

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

07-08^{2019 / XVII. ROČNÍK / 31. 8. 2019}

OBSAH

| | |
|--|-----|
| 3895. Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách proti návrhu zvláště chráněného území..... | 343 |
| 3896. Řízení před správními soudy: pravomoc rozšířeného senátu | 348 |
| 3897. Řízení před soudem: pravomoc rozšířeného senátu v kárných věcech | 358 |
| 3898. Daňové řízení: exekuce prodejem nemovitosti; vyloučení věci z exekuce | 361 |
| 3899. Daňové řízení: zahrnutí úroku z prodlení do výkazu nedoplatků..... | 368 |
| 3900. Daň z přidané hodnoty: lhůta k uplatnění opravy výše daně | 372 |
| 3901. Daň z přidané hodnoty: dodání zboží | 376 |
| 3902. Územní řízení: koncentrace důkazních návrhů..... | 389 |
| 3903. Opatření obecné povahy: aktivní legitimace navrhovatele | 395 |
| 3904. Pobyt cizinců: žádost o zaměstnaneckou kartu, možnost omezení přijímání žádostí usnesením vlády.. | 404 |
| 3905. Ochrana osobních údajů: zpřístupnění jména útočníků a oběti školní šikany zastupitelům obce..... | 411 |
| 3906. Místní referendum: podjatost soudců; jednání zastupitelstva o referendu | 417 |
| 3907. Volby do Evropského parlamentu: hlasování ze zahraničí | 425 |
| 3908. Kompetenční spory: věcná příslušnost k přezkumu postupu věznice v exekučním řízení na základě exekučního příkazu..... | 433 |

Řízení před soudem: přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách proti návrhu zvláště chráněného území

k § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 218/2004 Sb., č. 349/2009 Sb. a č. 123/2017 Sb.

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí o námitkách proti návrhu zvláště chráněného území a jeho ochranného pásma podle § 40 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, čj. 4 As 26/2019-41)

Věc: Statutární město Jihlava proti Ministerstvu životního prostředí o námitkách proti návrhu zvláště chráněného území a jeho ochranného pásma, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 13. 3. 2015 rozhodl žalovaný podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny o námitkách žalobce k oznámení návrhu na vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák (dále jen „NPR“), jejího ochranného pásma a bližších ochranných podmínek v NPR učiněnému přípisem ze dne 19. 3. 2014. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, který ministr životního prostředí zamítl svým rozhodnutím ze dne 27. 11. 2015.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministra žalobu, v níž namítal, že nejsou naplněny důvody pro vyhlášení NPR. Výtkl v této souvislosti žalovanému, že se zcela vyhnul hodnocení správnosti závěrů žalobce, označil je za „mimoběžné“ a uvedl, že uplatnění námitek tohoto typu žalobci nepřísluší.

Žalobce se bránil proti návrhu na vyhlášení NPR z toho důvodu, že návrh zasahuje do jeho vlastnického práva k dotčenému pozemku, které bude v případě vyhlášení NPR v navrhovaném rozsahu významným způsobem omezeno. To ostatně žalovaný připustil.

Návrh na vyhlášení NPR byl podle žalobce v rozporu s principem proporcionality a základními principy zakotvenými v § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť důvody pro vyhlášení NPR lze naplnit způsoby podstatně šetrnějšími a ohleduplnějšími vůči vlastnickému právu žalobce. Žalovaný však s odkazem na absenci aktivní věcné legitimace žalobce tyto námitky ignoroval. Závěr žalovaného o nedostatku aktivní věcné legitimace k podání námitek podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny však žalobce považoval za nesprávný. Názor žalovaného, že vlastníkovu pozemku zařazeného do navrhované NPR, který podáním námitek podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny usiluje o to, aby navrhovaná NPR či její ochranné pásmo na jeho pozemku vůbec vyhlášeny nebyly, vůbec nepřísluší namítat neexistenci tvrzených důvodů pro vyhlášení NPR, postrádá zákonnou oporu. Výklad § 40 odst. 4 tohoto zákona použitý žalovaným je nepřiměřeně a nepřipustně zužující. Závěr o absenci aktivní věcné legitimace žalobce navíc žalovaný začal zastávat až v řízení o rozkladu, když předtím tyto námitky vypořádal, byť s výsledkem z hlediska žalobce nesprávným. Tím, že žalovaný tyto rozkladové důvody fakticky ignoroval, došlo k zásahu do práva žalobce na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a do jeho práv zakotvených v § 1 a § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobce dále vyjádřil přesvědčení, že vyhlášení NPR není realizací povinností žalovaného vyplývajících z § 45 odst. 4 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, ale toliko využitím možnosti založené § 45c odst. 4 větou první téhož zákona. S poukazem na nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit (dále jen „nařízení vlády č. 318/2013 Sb.“), žalobce uvedl, že žalovaný měl při volbě způsobu ochrany na výběr mezi ponecháním dosavadního režimu ochrany a vyhlášením NPR podle § 45c odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Městský soud v Praze rozhodnutí ministra zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že jádrem sporu je, zda je žalobce oprávněn vznášet z titulu svého vlastnického práva v řízení dle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny námitky proti začlenění dotčeného pozemku do NPR, či nikoliv. S ohledem

