krajský soud tak učinil chybnou úvahu, když aplikoval § 17 správního řádu. Toto pochybení však nemá za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Správní řád ponechává právní úpravu spisové služby zákonu o archivnictví a spisové

službě a souvisejícím předpisům, přičemž v § 17 správního řádu jsou upraveny pouze některé vybrané aspekty vedení spisu. Obecná povinnost vést spis tak skutečně vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě.

[75] S tvrzením, že spis byl evidenčně ukončen (slovy stěžovatele „vyřízen“) ještě před účinností správního řádu, však souhlasit nelze. Ve spisu jsou založeny mimo jiné i listiny z roku 2011, 2013 a 2014. V době založení spisu byl účinný zákon č. 97/1974 Sb., o archivnictví, a správní řád z roku 1967. Ačkoliv oba uvedené předpisy explicitně nestanovily, že se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis, bylo i z předchozí právní úpravy patrné, že taková povinnost tu nepochybně byla. Ustanovení § 23 výslovně upravovalo nahlížení do spisu. Není rozhodné, dle jakého ustanovení měl být spis veden, ale rozhodné je, že v projednávané věci spis veden byl (ostatně Nejvyšší správní soud jej má k dispozici), přičemž sám stěžovatel odkazuje na kancelářské řády státního zastupitelství, dle nichž je spis veden v rejstříku „Spr“. Argumentaci stěžovatele v této části shledává soud ryze účelovou.

[76] Nad rámec shora uvedeného soud doplňuje, že pokud stěžovatel odkazuje na aktuální zákon o archivnictví a spisové službě, je vhodné poukázat na § 65 odst. 1 a § 68 odst. 2 citovaného zákona. Z § 65 odst. 1 věty první zákona o archivnictví a spisové služby vyplývá, že při vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. I když to správní řád výslovně nepředpokládá, vedou správní orgány spisy i v souvislosti s jinými postupy upravenými správním řádem, např. v rámci postupů před zahájením řízení nebo při postupech podle části čtvrté, což dokládá mimo jiné právě § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě (obdobně srov. Vedral, J. *Správní řád – komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 431 – 432). Dle § 68 odst. 2 téhož zákona pro nahlížení do dokumentů uložených ve spisovně nebo ve správním archivu správního orgánu nebo soudu platí obecná ustanovení o nahlížení do spisů v řízení před správním orgánem nebo soudem; to neplatí, jestliže dokumenty před uložením ve spisovně nebo ve správním archivu byly veřejně přístupné. Nahlížení do dokumentů obsahujících utajované informace, poskytování jejich opisů, výpisů a kopií se řídí zvláštním právním předpisem. Uvedené ustanovení v podstatě odkazuje na nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu, aniž by odlišovalo možnost nahlížení do spisu jak za situace, kdy řízení bylo zahájeno, tak i v případě, kdy zahájeno (doposud) nebylo.

[77] Stěžovateli lze přisvědčit, že tvrzení soudu, dle kterého je i formálně posuzovaný spis v souladu s kancelářským řádem označen značkou „Spr“ (spis patřící do agendy státní správy), samo o sobě nemůže mít vypovídací hodnotu o jeho povaze. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že tento argument nebyl argumentem jediným, na jehož základě krajský soud dospěl k úvaze, že se jedná o spis správní, naopak soud výslovně uvedl, že jde o argument podpurný.

[78] Odmítavý přístup stěžovatele k možnosti žalobce do spisu nahlédnout se soudu jeví jako účelový, a to ve vazbě zejména na jeho vyjádření z roku 2011. V něm stěžovatel výslovně uvedl, že jmenování do funkce státního zástupce je aktem podléhajícím přezkumu soudů správních a nikoliv soudů občanskoprávních. Stěžovatel tak zřejmě upravuje svou argumentaci pro potřeby jednotlivých řízení a nehodlá obecně umožnit žalobci nahlédnout do spisu, který obsahuje informace, jež se jej nepochybně týkají. (...)

## 3631

### Správní řízení: zahájení správního řízení ex officio

#### Řízení před správními soudy: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem

k § 42 a § 46 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 82 soudního řádu správního

**Osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení**

**takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 As 117/2017-46)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS.

**Věc:** a) Regina K. a b) Josef K. proti Městskému úřadu Klatovy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci jsou vlastníci pozemku v k. ú. Janovice nad Úhlavou, jehož součástí je budova č. p. 19, objekt k bydlení. Žalobci se podnětem ze dne 15. 11. 2016 domáhali, aby žalovaný zahájil řízení a vydal rozhodnutí o odstranění sousední stavby, kolny na sousedním pozemku. Poukazovali na to, že stavba kolny je provedena v rozporu se stavebním povolením z roku 1946, a způsobuje v domě žalobců plíseň.

Žalovaný ve sdělení ze dne 19. 12. 2016 uvedl, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu. Současný stav stavby odpovídá době jejího vzniku a běžné údržbě. Na stavbě nebyly zjištěny žádné konstrukční poruchy. Ohledáním na místě bylo zjištěno, že výměr vydaný Okresním národním výborem v Klatovech dne 9. 12. 1946 se vztahuje k předmětné kolně. Stavba svým stavebně technickým stavem neohrožuje rodinný dům č. p. 19 na pozemku žalobců.

Žalobci se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu domáhali u Krajského soudu v Plzni vydání tohoto rozsudku: „*Soud zakazuje Městskému úřadu Klatovy – odboru výstavby a územního plánování, aby pokračoval v porušování práva žalobců [...] a aby tomuto orgánu nařídil pokračovat v řízení z moci úřední.*“ Namítali, že kolna, která měla být předmětem výměru z roku 1946, postavena nebyla, jelikož se mělo jednat o jiný objekt, než stojí na pozemku. Tím, že žalovaný vydal ve věci pouhé sdělení, znemožnil žalobcům podat řádný opravný prostředek.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 24. 5. 2017, čj. 30 A 30/2017-44. Krajský soud shledal, že žalobci neměli subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno, a nemohli být sdělením žalovaného, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, na takovém neexistujícím právu zkráceni. Žalobci tedy neprokázali věcnou legitimaci k podání žaloby proti nezákonnému zásahu. S ohledem na to podle krajského soudu nemělo smysl opravovat návrh výroku rozsudku, z něhož nebylo zřejmé, v porušování jakých práv žalobců má být žalovanému zakázáno pokračovat a na jakém základě má být nařízeno pokračovat v řízení, které evidentně nebylo zahájeno. Krajský soud nakonec shledal, že tvrzený negativní vliv kolny na zdraví žalobkyně a) a majetek žalobců nelze v řízení o ochraně před nezákonným zásahem posuzovat.

Žalobci a) a b) (stěžovatelé) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelé namítali, že podáním ze dne 15. 11. 2016 se domáhali u žalovaného toho, aby zahájil řízení a vydal rozhodnutí o odstranění sousední stavby kolny na pozemku. Nejednalo se přitom o pouhý podnět, ale o řádnou žádost o odstranění stavby.

Nesprávný měl být v tomto ohledu závěr krajského soudu, že zahájení řízení z moci úřední je v dispozici příslušného správního orgánu. Pokud byl podán řádný návrh žalovanému k zahájení řízení, tento návrh měl být vyřízen rozhodnutím o odstranění stavby nebo zamítavým rozhodnutím. Tím, že stavební úřad vydal pouze sdělení ze dne 19. 12. 2016, stěžovatelům znemožnil, aby se dále domáhali svého práva jinak než žalobou proti nezákonnému zásahu.

Pokud krajský soud dospěl k závěru, že je na úvaze žalovaného, zda vydá pouze sdělení, či rozhodnutí, znamenalo by to, že si žalovaný může činit, co chce, a není vázán ani stavebním zákonem ani správním řádem. Žalovaný nikdy nevyřešil, co bylo mnohokrát stěžovateli namítáno, tj. plíseň v jejich domě a nemožnost vstoupit za jejich dům. Stěžovatelé proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[11] Stěžovatelé spatřují nezákonný zásah ve skutečnosti, že žalovaný jejich podnět podle § 42 správního řádu vyřídil sdělením a nikoliv rozhodnutím. Tím měl stěžovatelům odepřít možnost se proti jeho postupu řádně bránit jinak, než prostřednictvím žaloby.

[12] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

[13] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, je ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny tyto podmínky: „Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem) správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž ‚zásah‘ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brozit opakovaní ‚zásahu‘ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“ Vzhledem k novele soudního řádu správního účinné od 1. 1. 2012 (zákon č. 303/2011 Sb.) odpadla nutnost naplnit 6. podmínku.

[14] Stěžovatelé se podnětem ze dne 15. 11. 2016 domáhali zahájení řízení o nařízení odstranění stavby. Právní úprava nařízení odstranění stavby je obsažena v § 129 stavebního zákona z roku 2006. Řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výlučně z moci úřední. Podání osoby obsahující návrh na odstranění stavby je pouhým podnětem, kterým není řízení zahájeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2007, čj. 4 Ans 6/2006-162).

[15] Obecná úprava podnětů k zahájení řízení z moci úřední je obsažena v § 42 správního řádu: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasiílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“

[16] Zkoumání podnětů podaných podle § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na základě kterého může být správní řízení zahájeno. O vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí či usnesení a jejich posuzování neprobíhá ve správním řízení.

[17] Uvedené vyplývá z definice správního řízení a usnesení obsažené ve správním řádu. Správní řízení je podle § 9 správního řádu „postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci proklašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá“. Podle § 67 odst. 1 správního řádu dále „[r]ozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci proklašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách“. Podle § 76 odst. 1 správního řádu „[v] případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením“.

[18] Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele. Není rovněž stanoveno, že by správní orgány v tomto případě rozhodovaly usnesením. Správní orgán je oznamovateli pouze povinen sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu (pokud o to oznamovatel požádá). Takové sdělení správního orgánu není ani rozhodnutím, ani usnesením, ale jde o úkon správního orgánu, na který se vztahují ustanovení části čtvrté (to plyne z § 158 odst. 1), z čehož vyplývá, že musí jít o sdělení zpravidla písemné, adresované tomu, kdo podnět učinil (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 466).

[19] Nelze tedy přisvědčit námitce stěžovatelů, že jejich podnět měl být vyřízen rozhodnutím, a nikoliv sdělením. Pokud stěžovatelé tvrdí, že v jejich případě se nejednalo o „pouhý podnět“, ale o „řádnou žádost o odstranění

stavby“, toto odlišení nemá zákonnou oporu. Jak bylo uvedeno výše, řízení o odstranění stavby lze zahájit pouze z moci úřední a nikoliv na žádost.

[20] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nezahájení správního řízení zahajovaného z moci úřední nezákonným zásahem být nemůže. V rozsudku ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58, Nejvyšší správní soud předně shledal, že zahájení řízení z úřední povinnosti se nelze domáhat žalobou proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Dále uvedl, že „podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta, a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu, a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“

[21] V rozsudku ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 285/2016-86, Nejvyšší správní soud shledal, že postup při šetření podnětu k zahájení řízení dle § 42 správního řádu a sdělení o výsledku šetření jsou úkony správního orgánu, které mohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., avšak jen pokud zasahují do práv oznamovatele. Obecně tedy není vyloučeno, aby postupem správního orgánu při šetření podnětu podle § 42 správního řádu došlo k porušení práv oznamovatelů, proti němuž by oznamovatelé mohli účinně brojit prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s.

[22] Stěžovatelé však namítali pouze porušení svého práva na zahájení správního řízení a domáhali se toho, aby žalovaný v řízení z moci úřední „pokračoval“. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelům v dané situaci právo na zahájení řízení z moci úřední nenáleží, a nemohli se proto úspěšně žalobou proti nezákonnému zásahu domáhat ochrany před zásahem do tohoto práva. Jinými slovy, stěžovatelé nemají právo na to, aby žalovaný jejich podnětu vyhověl a zahájil řízení o odstranění stavby, popřípadě odstranění stavby nařídil.

[23] Je také třeba upozornit na skutečnost, že ani v případech shledání nezákonnosti sdělení žalovaného by tato deklarace nemohla vést k zahájení řízení. Jak shledal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2016, čj. 3 As 141/2015-29: „Jak vyplývá z výše uvedeného, stěžovatel se cítí dotčen na svých právech především tím, že stavební úřad (Městský úřad v Mikulově) nezahájil z jeho podnětu řízení o odstranění stavby na parcele v katastrálním území Mikulov na Moravě. K něčemu takovému by ovšem úřad nebyl povinen ani v důsledku deklarace, že napadené sdělení žalovaného ze dne 20. 11. 2014 je nezákonné, ani v důsledku zrušení jeho předchozího sdělení ze dne 13. 5. 2014 podle § 156 odst. 2 správního řádu. Stejně tak, pokud by stavební úřad dospěl k závěru o potřebě takové řízení zahájit, mohl by tak učinit, aniž by žalovaný svá sdělení formálně odstranil. Na povinnost zahájit řízení podle § 129 odst. 1 písm. a) i b) stavebního zákona tak nemá existence předmětných sdělení žádný vliv. Uvádí-li tedy stěžovatel, že u jeho nemovitosti hrozí v důsledku nepovolených stavebních úprav sousední nemovitosti zřícení podmačené stěny a škody na majetku a zdraví, pak je třeba poznamenat, že zde mezi napadeným sdělením a tvrzeným ohrožením jeho majetku neexistuje žádná příčinná souvislost.“

[24] Jelikož stěžovatelé nemají veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední (nebo vydání rozhodnutí, pokud řízení nebylo zahájeno), nejsou zde relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu žalovaným (tvrzení o absenci povolení ke stavbě kolny, plísní apod.). Pokud správní orgán důvodly k zahájení řízení neshledá, nelze jeho závěry nahrazovat dokazováním v řízení před soudem. Zde lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, čj. 5 Ans 11/2010-104: „[Ž]alobou na ochranu proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má

*být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto.*“ Uvedený závěr lze přiměřeně vztáhnout také na posuzovanou věc, jelikož stěžovatelé se žalobou proti nezákonnému zásahu fakticky domáhali odstranění domnělé „nečinnosti“ žalovaného. Krajský soud tedy nepochybil, pokud se těmito námitkami nezabýval.

## 3632

**Řízení před soudem: stavení lhůty pro podání návrhu; osvobození od soudních poplatků**

k § 35 odst. 9 věty třetí soudního řádu správního ve znění zákonů č. 237/2004 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 79/2006 Sb., č. 165/2006 Sb., č. 303/2011 Sb. a č. 222/2017 Sb.

**Podle § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. se staví běh lhůty pro podání návrhu i v případě, že účastník požádá pouze o osvobození od soudních poplatků, a to i po podání návrhu na zahájení řízení.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62)*

**Prejudikatura:** č. 3411/2016 Sb. NSS, č. 3428/2016 Sb. NSS a č. 3470/2016 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

**Věc:** Tomáš H. proti Generální inspekci bezpečnostních sborů o osvobození od soudních poplatků, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí ředitele žalované. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a bylo potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 30. 12. 2015, jímž byla odmítnuta žádost žalobce o informace.

Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 25. 5. 2016, čj. 11 A 52/2016-13. Městský soud mimo jiné uvedl, že žádostí o osvobození od soudních poplatků se nezabýval, neboť platí, že poplatek za návrh na zahájení řízení se nevybírá, jestliže soud návrh na zahájení řízení před prvními jednáními odmítne, a pokud žalobce poplatek zaplatí, soud jej vrátí. Podle městského soudu by proto bylo nadbytečné v dané fázi řízení posuzovat otázku splnění předpokladů pro osvobození od soudních poplatků. Z téhož důvodu městský soud nerozhodoval ani o návrhu stěžovatele na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu, neboť uvedený návrh souvisel právě s jeho žádostí o osvobození od soudních poplatků.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že výzvě k odstranění nedostatku žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. nic nebránilo a pro takovou výzvu i pro její splnění byl stále ještě dostatečný prostor, neboť „*současně se žalobou požádal o osvobození od soudních poplatků, a proto lhůta pro podání žaloby od podání této žádosti (29. 4. 2016) do právní moci rozhodnutí o ní neběžela*“. Městský soud tak měl stěžovatele vyzvat k odstranění vad žaloby, přičemž stěžovatel sám mohl (i bez výzvy městského soudu) žalobu doplnit do právní moci rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Městský soud však o žádosti o osvobození od soudních poplatků vůbec nerozhodl.

Při předběžném posouzení věci pátý senát zjistil, že v otázce, zda podání žádosti o osvobození od soudních poplatků podle § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. staví, anebo nestaví běh lhůty pro podání žaloby, není judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná.

Argumentaci obsaženou v kasační stížnosti stěžovatel opírá zejména o právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, čj. 1 As 93/2009-312, z něhož vyplývá, že okamžikem podání žaloby přestává běžet dvouměsíční lhůta pro podání žaloby, je-li součástí žaloby i žádost o osvobození od soudních poplatků. Stejný názor byl vysloven v rozsudku ze dne 8. 12. 2016, čj. 9 As 241/2016-36.

Výkladem § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval i v rozsudku ze dne 4. 5. 2016, čj. 3 As 182/2015-28, v němž dospěl k opačnému názoru, tedy že ze systematického a teleologického výkladu

vyplývá, že stavení lhůty pro podání žaloby se váže pouze na podání návrhu na ustanovení zástupce, nikoli však na žádost o osvobození od soudních poplatků.

Pátý senát proto věc postoupil rozšířenému senátu s poukazem na rozkol v existující judikatuře Nejvyššího správního soudu, aniž by se přiklonil k některému zaujatému názoru.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

##### III.2 Posouzení sporné otázky

[15] Spornou právní otázkou, kterou má rozšířený senát vyřešit, je, zda podání pouze žádosti o osvobození od soudních poplatků má za účinek stavení běhu lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení.

[16] Podle § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s., „[p]ožádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení“.

[17] Z textu vykládaného ustanovení bezesporu vyplývá, že stejný účinek zákon spojuje (i) s podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků a (ii) se žádostí o ustanovení zástupce. Navrhovatel může požádat o (i) nebo o (ii) alternativu anebo může požádat o obojí. Naplnění kterékoli z těchto hypotéz vede k aktivaci dispozice, tj. že od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená zákonem pro podání návrhu na zahájení řízení. Po nabytí právní moci rozhodnutí o návrhu běh lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení pokračuje a lhůta skončí uběhnutím jejího zbytku (tj. zbývající části lhůty po odečtení části lhůty, která uplynula před podáním žádosti).

[18] Názor vyslovený v rozsudku čj. 3 As 182/2015-28, tedy že zmínka o žádosti o osvobození od soudních poplatků v § 35 odst. 9 větě třetí s. ř. s. dopadá pouze na případy, kdy účastník požádá o ustanovení zástupce a zároveň o osvobození od soudních poplatků, postrádá opodstatnění, neboť dotčené ustanovení by tím nezískalo jiný smysl, než pokud by v něm zmínka o návrhu na osvobození od soudních poplatků zcela chyběla, tj. dané ustanovení by znělo takto: „Požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.“ Rozšířený senát přitom již v minulosti odmítl možnost takového výkladu určitého ustanovení zákona, který by znamenal, že toto ustanovení nemá vůbec žádný normativní obsah (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS).

[19] Takovému výkladu ostatně brání i použitá spojka nebo, která má v přirozeném jazyce, není-li před ní čárka, zpravidla slučovací význam: „*Typickými slučovacími spojkami jsou a, i: koupím jablka a (i) hrušky, tzn. obojí. Zvolíme-li však spojku nebo, o „čisté“ slučování nejde: nekoupíme oba druhy ovoce, ale pouze jeden. Pomocí spojky nebo vyjadřujeme volbu mezi dvěma eventualitami. Podstatné je, že eventuality jsou libovolně zaměnitelné a je lhostejno, která z nich bude platit, které dáme přednost (v konečném důsledku mohou nastat i obě). V takovýchto případech se čárka před nebo neklade.*“ (srov. Pravdová, M.; Svobodová, I. *Akademická příručka českého jazyka*. Praha : Academia, 2014, s. 121).

[20] V tomto smyslu je znění vykládaného ustanovení zákona jasné a nepřipouští jinou možnost výkladu.

[21] Rozšířený senát si je vědom, že podle často citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997, č. 30/1998 Sb., „*naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě.*“

*Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“* Tato zásada však nemůže otevřít cestu interpretační libovůli, kdy by soud za právo mohl shledat cokoli, aniž by vůbec bral znění zákona v úvahu. Možnost výkladu *contra legem* tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případech nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce (k možnosti takového výjimečného postupu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS), a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku.

[22] Je tomu tak proto, že soudce je při rozhodování vázán zákonem (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Tato zásada je odrazem dělby moci, která představuje jednu z neodstranitelných podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Vázanost soudce zákonem je rovněž důležitým prvkem zaručujícím předvídatelnost rozhodování soudů a právní jistotu vůbec, a je tak nezbytnou podmínkou legitimacy soudů jakožto orgánů státu.

[23] Rozšířený senát dospěl k závěru, že výklad § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. aplikovaný v rozsudcích čj. 3 As 182/2015-28 a čj. 2 As 253/2016-36, který není slučitelný se zněním tohoto ustanovení, nepředstavuje někteřou z výše uvedených výjimečných možností naprosté negace znění ustanovení právního předpisu.

[24] Argumentace pro vyloučení stavení lhůty pro podání návrhu uvedená v rozsudku čj. 3 As 182/2015-28, nepředstavuje takový důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku. Je sice pravdou, že systematicky je vykládané ustanovení zařazeno do § 35 s. ř. s., který je nadepsán „zastoupení“ a jeho osmý odstavec se týká převážně otázky ustanovení zástupce účastníkovi soudem. Osвобоzení od soudních poplatků je naopak řešeno v § 36 odst. 3 s. ř. s. Je ale třeba uvést, že se jedná o logický postup zákonodárce, který, chce-li spojit se dvěma úkony účastníka shodný účinek, uvede toto pravidlo v souvislosti s první zmínkou o takovém úkonu účastníka, tedy v souvislosti s nyní posuzovanou otázkou v § 35 odst. 9 s. ř. s.

[25] Podobně nepřesvědčivým důvodem je i argumentace teleologická použitá v rozsudku čj. 3 As 182/2015-28, tedy že v případě žádosti o ustanovení zástupce účastník zpravidla není schopen sám žalobní body správně zformulovat, a proto stavení (třetí senát nesprávně uvedl přerušení, pozn. rozšířeného senátu) lhůty pro podání návrhu má smysl; soudci tomu samotná žádost o osvobození od soudních poplatků s takovým handicapem účastníka nemá spojitost, účastník může návrh včetně žalobních bodů zformulovat, a lhůta pro podání návrhu tedy může běžet nezávisle na rozhodování soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Je sice pravdou, že v případě žádosti o ustanovení zástupce je potřeba stavení lhůty zřejmější a naléhavější, než je tomu v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků, avšak ani v takovém případě není stavení lhůty zcela nesmyslné.

[26] Ačkoli soudní poplatek za návrh na zahájení řízení nedosahuje ve správním soudnictví takové výše, jako v některých případech v občanském soudním řízení, přesto může představovat pro některé účastníky nezanedbatelnou zátěž a bránit jim v přístupu k soudu. Pokud účastník zvažuje, zda žalobu či jiný návrh na zahájení řízení vůbec podá vzhledem k soudnímu poplatku, který si nemůže dovolit zaplatit v plné výši, je logické, že nemůže být po něm požadováno, aby již v této fázi zpracoval perfektní návrh v plném rozsahu včetně veškeré argumentace, což začasť vyžaduje velké úsilí a také finanční náklady. Žalobce zpravidla musí při zahájení řízení vedle soudního poplatku „investovat“ i v souvislosti s právní pomocí (advokáta, daňového poradce apod.). Je totiž pouze na jeho uvážení, zda v případě nemajetnosti požádá pouze o osvobození od soudních poplatků a zároveň sám vyhledá pomoc právního profesionála, k němuž má důvěru a kterého sám zmocní pro zastupování v řízení, nebo zda žádost o osvobození od soudních poplatků spojí i se žádostí o ustanovení zástupce. Zároveň je třeba vztít v úvahu, že lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení jsou ve správním soudnictví zpravidla poměrně krátké a vyčkávaní na rozhodnutí o návrhu na osvobození od soudních poplatků by mohlo vést k marnému uplynutí těchto lhůt. Důležité rovněž je, že podle pravidel stanovených pro jednotlivé typy řízení před správními soudy je třeba zpravidla již ve lhůtě pro podání návrhu formulovat veškeré skutkové a právní důvody, pro které se účastník domáhá soudní ochrany proti správním orgánům (srov. § 71 odst. 2 nebo § 101b odst. 2 s. ř. s.). Za těchto okolností se jedná o stavení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků jako rozumné.

[27] Pokud se rozsudek čj. 3 As 182/2015-28 dovolával teleologického výkladu, je třeba uvést, že účelem procesního práva je poskytnutí rámce pro reálnou možnost uplatnění hmotných subjektivních práv u soudu. Zakotvení procesních lhůt pak má tento rámec ukotvit i časově a zároveň možnost uplatnění práv rozumně časově omezit tak, aby byla přiměřeně chráněna i právní jistota a legitimní očekávání třetích osob. Výklad souladný se zněním § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s., tedy že stavení lhůty pro podání návrhu je spojeno i se samotnou žádostí o osvobození od soudních poplatků, je s tímto účelem v souladu. Jednak účastníkovi, který požádá o osvobození od soudních poplatků, zachovává přístup k soudu tím, že ještě po rozhodnutí soudu o jeho žádosti má časový prostor pro zvážení, zda návrh za těchto okolností podá, či nikoli, jednak toto právo na přístup k soudu nepřiměřeně neextenduje, neboť i v tomto případě je uplatnění návrhu spojeno s pevnou lhůtou, která se pouze po dobu rozhodování soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků staví.

[28] Navíc dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vzniká žalobci povinnost uhradit soudní poplatek již podáním žaloby. I z tohoto důvodu by od navrhovatele nemělo být vyžadováno, aby návrh na zahájení řízení v rozporu s citovaným ustanovením podal bez splnění poplatkové povinnosti, přestože procesní následek v podobě zastavení řízení může nastat až po (negativním) rozhodnutí soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků a po výzvě k jeho úhradě.

[29] Rozšířený senát nesdílí ani názor uvedený v rozsudku čj. 2 As 253/2016-36, že v případě aplikace § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. v souladu s jeho zněním, tj. i na případy, kdy účastník požádá pouze o osvobození od soudních poplatků, by vedla ke zneužívání tohoto práva ze strany účastníků řízení.

[30] Rozšířený senát ostatně již ve svém usnesení ze dne 15. 3. 2016, čj. 8 As 78/2015-22, čj. 3411/2016 Sb. NSS, bodu [22] uvedl: „*Tak tomu však nebude za situace, kdy žádost o osvobození od soudních poplatků bude podána ještě před podáním návrhu ve věci samé. Takový postup soudní řád správní v § 35 odst. 8 in fine implicitně umožňuje (požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení). V tomto případě totiž dosud není dána kvalifikovaná povědomost o identifikaci osoby ani souvislost její žádosti s řízením, neboť návrh dosud nebyl podán. Z pohledu smyslu § 37 s. ř. s. je proto třeba v takovém případě trvat na nutnosti žádost o osvobození od soudních poplatků potvrdit písemným podáním shodného obsahu nebo předložením originálu.*“ Tím rozšířený senát ve svém důsledku vyslovil závěr, že § 35 odst. 8 (nyní § 35 odst. 9) větu třetí s. ř. s. je třeba aplikovat i v případě podání samostatné žádosti o osvobození od soudních poplatků.

[31] Stejný názor zastávají i dostupné komentáře k soudnímu řádu správnímu (srov. např. Potěšil, L. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 264; Blažek, T.; Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2016, komentář k § 36 odst. 3).

[32] Lze tedy uzavřít, že podle § 35 odst. 9 věty třetí s. ř. s. se staví běh lhůty pro podání návrhu i v případě, že účastník požádá pouze o osvobození od soudních poplatků, a to i po podání návrhu na zahájení řízení.

### Odlišné stanovisko soudkyně Lenky Matyášové

[1] S výrokem rozhodnutí rozšířeného senátu se ztotožňuji, avšak z jiných důvodů, než na kterých je založeno jeho odůvodnění. Městský soud totiž zjevně pochybil již tím, že nerozhodl o podané žádosti o osvobození od soudního poplatku.

[2] Především jsem toho názoru, že § 35 odst. 8 věta poslední s. ř. s. dopadá pouze na případy, kdy žádost o osvobození od soudních poplatků, případně o ustanovení zástupce pro řízení, jsou uplatněny před tím, než je podán samotný návrh na zahájení řízení. Jedině v tomto případě má také stavení lhůty svůj smysl, neboť v závislosti na rozhodnutí soudu o těchto žádostech může „žalobce“ zvážit, zda návrh ve věci samé (žalobu) vůbec podá či nikoliv. V tomto ohledu je argumentace názorové většiny obsažená v bodech [25]–[29] usnesení přílehlavá; ovšem právě jen za těchto okolností.

[3] Stavení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení je předvídáno především v souvislosti s rozhodnutím o ustanovení zástupce, který by byl schopen za žalobce kvalifikovaně návrh formulovat. Institut soudem ustanoveného zástupce je projevem práva na **právní pomoc** v řízení před soudem dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Smyslem § 35 odst. 8 věty třetí s. ř. s. je umožnit ustanovenému zástupci naplnění tohoto základního práva. Pokud by nedošlo ke stavení lhůty pro podání žaloby, stalo by se ustanovení zástupce zcela bezúčelným, neboť ten by měl již velmi malou možnost, jak průběh řízení ovlivnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 2/2006-50, č. 1011/2007 Sb. NSS).

