

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2017 / XV. ROČNÍK / 31. 12. 2017}

OBSAH

3642. Správní trestání: odpovědnost právnické osoby za správní delikt	969
3643. Provoz na pozemních komunikacích: stanice technické kontroly.....	974
Správní řízení: odvolací řízení; znalecký posudek	974
3644. Řízení před soudem: přezkum vyrozumění o převedení přeplatku.....	978
3645. Spotřební daň: povaha lhůty ke stanovení náhrady nákladů	981
3646. Daňové řízení: vyměření daně; úrok z neoprávněného jednání správce daně.....	985
3647. Veřejné zakázky: odvod za porušení rozpočtové kázně	993
Daňové řízení: předběžná otázka	993
3648. Stavební řízení: změna předmětu a účinků veřejnoprávní smlouvy	998
3649. Opatření obecné povahy: územní plán obce.....	1002
3650. Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a mezinárodní smlouvy.....	1007
3651. Ochrana spotřebitele: informační povinnost prodávajícího	1012
3652. Zaměstnanost: podpora v nezaměstnanosti; výkon trestu odnětí svobody; diskriminace.....	1015
3653. Myslivost: zásady řádného mysliveckého hospodaření; přičleňování pozemků k honitbě	1020
3654. Pobyť cizinců: správní vyhoštění; výdělečná činnost	1030
3655. Mezinárodní ochrana: provedení pohovoru v případě opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany.....	1035

Správní trestání: odpovědnost právnické osoby za správní delikt

k § 37a zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách)

Pro posouzení, zda je právnická osoba odpovědná za spáchání správního deliktu v souvislosti s jednáním jejího zaměstnance (případně člena nebo statutárního orgánu), je podstatné, zda k porušení právních povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou k činnosti právnické osoby, tedy zda při činnosti, jíž byl způsoben protiprávní stav, zaměstnanec sledoval zejména z objektivního i subjektivního hlediska plnění svých pracovních úkolů. Pokud tomu tak nebylo, právnická osoba není za excesivní jednání svého zaměstnance odpovědná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 As 213/2016-60)

Prejudikatura: č. 1533/2008 Sb. NSS a č. 3528/2017 Sb. NSS; č. 6/2017 Sb. NS.

Věc: Státní podnik Česká pošta proti Českému telekomunikačnímu úřadu o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 14. 7. 2014 shledal správní orgán I. stupně (žalovaný) žalobce vinným, že dne 9. 5. 2011 odhodila jeho zaměstnankyně poštovní a reklamní zásilky a psaní do kontejneru na odpad, čímž porušil povinnost danou v § 7 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), podle níž „[p]rávo nakládat s poštovní zásilkou nebo poukázanou peněžní částkou má až do jejího dodání jen odesílatel; provozovatel může s poštovní zásilkou nebo poukázanou peněžní částkou zacházet jen v nezbytné míře a jen takovým způsobem, který je součástí poskytování poštovní služby“.

Předseda žalovaného dané rozhodnutí částečně změnil v rozhodnutí ze dne 6. 2. 2015, a to tak, že přesněji specifikoval rozsah porušení právních povinností a snížil uloženou sankci z částky 426 750 Kč na částku 201 750 Kč a ve zbytku rozhodnutí žalovaného potvrdil.

Rozhodnutí předsedy žalovaného žalobce následně napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozhodnutím ze dne 28. 7. 2016, čj. 11 A 57/2015-38.

Městský soud nepovažoval jednání zaměstnankyně žalobce za exces, tedy vybočení z mezí plnění pracovních úkolů. Zároveň prohlásil, že žalobce se ani nemůže zprostit odpovědnosti za správní delikt s odkazem na excesivní jednání svých zaměstnanců, jelikož by tím došlo k popření ochrany veřejného zájmu spočívajícího v řádném poskytování poštovních služeb. K liberačním důvodům městský soud uvedl, že žalobce kromě kroků zachycených v předložených dokumentech neučinil žádná další preventivní opatření směřující ke kontrole dodržování povinností jeho zaměstnankyně, a to navíc, když byla ve zkušební době. Školení doručovatelů je povinné minimum, avšak nemůže být jediným opatřením, které provozovatel učiní pro zajištění dodržování stanovených předpisů.

Podanou kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku městského soudu, neboť nesehlasil s názorem městského soudu, že nešlo o excesivní jednání jeho zaměstnankyně, nýbrž o zcela vědomou snahu zakrýt porušování jejich pracovních povinností. Namítal, že tato činnost nejenže nebyla součástí plnění pracovních úkolů, ale byla jejich přímým protikladem, tedy snahou zakrýt jejich neplnění. Svým jednáním neseledovala zájmy stěžovatele, ale pouze své vlastní. Jednala na jeho úkor. V této věci je poškozeným a nikoliv beneficentem. Správní delikty dle stěžovatele musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy. Na správní trestání se tak v plném rozsahu uplatní principy rozhodné pro určení existence odpovědnosti právnických osob, které shrnul Nejvyšší soud v usnesení ze dne 24. 11. 2015, čj. 8 Tdo 627/2015-43, č. 23/2016 Sb. NS. V tomto usnesení uvedl, že „[p]ři posuzování excesů jednajících osob je třeba uplatnit zásadu, že pokud byl čin v zásadě spáchán proti zájmům právnické osoby nebo na její úkor, nelze dovést trestní odpovědnost takto poškozené právnické osoby a bude uplatněna pouze trestní odpovědnost osoby jednající“.

Stěžovatel dále namítal, že své zaměstnance seznamuje s jednotlivými provozními a bezpečnostními předpisy, které obsahují pravidla řádného zacházení s poštovními zásilkami. Při výběru listovních doručovatelů vyžaduje výpis z trestního rejstříku stejně jako vstupní lékařskou prohlídku. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3979/2011, právnická osoba „nemůže do budoucna předjímat každý potenciálně brozící exces ze strany svých zaměstnanců, zejména vykazuje-li takové jednání znaky úmyslného trestného činu“. Stěžovatel popsání preventivní opatření považoval za prostředky zaručující obvyklou míru kvality při výběru použité osoby. Není mu zřejmé, jakým způsobem mohl sankcionovanému jednání předejít.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jednání zaměstnankyně stěžovatele nelze považovat za exces, jelikož v době spáchání skutku vystupovala jako poštovní doručovatelka. Její jednání tak nepostrádalo místní, časový a věcný vztah k plnění pracovních úkolů nebo úkolů souvisejících. Odkaz na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 627/2015 nebyl případný, jelikož v daném případě se jednalo o otázku přičitatelnosti trestného činu právnické osobě podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Tento zákon dle důvodové zprávy, na rozdíl od zákona o poštovních službách, nevychází z principu objektivní odpovědnosti, a proto jej nelze analogicky aplikovat na posuzovanou věc.

Liberační důvod dle § 37b odst. 1 zákona o poštovních službách je podmíněn vynaložením „veskereho úsilí“. Stěžovatelem doložená pracovněprávní opatření dle žalovaného nejsou dostatečná. Nedoložil doklad o seznámení zaměstnankyně s povinnostmi vyplývajícími pro listovní doručovatele. Zároveň považoval jedno týdenní zaškolení za dostatečné a následně již jen spoléhal na její osobu, aniž by učinil jakákoliv opatření směřující ke kontrole dodržování předepsaných povinností.

Závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3979/2011 nelze posuzovat izolovaně. Prevenční povinnost nespočívá pouze v informování zaměstnance o jeho povinnostech, ale měla by zahrnovat i kontrolní mechanismy.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu zrušil a věc vrátil předsedovi žalovaného k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [14] V českém právním prostředí jsou právnické osoby konstruovány na základě teorie fikce (srov. Švestka, J.; Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 225; nebo Fiala, J. a kol. *Občanské právo*. 1. vyd. Praha : ASPI, 2006, s. 23; obdobně i ve vztahu k právnímu stavu od 1. 1. 2014 srov. Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 834). To zejména znamená, že za ně v konečném důsledku vždy jednají nebo naopak opomíjejí jednat fyzické osoby. Pokud činností těchto fyzických osob dojde ke vzniku protiprávního stavu, je třeba zkoumat, zda je právnická osoba za toto jejich jednání odpovědná. Ne každé jednání fyzických osob, které se podílí na činnosti právnické osoby (ať se jedná například o jejich zaměstnance, členy nebo statutární orgány), je totiž možné přiřknout právnické osobě. Je zejména očividné, že pokud v dané chvíli nevystupuje daná fyzická osoba v jakémkoliv vztahu k jejímu postavení v právnické osobě, pak právnické osobě za takové jednání neodpovídá právnická osoba, ale pouze daná fyzická osoba. Toto posouzení nebude zpravidla představovat problém, avšak mohou se vyskytnout i složitější případy, jako je např. právě řešený případ, kdy fyzická osoba sice jedná v určité souvislosti s výkonem činnosti pro právnickou osobu, ale nemusí sledovat zájmy právnické osoby, ale například pouze zájmy vlastní, které mohou být i v rozporu se zájmy právnické osoby. Je proto třeba zodpovědět, zda i pro účely správního trestání je za excesivní jednání zaměstnance (nebo obecně i jiné osoby podílející se na činnosti právnické osoby) odpovědná právnická osoba.

[15] Judikatura správních soudů již v minulosti dospěla k závěru, že „[s]právní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí - nestanoví-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při

rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo obrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila.“ (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, čj. 6 A 12/1994-16, který byl dále citován i např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 Afs 60/2007-84). V rozsudku ze dne 24. 1. 2008, čj. 9 As 36/2007-59, č. 1533/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud tento závěr dále rozvedl následovně: „*Delikt ní odpovědnost podnikatelských subjektů ve veřejném právu lze srovnávat s odpovědností za škodu, jak je upravena v občanském právu soukromém (viz shora), a to konkrétně s úpravou odpovědnosti za škody způsobené provozní činností. Odpovědnost právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním za správní delikt ve veřejném právu má převážně objektivní charakter a nastupuje naplněním skutkové podstaty příslušného deliktu. Obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby (nebo fyzické osoby jako podnikatelského subjektu) tedy v naprosté většině případů není zavinení.*“ Obdobný názor zastává i odborná literatura: „*Dnešní právní úprava správních deliktů právnických osob tuto otázku neřeší a při uplatňování odpovědnosti se vychází z právní úpravy jednání právnické osoby obsažené v soukromoprávních předpisech*“ (Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 245). Při posuzování odpovědnosti za správní delikt je tak třeba primárně vyjít z odpovědnosti právnických osob za škodu podle práva soukromého.

[16] Nejvyšší soud se k odpovědnosti právnické osoby za jednání osob za ni jednajících, nebo v obdobném postavení, v souvislosti s jejich excesivním jednáním hojně vyjadřoval, přičemž v této souvislosti nerozlišoval, zda se jednalo o odpovědnost subjektivní nebo objektivní:

„*Zásadně platí, že do rámce činnosti právnické (fyzické) osoby spadá nejen činnost jejího zaměstnance, která je výkonem jeho zaměstnání, plněním pracovních povinností a úkolů vyplývajících z pracovního poměru, včetně úkonů s tím přímo souvisejících, ale každá činnost zaměstnance, která nepostrádá místní (prostorový), časový a věcný (vnitřní, účelový) vztah k činnosti právnické (fyzické) osoby jako jeho zaměstnavatele. Rozhodující je přitom věcný (vnitřní, účelový) vztah k činnosti, při níž zaměstnanec škodu způsobil, k úkolům jeho zaměstnavatele, tedy zda při činnosti, již byla škoda způsobena, sledoval zaměstnanec z objektivního i subjektivního hlediska plnění svých pracovních úkolů, nebo zda škodu způsobil při činnosti, kterou sledoval jen uspokojování svých zájmů, popř. zájmů jiných osob, byť k ní došlo při plnění jeho pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.*“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2014, 6 Tdo 499/2014-II.-48, poznámka NSS – ačkoliv se jednalo o rozsudek v trestní věci, předmětem posuzování byla odpovědnost za škodu podle občanského práva, neboť dovolání se týkalo výroku o povinnosti k náhradě škody vydaného v adhezním řízení).

„*Pouze ve výjimečném případě, kdy by chování použité osoby bylo nutno vzhledem k okolnostem případu kvalifikovat jako vybočení z realizace činnosti zaměstnavatele (používající osoby), byla by postižitelná občanskoprávními sankcemi přímo použitá fyzická osoba.*“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4207/2013).

„*Přímá odpovědnost toho, kdo škodu způsobil, nastává jen v případě, že jeho konání, jímž byla škoda způsobena, nespadá do rámce činnosti podnikatele, pro něhož práci vykonal (tzv. exces).*“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 25 Cdo 1855/2012).

„*Samotná okolnost, že jednající (fyzická) osoba postupuje objektivně nesprávně (protiprávně), popřípadě činí neplatné právní úkony, nepředstavuje bez dalšího exces, jedná-li přitom v rozsahu svého oprávnění a v zájmu právnické osoby, nikoliv tedy že by tato fyzická osoba sledovala z objektivního i subjektivního hlediska výlučně uspokojení svých osobních zájmů či potřeb, popřípadě zájmů třetí osoby.*“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 25 Cdo 635/2014).

„*Za činnost v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů je třeba považovat vedle činnosti konané přímo na příkaz zaměstnavatele též činnost vykonávanou bez vnějšího podnětu jiných osob, pouze na základě vlastního rozhodnutí zaměstnance; rozhodující je, zda z hlediska věcného, místního i časového jde objektivně o činnost konanou pro zaměstnavatele.*“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1148/2002).

[17] K obdobným závěrům, i pokud jde o odpovědnost právnických osob za správní delikt, dospěla i výše zmíněná odborná literatura: „*Posouzení, zda k jednání došlo při činnosti právnické osoby, závisí na okolnostech konkrétního případu. Ke škodě musí dojít při uskutečňování vlastní činnosti právnické osoby, popř. při činnosti, která ještě*

nevybočuje z tohoto rámce. Do rámce činnosti právnické osoby spadá především výkon zaměstnání, plnění úkolů vyplývajících z pracovního poměru, plnění služebních povinností, úkony s tím přímo související a dále jde o takovou další činnost, která nepostrádá místní, časový a věcný (vnitřní, účelový) vztah k činnosti právnické osoby. O exces jde tehdy, jestliže nejde z objektivního i subjektivního hlediska o činnost konanou pro právnickou osobu, v její prospěch či v jejím zájmu. Jestliže někdo jedná vědomě za jiného z vlastní iniciativy, sleduje výlučně svůj zájem nebo zájem třetích osob, nebo překročí rámec daného pověření nebo rámec činnosti, o kterou šlo, nejedná jako „osoba použitá“ a nese odpovědnost sám.“ (Prášková, H., op. cit., s. 247).

[18] Lze poukázat i na to, že současně platný a účinný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obsahuje v § 20 odst. 1 velmi obdobnou úpravu: „*Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.“ Za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se dle § 20 odst. 2 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich považuje zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení. Pokud tedy již vybočuje z plnění úkolů, nelze uvažovat o odpovědnosti právnické osoby za jednání zaměstnance, i když za jeho jednání v jiných případech odpovídá.*

[19] Obdobně je koncipován i zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, kde je trestně odpovědná právnická osoba za jednání svého zaměstnance, pokud protiprávní čin spáchá při plnění pracovních úkolů jménem právnické osoby, v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti v případě, že jednal na podkladě rozhodnutí, schválení nebo pokynu orgánu právnické osoby či ji ovládajících osob, nebo proto, že její orgán nebo jiné odpovědné osoby neprovedly taková opatření, která měly provést podle zákona nebo která po nich lze spravedlivě požadovat [srov. § 8 odst. 1 písm. c) tohoto zákona a § 8 odst. 2 písm. b) stejného zákona; nebo viz výše uvedené usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 8 Tdo 627/2015]. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 27. 9. 2019, sp. zn. 8 Tdo 972/2016, č. 6/2017 Sb. NS, dospěl k závěru, že právnická osoba nemůže být trestně odpovědná, „*pokud jednající fyzická osoba spáchala protiprávní čin fakticky v rámci činnosti právnické osoby, ale na úkor této právnické osoby. V takovém případě sice platí, že právnická osoba obecně odpovídá za volbu fyzických osob oprávněných za ni jednat, avšak byla-li právnická osoba zneužita ke spáchání trestného činu fyzickou osobou jednající za ni, zpravidla není možno dovést spáchání trestného činu i touto právnickou osobou.“*

[20] Pro posouzení, zda je právnická osoba odpovědná za jednání svého zaměstnance, je tedy podstatné, zda k porušení právních povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou k činnosti právnické osoby, tedy zda při činnosti, jíž byla škoda způsobena, zaměstnanec sledoval zejména z objektivního i subjektivního hlediska plnění svých pracovních úkolů. Pokud tomu tak nebylo, právnická osoba nemůže být za daný čin odpovědná. Teprve až po tomto posouzení, že právnická osoba je odpovědná za jednání zaměstnance, přichází na řadu posouzení možných liberačních důvodů.

[21] Názor městského soudu i žalovaného, že právnická osoba je odpovědná i za excesivní chování svého zaměstnance, je tak s ohledem na shora uvedené nesprávný. Již z tohoto důvodu je třeba zrušit rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[22] Pro samotné posouzení odpovědnosti právnické osoby za jednání jejího zaměstnance je zásadní správné a úplné zjištění skutkového stavu, jelikož bez něj nelze náležitě posoudit, zda činnost zaměstnance byla provedena s místní, časovou a věcnou vazbou k činnosti právnické osoby.

[23] V této souvislosti je třeba upozornit na to, že městský soud i správní orgány vzaly za prokázané, že to byla samotná zaměstnankyně stěžovatele, kdo vyhodil poštovní zásilky a obchodní psaní do kontejneru na komunální odpad. Ve správním spisu je však založen zápis se zaměstnankyní stěžovatele ze dne 10. 5. 2011, ze kterého vyplynulo, že tato zaměstnankyně svěřila při doručování poštovních zásilek svému kamarádovi část těchto zásilek, aby jí pomohl, přičemž to byl tento kamarád, který dané zásilky vyhodil do kontejneru. Po tom, co toto zaměstnankyně stěžovatele zjistila, se snažila vyhozené zásilky z kontejneru vyjmout, avšak její kamarád

ji odtáhl pryč. Městský soud i správní orgány zřejmě považovaly za nadbytečné se uvedeným blíže zabývat, neboť vycházely z toho, že excesivní jednání zaměstnance není pro posouzení odpovědnosti právnické osoby za správní delikt podstatné.

[24] Zejména pro posouzení věcné (vnitřní a účelový vztah) vazby k činnosti právnické osoby je však v posuzovaném případě důležité, zda zaměstnankyně stěžovatele jednala při porušení povinností s úmyslem poškodit svého zaměstnavatele, nebo s úmyslem úspěšně doručit všechny poštovní zásilky a obchodní psaní, z čehož důvodu využila pomoc svého kamaráda, popř. z jiného důvodu. Nejvyšší správní soud dodává, že pokud by daná zaměstnankyně vyhodila doručované zásilky např. na základě pokynu zaměstnavatele, nebo například z důvodu pracovního přetížení díky přehnaným nárokům zaměstnavatele, nemohlo by se jednat o exces. Pokud by však k danému jednání vedly pouze její osobní zájmy, o excesivní jednání, za které stěžovatel nemůže být odpovědný, by se jednalo.

[25] Vzhledem k uvedenému nesprávnému právnímu posouzení se žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně zabýval otázkou, zda jednání zaměstnankyně stěžovatele bylo excesivní, či nikoliv. V dalším řízení se tak bude muset touto otázkou zabývat znovu, a to s ohledem na závěry učiněné Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku. K tomu se bude muset zejména vypořádat s rozporem mezi skutkovým stavem, který vzal za základ napadeného rozhodnutí, a spisovým materiálem.

[26] Nejvyšší správní soud se nemohl vyjádřit ke vznesené námitce směřující do liberačních důvodů, jelikož toto posouzení by bylo možné provést až v případě, že by dospěl k závěru, že stěžovatel byl odpovědný za posuzovaný čin, jak již uvedl v bodu [20] tohoto rozsudku. Takové posouzení však nejdříve musí učinit žalovaný.

[27] V každém jednotlivém případě však bude záležet na konkrétních okolnostech. Nelze jednoznačně dopředu určit jednotlivé situace, kdy je právnická osoba odpovědná za jednání jejího zaměstnance, či osoby jinak k jednání použité, a kdy nikoliv. Lze si například představit situaci, kdy správní orgán zjistí, že porušování právních povinností ze strany právnické osoby je časté v důsledku zásadních systémových chyb v přijímání či řízení zaměstnanců právnické osoby. Ačkoliv by tedy v každém jednotlivém případě sám zaměstnanec vypověděl, že jednal na základě vlastního uvážení proti výslovným pokynům nadřízeného, pak by odpovědnost právnické osoby vyplývala nikoliv z ojedinelého excesu, ale systémového selhání.

[28] Nejvyšší správní soud také považuje za podstatné poukázat na to, že obecně není nutné dokazovat neexistenci excesivního jednání, jelikož se naopak neexistence excesu presumuje (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. 25 Cdo 796/2017).

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že dle jeho rozsudku ze dne 25. 1. 2017, čj. 6 As 131/2016-25, pro uznání právnické osoby odpovědné za protiprávní čin není nutné za všech okolností zjistit konkrétní fyzickou osobu, která se dopustila tohoto činu, pokud je dostatečně zjištěno, že jednání této fyzické osoby je právnické osobě přičitatelné. Stejně pravidlo je stanoveno i v § 20 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[30] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v dalším řízení se bude muset žalovaný zabývat i zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve vztahu k jeho přechodným ustanovením a zásadou použití pozdější příznivější právní úpravy dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS).

Provoz na pozemních komunikacích: stanice technické kontroly

Správní řízení: odvolací řízení; znalecký posudek

k § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění zákonů č. 478/2001 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 103/2004 Sb. a č. 239/2013 Sb.^{*)}

k § 89 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Posuzuje-li správní orgán ve společném řízení dvě bezvadné žádosti o zřízení stanice technické kontroly, přičemž regulace pokrytí území podle § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, umožňuje udělit oprávnění pouze jednomu z žadatelů, vyhodnotí, který z nich spíše vyhoví potřebám daného území.

Soud je oprávněn posoudit, zda podklady a kritéria pro takové hodnocení byly správné, úplné, relevantní a přípustné.

II. Pokud je jedno z rozhodných kritérií zpochybněno odborným posudkem předloženým v odvolacím řízení, je odvolací orgán povinen se s ním v rozhodnutí vypořádat podle § 89 odst. 2 správního řádu; totéž musí učinit i krajský soud k žalobní námitce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, čj. 2 As 73/2017-44)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS, č. 2066/2010 Sb. NSS a č. 2879/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 327/2005 Sb., č. 164/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2556/07) a č. 202/2012 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 31/08).

Věc: Společnost s ručením omezeným FONTES STK proti Ministerstvu dopravy o oprávnění k provozování veřejné stanice technické kontroly, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 17. 2. 2015 podala žalobkyně u Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (správní orgán I. stupně), žádost o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly (dále jen „STK“), v níž uvedla, jakými přístroji a zařízeními bude stanice vybavena a že bude umístěna v Chrudimi. Na výzvu správního orgánu I. stupně žalobkyně žádost doplnila mimo jiné o popis objektu, příjezdových komunikací a parkoviště a o kladné vyjádření stavebního úřadu. Žalobkyně zároveň oznámila změnu místa vybudování provozovny na Janovice u Chrudimi, Morašice.

Dne 24. 2. 2015 podal u správního orgánu I. stupně žádost o rozšíření a provozování STK Jiří V., a to ve vlastním areálu ve Skutči, přičemž vypočetl oprávnění, jichž je držitelem, a oprávnění, o která žádá. Doložil souhlasné stanovisko Městského úřadu Hlinsko, starostů měst Skuteč, Chrast, Proseč, Luže a Slatiňany a na výzvu správního orgánu I. stupně žádost dále doplnil o požadované náležitosti.

Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 15. 6. 2015 spojil řízení o obou žádostech, což odůvodnil tím, že podle § 16a vyhlášky č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel (dále jen „prováděcí vyhláška“), při určování způsobu a rozsahu pokrytí správního obvodu činnosti STK vychází správní orgán z území okresu, v němž má být provozovna vybudována. Oba žadatelé požadovali zřízení STK pro užitkové automobily v okrese Chrudim, tedy jejich žádosti spolu věcně souvisejí a spojení řízení je v souladu s podmínkami § 140 odst. 1 správního řádu.

Správní orgán I. stupně poté vydal rozhodnutí ze dne 30. 6. 2015, v němž výrokem I. udělil oprávnění k provozování veřejné STK pro užitkové automobily Jiřímu V. Výrokem II. zamítl žádost žalobkyně o zřízení

^{*)} S účinností od 1. 6. 2017 byl § 54 odst. 3 změněn zákonem č. 63/2017 Sb.

STK v Morašicích. Správní orgán I. stupně vycházel z § 54 odst. 2 a 3 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Uvedl, že oprávnění může být podle § 54 odst. 4 téhož zákona uděleno, jen pokud záměr provozovat STK je v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činnostmi STK. Dále vycházel z prováděcí vyhlášky omezující kapacitní potřebu, která může být překročena maximálně o 20 %. V době rozhodování správního orgánu I. stupně se v okrese Chrudim nenacházela žádná STK, udělením oprávnění pro jednu provozovnu by kapacita byla naplněna na 80 %, ovšem udělením oprávnění dvěma STK by byl rozsah pokrytí překročen na 148 %. Při úvaze, kterému ze žadatelů udělit oprávnění, vycházel správní orgán I. stupně z dojezdových vzdáleností do stávajících STK v sousedních okresech a z dojezdových vzdáleností do míst zamýšlených STK, z čehož dovodil větší přínos STK ve Skutči. Stejný závěr dovodil z posouzení silniční sítě a její zimní údržby a zohlednil, že žadatel Jiří V. zamýšlí vybudování STK v dřívějším termínu, tj. v průběhu roku 2016. Správní orgán I. stupně vzal v úvahu i podporu měst v okolí, naopak za nepodstatné označil pořadí podaných přihlášek.

Žalobkyně odvoláním vytkla správnímu orgánu I. stupně mimo jiné překročení mezi správního uvážení, nesprávné zjištění skutkového stavu věci a nesprávné právní posouzení. Odvolání doplnila odborným posudkem optimálního umístění STK pro užitková vozidla v okrese Chrudim zpracovaného Ing. Filipem Víznerem, Ph.D.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 3. 2016 odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedl, že správní orgán I. stupně řádně posoudil hlediska veřejného zájmu tím, že zohlednil dřívější zprovoznění STK žadatelem Jiřím V., umístění STK na nemovitostech v jeho vlastnictví a dále přihlédl ke kladným vyjádřením obcí, která Jiří V. doložil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích. Poukázala na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, který neopřel svůj názor o skutková zjištění. Za rozhodný označila stav v době podání žádosti, přičemž jí podaná žádost byla první a mohla důvodně předpokládat, že není-li oblast pokryta STK, bude jí vyhověno. Posouzení dojezdových vzdáleností bylo zcela nesystematické a náhodné, což ve správním řízení dokládá znaleckým posudkem. Vyhovění žádosti Jiřího V. s odůvodněním, že STK bude provozována na vlastních nemovitostech, označil za diskriminační.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 2. 2017, čj. 52 A 53/2016-52. V odůvodnění uvedl, že správní orgán I. stupně obě žádosti hodnotil ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu a správního uvážení využil v mezích konkrétních okolností případu. Soud je oprávněn zkoumat pouze to, zda meze správního uvážení nebyly překročeny a zda nebylo zneužito či provázeno svévolí. K tomu krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 15/2007-106, č. 2066/2010 Sb. NSS, a ze dne 27. 6. 2013, čj. 1 Afs 1/2013-47, a na náleze Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, č. 164/2009 Sb. ÚS. Při posuzování veřejného zájmu správní orgán I. stupně vzal v úvahu dojezdové vzdálenosti na území okresu a v přílehlých oblastech, přičemž správně preferoval občany před dopravci. Stejně tak logické bylo posuzování zimní údržby a sjízdnosti okolních silnic. Správné podle krajského soudu bylo i zohlednění termínů zprovoznění STK jednotlivými žadateli. Pokud jde o kritérium vlastnictví, lze přisvědčit názoru o větší stabilitě provozu, navíc toto kritérium nebylo rozhodující. Zohledněny byly i preference okolních měst. Z toho všeho krajský soud dovodil, že zvolená kritéria byla logická, rozhodnutí jimi bylo podloženo, a tedy nedošlo k překročení mezi správního uvážení. Je-li třeba vnímat rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí odvolací jako jeden celek, je akceptovatelné, pokud odvolací rozhodnutí navazuje na argumentaci rozhodnutí I. stupně. Obě správní rozhodnutí pak krajský soud označil za dostatečně odůvodněná a plně přezkoumatelná.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka spatřovala nezákonnost v nesprávném hodnocení relevantních okolností pro výběr žádosti. Správní orgán I. stupně vycházel z dojezdové vzdálenosti, dostupnosti, termínu vybudování STK a z právního titulu k nemovitostem. Při posuzování dojezdové vzdálenosti zvolil náhodně vybraná místa a zvýhodnil občany před dopravci, kteří budou mezi zákazníky STK výrazně převažovat. Stěžovatelka k tomu v průběhu řízení předložila odborný posudek Ing. Filipa Víznera, Ph.D., který za dostupnější považoval stěžovatelčinu STK. Tento posudek nevzali v potaz ani žalovaný ani krajský soud. Stěžovatelka dále nesouhlasila s posouzením dostupnosti obou STK, neboť město Skuteč leží ve vyšší nadmořské výšce a lze tam očekávat horší klimatické podmínky než v okolí Janovic, v jejichž blízkosti se nachází silnice I. třídy č. 17 a č. 37. Pokud by žalovaný a krajský soud posuzovali všechny podstatné parametry,

musela by se stěžovatelčina STK jevit vhodnější variantou. Upřednostnění nekonkrétního termínu „v průběhu roku 2016“ před termínem „I. 1. 2017“ bylo nelogické, neboť rozdíl mohl také činit pouhý jeden den. Vlastnictví nemovitostí nemělo být bráno v úvahu, ostatně krajský soud uvedl, že toto kritérium není rozhodující.

Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na opakovanost a subjektivnost tvrzení stěžovatelky. Podle žalovaného byly v řízení dodrženy všechny předpisy, všechny podklady byly pečlivě zkoumány a skutkový stav byl zjištěn dostatečně.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.2 Důvodnost kasační stížnosti

(...) [17] Ve věci jde o udělení oprávnění k provozování stanice technické kontroly. Stěžovatelka je názoru, že splnila podmínky pro udělení oprávnění plynoucí ze zákona a že zamítnutí její žádosti bylo důsledkem nesprávného procesního postupu a nesprávného posouzení rozhodných skutečností ze strany správního orgánu i soudu. (...)

[27] Stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí dále spatřuje v tom, že se žalovaný nevypořádal s odborným posudkem Ing. Filipa Víznera, Ph.D., a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že takový postup jednak akceptoval, jednak že sám tento posudek nezohlednil. I zde je tedy třeba hodnotit jak postup žalovaného, tak i soudu. V řízení před správním orgánem I. stupně tento posudek předložen nebyl, stěžovatelka jím doplnila své odvolání. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí předložení odborného posudku konstatoval, ovšem jeho význam vůbec nehodnotil, jen se zmínil, že byl podán až v odvolacím řízení. Tímto postupem porušil § 89 odst. 2 správního řádu. Přitom stěžovatelka odborným posudkem zpochybňovala jak úvahu správního orgánu I. stupně, tak i výchozí skutečnosti, na nichž tento správní orgán postavil závěr o preferenci jiné než stěžovatelčiny žádosti.

[28] Krajský soud mohl napravit toto pochybení provedením důkazu postupem podle § 52 odst. 1 s. ř. s. a vyhodnocením posudku spolu s ostatními důkazy; to neučinil. Žalobní námitku uvedl v rekapitulaci žaloby, dále v rozsudku k ní však nelze nalézt vůbec žádnou argumentaci. Odborný posudek přitom měl popířit skutečnosti, které vzal správní orgán I. stupně za podstatné pro posouzení optimálního umístění STK v okrese. Konkrétně zpochybňuje jak vstupní data, z nichž vycházel správní orgán I. stupně, tak i použitou metodiku a dospívá k opačnému závěru než správní orgány. Krajský soud v rozsudku předně konstatoval, že výběr umístění STK je věcí správního uvážení, přičemž poukázal na judikaturu omezující soudní přezkum (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 7 AfS 15/2007-106, čj. 1 AfS 1/2013-47, náleží Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07). Za rozhodné označil, že správní orgán I. stupně posuzoval obě žádosti podle shodných kritérií, přičemž hodnotil polohu STK v rámci okresu Chrudim, silniční síť, zimní údržbu a termín vybudování provozovny. Následně všechna tato kritéria sám vyhodnotil s tím, že závěry správního orgánu I. stupně jsou logické a nejsou zatíženy žádnou svévolí. Ve vztahu k rozhodnutí žalovaného pak uvedl, že jeho strohou argumentaci o správnosti rozhodnutí I. stupně je třeba vnímat tak, že obě rozhodnutí tvoří jeden celek a není třeba opakovat to, o čem je v předchozím rozhodnutí řádně pojednáno.

[29] Krajskému soudu lze jistě přisvědčit v názoru na rozsah soudního přezkumu správního uvážení, neboť to je skutečně právem správního orgánu, který na základě provedených důkazů provede úvahu o nejvhodnějším řešení, což zdůvodní tak, aby bylo zřejmé, jaká byla východiska jeho úvahy, že je jeho úvaha podložená a logická a že se nedopustil libovůle. Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, „[k]aždé správní uvážení má své meze, vyplývající v prvé řadě z ústavních

principu zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezi podléhá soudnímu přezkumu.“ Obdobně rozhodl i Ústavní soud nálezem ze dne 12. 12. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 31/08, č. 202/2012 Sb. ÚS. Dostojí-li správní orgán těmto judikaturně vymezeným pravidlům, není na soudu, aby úvahu správního orgánu nahrazoval úvahou vlastní.

[30] Soudní přezkum tedy nezasahuje přímo do úvahy správního orgánu, pokud splňuje uvedená kritéria. Kromě nich však soud musí hodnotit úplnost a správnost podkladů, které jsou základem dané úvahy. V tomto případě správní orgán I. stupně nejprve podle § 16a prováděcí vyhlášky provedl výpočet rozsahu pokrytí správního obvodu činností STK; proti tomu stěžovatelka nebrojí (Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že toto ustanovení je zrušeno vyhláškou č. 228/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018). Přesto, že žalovaný tvrdí, že se mezi žadateli nejednalo o žádnou soutěž, a že ji ani zákon nepředpokládá, fakticky se o takový stav v případě více souběžně posuzovaných žádostí o oprávnění, které může být uděleno pouze jednomu z nich, jedná. Pokud jde o zákonné podmínky, oba žadatelé na výzvu požadované náležitosti žádosti doplnili, a jejich pozice tak byla z tohoto hlediska stejná. Správní orgán proto prováděl volbu mezi oběma žádostmi vyhodnocením okolností, které považoval za rozhodné z hlediska veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb., „[v] veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů“, na což obdobně navázal i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS, podle něhož musí být veřejný zájem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být zdůvodněn. V daném případě správní orgán I. stupně odvodil nutnost posuzování souladu s veřejným zájmem od skutečnosti, že oba žadatelé hodlají provozovat veřejnou STK. Proti tomu stěžovatelka ničeho nenamítá a lze připustit, že v daném případě měl být veřejný zájem naplněn optimálním výběrem STK, která by lépe sloužila té části veřejnosti, již je určena. Neurčitý pojem „veřejný zájem“ není totožný s pojmem „správní uvážení“.

[31] Nejvyšší správní soud se při respektování práva na správní uvážení dále bude zabývat jednotlivými „vstupní“ této úvahy z hlediska, zda se jedná o podklady správné, úplné a relevantní:

a) poloha STK v okrese Chrudim – správní orgán I. stupně posoudil dojezdové vzdálenosti z různých míst okresu a hraničních oblastí a žalovaný toto obecně akceptoval. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami ani s odborným posudkem předloženým stěžovatelkou, který správnost vstupních údajů i použité metody posuzování zpochybňoval. Podklady pro úvahu tedy nebyly úplné.

b) silniční síť a zimní údržba – správní orgán I. stupně zaujal názor o lepší dostupnosti STK ve Skutči porovnáním přístupových komunikací, výhrady stěžovatelky uvedené v odvolání žalovaný pominul – tím jsou podklady úvahy neúplné.

c) termín vybudování – správní orgán I. stupně preferoval termín „zahájení v roce 2016“ před termínem stěžovatelky „k 1. 1. 2017“. Žalovaný to obecně akceptoval. Nehledě na možnou blízkost obou termínů je třeba poukázat na nerozhodnost daného kritéria za situace, kdy v oprávnění uděleném panu Jiřímu V. je uvedena lhůta k zahájení provozu 24 měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Tuto lhůtu by zjevně naplnili oba žadatelé; kritérium není relevantní.

d) vlastnictví nemovitosti – toto kritérium spojil správní orgán I. stupně s kritériem termínu vybudování, upřednostnil žadatele, který hodlal provozovat STK ve vlastních nemovitostech; žalovaný toto označil za „určitou právní jistotu“. Toto kritérium by mohlo mít význam např. tehdy, pokud by právní vztah žadatele k nemovitostem, na nichž hodlal STK provozovat, nezaručoval možnost výkonu dané činnosti pro svou neurčitost, časovou omezenost či jinou překážku; nic takového však zjištěno nebylo. Za dané situace se jedná o kritérium nepřipustné, protože je diskriminační v přístupu k podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

e) podpora samosprávných orgánů – k ní přihlédly správní orgány obou stupňů ve prospěch žadatele Jiřího V. Toto kritérium je nerozhodné, neboť samosprávné orgány fakticky vyjádřily pouze svou podporu vzniku STK v okrese Chrudim; žádný z nich neposuzoval různé možnosti umístění STK. Skutečnost, že žadatel Jiří V. opatřil více vyjádření, sama o sobě dostatečným podkladem pro úvahu správního orgánu není.

f) vyloučené kritérium předstihu žádosti stěžovatelky – správní orgán I. stupně pořadí žádostí nepovažoval za podstatné, odvolací námitku, že se jedná o důvod vyhovění žádosti, žalovaný ve svém rozhodnutí zcela pominul.

[32] Podklady pro úvahu správního orgánu o nevhodnějším umístění STK v okrese Chrudim tak stojí na posouzení skutečností, které byly zpochybněny odborným posudkem, nebyly relevantní, či dokonce nesměly být za dané situace relevantní.

[33] Krajský soud předně označil rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelné. Při vědomí jeho vad vycházel z judikatury, která respektuje vztah správních rozhodnutí obou stupňů a akceptuje nižší standard odvolacího rozhodnutí tam, kde by jeho odůvodnění bylo pouhým opakováním argumentace správního orgánu I. stupně. To však nelze akceptovat v případě, v němž odvoláním byly vzneseny námitky správním orgánem I. stupně neřešené nebo odůvodněné námitky, proč je určitá argumentace nesprávná. Za předpokladu, že jsou takové námitky pro rozhodnutí ve věci relevantní, a tak tomu v daném případě bylo, je rozhodnutí žalovaného v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, a tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[34] Krajský soud tedy nesprávně posoudil žalobní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a toto nezrušil, ač tak učinit měl. Ve vztahu k věcným námitkám pak sám převzal náhled na dostupnost STK bez zhodnocení významu odborného posudku předloženého v odvolacím řízení, a navíc nepřípadně argumentoval logickou předností běžných občanů ve vztahu k STK určené pro účelová vozidla, aniž jeho názor měl oporu ve zjištění okruhu potenciálních zákazníků. Ač krajský soud označil hledisko vlastnictví za nerozhodné, nijak se vůči němu nevymezil. Nesprávně pak přiznal relevanci termínu zahájení provozu STK i vyjádřením samosprávných orgánů, v nichž v rozporu s jejich obsahem spatřoval preferenci STK ve Skutči. Vyloučil význam předstihu žádosti s tím, že ze zákona neplyne. V tom mu lze sice přisvědčit, nicméně může být kritériem např. v případě, že jiná rozlišovací kritéria nepřicházejí v úvahu, tj. při shodě všech žádostí pohledem ostatních kritérií. Krajský soud tedy v tomto případě učinil nesprávné právní závěry o kvalitě a významu kritérií, jimiž správní orgán podpořil svou úvahu. Tím vším naplnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. (...)

3644

Řízení před soudem: přezkum vyrozumění o převedení přeplatku

k § 154 odst. 5, § 155 odst. 2 a § 159 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Vyrozumění o převedení přeplatku podle § 154 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Soudní ochranu proti takovému postupu správce daně lze poskytnout na základě žaloby proti rozhodnutí o žádosti o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 odst. 2 daňového řádu nebo proti rozhodnutí o námitkách podle § 159 odst. 3 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 Afs 119/2017-106)

Prejudikatura: č. 3381/2016 Sb. NSS.

Věc: Veřejná obchodní společnost Horizont ISPL, insolvenční správce dlužníka SKEX a. s., proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Vyrozuměním o převedení přeplatku ze dne 31. 1. 2017 žalovaný podle § 154 odst. 5 daňového řádu vyrozuměl insolventního dlužníka (SKEX a. s.) o převedení přeplatku z úřední povinnosti podle § 154 odst. 2 daňového řádu tak, že přeplatek na DPH vykázány ke dni 30. 1. 2017 ve výši 530 482 Kč se dnem úhrady 26. 8. 2016 převádí na úhradu nedoplatku daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků.