na skutečnost, že se žalobce domáhá ochrany svého vlastnického práva k dotčenému pozemku, které mělo být omezeno vyhlášením NPR, dospěl městský soud k závěru, že neobstojí názor žalovaného, dle něhož nebyl v daném případě povinen zabývat se přiměřeností zásahu do žalobcova vlastnického práva s odůvodněním, že ze samotného zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá proporcionalita takového zásahu.

Dotčení vlastníci sice mohou v souladu s § 40 odst. 4 uvedeného zákona podávat pouze takové námitky, které směřují proti navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byli dotčeni ve výkonu svých práv nebo povinností. Citované ustanovení je však třeba interpretovat v tom smyslu, že tyto námitky mohou směřovat proti samotnému návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, resp. ochranného pásma. Je tomu tak proto, že vlastník dotčeného pozemku může být omezen na svém vlastnickém právu již samotným vyhlášením zvláště chráněného území, které s sebou nese povinnost respektovat základní ochranné podmínky stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny. Rovněž platí, že jednotlivé kategorie zvláště chráněných území se od sebe odlišují mírou zásahu do vlastnického práva k dotčenému pozemku, a proto má vlastník právo brojit taktéž proti navržené kategorii zvláště chráněného území, která zasahuje do jeho vlastnického práva výrazněji oproti jiným způsobům ochrany. Ze stejného důvodu je pak vlastník oprávněn projevit nesouhlas s územním vymezením zvláště chráněného území, resp. se začleněním svého pozemku do zvláště chráněného území.

Za způsob a rozsah ochrany ve smyslu § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je tak třeba považovat i samotné vyhlášení zvláště chráněného území, jeho kategorii, územní rozsah a navržené ochranné podmínky. Opačný výklad by ze své podstaty vedl k popření efektivní obrany základních práv dotčených vlastníků, kteří by nebyli oprávněni zpochybňovat nutnost, účelnost a přiměřenost omezení svých vlastnických práv. S ohledem na výše uvedené městský soud dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, když odmítl věcně vypořádat námitky žalobce směřující proti důvodům k vyhlášení NPR. Je nepochybné, že žalobce byl z titulu svého vlastnického práva k dotčenému pozemku aktivně legitimován k uplatnění námitek podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny proti vyhlášení NPR Velký Špičák, přičemž zároveň specifikoval, v jakém směru je návrh způsobitelný zasáhnout do jeho vlastnického práva a jakým způsobem bude jeho vlastnické právo omezeno.

Zpřísnění úrovně ochrany nelze *a priori* považovat za rozporné s důvody pro vyhlášení NPR proklamovanými v oznámení ze dne 19. 3. 2014. Muselo by však být prokázáno a zdůvodněno, že pro zabezpečení ochrany EVL je nezbytné vyhlásit novou NPR, neboť stávající ochrana prostřednictvím přírodní rezervace není dostačující. Správní orgán prvního stupně tyto důvody uvedl na str. 8 až 11 rozhodnutí o námitkách, ovšem žalobce se s nimi neztotožnil a rozhodnutí o námitkách napadl rozkladem ze dne 15. 4. 2015. Jeho rozkladové námitky však zůstaly věcně nevypořádané, a proto během správního řízení nebyla potvrzena věcná správnost závěrů správního orgánu I. stupně. Ministr životního prostředí bude v následujícím řízení povinen opětovně posoudit vhodnost, nezbytnost a přiměřenost vyhlášení NPR Velký Špičák. Bude nutno zdůvodnit, z jakého důvodu je stávající ochrana nedostačující.

Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že dle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou jednotlivci povinni respektovat omezení svých práv z důvodu veřejného zájmu (ochrany životního prostředí), za což jim přísluší náhrada. Tato skutečnost však neznamená, že žalovaný není povinen v každém konkrétním případě zvolit takové opatření, které dosáhne sledovaného účelu při co nejmenším omezení vlastnického práva dotčených vlastníků.

Námitku žalobce, že v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 bylo možné vyhlásit NPR Velký Špičák pouze s žalobcovým souhlasem, městský soud neshledal důvodnou, a to zejména s odkazem na náleze ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09, č. 91/2012 Sb. ÚS, v němž se Ústavní soud zabýval skutkově obdobnou věcí, přičemž vyšel zejména z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 a k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Důvodnou městský soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť ministr životního prostředí ponechal většinu rozkladových námitek věcně nevypořádaných, zároveň však v napadeném rozhodnutí popsal důvody, které ho k tomuto kroku vedly.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasací stížnost. Namítal nesprávnost závěru městského soudu, že rozhodnutím stěžovatele podle § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny se rozhoduje o omezení vlastnického práva žalobce jako základního práva garantovaného čl. 11 Listiny. Podle stěžovatele

totiž k žádnému přímému omezení vlastnického práva žalobce nedošlo. K tomuto závěru podle stěžovatele dospěl také městský soud v usnesení ze dne 2. 3. 2016, čj. 8 A 21/2016-34, kterým byl zamítnut návrh žalobce na přiznání odkladného účinku. Rozhodnutím stěžovatele byly pouze vypořádány námitky žalobce uplatněné podle § 40 odst. 4 ZOPK, tj. byly vysvětleny důvody pro vyhlášení NPR začleněním předmětného pozemku do NPR.

Stěžovatel poukázal na skutečnost, že dne 27. 3. 2017 byla ve Sbírce zákonů publikována vyhláška č. 110/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák a stanovení jejích bližších ochranných podmínek (dále jen „vyhláška č. 110/2017 Sb.“). Dotčený pozemek je tak součástí NPR s omezeními pro žalobce jako jeho vlastníka, která vyplývají přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny a z vyhlášky č. 110/2017 Sb. Tato případná omezení vlastnická práva žalobce podle vyhlášky č. 110/2017 Sb. jsou v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny.

Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, čj. 6 As 304/2014-50, označil stěžovatel za nepřipadný. V tomto rozsudku totiž nešlo o vyhlášení zvláště chráněného území podle zákona o ochraně přírody a krajiny jako projevu splnění povinnosti správního orgánu vyhlásit takové území podle závazných právních předpisů ČR a EU, jako tomu je v posuzované věci.

Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že městský soud usnesením ze dne 12. 12. 2016, čj. 11 A 186/2014-32, odmítl obdobnou žalobu ve věci rozhodování o námitkách vlastníka při vyhlášení chráněné krajinné oblasti podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny s tím, že rozhodnutí o námitkách není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s právním názorem městského soudu, že jeho rozhodnutí není dostatečně odůvodněné ve vztahu k námitkám žalobce proti vyhlášení NPR podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny. Městský soud totiž zcela opomenul skutečnost, že v případě nevyhlášení NPR na dotčeném pozemku by došlo k porušení směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice“). Stěžovateli je uložena povinnost vyhlásit NPR podle směrnice na základě nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Stěžovateli byla uložena povinnost zajistit do 6 let od přijetí EVL do evropského seznamu právní ochrany ve formě národní přírodní rezervace, tj. vyhlásit NPR. Tato lhůta začala plynout dne 15. 1. 2008. Stěžovatel tedy neměl jinou možnost, než dotčený pozemek, který se nachází v EVL, začlenit do NPR neboť mu to ukládají příslušná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, směrnice a nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Pokud by stěžovatel připustil výklad soudu ohledně § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny, a musel tak provádět úvahu o nutnosti začlenění dotčeného pozemku do NPR s ohledem na ochranu vlastnického práva žalobce k dotčenému pozemku, mohlo by dojít k tomu, že tento dotčený pozemek bude nutné vyčlenit z NPR, čímž nebude ze strany stěžovatele splněna povinnost uvedených právních předpisů ČR a EU.