[4] Osvobození od soudních poplatků má sloužit k tomu, aby nebyl odepřen **přístup k soudu nemajetným**. Nelze dovozovat, jak to činí většina, že žalobce má snad právo na to vyčkávat, zda bude od povinnosti hradit soudní poplatek osvobozen, a teprve poté zvážit, zda mu stojí za to žalobu sepsat, resp. ji doplnit. Jak zcela případně uvedl druhý senát v rozsudku sp. zn. 2 As 253/2016, jedná se o realizaci práva na spravedlivý proces, nikoli o nástroj kalkulace, zda se žalobci vedení řízení vyplatí. Zcela sdílím názor druhého senátu, že stěžít lze nalézt argumenty opodstatňující zvýhodnění (co do délky lhůty pro konkretizaci žalobních bodů) těch, kteří požádají (být třeba i jen účelově) o osvobození od soudních poplatků oproti ostatním žalobcům.

[5] Jestliže žalobce žádá pouze o osvobození od soudních poplatků (a to navíc za situace, kdy je žaloba již podána a žalobce je v řízení kvalifikovaně zastoupen), rozhoduje soud o žádosti o osvobození od soudních poplatků podle § 36 odst. 3 s. ř. s. Ustanovení § 35 odst. 8 větu třetí s. ř. s. zde nelze aplikovat.

[6] Běh lhůty pro podání žaloby, respektive lhůty, v níž bylo možné doplnit žalobní body, není podáním žádosti o osvobození od soudních poplatků pozastaven. Samotná žádost o osvobození od soudních poplatků nemá s realizací práva na právní pomoc v řízení před soudem dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (pomoc při formulaci žaloby a kvalifikovaná obrana) žádnou spojitost. Žalobce může návrh včetně žalobních bodů zformulovat a lhůta pro podání návrhu tedy může běžet nezávisle na rozhodování soudu o žádosti o osvobození od soudních poplatků.

[7] Ačkoli Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že gramatický výklad právní normy je pouze jednou z metod interpretace práva, vedle které je třeba zohlednit též výklad systematický, logický, teleologický či historický, v daném případě tak nepostupoval a přidržel se výhradně textu zákona, aniž by bral v potaz smysl a účel jednotlivých zákonných ustanovení.

[8] V bodu [25] většina konstatuje: *„Je sice pravdou, že v případě žádosti o ustanovení zástupce je potřeba stavení lhůty zřejmější a naléhavější, než je tomu v případě žádosti o osvobození od soudních poplatků, avšak ani v takovém případě není stavení lhůty zcela nesmyslné.“* Nepředestírá však žádný argument, proč tomu tak je, resp. jaký smysl lze v takové konstrukci shledávat a proč by měla otázka osvobození od soudního poplatku mít vliv na kvalitu a správnou formulaci sepsané žaloby.

[9] Pokud v bodu [26] snad shledává smysl v tom, že *„účastník zvažuje, zda žalobu či jiný návrh na zahájení řízení vůbec podá vzhledem k soudnímu poplatku, který si nemůže dovolit zaplatit v plné výši,“* a že *„je logické, že nemůže být po něm požadováno, aby již v této fázi zpracoval perfektní návrh v plném rozsahu včetně veškeré argumentace, což zčásti vyžaduje velké úsilí“*, je tato argumentace zcela nepřesvědčivá. Povinnost zaplatit soudní poplatek nemá s otázkou projednatelnosti žaloby a s případným odstraňováním jejích nedostatků žádnou zřetelnou souvislost.

[10] Nutno podotknout, že pokud se většina dovolává usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 3. 2016, čj. 8 As 78/2015-22, z něhož cituje bod [22], činí tak zcela nepřipadně a vytrhává citaci z kontextu tam projednávané věci. Tvrdí-li, že *„rozšířený senát ve svém důsledku vyslovil závěr, že § 35 odst. 8 větu třetí s. ř. s. je třeba aplikovat i v případě podání samostatné žádosti o osvobození od soudních poplatků“*, je třeba uvést, že takový závěr rozšířený senát zdaleka v kontextu nyní posuzované věci nevysslovil (ani tak nemohl učinit, neboť předmětem posouzení byla zcela jiná otázka, a to interpretace § 37 s. ř. s.), ale ani z něj nevyplývá.

[11] Rozšířený senát ve věci sp. zn. 8 As 78/2015 vyslovil pouze to, že v případě, kdy žádost o osvobození od soudního poplatku předchází podání samotného návrhu (žaloby), je třeba trvat na kvalifikovaném podpisu; v případě, kdy je žádost o osvobození od soudního poplatku podaná v reakci na výzvu soudu k zaplacení soudního

poplatku, tedy již po podání návrhu ve věci samé, nemusí být potvrzována postupem předvídaným v § 37 odst. 2 s. ř. s. Zdaleka zde tedy neřešil důsledky podání žádosti o osvobození od soudního poplatku z hlediska běhu či stavení lhůt pro případ, kdy je návrh ve věci samé již podán, jak je v bodě 29 dovozováno, ale to, zda žádost o osvobození od soudních poplatků je, či není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, a v tomto kontextu, zda žádost, která nebyla podána písemně nebo ústně do protokolu, musí či nemusí být potvrzena dle § 37 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Tomu ostatně odpovídá i právní věta, která byla vytvořena: „*Žádost o osvobození od soudních poplatků, podaná v již zahájeném řízení, není podáním obsahujícím úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem ve smyslu § 37 odst. 2 soudního řádu správního.*“

[12] Nad rámec uvedeného si dovoluji podotknout, že podle mého soudu celý problém primárně spočívá jinde, a to v chybném výkladu § 71 odst. 2 s. ř. s.

[13] Podle § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby. Veškeré klasické výkladové metody (výklad jazykový, systematický, teleologický i historický) vedou k závěru, že toto ustanovení se vztahuje pouze na žaloby, které jsou projednatelné, tedy na takové, které mají alespoň v minimální míře náležitosti předepsané § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s. Pokud se v § 71 odst. 2 s. ř. s. hovoří o „*dosud nenapadených výrocích*“ a „*dalších žalobních bodech*“, tak dle mého názoru již jen z jazykového hlediska umožňují tyto formulace pouze jediný výklad, a to ten, že žalobou již nějaký výrok napaden byl, a že nějaký žalobní bod už žaloba obsahovala.

[14] Systematicky pak toto ustanovení navazuje na § 71 odst. 1 s. ř. s., který upravuje náležitosti žaloby a předchází § 75 odst. 2 s. ř. s., který soudu ukládá přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů; je proto nutno vykládat je v kontextu.

[15] Koncentrace řízení je jedním z nástrojů k rychlému a efektivnímu rozhodnutí ve věci a jejím smyslem je zabránit tomu, aby se žalobou vymezený rozsah přezkoumné činnosti soudu v průběhu řízení měnil a některé úkony soudu byly v důsledku toho činěny zbytečně. V tomto směru navazuje § 71 odst. 2 s. ř. s. na dřívější § 250 h odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, kde byla daná otázka upravena obdobně.

[16] Koncentrace řízení je ovšem logickým sporem, resp. protimluvem za situace, kdy se s ohledem na neprojednatelnost žaloby žádné řízení nemůže vést. Ač to názorová většina výslovně neuvádí, vychází ve svých tezích zřejmě z rozsudku ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 Azs 9/2003-40, z něhož byla vytvořena následující právní věta: „*V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínkou řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzývat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován.*“ Z uvedeného vyplývá, že i základní náležitosti žaloby mohou být doplněny jen ve lhůtě pro její podání a že, což je nejpodstatnější, je projednatelná žaloba podmínkou řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

[17] Názorová většina však dle mého názoru směřuje a důsledně nerozlišuje podmínky řízení a náležitosti žaloby. Právní nauka rozlišuje podmínky řízení na straně soudu (pravomoc, příslušnost), na straně účastníků (způsobilost k právům, procesní způsobilost) a věcné podmínky řízení (v návrhových řízeních existence návrhu, ve správním soudnictví též existence napadeného správního rozhodnutí). Podmínky řízení jsou tedy splněny již jen tím, že je žaloba podána, a to bez ohledu na to, zda má náležitosti, které umožňují její věcné projednání.

[18] Podáním žaloby je zahájeno řízení. Nedostatek náležitostí žaloby je pouze překážkou pro pokračování řízení. K zajištění projednatelnosti žaloby pak ve správním soudnictví slouží § 37 odst. 5 s. ř. s., jehož aplikace však žádnou propadnou lhůtou podmíněna není, a k odstranění případných nedostatků náležitostí žaloby se použije vždy, bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 72 odst. 1 s. ř. s. v návaznosti na § 71 odst. 2 s. ř. s. Teprve v případě, že vytýkané nedostatky k výzvě soudu odstraněny nebudou, může dojít k odmítnutí žaloby, ovšem právě jen podle tohoto ustanovení, nikoliv podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s.

[19] Považuji na tomto místě za vhodné upozornit, že stejným způsobem je upraven vztah mezi podmínkami řízení a odstraňováním nedostatků návrhu v občanském soudním řádu (§ 103 a § 104, resp. § 43). Postup soudu podle § 43 odst. 2 o. s. ř. také není postupem podle § 104 odst. 2 o. s. ř. a má dokonce i jiné procesní následky. Pokud jsem se výše dovolávala historického výkladu, pak jen podotýkám, že právě § 43 odst. 2 o. s. ř. byl jediným nástrojem ve správním soudnictví při odstraňování nedostatků správní žaloby podle části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, přitom § 250 h odst. 1 o. s. ř. byl svým obsahem v zásadě stejný, jako je dnešní § 71 odst. 2 s. ř. s.

[20] Je třeba si přiznat, že nesprávná výchozí teze obsažená v rozsudku sp. zn. 2 Azs 9/2003, kromě toho, že je v rozporu s právní naukou i s výše citovanými ustanoveními s. ř. s., způsobuje v praxi krajských soudů opakované problémy (jak je zřejmé i v projednávané věci) a není srozumitelná ani účastníkům či jejich zástupcům. Soudy totiž často tápou, zda ještě s ohledem na § 71 odst. 2 s. ř. s. mají v dobíhající lhůtě pro podání žaloby vyzvat žalobce k odstranění nedostatků podání, či nikoliv, často pak s poukazem na uvedené ustanovení výzvu nezašlou vůbec, nebo i po výzvě a doplnění žalobu odmítnou s odůvodněním, že doplnění bylo doručeno až po uplynutí zákonné lhůty. Účastníci si nejsou jisti povahou lhůty, resp. zaměřováním lhůty soudcovské (pořádkové lhůty vyplývající z § 37 odst. 5 s. ř. s.) a lhůty zákonné (propadné podle § 71 odst. 2 s. ř. s.). Jsou fakticky vždy v nejistotě, jak bude soud lhůtu posuzovat, jak ji bude počítat, zda a kdy budou vyzváni k odstranění vad žaloby, a zda se i po doplnění podání dočkají meritorního projednání své věci, či nikoliv. Takový problém by vůbec nenastal (a rozšířený senát by tuto věc vůbec neřešil) pokud by byly důsledně rozlišovány podmínky řízení a náležitosti žaloby a postupy k odstraňování vad v jednotlivých případech.

[21] S výrokem rozšířeného senátu v projednávané věci tak souhlasím, ovšem jen z toho prostého důvodu, že podle mého názoru má krajský soud při absenci žalobního bodu postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vždy. V daném případě pak měl městský soud především rozhodnout o žádosti o osvobození od soudního poplatku.

### Odlíšné stanovisko soudkyně Jany Brothánkové

K bodům [2] a [5] odlišného stanoviska Lenky Matyášové se připojuji. Shodně s názorem v nich vyjádřeným mám za to, že aplikace § 35 odst. 8 věty poslední s. ř. s. připadá v úvahu pouze, požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, a to „pro podání návrhu na zahájení řízení“, tzn. před tím, než je vlastní návrh, jímž je řízení zahájeno (kvalifikovaně) podán. Žádostí dle § 35 odst. 8 věty poslední s. ř. s. je vyjádřena vůle podat konkrétní návrh na zahájení řízení, lhůta stanovená pro podání návrhu proto po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží. Jde o výjimku pro postup soudu jen pro případ takto projevené vůle.

## Řízení před správními soudy: zastoupení

### Sociální zabezpečení: datová schránka orgánu sociálního zabezpečení

k § 35 odst. 6 soudního řádu správního ve znění účinném do 14. 8. 2017

§ 35 odst. 7 s soudního řádu správního ve znění účinném od 15. 8. 2014

k § 9 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2015 (v textu jen „zákon o pojistném“)

§ 9 odst. 3 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2014

k § 123e odst. 2 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném ke dni 13. 8. 2015

**I. Jednatel společnosti s ručením omezeným nemůže ve správním soudnictví vystupovat jako zástupce této společnosti na základě udělené plné moci (§ 35 odst. 6 s. ř. s., ve znění účinném od 14. 8. 2017; § 35 odst. 7 stejného zákona ve znění účinném od 15. 8. 2017).**

**II. V případě přehledů o výši vyměřovacího základu o výši pojistného na sociální zabezpečení dle § 9 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění od 1. 1. 2015 (§ 9 odst. 3 stejného zákona ve znění do 31. 12. 2014), je oprávněna určit elektronickou adresu podatelny nebo datové schránky pro příjem tiskopisů podávaných elektronicky a formát, strukturu a tvar datové zprávy podle § 123e odst. 2 písm. a) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, pouze příslušná okresní správa sociálního zabezpečení, nikoliv Česká správa sociálního zabezpečení.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, čj. 9 Ads 177/2016-89)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným eTAX proti České správě sociálního zabezpečení o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Okresní správa sociálního zabezpečení Liberec uložila dne 16. 7. 2015 žalobkyni pokutu ve výši 2 500 Kč za nesplnění povinnosti dle § 9 odst. 3 zákona o pojistném ve znění účinném do 31. 12. 2014. Odvolání podané žalobkyni žalovaná zamítla.

Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec, který jí zamítl rozsudkem ze dne 15. 6. 2016, čj. 59 Ad 4/2015-91. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že datová schránka žalované s ID: 5ffu6xk byla na úřední desce OSSZ jednoznačně označena jako určená pro podání zákonem předepsaných tiskopisů, výslovně též přehledů pojistného. Skutečnost, že OSSZ měla uvedenou i jinou elektronickou adresu podatelny a datovou schránku, na uvedeném nic nemění, jelikož ty nebyly určeny pro podávání předepsaných tiskopisů elektronickou formou. Krajský soud dodal, že dokazování informací uvedených na webových stránkách a úřední desce ve stavu ke dni konání ústního jednání považuje za dostačující, neboť odpovídá stavu, jak o něm byla stěžovatelka v průběhu správního řízení poučena.

Krajský soud dále konstatoval, že nestanovil-li zákonodárce výslovně, který orgán sociálního zabezpečení určí ve smyslu § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění účinném do 31. 12. 2014 elektronickou adresu podatelny nebo datovou schránku pro podávání tiskopisů v elektronické formě, neodporuje zákonu, pokud tak učinila žalovaná, jež je orgánem sociálního zabezpečení dle § 3 odst. 3 písm. b) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Žalobkyně byla několikrát upozorněna, že její podání nebylo zasláno určeným způsobem a nelze jej zpracovat z důvodu, že není v požadovaném formátu. Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že tato upozornění byla právně neúčinná. Zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení v § 123e odst. 2 písm. a) umožnil orgánu sociálního zabezpečení nejen určit elektronickou adresu podatelny a datovou schránku, na které lze účinně podat předepsaný tiskopis v elektronické podobě, ale také stanovit formát, strukturu a tvar datové zprávy. Nebylo tedy překážkou, že formát XML nebyl pro podání tiskopisu přehledu pojistného stanoven přímo zákonem.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítala, že krajský soud v rámci ústního jednání dokazoval print screeny aktuálních internetových stránek žalované. Aktuální obsah internetových stránek však nemůže nic vypovědět o jejich obsahu v inkriminovaném období od 20. 10. 2014 do 20. 2. 2015. Úřední deska OSSZ v předmětném období tyto informace neobsahovala.

Žalovaná nepředložila žádný důkaz o obsahu své úřední desky v daném období, a proto stěžovatelka setrvala na názoru, že požadované výkazy řádně podala na určenou elektronickou adresu podatelny orgánu sociálního zabezpečení.

Krajský soud se nevypořádal s námitkou, že z výroku rozhodnutí neplyne konkrétní porušení povinnosti. Pouze konstatoval, že neuvedení odkazu na další zákonná ustanovení ve výroku rozhodnutí nezpůsobilo jeho vady či nezákonnost.

Stěžovatelka setrvala na své námitce, že nebyla upozorněna na to, že se k jejím podáním nepřihlíží.

Krajský soud se nevypořádal s námitkou, jaký je rozdíl mezi podáním formuláře učiněným v listinné podobě s podpisem a podáním formuláře v PDF formátu podepsaným zaručeným elektronickým podpisem.

Není správný názor krajského soudu, že žalovaná mohla určit ve smyslu § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení elektronickou adresu podatelny nebo datovou schránku pro podávání tiskopisů v elektronické formě. Takové tvrzení odporuje § 3 odst. 3 písm. c) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Pouze okresní správa sociálního zabezpečení je dle zákona příslušným orgánem ke zveřejnění elektronické adresy podle § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podání, která učinila, zcela odpovídají náležitostem dle § 37 správního řádu. Žádný zákon nestanoví povinnost předat přehledy orgánu, který není věcně a místně příslušný, tedy žalované. Naopak stanoví povinnost podat je OSSZ, proto nemůže být sankcionována za to, že je nepodala do elektronické podatelny, resp. datové schránky žalované.

Žalovaná se v napadeném rozhodnutí nevypořádala s námitkou vznesenou v odvolání, že ze žádného zákonného předpisu neplyne, proč má přihlížet k elektronické podatelně nebo datové schránce zveřejněné na úřední desce žalované, když činí podání k OSSZ. Toto opomenutí namítala i v žalobě, s čímž se krajský soud nevypořádal a nepřipustně doplnil právní argumentaci žalované, aniž by jí věc vrátil zpět pro nepřezkoumatelnost.

Tvrzení krajského soudu, že § 123e odst. 4 písm. e) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení je speciálním ve vztahu k § 64 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, je neopodstatněné. Správní orgán mohl stanovit formát podání pouze v intencích posledně jmenovaného zákona.

Krajský soud taktéž nesprávně postupoval, když vyloučil z řízení její řádně zvolenou zástupkyni – daňovou poradkyni. Tím bylo porušeno její právo na právní zastoupení. Jak právnícká, tak i fyzická osoba jsou samostatnými subjekty a v rámci své činnosti mají odlišnou organizační strukturu.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že samotná OSSZ nedisponuje žádnou elektronickou adresou podatelny pro příjem předepsaných tiskopisů v elektronické podobě.

Stěžovatelka zaměnila obsah pojmu orgán sociálního zabezpečení, kterým je jak žalovaná, tak i OSSZ, s úkoly orgánů sociálního zabezpečení vymezenými pod § 4–§ 16 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. OSSZ je pověřena sběrem všech předepsaných i ostatních tiskopisů ve styku se stranami, s výjimkou předepsaných tiskopisů v elektronické podobě. Žalovaná pro přijímání posledně uvedených dokumentů zvolila svoji datovou schránku, k čemuž byla zmocněna zákonodárcem přímo v zákoně.

Žalovaná byla v § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení zmocněna k tomu, aby určila podobu datových zpráv.

Nebylo možné, aby stěžovatelka nevěděla o tom, že požadované přehledy na OSSZ předložila, ale ve špatném formátu a do jiné než určené elektronické podatelny. S ohledem na četné výzvy OSSZ ve znění „*obdrželi jsme Vaše podání ID zprávy [...] dodané dne [...], které nebylo zasláno námi určeným způsobem*“, se v žádném případě nemohlo jednat o novum, jak se snaží tvrdit.

Upozornění doručená dne 5. 2. 2015, 7. 2. 2015 a 28. 3. 2015 byla produktem výpočetní techniky, jednalo se o standardizovaný tiskopis, který obsahoval všechny relevantní informace včetně odkazů na platnou právní úpravu a webové stránky. Naplňují tak požadavky zákonodárce na upozornění o nepřihlížení k vadnému podání uvedené v § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Odesílatel v nich byl jednoznačně identifikován jako OSSZ a upozornění nevyžaduje podpis úřední osoby.

Na úřední desce OSSZ jsou ohledně e-Podání předepsaných tiskopisů odkazy na jedinou elektronickou adresu podatelny a ID datové schránky žalované určené pro předkládání tiskopisů v elektronické podobě ve

formě datové zprávy (datový formát XML). Nelze tvrdit, že by webové stránky žalované byly nedostatečné či neaktualizované, pokud jde o obsah informací o možnostech elektronického podávání předepsaných tiskopisů.

Krajský soud print screeny webu žalované neprováděl dokazování, které by bylo pro řízení nezbytné. Pokud by o ně krajský soud požádal, žalovaná by je samozřejmě doplnila. V celém správním řízení nebyla podoba internetových stránek stěžovatelkou napadena, spíše si vybírala jí vyhovující informace (např. ID datové schránky OSSZ).

Stěžovatelka ve své replice uvedla, že jednatelka stěžovatelky působí jako daňová poradkyně již od roku 1994 a od roku 2005 používá elektronickou komunikaci. Za tu dobu se jí několikrát stalo, že s touto formou podání měla problémy, když např. Ministerstvu financí došlo něco jiného, než zadala do jejich systému u formulářových podání.

Stěžovatelka upozornila, že není možné ustoupit demokratickým zásadám právního státu oproti vládě byrokracie. Stát je pro občany, nikoliv občané pro stát. Požadavek OSSZ podat již jednou podaný přehled, který je nadto založen ve správním spise, není legitimní.

Písemnosti doručené dne 5. 2. 2015, 7. 2. 2015 a 28. 3. 2015 nebyly od OSSZ, ale od paní F., proto nebylo stěžovatelce známo nic o tom, že by požadované přehledy nepředložila. Nelze požadovat, aby stěžovatelka dohledávala k jednotlivým listinám datové schránky odesílatele a z nich dovozovala, zda byla listina vydána v rámci výkonu veřejné správy. To, že je po ní požadováno předložení přehledů v jiném formátu a do určené elektronické podatelny, se dozvěděla až z rozhodnutí OSSZ a jednalo se tak o novum.

Ve své duplice žalovaná shrnula své předchozí vyjádření.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec a rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

#### *III.A Námitka vyloučení zvolené zástupkyně*

[52] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou vyloučení zvolené zástupkyně stěžovatelky z řízení před krajským soudem, jelikož pokud by byla důvodná, znamenalo by to, že stěžovatelce ani nebyl řádně doručen rozsudek krajského soudu a nenabyl by tak právní moci.

[53] Dle § 33 odst. 4 s. i. s. „[z]a právníčkou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona“. Oprávnění určité osoby jednat za právníckou osobu v soudním řízení správním se odvíjí od oprávnění vyplývajícího z hmotněprávních ustanovení upravujících jednání za právnícké osoby (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. I As 53/2010-92). Dle § 164 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 „[č]len statutárního orgánu může zastupovat právníckou osobu ve všech záležitostech“. Dle § 164 odst. 2 stejného zákona „[n]áleží-li působnost statutárního orgánu více osobám, tvoří kolektivní statutární orgán. Neurčí-li zakladatelské právní jednání, jak jeho členové právníckou osobu zastupují, činí tak každý člen samostatně. Vyžaduje-li zakladatelské právní jednání, aby členové statutárního orgánu jednali společně, může člen právníckou osobu zastupit jako zmocněnec samostatně, jen byl-li zmocněn k určitému právnímu jednání.“ Jedná se o obecnou úpravu zastupování právníckých osob. Dle § 44 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), „[s]tatutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je každý jednatel, ledaže společenská smlouva určí, že více jednatelů tvoří kolektivní orgán“ (obdobně též § 194 téhož zákona). Ustanovení § 146 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona vyžaduje, aby způsob jednání jednatelů za společnost byl určen ve společenské smlouvě.

[54] Stěžovatelkou zvolená zástupkyně, daňová poradkyně, byla zároveň její jednatelkou, která za ni mohla samostatně jednat. Za stěžovatelku byla tedy oprávněna jednat i bez smluvního zmocnění na základě plné moci. Za takové situace je z povahy věci nemožné, aby vystupovala v řízení před soudy ve dvou různých rolích (tedy jak jako jednatelka, tak i zvolená zástupkyně). K témuž závěru dospěla i judikatura Nejvyššího soudu ohledně občanského soudního řízení, byť vychází z částečně odlišné úpravy jednání v občanském soudním řízení (srov. rozsudek ze dne 10. 5. 2008, sp. zn. 29 Odo 560/2004, který byl následován v rozsudku stejného soudu ze dne 13. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 4594/2009, nebo usnesení ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1322/2007, a usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2778/10).

[55] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ve správním soudnictví nemůže jednatel společnosti s ručením omezením vystupovat jako zástupce této společnosti na základě udělené plné moci. (...)

### III.D Námitka nepřislušného správního orgánu

[73] Stěžovatelka setrvala na názoru, že to byla pouze OSSZ, kdo byla oprávněna určit určenou elektronickou podatelnu či datovou schránku. Krajský soud uvedl, že pokud zákon přímo nestanoví, jaký orgán je oprávněn k určení dané elektronické podatelny či datové schránky, může tak učinit jakýkoliv orgán sociálního zabezpečení uvedený v § 3 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[74] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Výklad, který zaujal krajský soud, by znamenal, že by jakýkoliv orgán sociálního zabezpečení uvedený v § 3 odst. 3 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení mohl stanovit, aby se tiskopisy podávané podle zákona jinému orgánu sociálního zabezpečení v případě elektronického podání podávaly namísto toho jemu. Mohlo by tak dojít k absurdní situaci, kdy by např. Ministerstvo vnitra, které je také orgánem sociálního zabezpečení [§ 3 odst. 3 písm. d) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení], stanovilo pro podání tiskopisů v elektronické podobě určené jinak Okresní správě sociálního zabezpečení v Přerově svoji datovou schránku. Takový výklad je nutné odmítnout. Daná ustanovení je nutno vykládat s ohledem na část za středníkem § 123e odst. 2 písm. a) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, kde je specifikován správní orgán jako „*příslušný orgán sociálního zabezpečení*“. Věcná a místní příslušnost orgánu sociálního zabezpečení, ať již k vydávání rozhodnutí, tak i k příjmu příslušných podání, je stanovena zákonem. Příslušným správním orgánem je v projednáváné věci, tedy k příjmu o přehledu o výši vyměřovacího základu [dle § 9 odst. 3 zákona o pojistném ve znění účinném do 31. 12. 2014; resp. dle § 9 odst. 2 zákona o pojistném ve znění účinném od 1. 1. 2015], místně příslušná okresní správa sociálního zabezpečení.

[75] Pokud by zákonodárce zamýšlel, aby se přehledy pojištění podávané v elektronické podobě podávaly žalované, mohl pro tato podání zvolit obdobnou formulaci, kterou použil v § 39 odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, tedy, že se evidenční listy „*předkládají České správě sociálního zabezpečení prostřednictvím okresní správy sociálního zabezpečení, v jejímž obvodu je útvár zaměstnavatele, ve kterém je vedena evidence mezd. Jsou-li evidenční listy vedeny způsobem stanoveným v § 123e odst. 2 a zaslány v elektronické podobě formou datové zprávy, předkládají se přímo České správě sociálního zabezpečení prostřednictvím datové schránky nebo elektronické adresy podatelny.*“ Uvedené ustanovení jasně svědčí závěru, že v případě sporných přehledů o výši vyměřovacího základu je příslušným orgánem pouze OSSZ, neboť pokud má být pro příjem některých jiných podání příslušná přímo žalovaná, zákonodárce to jasně zakotvil.

[76] Výklad zastávaný krajským soudem by také vedl k tomu, že by podatel nemusel dopředu zjistit zákonem stanoveným způsobem, tedy nahlédnutím na úřední desku příslušného správního orgánu, kam má svá podání směřovat. Z § 123e odst. 4 písm. b) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení vyplývá, že na „*své*“ úřední desce zveřejňují orgány sociálního zabezpečení „*své*“ podatelny nebo datové schránky. Při akceptaci výkladu, který učinil krajský soud, by z uvedeného ustanovení nevyplývala povinnost příslušného orgánu sociálního zabezpečení zveřejnit na své desce podatelnu či datovou schránku jiného orgánu sociálního zabezpečení, do které by případně měla být činěna elektronická podání. I z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce nepočítal v případě zaslání přehledů o výši vyměřovacího základu s tím, že by měla být činěna do datové schránky jiného orgánu než příslušné okresní správy sociálního zabezpečení, neboť s touto možností zjevně nepočítá ani nyní rozebíraný § 123e odst. 4 písm. b) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[77] Nelze ani souhlasit s tím, že by mělo být pro posouzení věci relevantní, že okresní správy sociálního zabezpečení jsou pouze organizačními složkami žalované. Z pohledu veřejného práva jsou okresní správy sociálního zabezpečení samostatnými správními orgány, jak plyne z § 3 odst. 3 písm. c) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalovaná rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím okresních správ sociálního zabezpečení [§ 5 písm. a) bod 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení] nebo řídí a kontroluje jejich činnost [§ 5 písm. d) zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení].

[78] Žalovaná tak překročila zákonné oprávnění k určení určené elektronické adresy podatelny nebo určené datové schránky v projednávané věci. Tuto mohla určit pouze OSSZ jako svoji vlastní elektronickou adresu podatelny, či vlastní datovou schránku, jak plyne z opakovaného užití slova „svě“ v § 123e odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Stěžovatele tak nemohlo být kladeno za vinu, že nepodala požadované přehledy do datové schránky určené žalovanou pro příjem e-podání. Z tohoto důvodu je nutno zrušit rozsudek krajského soudu a zároveň rozhodnutí žalované.

[79] Lze pochopit úmysl žalované, která stanovila jako adresu podání přímo její elektronickou podatelnu nebo datovou schránku, jelikož je oproti okresním správám sociálního zabezpečení zřejmě schopna díky programovému vybavení lépe a jednodušeji zpracovávat předložené přehledy pojištění. Tento postup je praktický a pragmatický, avšak není v souladu se stávajícím zněním zákona. Nerespektování takového požadavku žalované proto nelze sankcionovat. (...)