Žalobkyně podala proti tomuto vyzoomění žalobu, v níž namítala, že žalovaný nespecifikoval, na které nedoplatky (za jaké období dané z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků) byl přeplatek převeden. Podle žalobkyně je převedení uvedeného přeplatku v rozporu s § 140 odst. 2 zákona č. 186/2002 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), jelikož nebyly splněny zákonné podmínky pro započtení vzájemné pohledávky. Došlo k započtení pohledávek dlužníka (převedení přeplatku), vzniklých po rozhodnutí o úpadku (vratitelný přeplatek), na závazky dlužníka vzniklé do úpadku, což je v rozporu s § 242 daňového řádu. Žalobkyně poukázala na náleží Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2016, čj. 4 Afs 176/2016-27, z kterého vyplývá, že majetkem dlužníka, který je součástí majetkové podstaty, je až vratitelný přeplatek (nikoli tedy přeplatek na dani) a až na tuto pohledávku se použije úprava nepřipustnosti započtení podle insolvenčního zákona. Zároveň pak platí, že převedení přeplatku na úhradu případného nedoplatku je možné provést pouze do doby přezkoumání pohledávky správce dané přihlášené do insolvenčního řízení.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 1. 6. 2017, čj. 6 Af 20/2017-24, žalobu odmítl. Shledal totiž, že vyzoomění žalovaného je pouhým sdělením finančního orgánu žalobkyni. Nezasahuje do jejích subjektivních veřejných práv, a není proto rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žaloba je proto podle krajského soudu nepřipustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž v prvé řadě namítala, že předmětné vyzoomění má stejnou povahu jako vydání exekučního příkazu podle § 178 daňového řádu, vůči kterému také není možné podat opravný prostředek, ale pouze námitky. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015-32, pak podle stěžovatelky vyplývá, že nic nebrání tomu, aby podala správní žalobu bez ohledu na to, zda jsou podány námitky vůči vyzoomění o převedení přeplatku.

Stěžovatelka dále namítala, že na základě předmětného vyzoomění došlo k zkrácení a následnému porušení jejích práv, jelikož do majetkové podstaty dlužníka plyne nižší příjem. Převedením přeplatku podle stěžovatelky došlo k porušení § 5 písm. a) a d) insolvenčního zákona. Podle stěžovatelky dochází k poškozování zaměstnanců dlužníka, jejichž dlužné mzdy jsou přednostními pohledávkami vzniklými po úpadku a jsou postaveny na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou. Insolvenční zákon je *lex specialis* ve vztahu k daňovému řádu a jeho základní tezí je poměrné uspokojování v rámci každé skupiny. Převedením přeplatku se žalovaný zvýhodnil na úkor dalších věřitelů ve skupině pohledávek za majetkovou podstatou a pohledávek jim na roveň postavených vzniklých před úpadkem. Stejně jako již v žalobě stěžovatelka poukázala na náleží Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 648/04.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s městským soudem, že předmětné vyzoomění nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a jedná se o pouhé sdělení, že proběhl postup podle § 154 odst. 2 a 4 daňového řádu. K rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 131/2015-32, na které poukázala stěžovatelka, žalovaný uvedl, že v posuzované věci je žaloba nepřipustná nikoli z důvodu nepodání námitek, ale proto, že vyzoomění o převedení přeplatku není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[8] Podle § 154 odst. 2 daňového řádu „[s]právce dané převede přeplatek na úhradu případného nedoplatku téhož daňového subjektu na jiném osobním daňovém účtu, popřípadě na úhradu nedoplatku podle odstavce 4. Není-li takového nedoplatku, stává se přeplatek vratitelným přeplatkem a zůstává jako platba na dosud neuhrazenou daň na osobním daňovém účtu, na kterém je evidován. Pokud existuje odůvodněný předpoklad, že dojde do 10 dnů ode dne, kdy má být přeplatek na úhradu nedoplatku na jiném osobním daňovém účtu použit, ke vzniku povinnosti uhradit daň na stejném osobním daňovém účtu, přeplatek se na úhradu nedoplatku na jiném osobním daňovém účtu nepoužije.“ Podle odstavce 5 věty první téhož paragrafu pak platí, že „[o] převedení přeplatku podle odstavců 2 a 4, jehož výše přesahuje částku 1 000 Kč, se daňový subjekt vyzoomí“.

[9] Podle § 159 odst. 1 daňového řádu „[p]roti úkonu správce dané při placení daní, nejde-li o rozhodnutí, u kterého zákon připouští podání odvolání, může osoba zúčastněná na správě daní uplatnit námitku ve lhůtě 30

dnů ode dne, kdy se o úkonu dozvědělá“. Podle odstavce 3 „[s]práve daně námitku posoudí a rozhodne o ní. Vyhoví-li námitce v plném rozsahu, napadený úkon zruší, a vyhoví-li námitce částečně, napadený úkon změní nebo zjedná nápravu jiným způsobem. Neuzná-li správce daně oprávněnost v námitce uplatňovaných důvodů, námitku rozhodnutím zamítne. Rozhodnutí, kterým je námitce v plném rozsahu vyhověno, se neodůvodňuje.“

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti v první řadě argumentovala stejnou povahou předmětného vyrozumění o převedení přeplatku a exekučního příkazu podle § 178 daňového řádu.

[11] Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015-34, č. 3381/2016 Sb. NSS, „podle § 178 odst. 4 daňového řádu nelze proti exekučnímu příkazu uplatnit řádné ani mimořádné opravné prostředky, byť je nesporné, že proti němu lze podat námitky podle § 159 daňového řádu“. Ve vztahu k vyrozumění o převedení přeplatku se pak Nejvyšší správní soud ztotožňuje s odbornou literaturou, že „prostředkem ochrany proti pochybení ze strany správce daně při této činnosti bude námitka podle § 159.“ (viz Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K. *Daňový řád. Komentář*. 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2011, komentář k § 154 odst. 2). Stěžovatelce lze tedy přisvědčit potud, že proti exekučnímu příkazu i vyrozumění o převedení přeplatku je možné podat námitky podle § 159 daňového řádu.

[12] Z toho, že prostředkem ochrany proti uvedeným institutům jsou shodně námitky podle § 159 daňového řádu, však nelze bez dalšího dovozovat, že tyto úkony mají stejnou povahu. Pro zhodnocení povahy uvedených úkonů je totiž rozhodující způsob jejich vydání, jejich zákonná náležitosti a účinky v právní sféře dotčených subjektů.

[13] Ohledně převádění přeplatku správcem daně a povahy vyrozumění o této jeho činnosti se Nejvyšší správní soud opět ztotožňuje se závěry odborné literatury (srov. citovaný komentář k daňovému řádu, komentář k § 154 odst. 2), kde se výstižně konstatuje, že „jde tedy o *obligatorní postup*, který správce daně musí vykonat bezodkladně poté, co nastanou popsané skutečnosti. Není zde prostor pro správní uvážení či dokonce libovůli, zda a kam bude přeplatek převáděn. Půjde o proces, který v praxi bude moci být zajišťován pomocí automatizované podpory, což je ostatně u významnějších správců daně, jako jsou zejména územní finanční orgány, v současné době již nutností a samozřejmostí. [...] Převedení přeplatku na nedoplatky na jiných osobních daňových účtech či u jiného správce daně představuje zákonem upravený postup. Nejedná se o rozhodovací činnost, která by vyžadovala vydání rozhodnutí. Tento závěr potvrdila i judikatura k předchozí právní úpravě. Zákon navíc vydání rozhodnutí explicitně nepředpokládá. Daňový subjekt, jehož osobních daňových účtů se převod týká, bude pouze neformálně vyrozuměn o převodu částky přesahující 1 000 Kč.“

[14] Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále poukazuje na bod [37] rozsudku ze dne 26. 1. 2017, čj. 1 Afs 235/2014-65, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „převedení přeplatku na nedoplatky na jiných osobních daňových účtech či u jiného správce daně představuje zákonem upravený postup, který nevyžaduje vydání rozhodnutí“.

[15] Naproti tomu exekučním příkazem správce daně nařizuje daňovou exekuci a zahajuje jím exekuční řízení. V exekučním příkazu musí být kromě náležitostí rozhodnutí podle § 102 odst. 1 daňového řádu uvedeny další náležitosti uvedené v § 178 odst. 2 písm. a) až d) daňového řádu. To, že je exekuční příkaz rozhodnutím, je ostatně navíc výslovně uvedeno v § 178 odst. 4 daňového řádu.

[16] Z výše uvedeného je patrné, že vyrozumění o převedení přeplatku je vskutku pouhé vyrozumění (sdělení) o postupu správce daně (které tak může být učiněno i neformálně, např. telefonicky), nikoli rozhodnutím správního orgánu, kterým je však exekuční příkaz. Z toho pro posuzovanou věc vyplývá, že na předmětné vyrozumění se vztahuje vyluka ze soudního přezkumu uvedená v § 70 písm. a) s. ř. s., neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 téhož zákona. Zároveň je zřejmé, že nelze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, v níž s poukazem na závěry uvedené ve vztahu k námitkám proti exekučnímu příkazu v rozsudku Nejvyšší správní soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015-32, uvedla, že nic nebrání tomu, aby podala správní žalobu bez ohledu na to, zda jsou podány námitky vůči vyrozumění o převedení přeplatku.

[17] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že převedení přeplatku na nedoplatky podléhá soudnímu přezkumu. K tomu je však s ohledem na stávající právní úpravu potřeba, aby daňový subjekt nejprve podal proti vyrozumění o převedení přeplatku námitky podle § 159 daňového řádu. Až

poté, co o námitkách správce daně rozhodne rozhodnutím, je možné správnost postupů a závěry správce daně při převedení přeplatku podle § 154 daňového řádu podrobit soudnímu přezkumu. V posuzované věci však takto stěžovatelka nepostupovala, námitky proti předmětnému vyzoomění správce daně nepodala, a ve věci proto není žádné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které by bylo možné podrobit soudnímu přezkumu. Daňový subjekt, který s postupem správce daně ohledně převedení přeplatku nesouhlasí a má za to, že je zde vratitelný přeplatek, rovněž může podat žádost o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 odst. 2 daňového řádu. O takové žádosti správce daně musí opět rozhodnout a takové rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu. Vyloučením soudního přezkumu vyzoomění dle § 154 odst. 5 daňového řádu tedy nemůže dojít k odepření spravedlnosti či k porušení práva daňového subjektu na soudní ochranu.

[18] Za této procesní situace, kdy je zřejmé, že krajský soud nepochybil, když žalobu odmítl, se již Nejvyšší správní soud nezabýval námitkami stěžovatelky, v nichž poukazovala na porušení insolvenčního zákona žalovaným.

3645

Spotřební daň: povaha lhůty ke stanovení náhrady nákladů

k § 42e odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 95/2011 Sb., č. 407/2012 Sb. a č. 331/2014 Sb.

Lhůta ke stanovení náhrady nákladů správcem daně podle § 42e odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, je lhůtou pořádkovou, nikoli lhůtou prekluzivní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, čj. 1 Afš 55/2017-32)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 39/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3244/09).

Věc: Společnost Bio Oil Development GmbH proti Generálnímu ředitelství cel o náklady za uskladnění zajištěných výrobků, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní ředitelství Brno, jako správní orgán I. stupně, svým rozhodnutím ze dne 10. 7. 2012, uložilo žalobkyni povinnost uhradit dle § 42e odst. 3 zákona o spotřebních daních náklady za uskladnění výrobků (konkrétně minerálních olejů BIO100, jejichž propadnutí bylo předtím vysloveno samostatným rozhodnutím) ve výši 17 717 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 8. 2012 zamítl odvolání žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí. Proti němu podala žalobkyně u Krajského soudu v Brně žalobu. Na základě této žaloby krajský soud svým rozsudkem ze dne 28. 5. 2014, čj. 31 Af 129/2012-38, uvedené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný následně podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, kterou tento soud rozsudkem ze dne 20. 5. 2015, čj. 10 Afs 146/2014-29, jako nedůvodnou zamítl.

Žalovaný posléze rozhodnutím ze dne 17. 9. 2015 ve věci opětovně rozhodl, a to tak, že odvolání žalobkyně proti rozhodnutí I. stupně znovu zamítl. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu u Krajského soudu v Brně, jenž rozsudkem ze dne 18. 1. 2017, čj. 31 Af 46/2015-126, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek odůvodnil tím, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené v § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních. Dle tohoto ustanovení může správce daně stanovit náhradu nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků nejpozději do 120 dnů od právní moci rozhodnutí o propadnutí nebo zabrání vybraných výrobků. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, protože žalovaný uvedenou propadnou lhůtu nedodržel a vydal žalobou napadené rozhodnutí až po jejím uplynutí.

Krajský soud dále nad rámec výše uvedeného konstatoval, že žalovaný se neřídil závazným právním názorem krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v předchozím soudním řízení. Žalovaný byl povinen řádně a srozumitelně odůvodnit, na základě jakých skutečností byla stanovena náhrada nákladů za

uskladnění zajištěných výrobků. Žalovaný měl ve svém rozhodnutí osvětlit, že náklady na uskladnění výrobků odpovídají ceně obvyklé, resp. že tyto náklady jsou v daném případě v souladu s principem přiměřenosti. Žalovaný tak však neučinil, neboť cenu obvyklou za uskladnění minerálních olejů náležitým způsobem nezjistil. Žalovaný se na cenu obvyklou dotázal pouze jednoho subjektu, kdežto podle krajského soudu se měl dotázat nejméně dvou subjektů, přičemž ani jeden z nich nemůže být smluvní subjekt žalovaného (viz bod [19] rozsudku krajského soudu).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že právo na stanovení nákladů za skladování výrobků nezaniklo uplynutím prekluzivní lhůty, protože lhůta nemá prekluzivní, ale pořádkový charakter. Stěžovatel svůj názor odvozoval od skutečnosti, že na rozdíl od jiných ustanovení zákona o spotřebních daních či zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není v § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních výslovně uvedeno, že se jedná o lhůtu propadnou. Na této okolnosti nic nemění ani to, že je v dílci zmíněného ustanovení použito slovo „nejpozději“, neboť toto slovo je použito v celé řadě dalších ustanovení zákona o spotřebních daních či v daňovém řádu a téměř v žádném případě nevyjadřuje existenci prekluzivní lhůty (viz např. § 119 odst. 5, § 15 odst. 8 nebo § 21 odst. 13 zákona o spotřebních daních). Právo správce daně stanovit náhradu nákladů za uskladnění zajištěných výrobků uplynutím lhůty 120 dní nezaniká. Obdobné případy, kdy se nepochybně též jedná o lhůty pořádkové, lze nalézt přímo v zákoně o spotřebních daních (např. § 43i odst. 2 tohoto zákona), popř. i v daňovém řádu (např. § 129 odst. 1, § 156 odst. 2 nebo § 261 odst. 4 daňového řádu). Marné uplynutí stanovené pořádkové lhůty nezakládá zánik práva či možnosti stanovit určitou povinnost, ale má za následek naplnění kritéria nečinnosti správce daně ve smyslu § 38 odst. 1 písm. a) daňového řádu.

Stěžovatel dále uvedl, že argumentem pro přijetí jeho názoru je i to, že lhůta 120 dnů pro stanovení náhrady nákladů za uskladnění zajištěných výrobků je velmi krátká, oproti tomu prekluzivní lhůty bývají zpravidla mnohem delší. Pro prekluzivní lhůty je také typické, že se jejich běh určitými úkony správce daně staví či přerušuje. Výklad krajského soudu, že jde o lhůtu prekluzivní, je nadto absurdní, neboť správce daně by v takto krátké lhůtě jen stěží mohl řádně a v souladu s procesními pravidly provést všechny nezbytné kroky ke stanovení náhrady nákladů. Správce daně může dle stěžovatele přistoupit k postupu dle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních teprve poté, co sezná výši nákladů za uskladnění výrobků a tyto náklady příslušnému subjektu uhradí. Předmětná lhůta tedy nemůže být prekluzivní, neboť správce daně ji v zásadě nemůže ani v běžných případech dodržet.

I kdyby stěžovatel připustil, že předmětná lhůta je prekluzivní (což jinak popírá), nemůže souhlasit se závěrem krajského soudu, podle kterého je nutné náhradu nákladů v této lhůtě stanovit pravomocně. Vyžaduje-li zákon o spotřebních daních nebo daňový řád pravomocné rozhodnutí, bývá tato vlastnost explicitně stanovena. Taková situace opět není v případě § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních dána a postačí, když správce daně jako správní orgán prvního stupně stanoví ve lhůtě 120 dnů náhradu nákladů nepravomocně, tj. oznámí své rozhodnutí jeho příjemci. Předmětná lhůta není určena odvolacím orgánem, o čemž svědčí i znění zákona o spotřebních daních účinné do dne 1. 1. 2013, ve kterém bylo uvedeno, že náhradu nákladů stanoví v předmětné lhůtě celní úřad nebo celní ředitelství, tj. v té době příslušný prvoinstanční orgán, nikoli orgán odvolací.

Stěžovatel dále poukazoval na určitou rozporuplnost rozsudku krajského soudu. Ta spočívá v tom, že krajský soud v odůvodnění rozsudku shledal, že se má aplikovat lhůta pro rozhodnutí v délce trvání 120 dní podle znění zákona o spotřebních daních ke dni 17. 9. 2015, tj. ke dni opětovného rozhodování stěžovatele. To však neodpovídá názoru krajského soudu, že jde o lhůtu prekluzivní, tedy o lhůtu hmotněprávní. Kdyby šlo vskutku o lhůtu prekluzivní (a tedy hmotněprávní), musel by se na věc aplikovat zákon o spotřebních daních platný a účinný ke dni, kdy správci daně vznikl nárok na náhradu nákladů za uskladnění zajištěných výrobků, tj. ke dni 22. 6. 2012. Pokud totiž dochází ke střetu dvou právních úprav, který výslovně neřeší přechodná ustanovení, není možné aplikovat pozdější (novelizované) znění zákona. V souzené věci tak měl krajský soud vycházet ze zákona o spotřebních daních ve znění účinném do dne 22. 6. 2012. Tehdy byla lhůta pro stanovení náhrady nákladů za uskladnění zajištěných výrobků stanovena v délce 60 dnů (nikoli 120 dnů). Stěžovatel byl však nadále přesvědčen, že tato lhůta není prekluzivní a s ohledem na její délku pro ni dle stěžovatele platí všechny výše uvedené námítky.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že ústavně konformním výkladem § 42e zákona o spotřebních daních je výklad podaný krajským soudem. Zákon o spotřebních daních stanoví náhradu nákladů za

uskladnění zajištěných výrobků dle zmíněného ustanovení po uplynutí lhůty 120 dnů neumožňuje. Správce daně může v řízení pokračovat pouze tehdy, umožňuje-li mu to zákon. Správce daně nemůže náhradu nákladů za uskladnění zajištěných výrobků vyměřit kdykoli, jak se domnívá stěžovatel.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

Ivb. Povaha lhůty pro stanovení náhrady nákladů podle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních

[25] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené dále zabýval tím, zda krajský soud dospěl ke správným závěrům ohledně povahy lhůty uvedené v § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních. Nejvyšší správní soud má za to, že v této otázce krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru, a proto považuje kasační stížnost za důvodnou. Dle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních „náhradu nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků a dopravního prostředku v řízení o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku stanoví správce daně nejpozději do 120 dní od právní moci rozhodnutí o propadnutí nebo zabránění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku“.

[26] Nejvyšší správní soud věc posoudil a lhůtu podle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních vyhodnotil jako lhůtu pořádkovou, s jejíž uplynutím není spojen zánik práva (možnosti) správce daně stanovit náhradu nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků. Vycházel přitom z následujících úvah.

[27] Nejvyšší správní soud předně odkazuje na rozsudek ze dne 11. 9. 2012, čj. 9 As 114/2011-58, kde bylo k povaze a typům lhůt řečeno následující: „Za lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného objektu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani promítnout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem) nebo soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu). Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případech zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu, stejně jak je tomu i v nyní projednávané věci. Přesto lze v souladu s krajským soudem konstatovat, že ustanovení upravující lhůty propadné stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze. Typickým příkladem lhůty propadné je např. lhůta zakotvená v § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků (poznámka: zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, byl zrušen a nahrazen daňovým řádem, to však na platnosti citovaných závěrů s ohledem na povahu věci nic nemění) nebo § 148 odst. 1 daňového řádu, jakož i lhůta podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích.“

[28] Povahu lhůty stanovené v § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních může osvětlit pohled na účel tohoto ustanovení. Účelem je, aby osoba, která má vlastnické právo (eventuálně i jiné věcné právo) k zajištěným vybraným výrobkům (§ 42 a násl. zákona o spotřebních daních), nahradila správci daně (potažmo státu) náklady na jejich uskladnění po dobu zajištění, a to za předpokladu, že bylo následně pravomocně uloženo propadnutí (či zabránění) těchto výrobků a došlo k přechodu vlastnického práva k zajištěným výrobkům na stát (§ 42d zákona o spotřebních daních). Smyslem § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních je tedy zajistit, aby takto vzniklé náklady nenesl správce daně, ale uhradil je subjekt, který jejich vznik porušením zákonných povinností zavinil.

[29] Správné stanovení nákladů dle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních přitom nemusí být vždy jednoduchou záležitostí. Nejvyšší správní soud ale především zdůrazňuje, že náležité vyčíslení a stanovení nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků není plně v dispozici správce daně, který bude v tomto směru často odkázán na součinnost třetích osob (jako dodavatelů služeb). Tak tomu je i v posuzovaném případě, kdy uskladnění realizoval skladovatel – třetí osoba odlišná od žalovaného. Správce daně tak nezná přesnou výši nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků, dokud mu není řádně vyúčtováno třetí osobou (skladovatelem). Tento proces nemusí být vždy bezproblémový, neboť může dojít např. k prodloužení skladovatele s vyúčtováním a fakturací, případně i ke sporu správce daně a skladovatele o konkrétní výši fakturovaných nákladů. Správce daně totiž musí dbát na to, aby účtované náklady nebyly nepřiměřené a odpovídaly smlouvám o skladování, které za tímto účelem se skladovatelé uzavírají.

[30] Nejvyšší správní soud je s ohledem na výše uvedené přesvědčen, že není možné považovat lhůtu uvedenou v § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních za lhůtu prekluzivní a přisvědčuje v tomto směru námitkám stěžovatele. V daném případě se jedná o lhůtu pořádkovou, jejímž účelem je, aby správce daně se stanovením nákladů neotálel a v přiměřené době postavil najisto, jaké náklady musí příslušný subjekt za skladování zajištěných výrobků do doby rozhodnutí o jejich propadnutí uhradit. Podle Nejvyššího správního soudu není logické, aby byla lhůta podle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních propadná a její uplynutí způsobilo, že se správce daně již nedomůže úhrady nákladů, které vznikly porušením právních povinností ze strany povinného subjektu, a ponese je tedy sám. Předmětná lhůta je stanovena správcem daně z důvodu efektivity a rychlosti řízení, aby v rámci řízení nevznikaly neopodstatněné průtahy. Tímto ustanovením získává konkrétní podobu obecná zásada rychlosti řízení vyjádřená v § 7 odst. 1 daňového řádu, v návaznosti na čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Porušení povinnosti konat předepsaným způsobem ve stanoveném časovém rámci nevede k prekluzi práva správce daně stanovit náklady podle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních, nýbrž k jiným právním následkům (např. odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem či možnost dotčeného subjektu domáhat se u příslušného správce daně odstranění průtahů; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2013, čj. 7 As 45/2013-20).

[31] Závěru krajského soudu o tom, že se v případě lhůty pro stanovení náhrady nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků jedná o lhůtu propadnou, nesvědčí ani důvodová zpráva k zákonu č. 331/2014 Sb., který § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních novelizoval (zákonodárce tímto prodloužil lhůtu pro stanovení náhrady nákladů z 60 na 120 dnů). K novelizovanému ustanovení § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních se totiž v této důvodové zprávě pouze uvádí, že „*k prodloužení doby, do níž může správce daně stanovit náhrady nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravního prostředku v řízení o zajištění těchto věcí, dochází z praktických důvodů, neboť mnohdy do 60 dnů nelze tyto náklady vyčísřit*“. Jak je patrné, ani důvodová zpráva k dotčenému ustanovení žádné právní důsledky nedodržení lhůty pro stanovení náhrady nákladů nepředpokládá. Totéž platí i pro důvodovou zprávu k zákonu č. 95/2011 Sb., kterým došlo mj. ke změně § 42 zákona o spotřebních daních a k vložení § 42a až § 42e do tohoto zákona. Zákonodárce se v této důvodové zprávě k právním důsledkům uplynutí předmětné lhůty či k její povaze nikterak nevyjadřuje (viz odůvodnění bodů 22 a 23 ve zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 95/2011 Sb.).

[32] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na nálezh Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, č. 39/2011 Sb. ÚS. Podle mínění Nejvyššího správního soudu je však odkaz na tento judikát nepřipadný, neboť se týkal prekluzivní lhůty pro vyměření daně a nikoli nákladů na uskladnění či jiných nákladů řízení, které by hradil daňový subjekt. Vyměřovací řízení nelze mechanicky srovnávat s postupem stanovení nákladů dle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních. Na náhradu nákladů za skladování zajištěných výrobků lze naopak pohlížet jako na zvláštní případ náhrady nákladů v daňovém řízení ve smyslu § 107 odst. 6 daňového řádu („*Uhradil-li správce daně náklady řízení vzniklé v důsledku nečinnosti nebo nesplnění povinnosti daňového subjektu, může uložit povinnost hradit tyto náklady daňovému subjektu a strhnout je přímo z osobního daňového účtu daňového subjektu; náklady řízení vzniklé společnému zástupci se přenášejí na zastoupené daňové subjekty společně a nerozdílně. Předepsaná náhrada nákladů řízení je splatná do 15 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.*“). V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že pro předepsání náhrady nákladů dle citovaného ustanovení daňového řádu nemá správce daně stanovenu žádnou zákonnou lhůtu, natož aby musel o jejich

uložení rozhodnout ve lhůtě prekluzivní (k tomu dále srov. § 182 odst. 4 a odst. 5 daňového řádu). Závěry týkající se povahy lhůty pro stanovení daně se tak v posuzovaném případě neuplatní, neboť institut náhrady nákladů podle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních je specifický a analogie s prekluzivní lhůtou podle § 148 daňového řádu (a na to navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu) zde není namístě.

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že lhůta 120 dní podle § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních je toliko lhůtou pořádkovou, jejíž nedodržení nemá pro správce daně za důsledek nemožnost stanovit náhradu nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků. Toto ustanovení výslovně nespojuje s uplynutím uvedené lhůty konkrétní právní důsledek spočívající v tom, že po jejím uplynutí již nelze něco nadále vykonat či činit. Takový důsledek přitom nelze podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dovodit ani výkladem dle účelu daného ustanovení, ani výkladem systematickým a *per analogiam* s § 107 odst. 6 daňového řádu ohledně náhrady nákladů ze strany daňového subjektu. Je zřejmé, že žalovaný stanovenou lhůtu v nyní posuzovaném případě nedodržel, to však samo o sobě nezakládá nezákonnost jeho rozhodnutí ve věci samé.

[34] Nejvyšší správní soud se pro úplnost vyjadřuje k námitce stěžovatele, podle které měl být v daném případě aplikován zákon o spotřebních daních ve znění účinném do dne 22. 6. 2012, který zakotvoval lhůtu pro stanovení náhrady nákladů za uskladnění zajištěných výrobků v délce 60 dnů. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu přisvědčuje názoru krajského soudu (viz bod 12 rozsudku krajského soudu). Ustanovení § 42e odst. 1 zákona o spotřebních daních bylo novelizováno již výše zmiňovaným zákonem č. 331/2014 Sb., který nabyl účinnosti (resp. jeho část týkající se změny zákona o spotřebních daních) dne 1. 1. 2015. Stěžovatel vydal žalobou napadené rozhodnutí dne 17. 9. 2015, tedy již po nabytí účinnosti předmětné novely zákona o spotřebních daních, která prodloužila lhůtu pro stanovení náhrady nákladů za uskladnění zajištěných vybraných výrobků z 60 na 120 dnů. Přechodná ustanovení zákona č. 331/2014 Sb. v této otázce nic relevantního nestanovují, stěžovatel byl proto při opětovném rozhodování o odvolání žalobkyně povinen postupovat podle právního stavu procesně-právní úpravy ke dni vydání jeho rozhodnutí. Uvedené nic nemění na posouzení věci, neboť stěžovatel nestihl ve věci pravomocně rozhodnout jak ve lhůtě 60 dnů, tak v později zákonem prodloužené lhůtě v délce 120 dní. Tato okolnost však bez dalšího nemá vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele, jak je vyloženo výše. (...)

3646

Daňové řízení: vyměření daně; úrok z neoprávněného jednání správce daně

k § 1 odst. 2, § 135 a násl., § 140 odst. 1, § 141 a násl., § 143 a § 254 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012

I. Skutečnost, že správce daně stanovil a vyměřil daň postupem dle § 140 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (aniž by daňovému subjektu oznámil výsledek vyměření daně platebním výměrem), sama o sobě nevyklučuje následnou možnou aplikaci § 254 odst. 1 téhož zákona (příznání úroku z neoprávněného jednání správce daně daňovému subjektu).

II. Vyměřovací (§ 135 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) a doměřovací řízení (§ 141 a násl. uvedeného zákona) nelze považovat za samostatná a oddělená dílčí řízení s odlišným předmětem; z hlediska § 1 odst. 2 téhož zákona tvoří jeden celek, tj. jedno nalézací daňové řízení, jehož cílem je správné stanovení daně.

III. Specifická povaha nástrojů, kterými daňový řád připouští možnost změny (zrušení) daně (§ 141 a § 143 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), neznamená, že v důsledku jejich použití se nemůže jednat o změnu rozhodnutí o stanovení daně ve smyslu § 254 téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, čj. 5 Afs 27/2017-45)

Prejudikatura: č. 1986/2010 Sb. NSS, č. 2134/2010 Sb. NSS, č. 3260/2015 Sb. NSS a č. 3398/2016 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Sev.en EC proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úrok z neoprávněného jednání správce daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně byla v letech 2011 a 2012 poplatníkem darovací daně z přidělených emisních povolenek dle § 7 a § 14a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Správce daně vyměřil žalobkyni darovací daň platebními výměry ze dne 27. 5. 2011 a ze dne 12. 9. 2012 postupem dle § 140 daňového řádu ve výši 298 722 366 Kč, resp. 172 304 990 Kč. Žalobkyně daň v plné výši uhradila.

Dne 20. 3. 2014 podala žalobkyně dodatečná daňová přiznání, v nichž uvedla celkovou hodnotu bezúplatně nabytých povolenek na emise skleníkových plynů v roce 2011, resp. 2012 ve výši 0 a specifikovala důvody pro podání dodatečného daňového přiznání. Správce daně platebními výměry ze dne 21. 8. 2014 doměřil rozdíl oproti poslední známé dani ve výši 0 Kč. Neakceptoval důvody pro snížení daně předestřené žalobkyní, resp. se jimi blíže nezabýval a sdělil, že nadále trvá na svém stanovisku, a ponechal daň v původní výši. Nelze pominout, že v době, kdy žalobkyně dodatečná daňová přiznání podala a správce daně vedl doměřovací řízení, již probíhalo řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem EU, kterou Nejvyšší správní soud v totožné věci (soulad vnitrostátní úpravy daně darovací v případě prodeje emisních povolenek s evropským právem) předložil. Tato skutečnost musela být daňové správě známa, neboť předkládající usnesení jakož i položenou otázku a podrobný popis Soudnímu dvoru EU předkládané věci skutkově i právně zcela totožné s věcí žalobkyně a důvody předložení měla k dispozici ve věci vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Afs 6/2013, ve věci ŠKO-ENERGO, v níž byla rovněž žalovanou stranou.

Rozhodnutími žalovaného ze dne 26. 10. 2015 byly dodatečné platební výměry v odvolacím řízení změněny a žalobkyni bylo v odvolacích námitkách vyhověno, přičemž jí vznikl přeplatek ve výši 351 034 110 Kč.

Dne 6. 11. 2015 obdržel správce daně podání žalobkyně ze dne 5. 11. 2015 označené jako „*upozornění ohledně povinnosti vrátit přeplatek na dani darovací včetně úroků*“. Toto podání správce daně bez dalšího posoudil jako žádost o vrácení přeplatku. Žádosti o vrácení přeplatku ve výši 351 034 110 Kč správce daně vyhověl a vydal rozhodnutí dle § 155 daňového řádu. Přeplatek byl vrácen na účet žalobkyně dne 13. 11. 2015. O úroku správce daně nerozhodoval, resp. v odůvodnění rozhodnutí o přeplatku pouze uvedl, že úrok z neoprávněného jednání správce daně nemůže být žalobkyni poukázán, neboť správce daně se nenachází v režimu § 254 daňového řádu. Současně správce daně sdělil, proč postupoval při vrácení přeplatku dle § 155, a nikoli dle § 254 daňového řádu.

Proti tomuto rozhodnutí o přeplatku podala žalobkyně dne 26. 11. 2015 odvolání, v němž namítala nezákonnost vydaných platebních výměrů a dodatečných platebních výměrů pro rozpor s právem EU. Správce daně měl podle ní při vrácení přeplatku postupovat dle § 254 odst. 4 daňového řádu a vrátit přeplatek bez žádosti do 15 dnů a současně měl žalobkyni přiznat úrok dle odst. 1 téhož ustanovení. Podle § 155 odst. 3 daňového řádu postupoval správce daně proto nezákonně, resp. svévolně podání žalobkyně překvalifikoval. Současně v odvolání žalobkyně namítala nesprávnost závěru správce daně, který konstatoval, že na přeplatek nelze aplikovat § 254 daňového řádu, neboť daň darovací nebyla žalobkyní uhrazena na základě dodatečných platebních výměrů, ale pouze na základě konkludentně vydaných platebních výměrů. Jinými slovy dodatečné platební výměry nejsou rozhodnutím o stanovení daně ve smyslu § 254 daňového řádu. Tvrdila, že dodatečné platební výměry tvoří s původními platebními výměry jeden celek vydaný v rámci řízení v I. stupni, kterým je stanovena jediná daňová povinnost za jedno zdaňovací období, a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 80/2004-72 konstatovala, že pod pojmem vyměření daně je zahrnuto i doměření daně.

Žalovaný odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 27. 5. 2016 zamítl, neboť dle jeho názoru nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro postup dle § 254 odst. 1 daňového řádu (přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně), jelikož daň nebyla uhrazena na základě rozhodnutí nebo v souvislosti s těmito rozhodnutími, která by byla v odvolacím řízení změněna, nýbrž na základě platebních výměrů, proti kterým odvolání podáno nebylo (a ani být podáno nemohlo, neboť platební výměry byly vydány postupem dle § 140 daňového řádu). Proto dle žalovaného správce daně správně posoudil podání ze dne 5. 11. 2015 označené jako „*upozornění ohledně povinnosti vrátit přeplatek na dani darovací včetně úroků*“ jako žádost o vrácení přeplatku na dani darovací dle § 155 daňového řádu, a přeplatek vrátil ve lhůtě dle § 155 odst. 3 daňového řádu, tj. do 30 dnů od podání žádosti.

Žalobkyně podala paralelně proti postupu správce daně (který fakticky spočíval ve vydání výše uvedeného rozhodnutí o přeplatku) rovněž námitky, které se obsahově shodovaly s argumenty, které uplatnila v odvolání proti rozhodnutí o přeplatku. Dále navrhla, aby správce daně předepsal úrok z přeplatku v důsledku nezákonného úředního postupu, aby správce daně ve vztahu k přeplatku konstatoval, že přeplatek byl vrácen a úrok připsán dle § 254 odst. 3 a 4 daňového řádu, a na závěr požadovala úhradu úroku z prodlení ze včas neuhrazené částky úroku za období od 14. 11. 2015. Správce daně námitky zamítl, přitom uvedl důvody, pro které nelze postupovat dle § 254 daňového řádu. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 5. 2016.

Žalobkyně podala žalobu jak proti rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí o přeplatku, tak proti rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí o námitce.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích obě žaloby zamítl rozhodnutími ze dne 30. 11. 2016, čj. 52 Af 46/2016-45 a čj. 52 Af 47/2016-43. V obou případech (s totožným odůvodněním rozsudku) nepřisvědčil žalobkyni v žalobních námitkách, které se obsahově překrývaly, a přisvědčil názoru žalovaného, že nebyly naplněny podmínky pro vrácení přeplatku, jakož i pro připsání úroku dle § 254 daňového řádu

Krajský soud konstatoval, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2015, čj. 2 Afs 140/2015–70, že podmínkou pro vznik nároku daňového subjektu na úrok z neoprávněného jednání správce je zrušení, změna nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně, pokud k němu došlo pro nezákonnost nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně.

Dle krajského soudu doměřovací řízení není ve vztahu k vyměřovacímu řízení řízením přezkumným, v němž by byla formálně měněna či rušena dosavadní rozhodnutí o stanovení daně a autoritativně konstatována jejich nezákonnost. Za zásadní soud považoval, že žalobkyně uhradila daň na základě platebních výměrů, kterými byla daň vyměřena v souladu s jejími vlastními tvrzeními dle § 140 daňového řádu. Tyto platební výměry nebyly dosud přezkumnou autoritou formálně změněny či zrušeny v řízení, v němž by byla konstatována jejich nezákonnost. Nebyla a není proto splněna zákonem stanovená podmínka pro vznik nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně, a to podmínka, že daň byla uhrazena na základě rozhodnutí (nebo v souvislosti s ním), které bylo zrušeno, změněno z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně. Krajský soud konstatoval, že samotná materiální změna platebních výměrů rozhodnutími vydanými v doměřovacím řízení (důsledek koncepce jednotnosti daňového řízení) nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně nezakládá, neboť jak je zdůrazněno v důvodové zprávě k § 254 daňového řádu, „*nepostačí jakékoli zrušení či změna rozhodnutí, ale musí k němu dojít v souvislosti s konstatací nezákonnosti původního rozhodnutí, která je způsobena pochybením na straně správce daně (ať už konáním, či nekonáním)*“.

Krajský soud uvedl, že platební výměry, jimiž byla daň původně vyměřena, nebylo možno považovat za nezákonné či vydané na základě nesprávného úředního postupu, neboť správce daně bezvýhradně akceptoval tvrzení žalobkyně, resp. údaje o základu daně a dani. Při tomto stanovení daně nedošlo a ani nemohlo dojít k jakékoli nezákonnosti. To bylo dáno již z povahy rozhodnutí vydávaného podle § 140 daňového řádu. Zde správce daně daň žádným způsobem nezkontroluje, nehodnotí, neposuzuje zákonnost výše základu daně, daně a jejich právního a skutkového základu. Nelze proto dovozovat, že by tento typ rozhodnutí mohl být stížen nezákonností, ani to, že by jí bylo možno přičítat správci daně. Krajský soud přitom odkázal mimo jiné na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 Afs 94/2014–53.

Krajský soud dospěl v případě obou žalob k závěru, že nebyly zjevně splněny zákonem stanovené podmínky pro vznik nároku na přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 1 daňového řádu, a proto nebylo možno postupovat dle § 254 odst. 3 a 4 daňového řádu. Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudkům krajského soudu kasační stížnosti, v nichž namítala, že jí v důsledku změny dodatečných platebních výměrů vznikl nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně z přeplatku na dani darovací. Dle stěžovatelky vyměřovací a doměřovací řízení materiálně představují jeden celek (rozhodnutí o stanovení daně). Ke změně výše daně vyměřené platebními výměry a dodatečnými platebními výměry došlo v důsledku rozhodnutí o odvolání. Jednalo se tedy o změnu rozhodnutí o stanovení daně.

Dle stěžovatelky dodatečný platební výměr materiálně mění platební výměr, protože konečná daňová povinnost je dána součtem daňové povinnosti stanovené v platebním výměru a daňové povinnosti stanovené v dodatečném platebním výměru. Daňové řízení je zcela jasně řízením jednotným, to ostatně kvituje i krajský soud, který výslovně v odstavci 13 uvádí: „*Samotná materiální změna platebních výměrů rozhodnutími vydanými v doměřovacím řízení.*“ Stěžovatelka poukázala i na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 170/2015-28, v němž soud konstatoval mimo jiné: „*Nalézací řízení je zpravidla ukončeno formálně právní mocí rozhodnutí o stanovení daně. Materiálně lze jeho konec vymezit okamžikem, kdy se poslední známá daň stává konečnou a nelze ji již změnit [...]. V této rovině není pochyb o tom, že zpravidla v případě nesprávného vyměření, resp. doměření daně, lze předvídat zavinění správce daně, v důsledku čehož vznikne zaviněný přeplatek.*“ Z uvedeného pak stěžovatelka dovodila, že platební výměry byly spolu s dodatečnými platebními výměry změněny jako celek. Naopak výklad krajského soudu by mohl vést ke kurióznímu závěru: ačkoli je rozhodnutí o stanovení daně jeden celek, jedna jeho dílčí část (platební výměr) může být zákonná, zatímco druhá část (dodatečný platební výměr) může být nezákonná.

Krajský soud přistoupil dle stěžovatelky ke zcela formalistickému výkladu § 254 daňového řádu, aniž by bral v potaz ekonomickou podstatu úroku z neoprávněného jednání správce daně. Stěžovatelka konstatovala, že z dílce § 254 daňového řádu, ale ani z komentářové literatury nevyplývá potřeba zásahu „*přezkumné autority*“ pro naplnění změny rozhodnutí. Závěry, k nimž krajský soud ohledně interpretace § 254 daňového řádu dospěl, mívá přímo proti účelu právní úpravy. Krajský soud zcela nepřipustně dotvrá právo, pokud právní nárok stěžovatelky podmiňuje skutečnostmi, které zákon ani praxe nepředpokládají. Nicméně i pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že koncept „*přezkumné autority*“ z právních předpisů opravdu vyplývá, tak by touto autoritou byl nepochybně žalovaný, který vydal rozhodnutí o odvolání.

Stěžovatelka na rozdíl od krajského soudu tvrdila, že stanovení daně postupem dle § 140 daňového řádu není na překážku přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně. Poukazovala přitom na komentářovou literaturu, která uvádí, že správce daně je povinen před stanovením daně provést šetření, a pokud zjistí, že tvrzená daň neodpovídá daňové povinnosti, stanoví výslednou daň zákonem předvídaným způsobem sám s tím, že rozdíl mezi částkou tvrzenou a částkou zjištěnou v rozhodnutí vyznačí. Nelze tedy přijmout závěr o bezvýhradné akceptaci daňového přiznání správcem daně.