## 3634

### Daň z příjmu: daňově uznatelný náklad; pojistné plnění

k § 24 odst. 2 písm. zc) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2009

**Přešlo-li vyplacením pojistného plnění (na základě pojistné smlouvy) právo na uspokojení z nezaplacené pohledávky na pojišťovnu, je s tímto přechodem související odpis pohledávky daňovým subjektem nákladem dle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném ke dni 1. 1. 2009, a to do výše přijatého pojistného plnění.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 AfS 231/2016-50)

**Prejudikatura:** č. 1225/2007 Sb. NSS, č. 2226/2011 Sb. NSS a č. 3307/2015 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost Raiffeisenbank proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Prahu 1 rozhodl dne 1. 11. 2010 o dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009 týkající se žalobkyně. Žalobkyně obdržela od Euler Hermes Čescob, úvěrové pojišťovny, a. s. (dále jen „Euler Hermes“), a Komerční úvěrové pojišťovny EGAP, a. s. (dále jen „EGAP“), pojistné plnění v souhrnné výši 24 201 309 Kč, jelikož společnosti SLEZAN Frýdek-Místek a WEGO-INTERNATIONAL nezaplátily žalobkyni dluh, který vůči ní měly, a jehož nesplacení bylo kryto pojištěním. Žalobkyně následně provedla účetní odpis pohledávek za uvedenými společnostmi, a to do výše přijatého pojistného plnění. Spor byl veden o to, zda pro ni odpis těchto pohledávek do výše přijatého pojistného plnění představuje daňově účinný náklad ve smyslu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve znění účinném ke dni 1. 1. 2009, tj. náklad, který přímo souvisí s přijatým pojistným plněním.

Odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu zamítl žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutím ze dne 16. 8. 2011.

Žalobkyně následně podala žalobu u Městského soudu v Praze, který rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 19. 7. 2016, čj. 8 Af 63/2011-214. Tímto rozsudkem městský soud rozhodl znovu ve věci, v níž byly Nejvyšším správním soudem zrušeny z důvodu nepřezkoumatelnosti jeho předchozí rozsudky ze dne 19. 6. 2014, čj. 8 Af 63/2011-110, a ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 Af 63/2011-149, ve znění opravného usnesení ze dne 9. 12. 2005, čj. 8 Af 63/2011-172.

Městský soud rozhodl, že v případě výplaty pojistného plnění od Euler Hermes (pojištění pohledávky za SLEZAN Frýdek-Místek) došlo ke ztrátě kontroly nad pohledávkou, což Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 28. 4. 2016, čj. 9 Afs 285/2015-62. Naopak v případě pojistného plnění od EGAP (pojištění pohledávky za WEGO-INTERNATIONAL) se městský soud ztotožnil se závěrem, že nedošlo ke ztrátě kontroly, přičemž pojistnou smlouvu vyložil tak, že pojišťovna se po výplatě pojistného plnění stala zástupkyní žalobkyně pro případ vymáhání pohledávky a nepřešla na ni práva k pohledávce jako takové.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítal, že i nyní napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, jelikož neobsahuje náležitý rozbor § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

Smyslem § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů je dle stěžovatele umožnění přenosu nedaňového výdaje (nákladu) na jiný subjekt. Konečný výsledek musí být však takový, že výdaj (náklad) uvedený v § 25 zákona o daních z příjmů zůstane vždy nedaňovým výdajem (nákladem), ať skončí jako účetní náklad u jakéhokoli subjektu. Příslušné nedaňové výdaje (náklady) musí být *de facto* přefakturovány jiné osobě. V této souvislosti stěžovatel poukázal na § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve znění účinném ke dni 1. 1. 2015, kde se výslovně pojednává o přeúčtování výdajů (nákladů). Dle důvodové zprávy k příslušné novele zákona o daních z příjmů tak má dojít k realizaci původního záměru daného ustanovení, tj. k jeho aplikaci jen na tzv. přefakturace.

Stěžovatel dále namítal, že v § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů se uvádělo, že za náklady na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů nelze uznat odpis pohledávky s výjimkou uvedenou v § 24 zákona o daních z příjmů. Zákonodárce užil pro stanovení výjimky singulár (jedinou výjimku), což vede k závěru, že touto jedinou výjimkou je § 24 odst. 2 písm. y) zákona o daních z příjmů, který se však na žalobkyni nevztahuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

##### *IV.c) Aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů v nynější věci*

[33] Dle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů ve znění účinném ke dni 1. 1. 2009 platilo, že výdaji (náklady) vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů 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.“

[34] Žalobkyně zastává stanovisko, že odpis pohledávky (její části), který by dle jejího hodnocení nebyl daňově účinným nákladem dle § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů, má přímou souvislost s příjmem v podobě přijatého pojistného plnění, které obdržela od pojišťovny, jelikož se pojistila proti nezaplacení této pohledávky. Žalobkyně tak má za to, že v její věci lze aplikovat § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

[35] K danému ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 5 Afs 95/2006-80, č. 1225/2007 Sb. NSS, v němž uvedl: „Při aplikaci § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů je třeba chronologicky postupovat tak, že nejprve je třeba posoudit, zda v souzené věci jde o výdaje, na které se uvedené ustanovení

vztahuje, a 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. Předmětem, na který se vztahuje § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, jsou výdaje (náklady), které nejsou podle § 25 výdaji (náklady) na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Smyslem tohoto ustanovení je, a v tom je třeba žalovanému přisvědčit, umožnit, aby za situace, kdy mezi konkrétními příjmy a výdaji, které by jinak uznatelné nebyly, existuje vzájemná souvislost a jsou součástí nákladů a výnosů ve stejném zdaňovacím období, bylo lze i tyto jinak neuznatelné výdaje (náklady) uplatnit.“ Jestliže však zákon konstruuje zvláštní režim uplatňování určitých výdajů (nákladů) jako daňově účinných, brání tento zvláštní režim jejich uplatňování aplikaci § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů. Ve věci řešené pod sp. zn. 5 AfS 95/2006 pak náklady na znovuvybudování nemovitosti zničené živelnou pohromou, které byly následně poškozenému daňovému subjektu nahrazeny z titulu uzavřené pojistné smlouvy, nebylo možno jednorázově uznat za výdaje související s příjmem (pojistným plněním) dle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, ale bylo třeba eventuálně tyto náklady uplatňovat ve formě odpisů z hmotného majetku. Obdobně pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 8. 2015, čj. 9 AfS 74/2014-125, č. 3307/2015 Sb. NSS, shledal, že účetní odpisy ani jejich část převyšující daňové odpisy nejsou daňově uznatelnými výdaji (náklady) dle § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, jelikož náklady spojené s nabýváním hmotného a nehmotného majetku se z daňového hlediska v nákladech promítají v daňových odpisech, jejichž regulace pak představuje zvláštní úpravu k § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, která na základě pravidla *lex specialis derogat legi generali* (zvláštní zákon má přednost před zákonem obecným) brání aplikaci § 24 odst. 2 písm. zc).

[36] V projednávané věci je sporným nákladem odpis pohledávky. Proto je vhodné zmínit, že dle § 4 odst. 3 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném pro rok 2009 (dále jen „zákon o rezervách“), „[o]pravné položky slouží ke krytí ztrát z odpisu pohledávek, k nimž jsou vytvořeny opravné položky, nebo ke krytí rozdílu mezi jmenovitou hodnotou pohledávky a její pořizovací cenou sjednanou při postoupení postupníkovi“. Dle § 4 odst. 1 tohoto zákona pak „[v]ýdaje (náklady), na jejichž úhradu se vytvořily rezervy a opravné položky, se musí přednostně uhradit z těchto rezerv a opravných položek“. Tvorba opravných položek a rezerv podle zákona o rezervách je „výdajem (nákladem) vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů u poplatníků daní z příjmů“ (viz § 1 zákona o rezervách).

[37] V § 5 zákona o rezervách jsou regulovány bankovní rezervy a opravné položky (žalobkyně je bankou). „Jako výdaje (náklady) na dosažení, zajištění a udržení příjmů mohou banky vytvářet ve zdaňovacím období opravné položky k nepromlčeným pohledávkám z úvěrů“ [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona o rezervách]. „Celková výše tvorby [zmiňovaných opravných položek] za zdaňovací období [...] nesmí přesáhnout výši 2 % ze základu, kterým je průměrný stav rozvahové hodnoty nepromlčených pohledávek z úvěrů vzniklých z titulu jistiny a úroku v ocenění nesníženém o opravné položky a rezervy již vytvořené a sníženém o tu část průměrného stavu rozvahové hodnoty nepromlčených pohledávek z úvěrů, která je zajištěna přijatými bankovními zárukami“ [§ 5 odst. 2 písm. a) zákona o rezervách]. „Opravné položky musí být vždy přiřazeny k jednotlivým pohledávkám, rezervy k jednotlivým zárukám“ (§ 5 odst. 2 in fine zákona o rezervách).

[38] Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že jde-li o pohledávku, k níž byla přiřazena opravná položka, která je dle zákona o rezervách daňově účinným výdajem (nákladem), ztráty z odpisu této pohledávky jsou kryty opravnou položkou. Do výše této opravné položky pak pro odpis pohledávky nelze užít § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, jelikož zde tvorba opravné položky představuje speciální úpravu daňově účinných výdajů (nákladů). K tomu, že speciální úprava daňové uznatelnosti výdaje (nákladu) brání užítí § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, srov. bod [35] výše a rozhodnutí v něm citovaná.

[39] V nynější věci se nejví, že by k pohledávce, ke které se posuzování Nejvyššího správního soudu vztahuje, byla vytvořena opravná položka, jejíž tvorba by byla daňově účinným nákladem. Ve spisu je založena žádost žalobkyně ve smyslu § 5 odst. 7 zákona o rezervách o uznání tvorby opravných položek k pohledávkám za SLEZAN Frýdek-Místek a WEGO-INTERNATIONAL a rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 2. 6. 2010, jímž nebylo této žádosti vyhověno. Jeví se proto, že k těmto pohledávkám opravné položky tvořeny nebyly, důsledné ověření této skutečnosti lze ponechat na stěžovateli, který ve věci povede další řízení (rozhodnutí o odvolání bylo městským soudem zrušeno a věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení). Případu, že k tvorbě opravných

položek, které by představovaly daňově účinný výdaj (náklad), skutečně nedošlo, se týkají navazující úvahy Nejvyššího správního soudu o aplikaci § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

[40] Námitky týkající se aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů má význam posuzovat pouze ve vztahu k pohledávce, již se týkala smlouva s Euler Hermes. Účetní odpis části této pohledávky ve výši odpovídající přijatému pojistnému plnění městský soud shledal jako oprávněný, což Nejvyšší správní soud potvrdil v části IV.c) citovaného rozsudku čj. 9 Afs 285/2015-62. Zde má význam zkoumat, zda měl odpis pohledávky přímou souvislost s přijatým pojistným plněním. U pohledávky, již se týkala smlouva s EGAP, městský soud potvrdil závěr stěžovatele o předčasnosti účetního odpisu pohledávek, což stěžovatel v kasační stížnosti žádným způsobem nenapadl. Za této situace tak nemá význam zkoumat daňovou uznatelnost odpisu pohledávky, který městský soud shledal neoprávněným a který dle jeho závěru tak neměl v daném zdaňovacím období vůbec proběhnout.

[41] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že by se § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů (ve znění účinném k 1. 1. 2009) omezoval na tzv. přefakturace, jak uvádí stěžovatel, který má za to, že dané ustanovení má umožnit přenést nedaňový výdaj (náklad) na jiný subjekt, ale konečný výsledek musí být takový, že výdaj (náklad) zůstane nedaňovým, ať skončí jako účetní náklad u jakéhokoli subjektu. Oporu tohoto názoru stěžovatel hledá v důvodové zprávě k zákonu č. 267/2014 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2015 novelizován § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

[42] Ustanovení § 24 odst. 2 písm. zc) bylo do zákona o daních z příjmů vloženo s účinností od 1. 1. 1997 zákonem č. 316/1996 Sb. (šlo o znění, které položilo základ vykládané úpravy účinné od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2011, byť se v několika ohledech lišilo). Důvodová zpráva k zákonu č. 316/1996 Sb. se k danému ustanovení nevyjadřuje, jelikož šlo až o pozměňovací návrh rozpočtového výboru. Tuto důvodovou zprávu tak při hledání smyslu právní úpravy nebylo možno použít. Nejvyšší správní soud se nicméně k účelu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů v minulosti již vyjádřil, smysl dovozoval ze zobecnění mechanismu fungování daného ustanovení. Ve výše zmíněném rozsudku čj. 5 Afs 95/2006-80 a v bodu [38] citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 74/2014-125 uvedl, že účelem daného ustanovení je umožnit uplatnění výdajů v souladu s § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů i pro náklady (výdaje), na které by dané ustanovení nedopadalo, neboť je obecně za daňově účinné náklady (výdaje) považovat nelze.

[43] Názoru, že by se § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů (ve znění účinném ke dni 1. 1. 2009) omezoval jen na tzv. přefakturace, neodpovídá znění tohoto ustanovení, kde se vůbec nezmiňují přefakturace (či přeúčtování), jak je tomu u daného ustanovení ve znění účinném až od 1. 1. 2015 [od tohoto data se v § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů výslovně pojednává o výdajích či nákladech, které „*jsou poplatníkem zcela nebo zčásti určeny k přeúčtování jiné osobě*“].

[44] Stěžovatel svůj závěr, že § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů (ve znění účinném ke dni 1. 1. 2009) má dopadat na tzv. přefakturace, dovozoval z důvodové zprávy k zákonu č. 267/2014 Sb., kterým bylo s účinností od 1. 1. 2015 dané ustanovení zákona o daních z příjmů novelizováno. V této důvodové zprávě se skutečně pojednává o tom, že původním záměrem daného ustanovení byla jeho aplikace na tzv. přefakturace. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že omezení dopadu daného ustanovení na přefakturace nelze z jeho textu žádným způsobem dovodit. Dále je problematické se v otázce smyslu zákonného ustanovení aplikovatelného v roce 2009 dovolávat důvodové zprávy k zákonu přijatému v roce 2014, která v roce 2009 nemohla být nikomu známa. Nejvyšší správní soud tak při výkladu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů vychází z jeho znění a též z jeho smyslu, kterým je umožnit uplatnění výdajů (nákladů) jako daňově relevantních i pro náklady (výdaje), které by jinak za daňově účinné nebylo možno považovat.

[45] V § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů jsou stanoveny čtyři podmínky, aby mohl být konkrétní výdaj (náklad) uznán za výdaj (náklad) vynaložený na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Jde o tyto podmínky:

1. jde o výdaj (náklad), který není výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů podle § 25 zákona o daních z příjmů,

2. příjmy (výnosy) s tímto výdajem musí přímo souviset,
3. výdaj (náklad) je daňově uznatelný jen do výše přímo souvisejících příjmů (výnosů),
4. tyto příjmy (výnosy) ovlivnily výsledek hospodaření ve stejném zdaňovacím období nebo ve zdaňovacích obdobích předcházejících.

[46] Co se týče první zde zmíněné podmínky, lze zmínit, že dle § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů za výdaje (náklady) vynaložené k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely nelze uznat jmenovitou hodnotu pohledávky nebo pořizovací cenu postoupené pohledávky s výjimkou uvedenou v § 24 a § 10 zákona o daních z příjmů. Jmenovitá hodnota pohledávky je tak v § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů výslovně označena za výdaj (náklad), který není daňově účinný.

[47] Stěžovatel zdůraznil, že v § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů je u slova výjimka užit singulár („s výjimkou uvedenou v § 24 a § 10“), a dovozuje, že touto jedinou výjimkou je § 24 odst. 2 písm. y) zákona o daních z příjmů, kde je vymezeno, kdy jmenovitá hodnota pohledávky je daňově účinným výdajem (nákladem). Dovožoval, že nejde-li o případ uvedený v § 24 odst. 2 písm. y) zákona o daních z příjmů, nelze uznat odpis pohledávky pro daňové účely za výdaj (náklad) vynaložený k dosažení, zajištění a udržení příjmů.

[48] Nejvyšší správní soud konstatuje, že užití singuláru tam, kde je to možné, představuje jednu z legislativních zásad, proto nelze bez dalšího užití singuláru v textu předpisu absolutizovat. V rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. 8 Afs 2/2007-98, č. 2226/2011 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud zabýval pojmem „výjimka“ užitým v § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů, pod který nepodřazoval jen § 24 odst. 2 písm. y) daného zákona, ale i § 24 odst. 2 písm. o) a s), v nichž se rovněž pojednává o pohledávce, resp. její jmenovité hodnotě. Nelze proto souhlasit s tím, že pod sousloví „s výjimkou uvedenou v § 24 a § 10“ spadá jen § 24 odst. 2 písm. y) zákona o daních z příjmů, jak tvrdí stěžovatel.

[49] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud shledal, že výklad § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů za užití § 25 odst. 1 písm. z) daného zákona popírá smysl a systematiku zákonné úpravy, mělo-li by jít o případ, kdy by se samotná pohledávka „dostala do dvojitého postavení daňového příjmu a zároveň výdaje“ v případě jejího odpisu. Za přímo související příjem s odpisem pohledávky dle daných ustanovení Nejvyšší správní soud neuznal samotnou tuto pohledávku. V nynější věci jde však o jiný případ, jelikož proti odpisu pohledávky je postaven jiný příjem, a to příjem z pojistného plnění.

[50] K první podmínce zmíněné v bodu [45] shora může Nejvyšší správní soud shrnout, že jmenovitá hodnota pohledávky není dle § 25 odst. 1 písm. z) zákona o daních z příjmů výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů. První podmínka je splněna.

[51] Lze tedy přistoupit k posouzení druhé zákonné podmínky, tj. posouzení, zda příjmy (výnosy) s výdajem přímo souvisí.

[52] Přímou souvislostí příjmů (výnosů) s výdaji (náklady) ve smyslu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů lze dle názoru Nejvyššího správního soudu rozumět dostatečně intenzivní a nezprostředkovanou logickou vazbu mezi příjmy (výnosy) a výdaji (náklady). Podstatné bude vždy zhodnocení okolností každého posuzovaného případu s ohledem na povahu této vazby.

[53] V nyní posuzované věci lze identifikovat tři skutečnosti, k nimž se má význam vyjádřit při zkoumání přímé souvislosti ve smyslu vykládaného ustanovení zákona o daních z příjmů, a to:

1. pojistná událost v podobě neuhrazení pojištěných pohledávek za podmínek dohodnutých v pojistné smlouvě mezi žalobkyní a pojišťovnou,
2. výplata pojistného plnění žalobkyni ze strany pojišťovny a
3. odpis pohledávky žalobkyně, které se týkalo pojištění, a to do výše přijatého pojistného plnění.

[54] Existence či neexistence přímé souvislosti se posuzuje mezi příjmem žalobkyně v podobě přijatého pojistného plnění a mezi odpisem pohledávky. Nastane-li pojistná událost (neuhrazení pojištěných pohledávek), dochází k výplatě smluvního pojistného plnění. Jde o důsledek smluvních vztahů sjednaných v pojistné

smlouvě. Na výplatu pojistného plnění navazoval účetní odpis té části pohledávky, která odpovídala přijatému pojistnému plnění. U popisu vzájemné vazby mezi přijetím pojistného plnění a odpisem pojištěné pohledávky lze vyjít z úvah, které Nejvyšší správní soud činil u hodnocení oprávněnosti odpisu pohledávky, jíž se týkala pojistná smlouva s Euler Hermes v části IV.c) rozsudku čj. 9 Afs 285/2015-62 vydaného v nynější věci. Dle ujednání v pojistné smlouvě mezi žalobkyní a Euler Hermes [čl. 6 písm. F) všeobecných pojistných podmínek] po výplatě pojistného plnění přecházejí na pojišťovnu veškerá práva a nároky spojené s pojištěnou pohledávkou, a to do výše vyplacené částky pojistného plnění. Žalobkyně se v pojistné smlouvě zavázala předat pojišťovně do 10 dnů veškeré inkasované částky, které získá po přechodu práv z pohledávky na pojišťovnu. I pokud by dlužník žalobkyně splnil svůj dluh, jemuž odpovídá pojištěná pohledávka, dlužníkovu plnění by náleželo pojišťovně (a to do výše vyplaceného pojistného plnění), nikoli žalobkyni. Výplata pojistného plnění tak vedla k odpisu pojištěné pohledávky u žalobkyně, jelikož po výplatě pojistného plnění bylo zřejmé, že do výše vyplaceného pojistného plnění se již nebude z pohledávky uspokojovat žalobkyně.

[55] Lze tak konstatovat, že v podmínkách nynější věci výplata pojistného plnění vedla v návaznosti na ujednání v pojistné smlouvě k situaci, v níž byl odpis pohledávky namístě. V účetnictví žalobkyně totiž po výplatě pojistného plnění nemělo význam evidovat pohledávku, z níž nemůže být žalobkyně v žádném případě uspokojena. Důsledek spočívající v tom, že po výplatě pojistného plnění si do výše přijatého pojistného plnění nebude moci plnění z pohledávky ponechat, i kdyby byl dluh odpovídající pohledávce splněn, byl jednou z integrálních součástí smluvních ujednání týkajících se pojištění, které se nijak nevymykalo ekonomické podstatě tohoto právního vztahu. S ohledem na smluvní ujednání v pojistné smlouvě byla vytvořena návaznost mezi výplatou pojistného plnění a odpisem pohledávky do výše přijatého pojistného plnění. Mezi výplatou pojistného plnění a odpisem pohledávky v posuzované věci existuje logická a nezprostředkovaná vazba. Nejvyšší správní soud tak zde spatřuje přímou vazbu mezi příjmem v podobě přijatého pojistného plnění a odpisem pohledávky.

[56] Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání uvedl, že přímá souvislost mezi přijetím pojistného plnění a odpisem pohledávky není dána, jelikož dle jeho názoru pojistné bude vyplaceno, i když pohledávka nebude odepsána, a naopak pokud bude pohledávka odepsána, neznamená to dle jeho názoru automaticky nárok na pojistné plnění. Nejvyšší správní soud konstatuje, že je sice pravdou, že v důsledku odpisu pohledávky nedošlo k výplatě pojistného plnění. Pojistné plnění totiž bylo vyplaceno v důsledku pojistné události – neuhrazení pohledávky, nikoli v důsledku odpisu pohledávky. To však nic nemění na tom, že v posuzované věci existuje vazba směřující od přijetí pojistného plnění k odpisu pohledávky, tj. že důsledkem přijetí pojistného plnění byl odpis pohledávky. Popsanou vazbu od přijetí pojistného plnění k odpisu pohledávky přitom Nejvyšší správní soud považuje za dostatečnou, aby šlo o přímou souvislost ve smyslu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

[57] O třetí podmínce zmíněné v bodu [45] shora, tj. že výdaj (náklad) je daňově uznatelný jen do výše přímo souvisejících příjmů (výnosů), nebyl v nynější věci spor. Odpis pohledávky je daňově uznatelným nákladem jen do výše přijatého pojistného plnění.

[58] Co se týká čtvrté podmínky, dle níž mají příjmy (výnosy) ovlivnit výsledek hospodaření ve stejném zdaňovacím období nebo ve zdaňovacích obdobích předcházejících, lze poukázat na to, co Nejvyšší správní soud uvedl v bodu [32] rozsudku čj. 9 Afs 213/2014-73, který byl vydán v podmínkách nynější věci. Zde bylo objasněno, že ze samotného textu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů vyplývá, že k příjmu (výnosu) může dojít před vynaložením výdaje (nákladu). Zmíněné ustanovení připouští, aby příjmy (výnosy) ovlivnily výsledek hospodaření ve stejném zdaňovacím období nebo ve zdaňovacích obdobích předcházejících vynaložením výdaje (nákladu). Zákon tak počítá s tím, že k příjmům (výnosům) mohlo dojít i před vynaložením nákladu (výdaje). V nynější věci došlo nejprve k příjmu (přijetí pojistného plnění) a následně k nákladu (odpisu pohledávky), což se však, jak bylo uvedeno, nijak nevymyká požadavkům stanoveným v § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů.

[59] Strany sporu k podpoře svého výkladu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů (ve znění účinném ke dni 1. 1. 2009) poukazovaly na § 24 odst. 2 písm. zv) daného zákona (ve znění účinném ke dni 1. 1. 2011). Dle tohoto ustanovení je výdajem (nákladem) vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů též *„jmenovitá hodnota pohledávky z úvěru pojištěné u pojistitele se sídlem na území členského státu Evropské unie, která nikdy nevstoupila do základu pro výpočet limitu tvorby bankovních opravných položek podle jiného právního*

*předpisu a ke které banka nikdy netvořila opravnou položku podle jiného právního předpisu, a to do výše přijatého pojistného plnění; pohledávkou z úvěru se pro účely tohoto ustanovení rozumí pohledávka z titulu*

1. *jistiny a úroku z úvěru poskytnutého bankou nebankovnímu subjektu na základě smlouvy o úvěru podle ustanovení obchodního zákoníku nebo podle srovnatelného právního předpisu, podle kterého se sjednává poskytování úvěrů,*
2. *plnění z bankovní záruky poskytnutého bankou jiné bance za nebankovním subjektem na základě záruční listiny podle ustanovení obchodního zákoníku nebo podle srovnatelného právního předpisu, podle kterého se sjednává poskytování bankovních záruk“.*

[60] Stěžovatel v rozhodnutí o odvolání na základě citovaného ustanovení dovozoval, že aby mohla být jmenovitá hodnota pojištěné pohledávky za dalších podmínek uznána za daňově účinný výdaj (náklad), musel být do zákona o daních z příjmů vložen § 24 odst. 2 písm. zv), a na jmenovitou hodnotu pojištěné pohledávky tak nebylo možno vztáhnout § 24 odst. 2 písm. zc) daného zákona, jinak by nový § 24 odst. 2 písm. zv) neměl smysl. Naopak žalobkyně tvrdí, že nový § 24 odst. 2 písm. zv) jen potvrzuje, že zákonodárce nehodlal bránit za určitých podmínek tomu, aby jmenovitá hodnota pojištěné pohledávky byla daňově účinným nákladem, a že tak již v roce 2009 bylo možno použít na odpis pojištěné pohledávky § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, pokud byly splněny všechny jeho podmínky.

[61] Nejvyšší správní soud konstatuje, že citované znění § 24 odst. 2 písm. zv) bylo do zákona o daních z příjmů vloženo zákonem č. 346/2010 Sb. Byť šlo o vládní návrh zákona, § 24 odst. 2 písm. zv) se do novely dostal na základě návrhu rozpočtového výboru. Důvodová zpráva proto o daném ustanovení mlčí. Pro nynější věc je bezpředmětné vyvozovat úmysl zákonodárce spojený s vložením nového § 24 odst. 2 písm. zv) do zákona o daních z příjmů z důvodové zprávy k zákonu č. 458/2011 Sb., jak to učinil městský soud a posléze stěžovatel v kasační stížnosti.

[62] Zákonem č. 458/2011 Sb. byla vyjmuta slova „*nebankovnímu subjektu*“ z § 24 odst. 2 písm. zv) bodu 1 zákona o daních z příjmů a slova „*jiné bance*“ z bodu 2 tohoto ustanovení. Důvodová zpráva k zákonu č. 458/2011 Sb. sice pojednává v případě pojistného plnění z pojištěných pohledávek o rozšíření možnosti zahrnutí do daňových nákladů, jde ale o rozšíření, které se týká rozvolnění podmínek stanovených v § 24 odst. 2 písm. zv) bodu 1 (nově sem po vyjmutí slov „*nebankovnímu subjektu*“ spadne za dalších podmínek i jistina a úrok z úvěru poskytnutého nejen nebankovnímu subjektu, ale i subjektu bankovnímu) a v bodu 2 (záruka zde zmíněná nebude vázána na to, že jde o záruku poskytnutou jiné bance). Z důvodové zprávy k zákonu č. 458/2011 Sb. se však nelze dozvědět nic o tom, jaký byl úmysl zákonodárce ohledně vztahu § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů a § 24 odst. 2 písm. zv) daného zákona při vkládání posledně zmíněného ustanovení do zákona, a tím méně pak úmysl zákonodárce o tom, které výdaje (náklady) lze vztáhnout pod § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů v roce 2009.

[63] Pro účely nynější věci může Nejvyšší správní soud konstatovat následující. Určující je výklad samotného § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů za pomoci výkladových prostředků, které byly přístupné v době jeho aplikace (nynější věc se týká roku 2009), k tomu viz body [45] až [58] shora. Tento výklad obecně nevylučuje, aby v roce 2009 pod § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů za splnění zákonných podmínek spadla i jmenovitá hodnota pojištěné pohledávky, resp. její odpis. Následně vložení § 24 odst. 2 písm. zv) zákona o daních z příjmů, a to s účinností od 1. 1. 2011, se nemohlo před tímto datem dotknout normativního dopadu § 24 odst. 2 písm. zc) daného zákona.

## Daňové řízení: neúčinné podání; obnova řízení

k § 74 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

**Vadné podání se marným uplynutím lhůty stanovené ve výzvě k odstranění vad stává v souladu s § 74 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, neúčinným, a to *ex tunc*, takže nemůže vyvolávat žádné účinky a pohlíží se na ně, jakoby nikdy nebylo učiněno.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 4. 2017, čj. 22 Af 37/2015-43)\**

**Věc:** Společnost s ručením omezeným UNIMEX – INVEST proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o obnovu řízení.

Žalobkyně podala Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj (správce daně) podnět k zahájení obnovy řízení, v němž uvedla, že od května roku 2010 dosud je účastníkem několika daňových řízení, která měla svůj původ ve vymazání jednatelů žalobkyně z obchodního rejstříku. S ohledem na tuto skutečnost navrhla žalobkyně s odkazem na § 117 daňového řádu, aby správce daně obnovil veškerá daňová řízení.

Správce daně vyzval dne 12. 6. 2013 žalobkyni k odstranění vad podání, neboť nebylo zřejmé, která daňová řízení podle § 134 daňového řádu navrhovala obnovit, a stanovil lhůtu 15 dnů k odstranění vad podání. Zároveň žalobkyni poučil, že nebudou-li vady podání odstraněny, stává se podání uplynutím stanovené lhůty neúčinným ve smyslu § 74 odst. 3 daňového řádu.