Stěžovatelka měla dále za to, že správce daně, potažmo žalovaný postupovali chybně, pokud její podání ze dne 5. 11. 2015 posoudili výlučně podle § 155 odst. 3 daňového řádu jako žádost o vrácení přeplatku. Stěžovatelka však výslovně uvedla, že žádá o vrácení přeplatku a rovněž o připsání úroku z neoprávněného jednání správce daně. Správce daně měl po vydání rozhodnutí o odvolání postupovat podle § 254 odst. 3 a 4 daňového řádu a byl povinen stěžovatelce připsat úrok ve lhůtě 15 dnů ode dne účinnosti rozhodnutí o odvolání.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasačním stížnostem ztotožnil s postupem krajského soudu, poukázal na vymezení a oddělitelnost jednotlivých dílčích daňových řízení v daňovém řádu a konstatoval, že ve fázi nalézací, jejímž cílem je stanovení daně, mohou být vedena až tři dílčí řízení, a to vyměřovací, doměřovací a řízení o opravných prostředcích. Každé z nich je upraveno v jednotlivých ustanoveních daňového řádu. Vyměřovací a doměřovací řízení jsou samostatnými řízeními s rozdílným předmětem a společně mají pouze to, že jejich cílem je stanovení daně.

Dle žalovaného nelze akceptovat výklad stěžovatelky, že by výsledkem doměřovacího řízení bylo měněno nebo rušeno rozhodnutí vydané ve vyměřovacím řízení. Doměřovací řízení nelze ani považovat za formu opravného či dozorčího prostředku. Žalovaný taktéž nesouhlasil se stěžovatelkou, že v doměřovacím řízení dochází ke změně platebního výměru a že se materiálně jedná o jedno řízení. Z § 134 daňového řádu ani neplyne, že by rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích daňového řízení tvořila jeden celek. Co se týče úroku z neoprávněného jednání správce daně, poukázal žalovaný na to, že stěžovatelkou provedená úhrada daně byla zcela ve shodě s údaji, které sama uvedla. Dle žalovaného by akceptace výkladu stěžovatelky byla nepřipustným rozšiřováním zákonných podmínek nad rámec § 254 daňového řádu.

Závěrem poukázal žalovaný na to, že institut úroku z neoprávněného jednání správce daně nemá řešit napravo všech možných nežádoucích situací, které jsou důsledkem např. nesprávného úředního postupu nebo vznikly jako nepřímý důsledek nezákonného rozhodnutí. Obecně je možnost přiznání náhrady škody upravena

zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, a pokud stěžovatelce vznikla škoda, není omezena v možnosti uplatňovat náhradu škody dle uvedeného předpisu.

Nejvyšší správní soud rozsudky Krajského soudu v Hradci králové – pobočky v Pardubicích a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [34] Krajský soud (shodně s žalovaným) za zásadní považoval, že stěžovatelka uhradila daň na základě platebních výměrů, kterými byla daň vyměřena v souladu s jejími vlastními tvrzeními dle § 140 daňového řádu. Tento postup již ze své podstaty dle krajského soudu vylučuje možnost vzniku přeplatku zaviněním správce daně. Tento závěr považuje Nejvyšší správní soud přinejmenším za zkratkovitý, neodůvodněný a nepřesvědčivý. Za nesprávný a nepřiléhavý považuje přitom odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 94/2014-53, č. 3260/2015 Sb. NSS, z něhož krajský soud své závěry dovozuje, přitom však odhlíží od zcela jiného skutkového stavu věci. V tam uvedené věci sice rovněž došlo v odvolacím řízení ke změně výše stanovené daně oproti dani přiznané v daňovém přiznání samotnou stěžovatelkou (daň byla vyměřena postupem dle § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), avšak za zcela jiných okolností; konkrétně na základě zásadního doplňování skutkového stavu, stěžovatelka až v rámci daňové kontroly uvedla skutková zjištění, která nebyla obsahem daňového přiznání. Nejvyšší správní soud tak ze zcela jiných důvodů dospěl k závěru, že stěžovatelce úrok dle § 254 daňového řádu nenáleží. V projednávané věci však o skutkovém stavu není žádný spor a jedná se výlučně o otázku právního posouzení, konkrétně, zda správní orgány při zjištěném a nesporném skutkovém stavu (z podaného daňového přiznání jasně vyplývalo, co je zde předmětem daně) postupovaly v souladu se zákonem a stanovily daň ve správné (zákonné) výši.

[35] Daňová povinnost je specifickým druhem určité právní povinnosti, která má svůj základ v hmotněprávním předpise (daňová povinnost vzniká např. okamžikem převodu, prodeje, dosažením příjmu atd.). Má svůj aspekt jak v rovině nalézací (daň tvrdit), tak i v rovině platební (daň zaplatit). Daňová povinnost tedy obecně vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající. Daň je oproti tomu částka číselně odražející daňovou povinnost, kterou je povinen daňový subjekt odvést do veřejného rozpočtu. Aby mohla být daň vyměřena, je nutno ji nejdříve stanovit. Kromě daně stanovené zná daňový řád ještě termín tvrzená daň, tj. daň, kterou uvedl daňový subjekt v daňovém přiznání. Z hlediska časové posloupnosti lze hovořit tedy o dani tvrzené – stanovené – vyměřené (dále popř. doměřené). Ke stanovení daně dochází v rámci nalézacího řízení, jehož výsledkem je vždy vydání rozhodnutí, tj. platebního výměru. Jak již bylo uvedeno výše, za správné stanovení daně je odpovědný správce daně; pouze správce daně, nikoli daňový subjekt, je rovněž tím, kdo je nadán veřejnou mocí autoritativně daň (v zákoně výši) vyměřit. Na tom nic nemění ani povinnost, kterou daňový řád v § 135 odst. 2 daňovému subjektu ukládá: „*Daňový subjekt je povinen v řádném daňovém tvrzení sám vyčíslit daň a uvést předepsané údaje, jakož i další okolnosti rozhodné pro vyměření daně.*“ Pokud tak daňový subjekt neučiní, nelze vinit správce daně ze vzniku případného přeplatku, a podmínky pro postup dle § 254 daňového řádu zpravidla nebudou naplněny.

[36] Vyměření daně je úkon správce daně, kterým je stvrzen základ daně a vyčíslena daň, popřípadě daňový odpočet, daňová ztráta či jiný způsob zdanění. Rozhodnutím (platebním výměrem) správce daně buď akceptuje tvrzení daňového subjektu v případě, že dospěje ke zjištění, že toto tvrzení odpovídá podle míry poznání v daném okamžiku jeho skutečné daňové povinnosti, anebo pokud na základě provedených zjištění správce daně zjistí, že tvrzená daň neodpovídá daňové povinnosti daného daňového subjektu, stanoví výslednou daň odlišně.

[37] Podle § 140 odst. 1 daňového řádu „[n]eodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; to neplatí, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností. Platební výměr správce daně založí do spisu.“ Podle odstavce 2 „[z]a den doručení platebního výměru daňovému subjektu se považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání nebo vyúčtování, a bylo-li daňové přiznání nebo vyúčtování podáno opožděně, den, kdy došlo správci daně“. Daňový řád tedy zachovává období tzv. „*konkludentního*“ vyměření daně pro případ, kdy správce daně akceptuje daň tvrzenou

daňovým subjektem (viz dříve § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků). Nadále platí, že nemusí v takovém případě zasílat daňovému subjektu platební výměr, musí jej však již vždy vyhotovit.

[38] Nejvyšší správní soud k otázce konkludentního vyměření a aplikaci § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Afs 3/2008-81, mimo jiné konstatoval: „*Konkludentnímu vyměření, resp. závěru o tom, zda se vyměřená daň odchyľuje od daně uvedené v příznání, či nikoli, musí totiž předcházet právě úvaha správce daně. Stav obdobný fikci je podmíněn kvalifikovaným konáním či nekonáním správce daně.*“ V usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2010, čj. 5 Afs 92/2008–147, č. 2137/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dále uvedl: „*S ohledem na ekonomii a rychlost daňového řízení je zcela legitimní, aby zákon umožňoval pravidelně vyměřovat daň jen na základě daňového příznání a bez vydání formálního rozhodnutí správcem daně a aby zároveň v podobě možnosti uplatnění kontrolních postupů za zákonem stanovených podmínek existovaly prostředky, jimiž správce daně ověří, že daňový subjekt svoji povinnost splnil řádně, a které již jen svoji samotnou existenci budou působit jako motivace k řádnému plnění daňových povinností a prevence krácení daně. Na druhé straně, pokud zákonodárce takový způsob vyměření zavede, je nutno jej vykládat a aplikovat tak, aby byly šetřeny zásady spravedlivého procesu a chráněna právní jistota daňového subjektu. Je tedy třeba, aby se daňovému subjektu dostalo či přinejmenším na základě jeho jednoduchého úkonu mohlo dostat rychle informace o tom, jak správce daně jeho daňové příznání hodnotí, a zda tedy má daňovou povinnost za správně stanovenou, anebo zda ji hodlá podrobit důkladnějšímu prověření.*“

[39] Z výše uvedené judikatury, byť se týkala aplikace § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků, je zjevné, že ke stanovení a vyměření daně postupem dle § 140 daňového řádu (jehož textace je shodná se zněním § 46 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků a jediný rozdíl je v povinnosti vyhotovit platební výměr) nemůže správce daně přistoupit automaticky a bez provedení jakékoli úvahy o tom, zda údaje v daňovém příznání uvedené, resp. daň zde vyčíslenou, lze bez dalšího akceptovat a takto vyměřit, tedy mít za to, že daň se neodchyľuje. Nelze proto souhlasit s názorem krajského soudu, že „*správce daně daň žádným způsobem nezkontroluje, nezhodnotí, neposuzuje zákonnost výše základu daně, daně a jejich právního a skutkového základu. Nelze proto dovozovat, že by tento typ rozhodnutí mohl být stížen nezákonností, ani to, že by ji bylo možno přičítat správcí daně.*“

[40] Skutečnost, že správce daně stanoví a vyměří daň postupem dle § 140 daňového řádu, při respektování cíle správy daní, tak, jak je stanoven v § 1 odst. 2 daňového řádu a v základních zásadách správy daní, dle názoru Nejvyššího správního soudu nevyklučuje následnou možnou aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu v případě vzniku přeplatku v důsledku pozdějšího (nižšího) doměření daně správcem daně.

[41] Za vznik přeplatku při aplikaci § 140 odst. 1 daňového řádu správcem daně nebude možno zpravidla vinit v případě, kdy daňový subjekt v daňovém příznání neuvede veškeré údaje rozhodné pro správné stanovení daně; např. předmět daně řádně nespecifikuje, neuplatní si veškeré výdaje či výhody a odčitatelné položky, a učiní tak až následně například v dodatečném daňovém příznání nebo při daňové kontrole. Přeplatek, který v takovém případě následně vznikne v důsledku skutkových změn, resp. následně prováděného dokazování, nelze přičítat nesprávnému postupu správce daně, který by odůvodňoval aplikaci § 254 daňového řádu.

[42] Již ne tak zcela jednoznačný závěr však lze učinit v případě nesprávného právního posouzení skutečností rozhodných pro správné stanovení daně v daňovém tvrzení daňovým subjektem uvedených. Za správnou aplikaci právního předpisu a výběr daně ve správné, tj. v zákonné výši, je odpovědný správce daně. Jak již bylo uvedeno výše, vyměření daně správcem daně stvrzuje výši daně, která náleží státu a o kterou se snižuje (má snížit) majetek daňového subjektu. Z tohoto pohledu nemůže být rozhodné, jakým způsobem či postupem, či v jakém „*dílčím*“ daňovém řízení tak správce daně učiní; rozhodné je pouze, zda postupoval při stanovení výše daně, kterou lze po daňovém subjektu požadovat, *lege artis*.

[43] Pokud např. daňový subjekt v daňovém příznání uvede jako příjem ke zdanění půjčku či úvěr či jiný příjem, který není předmětem daně, či uvede příjem od daně osvobozený, který současně zdaní a odvede z takového plnění daň, nelze akceptovat postup správce daně, který bez dalšího takové příznání, které zjevně obsahuje skutečnosti nezakládající vznik daňové povinnosti, stvrdí postupem dle § 140 daňového řádu a setrvá na tom, že daňový subjekt stíhá zákonná daňová povinnost, a ten po právu uhradil daň. Pokud zákonodárce takový způsob vyměření daně zavedl, je nutno jej aplikovat tak, aby byly šetřeny zásady spravedlivého procesu, zásadu zákonnosti

nevyjímaje. Jinými slovy, pokud správce daně podrobí dani příjem, který dani nepodléhá, nebo bez dalšího setrvá na daňovým subjektem odvedené dani z takového plnění, lze konstatovat, že se na vzniku přeplatku podílí. (...)

[47] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že k tomu, aby byla naplněna podmínka, podle níž daňovému subjektu úrok dle § 254 daňového řádu náleží, nepostačí jakékoli zrušení či změna rozhodnutí, ale musí k němu dojít v souvislosti s autoritativním konstatováním nezákonnosti původního rozhodnutí, která je způsobena pochybením na straně správce daně. Pokud však krajský soud argumentuje tím, že platební výměry nebyly dosud „*přezkumnou autoritou*“ formálně změněny či zrušeny v řízení, v němž by byla konstatována jejich nezákonnost, a nebyla proto splněna zákonem stanovená podmínka pro vznik nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně, není zřejmé, z čeho tak dovozuje. Rozhodnutími žalovaného ze dne 26. 10. 2015 byly dodatečné platební výměry změněny a stěžovatelce bylo vyhověno; vznikl jí přeplatek ve výši 351 034 110 Kč. Postrádal-li krajský soud jakoukoli „*přezkumnou autoritu*“, nepochybně jí byl žalovaný. Nutno však připomenout, že ke změně původně nesprávně vyměřené daně měl přistoupit správce daně již v řízení doměřovacím; i v tomto řízení se bezesporu jedná o vrchnostenský „*autoritativní*“ úkon správce daně. O tom, že by ke změně mělo docházet pouze v přezkumném řízení, daňový řád nic neříká.

[48] Přiznáním úroku je postihováno negativní jednání (nezákonný postup) správce daně v rovině nalézací při stanovení daně; není přitom rozhodné, jakým způsobem či postupem, či v jakém „*dílčím*“ daňovém řízení (vyměřovacím či doměřovacím) tak správce daně učiní; rozhodné je pouze, zda při stanovení daně postupoval *lege artis*. Neobstojí tak názor žalovaného, považmo krajského soudu, že rozhodnutím žalovaného byly zrušeny dodatečné platební výměry, kterými fakticky nebyla žádná daň stěžovatelce vyměřena a předepsána k úhradě, neboť tato byla stanovena ve výši nula, a že daň byla stanovena již v řízení vyměřovacím, a to na základě údajů uvedené stěžovatelkou. Ve věci je podstatné, že správce daně na původně nesprávně stanovené dani setrval. Nejvyšší správní soud nevidí rozdíl v tom, zda správce daně daň nesprávně vyměří či zda setrvá (v doměřovacím řízení) na dani daňovým subjektem nesprávně (v řádném daňovém přiznání) uvedené a uhrazené. V obou případech totiž dochází k nezákonnému odčerpání majetku daňového subjektu v podobě plnění (daně) ve výši, k němuž ze zákona není povinen, popř. mu daňová povinnost nevznikne vůbec.

[49] Účel daňového řízení lze vymezit shodně s cílem správy daní, tj. správně zjistit a stanovit daň a zabezpečit její úhradu. Zákon nevynechává výslovně začátek daňového řízení, ale stanoví pouze jeho konec – tj. splnění daňové povinnosti. Předmět daňového řízení se posuzuje vždy samostatně, a to zpravidla každé zdaňovací období, popř. každá jednotlivá skutečnost zakládající vznik daňové povinnosti (u jednorázových daní). Každé zdaňovací období je *de facto* jedním daňovým řízením, které se může skládat z řízení vyměřovacího a řízení doměřovacího (přitom není vyloučeno ani vydání několika dodatečných platebních výměrů za jedno zdaňovací období při dodržení zákonných limitů). Nelze proto přisvědčit žalovanému a krajskému soudu, pokud dovozují, že vyměřovací a doměřovací řízení jsou samostatnými řízeními s rozdílným předmětem.

[50] Skutečnost, že daňový řád (oproti zákonu o správě daní a poplatků) rozděluje daňové řízení do několika možných dílčích řízení, nic nemění na účelu a povaze daňového řízení. Daňové řízení trvá po celou dobu existence daňové povinnosti, tedy po dobu, po kterou lze daň stanovit (vyměřit a doměřit, a to i opakovaně) a vybrat. Nejvyšší správní soud nemůže přesvědčit úvahám žalovaného, jakož i krajského soudu, pokud vycházejí z předpokladů oddělitelnosti a samostatnosti jednotlivých dílčích řízení. Nalézací řízení, v němž dochází ke stanovení daně, zahrnuje jak řízení vyměřovací, tak řízení doměřovací, obě řízení směřují ke správnému stanovení daně (jedné daně za jedno zdaňovací období). Základem pro správné zjištění a stanovení daně je tedy jak řádné daňové tvrzení, tak i dodatečné daňové tvrzení podané daňovým subjektem. Nalézací řízení (tj. řízení vyměřovací i doměřovací) je ukončeno formálně právní mocí rozhodnutí o stanovení daně, materiálně lze jeho konec vymezit okamžikem, kdy se poslední známá daň stává konečnou a nelze ji již změnit, tj. uplynutím lhůty pro stanovení daně. Podle § 141 odst. 1 daňového řádu poslední známá daň je výsledná daň, jak byla správcem daně dosud pravomocně stanovena v dosavadním průběhu daňového řízení o této dani; zákon přitom nikterak nerozlišuje, v jakém dílčím řízení se tak stalo.

[51] Lze tak uzavřít, že z hlediska správného stanovení daně tvoří obě dílčí řízení jeden celek; je třeba vycházet především z toho, že správce daně stanoví daň za jedno zdaňovací období. Nic na tom nemění, je-li daň stanovena v součtu několika platebními výměry (resp. platebním a několika dodatečnými platebními výměry).

[52] V daňovém řízení se v případě doměření daně neuplatní překážka *rei iudicatae* typická pro správní řízení obecně. Právní moc dosavadních rozhodnutí o stanovení daně není jejím doměření na překážku, možnost doměření daně je limitována pouze uplynutím lhůty pro stanovení daně (§ 148); platí samozřejmě i limity daně např. v rámci jednotlivých postupů – viz přípustnost opakované kontroly (viz § 85 odst. 5 daňového řádu). Jedná se o specifický postup výlučný pro daňový proces, kdy se po pravomocném rozhodnutí ve věci předpokládá ještě možnost nového rozhodnutí o případném zjištěném rozdílu daně. Kterýkoli později vydaný (dodatečný) platební výměr neruší platební výměry předchozí a neruší původně stanovenou daň, resp. nestanoví opět daňovou povinnost novou, ale pouze mění (v součtu) její výši.

[53] Nelze proto vycházet při posouzení důvodu vzniku přeplatku a případné aplikace § 254 daňového řádu pouze z faktu že daň byla stanovena toliko výlučně platebním výměrem, resp. postupem dle § 140 daňového řádu, nikoli však již dodatečným platebním výměrem. Byla-li dodatečným platebním výměrem stanovena daň ve výši 0, v součtu s původním stanovením daně, stěžovatelka uhradila nepochybně na dani více, než činila jeho zákonná povinnost. Argument, že žalovaný zrušil pouze dodatečný platební výměr, nikoli platební výměr, proto neobstojí, neboť daň nebyla stanovena v zákonné výši.

[54] Pro závěr o tom, zda daňovému subjektu náleží úrok dle § 254 daňového řádu z důvodu pochybení správce daně, je rozhodné pouze to, zda ke vzniku přeplatku došlo z důvodu nezákonnosti nebo nesprávného úředního postupu správce daně, nikoli již však nutně to, v jakém dílčím daňovém řízení se správce daně nezákonnosti dopustil. Dle § 254 odst. 1 daňového řádu „[d]ojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena **na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím.**“

[55] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit žalovanému v tvrzení, že v rozhodnutí o přeplatku nelze posuzovat zákonnost samotného stanovení daně. V obecné rovině s ním lze jistě souhlasit; nicméně právě okolnosti a postup správce daně při stanovení daně a jejím vyměření (doměření) jsou významné pro posouzení „*míry zavinění*“ správce daně za vznik přeplatku. Je třeba konstatovat, že jakkoli daňový řád již nepracuje s pojmem zaviněný přeplatek, jeho podstata tak, jak vyplývala z § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků, je stejná. Daňový řád zachoval svou povahou oba instituty obsažené v § 64 odst. 4, resp. 6 zákona o správě daní a poplatků; povinnost uhradit úrok z přeplatku pro případ, že správce daně přeplatek nevrátí ve stanovené lhůtě, zakotvil v § 155; úrok ze zaviněného přeplatku, resp. úrok z neoprávněného jednání správce daně, je zařazen v části zákona upravující následky porušení povinností při správě daně v § 254.

[56] Pokud úrok z prodlení je stanoven jako ekonomická náhrada za nedoplatky peněžních prostředků na daních, které musí veřejné rozpočty získávat z jiných zdrojů (viz § 252 daňového řádu), shodnou optikou je třeba nahlížet na úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě rozhodnutí o stanovení daně, jež bylo později zrušeno, změněno či prohlášeno nicotným z důvodu nezákonnosti nebo nesprávného úředního postupu správce daně. Úrok by měl daňovému subjektu nahrazovat újmu spočívající v nemožnosti nakládat s finančními prostředky v důsledku nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu správce daně. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 Afs 94/2014–53, č. 3260/2016 Sb. NSS, „*smyslem úroku je satisfakce osobám, které byly z titulu nezákonných rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu povinny uhradit finanční částky, které by jinak, nebýt nezákonného rozhodnutí, hradit nemusely.*“

[57] Je třeba konstatovat, že daňový řád v § 254 odst. 1 nerozlišuje mezi zrušením a změnou rozhodnutí o stanovení daně. Nerozlišuje ani způsob či procesní prostředek, jakým např. ke změně výše daně dojde; zda v průběhu řízení doměřovacího, odvolacího či v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku; tedy ani to, jaká, jak uvádí krajský soud, „*přezkumná autorita*“ poslední změnu daně provede. Zatímco v případě zrušení jí bude zpravidla odvolací orgán, v případě změny to může být i samotný správce daně, který se nezákonnosti dopustí při vyměření, resp. či doměření daně. Daňový řád obsahuje oproti správnímu řádu zcela zvláštní procesní instrumenty, jimiž může docílit změny stanovené a vyměřené daně (srov. § 141, § 143 daňového řádu). Argumentace krajského soudu, že doměřovací řízení není přezkumným řízením k řízení vyměřovacímu, o čemž nelze pochybovat, je tak zcela nepřipadná. Jak již bylo uvedeno výše, daňové řízení trvá po celou dobu existence daňové povinnosti, tedy po dobu, po kterou lze daň stanovit (tedy vyměřit nebo doměřit). I když existuje rozhodnutí,

kteří nabylo formálně právní moci, daňový subjekt i správce daně mohou činit další zákonem předjímané úkony k nalezení změny poslední známé daně, a tedy k zahájení a provedení dalšího dílčího řízení vedeného za účelem doměření daně (dílčí řízení v rámci řízení nalézacího přitom tvoří materiálně jeden celek, a jak bylo uvedeno výše, jejich cílem je správné stanovení daně za příslušné zdaňovací období). Existence možnosti doměřit daň je ve vztahu k obecným opravným prostředkům specifickým nástrojem, jímž lze změnit (doplnit) výsledek již pravomocně ukončeného (dílčího) řízení [viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2016, čj. 6 Afs 79/2015–39, č. 3398/2016 Sb. NSS]. Jejich specifická povaha sama o sobě neznámená, že v důsledku jejich použití se nemůže jednat o změnu rozhodnutí ve smyslu § 254 daňového řádu. (...)

3647

Věřejné zakázky: odvod za porušení rozpočtové kázně

Daňové řízení: předběžná otázka

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

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o deliktu spáchaném na úseku zadávání veřejných zakázek není ve vztahu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně závazným rozhodnutím o předběžné otázce ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Jeho zrušení nemůže být samo o sobě důvodem pro obnovu řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, čj. 6 Afs 281/2016-86)

Věc: Akciová společnost Krajská zdravotní proti Ministerstvu financí o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad dne 10. 7. 2012 vyměřil žalobkyni pět rozhodnutími (dále jen „platební výměry“) odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „rozpočtová pravidla ÚR“), v souvislosti s čerpáním dotace (jednotlivě ve vztahu k nemocnici Děčín, nemocnici Chomutov, nemocnici Most, nemocnici Teplice a Masarykově nemocnici v Ústí nad Labem). Tyto platební výměry potvrdil žalovaný v odvolacím řízení rozhodnutími ze dne 16. 1. 2013. Žalobkyně v odvolání proti platebním výměrům tvrdila, že jediným důvodem pro vydání platebních výměrů bylo vydání rozhodnutí o správním deliktu stěžovatelky Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 4. 2011 (dále jen „ÚOHS“), které předseda ÚOHS potvrdil rozhodnutím ze dne 13. 10. 2011.

Žaloby podané žalobkyní proti rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 1. 2013 Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl, o kasačních stížnostech proti rozsudkům v těchto věcech rozhodl Nejvyšší správní soud (rozsudky ze dne 18. 12. 2015, čj. 8 Afs 126/2015-113, ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 Afs 215/2015-194, a čj. 7 Afs 214/2015-163, a dále usneseními ze dne 22. 10. 2015, čj. 9 Afs 198/2015-116, a čj. 9 Afs 197/2015-123).

V mezidobí na základě žaloby žalobkyně Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 5. 2013, čj. 62 Af 74/2011-90, zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 13. 10. 2011 ve věci spáchání správního deliktu žalobkyně a žalobkyně podala návrhy na povolení obnovy řízení ve věcech uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Tyto návrhy zamítl žalovaný rozhodnutími ze dne 24. 3. 2014 a ze dne 25. 3. 2014 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Rozklady proti rozhodnutím I. stupně zamítl ministr financí rozhodnutími ze dne 11. 7. 2014 (dále jen „napadená rozhodnutí“). Obnova řízení nebyla povolena, neboť důvodem uložení odvodu v uvedených případech nebylo jen rozhodnutí o správním deliktu (vyměření odvodu vycházelo též z porušení povinnosti stanovené smlouvou o poskytnutí dotace).

Žaloby proti napadeným rozhodnutím zamítl Městský soud v Praze rozsudky ze dne 19. 10. 2016 (dále jen „napadené rozsudky“). Jako spornou vymezil otázku, zda došlo k takové změně skutečností, která by

zavdávala příčinu pro obnovu řízení. Napadená rozhodnutí nepovažoval za nepřezkoumatelná, neboť v nich žalovaný přezkoumatelným a srozumitelným způsobem uvedl, proč návrhu na obnovu řízení nevyhověl. Není přitom rozhodné, že takové odůvodnění je stručné. Nepřezkoumatelným by bylo rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody byly shledány správnými. V daném případě však bylo odůvodnění zcela konkrétní, jasné a určité a nebylo použitelné na jakýkoli jiný případ.

Městský soud s odkazem na § 17 odst. 1 písm. d) daňového řádu konstatoval, že pro povolení obnovy je nutné, aby původní rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a aby o ní bylo dodatečně rozhodnuto jinak způsobem, který má vliv na dané rozhodnutí a jemu předcházející řízení. Žalobkyně uzavřela s Regionální radou regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „poskytovatel“) několik smluv o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků poskytovatele (dále také pouze „smlouvy o poskytnutí dotace“), ve kterých bylo stanoveno, že příjemce dotace (zde žalobkyně) je povinen při realizaci projektu uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami stanovenými zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, je-li zadavatelem podle tohoto zákona, a v souladu s Pokyny pro zadávání veřejných zakázek, pokud se na něj zákon o veřejných zakázkách nevztahuje nebo jde o zakázky malého rozsahu podle § 12 odst. 3 tohoto zákona. Městský soud se stejně jako žalovaný neztotožnil s žalobkyní, že uložení odvodů za porušení rozpočtové kázně bylo odůvodněno jen tím, že byla uznána vinnou deliktem podle zákona o veřejných zakázkách.

Žalobkyně se dopustila porušení rozpočtové kázně porušením povinností uložených ve smlouvách o poskytnutí dotace, neboť v rozporu s § 40 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách při provedení úpravy v uveřejněném vyhlášení současně přiměřeně neprodloužila lhůtu pro podání žádosti o účast v zadávacím řízení nebo lhůtu pro podání nabídek. Tím byly porušeny i zásady podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, neboť žalobkyně neposkytla potenciálním dodavatelům časový prostor pro zvážení možné účasti v zadávacím řízení. Řízení o správním deliktu vedené před ÚOHS bylo paralelním řízením, jehož výsledek nebyl jediným podkladem původních rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Správní orgány v původním řízení vyhodnotily všechny podklady samostatně a v jejich vzájemné provázanosti a došli k závěru, že k porušení rozpočtové kázně došlo nedodržením podmínek stanovených smlouvami o poskytnutí dotace. V daném případě proto nebyly naplněny podmínky § 99 odst. 2 daňového řádu, podle něhož si správce daně nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt. Posuzoval totiž porušení předmětných smluv bez ohledu na skutečnost, jestli dané chování zároveň naplní i skutkovou podstatu správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách.

Městský soud uzavřel, že rozhodnutí Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy ÚOHS o správním deliktu žalobkyně, nelze považovat za rozhodnutí, které by mělo vliv na právě posuzované rozhodnutí a jemu předcházející řízení, a které by tak bylo kvalifikovaným důvodem pro obnovu řízení ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu. Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS pro nepřesnost výroku, ale nijak tím nebylo konstatováno, že by ke správnímu deliktu nedošlo.

Ve věci vedené pod sp. zn. 3 Af 43/2014 navíc žalobkyně při ústním jednání před soudem namítala, že důvody pro povolení nebo nepovolení obnovy řízení se mají posuzovat jak podle písm. a), tak i podle písm. d) § 117 odst. 1 daňového řádu. K tomu městský soud uvedl, že správní rozhodnutí reagují na návrh na obnovu řízení, jaký byl podán. Ten byl podán výlučně s ohledem na důvod, který je uveden v pís. d) ustanovení § 117 odst. 1 daňového řádu. Městský soud proto nevyhověl doplňujícímu žalobnímu požadavku, aby důvod obnovy byl posuzován i podle písm. a) citovaného ustanovení, neboť takové posouzení nebylo předmětem správního řízení a rozhodování, a proto nemůže být ani předmětem soudního přezkumu.

Žalobkyně (dále jen stěžovatelka) napadla rozsudky městského soudu, kterými byly její žaloby zamítnuty z výše nastíněných důvodů. Stěžovatelka v obou kasačních stížnostech společně brojila proti oběma napadeným rozsudkům stejnými námitkami. Řízení o kasačních stížnostech (věci vedené pod sp. zn. 6 AfS 281/2016 a 6 AfS 282/2016) Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 11. 2016, čj. 6 AfS 281/2016-34, spojil a vedl nadále pouze jedno řízení pod sp. zn. 6 AfS 281/2016.

Stěžovatelka obsáhle shrnula skutkový stav věci, včetně vydání platebních výměrů na odvod za porušení rozpočtové kázně, a hodnotila, že tyto platební výměry (i s ohledem na zjištění obsažená v protokolu o následné veřejnosprávní kontrole ze dne 3. 1. 2012) byly nade vší pochybnost založeny na rozhodnutí ÚOHS a v něm uvedená zjištění vzala jako skutkový základ pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Stejně tak byla zjištění ÚOHS promítnuta do rozhodnutí o odvoláních proti platebním výměrům. Odvolací orgán výslovně uvedl, že správce daně je pravomocným rozhodnutím ÚOHS vázán ve smyslu § 99 odst. 1 daňového řádu. Přitom ve zrušujícím rozsudku Krajský soud v Brně rozhodnutí ÚOHS vytýkal, že z něj není zřejmé, jakým konkrétním jednáním se měla stěžovatelka dopustit porušení zákona o veřejných zakázkách.

Dále se stěžovatelka domnívala, že správní orgány se nedostatečně zabývaly obsahem původního řízení a nevypořádaly se s tím, že se platební výměry opíraly o zrušené rozhodnutí ÚOHS. Oba správní orgány pouze opsaly odůvodnění rozhodnutí o odvoláních proti platebním výměrům. Podle stěžovatelky, pokud by se ministr financí věci dostatečně zabýval, dospěl by k závěru, že zrušení rozhodnutí ÚOHS pro nezákonnost má zásadní vliv na zákonnost celého daňového řízení. Ministr však neprovedl vlastní úvahy, a jeho rozhodnutí jsou tudíž nepřezkoumatelná.

Stěžovatelka nad rámec již shora uvedené argumentace poukazovala i na nové rozhodnutí ÚOHS o správním deliktu, kterým snížil původně uloženou pokutu stěžovatelce, což by se mělo promítnout i do nového posouzení přiměřenosti uložených odvodů za porušení rozpočtové kázně.

Podle názoru stěžovatelky městský soud nevysvětlil, proč považuje napadená rozhodnutí za přezkoumatelná a skutečnosti předestřené stěžovatelkou za nerozhodné a nesprávné. Naopak napadená rozhodnutí obsahují toliko obecný odkaz na to, že rozhodnutí I. stupně byla přezkoumána a jejich důvody shledány správnými, přičemž zcela chybějí důvody, o které se opírá výrok rozhodnutí.

V reakci na závěry městského soudu stěžovatelka opakovala, že jediným podkladem pro vydání platebních výměrů bylo rozhodnutí ÚOHS a vlastní šetření nebylo ve věci prováděno. Vady odůvodnění platebních výměrů byly zhojeny v odvolacím řízení výčtem ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace a právních předpisů, na které dopadalo rozhodnutí ÚOHS. Žádné paralelní řízení nebylo ve věci vedeno, správní orgány zcela rezignovaly na vlastní zjišťování skutkového stavu, provádění důkazů a jejich hodnocení. Omezily se na odkaz na § 99 odst. 1 daňového řádu ve vztahu k rozhodnutí ÚOHS.

Stěžovatelka nesouhlasila, že „*povolení obnovy řízení nebude mít vliv na napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení*“. Byť si je vědoma, že v řízení o kasační stížnosti není možné uplatnit nové rozhodnutí ÚOHS z roku 2015, odkázala na jeho obsah. Podle něj se stěžovatelka nedopustila správního deliktu v souvislosti se stanovením délky lhůty pro podání nabídek, proto v této části řízení zastavil. Je ovšem nepopíratelné, že rozhodnutí, kterým byl správní orgán vázán, bylo zrušeno, což musí mít z logiky věci vliv na původní rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že se ztotožňuje s právním názorem obsaženým v napadených rozsudcích a považuje je za přezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [22] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal rozsudky městského soudu ani napadená rozhodnutí nepřezkoumatelnými, přistoupil k posouzení merita věci. Předně podotýká, že předmětem přezkumu v tomto řízení nejsou rozhodnutí týkající se uložení povinnosti učinit odvod za porušení rozpočtové kázně, nýbrž rozhodnutí, jimiž nebyla povolena obnova řízení ve věci uložení uvedené povinnosti. Smyslem nyní vedeného sporu tak nemohou být otázky týkající se správnosti platebních výměrů a způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s odvoláním proti nim. V daném případě je třeba zkoumat pouze otázku, zda existovaly důvody obnovy řízení tvrze stěžovatelkou, a způsob, jakým se s nimi správní orgány vypořádaly s ohledem na § 117 daňového řádu.

[23] Podle § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu správce daně „*obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, [řízení ukončené pravomocným rozhodnutím,] jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení*

předběžné otázky a příslušný orgán veřejné moci o ní dodatečně rozhodl jinak způsobem, který má vliv na toto rozhodnutí a jemu předcházející řízení“.

[24] Podle § 22 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel ÚR je porušením rozpočtové kázně každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[n]eoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků“.

[25] Stěžovatelka své úvahy odvíjí od premisy, podle které bylo rozhodnutí ÚOHS o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách závazným podkladem pro vydání platebních výměrů, a jedná se tudíž o rozhodnutí ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu. Tato premisa je ovšem mylná. Rozhodnutí o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách nelze v žádném případě považovat za závazné rozhodnutí pro vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 22 rozpočtových pravidel ÚR.

[26] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně v řízení vedeném podle daňového řádu zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 10/2014-43, a ze dne 25. 2. 2016, čj. 7 AfS 13/2016-25) a jsou oprávněny si samy posoudit otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách. Porušení zákona o veřejných zakázkách totiž představuje porušení povinností stanovené právním předpisem, za které lze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně (srov. rozsudek ze dne 19. 9. 2012, čj. 1 AfS 59/2012-34). V rozsudku ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 AfS 167/2016-47, který se rovněž týkal vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel ÚR, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*institut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší než institut správního deliktu a závěr jednoho orgánu veřejné moci, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, proto není na překážku závěru jiného orgánu veřejné moci, že došlo k porušení rozpočtové kázně. [...] Vzhledem k tomu, že instituty porušení rozpočtové kázně a správního deliktu mají různý obsah, závěr o tom, že nedošlo ke spáchání správního deliktu, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách, respektive o porušení rozpočtové kázně.*“ Správce daně si může při rozhodování o odvodu otázku porušení zákona o veřejných zakázkách posoudit zcela samostatně.

[27] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 18. 12. 2015, čj. 8 AfS 126/2015-113, zabýval kasační stížností stěžovatelky ve věci uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně platebním výměrem čj. RRSZ 9146/2012. V této věci stěžovatelka v žalobě namítala, že rozhodnutí o odvolání proti uvedenému platebnímu výměru bylo založeno pouze na nepravomocném rozhodnutí ÚOHS o správním deliktu stěžovatelky. Krajský soud v Ústí nad Labem této námitce nepřisvědčil, neboť zjistil, že daňové orgány uložily stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně i na základě vlastních zjištění. Kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl. Pokud vzal žalovaný v potaz rozhodnutí ÚOHS o správním deliktu stěžovatelky, jednal v souladu s § 99 odst. 1 daňového řádu, neboť byl pravomocným rozhodnutím ÚOHS vázán. Nicméně Nejvyšší správní soud zde upozornil, že vázány byly správní orgány otázkou spáchání správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, ale samy posuzovaly, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, nikoliv ke spáchání správního deliktu. Proto i v nyní souzené věci lze uzavřít, že odkaz správních orgánů na § 99 daňového řádu nijak nepodporuje argumentaci stěžovatelky.

[28] Nejvyšší správní soud v citované věci konstatoval, že správní orgány založily svá rozhodnutí na vlastních zjištěních. Byť rozhodnutí ÚOHS zohlednily, neznamená to, že by se jednalo o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 99 daňového řádu. Obdobně se Nejvyšší správní soud zabýval i kasačními stížnostmi stěžovatelky ve věcech týkajících se platebních výměrů čj. RRSZ 9141/2012 a čj. RRSZ 9142/2012 (viz rozsudky ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 AfS 215/2015-194, a čj. 7 AfS 214/2015-163). Ve všech uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud vytknul stěžovatelce, že v žalobě neuplatnila všechny námitky, které uplatnila až v kasačních stížnostech, ač tak učinit mohla. Nezabýval se proto argumentací, podle které žalovaný neurčil váhu důvodů pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, a vydání platebních výměrů nepředcházelo řádné daňové řízení.

[29] Stěžovatelka podala kasační stížnost též ve věcech týkajících se platebních výměrů čj. RRSZ 9140/2012 a čj. RRSZ 9145/2012. Ty však Nejvyšší správní soud odmítl, neboť stěžovatelka nedoložila splnění

podmínky podle § 105 odst. 2 s. ř. s. (usneseními ze dne 22. 10. 2015, čj. 9 Afs 198/2015-116 a čj. 9 Afs 197/2015-123).

[30] V odkazovaných řízeních, která byla vedena ve věci uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně stěžovatelce, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ÚOHS nebylo jediným podkladem pro vydání platebních výměrů a že se nejednalo se o rozhodnutí o předběžné otázce, které by bylo nezbytným předpokladem pro možnost uložení odvodu. Nejvyšší správní soud nemá ani nyní důvod se od tohoto stanoviska jakkoliv odchylovat. Všechny relevantní námitky (přiměřenost odvodu, nedostatek odůvodnění ve vztahu k vlastním zjištěním o porušení povinností dle zákona o veřejných zakázkách a další) stěžovatelka mohla a měla namítat již v žalobě proti rozhodnutím o odvolání proti platebním výměrům. Nebránila jí v tom ani existence rozhodnutí ÚOHS, neboť o odvodu za porušení rozpočtové kázně je rozhodováno zcela samostatně a nezávisle. Jelikož tak stěžovatelka neučinila, nehájila náležitě svá práva a neuplatnila všechny námitky (či nedbala výzev Nejvyššího správního soudu, což vedlo k odmítnutí kasačních stížností ve vztahu ke dvěma z pěti předmětných platebních výměrů), nelze nápravu vlastní nedůslednosti dosáhnout obnovou řízení, pro kterou není dán zákonný důvod.