Dne 1. 7. 2013 vyrozuměl správce daně žalobkyni o neúčinnosti podání, které učinila dne 29. 5. 2013, neboť lhůta k odstranění vad podání uplynula marně dne 28. 6. 2013, aniž by žalobkyně svůj návrh doplnila. Dne 26. 2. 2014 bylo správci daně doručeno podání žalobkyně označené „*doplnění podnětu k zahájení obnovy řízení*“, v jehož textu žalobkyně uvedla, že navazuje na podání ze dne 29. 5. 2013. Dále tvrdila, že na základě podané stížnosti a následného přípisu žalovaného, který stížnost uznal jako částečně důvodnou, zaslal správce daně žalobkyni sdělení ze dne 11. 2. 2014, v němž uvedl, že stížnost je nedůvodná, ale současně zaslal výčet pravomocných rozhodnutí, která byla vedena s žalobkyní jako daňovým subjektem v době od 28. 5. 2010 do 3. 5. 2013, tj. v době, kdy jednatel nebyl zapsán v obchodním rejstříku. Z toho žalobkyně dovodila, že všechna daňová řízení, která jsou uvedena ve sdělení správce daně, jsou zatížena vadou neplatného doručení, neboť daňový subjekt neměl jednatelů, jemuž by bylo řádně doručeno. Proto žalobkyně upřesnila, že požaduje obnovení řízení ve věcech doměření daní z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2005 a 2006 včetně daňového penále, řízení o uložení pokuty za opožděné tvrzení daně za rok 2010 a za rok 2011 a případných souvisejících řízení o úroku z prodlení.

Správce daně rozhodnutím ze dne 6. 10. 2014 zastavil řízení o návrhu na obnovu řízení z důvodu podání návrhu po uplynutí subjektivní lhůty ve smyslu § 118 odst. 2 daňového řádu, což představovalo absolutní překážku projednání návrhu.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správce daně odvolání. Namítala, že správci daně bylo známo, která řízení vedl s žalobkyní a která jsou ukončena pomocnými rozhodnutími. Výzva správce daně vůči žalobkyni, kterou učinil podle § 74 daňového řádu, byla proto nezákonná. Žádost žalobkyně o obnovu řízení tedy mohla být projednána a správce daně o ní měl rozhodnout. Správce daně zcela jistě disponuje úředními osobami, které jsou schopny nahlédnout do spisu a zjistit, která řízení v daném časovém období jsou s konkrétním daňovým subjektem pravomocně skončena. V opačném případě lze označit postup správce daně v rozporu s § 5 až § 9 daňového řádu upravujícími základní zásady správy daní. Žalobkyně zdůraznila, že ve své žádosti ze dne 30. 5. 2013 odkázala na § 117 daňového řádu, tedy na řízení skončená pravomocným rozhodnutím správce daně. Žalobkyně také v tomto svém podání uvedla data, z nichž plyne dodržení lhůty podle § 118 odst. 2 daňového řádu. Žalovaný ve svém vyjádření setrval na závěru, že původní návrh na obnovu řízení ze dne 30. 5. 2013 obsahoval vady, pro které nebyl způsobilý projednání. Protože žalobkyně vady včas neodstranila, původní návrh se stal uplynutím

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně rozsudkem ze dne 6. 9. 2017, čj. 6 Afs 170/2017-41.

lhůty stanovené ve výzvě k odstranění vad neúčinným. Neúčinné podání, tedy podání, které nemá při správě daně žádné účinky, nelze ani doplňovat. Přestože byl nový návrh žalobkyně ze dne 26. 2. 2014 označen za „*doplnění původního návrhu*“, takovéto doplnění s časovou prodlevou několika měsíců zjevně nebylo přípustné a správce daně neměl jinou možnost, než toto podání posoudit jako nový návrh na povolení obnovy řízení. Nový návrh však byl nepřipustný pro nesplnění procesních podmínek, jelikož byl podán po uplynutí subjektivní lhůty ve smyslu § 118 odst. 2 daňového řádu. Žalobkyně měla možnost ve lhůtě pro podání návrhu využít nahlédnutí do spisu u správce daně, což neučinila, nepodala ani žádost o navrácení lhůty v původní stav.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Při posouzení věci krajský soud primárně vycházel z obsahu podání žalobkyně ze dne 29. 5. 2013 doručeného správci daně dne 30. 5. 2013 a označeného: „*Podnět k zahájení obnovy řízení*“. Krajský soud dospěl k závěru, že z obsahu tohoto podání jsou seznatelné důvody obnovy, a to v textu odstavce druhého, z něhož lze dovodit také běh subjektivní lhůty pro podání návrhu na obnovu řízení minimálně tak, že její počátek nastal v květnu 2013. Z podání je také nepochybně seznatelná časová osa, do níž spadají řízení, jejichž obnovy se žalobkyně domáhá, a to od května 2010 do 30. 5. 2013. Jiná je však situace, pokud jde o vymezení konkrétních daňových řízení, jichž se takto učiněný návrh žalobkyně týká. K uvedenému obsahuje text podání žalobkyně dvě tvrzení, která jsou však vzájemně rozporná. Jednak je to tvrzení uvedené v prvním odstavci odkazující na řadu daňových řízení vedených od května 2010 do doby podání podnětu, která měla svůj původ ve vymazání jednatele žalobkyně z obchodního rejstříku. Druhé tvrzení je pak obsaženo v posledním odstavci podnětu, kde žalobkyně navrhuje, aby správce daně obnovil veškerá daňová řízení, a to podle § 117 daňového řádu.

První z označených tvrzení odkazuje na blíže nekonkretizovaná daňová řízení mající původ ve vymazání jednatele žalobkyně z obchodního rejstříku a bez bližšího upřesnění nelze mít za jednoznačné, která řízení má žalobkyně tímto vymezením na mysli. Žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval na tuto část podnětu tím, že by se mohlo jednat o dvě řízení, která měla původ ve vymazání jednatele z obchodního rejstříku, a to řízení o ustanovení zástupce ve smyslu § 26 daňového řádu. Tato řízení však nejsou daňovými řízeními ve smyslu § 134 daňového řádu, proto bez bližšího upřesnění nebylo možné usoudit, obnovení kterých daňových řízení se žalobkyně tímto tvrzením domáhá.

Pokud jde o druhé tvrzení (poslední odstavec podnětu), žalobkyně jeho dostatečnou konkretizaci spatřuje v použití odkazu na § 117 daňového řádu, který stanoví, že řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně se obnoví na návrh příjemce rozhodnutí nebo z moci úřední, nastanou-li skutečnosti vymezené v písmenech a) až d) tohoto ustanovení. Krajský soud tento názor žalobkyně nesdílí, neboť citované zákonné ustanovení uvádí možnost obnovy řízení v případě řízení ukončených pravomocným rozhodnutím. Otázkou však je, zda může být předmětem obnovy jakékoliv rozhodnutí, anebo pouze rozhodnutí, které se vztahuje k věci samé, tj. meritorní rozhodnutí. Typy řízení, která správce daně v rámci správy daní vede a typy rozhodnutí, jimiž je takové řízení ukončeno, upravuje § 134 daňového řádu, podle kterého se daňové řízení podle okolností skládá z řízení dílčích, v nichž jsou vydávána jednotlivá rozhodnutí (§ 134 odst. 3 daňového řádu). Komentář k daňovému řádu (Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář*: Wolters Kluwers, Praha 2011) poukazuje v této souvislosti také na řízení uvedená v části IV. daňového řádu a dále na řízení, která probíhají v rámci správy daně nikoliv však v rámci daňového řízení (např. řízení dle § 125 a násl., § 132, § 77, § 78, § 80) a uzavírá, že všechny tyto typy řízení a z nich vzešlá rozhodnutí lze podrobit obnově řízení. Na základě uvedeného lze dovodit, že předmětem obnovy řízení mohlo být nejen rozhodnutí meritorní, ale také rozhodnutí dílčí, příp. procesní rozhodnutí. Identifikačním kritériem proto nemůže být prostý odkaz na § 117 daňového řádu, jak učinila žalobkyně, neboť formulace řízení ukončená pravomocným rozhodnutím (§ 117 odst. 1 daňového řádu) určuje pouze procesní podmínku učiněného návrhu, tj. že se musí vztahovat k řízení, které je pravomocně ukončeno. S ohledem na shora uvedené však nelze takový odkaz považovat za dostatečnou identifikaci daňových řízení, jichž se návrh na obnovu týká, a to ani při současném označení časového úseku, v nichž měla být rozhodnutí vydána. Bez bližší identifikace příslušných řízení ze strany žalobkyně byl proto podnět žalobkyně učiněný vůči správci daně dne 30. 5. 2013 neurčitý, a proto neprojednatelný.

Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že postup žalovaného spočívající ve vydání výzvy ze dne 12. 6. 2013 byl zcela v souladu se zákonem. Učinná výzva je zákonná, srozumitelná, obsahuje přiměřenou lhůtu k odstranění nedostatků, jakož i poučení o právních následcích nevyhovění výzvě ze strany žalobkyně. Jelikož žalobkyně přes jednoznačný obsah výzvy zůstala nečinná, byla vyrozuměním správce daně ze dne 1. 7. 2013 vyrozuměna o neúčinnosti podání, které učinila dne 30. 5. 2013. Vadné podání s marným uplynutím lhůty stanovené ve výzvě se stává neúčinným *ex tunc*, což znamená, že se na něj hledí, jakoby nikdy nebylo učiněno a nemůže vyvolávat žádné právní důsledky.

Pro úplnost krajský soud dodává, že z § 117 daňového řádu je zřejmé, že obnova řízení může být nařízena jak z moci úřední, tak na základě návrhu daňového subjektu. V posuzované věci se prokazatelně jednalo o druhou možnost, kdy žalobkyně svým podáním měla v úmyslu vyvolat obnovu řízení na základě svého návrhu. Pokud by obnova probíhala, jednalo by se tedy o řízení návrhové. V takovém případě je obsah účinného návrhu plně v dispozici daňového subjektu, který tento návrh činí. Správce daně není oprávněn projev vůle daňového subjektu nahrazovat či doplňovat, neboť by to bylo v rozporu s dispoziční zásadou, kterou je návrhové řízení ovládáno. Požadavek žalobkyně, aby správce daně sám vyhledal pravomocná rozhodnutí, spadající do žalobkynin vymezeného časového období, je v rozporu s tímto základním principem. Žalobkyni nic nebránilo v nahlédnutí do jejího daňového spisu (§ 66 a násl. daňového řádu) za účelem konkretizace daňových řízení, jichž se měl návrh na obnovu řízení týkat. Postavení jednatele žalobkyně bylo v té době zcela legitimní, a proto žalobkyně nemohla důvodně předpokládat, že by takovým postupem narazila na nějaké procesní překážky. V souvislosti s posouzením původního podnětu žalobkyně, jakož i vydáním výzvy k odstranění vad podání neshledal soud ani porušení základních zásad daňového řízení, které žalobkyně v žalobě zmiňuje. Nutno podotknout, že tato námitka žalobkyně zůstává toliko v rovině obecné formulace, když je pouze zmiňován rozpor s § 5 až § 9 daňového řádu, aniž by bylo konkrétněji uvedeno, kterou ze zásad v těchto zákonných ustanoveních upravených má žalobkyně na mysli a jakým konkrétním způsobem byla porušena. Krajský soud proto argumentuje rovněž toliko obecně, když má za to, že správce daně postupoval v souladu se zásadou zákonnosti, a to jak při posouzení obsahu podání ze dne 30. 5. 2013 tak při následném vydání výzvy k odstranění vad tohoto podání, ale také v souladu se zásadou součinnosti, neboť byl svým postupem žalobkyni nápomocen výzvou, v jakém směru má být podání doplněno, aby se stalo bezvadným a projednatelným včetně poučení o možných následcích nevyhovění výzvě. Proto byl také následný postup správce daně, tj. sdělení o neúčinnosti podání žalobkyně nejen zákonný, ale také předvídatelný. Ani žalobní námitku uvedenou v doplnění žaloby namítající nepředvídatelnost postupu správce daně proto neshledal krajský soud důvodnou, stejně jako námitku nadměrného formalismu, neboť žalovaný postupoval v intencích zákonné právní úpravy a svůj postup, jakož i případné následky žalobkyni vyčerpávajícím způsobem zdůvodnil.

Na základě shora uvedeného procesního postupu, jehož legitimitu považuje krajský soud za nespornou, nemohl správce daně podání žalobkyně učiněné dne 26. 2. 2014 a obsahující konkretizaci daňových řízení, jichž se má návrh na obnovu řízení týkat, považovat za doplnění původního návrhu, byť byl žalobkyni takto označen. Původní návrh doručený dne 30. 5. 2013 byl shledán neúčinným, a proto, jak již bylo shora uvedeno, z logiky věci nemohl vyvolat žádné právní účinky a je nutno na něj pohlížet, jakoby nikdy nebyl učiněn. Správce daně postupoval za daných okolností v souladu se zákonem, když podání žalobkyně ze dne 26. 2. 2014 posoudil jako nový návrh na povolení obnovy řízení a dále zkoumal splnění procesních podmínek k jeho podání. Závěr žalovaného, že nový návrh je nepřijatelný pro nesplnění podmínky subjektivní lhůty ve smyslu § 118 odst. 2 daňového řádu, považuje krajský soud za správný a plně jej aprobuje, jelikož jak již bylo shora uvedeno, počátek běhu subjektivní lhůty je nutno počítat od měsíce května 2013, kdy došlo k obnovení zápisu jednatele žalobkyně v obchodním rejstříku a také k podání návrhu na obnovu řízení s datem podání 30. 5. 2013. Ustanovení § 118 odst. 2 daňového řádu určuje subjektivní lhůtu pro podání návrhu na povolení obnovy řízení v délce 6 měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o důvodech obnovy řízení. Ačkoliv v posuzované věci absentuje přesné označení dne, kdy se žalobkyně o důvodech obnovy řízení dozvěděla, je zcela nepochybné, že při počítání lhůty v řádu měsíců se tak nemohlo stát jindy, než v měsíci květnu 2013. Lhůta tedy marně uplynula v listopadu 2013. Jakýkoliv později podaný návrh na obnovu řízení je nutno označit za opožděný ve smyslu § 118 odst. 2 daňového řádu. Správce daně proto postupoval procesně správně, když řízení o návrhu na obnovu řízení ze dne 26. 2. 2014 zastavil.

## Daňové řízení: podmínky prominutí penále

k § 259c odst. 2 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 267/2014 Sb.

**I. Pro účely splnění podmínky § 259c odst. 2 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (závažné porušení daňových nebo účetních právních předpisů jako překážka prominutí daně nebo příslušenství daně), se nebere v úvahu jednání, jež je skutkovým a právním základem uložení penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, nýbrž pouze jiná jeho daňově a účetně relevantní jednání v době tří let před vydáním rozhodnutí o žádosti o prominutí penále.**

**II. V rámci správního uvážení správce daně může přihlídnout k povaze porušení daňových nebo účetních právních předpisů, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, a s ohledem na povahu, intenzitu či jiné okolnosti tohoto porušení penále neprominout i přesto, že z pohledu podmínky podle § 259c odst. 2 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (závažné porušení daňových nebo účetních právních předpisů jako překážka prominutí daně nebo příslušenství daně), by toto porušení bylo irelevantní.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, čj. 2 Afš 62/2017-37)

**Prejudikatura:** č. 215/2004 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 3201/2015 Sb. NSS a č. 3348/2016 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 142/07 Sb. ÚS (sp zn. I. ÚS 643/06).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ACE Trade proti Celnímu úřadu pro Pardubický kraj o prominutí penále, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozsudkem ze dne 9. 2. 2017, čj. 52 Af 32/2016-99, Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2016, jímž byla podle § 259a a za použití § 259c daňového řádu zamítnuta její žádost o prominutí penále.

Krajský soud nejprve odkázal na dikci § 2 odst. 5, § 259a odst. 1 až 4, a § 259c odst. 1 až 3 daňového řádu. Následně konstatoval, že institut prominutí daně a jejího příslušenství (tzv. promíjení daňových dluhů) byl vždy vnímán jako určitá „milost“ ze strany státu, jako výjimečné osvobození konkrétního případu od daňové povinnosti. Prominutí daně, respektive penále jakožto jejího příslušenství, tedy vychází ze správního uvážení správního orgánu, kterým je v posuzované věci žalovaný. Krajský soud přitom zdůraznil, že limity diskrečního oprávnění správního orgánu vyplývají z právní normy, která správní uvážení zakotvuje, může si je však vymezit i správní orgán sám svou předchozí rozhodovací činností. Soud je pak oprávněn přezkoumat správní uvážení pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu.

V posuzovaném případě krajský soud shledal, že žalovaný při svém rozhodování vycházel jak z příslušných ustanovení daňového řádu upravujících možnost prominutí daně a jejího příslušenství, tak z vnitřního pokynu Generálního ředitelství cel č. 10/2015 (dále jen „pokyn č. 10/2015“). Krajský soud v tomto kontextu uvedl, že zmíněný pokyn č. 10/2015 byl vydán za účelem sjednocení postupů celních úřadů jako správců daně při rozhodování o prominutí příslušenství daně podle § 259a až § 259c daňového řádu a ačkoliv se nejedná o obecně závazný právní předpis, který by žalovaného bezvýhradně zavazoval a vylučoval jeho odlišný postup v odůvodněných případech, nelze žalovanému vytýkat, pokud se pokynem č. 10/2015, vydaným jeho nadřízeným orgánem, řídil a postupoval podle instrukcí v něm uvedených, jestliže zmíněný pokyn není v rozporu se zákonem, což dle názoru krajského soudu není.

Krajský soud poté konstatoval, že základními podmínkami pro to, aby bylo přípustné o prominutí penále daně rozhodnout, je podle § 259a daňového řádu podání žádosti ze strany daňového subjektu ve lhůtě 3 měsíců ode dne právní moci dodatečného platebního výměru, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti uhradit penále

daně, a uhrazení daně, v důsledku jejíhož doměření povinnost uhradit penále vznikla. K tomu je třeba připočít také negativní podmínku, podle níž je prominutí penále daně vyloučeno v případě, kdy daňový subjekt v posledních třech letech závažným způsobem porušil daňové nebo účetní předpisy (§ 259c odst. 2 daňového řádu). Ze samotné dikce tohoto ustanovení přitom podle krajského soudu nevyplývá konkrétní okamžik, od kterého má být odvozováno tříleté období, v němž je zkoumána spolehlivost daňového subjektu. V tomto ohledu může být vodítkem pouze důvodová zpráva k zákonu č. 267/2014 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 2015 zmíněný § 259c do textu daňového řádu včleněn. Podle ní má splnění tříletého testu spolehlivosti správce daně zohledňovat k okamžiku, kdy posuzuje žádost o prominutí daně nebo příslušenství daně, nikoliv k okamžiku podání žádosti. Porušení daňových nebo účetních předpisů, které dosahuje intenzity závažného porušení, tak diskvalifikuje daňový subjekt současně ve všech případech, kdy je absence tohoto porušení jako podmínka vydání rozhodnutí určitou právní úpravou vyžadována.

Následně se krajský soud zabýval otázkou, zda jednání žalobkyně dosáhlo intenzity závažného porušení daňových či účetních předpisů ve smyslu § 259c odst. 2 daňového řádu. Krajský soud potvrdil závěr žalovaného, že jednání žalobkyně představovalo závažné porušení daňových předpisů ve smyslu § 259c odst. 2 daňového řádu.

Krajský soud tak v posuzované věci neshledal, že by žalovaný překročil meze správního uvážení nebo že by správní uvážení zneužil a rozhodl na základě libovůle.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítla, že vylučující podmínku ve smyslu § 259c odst. 2 daňového řádu nemůže naplnit samo o sobě to porušení právních předpisů, na jehož základě bylo předmětné penále vyměřeno. Podle názoru stěžovatelky je korektivem každého výkladu daňové normy pravidlo vyplývající ze zásad daňového řízení, a sice že nejasnost zákona nemůže jít k tíži daňového subjektu a musí být vykládána v jeho prospěch. Podle názoru stěžovatelky je tak „*test spolehlivosti*“ pro účely prominutí penále postaven právě na hodnocení předchozí daňové spolehlivosti daňového subjektu, a aktuální porušení předpisů, které bylo podkladem vyměření penále, do tohoto testu a sledovaného rozhodného období nespadá.

V § 259a daňového řádu je zakotveno prominutí konkrétního již vyměřeného penále. V odstavci 1 uvedeného ustanovení pak zákon výslovně toto penále spojuje s konkrétní daní, potažmo s konkrétním porušením povinnosti, které k doměření daně a vyměření penále vedlo. Tedy to penále, daň a v konečném důsledku to porušení povinnosti, které tato ustanovení primárně upravují, je právě *aktuální* porušení povinnosti. Další porušení povinnosti, která mají pro posouzení žádosti podle zákona rovněž význam a která jsou zakotvena v § 259c odst. 1 a 2, jsou tedy porušení od *aktuálního* porušení nutně odlišná, a to z hlediska systematicky této právní úpravy i z hlediska jednotnosti právní normy. Pokud by záměrem zákonodárce bylo, aby prominutí konkrétního penále bylo vyloučeno již závažností porušení konkrétní daňové povinnosti, které vedlo k jeho vyměření, podle názoru stěžovatelky by to jistě zákonodárce vyjádřil výslovně. Přitom bylo v rámci sémantického výkladu podle názoru stěžovatelky nutno zohlednit také to, jakým způsobem je jinde v právu vykládána daná legislativní technika „*v posledních letech*“, tedy tam, kde předchází (protiprávní) jednání má význam pro posouzení aktuálního jednání. V tomto směru bylo současně možné použít i výklad systematicky cestou *analogie juris*.

Stěžovatelka též namítla nesprávný výklad a vymezení naplnění vylučující podmínky podle § 259c odst. 2 daňového řádu co do znaku „*závažným způsobem porušil*“. Tedy výklad, který se podává z pokynu č. 10/2015 a ze kterého žalovaný podle tvrzení stěžovatelky zjevně vycházel, přičemž i kdyby z tohoto pokynu nevycházel, dospěl k výkladu a vymezení totožnému. Stěžovatelka je v daném kontextu toho názoru, že nastavení uváděného znaku a kritéria prostřednictvím horní hranice sazby pokuty za správní delikt vytváří prostor pro to, aby obdobně byly posuzovány rozdílné případy, když tímto způsobem naprosto nelze individualizovat konkrétní jednání konkrétního daňového subjektu a jeho dopady vyjádřené v konečném důsledku konkrétní výší uložené sankce. Pokud by zákonodárce měl úmysl, aby vylučující podmínka byla naplňována toliko z formálních hledisek, sám by příslušná formální kritéria zakotvil. Zákonodárce však předmětnou normou dal správci daně pokyn, aby vložil a stanovil obsah „*závažného způsobu porušení*“ v každém jednotlivém případě. *In concreto* to totiž znamená, že stěžovatelka, která se dopustila deliktu, jehož materiální závažnost byla vyjádřena pokutou ve výši 20 000 Kč, porušila předpisy zcela shodně závažným způsobem jako hypotetický daňový subjekt, kterému byla za delikt uložena pokuta ve výši 4 000 000 Kč. V tom se tedy podle názoru stěžovatelky nejedná o jasná rozlišovací a právně

racionální kritéria, která vyloučí libovůli v rozhodování, tato kritéria neodpovídají požadavkům zákona a předstávají vybočení z mezí správního uvážení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nadále trval na tom, že v dané věci existuje pouze jeden správný a možný výklad, jež je osvědčen obsahem důvodové zprávy k zákonu č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, se kterým se ztotožnil též krajský soud.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Rozhodná ustanovení § 259a a § 259c daňového řádu zní:

„§ 259a

#### *Prominutí penále*

(1) *Daňový subjekt je oprávněn požádat správce daně o prominutí části penále, pokud byla uhrazena daň, v důsledku jejíhož doměření povinnost uhradit penále vznikla.*

(2) *Správce daně na základě posouzení rozsahu součinnosti daňového subjektu v rámci postupu vedoucího k doměření daně z moci úřední může prominout až 75 % penále. Při tom není vázán návrhem daňového subjektu.*

(3) *Žádost o prominutí penále lze podat nejpozději do 3 měsíců ode dne právní moci platebního výměru, kterým bylo rozhodnuto o povinnosti uhradit penále.*

(4) *Lhůta pro podání žádosti podle odstavce 3 neběží po dobu*

*a) řízení o povolení posečkáni úhrady daně, v důsledku jejíhož doměření povinnost uhradit penále vznikla,*

*b) povoleného posečkáni úhrady daně, v důsledku jejíhož doměření povinnost uhradit penále vznikla.*

§ 259c

#### *Společná ustanovení o prominutí daně nebo příslušenství daně*

(1) *Při posouzení žádosti o prominutí daně nebo příslušenství daně správce daně zohlední četnost porušování povinností při správě daní daňovým subjektem.*

(2) *Prominutí daně nebo příslušenství daně není možné, pokud daňový subjekt nebo osoba, která je členem jeho statutárního orgánu, v posledních 3 letech závažným způsobem porušil daňové nebo účetní právní předpisy.*

(3) *Pokud právnická osoba závažným způsobem poruší daňové nebo účetní právní předpisy, hledí se pro účely posouzení splnění podmínky podle odstavce 2 na osobu, která byla v době tohoto porušení v této právnické osobě členem statutárního orgánu, jako by je také porušila.“*

[20] Prominutí penále je právním institutem, který k rozdělení osoby na ty, jimž penále prominuto bude, a ty, jimž nebude, používá kombinaci tří právních „*technologí*“.

[21] V první řadě musí být splněny určité relativně jednoznačně a konkrétně definované, a tedy za běžných okolností relativně jednoduše ověřitelné vstupní podmínky. Jimi jsou zejména podání žádosti, a to v zákonem předepsané lhůtě (§ 259a odst. 3 a 4 daňového řádu), a to, že byla *uhrazena daň, v důsledku jejíhož doměření povinnost uhradit penále vznikla.*

[22] Další u prominutí penále použitou právní „*technologí*“ je naplnění nutných podmínek pro prominutí definovaných pomocí neurčitých právních pojmů. Jde jednak o „*zohlednění*“ četnosti porušování povinností při správě daní daňovým subjektem (§ 259c odst. 1 daňového řádu). Dále jde, jak stanoví § 259c odst. 2 daňového řádu, o naplnění podmínky jakési daňové a účetní bezúhonnosti žadatele (resp. s ním specificky spojené osoby, viz jeho odst. 3). Dalším neurčitým právním pojmem, jehož naplnění správce daně zkoumá, je rozsah součinnosti

daňového subjektu v rámci postupu vedoucího k doměření daně z moci úřední (§ 259a odst. 2 věta první daňového řádu).

[23] Obě výše uvedené právní „*technologie*“ vytvářejí prvotní síto, jímž musí nezbytně projít ten, kdo chce, aby mu penále bylo prominuto. Jde tedy o síto podmínek nutných (definovaných zčásti „*pozitivně*“, zčásti „*negativně*“), avšak ještě nikoli dostatečných.

[24] Konečně třetí právní „*technologie*“ užitou zákonodárcem v institutu prominutí penále je vytvoření prostoru pro správní uvážení užitím slov *může prominout* v § 259a odst. 2 větě první daňového řádu. Toto ustanovení dává správci daně možnost, avšak nikoli povinnost penále prominout. Správce daně tak může, má-li k tomu rozumné a zároveň ústavně konformní důvody, penále neprominout, i když jsou vstupní nutné podmínky pro prominutí, ať již definované relativně jednoznačně a konkrétně, nebo pomocí neurčitých právních pojmů, splněny. Další prostor pro správní uvážení je správci daně vytvořen zákonem definovaným rozsahem možného prominutí penále (§ 259a odst. 2 věta první daňového řádu - až 75 %). V judikatuře Nejvyššího správního soudu je notorieta, kterou netřeba v detailech rozebírat, že prostor pro správní uvážení si správní orgán v mezích tohoto prostoru daných zákonem může strukturovat svou vlastní správní praxí, jíž je, vytvoří-li se, zásadně vázán; změnit ji může, a to zásadně kdykoli, ovšem pouze *pro futuro*, z rozumných a současně ústavně konformních důvodů a ve vztahu ke všem případům, na něž jeho kompetence při uplatnění správního uvážení dopadá. Z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu lze k této problematice odkázat z novějších rozhodnutí např. na rozsudek ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 Afs 101/2014-36, č. 3201/2015 Sb. NSS, body [11]–[15].

[25] V kontextu výše užití kombinace právních „*technologií*“ užitých zákonodárcem u institutu prominutí penále je nutno vykládat i podmínku jakési daňové a účetní bezúhonnosti zakotvenou v § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu. Je zřejmé, že jakožto vstupní „*negativní*“ podmínka (prominutí penále je automaticky odepřeno těm, kteří uvedenou podmínku nesplňují) má takřkajíc předem z možnosti dalšího zvažování, zda vůči nim bude toto dobrodiní užito, vyloučit žadatele, kteří toho nejsou hodni pro závadové chování specifikované zákonodárcem. Podmínka má ve skutečnosti dvě dílčí kritéria. To první je založeno na neurčitém právním pojmu „*závažného porušení*“ daňových a účetních předpisů; správci daně to umožňuje v určité míře zužovat či rozšiřovat hranice tohoto pojmu a reagovat tak na nejrůznější změny a potřeby. Druhé dílčí kritérium je naopak relativně konkrétní a (zdánlivě) jednoznačné a spočívá v době, po kterou musí být žadatel bezúhonný, aby nebyl z dobrodiní prominutí penále *a priori* vyloučen.

[26] Ve shodě se žalovaným lze říci, že na první pohled je zřejmý konec uvedené doby, a sice okamžik rozhodnutí o prominutí penále. Jakýkoli dřívější okamžik (např. okamžik podání žádosti) by nebyl účelný, neboť by tím vytvářel určitý interval mezi koncem doby, která se při posuzování bezúhonnosti zohledňuje, a okamžikem rozhodnutí o žádosti. V tomto intervalu, jakési „*zemi nikoho*“, by případné neřádné chování žadatele nemohlo být pro účely posouzení podmínky podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu zohledněno, což je zjevně nesmyslné, je-li zjevným smyslem a účelem této vstupní podmínky připustit do dalšího kola zvažování, zda mu má být penále prominuto, jen takového žadatele, který se doposud (po zákonem stanovenou dobu) choval v zásadě přijatelným (tedy nikoli závažně závadovým) způsobem.