[31] V odkazovaných soudních řízeních, týkajících se uložení povinnosti učinit odvod za porušení rozpočtové kázně, stěžovatelka uplatňovala obsahově shodné námitky jako v rozkladech proti nepovolení obnovy řízení. Nejvyšší správní soud jim nepřisvědčil a aproboval postup žalovaného, který doplnil důvody pro uložení odvodu nad rámec samotných platebních výměrů, jež se skutečně opíraly pouze o existenci rozhodnutí ÚOHS. Protože otázku porušení rozpočtové kázně je třeba posoudit samostatně, rozšířil žalovaný odůvodnění rozhodnutí o uložení povinnosti učinit odvod za porušení rozpočtové kázně o další argumenty. Pokud je tedy i v napadených rozhodnutích uvedeno, že žalovaný založil rozhodnutí o odvolání proti platebním výměrům i na dalších důvodech, nejen na rozhodnutí ÚOHS, nelze to chápat tak, že v postupu stěžovatelky shledal další a odlišná pochybení, než která jí vytýkal ÚOHS v rozhodnutí o správním deliktu. Znamená to, že v případě porušení rozpočtové kázně si správní orgány samy učinily úsudek o nedodržení povinnosti stanovené v zákoně o veřejných zakázkách, čímž stěžovatelka porušila podmínky čerpání dotace zakotvené ve smlouvách o poskytnutí dotace. Rozhodnutí ÚOHS jen podporovalo závěr o porušení rozpočtové kázně.

[32] Městský soud i ministr financí (jakož i žalovaný) posoudili danou věc správně a v souladu s příslušnou právní úpravou i východisky ustálené judikatury, pokud nepovažovali zrušení rozhodnutí ÚOHS za důvod pro obnovu řízení ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu. Jasně uvedli, že si správní orgány ve věci vydání platebních výměrů učinily vlastní úsudek o porušení povinností stěžovatelkou, k nimž ji vázaly smlouvy o poskytnutí dotace. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené zcela ztotožňuje. Jestliže zamítnutí návrhu na povolení obnovy bylo odůvodněno obdobně jako rozhodnutí o odvoláních proti platebním výměrům, pak tím správní orgány pouze opakovaně reagovaly na totožné argumenty stěžovatelky (že platební výměry se zakládají pouze na rozhodnutí ÚOHS o správním deliktu).

[33] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že se nezabýval obsahem nového rozhodnutí ÚOHS. Jak už bylo uvedeno, rozhodnutí o spáchání správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách není pro posuzování porušení rozpočtové kázně závazné. I proporcionalitu odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba hodnotit nezávisle na něm a tyto námitky mohly být rovněž uplatněny již v původním řízení. Není proto rozhodné, k jakým závěrům ÚOHS nově dospěl.

Stavební řízení: změna předmětu a účinků veřejnoprávní smlouvy

k § 78a odst. 8, § 86, § 116 odst. 6 a § 118 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 350/2012 Sb. a č. 39/2015 Sb.

Změny předmětu ani zániku účinků veřejnoprávní smlouvy nelze docílit postupem, kdy ve fázi realizace stavby či souboru staveb podle veřejnoprávní smlouvy stavebník stavebnímu úřadu podle § 116 odst. 6 stavebního zákona sdělí, že upouští od provedení části stavby nebo souboru staveb podle veřejnoprávní smlouvy, a požádá o vydání rozhodnutí o umístění jiné stavby podle § 86 tohoto zákona, jež však materiálně představuje změnu provedení stavby či souboru staveb. Pokud stavebník zvolí pro umístění a povolení své stavby režim veřejnoprávní smlouvy a dojde k závěru, že je namísto změna stavby, je povinen postupovat podle příslušných ustanovení stavebního zákona týkajících se změny veřejnoprávní smlouvy (§ 78a odst. 8 stavebního zákona) či změny stavby před jejím dokončením (§ 118 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, čj. 6 As 182/2017-30)

Prejudikatura: č. 1675/2008 Sb. NSS.

Věc: Ing. Martin K. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti 1) Ing. Michala O. a 2) Ing. Pavla O., o změnu územního souhlasu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce jako stavebník uzavřel dne 3. 6. 2010 s Městským úřadem Němčice nad Hanou jako příslušným stavebním úřadem veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení souboru staveb (dále též „*veřejnoprávní smlouva*“). Hlavní stavbou měl být rodinný dům a mezi dalšími stavbami figurovaly vedle přípojek a dopravního napojení též stavby F 02 – Sklad zahradního nářadí a F 03 – Ohradní oplocení parcely p. č. 2441, 2443, 2439/2, 2442/3 v k. ú. Mořice. Oplocení, kterého se týká řízení vedené nyní před Nejvyšším správním soudem, bylo na západní a jižní straně navrženo jako drátěné na ocelových sloupcích o výšce 1,5 m a na východní straně s podezdívkou z betonových tvárnic a výplní z dřevěných hoblovaných prken o výšce 1,3 m.

Žalobce začal nejprve budovat rodinný dům. Na základě námitek sousedů zahájil stavební úřad se žalobcem řízení o odstranění stavby z toho důvodu, že dům byl údajně proveden v rozporu se schválenou a sousedy odsouhlasenou projektovou dokumentací (zejména měl být založen výše, než dokumentace stanovovala), přičemž žalobce v rámci tohoto řízení požádal o dodatečné stavební povolení na stavbu domu. Následně, dne 21. 5. 2014 žalobce stavebnímu úřadu oznámil, že upouští od záměru provést výše uvedené stavby F 02 a F 03 a vzdává se práv nabytých z veřejnoprávní smlouvy k těmto stavebním objektům, a zároveň podal stavebnímu úřadu celkem tři žádosti o územní souhlas, a to samostatně na „*Sklad, přístřešek, parkovací stání*“ na pozemcích p. č. 2385 a 2441/1 (v této věci je před Nejvyšším správním soudem vedeno jiné řízení), na „*Oplocení*“ na pozemcích parc. č. 2439/2, 2441/1 a 2444/3 (v této věci je před Nejvyšším správním soudem vedeno jiné řízení) a na „*Oplocení*“ na pozemcích p. č. 2439/2 a 2441/1 (jehož se toto řízení před Nejvyšším správním soudem týká). Oplocení bylo nově navrženo jako zeď z betonových pohledových tvárnic, v části s dřevěnou výplní, o celkové výšce 1,5–2,85 m.

Ve všech třech případech rozhodoval z důvodu podjatosti zaměstnanců Městského úřadu Němčice nad Hanou Magistrát města Prostějova (stavební úřad). Ten provedl v jednotlivých věcech řádné územní řízení a všechny tři stavby na žalobcovu žádost svým rozhodnutím do území umístil. (V nyní projednávané věci šlo o rozhodnutí ze dne 20. 1. 2015.)

Žalovaný jako odvolací orgán dal nicméně za pravdu žalobcovým sousedům, že se jednalo o nepřipustné dvojí rozhodování o téže věci. Vydaná územní rozhodnutí proto zrušil a řízení zastavil. (V nyní projednávané věci šlo o rozhodnutí ze dne 18. 5. 2015.) Žalovaný vyšel z toho, že na veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení stavby se musí nahlížet jako na jeden celek a její právní účinky ve vztahu k dílčím stavbám nemohou zaniknout za situace, kdy byl zahájen povolený soubor staveb.

Proti těmto rozhodnutím žalovaného se žalobce neúspěšně bránil žalobami podanými u Krajského soudu v Brně. Ten dospěl v rozhodnutí ze dne 11. 5. 2017, čj. 62 A 128/2015-104, k závěru, že pokud měl žalobce zájem o změnu staveb, jež byly předmětem veřejnoprávní smlouvy poté, co již s výstavbou započal, měl buď požádat o změnu stavby před jejím dokončením, nebo o změnu uzavřené veřejnoprávní smlouvy.

Žalobce (stěžovatel) podal proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Napadený rozsudek označil v první řadě za nepřezkoumatelný, neboť podle něj neodpovídá na jeho argumenty ke stěžejní právní otázce případu, totiž zda mohl jako stavebník upustit od záměru provést některou – dosud nezapočatou – stavbu, kterou byl oprávněn zřídit na základě veřejnoprávní smlouvy, jež mu založila právo provést několik staveb, za skutkového stavu, kdy některé (jiné) stavby povolené veřejnoprávní smlouvou stěžovatel již provedl.

I kdyby Nejvyšší správní soud zhodnotil rozsudek krajského soudu jako přezkoumatelný, měl by jej podle stěžovatele zrušit pro nezákonnost, neboť krajský soud vyšel z nesprávného předpokladu, že na veřejnoprávní smlouvu o umístění a provedení stavby je vždy nutno nahlížet jako na jeden celek. V případě souboru staveb je podle stěžovatele naopak přípustné, aby stavebník upustil od záměru zbudovat část staveb ze souboru, přičemž v takovém případě zaniknou právní účinky veřejnoprávní smlouvy pouze zčásti, a to ve vztahu k daným (dosud nezapočatým) stavbám. Stavební zákon takovou možnost sice výslovně neupravuje, zároveň ji však nezakazuje, tudíž se podle stěžovatele uplatní ústavní premisa, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Stěžovatel upozornil též na zásadu dispoziční, která stavebním zákonem všeobecně propustuje, a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 3 As 18/2011-117, podle něhož lze v řízení o dodatečném povolení stavby dodatečně povolit i jednotlivé části stavby. Poukázal dále na to, že každá stavba ze souboru umístěného veřejnoprávní smlouvou je samostatnou stavbou, přičemž stavby, o něž se v řízení jedná, nejsou funkčně či provozně závislé na stavbě hlavní, či naopak (na rozdíl např. od staveb přípojek sítí, kterou jsou podmínkou pro kolaudaci rodinného domu).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jakmile je se stavbou jednou započato, není již podle stavebního zákona možné od veřejnoprávní smlouvy platně odstoupit. Stavba je přitom zahájena započítáním prací na jakémkoliv stavebním objektu, který je součástí stavby (zde provedením stavby rodinného domu); v tomto ohledu je nutné veřejnoprávní smlouvu posuzovat jako jeden celek. Po započítání stavby lze ke změně v provedení stavby umístěné a povolené veřejnoprávní smlouvou přistoupit již pouze na základě změny veřejnoprávní smlouvy či na základě rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Umístění jiné stavby v témže místě není možné, šlo by o nepřipustné dvojí rozhodování o téže věci, které zapovídá jednak § 48 odst. 2 správního řádu, jednak zásada materiální právní moci rozhodnutí podle § 73 odst. 2 správního řádu, a konečně též judikatura (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 1. 1996, sp. zn. 6 A 100/94). V takovém případě nelze než vedené řízení zastavit s ohledem na překážku věci pravomocně rozhodnuté, a to pro buď odpadnutí důvodu řízení (u řízení zahajovaných z moci úřední), nebo proto, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou (v řízení na žádost).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [12] Obecnou úpravu veřejnoprávních smluv nacházíme ve správním řádu, a to v § 159–§ 170. Tato ustanovení zacházejí s veřejnoprávní smlouvou zásadně jako s celkem. Zvláštní úpravu veřejnoprávní smlouvy nacházíme ve stavebním zákoně. Ten ji používá jako alternativu k územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení, tedy jako jeden z tzv. zjednodušených postupů. Podle § 78a odst. 1 věty první stavebního zákona „[s]tavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí“. Obdobně podle § 116 odst. 1 stavebního zákona může veřejnoprávní smlouva o provedení stavby nahradit (též) stavební povolení.

[13] Zrušení veřejnoprávní smlouvy je podle obecné úpravy v § 167 správního řádu možné jen se souhlasem ostatních stran smlouvy. Její jednostranná výpověď je podle § 166 odst. 2 správního řádu podmíněna tím, že si

takovou možnost smluvní strany ve smlouvě sjednají. Podle zvláštní úpravy obsažené v § 78a odst. 8 stavebního zákona pozbývá ovšem veřejnoprávní smlouva účinnosti (také „*dnem, kdy stavební úřad obdržel sdělení žadatele, že upustil od záměru, ke kterému se veřejnoprávní smlouva vztahuje; to neplatí, byla-li realizace záměru již zahájena.*“ Obdobně podle § 116 odst. 6 stavebního zákona „*[s]tavebník může odstoupit od veřejnoprávní smlouvy na základě oznámení stavebnímu úřadu, že od svého záměru upuští; to neplatí, jestliže stavba již byla zahájena.*“ Stavební zákon zde v souvislosti se stavebníkovým sdělením či oznámením nehovoří o jednotlivých stavbách, ale volí obecnější termín „*záměr*“, pod nějž lze nepochybně podřadit i úmysl vybudovat soubor staveb. I stavební zákon tedy zachází s veřejnoprávní smlouvou jako s jedním celkem, jímž je povolen jediný záměr (být třeba i sestávající z více staveb).

[14] Ačkoliv stavební zákon výslovně nezakazuje stavebníkovi, aby sdělil stavebnímu úřadu, že upustil jen od (dosud nerealizované) části svého záměru, je zároveň zřejmé, že zákonodárce s takovou možností nepočítal, neboť stavební zákon zná pouze jediný důsledek sdělení stavebníka o upuštění od záměru, a to pozbytí účinnosti celé veřejnoprávní smlouvy. Takový výsledek ovšem není v daném případě žádoucí (a nepřeje si jej zjevně ani sám stěžovatel), neboť by se tím ztratil právní podklad i pro již realizované stavby. Závěry žalovaného i krajského soudu tak vycházejí z textu zákona a nejsou výrazem libovůle – stavební zákon skutečně umožňují stavebníkovi jednostranně odstoupit pouze od realizace celého záměru, jenž byl předmětem veřejnoprávní smlouvy, a to jen do doby, než s touto realizací v jakékoliv podobě započne. Jen takto je možné docílit jednostranně zániku veřejnoprávní smlouvy, a to jedině jejího zániku jako celku. Po započetí se stavbou rodinného domu stěžovatel tuto možnost nenávratně ztratil. Jeho oznámení o upuštění od záměru tak nemohlo vyvolat zamýšlené účinky a veřejnoprávní smlouva jako celek zůstala v platnosti. Neznamená to samozřejmě, že by stěžovatel musel všechny stavby ze souboru opravdu realizovat – stavebník může od vybudování některých staveb fakticky upustit, aniž by to nutně sděloval stavebnímu úřadu (nejsou-li na jejich vybudování funkčně závislé jiné, již dokončené stavby, u nichž by to bránilo kolaudaci). Právně však dané území zůstává regulováno veřejnoprávní smlouvou, dokud stavebník nedosáhne její změny zákonem předvídaným postupem.

[15] Nejvyšší správní soud dodává, že rozšiřující výklad výše popsané a vyložené právní úpravy by byl na místě v případě, že by stavebníka neústavním způsobem omezovala v jeho právech (zde v právu nakládat se svým majetkem, tedy v právu vlastnickém). Tak by tomu bylo v případě, že by jediným způsobem, jak dosáhnout změny záměru, byla změna veřejnoprávní smlouvy na základě dohody stavebního úřadu a žadatele podle § 78a odst. 8 stavebního zákona. Taková změna je totiž přípustná pouze za podmínek § 94 odst. 1 stavebního zákona (tj. jestliže se změnila územně plánovací dokumentace nebo jiné podklady pro územní rozhodnutí nebo podmínky v území), a navíc probíhá postupem podle § 78a odst. 1 až 4 (tudíž stejně jako veřejnoprávní smlouva samotná vyžaduje, aby žadatel zajistil souhlas osob, které by byly účastníky územního řízení, se změnou veřejnoprávní smlouvy). Pokud by tedy stěžovatel usiloval o takovou změnu stavby, s níž by vlastníci okolních pozemků nesouhlasili, ocitl by se v pasti. Stal by se rukojmím v rukou svých sousedů, neboť bez jejich souhlasu by nemohl k žádné úpravě záměru přistoupit. Přitom důvody pro takovou změnu mohou být mnohdy oprávněné a pragmatické, např. nutnost snížit rozpočet stavby a tím pádem omezení záměru ve smyslu jeho zmenšení, vypuštění některých stavebních objektů apod.

[16] Jak ale správně upozornil žalovaný i krajský soud, stěžovateli se otevírala ještě druhá možnost, jak změny svého záměru docílit. Tato druhá možnost souhlas sousedů nevyžaduje. Jde o postup podle § 118 stavebního zákona. Podle odstavce 1 citovaného ustanovení je stavebník povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona, za něž se považuje též veřejnoprávní smlouva. Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit ještě před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby. Podle § 118 odst. 2 stavebního zákona lze sice změnu stavby před jejím dokončením povolit jen v souladu s územním rozhodnutím nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí, vyžaduje-li však změna stavby před jejím dokončením změnu územního rozhodnutí, je možné rozhodnout o této změně ve spojeném řízení, § 94 a § 94a stavebního zákona se použijí přiměřeně.

[17] Jestliže tedy stěžovatel dospěl k závěru, že oproti původní verzi svého záměru, k níž získal souhlas sousedů, chce svůj záměr upravit takovým způsobem, který sousedům vyhovovat nebude, měl požádat o změnu stavby před dokončením. V tomto řízení by se transparentně pojmenovaly změny, k nimž má oproti původně

odsouhlasené verzi dojít, sousedé by proti těmto změnám vznesli své námitky a stavební úřad by vyhodnotil, zda jde o námitky oprávněné, jež brání realizaci záměru v upravené podobě, nebo zda je namíste námitky zamítnout a změnu stavby před dokončením povolit. Taková situace by byla přehledná a práva všech stran by byla respektována. Místo toho se stěžovatel pokusil o tah, který stavební zákon nezná a který nadto vytvořil nepřehlednou situaci. Namísto části původně povoleného souboru staveb měly být povoleny na stejném místě stavby nové, jejichž odlišnost od staveb původních by bylo možno zjistit jen důkladným porovnáním původní a nové projektové dokumentace. Nadto měly být povoleny ve třech různých řízeních (příčemž jen oplocení samotné bylo rozděleno do dvou samostatných řízení), ačkoliv šlo o pouhé rozdělení původního záměru. Popsaný postup jeví jasné rysy účelovosti. Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, stavební zákon upravuje odstoupení od záměru a jeho následky jednoznačně jen pro záměr jako celek, a naopak nabízel stěžovateli řízení, jímž mohl dosáhnout sledovaného výsledku, a to právem předvídaným postupem, tedy změnou stavby před dokončením v spojeném řízení podle § 118 odst. 2 stavebního zákona.

[18] Za takové situace se nelze úspěšně dovolávat ústavního pravidla, že co zákon nezakazuje, je dovoleno. Jak uvedl tzv. konfliktní senát ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS: „Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře sami ovlivnit vlastními ujednánými, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit.“ Tuto úvahu můžeme obdobně vztáhnout též na dodatečné změny obsahu uzavřeného veřejnoprávního závazku. Přípustné sice jsou, avšak striktně jen za takových okolností a prostřednictvím těch právních nástrojů, které zákon výslovně předvídá. I podle § 170 správního řádu se ustanovení občanského zákoníku (včetně základní zásady vymezené v § 1 odst. 2 občanského zákoníku, reflektující obecný ústavní princip demokratického právního státu, jehož se dovolává stěžovatel) použijí (toliko) přiměřeně a jen pokud to nevyklučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv, a výslovně je vyloučeno použití ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti a o odstoupení od smlouvy. I z citovaného ustanovení je tedy zřejmé, že režim změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy je kogentně regulován a právní úprava nedává prostor pro jiné způsoby změny obsahu či zániku veřejnoprávní smlouvy, ať už zcela nebo zčásti, než které výslovně umožňují.

[19] Zbývá tak jen připomenout, že podle § 48 odst. 2 správního řádu lze totéž právo přiznat nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Byla tedy správná i úvaha žalovaného, že překážka věci pravomocně rozhodnuté bránila stavebnímu úřadu v tom, aby vydal územní rozhodnutí, jímž by se umístovala stavba betonových zdí v místě, kde již bylo dříve pravomocně umístěno oplocení jiného vzhledu a stavebního provedení na základě platné veřejnoprávní smlouvy, jež nebyla ani změněna, ani nepozbyla svých účinků.

[20] Za pravdu nemohl dát Nejvyšší správní soud stěžovateli ani v tom, že krajský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit pro vadu řízení. Především jde o argument, který stěžovatel před krajským soudem neuplatnil, nutno jej tedy označit za nepřipustný kasační bod podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel sice touto námitkou reagoval na argumentaci použitou krajským soudem v jeho rozhodnutí, ta však pro něj nebyla nikterak překvapivá, neboť byla obsažena již v rozhodnutí žalovaného. Přesto Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění podotýká, že pravidlo, podle něž se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno, zakotvené v § 37 odst. 1 správního řádu, nelze uplatňovat bezbřezě. Jeho smyslem je, aby osoba neutrpěla újmu proto, že své podání nesprávně nazve, případně nepřesně formuluje, z obsahu je však zřejmé, čeho se snaží dosáhnout, tedy k jakému úkonu směřuje její vůle. To není nyní projednáváný případ. Stěžovatel jednoznačně a bez jakýchkoliv pochybností žádal stavební úřad o vydání územního souhlasu na (část) oplocení kolem svého domu. Nejenže svou žádost o územní souhlas takto nazval, ale i obsahově jednoznačně šlo o žádost o územní souhlas. Pokud by s ní stavební úřad nakládal jako s návrhem na změnu veřejnoprávní smlouvy, vůli žadatele by nerespektoval a dovedil by něco, čeho se žadatel zcela evidentně dosáhnout nesnažil. Postupoval by tak naopak v rozporu s účelem a smyslem ustanovení správního řádu, jehož se stěžovatel nyní dovolává, přičemž takový postup by mohl v některých případech žadatele dokonce zásadním způsobem poškodit.

[21] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem shrnuje, že veřejnoprávní smlouva o provedení stavby ve smyslu § 116 odst. 1 stavebního zákona nezakládá pouze oprávnění stavebníka stavět, nýbrž v souladu s principem právní jistoty a principem materiální právní moci i legitimní očekávání pro dotčené vlastníky sousedních pozemků a staveb, pokud jde o poměry v území v místě stavby. Postupem, kdy ve fázi realizace stavby či souboru staveb podle veřejnoprávní smlouvy stavebník stavebnímu úřadu podle § 116 odst. 6 stavebního zákona sdělí, že upouští od provedení části stavby podle veřejnoprávní smlouvy, a požádá o vydání rozhodnutí o umístění jiné stavby podle § 86 stavebního zákona, jež však materiálně představuje změnu provedení stavby či souboru staveb, nelze docílit změny předmětu ani zániku účinků veřejnoprávní smlouvy. Pokud stavebník zvolí pro umístění a povolání své stavby režim veřejnoprávní smlouvy, pak dojde-li k závěru, že je namísto změna stavby, je povinen postupovat podle příslušných ustanovení stavebního zákona týkajících se změny veřejnoprávní smlouvy či změny stavby před jejím dokončením. (...)

3649

Opatření obecné povahy: územní plán obce

k § 43 odst. 1, § 90, § 96, § 103 a § 104 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 191/2008 Sb. a č. 350/2012 Sb.

k § 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

I. Obec není oprávněna v územním plánu vyloučit aplikaci zjednodušených postupů v územním plánování a stavebním řádu (zjednodušené územní řízení dle § 95, územní souhlas dle § 96, realizaci staveb nevyžadujících povolení ani ohlášení dle § 103, ohlášení stavby dle § 104 a násl. stavebního zákona z roku 2006).

II. Obec nemůže v územním plánu podmínit určité záměry souhlasem zastupitelstva.

III. Územním plánem nelze plošně pro veškeré stavby na území obce stanovit podmínku zpracování projektové dokumentace autorizovaným architektem [§ 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě].

IV. Není možné v územním plánu jakožto urbanistickou koncepci (§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) stanovit podmínku pro realizování záměrů jejich přípustnost dle softwarové aplikace, která fakticky nahrazuje individuální posouzení záměru stavebním úřadem dle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona z roku 2006.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 138/2017-33)

Prejudikatura: č. 2885/2013 Sb. NSS.

Věc: Město Pec pod Sněžkou proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti Zdeňka Š., o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Zastupitelstvo navrhovatele usnesením č. 6 ze dne 13. 12. 2011 přijalo opatření obecné povahy čj. 1252/11/Tom – Územní plán města Pec pod Sněžkou, s datem nabytí účinnosti dne 31. 12. 2011 (dále jen „územní plán“).

Žalovaný tento územní plán přezkoumal a opatřením obecné povahy, vydaným dne 27. 10. 2014 jako „*Věřejná vyhláška - rozhodnutí*“, rozhodl o zrušení jeho některých částí.

Navrhovatel se následně domáhal zrušení opatření obecné povahy – rozhodnutí odpůrce o zrušení částí zmíněného územního plánu u Krajského soudu v Hradci Králové, jež rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, čj. 30 A 76/2017-44, návrh zamítl.

K nesouhlasu navrhovatele s tím, že odpůrce vyňal z územního plánu podmínku zpracování určité dokumentace výhradně autorizovanými architekty, krajský soud uvedl, že kompetence obce označit v územním plánu konkrétní stavbu jako stavbu, pro kterou může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt, se týká pouze staveb architektonicky nebo urbanisticky významných. Obec tedy při pořizování územního plánu může podmínku vypracování architektonické části projektové dokumentace autorizovaným architektem vztáhnout jen na stavby splňující kritérium oné specifické významnosti. Splnění tohoto kritéria pak musí u každé stavby odůvodnit. Tak ovšem navrhovatel při vydání územního plánu nepostupoval. Výhradu, že pro určité stavby musí architektonickou část projektové dokumentace vypracovat jen autorizovaný architekt, totiž v rozporu s relevantní právní úpravou nezaložil pouze ke stavbám architektonicky nebo urbanisticky významným, ale uplatnil ji plošně.

Ke zrušení částí územního plánu, v nichž navrhovatel vyloučil možnost aplikace § 95, § 96, § 103 a § 104 až § 108 stavebního zákona, krajský soud uvedl, že není možné, aby obec mohla za nezpůsobilé pro zkrácené řízení označit paušálně všechny stavby v obvodu své působnosti (nebo v jeho částech), a znemožnit tak v daném území aplikaci zmíněných zákonných institutů. Takový postup by byl v přímém rozporu nejen se smyslem uvedených institutů, ale i se zákonem stanovenými podmínkami umožňujícími jejich aplikaci.

V případě nesouhlasu navrhovatele s tím, že odpůrce zrušil ty části územního plánu, v nichž si navrhovatel vymínil, že pro výstavbu bytových domů bude nutné souhlasné stanovisko zastupitelstva obce ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, se krajský soud ztotožnil s odpůrcem, který považoval tuto podmínku za nesouladnou s § 2 odst. 2 správního řádu, neboť se jedná o podmínku procesního charakteru, jejíž výsledek nelze dopředu jednoznačně předjímat. Krajský soud dodal, že obec je účastníkem územního řízení, tudíž v něm nemůže zároveň vystupovat jako dotčený orgán.

K námitce směřující proti zrušení aplikace regulačních bublin, tzv. „*regublin*“, jak je definoval územní plán, krajský soud uvedl, že se jedná o regulační prvek založený na principu koncipování zátěžových parametrů, které se vztahují k existujícím stavbám, a tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obkružující existující stavbu. Nově umístěná stavba by se svou bublinou měla respektovat existenci dosavadních bublin. Princip „*regublin*“ se podle krajského soudu ve své podstatě snaží vyhnout postupům předpokládaným stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb. (např. posuzování souladu záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování). V této souvislosti krajský soud dále uvedl, že územní plán je dle stavebního zákona koncipován jako statický dokument, a není tedy možné, aby se „*sám od sebe*“ v průběhu času a potřeb měnil. K tomuto účelu slouží § 55 stavebního zákona, tedy vyhodnocení územního plánu a jeho změny. Je nutné už z podstaty územního plánu jako opatření obecné povahy vyloučit jeho změnu v průběhu doby. Dochází-li totiž ke změnám publikovaného a vyhlášeného opatření obecné povahy, musí se tak dít postupem dle správního řádu. Je naprosto v rozporu s principy právního státu a články 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, aby správní akt bez příslušného procesního postupu měnil svůj obsah.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že je právem obce stanovit si způsob, koncepci a metodiku uspořádání území.

Za nesprávný označil stěžovatel závěr krajského soudu, že v územním plánu nelze paušálně stanovit podmínku předložení dokumentace autorizovaným architektem. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na skutečnost, že jeho území se nachází celé v chráněném území, které požívá silné architektonické i environmentální ochrany. Předmětný regulativ nepovažuje stěžovatel za příliš omezující, neboť autorizovaných architektů je v České republice přes pět tisíc a jejich služby finančně i prostorově dostupné. Stěžovatel považuje za zcela legitimní, aby byl stanoven určitý kvalitativní standard výstavby na jeho území, a poznamenal, že tuto výtku mohl odpůrce uplatnit ve svém stanovisku v procesu projednání územního plánu.

Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že má právo stanovit si plošně podmínku zákazu zjednodušeného řízení, pokud k tomu jsou vážné důvody v podobě potřeby přísnější regulace a potřeby pomalejšího rozvoje. Podle názoru stěžovatele vyplývá toto jeho oprávnění ze zákona, kdežto soud se ve svém názoru, že zákaz zjednodušeného řízení není možný plošně a je možný pouze u konkrétních staveb, nebo u typově určených staveb, opírá o znění vyhlášky. Také tuto námitku mohl odpůrce namítat v procesu projednání územního plánu.

Stěžovatel dále nesouhlasil se zrušením podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů. Má totiž za to, že tato podmínka je podřaditelná pod „*podmínky pro využití těchto ploch a koridorů*“ ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Podmínění bytové výstavby souhlasem zastupitelstva je podle stěžovatele legitimní podmínkou, jež je podřaditelná pod obecné vymezení účelu územního plánu. Za situace, kdy obec usiluje o maximálně kontrolovaný rozvoj, je takový nástroj podle stěžovatele obhajitelný.

Stěžovatel nesouhlasil rovněž se zrušením regulace pomocí tzv. „*regubliny*“. Krajský soud podle stěžovatele přeceňuje normativní význam vyhlášky č. 500/2006 Sb. Tato vyhláška podle stěžovatele ve skutečnosti jde za hranice toho, co lze označit za náležitosti územního plánu. Nepřipouští parametrickou regulaci nebo mnohé jiné způsoby územního plánování podřaditelné pod § 43 stavebního zákona a nepočítá s nimi. Předmětná vyhláška tak podle stěžovatele překračuje zmocnění stanovené stavebním zákonem. Je otázkou volby obce, kterou z různých urbanistických koncepcí si zvolí. Krajský soud se podle stěžovatele mylí v tom, že územní plán je podle stavebního zákona pojímán jako statický dokument. Mnohá ustanovení stavebního zákona totiž předpokládají určitou dynamiku, jako např. § 43 odst. 1, a již samotný pojem „*plán*“ obsahuje dynamiku. V této souvislosti stěžovatel poukázal na cíle územního plánování zakotvené v § 18 stavebního zákona.

Skutečnost, že „*regubliny*“ zohledňují prvek urbanistický i ochrany přírody a krajiny, je v souladu s § 18 stavebního zákona, s kterým je naopak v rozporu představa krajského soudu, že územní plán by měl vycházet ryze ze stavebních představ a ochranný prvek by měly zohlednit orgány ochrany přírody a krajiny. Územní plán, ve kterém si obec osvojí prvek ochrany životního prostředí v parametrickém měřítku, navíc zabrání tomu, aby zastavitelné území bylo v celku větší než připouští parametry ochrany přírody a krajiny. To by v důsledku znamenalo, že v těchto obcích jsou vlastníci pozemků dle plánů zastavitelných, ale po vyčerpání neznámé a v plánu nevyjádřené kvóty, kterou si stanoví orgány ochrany přírody a krajiny, na nich nelze stavět pro nesouhlasné stanovisko těchto orgánů. Stěžovatel uzavřel, že všechny prvky regulace, které byly zrušeny, považuje za legitimní a souladné s § 43 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...)

III. c) *Námítky týkající se zrušeného obsahu územního plánu navrhovatele*

[52] Důvodná není rovněž námítka stěžovatele, v níž označil za nesprávný závěr krajského soudu, že nelze v územním plánu paušálně stanovit podmínku předložení dokumentace autorizovaným architektem. Z relevantní právní úpravy [§ 17 písm. d) a § 18 písm. a) zákona č. 360/1992 Sb., a přílohy 7 části I odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.] totiž vyplývá, že tuto podmínku není možné stanovit paušálně u veškerých staveb v území, ale pouze u konkrétně vymezených staveb. Nejvyšší správní soud má pochopení pro argumentaci stěžovatele, v níž poukazuje na specifika svého území, a pro potřebu toto své území co nejlépe chránit a rozvíjet. Tato skutečnost však nemůže zdůvodnit plošné uplatnění výše uvedené podmínky v územním plánu v rozporu s právními předpisy. Odpůrce ostatně v této souvislosti správně odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, čj. 63 A 6/2012-227, č. 2885/2013 Sb. NSS, v němž se vysvětluje, že je třeba konkrétně odůvodnit u jednotlivých staveb, u nichž se podmínka vypracování projektové dokumentace autorizovaným architektem stanoví, jejich architektonický a urbanistický význam, který vyžaduje takovouto zvláštní ochranu. Nejvyšší správní soud tak souhlasí s odpůrcem a krajským soudem, že stěžovatel pochybil, pokud tuto podmínku stanovil plošně pro veškeré stavby v regulovaném území.

[53] Správný není ani závěr stěžovatele, že má právo stanovit si plošně podmínku zákazu zjednodušených postupů územního a stavebního řízení, pokud k tomu jsou vážné důvody v podobě potřeby přísnější regulace a potřeby pomalejšího rozvoje. Takové vyloučení umožňoval v § 117 odst. 1 stavební zákon ve znění účinném ke dni

vydání územního plánu pouze ve vztahu k tzv. zkrácenému stavebnímu řízení. Zákon však obcím neumožňoval podobným způsobem v územním plánu vyloučit jiné zjednodušené postupy, jak učinil stěžovatel, tj. zjednodušené územní řízení (§ 95 stavebního zákona), územní souhlas (§ 96), institut staveb nevyžadujících stavební povolení nebo ohlášení (§ 103 stavebního zákona) a institut ohlášení stavby (§ 104 až § 108 stavebního zákona). Zde lze pouze lakonicky poukázat na to, že není účelem pravomoci obce regulovat své území prostřednictvím územního plánu, který není právním předpisem (§ 171 správního řádu), a naopak musí být v souladu s právními předpisy, stanovovat odlišné stavební předpisy od těch, které platí na zbytku území České republiky, nebo dokonce derogovat jednotlivá ustanovení platného stavebního zákona.

[54] V další námitce stěžovatel nesouhlasil se zrušením podmínky souhlasu zastupitelstva pro výstavbu bytových domů, s odůvodněním, že tato podmínka je podřaditelná pod „*podmínky pro využití těchto ploch a koridorů*“ ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud k této námitce konstatuje, že územní plán je koncepční dokument, který se týká využití a rozvoje území obce, nikoli postavení jednotlivých subjektů v konkrétních řízeních dle stavebního zákona. Obec není oprávněna k tomu, aby v územním plánu rozšiřovala okruh dotčených orgánů nad rámec stanovený právními předpisy. Dále je třeba uvést, že z § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vyplývá, že obec je vždy účastníkem územního řízení. To jí mimo jiné umožňuje dbát a usilovat o maximálně kontrolovaný rozvoj, jak na to stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na výstižný závěr odborné literatury k relevantním ustanovením správního řádu, dle kterého „*obecně lze říci, že § 136 odst. 2 je v případě územních samosprávních celků vůči § 27 subsidiární, tzn. že územní samosprávné celky mají postavení dotčených orgánů jen tehdy, pokud nemají postavení účastníků řízení.*“ (Vedral, J. *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1028).

[55] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stavební zákon v některých případech počítá s podmínkou souhlasu zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna, např. v § 188a odst. 1 písm. c) až e) stavebního zákona. To však není případ sporné podmínky stanovené územním plánem. Umožnění stanovit takovou podmínku by ve svém důsledku mohlo otevřít prostor pro diskriminaci či libovůli zastupitelstva, které by dle své volné úvahy některým investorům mohlo souhlas udělit, zatímco jiným nikoli. Dokonce by byl prostor pro případné vydírání či nezákonný nátlak na investory. V územním plánu musí být stanoveny podmínky pro realizaci záměrů transparentně a rovně pro všechny, obec má ve své dispozici realizaci takových záměrů ovšem i zcela vyloučit, případně připustit pouze na vymezených plochách či lokalitách, popř. za splnění věcných podmínek vyhovujících kritériu proporcionality. O takovou podmínku se však v posuzovaném případě nejedná.

[56] K nesouhlasu stěžovatele se zrušením regulace pomocí tzv. „*regubliny*“ Nejvyšší správní soud uvádí následující. Regulativ „*regubliny*“, jak je vymezen v územním plánu stěžovatele, vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto zátěžové dopady jsou graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru, jehož obsah je v průběhu času proměnlivý. „*Regubliny*“ tedy představují regulační prvek zastavitelnosti území i v závislosti na jeho dosavadní zastavěnosti. Soulad/záměru s tímto regulativem spočívá mj. v tom, že „*bublina*“ navrženého záměru nesmí zasahovat do vnitřního ochranného pásma (jakési vnitřní bubliny) stávajícího souboru staveb v sousedství a zároveň se pro povolení záměru vyžaduje souhlas vlastníků pozemků, na něž přesahuje bublina navrženého záměru. Zároveň lze záměry umísťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy. Celý regulační princip je značně komplikovaný a jeho rozsáhlý popis byl obsažen ve zrušené části územního plánu Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality.

[57] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že krajský soud přeceňuje normativní význam vyhlášky č. 500/2006 Sb. Nic takového z rozsudku krajského soudu nevyplývá. Krajský soud totiž při vypořádání námitek stěžovatele ve vztahu k „*regublinám*“ poukázal na relevantní ustanovení právních předpisů [§ 43 stavebního zákona a přílohu č. 7 část I. odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.] a na základě jejich výkladu dospěl k závěru, že neumožňují regulaci území pomocí „*regublin*“, neboť územní plán je koncipován jako statický dokument, a není proto možné, aby se sám od sebe v průběhu času a potřeb měnil. Tím krajský soud zároveň vyhověl požadavku stěžovatele na to, aby testoval přípustnost regulace „*regublinami*“ ve vztahu k § 43 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud nezjistil, že by vyhláška překračovala zmocnění stanovené stavebním

zákonem. Naopak, vyhláška provádí stavební zákon, z jehož § 43 vyplývá, že územní plán je dokument, který stanoví základní koncepci rozvoje území.

[58] Obsahovými náležitostmi územního plánu je třeba rozumět instrumentář, který zákon dává k dispozici obcím k vymezení koncepce rozvoje jejich území. Jinými slovy obcím není dán zcela neomezený prostor pro jejich „kreativitu“, nýbrž musí respektovat nástroje, které jim právo (na úrovni velmi rámcové) k tomu dává k dispozici. Právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně a ve vyhlášce nelze v žádném případě považovat za natolik detailní a unifikovanou, že by obce neměly vůbec možnost uplatnit svou autonomii při hledání vhodných způsobů prosazení svých rozvojových záměrů. Prostor, který takto obce mají k prosazení svých představ v oblasti územního plánování, zůstává velmi široký, není však ničím neomezený. Nejvyšší správní soud má za to, že existuje legitimní důvod, proč zákonodárce prostřednictvím zákonného zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky prostor pro „*vymýšlení*“ způsobů stanovení urbanistické koncepce takto rámcově usměrnil. Stěží by bylo možné akceptovat stav, kdy by každá obec přistupovala k územnímu plánování zcela odlišným způsobem, jednotlivé územní plány by nebyly ani rámcově srovnatelné a územní plánování v sousedních obcích by nemělo žádné styčné body. Dotčené osoby i dotčené orgány by musely podrobně studovat metodicky naprosto odlišné regulace a nemohly by předvídat, jaké bude mít tato regulace konkrétní dopady do jejich práv či na jimi chráněné veřejné zájmy.

[59] Koncepce schválená v územním plánu je pro území obce daná a nelze ji měnit jinak, než změnou územního plánu podle § 55 stavebního zákona či novým územním plánem. Na tomto závěru nemění nic ani argumentace stěžovatele, že mnohá ustanovení stavebního zákona předpokládají určitou dynamiku, jako např. § 43 odst. 1, který uvádí, že územní plán stanoví „*základní koncepci rozvoje území*“ a že již samotný pojem „*plán*“ obsahuje dynamiku. Nejvyšší správní soud totiž význam těchto pojmů chápe přesně opačně. Ze stavebního zákona vyplývá, že základní koncepce rozvoje území má být ustálená, tj. neměla by podléhat častým změnám. Poukázat lze v tomto směru např. na § 18 odst. 1 stavebního zákona, kterého se stěžovatel dovolává v kasační stížnosti; ten stanoví, že cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Rovněž tak pojem plán obecně představuje určitý vytyčený cílový stav, podle kterého se poměřují záměry v jednotlivých řízeních a postupech dle stavebního zákona.

[60] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud nepřisvědčil názoru stěžovatele, že „*regubliny*“ představují regulaci podřaditelnou pod § 43 stavebního zákona, resp. že zastavitelnost v návaznosti na podmínku „*regubliny*“ je podřaditelná pod pojmy „*podmínky prostorového uspořádání*“, popřípadě pod pojem „*podmíněně přípustné využití území*“ uvedené v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Podmíněně přípustné využití území znamená využití „*realizovatelné (povolitelné) po pečlivém individuálním posouzení povolujícím orgánem (t.j. orgánem územního řízení, nikoliv však jiným orgánem, např. obecní radou, obecním zastupitelstvem či starostou) a shledání, že v konkrétní situaci jsou splněny pro takové případy přímo v předmětném regulativu deklarované podmínky (tento případ tedy vyžaduje jmenovité doplnění příkladů regulativů o zpracovatelem uvažované podmínky a současně v každém jednotlivém povolovacím režimu a jejich převzetí do příslušného povolení), opět současně ještě při respektování podmínek determinace obsahem příslušné platné právní úpravy.*“ (srov. Přinosilová, M. *Příklady regulativů v územně plánovací dokumentaci*, Brno : ÚÚR, 1998, s. 12). Regulativ stanovící podmíněně přípustné využití území tedy stanoví stavebnímu úřadu (nikoli obci jako územně samosprávnému celku) prostor pro posouzení konkrétního záměru a jeho konkrétního dopadu na příslušnou lokalitu při zohlednění obecných vodítek stanovených v regulativu. „*Regublina*“ žádný takový prostor stavebnímu úřadu neposkytuje, naopak úvahu stavebního úřadu fakticky eliminuje automatickým vyhodnocením zadaných parametrů specifickým softwarem. Je sice pravdou, že územní plán ve zrušené části obsahoval slovní popis algoritmu „*regublinové*“ regulace, jeho aplikace na konkrétní případ bez použití příslušného softwaru prakticky není možná. Stejně tak není fakticky možné úplné přezkoumání správnosti aplikace tohoto algoritmu na konkrétní případy bez využití příslušné počítačové aplikace. „*Regubliny*“ rovněž podstatně přesahují standardní stanovení podmínek prostorového uspořádání (i když tento legitimní regulační prvek také zahrnují). Aplikace algoritmu „*regubliny*“ *de facto* nahrazuje posouzení záměru stavebním úřadem dle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona.

[61] Nejvyšší správní soud má pochopení pro specifickou území. Rovněž některé stěžovatelem představené důvody, které ho vedly k regulaci územního plánu pomocí „*regublin*“, lze považovat za legitimní. Má ovšem za to, že těchto cílů lze dosáhnout konvenčními prostředky územního plánování, pomocí náležitostí územního plánu stanovených na základě zmocnění v § 43 odst. 6 stavebního zákona v prováděcí vyhlášce. Stěžovateli lze přisvědčit i v tom, že je na obci, jakou urbanistickou koncepci si zvolí (v mezích stanovených ochranou veřejných zájmů prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a ochranou práv dotčených osob). Způsob stanovení této koncepce však musí být v souladu s právními předpisy. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud za to, že územní plán je v zásadě statický dokument schválený ve formě opatření obecné povahy a není možné, aby se jeho obsah v průběhu času „*samovolně*“ vyvíjel prostřednictvím softwarové aplikace.

[62] Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí názor stěžovatele, že jím přijatá regulace je transparentnější, odolnější vůči korupci a předvídatelnější než standardní regulativy vycházející z obsahových náležitostí územního plánu stanovených v příloze č. 7 k vyhlášce 500/2006 Sb., neboť eliminuje riziko, že investor zjistí až po vynaložení nemalých nákladů na zainvestování pozemků, že záměr na jejich zastavění nelze realizovat. Přesně k takovým následkům totiž vedla aplikace zrušených částí územního plánu, jak vyplývá z případů, které se staly podnětem k přezkumu územního plánu odpůrcem, uvedených v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, popř. z případu předestřeného v řízení před krajským soudem osobou zúčastněnou na řízení.

[63] Správný je rovněž závěr krajského soudu, že oporu ve stavebním zákoně ani v prováděcích předpisech nemá např. ani s „*regublinami*“ související požadavek, že v případě přesahu „*regubliny*“ na pozemky ve vlastnictví jiných vlastníků než žadatele o výstavbu musí žadatel dokládat souhlas taktó dotčených osob. Územní plán totiž nemůže stanovit jednotlivcům povinnosti nad rámec zákona. Podle § 86 odst. 3 stavebního zákona však má žadatel o územní rozhodnutí pouze povinnost doložit souhlas vlastníka pozemku nebo stavby, na nichž má být záměr uskutečněn. Povinnost dokládat souhlas vlastníků dalších (sousedních) pozemků tedy zatěžuje žadatele nad rámec zákona. Nesoulad této podmínky s právními předpisy připustil i stěžovatel ve svém vyjádření k zahájení přezkumného řízení. (...)

3650

Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a mezinárodní smlouvy

k čl. 30 odst. 3 Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení (č. 57/2014 Sb. m. s.; v textu „Smlouva mezi ČR a RF“)

k čl. 13 Ujednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a Ministerstvem práce a sociální ochrany Ruské federace k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení ze dne 8. prosince 2011 (č. 58/2014 Sb. m. s.)

Žadatel o starobní důchod, který nebyl ke dni 31. 12. 2008 občanem ani jedné ze smluvních stran pozdější Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení (č. 57/2014 Sb. m. s.), nicméně později nabyt občanství ČR, má ve smyslu čl. 30 odst. 3 této smlouvy povinnost prokázat pro účely započtení dob pojištění získaných na území dnešní Ruské federace před vstupem této smlouvy v platnost, že měl ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště na území ČR. Nevztahuje se na něj však povinnost stanovená v čl. 13 Ujednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a Ministerstvem práce a sociální ochrany Ruské federace k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení ze dne 8. prosince 2011 (č. 58/2014 Sb. m. s.) předložit doklad potvrzující „*odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti*“ ke dni 31. 12. 2008.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2017, čj. 5 Ads 103/2016-80)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 131/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 420/09).

Věc: Naděžda M. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2015 žalovaná zamítla žádost žalobkyně o zvýšení starobního důchodu, a to pro nesplnění podmínek stanovených § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, s přihlédnutím ke Smlouvě mezi Českou republikou a Ukrajinou o sociálním zabezpečení (č. 29/2003 Sb. m. s.).

Žalobkyně podala proti zmíněnému rozhodnutí námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 2. 2015 zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění mimo jiné uvedla, že v daném řízení o zvýšení starobního důchodu nelze posoudit a započíst doby pojištění získané žalobkyní v Rusku, tj. doby spadající do období od 1. 9. 1967 do 19. 5. 1975, neboť žalovaná zatím nedisponuje podkladem, kterým by ruský nositel pojištění (Penzijní fond RF) tyto doby potvrdil na příslušném formuláři v souladu se Smlouvou mezi ČR a RF a tento formulář zaslal žalované. Pro zahájení mezistátního řízení mezi žalovanou a Penzijním fondem RF bylo třeba, aby žalobkyně na příslušné okresní správě sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) vyplnila formulář CZ 207/RU 12, ve kterém by uvedla všechny relevantní skutečnosti pro započtení doby pojištění získané na území Ruska. Současně bylo třeba předložit potřebné doklady. O tomto postupu, tj. o nutnosti vyplnit zmíněný formulář na příslušné OSSZ a doložit potřebné doklady, včetně jejich konkrétního vyjmenování, byla žalobkyně podrobně poučena v napadeném rozhodnutí.

Žalobkyně byla též poučena, že řízení s ruským nositelem pojištění o potvrzení ruské doby pojištění pro posouzení nároku na starobní důchod dle Smlouvy mezi ČR a RF bude zahájeno po obdržení požadovaného, tj. po vyplnění výše uvedeného formuláře na OSSZ a předložení potřebných podkladů.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí o námitkách žalobu u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 29. 3. 2016, čj. 16 Ad 21/2015-64, zamítl. V odůvodnění krajský soud uvedl, že žalobkyně přes své přesvědčení vyjádřené v žalobě i dalších vyjádřeních v průběhu soudního řízení neprokázala pochybení žalované při vydání žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 12. 2. 2015. Jako nedůvodnou shledal krajský soud námitku vztahující se k nezapočtení doby pojištění získané žalobkyní na území současné RF. Rozhodující je totiž doba, kterou jako dobu pojištění vykáže příslušný nositel pojištění, tj. Penzijní fond RF (nepostačovala tedy žalobkyní předložená pracovní knížka, byť v ní byly uvedeny údaje o zaměstnání žalobkyně na Ukrajině a v RF). Pro zahájení řízení ohledně ruské doby pojištění je nezbytná spolupráce pojištěnce, tj. žalobkyně, která byla opakovaně poučena žalovanou (zejména v dopise ze dne 16. 2. 2015), jak postupovat, přesto tak v roce 2015 v plném rozsahu neucínila (zaslala pouze příslušný formulář, nikoli potřebné doklady). Žalobkyně neposkytla žalované potřebnou součinnost, jelikož při podání žádosti o starobní důchod vůbec neuvedla, že pracovala kromě Ukrajiny i v RF. V opačném případě by žalovaná zahájila řízení kromě Ukrajiny i s RF. Tedy nikoli žalovaná, ale žalobkyně způsobila, že dosud nebylo možno započítat pro výpočet důchodu i dobu pojištění získanou v RF.

Následně krajský soud odkázal na příslušné pasáže žalobou napadeného rozhodnutí žalované a podotkl, že se žalovaná s námitkami žalobkyně v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádala přiléhavou a vyčerpávající právní argumentací, a není proto třeba se duplicitně vyjadřovat k opakujícím se námitkám obsaženým v žalobě.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud neprovedl dokazování v potřebném a stěžovatelkou navrženém rozsahu.

Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s tvrzením, že žalovaná v napadeném rozhodnutí vycházela z podkladů, které měla k dispozici, včetně podkladů poskytnutých ukrajinským nositelem pojištění. Pokud by žalovaná vycházela z podkladů, které měla k dispozici v době zahájení řízení o přiznání starobního důchodu, tedy zejména z údajů obsažených v pracovní knížce a údajů poskytnutých stěžovatelkou, musela by dle stěžovatelky postupovat z vlastní iniciativy za účelem získání dalších informací o době pojištění stěžovatelky ve smyslu článku 13 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním pojištění (č. 116/1960 Sb.; dále jen „Dohoda mezi ČSR a SSSR“). Stěžovatelce byl přiznán nárok na starobní důchod ode dne 17. 7. 2008. V roce 2008 přestala být zmíněná dohoda platnou ve vztahu k RF, neboť dne 4. 6. 2008 byla spolu s příslušným protokolem českou stranou jednostranně vypovězena s účinností ke dni 31. 12. 2008. Pro posouzení uplatnitelnosti Dohody mezi ČSR a SSSR je proto dle stěžovatelky rozhodné datum 17. 7. 2008. Pokud žalovaná i krajský soud vycházely ve svých závěrech ze Smlouvy mezi ČR a RF, byl takový

postup nezákonný s ohledem na dobu, kdy byl stěžovatelce starobní důchod přiznán. Žalovaná dle stěžovatelky měla přihlížet k doložené pracovní knížce, ze které zřetelně vyplývá doba pojištění získaná na území nynější RF, a byla povinna provést nutná opatření za účelem zjištění potřebných informací o okolnostech rozhodných pro přiznání důchodu.

Stěžovatelka dále zaslala doplnění kasační stížnosti, v němž namítala, že není pravdivé tvrzení žalované, podle něhož při podání žádosti o starobní důchod nesdělila správnímu orgánu, že pracovala v rozhodném období na území RF. Toto tvrzení žalované bylo vyvráceno přípisem žalované ze dne 11. 2. 2009 a 4. 6. 2009. Z těchto přípisů jednoznačně vyplývalo, že žalovaná nezahájila řízení s Penzijním fondem RF ohledně potvrzení doby zaměstnání na území Ruska pouze z toho důvodu, že se domnívala, že stěžovatelka není občanem ČR, přičemž již v době podání žádosti o starobní důchod neměla žalovaná pochybnosti o tom, že stěžovatelka, jak žalované sdělila, pracovala na území RF. Žalovaná přitom byla obeznámena s tím, čím je stěžovatelka občankou, neboť má přístup do příslušného registru obyvatel.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně odkázala na všechna svá předchozí vyjádření k žalobě. Konstatovala, že ačkoliv byla stěžovatelka napadeným rozhodnutím a přípisem ze dne 16. 2. 2015 upozorněna na nutnost uplatnit příslušný formulář prostřednictvím příslušné OSSZ, prokázat trvalý pobyt ke dni 31. 12. 2008 v České republice nebo v Rusku a předložit doklad o odhlášení z trvalého pobytu v Rusku vydaného ruským orgánem, potvrzení o získání českého občanství a veškeré doklady prokazující doby pojištění (zaměstnání, studia apod.) v Rusku, dosud tak neučinila. Podáním doručeným žalované dne 26. 1. 2015 sice byly předloženy některé doklady, mezi nimi i listina o státním občanství České republiky a potvrzení o povolení trvalého pobytu od 7. 9. 1999, avšak tyto listiny samy o sobě nemohly postačovat pro rozhodnutí o žádosti stěžovatelky. Žalovaná dále poukázala na napadený rozsudek krajského soudu, v němž byl stěžovatelce celý postup žalované rovněž podrobně vysvětlen a který žalovaná považovala za přesvědčivý.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Předmětem sporu v projednávané věci je režim dob pojištění v období od 1. 9. 1967 do 19. 5. 1975, které stěžovatelka dle své pracovní knížky nabyла na území Ruska, a otázka, zda tyto doby pojištění byla žalovaná oprávněna a povinna zohlednit.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že měla být aplikována Dohoda mezi ČSR a SSSR, neboť považuje za rozhodné datum 17. 7. 2008, od něhož jí byl přiznán nárok na starobní důchod. Žalovaná i krajský soud proto dle stěžovatelky pochybily tím, že vycházely ze Smlouvy mezi ČR a RF.

[17] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně podotýká, že stěžovatelce byl přiznán starobní důchod ode dne 17. 7. 2008 rozhodnutím žalované ze dne 4. 6. 2009, přičemž toto rozhodnutí stěžovatelka nenapadla správní žalobou. V nyní posuzované věci je přezkoumáváno rozhodnutí žalované ze dne 12. 2. 2015, kterým byly zamítnuty námitky stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 9. 1. 2015, jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatelky o zvýšení starobního důchodu.

[18] Dohoda mezi ČSR a SSSR byla Českou republikou vypovězena dne 4. 6. 2008 a své platnosti ve vztahu k Ruské federaci pozbyla dne 31. 12. 2008 (viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 87/2008 Sb. m s.), aniž by byla přímo nahrazena novou dvoustrannou smlouvou. Od 1. 1. 2009 tedy žalovaná neměla k dispozici právní nástroje, které upravovala zmíněná dohoda (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, čj. 6 Ads 10/2010–50). V době rozhodování žalované o žádosti stěžovatelky o zvýšení starobního důchodu dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o důchodovém pojištění tedy již Dohoda mezi ČSR a SSSR nebyla aplikovatelná.

[19] Nad rámec uvedeného lze rovněž upozornit na to, že stěžovatelkou zmiňovaná dohoda byla založena na státoobčanském principu a bylo jí tak možné uplatnit pouze vůči státním příslušníkům jedné ze smluvních stran (resp. po zániku ČSFR a SSSR vůči občanům ČR a RF, případně dalších nástupnických států bývalého Sovětského svazu, které do této dohody sukcedovaly, což byl i případ Ukrajiny, vůči níž ovšem Dohoda mezi ČSR a SSSR pozbyla platnosti dnem 28. 2. 2000 na základě Protokolu mezi vládou České republiky a kabinetem ministrů Ukrajiny o dvoustranných smluvních vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou, jak bylo oznámeno sdělením Ministerstva zahraničních č. 81/2000 Sb. m. s. – k tomu srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, č. 131/2009 Sb. ÚS, bod 32). Vzhledem k tomu, že v době rozhodování o starobním důchodu měla stěžovatelka ukrajinské státní občanství, přičemž státní občanství ČR dle správního spisu nabyla až dne 20. 12. 2010, příslušná dohoda se na ni nevztahovala a žalovaná tedy nijak nepochoybila, pokud podle ní v řízení o přiznání starobního důchodu nepostupovala. Vzhledem k tomu, že příslušná dohoda byla následně vypovězena a pozbyla účinnosti ke dni 31. 12. 2008, nemohla žalovaná dle této dohody postupovat ani po té, co stěžovatelka nabyla české státní občanství a tuto skutečnost žalované doložila. Nejvyšší správní soud chápe, že stěžovatelka může pocítovat tento stav jako nespravedlivý, jak však vyplývá z výše uvedeného, je důsledkem řádné aplikace pozitivního práva, a nelze tedy souhlasit se stěžovatelkou, že by daná situace nastala pochybením žalované.

[20] Ke změně právního stavu následně došlo dne 1. 11. 2014, kdy vstoupila v platnost Smlouva mezi ČR a RF, která opětovně zavedla smluvní základ pro rovnost v nakládání mezi občany ČR a RF v oblasti sociálního zabezpečení a upravila působnost smluvních stran.

[21] Stěžovatelka přitom namítala rovněž to, že žalovaná měla přihlížet k doložené pracovní knížce, ze které zřetelně vyplývá doba pojištění získaná na území nynější RF, a že byla povinna provést nutná opatření za účelem zjištění potřebných informací o okolnostech rozhodných pro přiznání důchodu. Byť stěžovatelka tuto námitku nesprávně vztahovala k aplikaci Dohody mezi ČSR a SSSR, lze se jí zabývat i ve vztahu k aplikaci Smlouvy mezi ČR a RF pro účely posouzení žádosti stěžovatelky o zvýšení starobního důchodu, která je předmětem nynější věci.

[22] Z přechodného ustanovení obsaženého v čl. 30 odst. 3 Smlouvy mezi ČR a RF přitom vyplývá, že „[p]ro stanovení nároků na důchody a dávky podle této smlouvy se přihlídně také k dobám pojištění (zaměstnání), které byly získány před vstupem této smlouvy v platnost. Přitom doby pojištění (zaměstnání) získané do 31. 12. 2008 na území jedné ze smluvních stran vezme v úvahu ta smluvní strana, na jejímž území měla osoba k tomuto dni trvalé bydliště, avšak pouze v rozsahu, ve kterém nejsou tyto doby již zhodnoceny pro stanovení výše důchodu nebo dávek přiznané druhou smluvní stranou, a za předpokladu, že daná osoba získala k uvedenému datu alespoň 1 rok pojištění podle právních předpisů smluvní strany, která má podle tohoto odstavce doby pojištění (zaměstnání) vzít v úvahu. Pokud nebude tato podmínka splněna, doby pojištění (zaměstnání) vezme v úvahu ta smluvní strana, podle jejichž právních předpisů byly skutečně získány.“

[23] Definici místa trvalého bydliště podle Smlouvy mezi ČR a RF upravuje článek 13 Ujednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky a Ministerstvem práce a sociální ochrany Ruské federace k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Ruskou federací o sociálním zabezpečení ze dne 8. 12. 2011 (č. 58/2014 Sb. m. s.; dále jen „prováděcí ujednání“), dle něhož platí, že „[p]ro účely provádění Smlouvy se má za to, že pracovníci a jejich rodinní příslušníci legálně trvale bydlí nebo přechodně pobývají na území smluvních stran své státní příslušnosti, nepředložili-li doklady potvrzující trvalé bydliště nebo přechodný pobyt na území druhé smluvní strany a odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti. Při tom legální trvalé bydliště nebo přechodný pobyt a odhlášení z evidence na území smluvních stran se posuzuje na základě dokladů a v souladu s postupem stanoveným právními předpisy příslušné smluvní strany [odst. 1]. Ustanovení odstavce 1 tohoto článku se použijí také pro účely určení místa trvalého bydliště ke dni 31. 12. 2008 pro účely provádění článku 30 odstavce 3 Smlouvy [odst. 2].“

[24] Z citovaných ustanovení jasně vyplývá, že pro určení režimu dob pojištění do 31. 12. 2008 je rozhodné pouze místo trvalého bydliště pracovníka, a to právě ke dni 31. 12. 2008 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, čj. 9 Ads 228/2016–28, či ze dne 30. 3. 2017, čj. 1 Ads 330/2016–28). Pro určení místa trvalého bydliště přitom zavádí článek 13 prováděcího ujednání domněnku místa trvalého bydliště ve státě, jehož byl pracovník k rozhodnému datu příslušníkem, kterou lze vyvrátit předložením dokladů o trvalém bydlišti na území druhé smluvní strany a o odhlášení z evidence na území smluvní strany své státní příslušnosti. Z hlediska

tohoto ustanovení je ovšem stěžovatelka atypický případ, neboť ke dni 31. 12. 2008 nebyla státní příslušnicí ani jedné smluvní strany pozdější Smlouvy mezi ČR a RF ale občankou Ukrajiny. Její povinností po podání žádosti o zvýšení starobního důchodu bylo i tak prokázat, že měla ke dni 31. 12. 2008 trvalé bydliště na území ČR, aby žalovaná mohla vzít v úvahu sporné doby pojištění na území Ruska v období od 1. 9. 1967 do 19. 5. 1975. Po stěžovatelce však nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu požadovat, aby prokázala k uvedenému datu odhlášení z evidence na území Ruské federace jakožto druhé smluvní strany, neboť stěžovatelka občankou tohoto státu nebyla.

[25] Žalovaná stěžovatelku v rozhodnutí ze dne 9. 1. 2015 informovala o nutnosti postupu dle Smlouvy mezi ČR a RF a poučila ji následovně: *„Aby bylo možné zahájit řízení s Penzijním fondem Ruské federace, je třeba, aby účastník řízení na příslušné OSSZ vyplnil formulář Prohlášení týkající se historie osobního pojištění (zaměstnání) CZ 207/RU 12 (příloha 14), v němž uvede všechny doby pojištění získané na území Ruska včetně péče o děti. Dále je nutné předložit doklad vydaný příslušným orgánem ČR nebo Ruska prokazující trvalý pobyt k 31. 12. 2008 v ČR nebo Rusku, doklad o odhlášení z trvalého pobytu v Rusku, vydaný ruským orgánem (pokud se prokazuje trvalý pobyt k 31. 12. 2008 v ČR), případně potvrzení o získání českého státního občanství k 31. 12. 2008 a veškeré doklady prokazující doby pojištění (zaměstnání, studia apod.) v Rusku (pracovní knížku, diplom, vojenskou knížku, příp. jejich ověřené kopie). Po obdržení požadovaného, bude zahájeno řízení s Penzijním fondem Ruské federace ohledně potvrzení ruské doby pojištění, pro posouzení nároku na starobní důchod dle výše uvedené Smlouvy.“*

[26] Toto poučení tedy bylo v zásadě správné až na to, že po stěžovatelce neměl být podle názoru Nejvyššího správního soudu požadován zmiňovaný *„doklad o odhlášení z trvalého pobytu v Rusku, vydaný ruským orgánem“*. Stěžovatelka na uvedeném poučení navíc reagovala tím, že dne 26. 1. 2015 žalovaná doručila mj. následující dokumenty: listinu o udělení státního občanství potvrzující složení státoobčanského slibu dne 20. 12. 2010; dále potvrzení Policie ČR ze dne 1. 4. 2008 o tom, že stěžovatelka měla k uvedenému dni na území ČR povolen trvalý pobyt, a to od 7. 9. 1999, přičemž jí byl vydán průkaz o povolení k trvalému pobytu, a konečně úřední překlad pracovní knížky stěžovatelky dokládající mj. její vzdělávání a zaměstnání na území Ruska ve sporném období od 1. 9. 1967 do 19. 5. 1975. Stěžovatelka dále dne 6. 2. 2015 žalované doručila vyplněný formulář CZ 207/RU 12, z něhož sice není patrné, že by ho stěžovatelka uplatnila u příslušné OSSZ, nicméně jsou v něm uvedeny zmiňované sporné doby pojištění na území Ruska.

[27] Teprve po obdržení uvedených dokladů žalovaná vydala své rozhodnutí o námitkách ze dne 12. 2. 2015, v němž ovšem na předložení těchto dokladů stěžovatelkou žádným způsobem nereagovala. Žalovaná pouze zopakovala, že je třeba, aby stěžovatelka na příslušné OSSZ vyplnila formulář CZ 207/RU 12, ve kterém uvede všechny relevantní skutečnosti pro započtení doby pojištění získané na území Ruska, a současně předloží potřebné doklady, o nichž byla podrobně poučena v námitkách napadeném rozhodnutí. Skutečnost, že tak stěžovatelka přinejmenším částečně učinila, žalovaná nijak nereflektovala. Bylo by tedy pouhou spekulací domýšlet za této situace za žalovanou to, co naznačuje až ve svých pozdějších vyjádřeních, tedy, že např. potvrzení o povolení trvalého pobytu stěžovatelky na území ČR ke dni 1. 4. 2008, za situace, kdy stěžovatelka nabyla státní občanství ČR až dne 20. 12. 2010 a kdy bylo tedy třeba dokazovat její trvalé bydliště na území ČR ke dni 31. 12. 2008, považuje žalovaná za nedostačující (je ovšem také třeba připomenout, že ve správním spise se nachází rovněž potvrzení o trvalém pobytu stěžovatelky na území ČR ke dni 17. 9. 2008 s tím, že průkaz povolení k pobytu měl být platný do 9. 5. 2015). V každém případě, podle ustálené judikatury správních soudů, musí být v žalobou napadeném rozhodnutí správního orgánu obsaženo dostatečné zdůvodnění jeho skutkových i právních závěrů tak, aby toto rozhodnutí bylo soudem plně přezkoumatelné, přičemž tuto povinnost nelze dodatečně nahrazovat vyjádřením správního orgánu v soudním řízení správním. Žalovaná měla nepochybně povinnost v rozhodnutí o námitkách přezkoumatelným způsobem zhodnotit doklady předložené stěžovatelkou po vydání námitkami napadeného rozhodnutí, včetně vyplněného formuláře CZ 207/RU 12, a pokud by je shledala nedostatečnými, uvést a zároveň tím stěžovatelku poučit o tom, které tyto doklady a v čem konkrétně jsou nedostatečné či neúplné, a co konkrétně tedy ještě musí stěžovatelka předložit či učinit, aby bylo možné zahájit řízení s ruským nositelem pojištění o potvrzení ruských dob pojištění pro posouzení výše nároku na starobní důchod. V rámci řízení o kasační stížnosti žalovaná následně informovala zdejší soud o tom, že uvedené řízení nakonec bylo zahájeno, resp. že žalovaná nezbytná potvrzení ruského nositele pojištění obdržela; k tomu však došlo až v roce 2017.

[28] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal žalobou napadené rozhodnutí o námitkách v daném ohledu nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a pro tuto vadu měl krajský soud toto rozhodnutí zrušit, namísto toho však sám konstatoval, že stěžovatelka v roce 2015 „zaslala pouze příslušný formulář, nikoli potřebné doklady“, což je skutkový závěr, který přinejmenším zčásti odporuje obsahu správního spisu. (...)

3651

Ochrana spotřebitele: informační povinnost prodávajícího

k § 9 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele

Informační povinnost prodávajícího (§ 9 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele) u prodeje ojetého vozidla není splněna pouhým uvedením údaje o stavu počítáče kilometrů ve vozidle. Nemůže-li prodejce kilometrový proběh ani při zachování veškeré odborné péče zjistit či ověřit jinak (diagnostikou, zjištěním v on-line databázích atp.), musí na to zájemce o koupi výslovně upozornit. Stav tachometru je totiž jen údajem orientačním, a v některých případech dokonce bezcenným a zavádějícím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, čj. 8 As 255/2016-36)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 234/2008 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2983/08); č. 14/2015 Sb. NS.

Věc: Společnost s ručením omezeným AC DODÁVKY proti České obchodní inspekci, ústřednímu inspektorátu, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Inspektoři České obchodní inspekce (dále jen „ČOI“) provedli dne 27. 8. 2013 kontrolu v autobazaru žalobkyně, při níž zjistili, že žalobkyně uvedla na tabulce u prodáváného vozu Volkswagen Crafter údaj 261 000 km jako stav tachometru. Údaj potvrdila i ústně. Ten nicméně neodpovídal skutečnému stavu, jelikož znaleckým posudkem bylo prokázáno, že již ke dni 30. 12. 2010 byl stav najetých kilometrů 418 790. Ředitel inspektorátu ČOI pro Středočeský kraj a Hl. m. Prahu uložil žalobkyni pokutu ve výši 250 000 Kč za porušení § 9 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele a naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. c) téhož zákona.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí odvolání, které Ústřední inspektorát ČOI zamítl a potvrdil původní rozhodnutí. Uvedl, že předmětný správní delikt je ohrožovací, k naplnění skutkové podstaty postačuje ohrožení právem chráněného zájmu, nemusí dojít k jeho porušení. Spotřebitel údaj o stavu tachometru vnímá jako úplnou, pravdivou a ověřenou informaci. Žalobkyně tudíž nepostupovala s odbornou péčí, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám a obecným zásadám dobré víry v oblasti její činnosti. Informace uvedená v kupní smlouvě o tom, že stav tachometru nemusí odpovídat počtu skutečně najetých kilometrů, je nedostatečná.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze. Mimo jiné uvedla, že správní orgán použil špatné ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. Tabulku na voze nepovažuje za řádné informování, k tomu dochází až rozhovorem s pracovníkem žalobkyně a při něm by inspektoři zjistili, že prodávající řádně informuje kupujícího o vlastnostech prodáváného vozidla. Těž namítla, že správní orgány pominuly reálné možnosti prodávajícího. Uvedla, že řada vozidel je v lepším technickém stavu a má najeto méně kilometrů, případně opačně.

Městský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 30. 9. 2016, čj. 10 A 183/2014-45. Konstatoval, že údaj o ujetých kilometrech představuje podstatný parametr ovlivňující cenu, potažmo zájem spotřebitele. Tabulka na vozidle je relevantní a nelze připustit praktiky, jimiž je zákazník nalákán informací, která je později zpochybněna.

Žalobkyně měla povinnost postupovat dle požadavku odborné péče a vyvinout úsilí pro ověření údaje na tachometru. Od prodejce lze očekávat, že je schopen odhadnout, zdali technický stav a opotřebení vozidla odpovídá počtu kilometrů zaznamenaných na tachometru. Obecně nemají prodejci ojetých vozidel povinnost zjišťovat skutečný počet ujetých kilometrů. Má však povinnost porovnat stav vozidla s počtem ujetých kilometrů zaznamenaných na tachometru a také prověřit dokumentaci k vozu.

Po prodejci ojetých automobilů lze oprávněně požadovat, aby vyhledával dodatečné informace (kromě údajů z tachometru) vedoucí ke zjištění skutečného stavu ujetých kilometrů, neboť to patří k poctivým obchodním praktikám a obecným zásadám poctivosti obchodu. Míra zjišťování vychází z reálných možností prodejce; to znamená, že prodejce je povinen učinit všechna rozumná a přiměřená opatření vedoucí ke zjištění skutečného stavu ujetých kilometrů. Za situace, kdy žalobkyně neměla možnost ověřit stav tachometru dokumenty k vozidlu ani jinak, byla povinna danou informaci sdělit spotřebiteli na počátku.

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

Stěžovatelka nespáchala nic zakázaného, za co by jí mohla být uložena pokuta. Při správním trestání je třeba ctít zásady žádný trestný čin bez zákona a žádný trest bez zákona. Z nich plyne požadavek na jasné, určité a přesné vyjádření skutkových podstat a zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby. Potrestání stěžovatelky pro ni bylo překvapivé a nemohla jej čekat. Správní orgány a městský soud doplnily skutkovou podstatu o nové povinnosti a jejich nedodržení poté trestaly. Odůvodnění této nové povinnosti považuje za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Stěžovatelka údaj o skutečném počtu ujetých kilometrů neměla k dispozici. Podle jejího názoru není přiměřené na ni klást požadavky, které na ni správní orgány a soud kladou, jelikož nevěděla, že se pohybuje v působnosti zákona o ochraně spotřebitele a nemá technické zázemí na ověřování údajů z tachometru. Nemohla též vědět, že existuje nesrovnalost mezi údajem na tachometru a počtem skutečně najetých kilometrů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že u ojetých vozidel dochází často k manipulaci s tachometrem, a o to větší pozornost by měl prodejce věnovat ověřování, zda stav tachometru odpovídá počtu skutečně ujetých kilometrů. Je povinen postupovat v souladu s požadavky odborné péče. Po stěžovatelce bylo možné spravedlivě žádat, aby stav tachometru ověřila všemi dostupnými prostředky a aby o jejich výsledcích spotřebitele informovala. Stěžovatelka mohla mít pochybnosti o pravdivosti údaje uvedeného na tachometru, které sama připustila. Mohla se zajímat o servisní historii vozidla, opatřit si záznamy z on-line dostupných systémů či provést diagnostiku vozidla. Nicméně nic pro jeho ověření počtu ujetých kilometrů neučinila.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...)

V.2

[32] Stěžovatelka uvedla, že neporušila žádnou povinnost jí stanovenou zákonem, a proto nemůže být trestána. Nenašla skutkovou podstatu § 24 odst. 7 písm. c) ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Povinnost, kterou měla stěžovatelka porušit, „dopsaly“ až správní orgány a městský soud. Aplikace byla nepředvídatelná, jelikož stěžovatelka nevstupuje do právních styků se spotřebiteli. Tyto námitky neobstojí.

[33] Zákon o ochraně spotřebitele v § 9 odst. 1 stanoví, že „[p]rodávající je povinen řádně informovat spotřebitele o vlastnostech prodáváných výrobků nebo charakteru poskytovaných služeb“. Počet ujetých kilometrů je podstatným parametrem prodávajícího ojetého automobilu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 As 70/2015-56, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 7. 2014, sp. zn. 8 Tdo 728/2014). Jedná se tedy o jednu z hlavních vlastností zboží. Řádné informování musí být jasné a srozumitelné.

[34] Dle § 9 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele „*se nemůže [informační povinnosti] prodávající zprostit poukazem na skutečnost, že mu potřebné nebo správné informace neposkytl výrobce, dovozce nebo dodavatel*“. Odpovědnost prodejce je tedy pojmána značně široce a takto musí být vykládány i přiměřené a rozumné požadavky, které na něj lze klást. Z uvedeného ustanovení plyne, že i pokud nemá prodejce k dispozici potřebné informace, přesto za jejich neposkytnutí odpovídá.

[35] Informační povinnost prodejce ale není bezbřehá. Není nutné informovat o všech vlastnostech zboží, jistě však dopadá na vlastnosti podstatné, jako je počet najetých kilometrů, jinak by se její obsah vyprázdnil a ztratila by smysl. Proávající nemůže volit, které informace poskytne a které nikoliv. Tím by byla narušena ochrana spotřebitele a účel právní úpravy; musí poskytnout informace o podstatných vlastnostech zboží.

[36] Spotřebitel spoléhá na to, že mu bude poskytnuta řádná informace o hlavních vlastnostech zboží. Podstatný je pro spotřebitele při koupi ojetého vozidla skutečný počet ujetých kilometrů, nikoliv stav tachometru. Skutečný kilometrový proběh má vliv na opotřebení vozidla a následně i na cenu. Pokud prodejce uvede údaj o stavu tachometru při prodeji ojetého vozidla, předává tím spotřebiteli informaci, kterou on považuje za významnou. Na tabulce u vozidla je pouze několik vybraných údajů, které lze považovat za nejpodstatnější, a protože je vybrala osoba znalá oboru, je jich poměrně málo. Zároveň spotřebitel ví, že tachometr slouží k zaznamenání počtu najetých kilometrů. Údaj o tachometru tedy logicky správně spojuje s počtem ujetých kilometrů. Pokud by tomu tak nebylo, neměla by informace o stavu tachometru žádný skutečný význam a nemělo by smysl ji podávat. Mohla by jen klamat či uvádět spotřebitele v omyl, čemuž má právě předcházet právní úprava ochrany spotřebitele, kterou zná spotřebitel i prodávající, případně ji vlastní vinou nezná, ale její neznalost neomlouvá.

[37] Hlavním úkolem zákona o ochraně spotřebitele je chránit spotřebitele jako „*slabší stranu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2015, čj. 6 As 169/2015-33). Proto je třeba vykládat § 9 odst. 1 ve prospěch spotřebitele (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. III. ÚS 2983/08, č. 234/2008 Sb. ÚS, jenž se ovšem týkal výkladu ustanovení zákona o ochraně spotřebitele na půdorysu občanského soudního řízení). Řádná informace, na kterou se může spotřebitel spolehnout, má být pravdivá. Za řádné informování naproti tomu nelze považovat nepravdivý údaj, jelikož neposkytuje informaci o skutečném stavu zboží. Tomu odpovídá i znění § 9 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele, kde se stanoví, že prodávající se nezabývá informační povinností ani v případě, že správné informace nedostane od svého dodavatele. Řádná informace je tedy dle zákona „*správná*“ a ta musí být též pravdivá.

[38] Stěžovatelka podniká v oblasti prodeje ojetých vozů od roku 2006, je znalá oboru a má letité zkušenosti. Je podnikatelem ve styku se spotřebitelem, tudíž musí dodržovat požadavek na odbornou péči, tj. úroveň zvláštních dovedností a péče, kterou lze od podnikatele ve vztahu ke spotřebiteli rozumně očekávat a která odpovídá poctivým obchodním praktikám nebo obecným zásadám dobrých mravů v oblasti její činnosti, a to nejen dle § 2 odst. 1 písm. o) zákona o ochraně spotřebitele. Vzhledem k tomu, že počet ujetých kilometrů je jednou z hlavních vlastností ojetých automobilů a stěžovatelka v tomto oboru obchoduje, není nepřiměřené na ni klást požadavek ověřování tohoto údaje.

[39] Nejvyšší správní soud si je vědom svého rozhodnutí čj. 8 As 70/2015-56, kde uvedl, že „*lze na prodávajícího klást pouze požadavky, které jsou rozumné a přiměřené okolnostem*“. Nyní projednávaná věc se však skutkově liší, na což navazuje částečně jiné právní hodnocení; ačkoliv důsledkem obou bylo udělení sankce, jedná se o dva odlišné skutky. V rozsudku čj. 8 As 70/2015-56 Nejvyšší správní soud uvedl, že lze na prodávajícího klást pouze požadavky, které jsou rozumné a přiměřené okolnostem. Nyní soud vykládá a zpřesňuje, jaké požadavky to pro prodejce ojetých automobilů jsou.

[40] Stěžovatelka uvedla, že nebylo v jejích technických možnostech zjistit požadované údaje. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že výběr technického zázemí a jeho rozsahu je na volbě stěžovatelky, nemůže ho však později užívat jako důvodnou omluvu pro nedodržování zákona; navíc jej mohou zajistit i externími subjekty. Stěžovatelka mohla také provést diagnostiku vozidla nebo vyhledat údaje v dostupných on-line databázích, což není činnost technicky náročná. Případné náklady, které nejsou nepřiměřeně vysoké, se zřejmě promítnou do ceny vozidla, ale tak tomu je u všech prodejců ojetých vozů, na které povinnost dopadá. Jelikož má stěžovatelka ze své činnosti zisk, musí také nést náklady a rizika s ním spojená. Riziko též nesmí přenášet na spotřebitele; pokud

vozidlo se stočeným tachometrem zakoupí od svého dodavatele, může se vady a náhrady škody dovolávat v tomto vztahu.

[41] Stěžovatelkou tvrzená nepředvídatelnost udělení sankce vychází pouze z neznalosti práva. Ta ji však neomlouvá. O to více, že se jedná o podnikatelku a měla by znát právní úpravu na její činnost dopadající.

[42] Městský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelka nedostala své informační povinnosti. Stejně tak lze souhlasit s povinností prodávajícího vyhledávat informace k ověření počtu ujetých kilometrů. Závěr městského soudu o tom, že pokud je odborné zjištění stavu ujetých kilometrů nad rámec možností prodejce, musí spotřebitele na tuto skutečnost a případné nesrovnalosti upozornit, má Nejvyšší správní soud za správný. Požadavek zjištění stavu počtu ujetých kilometrů je navíc rozumný a přiměřený; nemůže-li prodejce kilometrový proběh ani při zachování veškeré odborné péče zjistit, musí na to výslovně zájemce upozornit; údaj o stavu počítáče kilometrů ve vozidle se totiž za takové situace stává jen orientační, ba bezcenný. Jak plyne z výše uvedeného, prodejce ojetých automobilů musí dle § 9 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele řádně informovat o počtu najetých kilometrů.

3652

Zaměstnanost: podpora v nezaměstnanosti; výkon trestu odnětí svobody; diskriminace

k § 39 odst. 1 a § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákonů č. 382/2008 Sb., č. 73/2011 Sb. a č. 367/2011 Sb.

k čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

Nebyl-li uchazeči o zaměstnání propuštěnému z výkonu trestu odnětí svobody přiznán nárok na podporu v nezaměstnanosti z důvodu nesplnění podmínky získání potřebné doby důchodového pojištění v rozhodném období před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání (§ 39 odst. 1 a § 41 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti), jedná se o zákonný postup správního orgánu, který není v rozporu se zákazem diskriminace ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 2. 2017, čj. 33 A 31/2015-32) *)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 93/2015 Sb. ÚS (Pl. ÚS 55/13) a č. 143/2015 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1136/13).

Věc: Jiří S. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o podporu v nezaměstnanosti.

Dne 4. 2. 2015 podal žalobce žádost o podporu v nezaměstnanosti, v níž jako své poslední ukončené zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost v posledních dvou letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání uvedl „*vykon trestu od 10. 3. 2011 do 6. 1. 2014*“. Úřad práce ČR – krajská pobočka v Jihlavě (správní orgán I. stupně) rozhodnutím ze dne 11. 2. 2015 žalobci podporu nepřiznal.

Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2015. V odůvodnění uvedl, že žalobce byl na základě své žádosti o zprostředkování zaměstnání ze dne 22. 1. 2014 zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. Žalobce správnímu orgánu I. stupně nedoložil žádné doby zaměstnání či jiné výdělečné činnosti. Jelikož nedoložil dobu důchodového pojištění alespoň v délce 12 měsíců, nemohl mu správní orgán I. stupně vyhovět.

Podmínky pro nárok na podporu v nezaměstnanosti jsou striktně stanoveny zákonem. Dle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti má na podporu v nezaměstnanosti nárok pouze ten uchazeč, který získal v rozhodném období dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců. Tuto podmínku lze splnit i započtením náhradní doby zaměstnání. Rozhodným obdobím jsou přitom poslední dva roky před zařazením do evidence

*) Řízení o kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud zastavil usnesením ze dne 9. 10. 2017, čj. 5 Ads 48/2017-33.

uchazečů o zaměstnání. V případě žalobce bylo rozhodným obdobím od 22. 1. 2012 do 21. 1. 2014, jež žalobce prakticky celé strávil ve výkonu trestu.

Skutečnost, že žalobci nebylo z důvodu výkonu trestu zaměstnání umožněno, nelze žádným způsobem zohlednit. Zákon o zaměstnanosti neobsahuje ustanovení o odstranění tvrdosti zákona a správní orgány tedy nemohou činit z podmínek stanovených pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti žádné výjimky. Žalobcem tvrzené důvody nedosažení doby pojištění žalovaný považoval za irelevantní, a to tím spíše, že nemožnost či ztížená možnost žalobce získat potřebnou dobu pojištění byla nepochybně důsledkem jednání samotného žalobce, pro něž byl k trestu odnětí svobody odsouzen.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. V ní uvedl, že se po celou dobu strávenou ve výkonu trestu odnětí svobody snažil zaměstnání získat, avšak bezúspěšně. Od propuštění z výkonu trestu odnětí svobody byl pak zcela bez prostředků a neměl proto možnost si důchodové pojištění hradit. Důchodové pojištění za něj nehradil ani úřad práce.