[27] Je nepochybné, že z hlediska takto nahlíženého smyslu a účelu podmínky podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu by byl přijatelný i výklad zastávaný žalovaným, a sice že z dobrodiní prominutí penále budou *a priori* vyloučeni všichni, kdo se v rozhodné době chovali nepřijatelným způsobem, bez ohledu na vztah tohoto jednání ke vzniku penále. Jinak řečeno, i jednání, jež bylo právním a skutkovým základem uložení penále, lze-li je podřadit pod neurčitý právní pojem „*závažného porušení*“ daňových a účetních předpisů, by bylo takto automaticky diskvalifikující.

[28] Na druhé straně lze najít i velmi přesvědčivé důvody pro výklad zastávaný stěžovatelkou. Tento výklad vychází z pojetí podmínky bezúhonnosti jako jednoho z motivačních nástrojů k tomu, aby se daňové subjekty chovaly zásadně (tj. pokud možno) řádně a aby byly „*odměněny*“ za předchozí řádné chování, jednaly-li výjimečně (ojedinele) nepřijatelným způsobem. V tomto pojetí by se při posouzení bezúhonnosti nebralo v úvahu jednání, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, nýbrž pouze jiná jeho daňově a účetně relevantní jednání v době tří let před vydáním rozhodnutí o žádosti o prominutí penále. Ve prospěch

uvedeného výkladu navíc hovoří i to, že podmínka podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu je pouhou jednou ze vstupních podmínek otevírajících žadateli cestu do prostoru pro správní uvážení správce daně. To mimo jiné znamená, že v rámci správního uvážení by správce daně mohl přihlédnout k povaze porušení daňových nebo účetních právních předpisů, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, a s ohledem na povahu, intenzitu či jiné okolnosti tohoto porušení penále neprominout i přesto, že z pohledu podmínky podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu by dané porušení bylo irelevantní.

[29] Samotná dikce zákona jednoznačnou odpověď na to, k jakému výkladu se přiklonit, nedává. Obě výkladové alternativy připouští.

[30] Tuto odpověď nelze nalézt ani v historii vzniku vykládané právní úpravy. Z důvodové zprávy (viz důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tisk 252/0, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky 2014, zvláštní část, k části čtvrté – změna daňového řádu, k bodu 34, dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=252>) plyne pouze, že konec doby rozhodné pro posouzení bezúhonnosti chtěl historický zákonodárce ukotvit ke dni rozhodnutí o prominutí, nikoli ke dni podání žádosti o ně (čemuž Nejvyšší správní soud již výše přitakal).

[31] O inspiračních zdrojích nového § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu se v důvodové zprávě uvádí: „*Ustanovení odstavců 2 a 3 vycházejí z konceptu zohlednění spolehlivosti daňového subjektu, popř. osoby, která je členem jeho statutárního orgánu, jako obecné podmínky vydání určitého rozhodnutí v jeho prospěch. Tento koncept je již právnímu řádu znám např. v rámci úpravy podmínek registrace osoby povinné značit líb, resp. distributora líhu v zákoně č. 307/2013 Sb., o povinném značení líhu, ve znění pozdějších předpisů (§ 54 citovaného zákona), nebo registrace distributora pohonných hmot v zákoně č. 311/2006 Sb., pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů (§ 6b citovaného zákona). V budoucnu se předpokládá jeho využití v rámci stanovení podmínek vydání povolení podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.*“ Ani z toho však nelze nic jistého vyvodit, neboť odkazovaná ustanovení toliko definují podmínky spolehlivosti pro účely těchto zákonů (typicky pro obchodování se specifickými komoditami jako jsou některé alkoholické nápoje a pohonné hmoty z minerálních olejů), jde tedy o poněkud jiné situace než v případě prominutí penále. Náznakem svědčícím spíše stěžovateli by mohla být zmínka v důvodové zprávě, že „*prominutí má být odepráno osobám, které závažným způsobem neplní své daňové, resp. účetní, povinnosti, tj. dle dosavadních zkušeností se projeví jako nespolehlivé*“ (zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud). Užití pojmu „*dosavadních zkušeností*“ by snad mohlo spíše naznačovat, že má jít o jiné zkušenosti se žadatelem než to jeho jednání, jež bylo skutkovým a právním základem uložení penále.

[32] Jak je z výše uvedeného patrné, v daném případě existují ve vztahu k rozhodné právní otázce dvě srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. V dané věci jde přitom o podmínky promíjení sankce v oblasti daňového práva (k povaze penále viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS). Rozšířený senát v rozsudku ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, v bodu [57] mj. konstatoval, že „[j]e věcí zákonodárce, aby byl při legislativních změnách uvážlivý a aby do platného práva zasahoval způsobem, který bude zmenšovat, a nikoli posilovat obtíže spojené s výkladem a užitím zákona. [...] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dodává, že tento jeho náhled na daňové právo byl v poslední době podepřen nálezem Ústavního soudu, a sice ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, v němž se praví, že „v právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip *in dubio pro libertate* plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i *odlišné*) stanovisko k stanovisku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004, č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“. [...] *Je tedy věcí zákonodárce, aby – chce-li určitou daň určitým způsobem uložit a vybírat – podmínky jejího výběru formuloval jednoznačně a určitě. Nezdáří-li se mu to, musí počítat s tím, že při výkladu příslušného ustanovení zákona bude dána soudem přednost té alternativě, která nezasahuje, resp. co nejméně zasahuje do vlastnického práva soukromé osoby, a to i za předpokladu, že takový výklad bude v rozporu se*

*základními (strukturálními či jinými) principy té které daně.*“ K tomu lze též poukázat na náleze Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, v němž bylo vysloveno, že „[j]akákoliv povinnost, která zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce, musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jejich podstatu a smysl“.

[33] Ani za situace, kdy jde o výklad podmínek pro poskytnutí jakéhosi dobrodiní státem (prominutí daňové sankce) není důvodu od výše pospané výkladové maximy, zkratkovitě označované *in dubio pro libertate*, ustupovat, neboť v posledku jde o rozsah zásahu do majetkové sféry jednotlivce v souvislosti s plněním jeho daňových povinností a rozsah uplatnění sankčního ustanovení zákona. Ten, komu je penále prominuto, je ve výsledku ve výhodnější pozici než ten, komu by za jinak stejných okolností penále prominuto nebylo. Je-li tedy nějaká z podmínek zákona, která vylučuje či naopak připouští prominutí, formulována nejasně, je třeba ji vykládat spíše ve prospěch soukromé osoby, jíž by dobrodiní prominutí svědčilo.

[34] Ve shodě s bodem [64] výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu čj. 7 Afs 54/2006-155 proto i v nyní projednávaném případě platí, že ne každá interpretační nejasnost povede v daňovém právu k výkladu výhodnému pro soukromou osobu; bude tomu tak pouze tehdy, budou-li proti sobě stát srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Srovnatelně přesvědčivé jsou výkladové alternativy tehdy, není-li žádná z nich zjevně a jednoznačně přesvědčivější než alternativy ostatní; nestačí tedy, že určitá alternativa je o něco přesvědčivější než jiná (jiné). Obě alternativy jsou v nyní projednávaném případě velmi dobře hajitelné a srovnatelně přesvědčivé, neboť jsou opřeny o racionální argumentaci a obecně uznávané výkladové metody a žádná z nich není zjevně přesvědčivější než alternativa opačná. Proto je nezbytné přiklonit se k té z nich, která je pro soukromou osobu (zde stěžovatele v roli žadatele o prominutí penále) výhodnější. Takovou výkladovou alternativou je, že pro účely splnění podmínky § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu se nebere v úvahu jednání, jež je skutkovým a právním základem uložení penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, nýbrž pouze jiná jeho daňově a účetně relevantní jednání v době tří let před vydáním rozhodnutí o žádosti o prominutí penále. V rámci správního uvážení však správce daně může přihlídnout k povaze porušení daňových nebo účetních právních předpisů, jež je skutkovým a právním základem penále, o jehož prominutí daňový subjekt žádá, a s ohledem na povahu, intenzitu či jiné okolnosti tohoto porušení penále neprominout i přesto, že z pohledu podmínky podle § 259c odst. 2 a 3 daňového řádu by toto porušení bylo irrelevantní.

[35] Nejvyšší správní soud proto shledal shora uvedenou námitku stěžovatelky důvodnou.

[36] K ostatním stížním námitkám postačí pouze stručné odůvodnění, neboť v posouzení jedné z rozhodných a v posloupnosti zkoumání podmínek pro prominutí penále prvotních sporných právních otázek se Nejvyšší správní soud neztotožnil se závěry správce daně a krajského soudu. Další stížní námitky lze tedy vypořádat jen v té míře, nakolik jsou odpovědi na ně jasné již nyní, za dosavadního stavu rozhodných skutkových zjištění a s ohledem na dosud vyslovené právní názory správce daně a krajského soudu.

[37] Stěžovatelka v kasací stížnosti namítla nesprávný výklad a vymezení vylučující podmínky podle § 259c odst. 2 daňového řádu co do znaku „*závažným způsobem porušil*“ žalovaným. V této části je rozhodnutí žalovaného na samotné hraně přezkoumatelnosti. V shora již specifikované důvodové zprávě k návrhu zákona vyhlášeného pod č. 267/2014 Sb. se v souvislosti s § 259c odst. 2 daňového řádu uvádí, že „[z]ávažnost porušení musí být v konkrétním případě najisto postavena prostřednictvím dostatečného odůvodnění rozhodnutí správce daně. Za závažné porušení nelze označit každé porušení daných zákonů, ale pouze takové porušení, které dosáhne určité intenzity. Závažným porušením předpisů přitom může být i jejich opakované porušení.“

[38] Jak bylo výše vyloženo, pojem závažného porušení daňových a účetních předpisů je neurčitým právním pojmem, který vyžaduje interpretaci a subsumpci na konkrétní skutkové okolnosti žadatele. Nejedná se o zmocnění ke správnímu uvážení v pravém slova smyslu. Jakkoli neurčitý právní pojem dává správnímu orgánu často i významný prostor pro interpretaci, a tedy i pro uvážení v širším smyslu, i tak má tato interpretace meze. Výkladem znaku „*závažným způsobem porušil*“ stěžil může správce daně dospět k takové praxi (signalizované například určitým obecným metodickým či řídicím aktem, podobně jako pokyn č. 10/2015 v nyní projednávané věci), že prakticky všechna porušení předpisů v určité podmnožině předpisů daňového a účetního práva (např. celních předpisů) jsou porušení závažná. Takovou interpretaci by se zjevně vzdálil záměr zákonodárce i samotnému

doslovnému znění zákona postavenému na dichotomii dvou skupin porušení zákona – závažných a nikoli závažných, zastoupených v sociální realitě v obou typech případů nikoli vzácně.

[39] Interpretace neurčitěho právního pojmu pak jistě může být v podstatné míře opřena o zákonné znaky jednání, která jsou typicky považována za závažná porušení, avšak nikdy nemůže abstrahovat od skutkových okolností konkrétních případů.

[40] Konečně posouzení naplnění zákonných znaků definovaných neurčitými právními pojmy musí být v příslušném rozhodnutí dostatečně konkrétně odůvodněno. Zejména musí být vyloženo, jaké důvody vedou příslušný správní orgán k tomu, že dělicí linii mezi závažnými a nikoli závažnými porušeními daňových a účetních předpisů vede určitým způsobem a na základě určitých typových znaků závažnosti. Dále musí být vyloženo, v jakých ohledech konkrétní případ tyto znaky naplňuje. Konečně je třeba tam, kde na to zjištěné rozhodné skutkové okolnosti ukazují, vyložit, zda konkrétní případ nevykazuje znaky určité výjimečnosti, a pokud ano, v čem spočívají a jaké z toho eventuálně plynou důsledky.

## 3637

### Daňové řízení: lhůta pro registraci plátce daně z přidané hodnoty

k § 20 odst. 2 a § 129 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 458/2011 Sb.

**Právo registrovat daňový subjekt z moci úřední jako plátce daně z přidané hodnoty (§ 129 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) zaniká ve lhůtě podle § 20 odst. 2 daňového řádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, čj. 10 Afs 329/2016-51)*

**Prejudikatura:** č. 3124/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.; rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 12. 2010, Dankowski (C-438/09, Sb. rozh., s. I-14009).

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

Žalobce podniká v oboru hutního zpracování skla. Poté, co se Finanční úřad pro Liberecký kraj, Územní pracoviště v Novém Boru (správce daně), seznámil s příjmy žalobce z jeho podnikatelské činnosti uvedenými v příznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2010, pojal podezření, že žalobce v roce 2009 či 2010 přesáhl obrat rozhodný pro registraci k DPH ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“).

Správce daně nejprve kontaktoval žalobce dvěma korespondenčními listy v roce 2011 (24. 6. 2011 a 14. 7. 2011), aniž by však ze spisu bylo patrné, co z tohoto prvního kontaktování vlastně vzešlo. Další, tentokrát již konkrétní kroky činil správce daně teprve na podzim 2013. Ve věci provedl dvě místní šetření. Na místním šetření dne 19. 9. 2013 žalobci oznámil, že na základě vyhodnocení jeho příjmů za zdaňovací období roku 2009 a 4 faktur vystavených v roce 2009 zjistil, že obrat žalobce byl v období od ledna do prosince 2009 vyšší, než je hranice rozhodná pro povinnou registraci k DPH, a že byl proto povinen do 15. 1. 2010 podat přihlášku k registraci plátce DPH. K těmto skutečnostem se žalobce nijak nevyjádřil. Následně, dne 11. 11. 2013, se uskutečnilo další místní šetření. Správce daně opětovně prověřil příjmy žalobce za rok 2009. Do celkového obratu za rok 2009 zahrnul také platby za daňové doklady vystavené v roce 2009 ve výši 314 840 Kč. Následně uzavřel, že celkový obrat žalobce za období leden až prosinec 2009 činil 1 065 540 Kč, tedy obrat rozhodný pro povinnou registraci k DPH byl skutečně překročen. Žalobce na místním šetření mj. zmínil, že v roce 2010 proběhla kontrola správce daně bez jakýchkoliv připomínek a že na překročení obratu ho nikdo neupozornil.

Jelikož ani po provedených místních šetřeních se žalobce k DPH neregistroval, rozhodl správce daně z moci úřední dne 18. 12. 2013, že se žalobce registruje jako plátce DPH, a to zpětně ode dne 1. 1. 2013. Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí o registraci k DPH rozhodnutím ze dne 20. 3. 2015. Žalobce neuspěl

ani u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 2. 12. 2016, čj. 59 Af 17/2015-41.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Stěžovatel obecně v kasační stížnosti nesouhlasil s tím, že jej správce daně registroval jako plátce DPH. Konkrétně napadal místní šetření ze dne 19. 9. a 11. 11. 2013. Správce daně opřel své rozhodnutí o registraci stěžovatele k DPH o místní šetření, ta přitom fakticky neproběhla. V rámci těchto místních šetření správce daně nevyhledával žádné důkazní prostředky, nic neohledával ani nekontroloval, o místní šetření se tedy nemohlo jednat. Správce daně proto nemohl na základě protokolů o místních šetřeních rozhodnout o registraci k DPH. Dle stěžovatele navíc správce daně vyhotovil protokoly o místních šetřeních v rozporu se zákonem.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti namítal prekluzi práva správce daně registrovat stěžovatele jako plátce DPH. S ohledem na § 20 odst. 2 ve spojení s § 148 daňového řádu totiž správce daně vydal rozhodnutí o registraci ze dne 18. 12. 2013 po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty. Rozhodnutí se týká zákonné povinnosti registrovat se jako plátce k DPH ve lhůtě do 15. 1. 2010. Z toho vyplývá, že právo správce daně k registraci z moci úřední prekludovalo dne 15. 1. 2013. Nadto stěžovatel dodal, že prekluzivní lhůta nebyla prodloužena zasláním korespondenčních lístků v roce 2011, jelikož se nejednalo o úkon správce daně ve smyslu § 148 daňového řádu.

Žalovaný se ve vyjádření podaném v řízení o kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry krajského soudu. K námitce stěžovatele o nedostatečnosti místních šetření uvedl, že při místních šetřeních správce daně prověřoval plnění povinností stěžovatele při správě daní. Právě na základě dokladů předložených při těchto místních šetřeních učinil rozhodnutí o povinné registraci k DPH. Tvrzení stěžovatele o tom, že místní šetření neproběhla, a že správce daně nic neprohlížel a nekontroloval, nejsou pravdivá. Správce daně aktivně činil kroky ke zjištění výše obratu. Dle žalovaného to byl naopak stěžovatel, kdo měl povinnost se registrovat k DPH, přesto však zůstal pasivní. Dále se žalovaný vyjádřil k namítané prekluzi práva registrovat stěžovatele k DPH. Žalovaný byl přesvědčen, že institut prekluze zakotvený v § 148 daňového řádu se vztahuje pouze na řízení nalézací, nikoliv na řízení registrační. K namítané nepřezkoumatelnosti žalovaný zmínil, že se krajský soud ve svém rozsudku vypořádal se všemi pro věc podstatnými námitkami. Argumentace stěžovatele, ke které se krajský soud nevyjádřil, nebyla pro věc důležitá.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel v replice. Upozornil, že místní šetření ze dne 19. 9. a 11. 11. 2013 se uskutečnila až po uplynutí prekluzivní lhůty. Navíc správce daně mohl překročení rozhodného obratu zjistit již při daňové kontrole stěžovatele prováděné v roce 2010. Je však zřejmé, že správce daně si v té době neuvědomil či neznal novou definici obratu pro účely registrace DPH. Od roku 2009 se totiž do obratu zahrnují nejen přijaté platby, ale také nezaplacené pohledávky. Své pochybení se správce snažil napravit až v době, kdy právo registrovat stěžovatele k DPH bylo již prekludováno.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky Liberec a rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

#### *III.B Námitka prekluze práva registrovat stěžovatele jako plátce DPH*

[17] Stěžovatel namítá, že správce daně nebyl oprávněn registrovat ho jako plátce DPH, jelikož toto právo již prekludovalo. Podle stěžovatele správce daně o registraci z moci úřední rozhodl více než 3 roky poté, co mu uplynula zákonná lhůta k podání přihlášky pro registraci k DPH.

[18] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že podle § 95 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2012 byla osoba povinná k dani, která se stává plátcem podle § 94 odst. 1, jejíž obrat překročil částku uvedenou v § 6, povinna podat přihlášku k registraci do 15 dnů po skončení kalendářního měsíce, ve kterém

překročila stanovený limit. Podle § 6 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2012 překročil kvalifikovaný obrat pro registraci k DPH ten, jehož obrat za 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců přesáhl částku 1 000 000 Kč. V nynější kauze nikdo nezpochybňuje, že stěžovatel obratem za rok 2009 tuto hranici překročil, proto byl povinen do 15. 1. 2010 podat přihlášku k registraci plátce DPH. Stěžovatel tak neučinil.

[19] Důležitým aspektem pro posouzení nynější kauzy je otázka vzniku plátcovství. V tomto ohledu došlo k významným proměnám zákona o DPH. Pokud osoba povinná k dani nesplnila svoji registrační povinnost, stala se podle § 94 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2012 plátcem až datem účinnosti registrace z moci úřední uvedeným na rozhodnutí o registraci. Správce daně v takovém případě zároveň stanovil v souladu s § 98 zákona o DPH daň náhradním způsobem.

[20] Od 1. 1. 2013 se konstrukce plátcovství zásadně změnila. Osoba povinná k dani se při nesplnění registrační povinnosti stává plátcem ze zákona již překročením kvalifikovaného obratu (od prvního dne druhého měsíce následujícího po měsíci, ve kterém překročila stanovený obrat – viz § 6 odst. 2 zákona o DPH). Současně bylo zrušeno ustanovení o náhradě za neuplatnění daně. Daň se nově vyměří zpětně ode dne, kdy se stala osoba plátcem; za pozdní podání a úhradu daně mohou být plátci uloženy sankce podle § 250 daňového řádu.

[21] Zákon č. 502/2012 Sb., kterým zákonodárce od 1. 1. 2013 změnil dosavadní konstrukci plátcovství v zákoně o DPH, obsahuje též přechodná ustanovení pro ty, kteří se nezaregistrovali k DPH před novelou, tedy před rokem 2013. Podle čl. II. bodu 4 zákona č. 502/2012 Sb. se osoba povinná k dani, která nesplnila povinnost se registrovat podle § 95 odst. 1 nebo § 95 odst. 2 písm. a) zákona o DPH, ve znění účinném přede dnem 1. 1. 2013, stává ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2013) plátcem a je povinna do 15 dnů od tohoto dne podat přihlášku k registraci. Správce daně stanoví daň náhradním způsobem podle § 98 zákona o DPH, ve znění účinném před 1. 1. 2013.

[22] Právě citované přechodné ustanovení čl. II. bodu 4. zákona č. 502/2012 Sb. je předmětem sporu mezi stěžovatelem a žalovaným. Žalovaný zastává názor, že se stěžovatel stal plátcem DPH ze zákona, a to ke dni 1. 1. 2013. Právo registrace podle žalovaného nepodléhá časové limitaci. Naproti tomu stěžovatel tvrdí, že i právo registrace podléhá časovým limitům.

[23] Nejvyšší správní soud považoval otázku časové limitace práva registrovat plátce DPH v této kauze za klíčovou. Proto zaslal žalovanému dne 14. 6. 2017 žádost o poskytnutí stanoviska. Konkrétně žalovanému položil následující otázku:

*„Zastáváte právní názor, že možnost registrovat daňový subjekt podle shora uvedeného ustanovení, na rozdíl od práva stanovit daň, je časově neomezená? Je tedy možné osobu registrovat i v situacích, kdy povinnost registrovat se podle § 95 zákona o dani z přidané hodnoty ve znění účinném před 1. 1. 2013, nesplnila kdykoliv (v jakékoliv době) před nabytím účinnosti novely č. 502/2012 Sb.? Je taktéž možné, aby správce daně osobu registroval v souladu s uvedeným ustanovením i kdykoliv v budoucnu, třebaže od porušení povinnosti se registrovat uběhla (uběhne) již desetiletá či delší doba?“*

[24] V podání ze dne 23. 6. 2017 se žalovaný vyjádřil ke všem výše uvedeným otázkám. Podle jeho názoru není správce daně v případě povinné registrace k DPH časově omezen. Žalovaný poukázal na skutečnost, že podle současné právní úpravy se osoba povinná k dani, která překročila rozhodný obrat pro registraci k DPH, stává plátcem ze zákona. Rozhodnutí správce daně o registraci k DPH je pouhým administrativním úkonem. Žalovaný uvedl, že tato konstrukce je plně v souladu s právem EU; v této souvislosti odkázal na rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2010, *Dankowski*, C-438/09, Sb. rozh., s. I-14009. Datum registrace proto podle žalovaného nemá vliv na vznik, změnu či zánik daňové povinnosti plátce. Jediná omezení spočívají v tom, že není možné sankcionovat nesplnění registrační povinnosti vzniklé před 1. 5. 2004 a dále zaregistrovat osobu jako plátce dříve než ke dni 1. 1. 2013. Žalovaný připustil, že lhůta pro povinnou registraci k DPH je fakticky omezena též § 35 odst. 2 zákona o DPH, podle kterého se daňové doklady uchovávají po dobu 10 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se plnění uskutečnilo. Správce daně tak podle žalovaného nemůže po uplynutí této lhůty požadovat předložení dokladů, které svědčí o překročení rozhodného obratu pro registraci k DPH. Přestože zpětná registrace

není vyloučena, je třeba si podle žalovaného uvědomit, že za některá zdaňovací období s ohledem na lhůtu zakončenou v § 148 daňového řádu již nebude možné daň stanovit.

[25] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že právě podaný výklad žalovaného je nepřijatelný, protiústavní a vede k absurdním důsledkům. Bylo by totiž v rozporu se základními principy, na kterých stojí demokratický právní stát, pokud by měl správce daně pravomoc registrovat k DPH ke dni 1. 1. 2013 osobu, která jednorázově překročila rozhodný obrat *kdykoliv před rokem 2013* (§ 95 odst. 1 ve spojení s § 6 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2012 ve spojení s čl. II. bod 4. zákona č. 502/2012 Sb.). Stejně tak by bylo protiústavní, pokud by snad mohl správce daně čl. II. bod 4. zákona č. 502/2012 Sb. aktivovat *kdykoliv v budoucnu* a zaregistrovat osobu k DPH zpětně ke dni 1. 1. 2013, s tím, že (snad) bude dle okolností omezen jen § 35 odst. 2 zákona o DPH, tedy desetiletou lhůtou pro uchování daňových dokladů.

[26] Účelem práva je zjednat spravedlnost, dostat fakticitu do souladu s požadavky právních norem, ale též nastolit právní jistotu. Tyto jednotlivé účely mohou být někdy v protikladu. Proto právo používá mimo jiné čas jako nejvýznamnější objektivní (mimovolní) právní skutečnost a s jeho plynutím spojuje právní následky. Kdyby tomu tak nebylo, nemohla by společnost řádně fungovat nebo se dále rozvíjet, neboť veškeré právní akty či úkony by mohly být stále relativizovány a zpochybnovány.

[27] Zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou proto vždy limitovány během času. Stejně tak je během času podmíněna i náprava nepravostí, protiprávností, uvedení stavu faktického do souladu s požadavky práva. Výklad zákona o DPH, jak ho předestřel žalovaný, směřuje k opaku a vytváří zvláštní skupinu situací, v nichž zásahy státu do právní sféry fyzických a právnických osob nepodléhají *žádné* časové limitaci. Takovýto výklad ohrožuje právní jistotu a oprávněná očekávání adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

[28] Nezbytnou podmínkou výkonu státní moci v podmínkách demokratického právního státu je podřízení státní moci obecným pravidlům právního řádu. Proto ani při zásazích do práv a povinností v oblasti daňové nemohou jednat státní orgány bez omezení. Právě stanovení doby, během níž lze z moci úřední registrovat osobu k platbě DPH, je významným limitem uplatňování státní moci proti adresátům práv a povinností. Institut časově podmíněného uplatnění výkonu státní moci přináší do společnosti stabilitu a jistotu. Umožňuje adresátům práv a povinností lépe plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit. Prekluze nebo promlčení nejsou v tomto pojetí samoúčelné, ale naopak reflektují přirozený běh ekonomického života jako takového (srov. příměřeně rozsudek ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, body [15]–[20]).

[29] Obdobný názor zastává i Ústavní soud, podle něhož je smyslem právního institutu lhůty „*snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů*“ (náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, č. 30/1998 Sb.).

[30] Nejvyšší správní soud proto musel odmítnout jako protiústavní názor žalovaného, že by snad mohl registrovat k platbě DPH daňové subjekty na základě skutečností nastalých kdykoliv v minulosti, resp. kdykoliv počínaje 1. 5. 2004 (nabytí účinnosti zákona o DPH).

[31] Nelze souhlasit ani s tezí žalovaného, že registrace samotná nemá pro stěžovatele nepříznivé dopady, neboť ve vztahu k DPH, jejíž stanovení již bylo prekludováno, nebude správce daně takové daně vymáhat. Ve skutečnosti bude muset stěžovatel v důsledku registrace k DPH snášet případné nepříznivé důsledky plynoucí z dodatečné registrace učiněné správcem daně v roce 2013. Nepříznivé důsledky spočívají v tom, že DPH za období, kde stanovení daně ještě není prekludované, bude doplácet zpětně způsobem podle čl. II. přechodných ustanovení, bodu 4 věty druhého zákona č. 502/2012 Sb.

[32] Nejvyšší správní soud nepochybně, že registrace DPH má toliko deklaratorní povahu. Stěžovatel se skutku stal plátcem ze zákona, a to v souladu s požadavky čl. II. bodu 4 zákona č. 502/2012 Sb. ke dni 1. 1. 2013. Jinou otázkou však je, zda může o registraci správce daně rozhodnout *kdykoliv*. Nejvyšší správní soud vychází ze shora podaných premis o časové podmíněnosti zásahů státní moci do sféry práv a povinností adresátů právních norem. Tyto premisy vedou Nejvyšší správní soud k jednoznačnému závěru, že po uplynutí

zákonem stanovené lhůty zaniká právo správce daně napravit protiprávní situaci, vyvolanou daňovým subjektem, který nesplnil povinnost se registrovat k DPH. Pokud by snad zákon žádnou lhůtu pro registraci neobsahoval, vedlo by to k protiústavní mezeře v zákoně.

[33] Nejvyšší správní soud proto dále zvažoval, zda zákon o DPH nebo daňový řád lhůtu pro správce daně v tomto směru obsahuje.

[34] K tomu je třeba předeslat, že ve vztahu k dalšímu výkladu je nutno rozlišovat osoby, které opakovaně překračují zákonem stanovený obrat, na straně jedné, a osoby, které obrat rozhodný pro vznik plátcovství DPH překročí jednorázově, aniž by v následujících obdobích jejich obrat nadále překračoval zákonem stanovenou hranici 1 000 000 Kč, na straně druhé. U prvé skupiny osob nemají zde podané úvahy větší význam; dokud je hranice obratu překračována, nemůže ani začít plynout časová lhůta k provedení registrace z moci úřední, neregistroval-li se daňový subjekt sám. Jiná je ale situace, pokud daňový subjekt překročí hranici obratu *jednorázově*. Tak se to stalo i v tomto případě. Stěžovatel překročil rozhodný obrat pro registraci k DPH jen za období leden až prosinec 2009. Žádné nároky ve vztahu k DPH neuplatňoval, jako plátc DPH se nechoval. Stejně tak k němu nepřistupovala jako k plátc DPH až do sklonku roku 2013 ani státní správa, byť správce daně měl již od roku 2010 k ruce veškeré relevantní informace, které na překročení rozhodného obratu v roce 2009 ukazovaly.

[35] Stěžovatel se předně domáhal aplikace § 148 odst. 1 daňového řádu. Podle něj „[d]aň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.“

[36] Zde se Nejvyšší správní soud shoduje s žalovaným, že samotný § 148 odst. 1 daňového řádu na časovou limitaci registrovat plátce DPH aplikovat nelze. Text § 148 odst. 1 hovoří o prekluzi veřejného subjektivního práva správce daně stanovit daň. Ke stanovení daně dochází až v daňovém řízení (§ 134 násl.), které je nutné odlišit od řízení registračního (§ 125 až § 131). Ostatně důvodová zpráva k daňovému řádu uvádí, že „[r]egistrační řízení patří mezi specifická řízení, která se uplatňují při správě daní a která nejsou součástí daňového řízení (§ 134), byť s ním velmi úzce souvisí. Základním předpokladem pro vznik tohoto řízení je existence registrační povinnosti, která stihá užší skupinu subjektů, nežli povinnost daňová. Primárně se tak registrace uplatní u daní, které mají kontinuální charakter, tj. daňové povinnosti v nich vznikají pro jednotlivá zdaňovací období. Registrace správci daně umožňuje přehled o klíčových údajích, z nichž je nutné při stanovení daně i zajištění jejího placení vycházet“ (viz vládní návrh zákona o daní z přidané hodnoty ze dne 20. 10. 2003, tisk č. 496/0, Poslanecká sněmovna, IV. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz).

[37] Vlastní daňové řízení je vymezeno až v části třetí, hlavě III., § 134 daňového řádu, jakožto řízení v rámci správy daní, při kterém se zjišťuje a stanovuje daň ve všech stádiích upravených daňovým řádem. Daňové řízení se skládá z dílčích řízení, mezi něž patří řízení nalézací, tedy řízení směřující ke správnému stanovení daně. Nalézací řízení je pak samostatně upraveno v hlavě IV. daňového řádu, která se dále rozděluje na tři díly upravující řízení vyměřovací, doměřovací a společná ustanovení pro nalézací řízení. Ve společných ustanoveních pro nalézací řízení se nachází § 148 daňového řádu o lhůtách pro stanovení daně. Ze systematického výkladu tedy vyplývá, že prekluzivní lhůta uvedená v § 148 daňového řádu se nevztahuje na řízení registrační.

[38] Na registraci daňové povinnosti proto nelze samotný § 148 daňového řádu aplikovat.

[39] Žalovaný a krajský soud však nesprávně vyložili § 20 odst. 2 daňového řádu, kterým argumentuje stěžovatel. Podle tohoto ustanovení „[d]aňový subjekt má práva a povinnosti týkající se správného zjištění a stanovení daně po dobu běhu lhůty pro stanovení daně a při placení daně po dobu, ve které lze požadovat placení nedoplatku, a to i v případech, kdy přestal být daňovým subjektem“. Toto ustanovení časově limituje povinnosti daňového subjektu nejen ke stanovení daně, ale i k jejímu zjištění. Tato norma je tedy evidentně širší a zahrnuje nejen řízení nalézací, ale i všechna další řízení směřující ke správnému zjištění daně. Registrační řízení bezesporu směřuje ke správnému zjištění daně, což plyne již z definice § 1 odst. 2 daňového řádu („Správa daně je postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady“).

[40] Ustanovení § 20 odst. 2 daňového řádu tedy připouští, aby se jej dovolávaly daňové subjekty též v řízení registračním. Tato norma tak směřuje k časovému omezení registrace osoby, které vznikla povinnost platit DPH, jen po tu dobu, kdy lze ještě stanovit DPH v souladu s § 148 odst. 1 daňového řízení.

[41] Ustanovení § 20 odst. 2 nestanoví nějakou samostatnou lhůtu pro provedení registrace, ale souvisí se lhůtou pro stanovení daně. Jen ve lhůtě pro stanovení daně musí daňový subjekt strpět postupy a jiné úkony správce daně, včetně registračního řízení. Po uplynutí této lhůty již daňový subjekt nemá ve vztahu ke správci daně povinnosti, a správce daně ztrácí právo provést registraci DPH.

[42] Otázkou je, k jakému zdaňovacímu období se má časové omezení registračního řízení podle § 20 odst. 2 daňového řádu vztahovat. Evidentní je, že toto období se nemůže počítat od roku 2009, protože v roce 2009 ještě stěžovatel plátcem DPH nebyl, za žádné období roku 2009 mu nevznikla ani povinnost DPH odvádět.

[43] Stěžovatel měl povinnost podat registraci k DPH do 15. 1. 2010, neboť v prosinci 2009 překročil rozhodný obrat (§ 6 odst. 2 a § 95 odst. 1 zákona o DPH, ve znění do 31. 12. 2012). Časově nejbližší zdaňovací období DPH tak bylo pro stěžovatele, jehož obrat za předcházející kalendářní rok nedosáhl 10 000 000 Kč, **první kalendářní čtvrtletí roku 2010**. Proto právě k daňové povinnosti za první kalendářní čtvrtletí roku 2010 směřuje omezení správce daně provést registraci DPH na základě překročení rozhodného obratu v roce 2009 (§ 20 odst. 2 daňového řádu). [Třeba připomenout, že podle § 99 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. 12. 2012 bylo zdaňovacím obdobím kalendářní čtvrtletí, pokud obrat plátce za předcházející kalendářní rok nedosáhl 10 000 000 Kč; pokud však obrat plátce za předcházející kalendářní rok dosáhl 10 000 000 Kč, byl zdaňovacím obdobím kalendářní měsíc (§ 99 odst. 2).]

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel se v důsledku pozdější zákonné změny stal plátcem DPH až ke dni 1. 1. 2013 (čl. II. bod 4 zákona č. 502/2012 Sb.). To však neznamená, že by se měla lhůta dle § 20 odst. 2 daňového řádu vztahovat až k prvnímu zdaňovacímu období v roce 2013. Takovýto výklad by totiž zcela eliminoval jakýkoliv rozumný účinek běhu lhůty pro registraci plátce. Při řádné práci daňové správy mohl být stěžovatel zaregistrován z moci úřední v průběhu roku 2010; již v roce 2011 by pak mohl registraci zrušit, neboť jeho další obrat nepřesáhl za leden až prosinec 2010 částku 1 000 000 Kč (§ 106 odst. 1 zákona o DPH). Výklad navazující § 20 odst. 2 daňového řádu až na daňovou povinnost za první kalendářní čtvrtletí roku 2013 by umožnil registraci i takového subjektu, který jednorázově překročil zákonnou hranici obratu například za rok 2004; registrovat by ho pak mohl dle tohoto výkladu správce daně třeba i za dvanáct let poté, v roce 2016.

[45] V případě registrace povinné správce daně pouze deklaruje právní stav, který nastal přímo ze zákona, a to vždy k datu, kdy zákonem předvídaná skutečnost nastala, tj. i zpětně. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje nespornou deklaratornost rozhodnutí o registraci plátce DPH, jak to již detailně vysvětlil Soudní dvůr EU v rozhodnutí ve věci *Dankowski* (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 AfS 59/2013-33, č. 3124/2014 Sb. NSS). Z rozhodnutí ve věci *Dankowski* však v žádném případě nevyplývá pravomoc správce daně učinit registrační rozhodnutí v neomezené lhůtě. Otázka časové limitace pravomoci registrace plátce DPH není řešena na úrovni práva EU, ale v rámci principu procesní autonomie členských států je ponechána plně na právu členských států (šestá 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 o této otázce zcela mlčí).

[46] Zanikla-li pravomoc správce daně registrovat daňový subjekt k DPH, hledí se na něj, jako by nikdy plátcem DPH nebyl. Jinými slovy, protiprávní situaci se nepodařilo správci daně napravit včas a v zákonné lhůtě, proto nelze vůči daňovému subjektu vyvozovat žádné další negativní následky spojené s porušením jeho povinnosti k DPH se registrovat.

[47] Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda lhůta podle § 20 odst. 2 daňového řádu ve vztahu k právu registrace opravdu neúspěšně proběhla. V souladu se shora podanými východisky své závěry Nejvyššího správního soudu váže ke lhůtě stanovit DPH za první čtvrtletí roku 2010.

[48] Podle § 264 odst. 4 daňového řádu „[b]ěh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti [daňového řádu (1. 1. 2011)], se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně; **okamžik počátku**“

*běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován. Účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní skutečnosti nově zakládající stavení běhu lhůty pro stanovení daně podle tohoto zákona, které započaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, staví běh lhůty až ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“*

[49] Ve stěžovatelově případě počátek běhu lhůty pro vyměření DPH za první čtvrtletí roku 2010 je třeba posuzovat podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Podle § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném ke dni 31. 12. 2010 nelze daň vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let *od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost*. Počátek běhu lhůty pro vyměření (stanovení) DPH za první čtvrtletí roku 2010 tedy je 31. 3. 2010 (konec kalendářního čtvrtletí leden – březen 2010). Protože běh lhůty pro vyměření DPH neskončil do dne nabytí účinnosti daňového řádu, řídí se další běh a délka lhůty počínaje 1. 1. 2011 daňovým řádem. Ten nicméně délku lhůty nezměnil. Podle § 148 odst. 1 daňového řádu „**[d]aň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky**“. Lhůta ke stanovení DPH podle § 148 odst. 1 daňového řádu uplynula dnem 31. 3. 2013. Registrace tedy proběhla po lhůtě dle § 20 odst. 2 daňového řádu ve spojení s § 148 odst. 1 daňového řádu.

[50] Ze shora citovaného § 264 odst. 4 daňového řádu plyne, že úkony správce daně při běhu dříve počaté lhůty se počínaje 1. 1. 2011 posuzují podle daňového řádu. Podle § 148 odst. 3 daňového řádu byla-li před uplynutím lhůty pro stanovení daně *zahájena daňová kontrola, podáno řádné daňové tvrzení nebo oznámena výzva k podání řádného daňového tvrzení*, běží lhůta pro stanovení daně znovu ode dne, kdy byl tento úkon učiněn. V roce 2011 byly stěžovateli doručeny jen dva korespondenční lístky, oba velmi obecné, které nelze považovat za výzvu k podání řádného daňového tvrzení. Ostatně z těchto korespondenčních lístků v roce 2011 nic nevzešlo, a úkony správce daně na konci roku 2013 tak byly reálně prvními kroky směřujícími k registraci stěžovatele jako plátce DPH. Úkony na podzim 2013 však správce daně činil po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 odst. 2 daňového řádu.

[51] Právo registrovat stěžovatele tedy zaniklo a správce daně jej registroval po lhůtě dle § 20 odst. 2 daňového řádu. Nejvyšší správní soud se tedy pro nadbytečnost nezabýval zbylými stížnostními body.

## 3638

### **Stavební řízení: povaha vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu**

k § 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu<sup>\*)</sup>

k § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu

k § 57 odst. 1, § 67 a § 142 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 65 soudního řádu správního

k § 40 odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb., č. 186/2006 Sb. a č. 196/2012 Sb.

**I. Vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] pro účely územního a stavebního řízení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 s. ř. s. samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví; nejedná se ani o závazné stanovisko dle § 40 odst. 4 písm. c)**

<sup>\*)</sup> S účinností od 29. 3. 2013 zrušena vyhláškou č. 63/2013 Sb., kterou se mění vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2011, jímž by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán.

**II. Pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, čj. 2 As 43/2016-72)*

**Prejudikatura:** č. 1762/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 44/2011 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2942/10), č. 164/2011 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3608/10) a č. 184/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 263/11).

**Věc:** Ing. Josef S. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti 1) Ing. Petra S., 2) Ing. Evy S., 3) Tomáše K. a 4) Jany K., o povaze vyjádření silničního úřadu, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení 1) a 2).

Žalobce, spoluvlastník ideální poloviny pozemku v katastrálním území Jažlovice, který se nachází v bezprostředním sousedství pozemku stavebníka, napadl rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany, odboru – Stavební úřad („stavební úřad“), jímž byly stavebníkovi [právní předchůdce osob zúčastněných na řízení 1) a 2)] ve spojeném územním a stavebním řízení povoleny stavební úpravy a přístavba rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům. Namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť nikdy nedal souhlas k tomu, aby byl zřízen přístup na stavebníkův pozemek přes jeho pozemek. Dále uvedl, že žalovaný sice poukázal na označení dotčeného pozemku v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace i na jeho vyobrazení v územním plánu, ani tyto skutečnosti nicméně neprokazují, že se skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Poněvadž stavební povolení nelze vydat, není-li zajištěn přístup ke stavbě, měl stavební úřad i žalovaný posoudit jako předběžnou otázku, zda se u daného pozemku skutečně jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, zejména zda byl vlastníkem pozemku udělen souhlas, a zda existuje ničím nenahraditelná komunikační potřeba. Tyto skutečnosti bylo nutno posoudit zejména s ohledem na žalobcovu tvrzení o tom, že pozemek sloužil po celou dobu pouze pro potřeby jeho spoluvlastníků a vlastníků nemovitosti, k níž je zřízena služebnost cesty, a také že z rozhodnutí z let 1990 a 1991 plyne, že předchůdcům stavebníka byla povolena stavba s tím, že přístupová cesta ke stavbě povede podél vodoteče přes zahrádku č. 9, 10 a 11 v k. ú. Jažlovice. Žalobce namítal také, že pozemek nevykazuje technické parametry veřejné účelové komunikace, přičemž vůbec nebylo provedeno místní šetření.

Žalovaný vycházel v řízení z vyjádření Městského úřadu Říčany, odboru správních agend a dopravy, ze dne 24. 6. 2008 vydaného podle § 40 odst. 4 a 5 zákona o pozemních komunikacích, z něhož vyplynulo, že žalobcův pozemek sice není evidován v pasportu místních komunikací, je však veden jako účelová komunikace veřejně přístupná.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 11. 12. 2015, čj. 5 A 18/2011-55, neboť správní orgány se dostatečně nevyřádaly se spornou otázkou týkající se povahy cesty na pozemku žalobce.

Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) (stěžovatelé) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Napadenému rozsudku vytýkali, že městský soud při svém rozhodování nepřihlédl k tvrzením a listinám, které byly při jednání předkládány; nelze se ztotožnit s názorem soudu, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč lze žalobcův pozemek považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci; vycházel z výkladu ministerstva dopravy, které na základě zjištění veřejného ochránce práv vydalo za účelem sjednocení postupu krajských úřadů v dané problematice stanovisko. Z něj mimo jiné plyne, že komunikace se mezi účelové komunikace nezařazuje správním rozhodnutím; jestliže komunikace splňuje zákonné znaky, jde vždy o účelovou komunikaci, bez ohledu na údaj v katastru nemovitostí. Na základě uvedeného dovodil, že pozemek žalobce je evidován v katastru nemovitostí jako ostatní komunikace, slouží ke spojení nemovitostí pro potřebu jejich vlastníků s ostatními pozemními komunikacemi, a poněvadž není nutné správním rozhodnutím o zařazení komunikace do účelových komunikací,

postačuje stanovisko Městského úřadu Říčany, odboru správních agend a dopravy, ze dne 24. 6. 2008, v němž je uvedeno, že pozemek není veden v pasportu místních komunikací, ale je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.

Stěžovatelé poukázali také na nesprávnou interpretaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 As 186/2012-39, z něhož městský soud dovodil, že měl správní orgán posuzovat jako předběžnou otázku, zda byl dotčený pozemek evidován v pasportu veřejně přístupných komunikací. Měli za to, že se jednalo o vytržení této úvahy z kontextu; samotný rozsudek uvádí, že stavebnímu úřadu nepřislušelo posuzovat, zda veřejně přístupná účelová komunikace na dotčených pozemcích opravdu existuje. Nicméně nesměl mít pochybnosti o tom, že je ke stavbě zajištěn přístup, který vede po komunikaci, jež je veřejně přístupná. V nyní projednávané věci stavební úřad žádné pochybnosti neměl.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že otázka, zda je stavba napojená na pozemní komunikaci a zda je ke stavbě zajištěn příjezd, byla správními orgány zkoumána a ověřována. Správní orgány přitom dospěly ke kladnému závěru na základě souběžného posuzování více důkazů. Vycházely z vyjádření Městského úřadu Říčany, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Dále stavební úřad ověřil, že podél pozemku žalobce v reálu vede přístupová komunikace č. 299 zasahující současně i do stavebního pozemku stavebníka, ke kterému se zřejmě vlivem svažitého a zarostlého terénu přisunula, že přístupová komunikace je v terénu používána jako dopravní cesta vozidly, je stálá a ze snímku ortofotomapy je zřetelně patrná v terénu. Z katastru nemovitostí bylo zjištěno, že je pozemek evidován jako ostatní plocha komunikace, tzn. že pozemek musel být takto v minulosti využíván. K prokázání takového využívání pozemku v minulosti byl předložen územní plán města Říčany, ve kterém je tento pozemek znázorněn jako přístupová komunikace k pozemku stavebníka a dalším pozemkům a stavbám, které v minulosti tvořily zahrádkářskou kolonii v této lokalitě s napojením na další veřejné komunikace. Stavební úřad vycházel také z toho, že pozemek sloužil jako cesta od nepaměti, což nebylo sporné. Dle žalovaného muselo dojít v minulosti k věnování pozemku pro obecné užívání jako veřejné komunikace, a v souladu s tím bylo takto určení pozemku následně rovněž i zařazováno katastrem nemovitostí.

Při předběžném posouzení věci druhý senát zjistil, že k zásadním otázkám nastoleným v projednávané věci existuje rozporná judikatura, s níž se navíc v podstatné míře neztotožňuje.

Upozornil na rozhodnutí desátého senátu ze dne 16. 6. 2016, čj. 10 As 68/2016-84, které se týkalo totožné skutkové i právní otázky, pouze u sousedního pozemku, jako v nyní projednávané věci. Dovodil, že desátý senát, ačkoli vycházel z rozsudku ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 As 186/2012-39, se svým rozhodnutím dostal do rozporu s rozhodnutím devátého senátu ze dne 30. 3. 2012, čj. 9 As 37/2011-73.

První a desátý senát dovodily, že vyjádření silničního orgánu nepředstavuje jednoznačnou deklaraci povahy komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, aniž by však uvedly, co konkrétně takové vyjádření představuje. Oproti tomu devátý senát u srovnatelného vyjádření dovodil, že se jedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí způsobilé samo o sobě závazně určit práva a povinnosti.

Devátý senát v rozsudku čj. 9 As 37/2011-73 konkrétně uvedl: „*Ve správním spisu je na č. l. 16 založeno stanovisko vydané Městským úřadem Rožnov pod Radhoštěm, odborem výstavby a ÚP – oddělením silničním, k žádosti stavebníků ze dne 13. 4. 2007 o vyjádření, zda pozemní komunikace na pozemku p. č. 1781/11 v kat. území Rožnov pod Radhoštěm má charakter veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgán ve stručném stanovisku vydaném dle § 40 odst. 4 písm. a) a odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích [...] a za použití § 124 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, sdělil, že z místního šetření provedeného dne 20. 4. 2007 vyplývá, že v současné době se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Toto konstatování není ve stanovisku dále odůvodněno. [...] V případě konstatování silničního správního úřadu, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou komunikací, Nejvyšší správní soud dovodil (viz výše), že se jedná o autonomní rozhodnutí způsobilé samo o sobě závazně určit práva a povinnosti, nezávisle na jakémkoliv jiném správním řízení, ve kterém může být případně použito jako podklad. Z tohoto pohledu se jedná o správní rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu i ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je samostatně přezkoumatelné ve správním řízení, případně na základě žaloby proti rozhodnutí o odvolání i ve správním soudnictví.*“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem).

První senát v rozsudku čj. 1 As 186/2012-39 uvedl, že „*obec Ústrašice, jako příslušný silniční správní úřad (dále jen „silniční správní úřad“) ve svém stanovisku ze dne 21. 10. 2010 uvedla, že přístup k objektu je ze silnice II. třídy přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci p. č. 145/4, 125/1 a 145/6 a dále po účelové komunikaci p. č. 308/3. [...] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem, že v tomto konkrétním případě bylo pro ověření existence přístupu ke stavbě dostatečně vyjádření silničního správního úřadu. Jak správně uvedl krajský soud, **toto vyjádření sloužilo pouze jako obecná informace, a nelze ho proto považovat za deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace.**“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem). Rozsudek tedy stojí na názoru, že vyjádření silničního úřadu nemá charakter rozhodnutí ani osvědčení, ale je pouhou informací.*

Desátý senát v rozsudku čj. 10 As 68/2016-84 vyšel ze závěru naznačeného v rozsudku prvního senátu a uvedl, že „*stavební úřad při vydávání stavebního povolení vycházel z vyjádření silničního úřadu ze dne 17. 10. 2007, ve kterém je doslova uvedeno: Pozemek parcelní číslo 299 v katastrálním území Jazlovice není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany. Jedná se o pozemní komunikaci vedenou jako účelová komunikace veřejně přístupná. Majiteli pozemku jsou pan Ing. S. a paní Ing. Dagnar Ž. Na základě tohoto vyjádření nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu vyslovit jednoznačný závěr, že silniční úřad deklaroval přístupovou cestu jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci.*“ V rozsudku je dále konstatováno, že pro zařazení do kategorie veřejně přístupných účelových komunikací není vždy třeba rozhodnutí stavebního úřadu, nicméně že tato otázka musí být vyjasněna, přičemž rozhodnutí či osvědčení o povaze komunikace náleží výhradně silničnímu úřadu. Druhý senát si je vědom, že rozhodnutí desátého senátu stojí na názoru o nedostatečnosti vyjádření silničního úřadu jako podkladu pro závěr o přístupu ke stavbě, nicméně zde byl vysloven názor odlišný od výše uvedeného názoru devátého senátu, že obdobné vyjádření silničního úřadu je vždy rozhodnutím. Druhý senát upozorňuje, že ve správním spise nyní projednávaného případu se nachází vyjádření silničního úřadu stejného obsahu.

Druhý senát se s ohledem na naznačený rozpor domnívá, že o otázce povahy vyjádření silničního správního orgánu v rámci stavebního řízení k zařazení pozemní komunikace je povinen rozhodnout rozšířený senát.

Je toho názoru, že se nejedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. To by mělo být vydáno ve správním řízení, jehož účastníkem by musel být žadatel a dále osoby, jejichž práva mohou být takovým rozhodnutím dotčena, mj. alespoň vlastník pozemku, o jehož povaze je rozhodováno (§ 27 správního řádu). Vzhledem k tomu, že v posuzovaných věcech se jednalo o žádost stavebníka, ke které se vyjádřil silniční správní úřad tak, že komunikace je evidována jako veřejná účelová komunikace, což bylo sděleno bez dalšího odůvodnění a bez toho, aby byl vyrozuměn také vlastník (vlastníci) předmětného pozemku, nemůže se jednat o závazné deklaratorní správní rozhodnutí. Nelze akceptovat fakt, že majitelé dotčeného pozemku či jinak dotčené subjekty by neměli možnost takto vydané „*správní rozhodnutí*“ napadnout či požádat o jeho přezkum v rámci správního soudnictví. Rozhodování je jistě namístě v řízení o určení právního vztahu ve smyslu § 142 správního řádu, nebo např. v řízení podle § 7 odst. 2 zákona č. o pozemních komunikacích (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2014, čj. 5 As 140/2012-22); o takové řízení se však v porovnávaných věcech nejednalo.

Podle názoru druhého senátu nejde ani o pouhé nezávazné vyjádření, ale o osvědčení podle části čtvrté správního řádu. Obec je totiž podle § 63 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, povinna vést mj. evidenci veřejně přístupných účelových komunikací. Způsob evidence není předepsán, ovšem je-li taková evidence jakkoli vedena, pak z ní může být čerpáno při vydávání osvědčení o povaze určitého pozemku jakožto účelové komunikace.

Podle názoru žalobce je zcela absurdní, že Městský úřad Říčany, odbor správních agend a dopravy, ve svém vyjádření ze dne 24. 6. 2008, uvedl, že pozemek je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace. Toto vyjádření postrádá jakékoli odůvodnění, z něhož by bylo zřejmé, na základě čeho tuto komunikaci jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve své evidenci vede. Povaha tohoto soukromého pozemku, který v roce 1991 zcela prokazatelně nebyl veřejně přístupnou účelovou komunikací, se od roku 1991 nijak nezměnila. Podle názoru žalobce je vyjádření Městského úřadu Říčany, odboru správních agend a dopravy, at už je jeho právní povaha jakákoli, nezákonné. Městský soud dospěl dle žalobce ke správnému závěru, že toto vyjádření nebylo pro ověření existence přístupu ke stavbě dostatečným vyjádřením a stavební úřad tak na něj neměl bez dalšího spoléhat a vycházet z něj při rozhodování ve věci. Za zcela správné považuje rovněž závěry desátého senátu v rozsudku čj. 10 As 68/2016, který se týká téhož žalobce a téhož pozemku jako v nyní projednávané věci. Jde o stavbu, která byla

stavebním úřadem povolena rovněž s odkazem na v podstatě shodné vyjádření silničního úřadu, na které poukazuje druhý senát ve svém usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Z důvodů uvedených výše se žalobce domnívá, že posouzení právní povahy vyjádření silničního úřadu ze dne 24. 6. 2008 není pro rozhodnutí dané věci otázkou zásadní a důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu není dán. Žalobce nesouhlasí s názorem druhého senátu, že se může jednat o osvědčení, a žádá, aby rozšířený senát návrh druhého senátu jako nepřipustný odmítl.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu [§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb., nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.] pro účely územního a stavebního řízení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, resp. § 65 s. ř. s. samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví; nejedná se ani o závazné stanovisko dle § 40 odst. 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, jímž by byl stavební úřad v řízení o umístění nebo povolení stavby vázán. Pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, je stavební úřad povinen tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

Rozšířený senát věc vrátil k rozhodnutí druhému senátu.

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

[27] V projednávané věci se jedná konkrétně o povahu vyjádření městského úřadu Říčany „*k zařazení pozemní komunikace v k. ú. Jazlovice*“, v němž je uvedeno, že pozemek není zařazen v pasportu místních komunikací města Říčany a je veden jako veřejně přístupná účelová komunikace.

[28] V projednávané věci není sporu o tom, že se jedná o účelovou komunikaci. Sporné je, zda účelová komunikace je, či není veřejně přístupná.

[29] Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[ú]čelová komunikace je *pozemní komunikací, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*“.

[30] K samotnému vzniku účelové komunikace není třeba, na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, rozhodnutí silničního správního úřadu. Není ani podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[31] Zákon o pozemních komunikacích vychází z představy, že účelové komunikace jsou obvykle veřejně přístupné. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky rozhodnutím upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka (§ 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). V takovém případě se jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, které je též rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. (je rozhodováno o omezení či úpravě veřejného přístupu). Toto rozhodnutí je závazné pro všechny orgány.

[32] Při zkoumání existence veřejně přístupné účelové komunikace je však v intencích judikatury vždy nezbytné posoudit kumulativní naplnění dvou podmínek: 1) souhlas vlastníka, respektive jeho právních předchůdců, s obecným užíváním a 2) nutnost komunikační potřeby a alternativní možnosti přístupu.

[33] V rozsudku ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, Nejvyšší správní soud konstatoval, vycházejíc přitom z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným*

*projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (Bob A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.“ V rozsudku ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-105, Nejvyšší správní soud dovodil, že „podmínkou jednoznačného závěru o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázání toho, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva a že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem).“*

[34] Existuje rovněž ustálená a konzistentní judikatura Ústavního soudu, která kumulativní naplnění obou citovaných předpokladů považuje za nezbytnou podmínku pro ústavně konformní stanovení mezi výkonu vlastnických práv k pozemku v podobě zákonem stanovené povinnosti strpět obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, č. 44/2011 Sb. ÚS, ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, č. 164/2011 Sb. ÚS, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, č. 184/2011 Sb. ÚS).

[35] Kompetence jednotlivých silničních správních úřadů byla upravena v zákoně o pozemních komunikacích, ve znění rozhodném pro projednávanou věc v § 40 odst. 4 a 5 následovně:

*„(4) Obecní úřady obcí s rozšířenou působností*

*a) vykonávají působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací a působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy a spojů nebo orgán kraje v přenesené působnosti,*

*b) projednávají správní delikty podle § 42a a § 42b ve věcech dálnic a silnic podle tohoto zákona a podle zvláštního právního předpisu s výjimkou věcí, k jejichž projednávání je příslušný celní úřad, s výjimkou správních deliktů podle § 42a odst. 2 až 4 a § 42b odst. 2, k jejichž projednávání je příslušný celní úřad, a s výjimkou správních deliktů, které projednává krajský úřad podle § 40 odst. 3 písm. b),*

*c) uplatňují stanovisko k územním plánům a regulačním plánům a závazné stanovisko v územním řízení, pokud není příslušné Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad.*

*(5) Obce*

*a) rozhodují o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie,*

*b) projednávají správní delikty podle § 42a a § 42b ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, s výjimkou správních deliktů, k jejichž projednávání je příslušný celní úřad nebo krajský úřad.*

*c) vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,*

*d) zajišťují a provádí vysokorychlostní kontrolní vážení na místních komunikacích, které se nacházejí v územním obvodu obce.“*

[36] Obecný stavební úřad musí vyžádat závazné stanovisko od příslušného silničního správního úřadu ke každé stavbě, jejíž umístění v území by mohlo potenciálně ovlivnit příslušnou pozemní komunikaci či provoz na ní (může se například stát, že stavebník navrhne v územním řízení umístění stavby, která by ohrožovala uživatele pozemní komunikace např. tím, že by se oslňovala, nebo by poškozovala pozemní komunikaci např. tím, že by narušila její statiku nebo snížila funkčnost jejího odvodnění). Názor úřadu, jemuž je svěřena ochrana pozemních komunikací a bezpečnosti provozu na nich, by měl být pro obecný stavební úřad závazný.

[37] Obecní úřady rozhodují podle § 3 zákona o pozemních komunikacích o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o jejím vyřazení. Musí se tak v obou případech dít správním rozhodnutím, po jehož právní moci se příslušné změny zanesou do pasportu místních komunikací (§ 5 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 104/1997 Sb.). Toto rozhodnutí je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s.