Žalobce tedy nebyl objektivně schopen vyhovět požadavkům § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Podle jeho názoru je nespravedlivé, že správní orgány postupují pouze podle příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti, aniž by při jejich aplikaci mohly činit jakékoliv výjimky. Považoval za nezákonné, že mu stát prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti – Vězeňské služby odpíral možnost zaměstnání a následně jej za to prostřednictvím jiného orgánu – Ministerstva práce a sociálních věcí sankcionoval a odmítl mu poskytnout podporu v nezaměstnanosti. Toto jednání státu žalobce považoval dokonce za protiučinné a žádal, aby byl postup správních orgánů při soudním přezkumu podroben testu diskriminačního zacházení.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na napadeném rozhodnutí.

Na vyjádření žalovaného žalobce reagoval replikou, v níž uvedl, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Při přípravě a schvalování zákona zákonodárce nepamatoval na případy, jako je ten jeho. Žalobci nebylo i přes jeho snahu umožněno, aby ve výkonu trestu odnětí svobody pracoval, čímž mu byla odepřena možnost získat potřebnou dobu pojištění. Navíc nemá žalobce přístup ani k jiným sociálním dávkám.

Žalobce dále namítal, že žadatelé přicházející z výkonu trestu jsou neospravedlnitelně diskriminováni vůči žadatelům, kteří přicházejí z pracovního poměru. Dle názoru žalobce se jedná o diskriminaci přímou, neboť § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti není založeno na neutrálním kritériu. Současně se jedná i o diskriminaci nepřímou, neboť uchazeči o zaměstnání po výkonu trestu tvoří do jisté míry chráněnou skupinu. Bývalí vězni končí v drtivé většině případů na úřadech práce, přestože před nástupem výkonu trestu odnětí svobody byli zaměstnáni.

Zákonodárce měl velkou diskreci v tom, jaké podmínky či omezení při stanovení rozhodného období zvolí, nicméně není přípustné, aby zasáhl do práva na přiměřené hmotné zajištění, k čemuž plošně došlo u všech vězňů s trestem převyšujícím dva roky.

K této problematice se vyslovil též Ústavní soud, který uvedl, že zákon nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva, či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. Zakotvení sociálních práv v Listině znamená, že v zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv, k čemuž žalobce poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. 138/2014 Sb. ÚS. Žalobce poukázal na skutečnost, že dle čl. 26 odst. 3 Listiny má ten, kdo nemůže bez své viny vykonávat práci, právo na přiměřené hmotné zabezpečení. K interpretaci citovaného ustanovení žalobce odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, č. 195/2012 Sb. ÚS.

Stanovení tzv. rozhodného období se dle názoru žalobce neopírá o rozumné a objektivní důvody, neboť při vymezení jeho délky nebyl brán zřetel na nepodmíněně odsouzené osoby, které sice o zaměstnání ve výkonu trestu usilují, avšak i přes svoji snahu jej nezískají. Soud by se měl při přezkumu napadeného rozhodnutí zabývat též otázkou možné svévole zákonodárce při zakotvení rozhodného období, čímž způsobil nedůvodnou nerovnost jedné skupiny subjektů. Žalobce připomněl čl. 3 odst. 1 Listiny, který obsahuje demonstrativní výčet důvodů zakládajících nepřípustné odlišné zacházení. Situaci žalobce, jakožto propuštěného vězně, lze přitom dle jeho

názoru podřadit pod pojem „jiné postavení“, s nímž pracuje citované ustanovení, jakožto s jedním z kritérií nedovoleného rozlišování.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

(...) Pro zodpovězení této otázky považuje krajský soud za nezbytné ve stručnosti shrnout relevantní právní úpravu. Podle § 39 zákona o zaměstnanosti má nárok na podporu v nezaměstnanosti „uchazeč o zaměstnání, který: a) získal v rozhodném období (§ 41) zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu v délce alespoň 12 měsíců (dále jen „předchozí zaměstnání“); překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou, b) požádal krajskou pobočku Úřadu práce, u které je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti a c) ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, není poživitelem starobního důchodu“. Dle § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že „[r]ozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při requalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání“.

Zákon o zaměstnanosti tedy stanovuje podmínky pro přiznání nároku na podporu v nezaměstnanosti zcela jednoznačně, přičemž vznik tohoto nároku mimo jiné striktně váže na získání 12 měsíců doby důchodového pojištění v období posledních dvou let před zařazením žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání. Získat tuto dobu lze i započítáním náhradní doby pojištění, jak ji vymezuje § 12 ve spojení s § 5 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Tuto esenciální podmínku žalobce nespĺňuje, což ostatně i sám přiznává, avšak domnívá se, že i přesto by mu měl být nárok na podporu v nezaměstnanosti přiznán. Tento svůj názor zakládá zejména na tvrzení, že mu bylo splnění podmínky pojištění znemožněno, neboť se v rozhodném období nacházel ve výkonu trestu odnětí svobody, během něhož mu nebylo umožněno pracovat, ačkoliv o to opakovaně žádal. Žalovanému je tak ze strany žalobce v zásadě vytýkáno, že se striktně držel litery zákona a nepřihlédl ke specifickému postavení žalobce jakožto propuštěného vězně.

V této souvislosti považuje krajský soud za potřebné primárně osvětlit, že stanovení předpokladů pro poskytování dávek v nezaměstnanosti, jejich výše, způsobu vyplácení, jakož i dalších podmínek, je výhradně v gesci zákonodárce. Žalovanému, jakožto orgánu veřejné správy, nepřísluší hodnotit vhodnost zákonodárcem přijatých řešení, a relevantní právní předpisy pouze aplikuje v praxi. Pakliže zákon o nezaměstnanosti přesně vymezuje podmínky, které je nezbytné pro přiznání podpory v nezaměstnanosti splnit, aniž by připouštěl jakékoliv výjimky z jejich dodržení, nezbylo žalovanému nic jiného, než potvrdit rozhodnutí prvního stupně, jímž nebylo žádosti žalobce o přiznání podpory v nezaměstnanosti vyhověno.

Z obsahu žaloby je nicméně zřejmé, že žalobce nenapadá pouze postup správních orgánů, ale zpochybňuje i samotnou ústavní konformitu v dané věci aplikovaných ustanovení zákona o zaměstnanosti. Žalobce je přesvědčen, že zákonodárce nebral při tvorbě současného znění zákona o zaměstnanosti zřetel na osoby, které nebyly z objektivních důvodů schopny splnit podmínku pojištění (v daném případě osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody), v čemž spatřuje nepřípustný zásah do jeho základního práva na přiměřené hmotné zabezpečení v případě nemožnosti získávat prostředky na životní potřeby vlastní prací (čl. 26 odst. 3 a čl. 30 odst. 1 Listiny). Žalobce namítá, že dotčená ustanovení jsou ve svém důsledku diskriminační a nepřiznání podpory v nezaměstnanosti je v rozporu se zásadou legitimního očekávání.

Obdobně jako žalovaný správní orgán, i krajský soud je vázán zákonem a nepřísluší mu posuzovat jeho soulad s ústavním pořádkem; takto může činit toliko Ústavní soud v řízení podle hlavy druhé, oddílu prvního zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Pokud by se tedy krajský soud ztotožnil s názorem žalobce, měl by možnost předložit Ústavnímu soudu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s § 95 odst. 2 Ústavy návrh na zrušení předmětných ustanovení zákona o zaměstnanosti. Krajský soud nicméně nepřihlédl, že Ústavní soud se již v minulosti ústavní konformitou předmětné právní úpravy, konkrétně § 41 odst. 1

zákona o zaměstnanosti, ve znění rozhodném i pro posuzovanou věc, zabýval. V nálezu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13, č. 93/2015 Sb. ÚS, pak dospěl k závěru, že způsob stanovení rozhodného období pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti není protiústavní. Přitom se zabýval i oběma žalobcem vyzdvihovalými hledisky, a to otázkou možného zásahu do legitimního očekávání žadatele o podporu v nezaměstnanosti, jakož i posouzením, zda není podmínka doby pojištění ve spojení se stanovením délky sledovacího období diskriminační.

V prvé řadě krajský soud ve shodě s citovaným nálezem Ústavního soudu vyzdvihuje, že pojmovým znakem sociálních práv, mezi něž se nesporně řadí i právo na přiměřené hmotné zabezpečení při ztrátě zaměstnání, je skutečnost, že tato práva nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat toliko v mezích platných zákonů (článek 41 Listiny). Do značné míry tedy záleží právě na vůli zákonodárce, v jakém rozsahu budou tato sociální práva realizována. S tím souvisí i nezbytnost jisté zdrženlivosti při přezkumu ústavnosti zákonných ustanovení zakotvujících jednotlivá sociální práva. Za protiústavní by tak bylo možno považovat pouze takovou zákonnou úpravu, v jejímž důsledku by byla Listinou garantovaná sociální práva zcela popřena či anulována. Zákonodárce je totiž i v rozsahu stanovení podmínek pro uplatňování sociálních práv vázán čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož „[p]ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“.

Stanovení podmínky získání určité doby pojištění (účasti na systému sociálního zabezpečení), jakož i rozhodného období, během něhož je třeba požadované doby pojištění dosáhnout, lze samo o sobě považovat za zcela legitimní způsob vymezení okruhu osob, jimž vzniká nárok na podporu v nezaměstnanosti, vycházející z kombinace zásluhového a motivačního principu. Přitom, jak uvedl Ústavní soud v citovaném nález, „[z]ákonodárce má [...] velkou diskreci v tom, jakou délku rozhodného období zvolí, nesmí nicméně zasáhnout do práva na přiměřené hmotné zajištění tak, aby byla fakticky znemožněna jeho realizace, nebo dokonce došlo k jeho plošnému odejmutí. K tomu by ovšem mohlo dojít snad pouze tehdy, pokud by byl stanoven poměr délky účasti na důchodovém pojištění ve vztahu k délce rozhodného období tak vysoký, že by z možnosti vzniku nároku na podporu vylučoval podstatnou část pracující populace.“ O takový případ se však zcela zjevně nejedná. Skutečnost, že žalobce nebyl schopen splnit podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, není dána tím, že by snad § 39 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyzníval natolik přísně, že by znemožňovalo účast na systému podpory v nezaměstnanosti výrazné části populace, ale vyplývá spíše z poněkud specifické situace žalobce, jak ostatně tento i sám připouští. Sledovací období v délce dvou let před vznikem sociální události, během něhož je nezbytné splnit podmínku získání 12 měsíců doby důchodového pojištění, se nejvíce nepříjemně jeví. V neposlední řadě lze zmínit, jak ostatně neopomněl učinit i citovaném nález ani Ústavní soud, že se nejedná o řešení jakkoliv vybočující z běžné praxe jiných evropských zemí (blíže viz systém MISSOC, dostupný na <http://ec.europa.eu/social>). Je tedy zřejmé, že při poměřování dotčených zákonných ustanovení optikou přiměřenosti a rozumnosti, tato ve vztahu k zákonodárcem sledovaným cílům právní regulace obostojí.

Žalobce se nicméně domnívá, že protiústavnost dotčených ustanovení vyplývá zejména ze skutečnosti, že nepřiměřeně tvrdě dopadají na jeho osobu, potažmo na všechny osoby řadící se do skupiny osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody trvajících minimálně dva roky. Namítá-li žalobce, že stávající právní úprava je v rozporu s principem legitimního očekávání, pak krajský soud uvádí, že není zřejmé, na základě jakých skutečností by mělo žalobci legitimní očekávání přiznání podpory v nezaměstnanosti vzniknout. Jak již bylo zmiňováno výše, stanovení rozsahu sociálních práv a podmínek jejich realizace je v diskreci zákonodárce. Žalobce by tedy mohl legitimně očekávat, že mu bude dávka přiznána pouze a jen tehdy, pokud by splnil zákonem vymezené podmínky. Vzhledem k tomu, že však žalobce tyto podmínky nikdy nenaplnil, nemohlo být do jeho legitimního očekávání negativním rozhodnutím správního orgánu I. stupně o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti nikterak zasaženo. Na tom nic nemění tvrzení žalobce, že není jeho vinou, že se mu nepodařilo potřebnou dobu pojištění získat, neboť i ve výkonu trestu odnětí svobody opakovaně žádal, aby byl zařazen do práce, což mu však bylo odepřeno.

Předeevším je nutno zdůraznit, že byl-li žalobce nucen vykonat trest odnětí svobody, stalo se tak v důsledku jeho vlastního protiprávního jednání. Se samotným výkonem trestu je pak spojeno množství omezení a do značné míry dochází i k restrikci možnosti realizace některých základních práv (viz § 27 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody). Samotný výkon práce v průběhu trestu odnětí svobody není koncipován jako právo vězně, nýbrž jako jeho povinnost, kterou je za určitých okolností povinen plnit (§ 28 odst. 1 citovaného zákona).

Na přidělení práce ve věznici tedy žalobce neměl právní nárok, a nemohl proto legitimně očekávat, že mu bude po zařazení do věznice práce přidělena, a tím méně pak, že mu bude po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody přiznána podpora v nezaměstnanosti. Pro úplnost lze dodat, že rozpor se zásadou legitimního očekávání neshledal v citovaném nálezu ani Ústavní soud, a to ani za situace, kdy na žadatele o podporu v nezaměstnanosti negativně dopadla změna zákona v podobě zkrácení pozorovacího období ze tří na dva roky, k níž došlo zákonem č. 367/2011 Sb. Žalobce se však dokonce ani tato změna zákona o zaměstnanosti nikterak nedotkla, neboť by podmínky pro získání podpory v nezaměstnanosti nesplnil ani za účinnosti dřívější, příznivější právní úpravy.

V neposlední řadě žalobce namítá, že dotčená ustanovení zákona o zaměstnanosti jsou diskriminační, přičemž v nich spatřuje jak přímou, tak nepřímou diskriminaci. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 Ústavní soud dovodil, že § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nemá za následek přímou diskriminaci, neboť se nejedná o případ, při němž by bylo s některými osobami zacházeno odlišně pro některý ze zakázaných důvodů vylučování. Konstrukce předmětné normy je naopak založena na zcela neutrálním kritériu. Zůstává tedy na zvážení, zda se může jednat o případ diskriminace nepřímé. O takový typ diskriminace se přitom jedná, dopadá-li na první pohled neutrální kritérium o poznání silněji na chráněnou skupinu (k tomu viz citovaný náleze, či náleze Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13, č. 143/2015 Sb. ÚS). V případě projednávaném před Ústavním soudem, na jehož základě byl vydán náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/13, Ústavní soud uzavřel, že se nejedná o případ nepřímé diskriminace, neboť primárně neshledal, že by dotčená norma dopadala diskriminačně na chráněnou skupinu (v daném případě osoby pracující na základě smlouvy na dobu určitou). V posuzované věci byl tedy krajský soud nucen zvážít, nakolik může na těchto závěrech změnit odlišná situace žalobce, který dovozuje, že se řadí do chráněné skupiny „*propuštěných vězňů*“.

Krajský soud nepochybně, že opětovné začlenění osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody do společnosti, včetně znovuzískání zaměstnání, je ve vysokém procentu případů spojeno s nezanedbatelnými obtížemi. To však dle názoru krajského soudu nepostačuje k tomu, aby bylo možno považovat osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody za chráněnou skupinu ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny. V usnesení ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13, Ústavní soud rozebral, že čl. 3 odst. 1 Listiny se uplatní pouze tehdy, „*pokud je důvodem odlišného zacházení pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení. [...] Toto jiné postavení musí [...] být obdobně demonstrativně vyjmenovaným kategoriím. Musí se tedy týkat nějaké osobní vlastnosti, kterou zpravidla nelze ovlivnit (např. pohlaví, rasa), či musí jít o důvody spočívající na osobních volbách odrážejících osobnostní rysy každého z nás, jako je náboženství či politické názory. [...] Lze dodat, že Evropský soud pro lidská práva vylkládá obdobně čl. 14 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [č. 209/1992 Sb.], který obsahuje podobný demonstrativní výčet diskriminačních důvodů (viz např. rozhodnutí ze dne 4. 5. 2010, Peterka proti České republice, stížnost č. 21990/08).*“ Krajský soud se nedomnívá, že by bylo možno osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody vnímat jako status spadající pod pojem „*jiné postavení*“ tak, jak s ním pracuje čl. 3 odst. 1 Listiny. Jakkoliv nelze zastírat, že osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody se do jisté míry nacházejí v obdobném postavení (např. již zmiňované obtíže při začleňování do běžného života), jedná se spíše o důsledek samotného propuštění z výkonu trestu, a nikoliv o projev osobnostních rysů či osobních voleb, jak pojem „*jiné postavení*“ vymezuje judikatura. Bezesporu nelze tvrdit, že by bylo možno klást mezi všechny osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody rovnítko, pokud se jedná o jejich osobnostní rysy, světónázor či jiné obdobné vlastnosti. V těchto oblastech se naopak mezi sebou bývalí vězni výrazně liší a netvoří žádnou jednodílnou skupinu, již by bylo možno nějakým způsobem souhrnně zastřešit.

Nadto nelze ponechat bez povšimnutí, že žalobce v podané žalobě operuje dokonce ještě s užším vymezením, a to se skupinou osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody trvajícího minimálně dva roky, tj. v délce rozhodného období podle § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Pokud by však krajský soud přistoupil na toto vymezení údajné chráněné skupiny, pak by *ad absurdum* postačovalo pro odstranění žalobcem tvrzené diskriminace prodloužení rozhodného období kupříkladu na tři roky. V takovém případě by však bylo možno dále namítat, že je právní úprava nově diskriminační ve vztahu k vězňům ve výkonu trestu po dobu minimálně tří let. Jinak řečeno, stanovení hranice rozhodného období, které je však pro účely posuzování nároku na dávku zcela legitimní, vždy rozdělí skupinu potenciálních žadatelů o tuto dávku na osoby, které na ni mají nárok, a na ty, které

na přiznání dávky nedosáhnou. Na tom však nelze shledat nic protiprávního či diskriminačního. Ostatně osoby propuštěné z výkonu trestu odnětí svobody nejsou jedinými, které zpravidla nebudou schopny podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti naplnit (obdobně tomu bude kupříkladu u absolventů vysokých či středních škol). Rovněž nelze ponechat bez povšimnutí, že samotná přináležitost ke skupině „osob propuštěných z výkonu trestu odnětí svobody“ automaticky neznamená nemožnost získání potřebné doby pojištění, neboť není vyloučeno, že i v době výkonu trestu bude dotčená osoba důchodového pojištění účastna (zaměstnání v době výkonu trestu odnětí svobody, možnost hradit si důchodové pojištění dobrovolně apod.). Lze tedy uzavřít, že krajský soud se nedomnívá, že by žalobce patřil mezi chráněnou skupinu osob, protože ve shodě s rozhodovacími důvody citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/13 neshledal, že by byla dotčená ustanovení zákona o zaměstnanosti diskriminační.

Závěrem lze dodat, že systém podpory v nezaměstnanosti není univerzálním prostředkem zajištění hmotného zabezpečení všem nepracujícím osobám. Český právní řád zná širokou paletu sociálních dávek, které jsou různě diferencovány podle životních situací, na něž dopadají. V případě žalobce se pak nabízí zejména možnost využití čerpání dávek ze systému pomoci v hmotné nouzi.

3653

Myslivost: zásady řádného mysliveckého hospodaření; přiřčňování pozemků k honitbě

k § 30 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění zákona č. 59/2003 Sb.

I. Při přiřčňování pozemků, které netvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, dle § 30 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je kritérium nejdelší společné hranice kritériem prioritním, zatímco zásady řádného mysliveckého hospodaření hrají roli korektivu. Jinými slovy, pozemky, které netvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, se přiřčňují k honitbě, která má s pozemky nejdelší společnou hranici, a pouze pokud je takovéto řešení v rozporu se zásadami řádného mysliveckého hospodaření, zvolí se řešení jiné.

II. Pojem „zásady řádného mysliveckého hospodaření“ ve smyslu § 30 odst. 1 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, je třeba vykládat v souladu s primárním účelem zákona o myslivosti, kterým je ochrana zvěře jakožto přírodního bohatství státu a udržení stability ekosystémů, ve kterých zvěř žije. Mezi zásady řádného mysliveckého hospodaření je tak třeba řadit zejména řádnou péči a chov zvěře spočívající v regulaci populací jednotlivých druhů, udržování kvality genofondu, zlepšování životních podmínek zvěře a zajištění řádné tvorby honiteb, dále pak udržování kvality životního prostředí a s tím související omezování škod způsobených zvěří na lesních a zemědělských pozemcích.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, čj. 2 As 169/2016-49)

Prejudikatura: č. 1466/2008 Sb. NSS, č. 1641/2008 Sb. NSS, č. 1737/2008 Sb. NSS, č. 2429/2011 Sb. NSS a č. 3073/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 49/2007 Sb., č. 198/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 322/03) a č. 50/2013 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3271/12).

Věc: Honební společenstvo Smržov proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, územní pracoviště Hradec Králové, 2) Ministerstvo obrany, 3) Myslivecké sdružení Háj Smržov, 4) RNDr. Josef H., 5) Myslivecké sdružení Paseky Rasošky, z. s., 6) Honební společenstvo Rasošky, 7) Lesy České republiky a 8) Mgr. Marie Š., o přiřčňování pozemků k honitbě, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je honebním společenstvem, tedy právníckou osobou, jejímiž členy jsou vlastníci honebních pozemků, které tvoří společenstevní honitbu Háj Smržov. Ve správním řízení se domáhalo přiřčňování sousedních honebních pozemků ke své honitbě. Městský úřad Jaroměř, odbor životního prostředí (správní orgán prvního stupně), rozhodl dne 20. 8. 2014 (dále jen „rozhodnutí o přiřčňování pozemků“), že honební pozemky v k. ú.

Libřice a Lejšovka a část pozemků v k. ú. Nový Ples se přičleňují k honitbě Háj Smržov a zbylá část pozemků v k. ú. Nový Ples se přičleňuje k honitbě Rasošky. Žalovaný odvolání žalobce zamítl. Napadené rozhodnutí je šestým správním rozhodnutím vydaným v posuzovaném řízení, přičemž dvě předchozí rozhodnutí žalovaného byla zrušena rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 12. 2005, čj. 30 Ca 29/2005-62, a ze dne 12. 9. 2008, čj. 30 Ca 147/2007-101.

Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou krajský soud rozhodnutí ze dne 13. 5. 2016, čj. 30 A 29/2015-129, zamítl. K námitce ohledně délky společné hranice nepřičleněných honebních pozemků s honitbou žalobce a osoby zúčastněné na řízení 6) krajský soud uvedl, že vzhledem k tomu, že honitbu mohou tvořit pouze honební pozemky a nikoli pozemky uvnitř zastavěného území obce, není možné vést hranici honitby přes nehonební pozemky. Vymezení hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 4. 2003, o dodatku rozhodnutí spočívajícího v uvedení honitby Rasošky do souladu se zákonem o myslivosti [dále jen „rozhodnutí o uznání honitby osoby zúčastněné na řízení 6)“], je proto dle krajského soudu nezákonné. Správným vyznačením hranice honitby (vypuštěním zastavěných pozemků) došlo k navýšení její délky o 300 m, a tedy i k setření rozdílu mezi touto hranicí a hranicí s honitbou žalobce. I kdyby k tomuto navýšení však nedošlo, rozdíl 300 m je dle krajského soudu třeba považovat za nepatrný s ohledem na celkovou délku společné hranice přesahující 3 000 m.

Krajský soud dále konstatoval, že kritérium nejdelší společné hranice není jediným hodnotícím kritériem. Je třeba posoudit, zda jiné přičlenění nevyžadují zásady řádného mysliveckého hospodaření, pod které žalovaný na základě znaleckých posudků podřadil princip řádné tvorby a využití honitbe, umožnění výstavby mysliveckých zařízení pro příkrmování zvěře na maximální ploše honitby, řádný lov a zachování druhů zvěře volně žijících na daném území a řádné užívání honebních pozemků spočívající ve zlepšování životních podmínek zvěře, regulaci stavů zvěře odlovem a kontrole ulovené zvěře. Závěr, že rozhraní zemědělského a lesního pozemku by se mělo vždy nacházet uvnitř honitby, shledal krajský soud vzhledem k nepoměrnému rozložení odpovědnosti za škodu způsobenou zvěří na zemědělských pozemcích odůvodněným. Krajský soud proto potvrdil přičlenění části pozemků k honitbě žalobce a části k honitbě osoby zúčastněné na řízení 6), neboť tím vznikla hranice mezi honitbami uvnitř lesního pozemku, čímž byla odstraněna stávající nevhodná hranice pole – les. Zvolené řešení dle krajského soudu odůvodňují i ostatní zásady řádného mysliveckého hospodaření jako umožnění výstavby mysliveckých zařízení pro příkrmování zvěře na maximální ploše honitby a zlepšování ekosystému s rozmanitějšími podmínkami pro zvěř.

K námitce, že nově vzniklá hranice není v terénu seznatelná, neboť neprobíhá po korytu potoka, krajský soud uvedl, že požadavek, aby se hranice kryly s hranicemi přírodními a v terénu zřetelnými, není absolutní. Zákonnodárce předvídal, že situace v terénu při vytváření honitby nemusí být vždy ideální, tj. nemusí zde být dostatek přírodních a zřetelných hranic, s nimiž by se hranice honitby kryla.

Závěrem krajský soud uvedl, že rozhodování o přičlenění honebních pozemků je předmětem volného správního uvážení, a soudu tedy nepřislouší přezkoumávat správnost rozhodnutí o stanovení hranice honitby či posouzení obsahu zásad řádného mysliveckého hospodaření. V přezkoumávané věci vyšly správní orgány z dostatečně a zákonným způsobem zjištěného skutkového stavu věci, přičemž právní závěry nejsou se zjištěným skutkovým stavem v rozporu. Při svých úvahách správní orgány neporušily ani pravidla logického uvažování. V řízení nebylo dle krajského soudu třeba zabývat se historickým hospodařením na přičleňovaných pozemcích, komunikací s vlastníky pozemků ani dostupností lesního komplexu, neboť se nejedná o skutečnosti relevantní z hlediska § 30 odst. 1 zákona o myslivosti.

Proti napadenému rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel předně namítal, že krajský soud vyšel z nesprávného předpokladu, který navíc v napadeném rozsudku nijak neodůvodnil, že rozhodování o přičlenění pozemků podléhá volnému správnímu uvážení, čímž došlo k nezákonnému zúžení rozsahu soudního přezkumu, a v důsledku tak i k porušení ústavně zaručeného práva domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán nemá dle § 30 zákona o myslivosti volnou úvahu, ke které honitbě budou honební pozemky netvořící vlastní nebo společenstevní honitbu přičleněny, naopak musí pozemky přičlenit na základě kritéria nejdelší společné hranice. Pouze v případě, že dospěje k závěru, že zásady řádného mysliveckého hospodaření vyžadují jiné přičlenění, rozhodne podle těchto zásad.

Stěžovatel dále brojil proti nesprávnému stanovení délky společné hranice přičleňovaných pozemků s honitbou osoby zúčastněné na řízení 6). Z důvodu zásady presumpce správnosti správních aktů byly správní orgány i krajský soud povinny respektovat vytyčení této hranice v pravomocném rozhodnutí o vzniku honitby ze dne 14. 4. 2003. Bylo tedy třeba vycházet ze skutkového zjištění, že hranice přičleňovaných pozemků s honitbou stěžovatele byla o zhruba 300 m (tj. více než 10 %) delší než hranice s honitbou osoby zúčastněné na řízení 6). Stěžovatel rovněž upozornil, že zatímco žalovaný vycházel z předpokladu, že délka společné hranice je pro obě honitby prakticky totožná, krajský soud uvedl, že ani v případě původního vymezení hranice honitby by rozdíl 300 m v délce obou hranic honiteb nebyl rozhodující, což je dle stěžovatele nejen nesprávné, ale i přesahující rozsah soudního přezkumu.

Stěžovatel dále uvádí, že žalovaný i krajský soud kritérium nejdelší společné hranice degradovali z kritéria prioritního na pouhý dílčí aspekt, který je třeba zohlednit. Kritérium nejdelší společné hranice je dle stěžovatele konkretizací zásad řádného mysliveckého hospodaření, neboť touto cestou zákonodárce preferuje vznik větších celků, které je možno efektivněji obhospodařovat, a směřuje k tomu, aby hranice honiteb byly co nejkratší. Napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonným účelem, neboť uměle vytváří dlouhou zalamanou hranici v okolí obce Nový Ples, čímž přímo zvyšuje plochu, na níž nelze umísťovat krmná a lovná zařízení. Správnímu orgánu nepřísluší zkoumat, zda zjištěný rozdíl v délce společné hranice je, či není dostatečně zásadní. Pouze pokud zásady řádného mysliveckého hospodaření vyžadují jiné řešení, je možné upustit od kritéria nejdelší společné hranice.

Stěžovatel se následně vymezil proti zcela jednostrannému hodnocení zásad mysliveckého hospodaření ze strany žalovaného a krajského soudu. V řízení byla zohledněna pouze zásada řádné tvorby honitby, jež má vést k takovému přičlenění honebních pozemků, aby se zabránilo hranici spočívající v nevhodném rozhraní zemědělských a lesních pozemků, zatímco ostatní zásady řádného mysliveckého hospodaření, které přičlenění honebních pozemků k honitbě stěžovatele nebránily, byly opomenuty.

Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně odmítl přihlídnout k dalším relevantním okolnostem, jež naopak jednoznačně svědčily ve prospěch přičlenění pozemků k honitbě stěžovatele, a to především k vůli vlastníkům předmětných pozemků. Závěr krajského soudu, dle kterého není vůle vlastníků pozemků a dobrá komunikace mezi stěžovatelem a vlastníky ohledně odstraňování škod způsobených zvěří relevantní, považuje stěžovatel za nesprávný. Vlastnické právo vlastníka pozemku, který nemá možnost přičlenění svého pozemku do honitby odmítnout, musí být tímto přičleněním dotčeno v nejmenší možné míře, a to tím, že bude zohledněna jeho vůle ohledně zvolené honitby.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při posuzování hranice přičleňovaných pozemků se sousedními honitbami vycházel z názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 37/2008-93, že je vyloučeno vést hranici honitby přes nehonební pozemky, a měl proto hranici vedoucí po hraně intravilánu obce Nový Ples. Žalovaný neporušil princip presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, neboť byla posuzována hranice přičleňovaných pozemků k honitbám Rasošky, Háj Smržov a Jasenná s vyloučením nehonebních pozemků. Rozdělením pozemků osoby zúčastněné na řízení 7) nedošlo k žádné majetkové ani jiné újmě vlastníka pozemku, neboť tvorba honiteb slouží přednostně pro vytvoření vhodných podmínek pro zvěř. Zvoleným řešením došlo k rozdělení lesního komplexu tak, aby hranice mezi honitbami byla trvalá, v terénu zřetelná a kryla se s hranicemi přírodními a nevytvářela hranici pole – les, což je plně v souladu s § 17 odst. 3 a 6 zákona o myslivosti.

Osoba zúčastněná na řízení 5) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že na přičleněných pozemcích již více než rok vykonává právo myslivosti, přičemž osobě zúčastněné na řízení 7) platí nájem i vzniklé škody a celkově je vzájemné jednání bezproblémové. Osoba zúčastněná na řízení 6) poukázala na to, že osoba zúčastněná na řízení 7) má dle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, pouze právo hospodařit s majetkem státu, a nikoli jej vlastnit, přičemž státní správa myslivosti dle zákona o myslivosti zpravidla přihlédne k vůli vlastníka, nikoli však uživatele, hospodáře či nájemce, a to při tvorbě honitby, nikoli v řízení o přičlenění honebních pozemků. Osoba zúčastněná na řízení 6) byla přesvědčena, že předmětné pozemky měly být všechny přičleněny k její honitbě, s provedeným rozdělením je však srozuměna. Podle judikatury Ústavního soudu představuje výkon myslivosti a s ním spojená ochrana zvěře veřejný zájem legitimující omezení vlastnického práva k pozemku, a to i v situaci, kdy si vlastník pozemku přeje začlenění pozemku do odlišné honitby. Řádné myslivecké hospodaření je dle osoby

zúčastněné na řízení 6) rozdělením lesního komplexu osoby zúčastněné na řízení 7) řádně zajištěno, neboť navrhovaná hranice je v terénu jasně seznatelná, zajišťuje dostatečný prostor pro umístění zařízení pro přikrmování zvěře a umožňuje lov spárkaté zvěře jak na čekané a šoulačce, tak i při společných honech na obnově. V obou částech lesního komplexu je dostatek mladých i starých lesních porostů. Osoba zúčastněná na řízení 6) rovněž upozornila, že spárkatá zvěř z více než dvou třetin lesního komplexu vychází na zemědělské pozemky v její honitbě za potravou, čímž způsobuje škodu. Zákres hranice přičleňovaných pozemků na ortofotomapě byl v souladu s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 37/2008-93 veden po okraji obce Nový Ples. Závěrem osoba zúčastněná na řízení odkazuje na svá vyjádření ve správním řízení a poukazuje na to, že po více než třinácti letech sporů se situace spravedlivě ustálila, a nebylo by proto vhodné do vzniklého pokojného stavu zasahovat.

Osoba zúčastněná na řízení 7) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti namítala, že ačkoli zde bylo pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 14. 4. 2003, kterým byla stanovena hranice mezi honitbou osoby zúčastněné na řízení 6) a přičleňovanými pozemky, správní orgány toto rozhodnutí nerespektovaly a vyšly z odlišné hranice. Ke změně hranice honitby může dojít pouze zákonnou cestou, a to vydáním nového správního rozhodnutí, proti kterému by účastníkům příslušely zákonné opravné prostředky. Správní orgány a potažmo i krajský soud, který jejich postup aproboval, tak porušily princip presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, když pravomocné rozhodnutí nahradily svou vlastní nepřezkoumatelnou *ad hoc* úvahou. Pokud by správní orgány respektovaly rozhodnutí o vzniku honitby, musely by dospět k závěru, že hranice přičleňovaných pozemků s honitbou osoby zúčastněné na řízení 6) je o 10 % kratší než hranice s honitbou stěžovatele, což není zanedbatelný rozdíl. Krajský soud přesáhl hranice přezkumu, když tento rozdíl vyhodnotil jako nepatrný za situace, kdy se správní orgán touto úvahou vůbec nezabýval. Podle zákona o myslivosti je délka společné hranice hlavním kritériem pro přičlenění honebních pozemků a ostatní jsou pouze kritérii podpůrnými, proto je třeba závěry správních orgánů revidovat s ohledem na zjištěný, nikoli nevýznamný rozdíl v délkách společných hranic. Na jednotlivé zásady řádného mysliveckého hospodaření by mělo být nahlíženo nikoli tak, kterou z nich je možné lépe realizovat přičleněním honebních pozemků, ale zda přičlenění podle nejdelší společné hranice je v rozporu se zásadami řádného mysliveckého hospodaření. Osoba zúčastněná na řízení 7) dále uvedla, že krajský soud se nijak nevypořádal s námitkou stěžovatele ohledně zásahu do jejich vlastnických práv.

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

Z odůvodnění:

[16] Podle § 30 odst. 1 zákona o myslivosti „[h]onební pozemky, které tvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, přičlení orgán státní správy myslivosti zpravidla k honitbě, která má s těmito honebními pozemky nejdelší společnou hranici a zásady řádného mysliveckého hospodaření nevyžadují jejich jiné přičlenění“.

[17] Nejvyšší správní soud při výkladu citovaného ustanovení vycházel jak z jeho textu, tak i z logické struktury, systematického zařazení a smyslu a účelu zákona. Z textu i logické struktury ustanovení jasně vyplývá, že pozemky, které tvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, se přičlení k honitbě, která má s pozemky nejdelší společnou hranici, a pouze pokud je takovéto řešení v rozporu se zásadami řádného mysliveckého hospodaření, zvolí se jiné, odpovídající řešení. Tomuto závěru neodporuje ani použití příslovce „zpravidla“ v citovaném ustanovení, neboť to pouze zdůrazňuje, že kritérium nejdelší společné hranice musí ustoupit v případě, že jiné řešení vyžadují zásady řádného mysliveckého hospodaření. Ze systematického hlediska je podstatné, aby přičleňování pozemků bylo v souladu s obecnými zásadami tvorby honiteb uvedenými v hlavě první části čtvrté zákona o myslivosti, kterou je třeba považovat za *lex generalis* k úpravě postupu při přičleňování pozemků. Dle § 17 odst. 3 zákona o myslivosti dnem právní moci rozhodnutí o prohlášení pozemku za honební se tento pozemek stává součástí honitby, na jejímž území leží nebo se kterou má nejdelší společnou hranici. Kritérium nejdelší společné hranice je tedy zákonodárcem preferováno i v obdobných případech faktického rozšiřování stávajících honiteb. Smyslem kritéria nejdelší společné hranice je zajištění co největších honebních celků, které jsou výhodné pro chov zvěře (Petř, B. a kol. *Zákon o myslivosti. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2015, 300 s.), a omezení výskytu dlouhých hranic mezi honitbami, neboť dle § 45 odst. 1 písm. s) zákona o myslivosti nelze ve vzdálenosti 200

metrů od hranic honitby přikrmovat zvěř, umisťovat myslivecká zařízení ani provádět lov z mysliveckých a jiných zařízení. Uvedené kritérium je tak zcela v souladu s účelem zákona o myslivosti, kterým je v první řadě ochrana a řádná péče o volně žijící zvěř, která tvoří přírodní bohatství státu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 As 69/2007-86, č. 1737/2008 Sb. NSS). Stěžovateli je tak třeba přisvědčit, že kritérium nejdelší společné hranice je kritériem prioritním, zatímco zásady řádného mysliveckého hospodaření hrají roli korektivu.

[18] K námitce týkající se správního uvážení a z toho vyplývajícího rozsahu soudního přezkumu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Dojde-li k naplnění hypotézy právní normy uvedené v § 30 zákona o myslivosti, tj. existují-li pozemky, které netvoří vlastní ani společenstevní honitbu, správní orgán na návrh nebo z úřední povinnosti tyto pozemky přiřadí k již existující honitbě. Zákon předpokládá, že správní orgán bude primárně postupovat tak, že celek nepřičleněných pozemků přiřadí k té honitbě, s níž má tento celek nejdelší společnou hranici. Správní orgán tedy netvoří novou honitbu, neurčuje přesný průběh hranice, a nemá tedy takový prostor pro úvahu jako v případě uznání honitby dle § 17 zákona o myslivosti (k tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 1 As 43/2007-95, č. 2429/2011 Sb. NSS).

[19] Prostor pro úvahu správnímu orgánu dává pojem „zásady řádného mysliveckého hospodaření“, který však nepředpokládá správní uvážení, nýbrž jde o typický neurčitý právní pojem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud připomíná, že neurčité právní pojmy „zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých právních pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu, či nikoli“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, čj. 5 As 78/2006-95). Rozdíl mezi neurčitým právním pojmem a správním uvážením spočívá v tom, že pokud správní orgán dospěje k závěru, že určitou skutkovou podstatu lze podřadit pod neurčitý právní pojem obsažený v právní normě, nemá prostor pro úvahu, pokud jde o volbu následků (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS). Zatímco správní uvážení podléhá pouze omezenému přezkumu v tom směru, zda správní rozhodnutí „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“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2005, čj. 6 As 304/2004-43), výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav lze věcně přezkoumat v celém rozsahu (již zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 37/2011-154). Krajský soud tedy pochybil, když považoval přičleňování pozemků dle § 30 zákona o myslivosti za postup podléhající správnímu uvážení. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že záměna aplikace neurčitého právního pojmu za správní uvážení ze strany krajského soudu v nyní posuzovaném případě nemůže mít vliv na zákonnost řízení před soudem ani na hodnocení zákonnosti správního rozhodnutí. Krajský soud totiž, poněkud nelogicky, nejprve věc meritorně posoudil, aby až na úplném konci svého odůvodnění prohlásil, že se jedná o věc správního uvážení. Deklarovaný omezený soudní přezkum tedy na posuzovanou věc *de facto* neaplikoval.

[20] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou týkající se nesprávného stanovení délky společné hranice nepřičleněných pozemků se sousedními honitbami. Podle § 2 písm. i) zákona o myslivosti je honitbou „soubor souvislých honebních pozemků jednoho nebo více vlastníků vymezený v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti, v němž lze provádět právo myslivosti podle tohoto zákona“. Honitba je tedy souborem honebních pozemků uznaných orgánem státní správy myslivosti. Její existence a vymezení je tedy zcela odvislé od rozhodnutí o uznání honitby dle § 18 odst. 1 zákona o myslivosti, přičemž honební pozemek je pouze prostředkem teritoriálního vymezení honitby (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 104/06). Změna správního rozhodnutí o uznání (stávající) honitby nemůže nastat samovolně, vlivem faktických změn poměrů (např. rozšířením obecní zástavby či zánikem členství vlastníka pozemku v honebním společenstvu), nýbrž pouze postupem dle § 31 zákona o myslivosti (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, čj. 2 As 207/2015-36). V řízení o přiřazení honebních pozemků dle § 31 zákona o myslivosti se zkoumá délka hranic stávajících honiteb sousedících s přiřezovanými pozemky, nikoli však samotná hranice těchto honiteb ve smyslu jejího průběhu. Podle pravomocného rozhodnutí o uznání honitby osoby zúčastněné na řízení 6) (č. l. 96.1

správního spisu) vede sporný kus hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) po pozemní komunikaci od obce Josefov „až do obce Nový Ples. Na křižovatce v obci Nový Ples odbočuje vpravo po silnici směrem na Rasošky a u Obecního úřadu Nový Ples se lomí vlevo na obecní cestu, která vede po okraji lesního komplexu, po této cestě okolo samot zvaných ‚U Baliharů‘ na roh lesa nad obcí Smržov“.