[38] Obecní úřady jako silniční správní úřady dále rozhodují samostatným rozhodnutím např. o povaze cesty podle § 142 odst. 1 správního řádu, povolují zřízení a úpravy sjezdu na místní komunikaci nebo místních komunikací navzájem (§ 10), rozhodují ve věcech uzavírek a objízdek v případech místních komunikací (§ 24), povolují zvláštní užívání místních komunikací (§ 25), vedou řízení o povolení umístění pevné překážky na místní komunikaci a řízení o odstranění nepovolených pevných překážek z těchto komunikací (§ 29), rozhodují o umístění reklamních zařízení v silničních ochranných pásmech u místních komunikací (§ 31) a o odstranění zdroje ohrožení místní komunikace nebo provozu na ní podle § 35. Rovněž tato rozhodnutí jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.

[39] Na základě výše shrnutých kompetencí obecních úřadů rozšířený senát přistoupil k posouzení povahy a závaznosti vyjádření silničního správního úřadu k napojení stavby na veřejnou dopravní infrastrukturu pro účely územního a stavebního řízení o zařazení pozemní komunikace. Sporné ve věci je, zda se jedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. V rámci komplexního posouzení vyvstává rovněž otázka, zda toto vyjádření svou povahou nemůže být závazným stanoviskem, případně, zda se nejedná o osvědčení (což předkládající senát dovzuje z § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

[40] V žádosti o vydání stavebního povolení (§ 110 stavebního zákona) je stavebník povinen mimo jiné uvést napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu [viz § 5 písm. d) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu; nyní § 18c odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2006 Sb.].

[41] Při přezkumu žádosti o stavební povolení ve smyslu § 111 stavebního zákona stavební úřad přezkoumává podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda lze stavbu skutečně provést. Při tom ověřuje, zda jsou dány některé demonstrativně uvedené skutečnosti, mimo jiné se musí zabývat otázkou, zda je ke stavbě zajištěn příjezd [§ 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. Ačkoliv to zákon výslovně neuvádí, měl by stavební úřad postupovat tak, aby byla zaručena ochrana veřejného zájmu, což obecně vyplývá z § 2 odst. 4 správního řádu.

[42] V posuzovaném spojeném územním a stavebním řízení o povolení stavební úpravy a přístavby rekreační chaty za účelem změny užívání na rodinný dům byl stavební úřad povinen zkoumat, zda je stavba napojena na dopravní infrastrukturu a zda je k ní zajištěn přístup.

[43] V řízení byl stavebník stavebním úřadem vyzván k doplnění žádosti: „*Doplňte žádost o tyto údaje a podklady: 1. vyjádření města Říčany, 2. soubhlas majitelů pozemků (přístupová komunikace). Pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.*“ Jakkoli to z textu výzvy nelze dovodit, zřejmě bylo míněno vyjádření Městského úřadu Říčany, jakožto příslušného silničního správního úřadu.

[44] Městský úřad Říčany s odkazem na § 40 odst. 4 a 5 zákona o pozemních komunikacích přípisem sdělil: „*Pozemek v katastrálním území Jazlovce není zařazen v pasportu místních komunikací Města Říčany. Jedná se o pozemní komunikaci vedenou jako účelová komunikace veřejně přístupná. Majiteli pozemku jsou pan Ing. Josef S. a paní Ing. Dagmar Ž.*“ Toto vyjádření Městského úřadu Říčany jako silničního správního úřadu, představuje úkon vydaný ve smyslu části čtvrté správního řádu (§ 154–§ 158).

[45] Správní řád v části čtvrté upravuje obecný procesní režim pro vydávání a také případnou nápravu (změnu nebo zrušení) takových úkonů správních orgánů, jejichž prostřednictvím správní orgány sice vykonávají působnost v oblasti veřejné správy; těmito úkony se však nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob a ani se jimi v určité věci neprohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (srov. § 67 odst. 1 správního řádu).

[46] Mezi typické úkony, jejichž provádění je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, na kterou se vztahuje správní řád, patří osvědčení, vyjádření, ověření, či sdělení. Byť nejsou v § 154 výslovně uvedeny, spadají sem i registrační a evidenční úkony správních orgánů prováděné na základě zvláštních zákonů.

[47] Pod vyjádření ve smyslu § 154 správního řádu lze řadit i úkony označované v zákonech jako stanoviska, popř. posudky. Jsou zpravidla vydávány pro jiné orgány veřejné správy jako podklady pro správní rozhodnutí (viz § 50 odst. 1 správního řádu). Tato vyjádření, resp. stanoviska nejsou pro toho, komu jsou určena, zásadně

závazná a vztahuje se na ně obecná zásada volného hodnocení podkladů rozhodnutí (§ 50 odst. 4 správního řádu). To je odlišuje od závazných stanovisek dotčených správních orgánů, která nejsou (samostatnými) rozhodnutími, jejichž obsah je však závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí.

[48] Posuzováním vyjádřením městského úřadu nebylo rozhodováno o povaze, zařazení či vyřazení místní komunikace podle § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, nebylo vedeno žádné správní řízení. Příslušný silniční úřad pouze uvedl, jakou povahu má dle jeho názoru určitá komunikace.

[49] Vyjádření sloužilo pouze jako informace. Nelze ho proto považovat za deklaratorní rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se proto o úkon správního orgánu ve smyslu § 154 správního řádu, který není správním rozhodnutím dle § 67 správního řádu, ani rozhodnutím dle § 65 soudního řádu správního samostatně přezkoumatelným ve správním soudnictví.

[50] Posuzované vyjádření silničního správního úřadu nelze považovat ani za závazné stanovisko, které by bylo závazným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu (viz bod 37). Obsahem závazných stanovisek jsou vždy požadavky dotčených orgánů z hlediska jimi chráněných zájmů, např. aby stavba nestála v ochranném pásmu komunikace nebo nebránila výhledu na křižovatku. Přístupnost pozemku a povolované stavby z pozemní komunikace je požadavkem stavebních předpisů.

[51] Je proto v souladu s uplatněním zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) povinností stavebního úřadu, pokud v řízení o umístění nebo povolení stavby přetrvávají pochybnosti ohledně zajištění přístupu ke stavbě, resp. informace obsažená ve vyjádření silničního správního úřadu je v rozporu s tvrzeními účastníků řízení nebo jinými podklady, tuto otázku dále zkoumat jako předběžnou podle § 57 odst. 1 správního řádu, např. umožnit účastníkům zahájit u příslušného správního úřadu řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu.

[52] Nicméně pokud stavební úřad rozhodne, aniž by takto postupoval (např. řízení nepřerušil a bez dalšího sdělení silničního správního úřadu akceptuje, a nebral by v potaz např. tvrzení vlastníka komunikace), nic nebrání dotčenému účastníkovi řízení dle § 142 správního řádu vyvolat i poté, kdy je vydáno rozhodnutí stavebního úřadu. Výsledek řízení dle § 142 správního řádu může být důvodem pro obnovu řízení (§ 100 odst. 1 správního řádu).

[53] Činnost rozšířeného senátu slouží ke sjednocování právních názorů uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS, mimo jiné konstatoval: „Dle § 17 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů. Proto také při projednávání předložených věcí zkoumá, zda právní posouzení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu.“

[54] Ze spisu je zřejmé, že v posuzované věci (obdobně jako ve věcech, proti nimž byla věc předložena) postupoval Městský úřad Říčany jako silniční správní úřad podle § 40 odst. 4 resp. 5 zákona o silničním provozu. Rozšířený senát proto nepovažoval za nutné zabývat se dále tím, zda vyjádření silničního správního úřadu by nemohlo představovat samostatně přezkoumatelné osvědčení, a to v souvislosti s povinností § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, jak dovozuje předkládací usnesení, neboť to z obsahu tohoto vyjádření (jak bylo rekapitulováno výše) nijak nevyplývá.

## Územní rozhodnutí: řízení o prodloužení platnosti; nové řízení

k § 93 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2015 Sb.

k § 101 písm. c) a § 102 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 je z materiálního hlediska jedním z druhů nového řízení ve smyslu § 101 písm. c) správního řádu z roku 2004, neboť se evidentně jedná o rozhodnutí, kterým se mění doba platnosti rozhodnutí.**

**II. Má-li být rozhodováno o prodloužení platnosti územního rozhodnutí u stavby, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, je příslušnost konkrétního stavebního úřadu určena § 102 odst. 1 větou prvou správního řádu z roku 2004.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 10. 1. 2017, čj. 65 A 52/2015-82)<sup>\*)</sup>

**Věc:** Jan F. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti Oldřicha Š., a dalších, o prodloužení platnosti územního rozhodnutí.

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, jímž bylo zamítnuto žalobcovy odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Šternberk ze dne 12. 12. 2014, ve znění opravného usnesení ze dne 21. 1. 2015, kterým byla prodloužena platnost územního rozhodnutí Městského úřadu Šternberk ze dne 19. 12. 2011, o umístění stavby „*sílnice I/46 Šternberk – obchvat*“.

Žalobce namítal, že žádost o prodloužení platnosti územního rozhodnutí byla podána opožděně. Žádost sice dorazila v zákonné lhůtě k Městskému úřadu Šternberk, avšak příslušným stavebním úřadem byl žalovaný (stavba byla umístěna v obvodu více stavebních úřadů), kterému byla žádost doručena až po uplynutí zákonné lhůty, tj. v době, kdy původní územní rozhodnutí již pozbylo platnosti. Žalobce měl za to, že řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí je řízením zcela samostatným (v čemž jej utvrdil i žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 3. 2014, jímž právě pro toto řízení určil, že řízení povede Městský úřad Šternberk).

Žalobce dále nesouhlasil s názorem žalovaného, že lze použít analogii institutu nového rozhodnutí dle § 101 a násl. správního řádu z roku 2004. Dle žalobce institut nového řízení totiž obsahuje zvláštní úpravu příslušnosti, na rozdíl od řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu stanovit zvláštní postup v řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí, jistě by tak výslovně učinil ve speciálním zákonu – stavebním zákonu z roku 2006. Neučinil-li tak, je třeba řádně postupovat dle § 13 odst. 6 a § 93 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. Příslušnost delegovaná na Městský úřad Šternberk v původním územním řízení tak měla definitivně skončit právní mocí rozhodnutí o umístění stavby.

Žalovaný měl za to, že žádost byla podána včas, kdy účinky podání žádosti nastaly již jejím doručení Městskému úřadu Šternberk. Uvedl, že v této souvislosti „*lze podpůrně poukázat*“ na § 101–§ 102 správního řádu, které představují obecnou úpravu (*lex generalis*) ve vztahu k § 93 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, přičemž ustanovení stavebního zákona z roku 2006 v tomto konkrétním případě použití obecné úpravy nevyklučují.

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

### Z odůvodnění:

Správní řád z roku 2004 zavedl oproti úpravě představované správním řádem z roku 1967 některé nové instituty, jejichž užití přináší ještě i po více než deseti letech od účinnosti správního řádu z roku 2004 výkladové problémy, jak dokumentuje i nyní uplatněný žalobní bod. Takovým novým institutem je mj. institut tzv. nového rozhodnutí ve smyslu § 101–§ 102 správního řádu z roku 2004.

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného rozhodnutím ze dne 23. 8. 2017, čj. 2 As 26/2017-44.

Podle § 101 písm. c) a e) správního řádu z roku 2004 provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže „c) *nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí*“ a „e) *tak stanoví zvláštní zákon*“.

Jakkoli byl správní řád přijat na základě vládního návrhu doprovázeného důvodovou zprávou (Sněmovní tisk č. 201, Poslanecká sněmovna 2002–2006), důvodová zpráva (v ní dle původního návrhu značeno jako důvodová zpráva k § 135–§ 136) žádné vodítko pro výklad předmětných ustanovení nepřináší, jedinou alespoň částečně návodnou větou je: „*Nově bude umožněno vydat nový správní akt v téže věci, což bylo doposud dovozováno pouze ze zvláštních zákonů a teorie.*“

Komentářová literatura pak akcentuje, že důvody vydání nového rozhodnutí budou především stanoveny ve zvláštních zákonech (srov. Vedral, J. *Správní řád, Komentář*, 2. vyd., Praha : Bova Polygon, 2012, s. 877). Při výkladu § 101 písm. e) správního řádu z roku 2004 se přitom zdůrazňuje, že: „*Ustanovení § 101 písm. e) odkazující na zvláštní zákony je třeba chápat spíše v materiálním, a nikoliv ve formálním smyslu, tzn. že zvláštní zákony nemusí k tomu, aby se postupovalo podle § 101 a § 102 správního řádu, použít přímo pojmu ‚nové rozhodnutí ve věci‘. Ze smyslu a účelu zvláštního zákona musí vyplývat, že má jít o nové rozhodnutí v pravomocně skončené věci, tzn. že má jít o zásah do právních poměrů založených pravomocným rozhodnutím.*“ (tamtéž, s. 884).

Z uvedeného vyplývá, že záměrem zákonodárce, rozvedeným dále komentářovou literaturou, bylo především „*zastřešit*“ ustanoveními o novém rozhodnutí případy, kdy možnost vydání nového rozhodnutí stanoví zvláštní zákony. Záměrem zákonodárce tak bylo vytvořit obecnou úpravu pro všechny případy nového rozhodování tak, aby tuto úpravu nebylo třeba uvádět zase a znovu v každém zvláštním zákoně. Taková „*zastřešující*“ úprava tedy snižuje potřebu zakotvit příslušnou úpravu do každého zvláštního zákona (nemá-li zákonodárce v úmyslu v konkrétním případě upravit tuto věc jinak), a to až na míru, která se limitně blíží nule.

Jedním z mnoha zvláštních zákonů ve vztahu ke správnímu řádu z roku 2004 je i stavební zákon z roku 2006. Rozhodování o prodloužení územního rozhodnutí upravuje stavební zákon z roku 2006 v § 93 odst. 3: „*Dobu platnosti územního rozhodnutí může stavební úřad na odůvodněnou žádost prodloužit; podáním žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví. Na řízení o prodloužení lhůty platnosti rozhodnutí se vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejně ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námítky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení oznámení o zahájení řízení, jinak se k nim nepřiblíží.*“

Toto ustanovení odkazuje na „*přiměřeně*“ užití ustanovení o územním řízení. Příslušnost stavebních úřadů k rozhodování o využití území pak určuje především § 6 odst. 3 písm. a) stavebního zákona z roku 2006: „*Stavební úřad vydává územní rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.*“, obecnými stavebními úřady jsou (mimo vyjmenované případy) obecní úřady obcí s rozšířenou působností [§ 13 odst. 1 písm. c) stavebního zákona z roku 2006], přičemž podle § 13 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006: „*Jde-li o opatření nebo stavbu, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, provede řízení a vydá rozhodnutí nejbližší společně nadřízený stavební úřad. Ten může stanovit, že řízení provede a rozhodnutí vydá některý ze stavebních úřadů, v jehož správním obvodu se má stavba nebo opatření uskutečnit.*“

Právě uvedená ustanovení stavebního zákona z roku 2006 tedy určují příslušnost k jakémukoli územnímu řízení, ve stavebním zákoně z roku 2006 není obsaženo žádné ustanovení, které by určovalo zvláštní příslušnost k řízení o prodloužení územního rozhodnutí.

Ve stavebním zákoně z roku 2006 tedy není obsaženo žádné ustanovení, které by vylučovalo užití speciální úpravy příslušnosti k tzv. novému řízení ve smyslu § 101–§ 102 správního řádu z roku 2004.

Řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí podle § 93 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 je přitom z materiálního hlediska jedním z typických druhů nového řízení ve smyslu § 101 písm. c) správního řádu z roku 2004, když se evidentně jedná o rozhodnutí, kterým se mění doba platnosti rozhodnutí.

Proto krajský soud uzavírá, že v případě, kdy má být rozhodováno o prodloužení platnosti územního rozhodnutí v případě stavby, která se má uskutečnit ve správním obvodu dvou nebo více stavebních úřadů, je příslušnost konkrétního stavebního úřadu předem určena § 102 odst. 1 větou prvou správního řádu z roku

2004: „[K] *k novému řízení podle § 101 je příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni.*“ Nutno přitom dodat, že § 101–§ 102 správního řádu z roku 2004 se v tomto případě použijí přímo, nikoli analogicky.

Takovým příslušným stavebním úřadem byl v posuzované věci Městský úřad Šternberk, kterému byla žádost včas doručena, a proto způsobila účinky předvídané § 93 odst. 3 větou první částí za středníkem stavebního zákona z roku 2006: „[P] *odáním žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví.*“

Žalovanému lze v této souvislosti oprávněně vytknout, že *contra legem* rozhodoval o novém určení příslušného stavebního úřadu pro řízení o prodloužení územního rozhodnutí. Jeho rozhodnutí vydané o této otázce v kontextu shora uvedeného zcela pozbývá smyslu, navíc za situace, kdy k řízení byl určen právě stavební úřad, jehož příslušnost byla založena již *ex lege* § 102 odst. 1 větou první správního řádu z roku 2004. Jakkoli se jedná o pochybení žalovaného, nevidí v něm krajský soud ovšem příčinu jakékoli nezákonnosti nyní přezkoumávaného rozhodnutí o věci samé. (...)

## 3640

### Ochranné známky: nezbytná podmínka pro mezinárodní zápis ochranné známky

k § 47 odst. 1 zákona č. 441/2013 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách)

k čl. 1 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 vyhlášky č. 65/1975 Sb., o Madridské dohodě o mezinárodním zápisu továrních nebo obchodních známek ze dne 14. dubna 1891, revidované v Bruselu dne 14. prosince 1900, ve Washingtonu dne 2. června 1911, v Haagu dne 6. listopadu 1925, v Londýně dne 2. června 1934, v Nice dne 15. června 1957 a ve Stockholmu dne 14. července 1967, ve znění vyhlášky č. 78/1985 Sb.

**Zápis ochranné známky do národního rejstříku ochranných známek v zemi původu žadatele je nezbytnou podmínkou pro mezinárodní zápis téže ochranné známky do rejstříku u Mezinárodního úřadu duševního vlastnictví.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2016, čj. 9 A 77/2015-32)<sup>\*)</sup>

**Věc:** JUDr. Zdeněk H. proti Úřadu průmyslového vlastnictví o zápis ochranné známky.

Úřad průmyslového vlastnictví zamítl dne 16. 12. 2010 žádost žalobce o mezinárodní zápis slovní ochranné známky „*iadvokat*“. Následně předseda Úřadu průmyslového vlastnictví zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí prvního stupně.

V odůvodnění žalovaný konstatoval, že Úřad průmyslového vlastnictví vyšel ze zjištění, že žalobcova přihláška národní slovní ochranné známky ve znění „*iadvokat*“ byla rozhodnutím předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 2. 12. 2010, které nabylo právní moci dne 8. 12. 2010, zamítnuta. Protože nedošlo k zápisu této ochranné známky do rejstříku ochranných známek České republiky, nelze ve smyslu článku 3.1 Madridské dohody o mezinárodním zápisu továrních nebo obchodních známek (č. 65/1975 Sb., ve znění vyhlášky č. 78/1985 Sb.; dále jen „Madridská dohoda“) uskutečnit ani její mezinárodní zápis, a podaná žádost je tudíž bezpředmětná. Proti rozhodnutí I. stupně podal žalobce rozklad, v němž jednak deklaroval svůj úmysl podat proti rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví o zamítnutí přihlášky národní slovní ochranné známky ve znění „*iadvokat*“ správní žalobu, a dále zopakoval svou argumentaci o rozlišovací způsobilosti označení „*iadvokat*“. Žalobce se v rozkladu též dovolával respektování zásady legitimního očekávání, a to s poukazem na zapsanou ochrannou známku č. 294933 ve znění „*e-arbiter*“.

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce rozhodnutím ze dne 25. 7. 2017, čj. 8 As 119/2016-27.

Žalovaný poté v napadeném rozhodnutí uvedl, že Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 A 31/2011-45, zamítl žalobu žalobce směřující proti rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 2. 12. 2010 o zamítnutí žalobcovy národní přihlášky slovní ochranné známky ve znění „*iadvokat*“. Ve smyslu článku 6 Madridské dohody je mezinárodní zápis ochranné známky, o jehož provedení žalobce žádal, vázán na národní zápis. Pokud k národnímu zápisu nedojde, není možné mezinárodní zápis provést – žádost o mezinárodní zápis bez dalšího sleduje osud přihlášky národní ochranné známky. Pokud jde o věcné odůvodnění rozkladu, žalovaný konstatoval, že věcně se o příslušném označení rozhoduje v předcházejícím řízení o národní přihlášce ochranné známky. Ve stávajícím řízení se proto nelze vyjadřovat k argumentaci žalobce ohledně zápisné způsobilosti předmětného označení. Pokud jde o posouzení těchto věcných argumentů, žalovaný odkázal na rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví vydaná v průběhu předchozího řízení o národní přihlášce ochranné známky ve znění „*iadvokat*“, a též na výše zmíněný rozsudek městského soudu s tím, že rozhodnutí o rozkladu může pouze bez dalšího kopírovat výsledek uvedeného řízení.

Žalobou podanou u městského soudu se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 16. 12. 2010. V žalobě předně konstatoval, že proti rozsudku čj. 8 A 31/2011-45 podal kasační stížnost, a vzhledem k této skutečnosti není prozatím namístě považovat za konečný závěr o tom, že nedošlo k národnímu zápisu ochranné známky „*iadvokat*“. Dále uvedl, že trvá na své argumentaci uplatněné v řízení o zápisu ochranné známky „*iadvokat*“ do rejstříku ochranných známek v České republice, a proto tuto argumentaci uvedl též v nyní podané žalobě proti napadenému rozhodnutí. Následně v žalobě popsal, z jakých důvodů považuje za nesprávný závěr žalovaného, že označení „*iadvokat*“ nemůže tvořit ochrannou známku ve smyslu § 1 zákona o ochranných známkách a proč je přesvědčen, že předmětné označení má rozlišovací způsobilost.

Žalobce též v žalobě namítl, že žalovaný porušil zásadu legitimního očekávání zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu, protože nedbal na konzistentní rozhodování v obdobných případech a postupoval v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti správního rozhodnutí, když zapsal ochrannou známku „*e-arbíter*“, zatímco zápis označení „*iadvokat*“ zamítl, aniž by uvedl, z jakého důvodu postupoval v typově obdobných věcech odlišně, případně v čem konkrétně se dané předmětné označení a ochranná známka „*e-arbíter*“ odlišují natolik, aby to odlišný postup opravňovalo.

V závěru žaloby žalobce navrhl, aby soud podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil řízení do vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti v řízení vedeném pod sp. zn. 9 As 22/2015.

Žalovaný navrhl, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že v řízení o podání žádosti o mezinárodní zápis ochranné známky je posuzována pouze skutečnost, zda národní ochranná známka byla zapsána do rejstříku ochranných známek země jejího původu. Pokud tomu tak není, jedná se o absolutní překážku kladného vyřízení žádosti o mezinárodní zápis, a to bez ohledu na důvody, které k nezapsání známky do národního rejstříku ochranných známek vedly. Dále uvedl, že posuzování věcných důvodů, které vedly k zamítnutí žádosti o zápis předmětného označení, by vedlo k porušení zásady *ne bis in idem*. S ohledem na skutečnost, že o přihlášce předmětného označení již bylo pravomocně rozhodnuto, brání novému posouzení překážka věci rozhodnuté.

K námitce porušení zásady legitimního očekávání žalovaný uvedl, že je třeba ji odmítnout, neboť poté, co bylo ve dvou správních instancích a jedné instancí soudní zamítavě rozhodnuto o přihlášce národní ochranné známky „*iadvokat*“, nemohl žalobce legitimně očekávat, že by bylo možno kladně rozhodnout o jeho žádosti o zápis mezinárodní ochranné známky. Zápis ochranné známky do rejstříku ochranných známek země původu je pro zápis téže známky do mezinárodního rejstříku *condicio sine qua non*. V řízení o podání žádosti o mezinárodní zápis ochranné známky není prováděno věcné zkoumání zápisné způsobilosti národní ochranné známky, na jejímž podkladě je žádost podávána; podání žádosti je podmíněno zápisem do rejstříku ochranných známek země původu. Jelikož žalobcová přihláška národní ochranné známky k zápisu do rejstříku ochranných známek nevedla, nemohla být žádost k Mezinárodnímu úřadu duševního vlastnictví podána.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že nezpochybňuje ustanovení článku 3 odst. 1 Madridské dohody. Žalovaný však podle něj opomíjí skutečnost, že proti rozsudku městského soudu čj. 8 A 31/2014-45

žalobce podal kasační stížnost. Závěr o tom, že nedošlo k národnímu zápisu předmětného označení, proto zatím nelze považovat za konečný. S ohledem na výše uvedené není namístě bez dalšího odmítnout ani věcnou argumentaci žalobce uvedenou v žalobě, k níž se žalovaný ve svém vyjádření téměř nevyjádřil. Žalobce v další části repliky tuto věcnou argumentaci ve zkrácené podobě zopakoval.

Poté co soud zjistil, že Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2015, čj. 9 As 22/2015-29, zamítl jako nedůvodnou kasační stížnost podanou žalobcem proti rozsudku městského soudu čj. 8 A 31/2014-45, vyzval žalobce ke sdělení, zda s ohledem na tuto skutečnost na žalobě i nadále trvá. Podáním ze dne 7. 9. 2015 žalobce soudu sdělil, že se závěry Nejvyššího správního soudu se zásadně neztotožňuje a na žalobě nadále trvá.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Žalobce v žalobě ničím nezpochybnil (a ostatně ani nemohl důvodně zpochybnit) klíčové zjištění žalovaného, že předmětné označení nebylo zapsáno do národního rejstříku ochranných známek vedeného Úřadem průmyslového vlastnictví. Mezi stranami není sporu o tom, že rozhodnutím Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 18. 11. 2009 byla zamítnuta přihláška ochranné známky ve znění „*iadvokat*“ do národního rejstříku ochranných známek. Toto rozhodnutí bylo následně v žalobcem iniciovaném rozkladovém řízení potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví ze dne 2. 12. 2010. Žaloba, kterou proti tomuto rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví žalobce podal, byla rozsudkem městského soudu čj. 8 A 31/2014-45 jako nedůvodná zamítnuta. Kasační stížnost žalobce proti zamítavému rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 9 As 22/2015-29 rovněž zamítl pro její nedůvodnost.

Ke dni vydání tohoto rozsudku tedy správní soudy obou stupňů pravomocně rozhodly, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když zamítl žalobcovu přihlášku ochranné známky ve znění „*iadvokat*“ do národního rejstříku ochranných známek. Žalobcův nesouhlas se závěry, k nimž soudy v této věci dospěly, nemůže ničeho změnit na skutečnosti, že jeho přihláška ochranné známky ve znění „*iadvokat*“ do národního rejstříku ochranných známek byla žalovaným zamítnuta.

Vzhledem k tomu, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí byla žalobcovu přihláška ochranné známky ve znění „*iadvokat*“ do národního rejstříku ochranných známek pravomocně zamítnuta, nemohl žalovaný vyhovět ani žádosti žalobce o mezinárodní zápis téže ochranné známky „*iadvokat*“. Z výše citovaných článků 1.2 a 3.1 Madridské dohody jednoznačně plyne, že nezbytnou podmínkou pro mezinárodní zápis ochranné známky u Mezinárodního úřadu duševního vlastnictví je zápis téže ochranné známky do národního rejstříku v zemi původu žadatele. Článek 1.2 Madridské dohody hovoří o „*ochranné známce [...] zapsaných v zemi původu*“, článek 3.1 téže dohody pak vyžaduje, aby Úřad průmyslového vlastnictví země původu známky na formuláři žádosti o mezinárodní zápis potvrdil, že se údaje, které jsou obsaženy v této žádosti, shodují s údaji národního rejstříku, a uvedl data a čísla přihlášky a zápisu známky v zemi původu. Proto nelze než přisvědčit argumentaci žalovaného, že zápis ochranné známky do rejstříku ochranných známek země původu je *condicio sine qua non* pro mezinárodní zápis téže známky do rejstříku u Mezinárodního úřadu duševního vlastnictví. Tuto podmínku žalobce v souzené věci nesplnil, a proto jeho žádosti o mezinárodní zápis ochranné známky „*iadvokat*“ nebylo možné vyhovět. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobcovu žádost o mezinárodní zápis této ochranné známky pro nesplnění uvedené podmínky bez dalšího zamítl.

Věcná argumentace, v níž žalobce setrvale obhajuje své přesvědčení o dostatečné rozlišovací způsobilosti označení „*iadvokat*“, nemůže nijak zvrátit skutečnost, že zápis předmětného označení do národního rejstříku ochranných známek byl žalovaným pravomocně zamítnut, v důsledku čehož není splněna nezbytná podmínka pro mezinárodní zápis téže ochranné známky. Totéž platí i pro argumentaci, v níž žalobce s poukazem na zapsanou ochrannou známku č. 294933 ve znění „*e-arbiter*“ namítá porušení zásady legitimního očekávání, pokud jde o posouzení zápisné způsobilosti označení „*iadvokat*“. Žalovaný naprosto správně konstatoval, že tyto argumenty mají své místo v řízení o zápisu předmětného označení do národního rejstříku ochranných známek, kde ostatně byly ze strany Úřadu průmyslového vlastnictví (a následně i správními soudy) dostatečně vypořádány. Protože v řízení o žádosti o mezinárodní zápis ochranné známky není prováděno věcné zkoumání zápisné

způsobivosti národní ochranné známky, na jejímž podkladě je žádost podávána, jsou uvedené argumenty žalobce, které se týkají otázky zápisné způsobilosti předmětného označení, v tomto řízení zcela irrelevantní. Žalovaný tudíž nepochybil, jestliže se těmito věcnými argumenty žalobce v napadeném rozhodnutí nezabýval a odkázal na jejich vypořádání v rozhodnutích vydaných v rámci předchozího řízení o přihlášce předmětného označení do národního rejstříku ochranných známek. Žalobní body, v nichž žalobce opět zopakoval svou věcnou argumentaci stran zápisné způsobilosti označení „*advokat*“ a s tím související otázky jeho rozlišovací způsobilosti, jsou z téhož důvodu irrelevantní i pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť nemohou nikterak zvrátit opodstatněnost klíčového závěru žalovaného o nesplnění podmínky zápisu předmětného označení do národního rejstříku ochranných známek, která je nezbytnou podmínkou pro mezinárodní zápis téže známky do rejstříku u Mezinárodního úřadu duševního vlastnictví. Ani městský soud se těmito žalobními body s ohledem na jejich bezpředmětnost nebude v nyní projednávané věci zabývat, je však přesvědčen o tom, že ze závěrů obsažených v odůvodnění rozsudku městského soudu čj. 8 A 31/2014-45 a v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 22/2015-29 musí být žalobci zřejmé, proč soudy obou stupňů jeho věcným argumentům nepřisvědčily.