Tomuto vymezení odpovídají mapy vypracované oddělením informatiky žalovaného na žádost správního orgánu prvního stupně dne 22. 10. 2008 (č. l. 61.2 správního spisu) a dne 23. 3. 2009 (č. l. 94.1 správního spisu) a vycházely z něj správní orgány ve všech svých předchozích rozhodnutích. Teprve v nyní posuzovaném rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a v napadeném rozhodnutí (šesté meritorní rozhodnutí ve věci) správní orgány místo, aby hranici osoby zúčastněné na řízení 6) vedly na křižovatce v obci Nový Ples směrem na obec Josefov, zcela v rozporu s rozhodnutím o uznání honitby osoby zúčastněné na řízení 6) vedly hranici po okraji obce Nový Ples až na komunikaci směrem k obci Libřice. Takový postup shledal Nejvyšší správní soud v rozporu se zákonem. Domnívaly-li se správní orgány, že hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) je vedena v rozporu se zákonem o myslivosti, zejména s § 2 písm. e) a § 17 odst. 2 větou první zákona o myslivosti, nic jim nebránilo využít procesního institutu změny honitby dle § 31 odst. 1 zákona o myslivosti. Nemohly však tuto hranici, pravomocně vymezenou v rozhodnutí o uznání honitby osoby zúčastněné na řízení 6), měnit v rámci řízení o přičlenění pozemků dle § 30 zákona o myslivosti. V posuzované věci tak správní orgány vycházely z nesprávně stanovené hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) s přičleňovanými pozemky, námitka nezákonného zjištění skutkového stavu je proto důvodná [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[21] Nejvyšší správní soud rovněž nemohl přisvědčit názoru krajského soudu, že rozdíl 300 m na celkové délce hranice honitby 3 000 m je třeba považovat za nepatrný. Za nepatrný by bylo možné považovat kupř. rozdíl několika jednotek metrů, nikoli však 10 % celkové délky hranice honitby. S ohledem na výše uvedený závěr, že v posuzovaném řízení neměly správní orgány pravomoc nově vymezit hranici honitby osoby zúčastněné na řízení 6), se Nejvyšší správní soud samotným věcným posouzením ohledně správnosti nového vymezení této hranice nezabýval.

[22] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že jedním z důležitých práv, která Ústavní soud dovozuje z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, je i právo na předvídatelné rozhodování (viz ustálená judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 12. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 322/03, č. 198/2005 Sb. ÚS, ze dne 4. 4. 2013, sp. zn. I. ÚS 3271/12, č. 50/2013 Sb. ÚS, či ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 3006/15). Toto právo vyplývá ze samotných principů právního státu, neboť vytváří a udržuje důvěru jednotlivce ve stát a jeho instituce (srov. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 744). Správní orgán prvního stupně dne 26. 6. 2014, tj. po téměř osmi letech od zahájení řízení a po pěti vydaných rozhodnutích ve věci, doplnil do správního spisu nově vypracované mapové podklady ze dne 17. 3. 2014 (č. l. 249.1 správního spisu), aniž by toto doplnění jakkoli odůvodnil (viz oznámení účastníkům řízení na č. l. 250.1 správního spisu). V rozhodnutí o přičlenění pozemků se správní orgán prvního stupně v této souvislosti odvolává na rozsudek krajského soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 30 Ca 147/2007-101, jímž bylo krajským soudem správním orgánům vytknuto, že zjištěný skutkový stav nemá oporu ve spise. Toto pochybení však bylo správním orgánem napraveno již zařazením mapových podkladů ze dne 22. 10. 2008 a ze dne 23. 3. 2009 (č. l. 61.2 správního spisu a č. l. 94.1 správního spisu), dané odůvodnění je tedy nepřipadné. Nelze ani souhlasit se žalovaným, že by hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) v obci Nový Ples byla kdy v předcházejícím řízení zpochybňována, a že by se tak jednalo o „*problematickou*“ hranici. Žalovaný si následně bez jakéhokoli vysvětlení dne 12. 12. 2014 nechal vypracovat další mapový podklad, který se, ačkoli je od stejného zpracovatele, od mapového podkladu ze dne 17. 3. 2014 liší co do délky předmětných hranic honiteb o jednotky metrů. Z mapových podkladů pak správní orgány dovodily (aniž by se rozdílem v naměřených délkách zabývaly), že hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) je o více než 300 metrů delší, než jak bylo dosud v řízení uváděno, a na základě tohoto zjištění konstatovaly, že délky hranic obou honiteb s přičleňovanými pozemky jsou stejné. Nejvyšší správní soud považuje popsáný procesní postup a z něj vyplývající závěr za překvapivý a nepředvídatelný, a tedy v rozporu se zásadami řádného výkonu veřejné moci vyplývajícími přímo z ústavního pořádku.

[23] Neurčitý právní pojem „*zásady řádného mysliveckého hospodaření*“ je třeba vykládat v souladu s účelem zákona o myslivosti. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*podstata práva myslivosti a jeho*

zákonně úpravy směřuje především k ochraně volně žijící zvěře jako součásti ekosystému“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, čj. 9 As 14/2010-108). Obdobně na myslivost nahlíží i judikatura Ústavního soudu, dle které „*podstata myslivosti v české právní úpravě směřuje v prvé řadě k naplnění zmíněného ústavního cíle, tedy k ochraně zvěře s tím, že k tomuto cíli základnímu přibývá ještě další cíl v podobě ochrany myslivosti jako národního kulturního dědictví (nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03)*.“ Obdobně se vyjadřuje i odborná literatura, když uvádí, že česká myslivost je světově uznávána především díky svému přístupu k obhospodařování zvěře, který vychází z principu trvale udržitelného hospodaření s přírodním bohatstvím, za které je zvěř považována (Růžička, J. Vyhláška o mysliveckém plánování. *Myslivost*, 2004, roč. 52, č. 12). Výkon práva myslivosti spočívá především v ochraně zvěře a péči o ni a ve významně omezeném právu lovu, jehož prvotním cílem je především regulace stavu zvěře. K dosažení svého účelu zákon o myslivosti stanoví celou řadu povinností, v prvé řadě ty, jež se týkají mysliveckého plánování. Základní zásadou chovu lovné zvěře je zachování rovnováhy výskytu všech druhů zvěře v mezích mezi tzv. stavem minimálním a stavem normovaným, tedy stavem, který odpovídá kvalitě životního prostředí a úživnosti honitby (srov. již zmiňovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03, č. 49/2007 Sb.). Zákon o myslivosti tedy nepředstavuje úpravu myslivosti jako zájmové aktivity, ale jako „*cílevědomé a regulované činnosti k ochraně a rozvoji přírody*“. V jednotlivých řízeních o uznání, změně či přičlenění honebních pozemků tedy nejde o soukromé zájmy jednotlivých honebních společenstev, které jsou zcela přirozeně protichůdné, neboť každé sleduje svůj vlastní zájem na co největším rozšíření honitby, nýbrž o vytvoření optimálních podmínek pro ochranu a rozvoj myslivosti (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 43/2007-95).

[24] Podle odborné literatury lze v současné době spatřovat význam myslivosti v obhospodařování populací zvěře a ve vytváření přírodní rovnováhy v uměle pozměněné krajině. To znamená provádění myslivosti založené na biologickém, resp. ekologickém principu vývoje populací zvěře ve vztahu k prostředí, ve kterém žije (Červený, J. *Encyklopedie myslivosti*. Praha : Ottovo nakladatelství v divizi Cesty, 2004, 594 s.). V ekologicky stabilním ekosystému jsou zvěř a prostředí v harmonicky vyváženém stavu a působení zvěře na prostředí je většinou kladné. Při nepřirozeně vysoké populační hustotě zvěře však dochází k neúměrnému tlaku na prostředí, který vede k závažným poškozením prostředí a ekonomickým ztrátám v lesním či zemědělském hospodaření (Červený, J., op. cit.). Chov zvěře je rozsáhlá záměrná činnost myslivce směřující k zabezpečení a zlepšení životních podmínek zvěře, k úpravě jejího početního stavu, úpravě poměru pohlaví a k celkovému zlepšení jakostního stavu zvěře. Myslivost při této činnosti musí neustále dbát na soulad se zájmy zemědělského a lesního hospodářství (Bednář, V. a kol. *Penzum znalostí z myslivosti*. Praha : Druckvo, 2016, 924 s.). Předpokladem pro odpovědný chov je stanovení chovného cíle, tzn. souborů opatření, kterými je možné dosáhnout požadovaných vlastností zvěře. Zásady pro dosažení chovného cíle jsou založeny na výběru geneticky dobře založených jedinců v odpovídajícím poměru pohlaví, zajištění dostatečného množství potravy v průběhu celého roku a zajištění odpovídajících klidových a krytových podmínek (Vosátka, J. a kol. *Myslivost*. Praha : Druckvo, 2013, 702 s.). Chov zvěře pro účely mysliveckého hospodaření se provádí pouze v honitbách. Základním předpokladem úspěšného chovu zvěře je určit kvalitu honitby pro jednotlivé druhy chované zvěře a stanovit jejich početní stavy, aby odpovídaly ekologickým a celospolečenským podmínkám (Bednář, V. a kol., op. cit.). Honitby se podle kvality životního prostředí zařazují do jakostních tříd, podle kterých se vypočítávají normované kmenové stavy jednotlivých druhů zvěře, jež podléhají plánování chovu a lovu zvěře (Vach, M. *Myslivost: základy myslivosti a myslivecký management chovu a lovu zvěře. 2. díl. Myslivecký management chovu a lovu zvěře*. Uhlířské Janovice : Nakladatelství a vydavatelství Silvestris, 2016, 974 s.).

[25] Ze systematického hlediska je při výkladu pojmu „*zásady řádného mysliveckého hospodaření*“ třeba vycházet z § 36 a násl. zákona o myslivosti týkajícího se vypracování plánu mysliveckého hospodaření a z prováděcí vyhlášky č. 553/2004 Sb., o podmínkách, vzoru a bližších pokynech vypracování plánu mysliveckého hospodaření v honitbě. Podle § 36 odst. 2 zákona o myslivosti „[u]živatel honitby je povinen vypracovat každoročně plán mysliveckého hospodaření v honitbě (dále jen „plán“). Při vypracování plánu vychází z posouzení celkového stavu ekosystému, výsledku porovnání kontrolních a srovnávacích ploch a výše škod způsobených v uplynulém období zvěří na lesních a zemědělských porostech, z výsledků sčítání zvěře, ze stanovených minimálních a normovaných stavů zvěře, poměrů pohlaví a koeficientů očekávané produkce, jakož i ze záměrů, které byly uvedeny v návrhu na uznání honitby. V části týkající se mysliveckého hospodaření se uvádí i zamýšlené zavěřování, výstavba mysliveckých

zařízení, opatření v péči o zvěř a při ochraně a zlepšování životních podmínek zvěře.“ Podle § 1 odst. 1 vyhlášky č. 553/2004 Sb. je cílem vypracování plánu mysliveckého hospodaření zajištění ochrany zvěře, cílevědomého chovu a lovu zvěře, včetně zohlednění vývojových stádií zvěře. Podle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 553/2004 Sb. „[p]ři posuzování celkového stavu ekosystému se vychází z porovnání skutečného a cílového stavu ekosystému. Plán lovu zvěře se v návaznosti na toto posouzení upraví tak, aby se skutečné početní stavy zvěře po provedeném odlovu pohybovaly mezi minimálními a normovanými stavy (§ 3 odst. 2 zákona) blíže té hranici, která má odpovídat cílovému stavu ekosystému.“ Podle § 3 odst. 3 téže vyhlášky „[n]a základě údajů o výši škod způsobených zvěří v uplynulém období na lesních a zemědělských porostech se upraví plán lovu zvěře tak, aby se skutečné početní stavy zvěře po provedeném odlovu pohybovaly mezi minimálními a normovanými stavy v takové výši, která nebude příčinou nepřiměřeného poškození lesních a zemědělských porostů“. Vyhláška je dle odborné literatury postavena na několika zásadách: princip trvale udržitelného hospodaření se zvěří, udržení přírodní kvality genofondu zvěře, zachování rovnováhy mezi stavy zvěře a prostředím a zajištění možnosti pro stanovení limitů lovu zvěře. Pro zachování komplexního fungování celého systému mysliveckého hospodaření je třeba zvažovat celkový stav ekosystému, minimální a normované stavy zvěře, poměry pohlaví, koeficienty očekávané produkce, zamýšlené zazvěřování, výstavbu mysliveckých zařízení, opatření v péči o ochraně zvěře a zlepšování životních podmínek zvěře (Růžička, J., op. cit.). Rovněž je třeba odkázat na vyhlášku č. 491/2002 Sb., o způsobu stanovení minimálních a normovaných stavů zvěře a o zařazování honiteb nebo jejich částí do jakostních tříd.

[26] Vzhledem k významu honitby pro chov zvěře je třeba přihlédnout k zásadám tvorby honiteb dle § 17 zákona o myslivosti, dle kterých je honitba tvořena souvislými honebními pozemky (§ 17 odst. 2), při tvorbě honiteb se nepřihlíží k hranicím katastrálních území, územních obvodů obcí nebo krajů, naopak je však vhodné, aby se hranice honitby kryly s přírodními a v terénu zřetelnými hranicemi (§ 17 odst. 4), související pozemky nelze zařadit do jedné honitby, pokud tvoří překážku pohybu zvěře, či jsou-li pro zvěř nebezpečím (§ 17 odst. 5), nelze uznat honitbu, která má tvar úzkého pozemkového pruhu, stejně je nutno bránit vzniku hranice honitby, kterou by tvořilo rozhraní zemědělských a lesních pozemků (§ 17 odst. 6) a minimální výměra honitby je 500 ha (§ 17 odst. 7).

[27] S ohledem na veškerá výše uvedená výkladová hlediska dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zásadami řádného mysliveckého hospodaření je třeba rozumět zásady hospodaření, které směřují primárně k ochraně zvěře jakožto přírodního bohatství státu a k udržení stability ekosystémů, ve kterých tato zvěř žije. Za tím účelem je třeba zajistit řádnou péči a chov zvěře spočívající v regulaci populací jednotlivých druhů zvěře, udržování kvality genofondu zvěře, zlepšování životních podmínek zvěře a zajištění řádné tvorby honiteb. Součástí zásad řádného mysliveckého hospodaření musí rovněž být udržování kvality životního prostředí a s tím související omezování škod způsobených zvěří na lesních a zemědělských pozemcích. Při jakémkoli mysliveckém hospodaření je rovněž třeba dbát udržení historické a kulturní úrovně a tradic české myslivosti. Hlavním cíli zákonné úpravy myslivosti a jednotlivým zásadám řádného mysliveckého hospodaření pak slouží jednotlivé instituty práva myslivosti jako lov zvěře, zazvěřování, přikrmování či výstavba krmných a jiných mysliveckých zařízení. S ohledem na výše uvedené se tedy nelze ztotožnit s doktrinárním výkladem zásad řádného mysliveckého hospodaření, dle kterého „[z]ásadami mysliveckého hospodaření nelze rozumět nic jiného než obecné zásady tvorby honiteb uvedené v § 17“ (Petr, B., op. cit.).

[28] Vymezení zásad ze strany správních orgánů, jež krajský soud aproboval v napadeném rozsudku (a to přestože v rozsudku čj. 30 Ca 147/2007-101 zásady řádného mysliveckého hospodaření vymezil mnohem komplexněji, byť z provedeného posouzení není zřetelné, z čeho krajský soud při výkladu vycházel), považuje Nejvyšší správní soud za kusé a odtržené od podstaty zákonné úpravy myslivosti, přičemž jednotlivé zásady se navzájem překrývají či vyjadřují část množiny ostatních zásad (např. zásadu umožnění výstavby mysliveckých zařízení lze podřadit pod zásadu řádného užívání honebních pozemků a zlepšování životních podmínek zvěře), čímž celkový výsledek značně zkreslují. Za klíčové je třeba považovat to, že správní orgány nijak neodůvodňují, z jakého důvodu upřednostnily zásadu zabránění vytvoření hranice pole – les, která je pouze dílčím aspektem jedné ze zásad řádného mysliveckého hospodaření, tj. řádné tvorby honiteb. Nadto je třeba upozornit, že primárním účelem zákonné úpravy myslivosti je ochrana zvěře a péče o ni, nikoli ochrana soukromého majetku. Ačkoli je tedy zabránění vzniku škod páchaných zvěří na pozemcích důležité pro zachování kvality životního prostředí a minimalizaci

zásahů do vlastnického práva vlastníků pozemků, jedná se pouze o sekundární princip řádného mysliveckého hospodaření. Odůvodnění správních orgánů je toliko obecné, neprokazující důvodnost potřeby zabránit vzniku hranice pole – les v posuzovaném případě. Za nevhodné je rovněž třeba považovat to, že odůvodnění upřednostnění této zásady v rozhodnutí o přiřazení pozemků a dokonce i v napadeném rozsudku je doslovně převzato ze znaleckého posudku Lesprojektu východní Čechy, s.r.o., ze dne 30. 12. 2010, č. 538-100/10 (dále jen „revizní znalecký posudek“). Je nepřijatelné, aby krajský soud do svého právního posouzení doslova převzal část znaleckého posudku, který, jak bude vysvětleno níže, se má vyjadřovat k odborným, a nikoli právním otázkám (srov. bod [30]).

[29] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu lze rovněž „mezi zásady řádného mysliveckého hospodaření (ostatně i jakékoli jiné činnosti) zahrnout zásadu rozumného uspořádání vztahů. Není přitom třeba obsáhle rozvíjet myšlenku, že soubhlas vlastníka s přiřazením pozemků do honitby již od počátku vytváří lepší předpoklady pro vzájemné vztahy členů honebního společenstva a pro jejich spolupráci při užívání honebních pozemků a při ochraně myslivosti“ (již zmiňovaný rozsudek čj. 1 As 43/2007-95). V posuzovaném řízení bylo předloženo několik desítek prohlášení vlastníků pozemků a osoba zúčastněná na řízení 7), většinový vlastník pozemků, byla v řízení velmi aktivní, několikrát výslovně vyjádřila vůli, aby její pozemky byly přiřazené k honitbě stěžovatele, a své stanovisko odůvodnila bezproblémovou komunikací ohledně hospodaření na pozemcích a nahrazování škod způsobených zvěří na pozemcích. Správní orgány tedy pochybily, pokud v rozporu s výše uvedenou judikaturou názor vlastníků přiřeleňovaných pozemků zcela opomenuly. Na druhou stranu krajský soud správně odmítl jako nepřijatelné žalobní námítky týkající se nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva osoby zúčastněné na řízení 7). Správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených zejména soudním řádem správním. Soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84). Za subjektivní veřejná práva jiných tedy stěžovatel v rámci vlastního řízení před správními soudy bojovat nemůže, neboť k tomu není aktivně legitimován. Osoba zúčastněná na řízení 7) se v řízení o žalobě nevyjádřila a ve svém vyjádření ke kasační stížnosti porušení svého vlastnického práva netvrdila.

[30] S namítaným nesprávným právním posouzením zásad řádného mysliveckého hospodaření souvisí i způsob, jakým správní orgány při jejich výkladu postupovaly, a který je třeba korigovat především s ohledem na řádné posouzení věci v navazujícím řízení. Podle § 56 správního řádu „[z]ávísí-li rozhodnutí na posouzení skutečnosti, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečnosti nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce“. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu není úkolem znalce právní posouzení věci, ale toliko posouzení odborné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2008, čj. 2 As 37/2008-98). Jak pěkně vystihl již prvorepublikový Nejvyšší soud Československé republiky v rozsudku ze dne 3. 2. 1928, sp. zn. Zm II 383/27: „*Jest v povaze věci, že se znalci přibírají k tomu, by jednak pozorovali skutečnosti, jichž poznání předpokládá zvláštní odborné znalosti (nález), jednak, by z takovýchto pozorování vyvozovali znalecké úsudky (posudky), nikoli však, by sdělovali soudu své názory a úsudky o otázkách názu právního neb o otázkách, k jichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí, vybrž stačí, hledíc ku povaze okolností případu, úplně soudcovská zkušenost a znalost*“ (Vážný, F. *Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ve věcech občanských, sv. X, roč. 1928*, Praha: Právnické vydavatelství JUDr. Václav Tomsa, s. 106). Určení hranice mezi tím, co má být prokázáno znaleckým posudkem a co už je otázkou právního posouzení prováděného správním orgánem či soudem, je opakovaně řešeno v judikatuře zdejšího soudu i soudů krajských, jak dosvědčuje zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, čj. 8 As 62/2005-66, č. 1466/2008 Sb. NSS, podle něhož „*výklad pojmu mravnosti nemůže být předmětem znaleckého posudku, ale je to naopak právní orgán a posleze soud, který mu přiřazuje konkrétní význam a obsah*“; či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 9. 2006, sp. zn. 30 Ca 263/2004, podle něhož „*návrh žalobců na vypracování znaleckého posudku ohledně vykladu právní definice není důvodný, neboť stavební úřad je dostatečně odborně kompetentní vykládat stavební právní předpisy*“. Znalecký posudek je následně správní orgán povinen vyhodnotit, a to z hlediska jeho jednoznačnosti, úplnosti a přesvědčivosti, jakož i posoudit, zda posudek netrpí vadami takového charakteru (např. podjatost znalce), které by jeho použití k posouzení věci

znenožňovaly (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2015, čj. 2 Ads 236/2015-38, ze dne 27. 6. 2014, čj. 4 Ads 68/2014-37, nebo ze dne 15. 4. 2015, čj. 6 Ads 217/2014-23).

[31] Ze správního spisu vyplývá, že během správního řízení byly vypracovány a zohledněny čtyři znalecké posudky: znalecký posudek Františka Buriánka ze dne 7. 2. 2007, č. 1034/07/ 07, vypracovaný na základě objednávky správního orgánu (dále jen „první znalecký posudek“); znalecký posudek Ing. Václava Němce ze dne 25. 11. 2008, č. 370/8/08-M, vypracovaný na základě objednávky osoby zúčastněné na řízení 6) (dále jen „druhý znalecký posudek“); znalecký posudek Výzkumného ústavu lesního hospodářství a myslivosti Strnady ze dne 20. 9. 2010, č. 40/010-20/09, vypracovaný na základě objednávky osoby zúčastněné na řízení 7) (dále jen „třetí znalecký posudek“); a revizní znalecký posudek, který však nezpracoval znalecký ústav, nýbrž pouze samostatně působící znalec. Zpracovateli prvního znaleckého posudku bylo správním orgánem prvního stupně zadáno „[p]osouzení předložených variant úpravy hranic honitěb Honebního společenstva Rasošky a Honebního společenstva Smržov z hlediska zákona o myslivosti v platném znění s ohledem na řádné a účelné myslivecké hospodaření, zejména s přihlédnutím k § 17 odst. 6 a § 30 odst. 1 zákona“. Ve druhém znaleckém posudku měl jeho zpracovatel dle zadání objednatel provést „[p]osouzení řádného mysliveckého hospodaření ve věci přičlenění honebních pozemků, které netvoří vlastní ani společensvévní honitbu v k. ú. Nový Ples, Libřice a Lejšovka“. Znalec se proto vyjádřil ke konkrétnímu řešení přičlenění předmětných pozemků a uvedl, že stávající hranice pole – les není uspokojivá. Dále znalec vyložil § 30 zákona o myslivosti (sic!) a konstatoval, že pravidlo nejdelší společné hranice není absolutní, že je třeba především zohlednit § 17 odst. 6 zákona o myslivosti, tj. zabránit vzniku hranice pole – les. Dále uvedl, že přání vlastníka není relevantním kritériem pro rozhodování o přičlenění pozemků. Závěrem definoval pojem „zásady řádného mysliveckého hospodaření“ a vyjádřil se i k námitkám uplatněným účastníky ve správním řízení. Třetí znalecký posudek byl vypracován za účelem „[p]osouzení významu hranic honitěb Rasošky a Smržov z hlediska možnosti trvale udržitelného mysliveckého hospodaření dle zákona o myslivosti“. Znalec v posudku charakterizoval honitby v řešené oblasti (zda se jedná o polní či lesní honitbu, kolik zeleně se v honitbě nachází atd.), popsal rozsah zemědělské výroby a lesního hospodářství, složení zeleně a zvěře na přičleňovaných pozemcích a konstatoval, že škoda na zemědělských pozemcích se zatím pohybuje v řádu stovek, maximálně tisíc korun ročně a byla dosud řešena mimosoudní cestou. V závěru posudku k problematice hranice pole – les uvedl, že tato hranice „komplikuje lov v rámci dvěstěmetrové zóny, ve které nemožou být stavěna myslivecká zařízení [...] To ovšem neznamená, že zde nemůže být spárkatá nebo drobná zvěř lovena nebo odpuzována ze zemědělských kultur, kde hrozí škody zvěří“. V revizním posudku bylo zpracovateli výslovně zadáno vymezit návrh zásad řádného mysliveckého hospodaření, posoudit vhodnost přičlenění předmětných honebních pozemků ve vztahu k zásadám řádného mysliveckého hospodaření a posoudit správnost všech znaleckých posudků ve správním spise.

[32] V této věci je výklad pojmu „zásady řádného mysliveckého hospodaření“ posouzením právním, nikoli odborným, a nemůže být tedy předmětem znaleckého posudku. Na druhou stranu je třeba připustit, že vzhledem ke specifčnosti řešené problematiky správní orgán při svém posouzení může zohlednit i odborné stanovisko týkající se běžné myslivecké praxe či základních pravidel *lege artis* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492). Rovněž je možné, že správní orgán bude poté, co provede výklad předmětného neurčitého právního pojmu, potřebovat pro své konečné posouzení ohledně přičlenění pozemků, které musí být provedeno striktně individuálně vzhledem ke konkrétní situaci, odborných znalostí ve vztahu ke konkrétním reáliím předmětných pozemků jako např. jaká zvěř se na pozemcích vyskytuje, jaké jsou požadavky na její chov, jaké prostředí potřebuje ke svému životu, jaké překážky dokáže či nedokáže překonávat, co pro ni v krajíně může být nebezpečím, jak se projevuje rozdíl v míře škod způsobených zvěří na zemědělských pozemcích či v počtech ulovené zvěře v situaci, kdy hranice pole – les tvoří hranici honitby, oproti situaci, kdy se tato hranice nachází uvnitř honitby, či odborné posouzení schopnosti a vybavenosti jednotlivých mysliveckých spolků zajistit dosažení normovaných stavů zvěře.

[33] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že správní orgány a potažmo i krajský soud, který jejich činnost aproboval, pochybily, pokud výklad pojmu „zásady řádného mysliveckého hospodaření“ delegovaly na znalce. Nejzřetelněji je toto pochybení patrné v revizním znaleckém posudku, kde správní orgán prvního stupně nejenže přímo žádal o výklad tohoto pojmu, ale dokonce znalci zadal posoudit jednotlivá řešení přičlenění předmětných pozemků, což bylo úkolem správního orgánu a předmětem celého správního řízení.

Zcela mylný je pak závěr ohledně třetího znaleckého posudku, který správní orgán prvního stupně dle svého výslovného tvrzení nezohlednil, neboť tento posudek nevymezil žádné zásady řádného mysliveckého hospodaření. V důsledku nesprávného vyhodnocení třetího znaleckého posudku tak správní orgán nevzal v potaz řadu důležitých skutečností týkajících se realit přičleňovaných pozemků, což je právě podstatou znaleckých posudků jakožto prostředků k odbornému poznání. Je nicméně třeba zdůraznit, že v posuzované věci zakládá pochybení správního orgánu především způsob zadání posudku a jeho nesprávné následné hodnocení. Samotnému pořízení znaleckých posudků v posuzované věci nelze ničeho vytýkat. Ze znaleckých posudků vyplývá řada důležitých skutečností odborného rázu, které mohou být pro posouzení věci podstatné, jako například informace o denním a ročním životním cyklu zvěře a způsobu shánění potravy, výhody lovu na čekané oproti jiným způsobům lovu, poznatky o rostlinné a živočišné skladbě honiteb či vysvětlení, že pokud povede hranice honitby po silnici, vznikne kolem této komunikace 400 m široký pás bez krmelců, zásypů a slanišek, čímž se usměrní výskyt zvěře stranou od silnice. Pochybení zakládá pouze způsob zadání posudku, jakož i jeho následné hodnocení.

[34] Nejvyšší správní soud shrnuje, že správní orgány, a potažmo i krajský soud, předně pochybily, když při posuzování délky společné hranice honitby osoby zúčastněné na řízení 6) a přičleňovaných pozemků vymezily tuto hranici odlišně od pravomocného rozhodnutí o uznání honitby osoby zúčastněné na řízení 6). Výklad pojmu „zásady řádného mysliveckého hospodaření“ provedený správními orgány a potvrzený krajským soudem je kusý, ne-logický a nezohledňující hlavní účel zákonné úpravy výkonu myslivosti. Správní orgány navíc zásadně pochybily, když své právní posouzení v podstatné části delegovaly na znalce, jejichž závěry pak doslovně převzaly do svých rozhodnutí, a když zcela opomenuly názor vlastníků přičleňovaných pozemků. Ačkoli je patrné, že správní orgány byly zřetelně vedeny snahou vyřešit ze svého pohledu rozumným kompromisem letitý spor, jejich rozhodnutí nemohou z výše uvedených důvodů obstát. Nejvyšší správní soud nepochybuje, že nevhodnost hranice pole les je třeba zohlednit v celkovém posouzení, je však třeba tento aspekt vážít s ohledem na ostatní zásady řádného mysliveckého hospodaření a ve vztahu ke konkrétní posuzované situaci. Samotné výsledné posouzení, zda zásady řádného mysliveckého hospodaření vyžadují jiné přičlenění než k honitbě s nejdlejší společnou hranicí, Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá.

3654

Pobyt cizinců: správní vyhoštění; výdělečná činnost

k čl. 1 a 2 dohody mezi vládou ČR a vládou státu Izrael o zrušení vízové povinnosti pro držitele národních cestovních pasů zveřejněné pod č. 237/1996 Sb. sdělením Ministerstva zahraničních věcí ze dne 11. 4. 1996 (v textu jen „Dohoda“)

k § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 a písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 217/2012 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 379/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Za výdělečnou činnost ve smyslu čl. 1 a 2 dohody mezi vládou ČR a vládou státu Izrael o zrušení vízové povinnosti pro držitele národních cestovních pasů zveřejněné pod č. 237/1996 Sb. sdělením Ministerstva zahraničních věcí ze dne 11. 4. 1996 se považuje i výkon funkce jednatele obchodní korporace. Výdělečnou činností je i aktivita, z níž cizinci přímo neplyne zisk či jiná odměna. Podstatné je, že činnost obchodní korporace, za níž cizinec jedná, míří k vytvoření zisku, třebaže až v budoucnu.

II. Vykonává-li státní příslušník Izraele během pobytu na území České republiky výdělečnou činnost z pozice jednatele společnosti, lze mu uložit správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Závěr o výkonu výdělečné činnosti nemusí nutně vést ke správnímu vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 téhož zákona, neboť pod toto ustanovení nelze podřadit jakoukoliv výdělečnou činnost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2017, čj. 6 Azs 221/2017-24)

Prejudikatura: č. 3134/2014 Sb. NSS.

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

Dne 11. 5. 2016 provedli pracovníci oblastního inspektorátu práce hl. m. Prahy kontrolu ve stánku s rychlým občerstvením, při níž bylo zjištěno, že žalobce zde vykonával pracovní činnost, a to přípravu potravin. Pracovníci oblastního inspektorátu práce následně přivolali policejní hlídku, která lustrací zjistila, že žalobci nebylo vydáno povolení k zaměstnání na území ČR. Žalobce disponoval pouze cestovním dokladem Izraele.

Policie ČR, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále „krajské ředitelství policie“), zahájilo se žalobcem řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2016 uložilo žalobci správní vyhoštění na dobu jednoho roku dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce pobýval na území České republiky v období od 15. 4. 2016 do 11. 5. 2016 bez víza, ač k tomu nebyl oprávněn, a neměl ani oprávnění k pobytu. Žalobce přicestoval na území ČR dne 11. 4. 2016, ode dne 14. 4. 2016 byl zapsán jako jednatel společnosti GITTENS s. r. o. Od tohoto data byl žalobcův pobyt považován za pobyt za účelem výdělečné činnosti. Nesplnil proto podmínky bezvízového styku stanovené v Dohodě.

Žalobce podal proti rozhodnutí krajského ředitelství policie odvolání, které žalovaný dne 7. 3. 2017 zamítl.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 5. 2017, čj. 4 A 31/2017-40, zamítl žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Na základě zjištěného skutkového stavu městský soud považoval za prokázané, že žalobce na území ČR nepobýval za podmínek bezvízového styku stanovených v Dohodě. Dle článků 1 a 2 Dohody je bezvízový styk umožněn pouze v případě, že pobyt neslouží k výdělečné činnosti.

Městský soud potvrdil závěr správních orgánů, že žalobcův pobyt poté, co se stal jednatelem společnosti GITTENS, byl pobytem za účelem výdělečné činnosti. Podle § 178b odst. 1 zákona o pobytu cizinců se za zaměstnání pro účely tohoto zákona považuje rovněž plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost, nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Žalobce po vstupu na území ČR realizoval výdělečnou činnost a bylo nepochybné, že na území za tímto účelem vstoupil. Při vstupu na území ČR si musel být vědom, že bude zapsán jako jednatel společnosti GITTENS, že jako jednatel této společnosti bude jednat o pronájmu tržového místa a toto tržové místo převezme a bude je provozovat. Za těchto podmínek lze tedy konstatovat, že na území vstoupil za účelem výdělečné činnosti, a v tom případě měl mít pro vstup vízum. Neměl-li toto vízum, dopustil se porušení zákona o pobytu cizinců, a byly tak naplněny podmínky pro správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 tohoto zákona.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Neztotožnil se se závěrem soudu, že se nacházel na území ČR v rozporu s mezinárodními dohodami, ani s výkladem čl. 1 Dohody. Stěžovatel nepochybně, že byl v době kontroly jednatelem společnosti GITTENS, nicméně podle výkladu správních orgánů a městského soudu by jakýkoliv jednatel „české společnosti“, občan Izraele, byl již z pozice své funkce vždy vyloučen z možnosti využití bezvízového styku podle Dohody. Takový výklad by byl dle stěžovatele nelogický, nezákonný a omezující základní lidská práva stěžovatele. Osoba se může stát jednatelem společnosti, aniž by kdy byla v ČR, a přesto by byla již předem omezena z aplikace bezvízového styku, byť by do ČR přijela jako turista. Podle zaujatého výkladu by jednatel nemohl jet do ČR nikdy jako turista. Stejně tak i při neformálním setkání podnikatelů, kde jsou nezávazně projednávány aspekty podnikání (a předběžně uzavírány smlouvy), by muselo být vždy žádáno o příslušné vízum, třeba i jen na dva dny. Vyloučení stěžovatele z využití bezvízového styku dle Dohody opírají správní orgány a soud i o podpis nájemní smlouvy.

Dále stěžovatel namítal, že se soud ani žalovaný nevyořadaly s pojmem Dohody „*účel pobytu, který neslouží k výdělečné činnosti*“. Podle stěžovatele je smyslem předmětné úpravy zamezit přímé výdělečné činnosti fyzické osobě, a to jejím zaměstnání. Z ničeho však nevyplývá, že smyslem úpravy je zabránit jednatelem určité

společnosti využití článku 1 Dohody. Takový záměr by byl nedůvodný a zbytečný. Kromě toho správní orgány ani městský soud nehodnotily vůbec „výdělečnost“ ani v případě stěžovatele. Každý jednatel je v tomto postavení po celou dobu své funkce, ať je společnost aktivní, či nikoliv. Nelze tedy připustit paušalizující výklad správních orgánů a soudu, který vzbuzuje nejistotu a činí rozdíly mezi lidmi v přístupu k bezvívovému styku. Napadený rozsudek obsahuje extenzivní výklad Dohody, aniž by uceleně vykládal články 1 a 2 této Dohody.

Na základě pouhé evidence v obchodním rejstříku a uzavření nájemní smlouvy nelze tvrdit, že účelem pobytu stěžovatele byla výdělečná činnost (tím méně výdělečná činnost jeho osoby). Smlouva by klidně mohla být podepsána i v Izraeli mezi nepřítomnými (korespondenčně). Stěžovatel se táže, zda by bylo v pořádku, pokud by si „odskočil“ smlouvu podepsat např. do Rakouska a vrátil se do ČR. Nelze souhlasit, že by fyzická osoba, jednatel, neměla možnost během bezvívového pobytu podepsat provozně technickou smlouvu, ze které sama osobně přímo žádný výdělek nemá. Nelze ani bez pochyb tvrdit, že stěžovatel měl tento záměr již při vstupu na území ČR. Jeho jednání nespadá pod negativní podmínku bezvívového styku dle Dohody. Stěžovatel považoval výklad městského soudu za nezákonný a přepjatě formalistický, v důsledku čehož byla nesprávně aplikována skutková podstata obsažená v § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatel měl taktéž za to, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by porušil podmínky bezvívového styku dle Dohody, neboť v řízení nebyly provedeny žádné důkazy a spis neobsahuje podklady, které by vyvrátily, že cesta stěžovatele do ČR byla turistickou návštěvou. Správní orgány nezjistily nic jiného, než že se stěžovatel stal jednatelem společnosti s ručením omezeným. Naopak uvedly, že nebylo zjištěno, že stěžovatel vykonával dne 11. 5. 2016 pracovní činnost ve stánku s občerstvením. Sám správní orgán tak zkonstatoval, že pobyt stěžovatele nebyl za účelem výdělečné činnosti. Byť výkon závislé činnosti by patrně mohl být důvodem právní úpravy obsažené v Dohodě. Napadené rozhodnutí i rozsudek jsou tudíž nepřezkoumatelné a nesrozumitelné, když porušení Dohody dovozují pouze z postavení jednatele. Nikde není prokázána reálná výdělečná činnost v době čerpání bezvívového styku a soud i správní orgány se spokojily pouze s výpisem z obchodního rejstříku. Kromě toho vstup do funkce jednatele sama o sobě není výdělečnou činností a nebyla ani zjištěna žádná odměna stěžovatele za její výkon. Jelikož u stěžovatele nebyl zjištěn žádný výdělek, nemohl vykonávat reálnou výdělečnou činnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [24] Podstatou sporu je otázka, zda se stěžovatel nacházel na území ČR v rozporu s Dohodou, a nevztahoval se na něj tudíž v rozhodné době bezvívový styk, a zda mají v tomto rozsahu závěry správních orgánů a soudu oporu ve zjištěném skutkovém stavu.

[25] Článek 1 Dohody stanoví, že „[s]tátní příslušníci České republiky a Státu Izrael, držitelé platných národních cestovních pasů, mohou vstupovat na území státu druhé smluvní strany za účelem pobytu, který neslouží výdělečné činnosti, a pobývat tam nejdéle 90 dnů bez víza“. Dle článku 2 Dohody „[s]tátní příslušníci České republiky a Státu Izrael, kteří vstupují na území státu druhé smluvní strany za účelem výdělečné činnosti nebo tam hodlají pobývat déle než 90 dnů, si musí předem opatřit vízum na diplomatické misi nebo konzulárním úřadu tohoto státu“.

[26] Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie vydá rozhodnutí o vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval.“ Dle odst. 1 písm. c) bodu 2 téhož ustanovení „[p]olicie vydá rozhodnutí o správním vyhoštění [...] až na 3 roky, pobývá-li cizinec na území bez víza, ač k tomu není oprávněn, nebo bez platného oprávnění k pobytu“.

[27] Stěžovatel přicestoval na území ČR dne 11. 4. 2016 bez víza. Dne 14. 4. 2016 se stal jednatelem společnosti GITTENS. Následně uzavřel jménem této společnosti smlouvu o nájmu prodejního stánku s občerstvením (27. 4. 2016) a tento stánek dle předávacího protokolu za společnost i převzal (1. 5. 2016). U téhož stánku byl dne 11. 5. 2016 kontrolován pracovníky oblastního inspektorátu práce pro hl. m. Prahu, kteří následně přivolali hlídku cizinecké policie.

[28] Správní orgány nepovažovaly za prokázané, že dne 11. 5. 2016 vykonával stěžovatel u stánku s občerstvením pracovní činnost. Nicméně na základě shora uvedených skutečností uzavřely, že stěžovatel jednoznačně vykonával z pozice jednatele výdělečnou činnost, nemohl tedy využít bezvívzového styku dle Dohody, na území ČR se nacházel neoprávněně bez víza a naplnil tím skutkovou podstatu dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. S těmito závěry se ztotožnil městský soud a Nejvyšší správní soud jim rovněž přisvědčil.

[29] Nejvyšší správní soud nepovažuje za rozporné závěry, že stěžovatel nevykonával dne 11. 5. 2016 na stánku s občerstvením pracovní činnost a zároveň během svého pobytu v období od 15. 4. 2016 do 11. 5. 2016 vykonával výdělečnou činnost jako jednatel společnosti GITTENS. Správní orgány netvrdily, jak se snaží naznačit stěžovatel, že mu nebylo prokázáno provozování výdělečné činnosti ve smyslu Dohody. Pouze se jim nepodařilo jednoznačně doložit, že výdělečná činnost spočívala též v provádění pracovní činnosti na stánku s občerstvením. To, že stěžovatel nevykonával práci, již by bylo možné zařadit pod skutkovou podstatu podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, ovšem neznamená, že v rozhodné době neprovozoval jinou výdělečnou činnost, kterou pod citované ustanovení nelze podřadit.

[30] Ustanovení § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců dopadá na výkon práce ve smyslu zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. V souladu s tím je třeba vykládat i § 178b zákona o pobytu cizinců, podle něhož se za zaměstnání považuje i „*plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo*“. Totožné pravidlo obsahuje § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Za plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby podle těchto ustanovení je třeba pokládat takovou činnost, která spočívá ve výkonu pracovní činnosti, která by za běžných okolností byla vykonávána jako zaměstnání a naplňovala znaky závislé práce dle § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006. Nespadá sem samotný výkon jednatelského oprávnění spočívající v jednání za společnost, jejím obchodním vedení a přijímání strategických rozhodnutí. Smyslem § 89 zákona o zaměstnanosti je totiž „*zamezit obcházení zákona, tj. zamezit cizincům, aby prostřednictvím těchto forem činnosti (plněním úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby) vykonávali práce bez povolení k zaměstnání*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, čj. 9 Ads 1/2014-47, č. 3134/2014 Sb. NSS). Obdobným způsobem se k výkladu předmětných ustanovení Nejvyšší správní soud vyjádřil i v dalších rozhodnutích (rozsudek ze dne 18. 7. 2013, čj. 9 As 30/2013-28, ze dne 23. 3. 2017, čj. 9 Asz 307/2016-26, či ze dne 22. 5. 2014, čj. 10 Asz 26/2014-37). Jinými slovy § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců se použije na situace, kdy je cizinec povinen mít k výkonu pracovní činnosti povolení podle zákona o zaměstnanosti.

[31] Dále citované ustanovení dopadá na cizince, kteří v ČR provozují dani podléhající výdělečnou činnost bez příslušného oprávnění podle zvláštního právního předpisu [zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)]. Nemůže se tudíž týkat cizince, který vykonává podnikatelskou činnost prostřednictvím právnické osoby disponující příslušným povolením k podnikání podle zvláštního zákona.

[32] Jestliže tedy správní orgány ani městský soud nepovažovaly za splněné podmínky pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, nijak tím nevyvrátily své závěry, že stěžovatel vykonával výdělečnou činnost. Pouze konstatovaly, že nevykonával některou z forem výdělečné činnosti, na které se citované ustanovení vztahuje.

[33] Městský soud sice nepřipadně odkázal na § 178b zákona o pobytu cizinců, nicméně z odůvodnění napadeného rozsudku lze jednoznačně dovodit stejné závěry, jaké nyní učinil i Nejvyšší správní soud. Tedy že za výdělečnou činnost nelze považovat pouze závislou práci (resp. pracovní činnost), a správní orgány tudíž mohly učinit závěr o výdělečném účelu pobytu stěžovatele, byť se jim nepodařilo prokázat, že dne 11. 5. 2015 sám pracoval ve stánku s občerstvením.

[34] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že porušení podmínek bezvívového styku dle Dohody nemůže být dovozováno pouze z existence jednatelského oprávnění cizince ve společnosti dle výpisu z obchodního rejstříku. Pokud by takový cizinec přicestoval do ČR výhradně za turistickým účelem a během svého pobytu žádným způsobem nevykonal funkci jednatele, jistě by nebylo možné uzavřít, že se na území ČR nacházel neoprávněně bez víza, neboť toliko z titulu zápisu jeho osoby jako jednatele obchodní společnosti by nebyl oprávněn využít výhody bezvívového styku. Takový výklad by byl neudržitelný. Ani správní orgány ani městský soud ovšem v daném případě žádné takové závěry nezaujaly.

[35] Správní orgány i městský soud vycházely z toho, že stěžovatel se během pobytu na území ČR stal jednatelem obchodní korporace GITTENS a tuto svou funkci zároveň vykonával, když za ni uzavřel smlouvu a převzal stánek s občerstvením. Prostřednictvím takového jednání totiž měla dotčená společnost vykonávat svou podnikatelskou činnost v souladu s předmětem podnikání zapsaným v obchodním rejstříku. Není tudíž pravdou, že závěry o výkonu výdělečné činnosti založily správní orgány toliko na existenci funkce stěžovatele jako jednatele obchodní společnosti dle výpisu z obchodního rejstříku.

[36] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že ve správním řízení bylo prokázáno, že stěžovatel během svého pobytu vykonával výdělečnou činnost. Z ničeho neplyne, že výdělečnou činností podle Dohody je třeba rozumět pouze výkon závislé práce, jak naznačuje stěžovatel. Jinak by musel být užít zcela jiný pojem, např. „výkon zaměstnání“ či „výkon pracovní činnosti“ apod. Stěžovatel ani netvrdí, na základě čeho se domnívá, že pod pojmem „výdělečná činnost“ je třeba rozumět pouze výkon závislé práce, přičemž ani podle obecného jazykového významu, ani podle zákonů dopadajících na pobyt cizinců a jejich práci na území ČR nelze výdělečnou činnost chápat jako závislou práci, nýbrž jako pojem mnohem širší.

[37] Optikou zákona o pobytu cizinců je třeba rozumět pod výdělečnou činností jak práci vykonávanou v postavení zaměstnance, tak samostatnou výdělečnou činnost. Faktický výkon funkce jednatele obchodní korporace založené za účelem podnikání nepochybně představuje určitou formu výkonu samostatné výdělečné činnosti. Z povahy věci je totiž jakékoliv jednání obchodní korporace (která má živnostenské oprávnění) související s předmětem jejího podnikání nutno považovat za činnost výdělečnou. Zde pak není rozhodné, zda z některé konkrétní činnosti přímo plyne korporaci (či jejímu jednatele) zisk, resp. výdělek. Podstatné je, že taková činnost ke generování zisku směřuje. Pokud je cizinci uděleno pobytové oprávnění za účelem podnikání prostřednictvím obchodní korporace z pozice funkce jednatele, je třeba, aby cizinec tuto funkci skutečně fakticky vykonával, jinak by neplnil účel pobytu a mohlo by mu být pobytové oprávnění odňato či neprodlouženo (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, ze dne 28. 5. 2014, čj. 4 As 165/2013-50, a ze dne 18. 9. 2014, čj. 7 Asz 144/2014-35). V tomto kontextu pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 3. 2017, čj. 6 Asz 293/2016-29, konstatoval, že podnikatelská činnost není pouze taková činnost, která bezprostředně generuje zisk. Jedná se i o činnost, jejímž účelem je vytvoření zisku v budoucnu. V souladu s touto interpretací zákona o pobytu cizinců je třeba vyložit i ustanovení Dohody. Pro závěr o tom, že stěžovatel vykonával jako jednatel společnosti GITTENS výdělečnou činnost, tudíž nemusely správní orgány zjišťovat, zda stěžovatel sám osobně získal bezprostředně v souvislosti s výkonem funkce jednatele nějakou odměnu, resp. si provedeným jednáním něco přímo vydělal. Podstatné je, že činnost obchodní korporace, za níž stěžovatel jednal, mířila k vytvoření zisku, třebaže až v budoucnu. Je nepochybné, že provozováním stánku s občerstvením, který si společnost GITTENS prostřednictvím jednání stěžovatele zajistila, má být vytvořen zisk této společnosti. Odměna či výdělek samotného stěžovatele zde není rozhodující.

[38] S ohledem na shora uvedené nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit ani s tím, že bezvívový styk dle Dohody by mohl cizinec, jednatel obchodní korporace, využít i za účelem pobytu, v jehož průběhu by jako jednatel předběžně dojednával za obchodní korporaci uzavření smluv, spolupráci s obchodními partnery či jiné, byť i nezávazné, aspekty podnikání. I v takovém případě by se zřejmě jednalo o činnost směřující k vytvoření zisku v budoucnu. Jestliže Nejvyšší správní soud připustil, že i takovými aktivitami lze doložit plnění účelu pobytového oprávnění, které bylo cizinci uděleno za účelem podnikání, pak při výkladu zákona o pobytu cizinců nelze v jiné situaci (uložení správního vyhoštění za nelegální pobyt cizince na území ČR) připustit, že podnikatelskou, a tedy i výdělečnou, činností není aktivita, z níž přímo cizinci neplyne zisk či jiná odměna.

[39] Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší posuzovat, zda by bylo v pořádku, pokud by si stěžovatel „odskočil“ podepsat smlouvu např. do Rakouska a vrátil se do ČR. V daném případě se tak nestalo. Stěžovatel přicestoval do ČR bez víza, během několika dní se stal jednatelem společnosti GITTENS a v průběhu téhož pobytu za ni jednal, podepsal smlouvu a převzal k provozování stánek s občerstvením, čímž vykonával za společnost její výdělečnou činnost. Není podstatné, že nájemní smlouvu mohl podepsat i v Izraeli. Jelikož ji jako jednatel podepsal na území ČR (jakož i předávací protokol), nemohl požívat výhod bezvízového styku dle Dohody, a byl povinen mít za účelem svého pobytu příslušné pobytové oprávnění. Pokud namítá, že nelze dovozovat jeho úmysl k provozování výdělečné činnosti již při vstupu na území ČR, pak Nejvyšší správní soud podotýká, že správní orgány vytýkaly stěžovateli neoprávněný pobyt až od doby, kdy se stal jednatelem obchodní korporace a tuto funkci začal prokazatelně vykonávat.

[40] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z popsaných, a ve správním řízení doložených, skutečností (uzavření smlouvy a převzetí stánku z pozice jednatele) jednoznačně vyplývá, že stěžovatel během pobytu od 15. 4. 2016 do 11. 5. 2016 vykonával výdělečnou činnost (nemohlo se tedy jednat o turistickou návštěvu), a nebyl proto oprávněn pobývat na území ČR bez víza na základě Dohody. Jelikož příslušným pobytovým oprávněním nedisponoval, naplnil tím skutkovou podstatu dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Závěry správních orgánů i městského soudu jsou v tomto směru správné. (...)

3655

Mezinárodní ochrana: provedení pohovoru v případě opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany

k § 23 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb., č. 379/2007 Sb., č. 427/2010 Sb. a č. 314/2015 Sb.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, nevyžaduje v případech opakovaných žádostí provedení pohovoru podle § 23 tohoto zákona, ministerstvo však může pohovor provést, pokud je nezbytný ke zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Ve specifické situaci zranitelného žadatele, který na provedení pohovoru trvá a chce jím odstranit rozpory ve svých tvrzeních a pochybnosti o jeho věrohodnosti, je nezbytné k jeho osobní situaci přihlídnout a tento pohovor mu umožnit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, čj. 6 Azs 66/2017-49)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS a č. 2642/2012 Sb. NSS.

Věc: Maureen B. N. (Kamerun) proti Ministerstvu vnitra, odboru azylové a migrační politiky, o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala v roce 2006 první žádost o mezinárodní ochranu z důvodu strachu o svůj život v případě návratu do vlasti, mj. z důvodu vystavení systematickému sexuálnímu násilí a otroctví. Dne 3. 7. 2014 podala druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany dle § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, kterou žalovaný v rozhodnutí ze dne 15. 2. 2016 označil za nepřipustnou a řízení o této žádosti zastavil.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, v níž namítala, že uvedla nové skutečnosti, které nebyly bez jejího zavinění předmětem zkoumání v předchozím pravomocně ukončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany (konkrétně, že její sestra a matka byly v roce 2013 v Kamerunu zavražděny, a dále že osoba, která ji zajistila cestu do Evropy, ji vyhrožuje a požaduje splacení dlužné částky). Žalobkyně žádala o provedení pohovoru za účelem objasnění nových skutečností, správní orgán však žádost nezohlednil a řízení zastavil. Žalobkyně namítla, že žalovaný se měl její žádosti zabývat meritorně ve vztahu k doplnkové ochraně, a to z hlediska aktuálních informací o zemi původu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 1. 2017, čj. 43 Az 13/2016-52, žalobu zamítl, neboť shledal, že žalobkyně ve své poslední žádosti o azyl ze dne 3. 7. 2014 neuvedla žádné nové skutečnosti, které by mohly vést k závěru, že jsou novými pro hodnocení toho, zda byla vystavena v zemi původu azylově relevantnímu pronásledování. Krajský soud uzavřel, že argumentace správního orgánu ohledně jím pořízených podkladů o situaci v Kamerunu je správná a neshledal žádnou vadu řízení ani nezákonnost. Krajský soud ve shodě s názorem žalovaného rovněž neshledal, že by žalobkyně v případě návratu do země původu hrozilo nebezpečí vážné újmy dle § 14a zákona o azylu.

Žalobkyně (stěžovatelka) následně podala kasační stížnost, v níž uvedla, že novou žádost opírala částečně o skutečnosti uvedené v první žádosti (strach o svůj život) a částečně o nové skutečnosti – informace o pokračujícím násilí v její domovské vesnici, následkem kterého v roce 2013 zemřely její dvě sestry a matka, a zároveň pronásledování ze strany převaděčů, jež započalo až po jejím opuštění azylového pobytového zařízení 2007, kdy ji převaděči začali pronásledovat kvůli splacení dluhů a vyhrožovat jí smrtí v případě nesplacení. Stěžovatelka uvedla, že se v případě návratu do vlasti obává toho, že nebude před těmito převaděči ani dalšími osobami páchajícími násilí v její domovské oblasti nijak chráněna. Ochrana obyvatelstva, vynucování zákona ani respekt před právními normami totiž v její zemi nefunguje, a těmto hrozbám by byla nucena čelit sama.

Stěžovatelka namítala, že správní orgán i krajský soud došli k jednoznačnému závěru, že poskytnuté informace jsou nedůvěryhodné, aniž by stěžovatelku vyzvaly k odstranění těchto rozporů, nebo vyhověly její žádosti o provedení ústního pohovoru. Stěžovatelka proto namítala porušení § 50 odst. 2, 3 a 4 s. ř. s. ve spojení s § 3 téhož zákona. Stejně tak namítala porušení § 23 odst. 1 zákona o azylu, jež opravňuje správní orgán neprovést pohovor pouze v případě, kdy lze řízení o udělení mezinárodní ochrany zastavit z důvodu nepřípustnosti žádosti, není-li pohovor nezbytný ke zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí. Pokud skutkový stav byl podle správního orgánu zjištěn natolik neuspokojivě, že se v zásadě nedalo opřít o žádné informace poskytnuté stěžovatelkou, protože je správní orgán považoval za nedůvěryhodné, jistě bylo nutné pohovor právě k odstranění pochybnosti o důvěryhodnosti provést. Stěžovatelka se zásadně neztotožnila s právním názorem, že v jejím případě byly naplněny podmínky zastavení řízení z důvodu opakované žádosti, protože nové důvody v žádosti prokazatelně uvedla, přičemž v obou případech se jednalo o důvody, které nemohla uvést v původní žádosti z roku 2006, neboť nastaly až po pravomocném ukončení tohoto řízení. Správní orgán tedy měl povinnost se těmito tvrzeními zabývat. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka v řízení nesdělila takové skutečnosti, které by odporovaly užití § 25 písm. i) ve vztahu k § 10a písm. e) zákona o azylu. Žalovaný se zabýval tvrzenými skutečnostmi (vraždy rodinných příslušníků, výhrůžky v souvislosti s dluhy) a rovněž se zabýval lékařskými zprávami týkajícími se psychického stavu stěžovatelky. Pokud se jedná o údajně nové skutečnosti (výhrůžky, nucení k prostituci), tyto mohla stěžovatelka uvést již v předchozím řízení. Navíc zmiňované skutečnosti ohledně spáchaných vražd s ohledem na podstatné rozpory v jednotlivých výpovědích působí nevěrohodně a účelově stejně jako její vysvětlení, z jakého důvodu novou skutečnost nesdělila v předchozím řízení. V tomto typu řízení není třeba podrobněji rozpory ve výpovědích objasňovat, neboť se nejedná o vydání meritorního rozhodnutí. Stěžovatelka v podané žádosti ze dne 3. 7. 2014 výslovně sdělila, že „*důvody jsou stejné, jako jsem uváděla minule*“. Správní orgán neshledal, že by stěžovatelce v případě návratu do země původu hrozilo nebezpečí vážné újmy dle § 14a zákona o azylu, nadto se jednalo o rozhodnutí procesní povahy.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Ze správního spisu vyplývá následující. Stěžovatelka poprvé požádala o mezinárodní ochranu dne 19. 7. 2006, přičemž uvedla, že má tři sestry. Do protokolu o pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu ze dne 20. 9. 2006 stěžovatelka uvedla, že její matka zemřela před 12 roky. Stěžovatelka vycestovala z vlasti z obavy o svůj život, měla se podrobit obřízce, což odmítla, protože v dané souvislosti přišly o život její dvě sestry.

Pokud by se zákroku nepodrobila, vesničané by ji zabili. Stěžovatelka uvedla, že byla opakovaně znásilněna a mučena jako otrok. Správní orgán vyhodnotil výpovědi stěžovatelky jako nevěrohodné, mezinárodní ochrana jí udělena nebyla a rozhodnutí ze dne 16. 1. 2007 nabylo právní moci dne 29. 1. 2007. Dne 9. 6. 2014 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění stěžovatelky v délce trvání dva roky. Stěžovatelka dne 30. 6. 2014 učinila prohlášení o mezinárodní ochraně. Uvedla, že její matka zemřela v dubnu 2013, její sestry v roce 2000, 2001, 2004, a dvě v dubnu 2013. K otázce, kdy a z jakého důvodu opustila vlast, stěžovatelka uvedla: „[Dne] 12. 7. 2006. *Důvody jsou stejné, jako jsem uváděla minule, jde o strach z obřízky, strach ze smrti, když rodiče zemřeli, odvěkli mě jako otrokyni.*“ K otázce, z jakých důvodů žádá o udělení mezinárodní ochrany, uvedla: „*Důvody proč žádám o azyl jsou stejné, jako jsem uváděla v minulém řízení, jde o to, že mi měla být udělena obřízka, což jsem nechtěla podstoupit. Navíc osoba, která mi zařídila cestu do České republiky, po mě chce 75 000 dolarů. [...] Než jsem odjela, řekla mi tato osoba, že zde budu pracovat a z toho, co vydělám, budu tuto částku splácet. To mi bylo řečeno ještě v Kamerunu, ale nyní to stále opakuje, občas mi posílá e-mailů.*“ Na dotaz, proč tuto skutečnost neuvedla již v minulém řízení, odpověděla, že byla vystrašená a bála se, že ji zabije. Dále sdělila, že neví, proč v minulé žádosti o mezinárodní ochranu neuvedla dvě sestry, které zemřely s matkou v dubnu 2013. V případě návratu do vlasti se obává toho, že by ji zabili. Zástupkyně stěžovatelky požádala přípisem ze dne 7. 8. 2014 o provedení pohovoru v řízení o mezinárodní ochraně z důvodu, že stěžovatelka se domnívá, že pohovor je v jejím případě nezbytný ke zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí, neboť dva nové důvody nemohla uvést během předchozího řízení o udělení mezinárodní ochrany. Přípisem ze dne 23. 10. 2014 stěžovatelka prostřednictvím zástupkyně zaslala vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, v němž opakovaně požádala o provedení pohovoru za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí. Z protokolu o seznámení se s podklady rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany ze dne 13. 11. 2015 vyplývá, že stěžovatelka k dotazu, zda chce uvést nějaké skutečnosti nebo nové informace, které by měl vzít správní orgán v úvahu při posouzení žádosti, odpověděla, že její právní zástupkyně nahlédne do spisu a poté se vyjádří. Ve vyjádření ze dne 18. 12. 2015 k podkladům pro vydání rozhodnutí stěžovatelka doplnila některé informace o situaci v zemi původu, navrhla provést uvedené zprávy jako důkazy, a to zejména k možnosti udělit doplňkovou ochranu. Stěžovatelka se podle vyjádření domnívá, že by jí v případě návratu hrozilo nebezpečí vážné újmy. Žalovaný rozhodl dne 15. 2. 2016. Z psychologické zprávy ze dne 20. 10. 2014 vyplývá, že stěžovatelka prožila dlouhotrvající stres a traumata, a vzhledem k tomu, že je velmi stresovaná při pohovorech, se může jevit jako málo důvěryhodná.

[17] V návaznosti na prohlášení o mezinárodní ochraně ze dne 30. 6. 2014 stěžovatelka podala dne 3. 7. 2014 v pořadí druhou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Podle přechodných ustanovení zákona č. 314/2015 Sb., kterým byl s účinností od 18. 12. 2015 novelizován mimo jiné i zákon o azylu, řízení podle zákona č. 325/1999 Sb. zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a k tomuto dni neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, není-li dále stanoveno jinak.

[18] Podle § 11a odst. 1 zákona o azylu, „[p]odal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, ministerstvo nejprve posoudí přípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to, zda uvedl nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které a) nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení a b) svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.“

[19] Institut opakované žádosti neslouží k upřesňování či skutkovému doplňování předchozí žádosti. Jeho hlavním účelem je postihnout případy, kdy se objeví takové závažné skutečnosti, které by mohly azylově relevantním způsobem ovlivnit postavení žadatele a které nemohl uplatnit vlastní vinou během předchozího řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 Azs 5/2009-6). Institutem opakované žádosti se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 6. 3. 2012, čj. 3 Azs 6/2011-96, č. 2642/2012 Sb. NSS, v němž konstatoval následující: „*Správní orgán je povinen v řízení o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany zkoumat v souladu s § 10a písm. e) zákona o azylu zda žadatel neuvedl nové skutečnosti nebo zjištění týkající se důvodů pro udělení azylu nebo důvodů pro udělení doplňkové ochrany, které nebyly bez jeho vlastního zavinění předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně skončeném řízení ve věci mezinárodní ochrany. Přípustnost opakované žádosti je tak třeba posuzovat z pohledu*

možných nových skutečností a zjištění pro udělení jak azylu, tak udělení doplňkové ochrany. Obsahuje-li opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany takové nové skutečnosti nebo zjištění, je správní orgán povinen hodnotit takovou žádost jako přípustnou a meritorně o ní rozhodnout. V opačném případě řízení o nepřipustné žádosti podle § 25 písm. i) zákona o azylu zastaví.“ V citovaném usnesení posuzoval rozšířený senát případ zastavení opakované žádosti o mezinárodní ochranu, kdy se žalovaný v rozhodnutí vůbec nezabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Rozšířený senát v odůvodnění dále konstatoval: „Přitom i opakovaná žádost, která formálně neuvádí nové skutečnosti či zjištění pro udělení azylu ani doplňkové ochrany, nemůže být podle názoru rozšířeného senátu považována za žádost shodnou, a tudíž nepřipustnou, jestliže se od předcházejícího pravomocného rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany zásadním způsobem změnila situace v zemi původu a tato změna by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Odůvodnění správního rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřipustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany proto musí vždy obsahovat zdůvodněný závěr správního orgánu o tom, že 1) žadatel v opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvádí žádné nové skutečnosti či zjištění relevantní z hlediska azylu nebo doplňkové ochrany, resp. 2) pokud takové skutečnosti či zjištění uvádí, pak pouze takové, které mohl uplatnit již v předchozí žádosti, a 3) že nedošlo k takové zásadní změně situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Správnost těchto závěrů správního orgánu podléhá v plném rozsahu kognici správních soudů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení pro nepřipustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany.“ (stov. body [18]-[19])

[20] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný provedl srovnání důvodů současné žádosti o mezinárodní ochranu s tvrzeními učiněnými v rámci předchozího řízení. Žalovaný konstatoval, že stěžovatelka uvádí stejné motivy odchodu jako v případě první žádosti, tj. obavu z ženské obřízky, kterou nechtěla podstoupit. K tvrzené skutečnosti, že osoba, která jí zařídila cestu do Evropy, požaduje po stěžovatelce 75 000 USD a převaděči ji kontaktovali v pobytovém středisku, přičemž byla následně nucena k prostituci, žalovaný konstatoval, že tato skutečnost byla stěžovatelce objektivně známa již v průběhu řízení o předchozí žádosti a stěžovatelka měla povinnost uvést ji za účelem jejího posouzení již tehdy. Dále žalovaný uvedl, že stěžovatelka byla s osobou převaděče v kontaktu již od svého odjezdu z Kamerunu, a nicméně od dubna 2014 ji tato osoba již nekontaktovala. Žalovaný konstatoval, že tvrzené výhrůžky nepůsobí věrohodně. Co se týče další skutečnosti, a to že matka a dvě sestry zemřely v dubnu 2013 v důsledku náboženského konfliktu, žalovaný toto považoval za naprosto nevěrohodné, s ohledem na skutečnosti zmíněné v předešlém řízení (pouze tři sestry na rozdíl od současného tvrzení, že jich měla pět; matka měla zemřít podle sdělení z roku 2006 před 12 lety). Podle žalovaného stěžovatelka uvedené rozpory v žádostech věrohodně nevyvětlila, žalovaný proto označil údajné nové skutečnosti za zcela účelová tvrzení. Krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalovaný provedl toto porovnání jednotlivých tvrzení a ztotožnil se s jeho závěry, že stěžovatelka neuvedla žádné nové skutečnosti pro hodnocení toho, zda byla v zemi původu vystavena azylově relevantnímu pronásledování.

[21] Stěžovatelka se s tímto právním posouzením neztotožňuje a v kasační stížnosti tvrdí, že nové důvody v žádosti prokazatelně uvedla. Nejvyšší správní soud neshledává tuto námitku důvodnou, a to z následujících důvodů. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se žalovaným v tom, že strach z obřízky je skutečností, kterou stěžovatelka uvedla již v předchozím řízení o mezinárodní ochraně. Tvrzení o vyhrůžkách ze strany převaděčů vyhodnotil žalovaný jako skutečnost, kterou měla stěžovatelka možnost uvést již v předchozím řízení o mezinárodní ochraně. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že v rámci pohovoru k žádosti o mezinárodní ochranu v roce 2006 stěžovatelka podrobně popsala cestu do Evropy za pomoci charity, která jí měla podle jejího tvrzení cestu do Evropy hradit. Stěžovatelka pobytové středisko svévolně opustila dne 9. 12. 2006. Rozhodnutí ve věci předchozí mezinárodní ochrany bylo vydáno dne 16. 1. 2007. Do žádosti o udělení mezinárodní ochrany dne 3. 7. 2014 stěžovatelka k dotazu, kdy se dozvěděla, že má zaplatit částku 75 000 USD, uvedla, že než odjela, tato osoba jí řekla, že bude pracovat a z toho, co vydělá, bude tuto částku splácet. To jí bylo řečeno ještě v Kamerunu. Ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ze dne 23. 10. 2014 uvedla, že byla převaděči zkontaktována v pobytovém středisku, kteří ji odvezli do místnosti, kde se dozvěděla, že bude pracovat jako prostitutka. V žalobě uvedla, že v prosinci 2006 byla nucena opustit pobytové středisko a byla nucena k prostituci, vzhledem k tomu, že to odmítla, tlak na ni se stupňoval. V kasační stížnosti tvrdí, že pronásledování převaděči začalo až po jejím opuštění pobytového střediska v roce 2007. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že pokud

stěžovatelku převaděči kontaktovali v pobytovém středisku, měla možnost tuto skutečnost uplatnit v předchozím řízení o mezinárodní ochraně, neboť v době jejího svévolného opuštění střediska ještě nebylo vydáno rozhodnutí ve věci první žádosti. Stěžovatelka podle jejího tvrzení již před cestou do Evropy věděla, že převaděč od ní bude požadovat splacení částky, měla proto tuto skutečnost uvést v prvním řízení o mezinárodní ochraně. Pokud tyto skutečnosti neuvedla v řízení v roce 2006, nelze akceptovat zhojení neunesení břemena tvrzení podáním opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany v roce 2014 s tím, že tuto skutečnost v předchozím řízení neuvedla z důvodu obav o svůj život. Pokud byla ze strany převaděčů nucena k prostituci až následně po opuštění pobytového střediska, mohlo by se jednat o novou skutečnost, kterou nemohla v prvním řízení uvést. S ohledem na odlišné verze uváděné k této skutečnosti lze souhlasit se závěrem žalovaného, že toto tvrzení v kontextu zjištěných informací vyznívá nevěrohodně. V případě třetího důvodu, a to smrti dvou sester a matky, s ohledem na skutečnosti uváděné v prvním řízení o mezinárodní ochraně lze taktéž potvrdit závěry žalovaného o nevěrohodnosti těchto tvrzení. Nejvyšší správní soud má proto za to, že skutečnosti uváděné stěžovatelkou v opakované žádosti o mezinárodní ochranu nebyly novými skutečnostmi, které stěžovatelka nemohla uvést již v předchozím pravomocně ukončeném řízení, případně se jednalo o tvrzení nevěrohodné.

[22] Stěžovatelka však tvrdí, že pokud žalovaný považoval její tvrzení za nedůvěryhodné, měl se pokusit tyto nesrovnalosti v souladu s § 23 odst. 1 zákona o azylu odstranit pomocí pohovoru. Stěžovatelka považuje za nezákonné odmítnutí provést pohovor se zranitelným žadatelem v případě, že tvrdí nové azylově relevantní skutečnosti. Stěžovatelka měla za to, že byl porušen čl. 23 odst. 1 zákona o azylu, neboť v jejím případě bylo nutné pohovor provést právě k odstranění pochybnosti o důvěryhodnosti jejího tvrzení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že judikatura doposud neřešila otázku neprovedení pohovoru ve smyslu § 23 odst. 1 zákona o azylu, a to nejen obecně, ale ani ve vztahu ke zranitelným osobám. Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom nelyne jakékoliv vypořádání žalobní námitky neprovedení osobního pohovoru. Napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Vzhledem k absenci dostatečné judikatury se musel Nejvyšší správní soud zabývat otázkou povinnosti provést pohovor v řízení o opakované žádosti o mezinárodní ochranu.

[23] Podle § 23 odst. 1 zákona o azylu: „*Ministerstvo provede za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pohovor se žadatelem o udělení mezinárodní ochrany. O provedeném pohovoru se sepisuje protokol. Protokol je zejména přepisem otázek ministerstva a odpovědí žadatele o udělení mezinárodní ochrany.*“ Podle § 23 odst. 2: „*Pohovor se neprovádí,*

a) pokud lze vydat rozhodnutí o udělení azylu,

b) byla-li podána opakovaná žádost o udělení mezinárodní ochrany; v takovém případě ministerstvo umožní sdělit důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany písemně nebo jiným vhodným způsobem, nebo

c) jde-li o nezletilého žadatele o udělení mezinárodní ochrany s výjimkou nezletilé osoby bez doprovodu, není-li pohovor nezbytný ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.“

[24] Zákon o azylu nevyžaduje v případech opakovaných žádostí provedení pohovoru, pokud pohovor není nezbytný ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. V případě opakovaných žádostí má žadatel možnost písemně předložit tvrzené nové skutečnosti, dále může uvést důležité okolnosti případu již během poskytnutí údajů k podané žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

[25] Co se evropské úpravy týče, směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odmínání statusu mezinárodní ochrany (tzv. „*nová procedurální směrnice*“), ze které vychází i zákon o azylu, upravuje v článku 40 tzv. následné žádosti a v článku 42 procesní pravidla, přičemž v čl. 42 odst. 2 se uvádí: „*Členské státy mohou ve vnitrostátním právu stanovit pravidla pro předběžné posouzení podle článku 40. Tato pravidla mohou, mimo jiné: [...] b) povolit, aby bylo provedeno předběžné posouzení pouze na základě písemného podání bez osobního pohovoru, s výjimkou případů uvedených v čl. 40 odst. 6. Tato pravidla nesmí znemožnit přístup žadatelů k novému řízení, ani vést k účinnému odepření nebo výraznému omezení tohoto přístupu.*“ Nutno podotknout, že podle přechodných ustanovení se tato úprava použije na žádosti o mezinárodní ochranu podané po 20. 7. 2015. Předchozí směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odmínání postavení uprchlíka však obdobně v článku 34 upravovala u následných žádostí možnost předběžně tuto žádost posoudit pouze na základě písemného podání bez osobního pohovoru. Podle

směrnice však tyto podmínky nesměly znemožnit přístup žadatelů o azyl k novému řízení, ani vést k účinnému odepření nebo výraznému omezení tohoto přístupu.

[26] Z právní úpravy tedy neplyne, že by správní orgán musel u opakovaných žádostí provést se žadatelem pohovor. V rozsudku ze dne 9. 2. 2017, *M, C-560/14*, Sb. rozh., se Soudní dvůr Evropské unie zabýval otázkou práva být vyslechnut v rámci řízení o přiznání doplňkové ochrany ve vztahu k případu specifické irské vnitrostátní úpravy, kdy tato úprava stanovovala dvě samostatná řízení o mezinárodní ochraně a v návaznosti na to řízení o doplňkové ochraně. Soudní dvůr poukázal na to, že „*právo být vyslechnut je nedílnou součástí dodržování práva na obhajobu, jež je obecnou zásadou unijního práva, povinnost dodržovat právo osob, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy, být vyslechnuty mají v zásadě správní orgány členských států, když přijímají opatření, která spadají do působnosti unijního práva, i v případě, že použitelná právní úprava výslovně takovou formalitu nestanoví*“ (srov. bod 25). Dále však uvedl, že toto právo za okolností, které posuzoval, nevyžaduje, aby se nutně konal ústní pohovor v řízení o doplňkové ochraně (bod 27). Naznačil, že právo být vyslechnut zaručuje žadateli možnost vyjádřit stanovisko v průběhu správního řízení a důvody k tomu, aby příslušný orgán nepřijal nepříznivé rozhodnutí. Právo být vyslechnut tak nevyžaduje, aby byla žadateli poskytnuta možnost ústního pohovoru, pokud se může písemně ke všem skutečnostem vyjádřit. V některých případech však může být v důsledku zvláštních okolností nezbytné ústní pohovor zorganizovat. V bodu 51 Soudní dvůr konstatoval: „*Ústní pohovor musí být zorganizován rovněž tehdy, když se vzhledem k osobní nebo celkové situaci, do které zapadá žádost o podpornou ochranu, zejména případně zvláštní zranitelnosti žadatele z důvodu například jeho věku, zdravotního stavu nebo z důvodu skutečnosti, že se stal obětí závažné formy násilí, ukáže, že je takový pohovor nezbytný k tomu, aby se žadatel úplně a uceleně vyjádřil ke skutečnostem, které mohou odůvodnit tuto žádost.*“ Na tomto místě je však potřeba upozornit na to, že Soudní dvůr tyto závěry nečinil ve vztahu k posouzení opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu, u kterých je možnost vynechání osobního pohovoru přímo upravena procedurálními směrnici.

[27] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že ve vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí stěžovatelka rozvedla důvody podané žádosti o mezinárodní ochranu (č. l. 146-147 správního spisu) – vysvětlila, proč neuvedla během prvního řízení o mezinárodní ochraně vyhrožování ze strany převaděčů (tato osoba jí vyhrožovala zabitím), a dále zmínila, že vraždu matky a sester v roce 2013 taktéž bez jejího zavinění nemohla uvést v předchozím řízení o mezinárodní ochraně v roce 2006. Dále konstatovala, že tyto skutečnosti jsou nové, a s ohledem na to žádá o provedení pohovoru za účelem zjištění podkladů pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka v této žádosti uvedla, že se domnívá, že v jejím případě nelze řízení zastavit z důvodu nepřijatelnosti, a proto žádá o provedení pohovoru, během něhož by mohla objasnit důvody, pro které žádá o udělení mezinárodní ochrany. Lze tak konstatovat, že stěžovatelka měla v průběhu řízení, s ohledem na kvalifikované právní zastoupení, které trvalo *de facto* od prohlášení o mezinárodní ochraně dne 30. 6. 2014, až do vydání napedného rozhodnutí dne 15. 2. 2016, opakovaně možnost vyjádřit se k jakýmkoliv skutečnostem, přičemž tuto možnost také využila. Správní orgán nebyl podle § 23 odst. 1 zákona o azylu povinen osobní pohovor provést, pokud měl za to, že o zjištění stavu věci nejsou důvodné pochybnosti. Ani stěžovatelčino právo být vyslechnut nebylo v řízení porušeno, neboť se opakovaně vyjádřila a rozvedla důvody žádosti. Stěžovatelka v žádosti ze dne 7. 8. 2014 uvedla, že pohovor žádá proto, že dva uvedené důvody nemohla uvést během předchozího řízení. Dne 23. 10. 2014 opakovaně požádala o provedení pohovoru, s ohledem na to, že uvedla nové skutečnosti. Obecně lze tedy říci, že pokud správní orgán vyhodnotil, že tvrzené skutečnosti nebyly skutečnostmi novými, nemusel osobní pohovor provést.

[28] Na druhou stranu však nelze odhlédnout od toho, že žalovaný vyhodnotil tvrzení stěžovatelky jako nevěrohodná, a od toho, že stěžovatelka doložila psychologické zprávy, potvrzující prožitý dlouhotrvající stres a traumata, s následkem posttraumatického syndromu. Skutečnosti sdělené stěžovatelkou do žádosti o druhou mezinárodní ochranu samy o sobě, jak už konstatoval Nejvyšší správní soud výše, nejsou věrohodné. Pokud však stěžovatelka, kterou by bylo možné zařadit mezi zranitelné osoby, na provedení pohovoru trvala, a existovala možnost, že osobní pohovor mohl objasnit rozpory v jejích výpovědích, a to zejména ve vztahu ke skutečnostem, které žalovaný posoudil jako nevěrohodné, a v návaznosti na to je posoudil jako skutečnosti, které nelze vzít v úvahu pro věcné posouzení žádosti, měl žalovaný podle Nejvyššího správního soudu k provedení pohovoru přistoupit. Možnost pohovor provést zákonem vyloučena není, a jak plyne již z judikatury Soudního dvora, takový pohovor může být v případě zranitelných osob a specifických situací nezbytný k tomu, aby se žadatel mohl

úplně a uceleně vyjádřit ke skutečnostem, které mají odůvodnit jeho žádost o mezinárodní ochranu. Od žalovaného nelze vyžadovat provedení plnohodnotného posouzení u opakovaných žádostí, které spadají pod § 11a odst. 1 zákona o azylu. Pokud však v řízení vzniknou pochybnosti o věrohodnosti tvrzení žadatele, kterého lze považovat za zranitelnou osobu, a tento trvá na objasnění tvrzených skutečností v osobním pohovoru, je potřeba k tomu přihlídnout. I v rámci předběžného zhodnocení věrohodnosti u opakovaných žádostí by žalovaný měl vzít v úvahu konkrétní okolnosti případu žadatele, a to zejména jeho případnou zranitelnost. Autentická výpověď je přitom klíčová pro posouzení věrohodnosti žadatele. S ohledem na tvrzený psychologický stav stěžovatelky má Nejvyšší správní soud za to, že v nyní posuzovaném případě bylo provedení pohovoru nezbytné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nadto měl žalovaný vzhledem k délce trvání řízení dostatečný prostor pro to, aby osobní pohovor provedl, a dal tak stěžovatelce možnost uceleně se ke všem skutečnostem osobně vyjádřit.

[29] Dále nelze opomenout ani vyjádření ze dne 18. 12. 2015, v němž stěžovatelka tvrdí, že v jejím případě hrozí po návratu do země původu vážná újma ve smyslu § 14a zákona o azylu, a to s odkazem na zprávy o situaci žen v Kamerunu. Z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu plyne, že odůvodnění žalovaného v případě opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu musí obsahovat i závěr o tom, zda nedošlo k takové zásadní změně situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Z napadeného rozhodnutí lze vyčíst pouze tuto úvahu: „*Správní orgán dále konstatuje, že žadatelkou uvedené údajně nové skutečnosti se netýkají změny situace v zemi jejího původu, důvodů jejího odchodu z vlasti, ani jí prezentovaných problémů, které tam měla mít, ani důvodů, pro něž by měla mít jakékoliv obavy v případě svého návratu do země, tím méně pak svědčících o tom, že by žadatelka mohla být vystavena pronásledování z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo že jí hrozí vážná újma podle § 14a zákona o azylu.*“ Jakákoliv další úvaha ve vztahu k posouzení situace v zemi původu v rozhodnutí absentuje. Správní orgán pouze na začátku vyjmenoval zprávy o zemi původu, z nichž vycházel a které byly součástí spisového materiálu k žádosti stěžovatelky. S ohledem na vyjádření stěžovatelky, v němž tvrdí, že jí v případě návratu hrozí znásilnění a obchodování s lidmi, nelze souhlasit se žalovaným v tom, že by stěžovatelka neuvedla důvody, pro které by jí mohla hrozit vážná újma (ačkoliv tak učinila až v průběhu řízení a ne přímo v žádosti o mezinárodní ochranu). Žalovaný se proto měl v napadeném rozhodnutí vypořádat i s otázkou situace v zemi původu s ohledem na § 14a zákona o azylu, mimo jiné i s vědomím, že poslední řízení o mezinárodní ochraně proběhlo v roce 2007, a situace se od té doby mohla zásadním způsobem změnit. Krajský soud pouze stručně potvrdil shodu s názorem žalovaného, že stěžovatelce nebezpečí vážné újmy nehrozí. Přezkoumával tak závěry žalovaného, které však v napadeném rozhodnutí nebyly ve vztahu k situaci stěžovatelky dostatečně zdůvodněny. Krajský soud odkázal na vyjádření žalovaného k žalobě, se kterým se plně ztotožnil. Z tohoto dokumentu Nejvyšší správní soud ověřil, že žalovaný se v něm vyjádřil k možnosti návratu stěžovatelky do země původu a rizikům, které ve vztahu ke své osobě uvedla. Vyjádření k žalobě však nemůže plně nahradit posouzení, které absentuje v napadeném rozhodnutí.

[30] Nejvyšší správní soud tedy zjistil vady napadeného rozhodnutí, konkrétně absenci osobního pohovoru se stěžovatelkou, v rámci něhož mohla objasnit informace z podané žádosti o mezinárodní ochranu, které samy o sobě nepůsobí věrohodně, a bez dalšího vysvětlení je nelze považovat za nové skutečnosti, které by odůvodňovaly věcný přezkum žádosti. S vědomím o možné zranitelnosti žadatelky měl žalovaný v řízení, které trvalo téměř dva roky, umožnit provedení osobního pohovoru, aby bylo možné bez dalších pochyb uzavřít, zda u stěžovatelky lze nebo nelze zastavit řízení o žádosti pro nepřipustnost. Žalovaný taktéž pochybil, když nevypořádal tvrzenou hrozbu vážné újmy, a tento nedostatek se snažil zhojit až v rámci vyjádření k žalobě. Krajský soud, který měl pro tyto vady napadené rozhodnutí zrušit, tak neučinil, nevypořádal přitom ani žalobní námitky, v nichž stěžovatelka tyto vady tvrdila.