## 3641

### Místní referendum: náležitosti a vady návrhu přípravného výboru; přípustnost navržené otázky

k § 8 odst. 3, § 10 až 12, § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2014 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 142/2012 Sb. a č. 58/2014 Sb.

k § 91a odst. 1 písm. a) soudního řádu správního ve znění zákonů č. 22/2004 Sb. a č. 303/2011 Sb.

**I. Při přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru podle § 12 zákona č. 22/2014 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, obecni úřad zkoumá formální náležitosti návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a nepřísluší mu zabývat se přípustností navržené otázky. Proto ani soud v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky [§ 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], nezkoumá přípustnost navržené otázky.**

**II. Otázka položená v referendu (§ 8 odst. 3 zákona č. 22/2014 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů) není nepřípustná z důvodu, že není spojena s konkrétním projektem ani z důvodu, že se má týkat stavby běžné občanské vybavenosti.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. Ars 2/2017-60)

**Prejudikatura:** č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 2760/2013 Sb. NSS č. 2799/2013 Sb. NSS, č. 2919/2013 Sb. NSS, č. 3148/2015 Sb. NSS, č. 3414/2016 Sb. NSS a č. 3477/2016 Sb. NSS.

**Věc:** Přípravný výbor na konání místního referenda v obci Zubří proti městu Zubří o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a o návrh na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti navrhovatele.

Přípravný výbor na konání místního referenda v obci Zubří podal dne 9. 5. 2017 Městskému úřadu Zubří návrh na konání místního referenda v Zubří o otázce: „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“ a následně se u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci návrhem domáhal určení, že podaný návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

Krajský soud tento návrh navrhovatele ve výroku I. usnesení ze dne 16. 6. 2017, čj. 65 A 45/2017-68, zamítl a výrokem II. dále zamítl i návrh na vyhlášení místního referenda o uvedené otázce. Krajský soud neshledal, že by návrh na konání místního referenda měl nedostatky, které stěžovateli vytýkal Městský úřad Zubří, dospěl nicméně k závěru, že položená otázka nevyhovuje podmínce jednoznačnosti, vyplývající z § 8 odst. 3

zákona o místním referendu. Položená otázka vyznívá zcela obecně a není v ní žádná vazba na projekt, jemuž se navrhovatel snaží zabránit. Běžný volič nemusí vědět, o čem rozhoduje a čeho se otázka týká, a tudíž by ani nemusel rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v takovém místním referendu. Otázka je formulována tak, že z ní nevyplývá ani existence již konkrétního projektu, ani skutečnost, že se má jednat o projekt, v němž má být nakládáno s prostředky města. Otázka na existenci běžného objektu občanské vybavenosti ve městě však není v referendu pro absenci určitosti přípustná. Odlišná by byla situace u otázek, v jejichž případě by se jednalo o projekty výrazně zasahující do životního prostředí a do kvality života v obci. O takovou situaci se v nyní posuzovaném případě dle krajského soudu nejednalo.

Navrhovatel (stěžovatel) následně podal kasační stížnost. Výrok I. usnesení, týkající se nedostatků návrhu, obsahuje chybu, neboť hovoří na jednom místě o obci Zubří, ale na jiném o městu Zubří. Dále, v případě určení bezvadnosti návrhu soud nahrazuje činnost obecního úřadu. Obecnímu úřadu nepřislouší přezkoumávat, zda otázka navržená přípravným výborem pro referendum či referendum samo jsou, či nejsou v souladu se zákonem. Posouzení těchto otázek přísluší výhradně zastupitelstvu obce poté, co mu je bezvadný návrh přípravného výboru radou obce předložen k projednání. Výrok II., ohledně nevyhlášení referenda, měl být vyhovující, neboť smysl a účel dané otázky vyplývá jednoznačně z odůvodnění návrhu, které je jeho nedílnou součástí. Všem oprávněným osobám ve městě Zubří bylo zřejmé, v jaké souvislosti je otázka pokládána a co bude znamenat „ano“ či „ne“ v případě jejího zodpovězení.

Stěžovatel při formulaci otázky postupoval velmi obezřetně, proto se rozhodl otázku nespojovat s konkrétním projektem. Přesný název projektu totiž nebyl znám. Byla zvolena jednoduchá otázka, která nenavazovala na žádný projekt tak, aby se zabránilo výstavbě krytého bazénu nejen současným orgánům města, ale i budoucím.

V důsledku postupu, jaký zvolil krajský soud, nebyla řešena otázka předběžného opatření, kterým mělo být zabráněno nezákonně vyhlášenému referendu zastupitelstvem odpůrce. Tímto byl stěžovatel poškozen na svých právech, jelikož dané referendum se uskutečnilo dne 17. 6. 2017. S ohledem na nízkou účast bylo neplatné. Z důvodu, že krajský soud o návrhu ze dne 2. 6. 2017 rozhodl až dne 16. 6. 2017 a toto rozhodnutí doručil navrhovateli až dne 20. 6. 2017, nemohl již stěžovatel vést účinnou kampaň, která by vedla k závaznosti takového referenda. S ohledem na to navrhuje, aby se Nejvyšší správní soud současně pro účely dalších referend a jistotu aktivních občanů vyjádřil k oprávněnosti zastupitelstva vyhlásit referendum s otázkou, která vylučuje znění otázky vyplývající z návrhu přípravného výboru, který byl podán před jednáním daného zastupitelstva.

Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci zrušil a určil, že návrh Přípravného výboru na konání místního referenda v obci Zubří o otázce: „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“, podaný dne 9. 5. 2017 Městskému úřadu Zubří, nemá nedostatky, dále vyhlásil místní referendum ve městě Zubří o otázce: „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“ a stanovil, že místní referendum ve městě Zubří se bude konat současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ve dnech 20. a 21. 10. 2017.

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

#### *III.1 Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky*

[30] Nejprve se soud zabýval námitkami směřujícími proti výroku I. usnesení krajského soudu, tedy výroku, jímž byl zamítnut návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tento výrok soudu konkrétně zněl: „*Návrh, aby soud určil, že návrh Přípravného výboru na konání místního referenda v obci Zubří, podaný dne 9. 5. 2017 městu Zubří, o otázce: „Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“, nemá nedostatky, se zamítá.*“

[31] Nejvyšší správní soud nespatřuje vadu v tom, že se ve výroku hovoří o Zubří jednou jako o obci a na jiných místech jako o městě. Jak vyplývá z článku 99 Ústavy, obce jsou základními územními samosprávnými celky. Z § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), vyplývá, kdy je obec městem, případně městysem.

Je tak zřejmé, že i město je obcí. Vzhledem k tomu, že nevznikají žádné pochybnosti, o jaký územní samosprávný celek se jedná, nelze označení „*obec*“ namísto „*město*“ považovat za jakoukoliv vadu, natož pak takovou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[32] Stěžejní námitka však spočívá v tom, že návrh na konání místního referenda nedostatky neměl. Podle § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. se návrhem „*u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky*“, a dále „*vyhlášení místního referenda*“. Tímto zvláštním právním předpisem je § 57 zákona o místním referendu upravující soudní ochranu návrhu přípravného výboru. Ten ve svém prvním odstavci zakládá právo přípravného výboru domáhat se ochrany u soudu podle písm. a) tehdy, pokud „*nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2<sup>a</sup>*“, a podle písm. b), pokud „*zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b)*“. Pro tyto návrhy jsou v § 57 odst. 2 zákona o místním referendu stanoveny odlišné lhůty a v odstavci 3 i některé odlišné důsledky. To, že mezi těmito návrhy je třeba rozlišovat, již v minulosti Nejvyšší správní soud dovodil (viz např. rozsudek ze dne 8. 10. 2014, čj. Ars 5/2014-28, ve věci referenda o nakládání s odpady na území statutárního města Jihlavy). Na tom nic nemění skutečnost, že i pokud není podán návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, není to procesní podmínkou pro vyhlášení místního referenda soudem, který si v takovém případě tuto otázku posoudí jako předběžnou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, ve věci referenda o zákazu výherních automatů na území statutárního města Ústí nad Labem). Podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu platí: „*Nemá-li návrh přípravného výboru náležitosti stanovené podle § 10 a § 11 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát statutárního města neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil. Současně obecní úřad nebo magistrát statutárního města návrh přípravného výboru zmocněnci podle potřeby vrátí a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru.*“

[33] Prvním petitem se stěžovatel v žalobě proto jednoznačně domáhal ochrany podle § 91a odst. 1 písm. a) a § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tedy určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky. Není podstatné, že se druhým petitem domáhal i druhé možné předběžné ochrany ve věcech referenda, tedy vyhlášení místního referenda soudem, v rámci které si případně mohl soud otázku nedostatků návrhu posoudit zároveň jako předběžnou. Stěžovateli nic nebránilo domáhat se určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, zcela samostatnou žalobou. Jak vyplývá ze shora citovaných zákonných ustanovení, v takovém případě však soudu přísluší pouze určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tedy to, že výzva obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu byla neoprávněná, neboť návrh neměl takové nedostatky, k jejichž odstranění by obecní úřad mohl přípravný výbor vyzvat. Soud tedy nemůže jít nad rámec oprávnění, které má podle § 12 odst. 2 obecní úřad.

[34] Jak bylo uvedeno shora, podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu může obecní úřad přezkoumávat návrh pouze z pohledu případné absence náležitostí dle § 10 a 11 zákona o místním referendu, případně z pohledu nesprávných či neúplných údajů. Podle § 10 jsou náležitostmi návrhu přípravného výboru označení území, na němž se má referendum konat, znění otázky (otázek) navržených k rozhodnutí v referendu, odůvodnění návrhu, odhady nákladů, označení zmocněnce z členů přípravného výboru a údaje o členech přípravného výboru. Ustanovení § 11 zákona o místním referendu stanoví náležitosti podpisových listin, mezi které patří i znění otázky či otázek navržených k rozhodnutí v referendu.

[35] Ačkoliv se jak v § 10, tak v § 11 zákona o místním referendu hovoří o znění otázek navržených k rozhodnutí v referendu, nevyplývá z nich, že by se měl obecní úřad zabývat tím, zda lze o navržené otázce referendum konat. Tuto pravomoc má podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu totiž až zastupitelstvo obce, jemuž byl bezvadný návrh (ve smyslu § 12) předložen.

[36] Uvedený závěr vyplývá i ze stěžovatelem zmiňovaného usnesení Územní plán Běloky. Lze poukázat i na shodný závěr odborné literatury (Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. 2011, Praha : Leges, s. 113–115). Lze jej také dovodit i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, čj. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, ve věci referenda k výstavbě obchodního zařízení v Plzni, kde soud v bodu

[30] dovodil, že možnost účinně zpochybnit přípustnost položené otázky je v řízení o neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu dána pouze tehdy, nebyl-li v této věci podán procesně projednatelný návrh podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy návrh na vyhlášení místního referenda, kterým se případně nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva podle § 13 zákona o místním referendu. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud v dané věci touto otázkou nezabýval podrobně, neboť nebyla předmětem sporu, je zřejmé, že neměl pochybnosti, že přípustnost otázky položené v referendu se řeší právě až ve fázi rozhodování zastupitelstva o vyhlášení referenda, nikoliv ve fázi přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru obecním úřadem.

[37] Správnost tohoto závěru vyplývá i z toho, že vady návrhu ve smyslu § 12 zákona o místním referendu jsou v zásadě vždy odstranitelné (doplnění odůvodnění návrhu nebo dalších podpisů), proto je ostatně nastaven proces napravení těchto vad, který by u neodstranitelných vad nepřicházel v úvahu. Oproti tomu, pokud je shledána zastupitelstvem podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu nepřípustnost položené otázky, jedná se z povahy věci o neodstranitelnou vadu, neboť pro jakkoliv jinak zformulovanou otázku jsou nepoužitelné podpisové listiny, které musí znění otázky obsahovat. I proto § 13 s žádným možným odstraňováním tohoto nedostatku návrhu nepočítá.

[38] Lze tak shrnout, že při přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru podle § 12 zákona o místním referendu obecní úřad zkoumá formální náležitosti návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a nepřislouší mu zabývat se přípustností navržené otázky. Proto ani soud v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky [§ 91a odst. 1 písm. a) a § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], nezkoumá přípustnost navržené otázky.

[39] Krajský soud proto pochybil, pokud návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, zamítl, ačkoliv z odůvodnění usnesení jednoznačně vyplývá, že žádné nedostatky návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu neshledal a jedinou vytýkanou vadou byla nepřípustnost navržené otázky.

[40] Ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by návrh takové nedostatky měl. Pro stručnost lze odkázat na vypořádání provedené krajským soudem, neboť ani odpůrce netvrdí, že by závěry krajského soudu v tomto směru byly jakkoliv chybné.

[41] S ohledem na to je namístež výrok I. napadeného usnesení krajského soudu zrušit a za použití § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. přímo rozhodnout, že návrh na konání místního referenda žádné nedostatky neměl.

### III.2 Nejednoznačnost otázky položené v referendu

[42] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s poukazy stěžovatele na článek 22 Listiny základních práv a svobod a na obecnou interpretační zásadu *in favorem libertatis* ve věcech ochrany základních práv a svobod, z čehož v hraničních případech vyplývá povinnost upřednostnit konání referenda. Omezení jeho konání je proto třeba vykládat restriktivně a naopak šířeji interpretovat možnosti pro jeho konání (viz stěžovatelem zmiňovaný nálezh Zcizení pozemků Bystročice a rozsudek ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda ve Chvalovicích, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda v Břežanech).

[43] Východiskem pro posuzování určitosti otázek pokládaných v referendu je zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, ve věci *Radnice městské části Praha 7*, ve kterém Nejvyšší správní soud učinil mimo jiné následující závěry: „[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu ‚Tak nám zabili Ferdinanda‘ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako reasonable person a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu. [43] Z nastiňného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.“

[44] Z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním realitám, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Lze při tom přihlížet i k veřejné diskusi o tématu a kampani v souvislosti s referendem, jakož i dalším místním realitám (viz např. bod [57] rozsudku ve věci *Radnice městské části Praha 7*, rozsudek ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 3/2012-27, ve věci *Návštěnické centrum Malenovice*, nebo bod [30] rozsudku ze dne 13. 11. 2013, čj. Ars 3/2013-29, ve věci *Plavecký bazén Brušperk*). Stejně formulovaná otázka tak v jednom případě s ohledem na konkrétní místní poměry může být nejednoznačná, zatímco v jiném případě tomu tak nebude.

[45] O nejednoznačnosti by se v souvislosti s nyní položenou otázkou dalo hovořit například tehdy, pokud by se v obci diskutovalo o výstavbě několika krytých bazénů s různými investory, nebo by se v místě nacházelo více krytých bazénů a byla vedena diskuse, který z nich má být zbourán, či naopak rekonstruován. Z rozsudku ve věci *Plavecký bazén Brušperk* je ostatně namístě citovat konkrétní závěry, neboť se velmi blíží nyní posuzované věci: „[30] Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že položená otázka je zcela v souladu s parametry podle zákona o místním referendu a je tedy dostatečně určitá. Základním smyslem referenda je zjistit skutečnou politickou vůli hlasujících občanů. Pokud je tedy bazén specifikován jako plavecký (hledisko funkčnosti) a krytý (celoroční provoz), jde o dostatečně vymezení. Není to jakýkoli bazén a ve spojení s konkrétní informační kampaní v Brušperku, projektovou dokumentací a dalšími náležitostmi, je občanům představen zcela konkrétní projekt. Ze spisové dokumentace je navíc zřejmé, že občané měli dostatek informací a věděli, o čem hlasují. V případě bazénu v Brušperku byla nadto informační kampaň k referendu přesvědčivě spojena s návrhem bazénu, projektovou dokumentací, vizualizací a dalšími dokumenty, tedy s konkrétním projektem konkrétního bazénu na konkrétním místě. Pokud tedy občané v referendu hlasovali pro bazén, hlasovali pro bazén ve spojení s konkrétním projektem.“

[46] Jak bylo uvedeno shora, navržená otázka v nyní posuzované věci zněla: *„Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“*. V rozsudku *Plavecký bazén Brušperk* zněla položená otázka v referendu: *„Jste pro, aby Město Brušperk postavilo krytý plavecký bazén?“*. Jediným rozdílem je tak výslovné uvedení, že bazén mělo stavět město, a to, že je užito sloveso „postavit“. Ani v jednom z uvedených znaků však soud žádný zásadní rozdíl neshledává. Vzhledem k tomu, že všem obyvatelům města Zubří musí být zřejmé, že krytý bazén v současnosti nemají, nelze opaku dosáhnout jinak, než jeho výstavbou. Pokud jde o druhý rozdíl, pak je pravda, že by zřejmě bylo přesnější, pokud by bylo specifikováno, že investorem má být město Zubří, byť případně i prostřednictvím jím ovládaných osob, nicméně i tato otázka musí být, jak vyplývá z doložených podkladů, osobám oprávněným k hlasování v místním referendu zcela zřejmá.

[47] K tomu soud uvádí, že s ohledem na specifickou povahu přezkumu rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda Nejvyšší správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodování (viz body [20] až [22] rozsudku ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126, č. 3477/2016 Sb. NSS, ve věci referenda o poloze nádraží v Brně). S ohledem na to tak mohl vyjít i z dokumentů a skutečností, které neměl v době svého rozhodování k dispozici krajský soud. Navíc nelze přehlédnout, že otázka určitosti položené otázky byla krajským soudem posouzena nad rámec sporu účastníků, a proto k ní nesměřovala ani jejich argumentace. Toto posouzení Nejvyšším správním soudem je přípustné a pro účastníky není překvapivé, neboť se k této otázce oba v řízení o kasační stížnosti vyjadřovali a měli k tomu výslovně i příležitost při ústním jednání nejen v rámci provádění dokazování k této otázce (viz obdobně závěry k rušení usnesení krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti vyslovené v části III.B rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda k územnímu plánu obce Černolice).

[48] V prvé řadě je třeba poukázat na referendum, které k tématu, byť s jinak položenou otázkou, proběhlo na základě rozhodnutí zastupitelstva odpůrce v červnu roku 2017. Konkrétně byla položena otázka: *„Jste pro, aby město Zubří realizovalo projekt Multifunkční areál Zubří – vnitřní bazén pro školy a veřejnost s provozem wellness a provoz bufetu s dětským koutkem a kuželnou, venkovní nerezové bazény se zázemím, a výstavbou Lékařského domu a Komunitního domu pro seniory, dle příslušných pravomocných stavebních povolení?“* Jak poukázal ve vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce, oprávněným osobám byl v souvislosti s tímto referendem distribuován leták a informační materiál k projektu multifunkčního centra, ze kterých je zřejmé, že jeho velmi významnou součástí je krytý bazén, i to, že projekt multifunkčního centra v této podobě je postupně obyvatelům prezentován

již od června 2015. Je taktéž zřejmé, že investorem má být odpůrce. S tímto referendem související leták odpůrce poukazuje na to, že nelze spojovat rozhodnutí o lékařském domě.

[49] Stěžovatelem zmiňovaná petice z dubna 2016 výslovně nehovoří o krytém bazénu, ale dává do protikladu na jedné straně možnost rekonstrukce a zprovoznění venkovního koupaliště a oproti tomu záměr výstavby multifunkčního centra. Je tedy zřejmé, že smyslem je zejména řešení plaveckého vyžití ve městě Zubří. Zároveň poukazuje na nekonceptnost pro město a nereálnost investičních a provozních nákladů, tedy zjevně nákladů města jako investora. Mezi stranami není sporné, že petici podepsalo okolo 20 % obyvatel města. Obdobně je v článku v Zuberských novinách č. 1/2017 poukazováno na rozdíly mezi rekonstrukcí venkovního koupaliště a výstavbou multifunkčního centra ve spojení s nároky na rozpočet města. Výslovně je také poukazováno na nutnost postavit lékařský dům a domov pro seniory, tedy zjevně i v situaci, že by se zbytek multifunkčního centra (zejména tedy krytý bazén) nerealizoval. Článek v Zuberských novinách č. 2/2017 jasně staví do kontrapozice krytý bazén v rámci multifunkčního areálu a venkovní koupaliště, včetně poukazu na náklady spojené s výstavbou a s provozem krytého bazénu pro město. Za řešení je považováno vyhlášení referenda, kde by se rozhodovalo buď o stavbě krytého bazénu, která bude mít za následek i zbourání kuželny, nebo finančně méně náročnou rekonstrukci venkovního koupaliště, s čímž souvisí možnost stávající kuželnu ponechat. Mezi stranami není sporné, že Zuberské noviny jsou distribuovány do všech domácností v Zubří.

[50] Z odůvodnění návrhu na konání místního referenda je zcela zřejmé, že stěžovatel spojuje rozhodování v místním referendu s otázkou výstavby krytého bazénu v rámci výstavby multifunkčního centra a zároveň i obecně poukazuje na vysoké náklady spojené s provozem krytého bazénu, aniž by byl spojen s čímkoliv dalším. Výslovně upozorňuje na zásadní dopad na rozpočet města jak při výstavbě, tak při provozu krytého bazénu. Ačkoliv odůvodnění návrhu podávaného přípravným výborem se povinně nezveřejňuje na úřední desce obecního úřadu, na rozdíl od odůvodnění vyhlášení referenda přímo zastupitelstvem (viz § 14 zákona o místním referendu), lze z něj také vycházet. Jednak je možné odůvodnění přípravného výboru zveřejnit společně s usnesením o vyhlášení místního referenda zastupitelstvem podle § 13 odst. 2 zákona o místním referendu a tím jej zpřístupnit široké veřejnosti, navíc lze považovat za vysoce pravděpodobné, že shodně s odůvodněním návrhu na konání referenda bude přípravný výbor argumentovat i v kampani k referendu. Nedává tak příliš smysl odlišovat věc v rozsudku *Plavecký bazén Brušperk*. Tam byla hodnocena platnost uvedeného referenda v souvislosti s určitostí předložené otázky mimo jiné i s ohledem na kampaň před referendem. S ohledem na nevyhlášení referenda ještě z povahy věci kampaň v užším smyslu proběhnout nemohla, nicméně i s ohledem na odůvodnění lze předpokládat, jak bude pravděpodobně vedena.

[51] Ze shora uvedeného plyne, že běžné oprávněné osobě ve městě Zubří je zřejmé, že předmětem navržené otázky je to, zda má odpůrce vybudovat v rámci plánovaného multifunkčního centra i krytý bazén, potažmo zda má vůbec budovat krytý bazén. Je zřejmé, že hlavním předmětem sporu ve městě je to, zda se má odpůrce v rámci možností snažit pouze o obnovu venkovního koupaliště (byť mu takový závazek i v případě negativní odpovědi na položenou otázku plynout nebude), nebo zda má jít ještě (či samostatně) cestou budování nového krytého bazénu, byť případně v rámci širšího záměru multifunkčního centra. Již z navržené otázky je zřejmé, že spor není primárně veden ohledně dalších uvažovaných částí multifunkčního centra (například domu pro seniory, venkovního koupaliště nebo lékařského domu), ale právě o výstavbu krytého bazénu. Případná negativní odpověď v referendu tak nijak nebude bránit odpůrci v tom, aby případně realizoval jiné části multifunkčního centra. Stejně je závěr, který soud vyvodil z písemných důkazů, vnímán i stěžovatelem, tedy iniciátorem místního referenda. Není důvod se domnívat, že by byly oprávněné osoby zmateny v tom, zda hlasují pouze o krytém bazénu, nebo o celém multifunkčním centru, jak tvrdí odpůrce, neboť v tomto směru je otázka zcela jednoznačná. Je samozřejmě možné, že ekonomickým či technickým důsledkem nemožnosti výstavby krytého bazénu bude i nemožnost realizace některých, nebo i všech dalších, součástí multifunkčního centra. To však nijak nesouvisí s neurčitostí otázky, zejména když vysvětlování důsledků rozhodnutí v referendu může být předmětem kampaně před referendem.

[52] Pro přípustnost otázky není podstatné, jestli je výstavba krytého bazénu svázána se zcela konkrétním projektem, nebo jde o obecné odmítnutí výstavby krytého bazénu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodu [31] rozsudku *Plavecký bazén Brušperk*, v referendu lze hlasovat i ohledně obecných záměrů jako je výstavba

blíže nespecifikované školky, zdravotnického zařízení nebo dětského hřiště. Je tedy zřejmé, že referendum směřuje k odmítnutí výstavby krytého bazénu jak samostatně, tak i v rámci multifunkčního centra. Na tomto závěru nic nemění poukaz krajského soudu na rozsudek *Návštěvnícké centrum Malenovice*. V něm Nejvyšší správní soud pouze uvedl, že jak s ohledem na zvolený název, tak i s ohledem na znalosti místních je zřejmé, že otázka pro místní referendum se týká právě realizace projektu, na který pod uvedeným názvem obec požádala o dotaci. Tím však soud nijak nevyklučoval, že by nemohlo být referendum i o obecném záměru. To, zda bude otázka vztažena ke konkrétnímu projektu, nebo bude obecnější, je na úvaze přípravného výboru či zastupitelstva.

[53] Nelze se ztotožnit s úvahami krajského soudu, že by mělo hrát roli to, zda se jedná či nejedná o objekt běžné občanské vybavenosti. Takové kritérium v zákoně o místním referendu vůbec není obsaženo. Není důvod, proč by se obyvatelé obce nemohli například vyjádřit k výstavbě obchodu v jejich obci. V místním referendu lze obecně řešit jakékoliv otázky, které patří do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona o místním referendu), kromě těch, které jsou zákonem výslovně z rozhodování v referendu vyloučeny (§ 7 zákona o místním referendu). Je samozřejmě obvyklé, že v referendu jsou rozhodovány pouze takové otázky, které zásadnějším způsobem ovlivňují život obce jako územní samosprávné korporace. Nicméně je právě na tomto společenství, aby si také určilo, které otázky považuje za natolik podstatné, aby o nich hlasovalo v referendu, byť by se třeba vnějšmu pozorovateli mohlo zdát, že se jedná o otázky menší důležitosti či zcela bezvýznamné. Nad rámec nosných důvodů rozhodnutí však Nejvyšší správní soud poznamenává, že investice v řádu desítek milionů a další milionové náklady na její provoz u města s počtem obyvatel okolo 5 500 samozřejmě mohou zásadně ovlivnit kvalitu života obyvatel. Logickým důsledkem takové investice totiž musí být omezení jiných investic a zpravidla i úvěrové zatížení obce a s ním související omezení investic i v dalších letech.

[54] Rozhodně ani nelze souhlasit s tím, že by záporná odpověď na položenou otázku vylučovala i výstavbu bazénu realizovanou soukromým investorem na jeho pozemku, či snad dokonce i výstavbu bazénů „na dvě tempa“. Již z položené otázky, která hovoří o bazénu v jednotném čísle, je zřejmé, že se má jednat o konkrétní jeden bazén, a tedy nikoliv o jakékoliv běžně stavěné soukromé bazény u rodinných domů na území odpůrce. Jak bylo také rozvedeno shora, ze všech dokumentů je zřejmé, že se má rozhodovat o krytém bazénu, jehož investorem a provozovatelem by byl odpůrce, potažmo jím ovládané osoby. Negativní výsledek referenda by tedy neukládal odpůrci činit úkony v samostatné působnosti proti výstavbě krytého bazénu, který by měl zájem realizovat ryze soukromý investor.

[55] Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné důvody podle § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, pro které by nebyla položena otázka přípustná. Odpůrce pouze tvrdí, že na otázku nelze odpovědět „ano“ nebo „ne“, nicméně to dovozuje pouze z toho, že je položena otázka neurčitá, s čímž se soud nezotožnil. Na otázku jednoznačně odpovědět lze.

[56] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud neshledal, že by navržená otázka byla nepřipustná, bylo namísto zrušit výrok II. usnesení krajského soudu. Nebyl také dán žádný důvod pro vrácení věci krajskému soudu, a Nejvyšší správní soud proto v souladu § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. výrokem III. tohoto rozsudku zároveň vyhlásil místní referendum o stěžovatelem navržené otázce. Výrokem IV. určil termín jeho konání v souladu s návrhem přípravného výboru na konání referenda, který má ve smyslu § 15 zákona o místním referendu přednost před ostatními možnými termíny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014-41, ve věci referenda o zákazu provozování loterií a sázkových her ve městě Štětí).

[57] Stěžovatelův návrh, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil k oprávněnosti zastupitelstva vyhlásit referendum s otázkou, která vylučuje znění otázky vyplývající z návrhu přípravného výboru, který byl podán před jednáním daného zastupitelstva, směřuje ke zcela akademickému posouzení bez jakýchkoliv dopadů na projednávanou věc. Stěžovatelem zmiňované referendum již dne 17. 6. 2017 proběhlo a není sporu o tom, že bylo pro nízkou účast oprávněných osob neplatné. Konání referenda požadovaného stěžovatelem tak jednoznačně nebrání ani § 7 písm. h) zákona o místním referendu. V rozsudku ve věci *Nádraží Brno* v tomto směru Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Přestože judikatorní význam rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nelze v žádném případě podceňovat, není možno vést řízení pouze za účelem vyslovení názorů teoreticky použitelných v dalších předpokládaných řízeních, zcela bez právních účinků na projednávanou věc. V takovém případě není splněna základní podmínka řízení – potřeba ochrany práv.*“ Nejvyšší správní soud proto nevidí žádný důvod se i v této věci od uvedených závěrů

odchýlit a poskytovat obecný výklad zákona o místním referendu bez právních účinků na nyní projednávanou věc.