Pokud zákonodárce svěřil stěžovateli pravomoc prostřednictvím podzákoných právních předpisů vyhlášovat NPR, je podle stěžovatele třeba přijmout východisko, že již tím zákonodárce provedl test proporcionality. K právnímu názoru soudu respektovat požadavek na posouzení proporcionality mezi omezením žalobcova vlastnického práva a sledovaným cílem ochrany EVL prostřednictvím vyhlášení NPR stěžovatel uvedl, že se jím nemůže řídit, neboť v případě vyhovění požadavkům žalobce jako vlastníka dotčeného pozemku by stěžovatel nesplnil svoji povinnost provést ochranu EVL prostřednictvím vyhlášení NPR v dané lokalitě.

Požadavek soudu, aby se zabýval přiměřeností konkrétních opatření na ochranu přírody s ohledem na ochranu vlastnických práv, považoval stěžovatel za zcela nesrozumitelný, neboť v daném případě jde o provedení změn ve využívání dotčeného pozemku z lesního hospodářského využití na vytváření podmínek pro ochranu a rozšíření přírodních hodnot EVL v NPR podle nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Za nesrozumitelnou dále stěžovatel považoval argumentaci soudu, dle které se má zabývat výhradami žalobce ohledně omezení jeho lesního hospodaření na dotčeném pozemku, a to vzhledem k tomu, že případný nesouhlas žalobce nemůže být překážkou pro začlenění tohoto pozemku do NPR.

Žalobce ve vyjádření ke kasací stížnosti uvedl, že zákon o ochraně přírody a krajiny neposkytuje podporu pro extrémně zužující výklad zaujatý stěžovatelem týkající se § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny a práva vlastníka zpochybňovat vyhlášení návrhu na jeho pozemku. Pokud by bylo přisvědčeno závěru stěžovatele, že souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny a proporcionální charakter všech omezení při vyhlášení NPR zajistil již zákonodárce

tím, že stěžovateli světil pravomoc NPR vyhlášovat, byl by stěžovatel oprávněn vyhlásit NPR kdykoliv a kdekoliv, aniž by vlastníci dotčených pozemků mohli účinně namítat neproporciální charakter takového postupu a aniž by soudy mohly následně proporcionalitu vznikajícího omezení přezkoumat. Tuto interpretaci označil žalobce za absurdní a odporující navíc čl. 36 odst. 2 Listiny.

Žalobce dále zmínil, že právní předpisy, jimiž se vyhláší jednotlivá maloplošná zvláště chráněná území, jsou svým obsahem spíše opatřeními obecné povahy nežli právní předpisy. I tato skutečnost vynucuje, aby § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny byl vyložen tak, že předmětem námitek a soudního přezkumu může být i sám návrh na vyhlášení národní přírodní rezervace. Opakované tvrzení stěžovatele, že vyhlášení NPR na pozemku žalobce bylo jedinou možností, jak zajistit ochranu EVL Velký Špičák, není pravdivé, neboť ochrana této EVL mohla být zajištěna jinou a k vlastnickému právu žalobce ohleduplnější formou, konkrétně smluvní formou ochrany, která je plnohodnotnou alternativou administrativního vyhlášení NPR.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti

(...)[31] Ustanovení § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny poslední věta stanoví, že orgán ochrany přírody uvede návrh do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno. Jak přiléhavě konstatuje komentářová literatura „význam námitek spočívá vedle procesní ochrany a ‚individuálního‘ přístupu zejména ve skutečnosti, že záměr je nutné upravit v souladu s rozhodnutím o námitkách a že zřizovací právní předpis nesmí obsahovat žádné rozšíření obsahu a rozsahu ochrany nad rámec záměru upraveného podle rozhodnutí o námitce. Vlastníkům a územním samosprávným celkům se tímto zaručuje, že jim nebude uložena žádná povinnost, ke které by nemohli námitky uplatnit“ (Vojtěch Vomáčka, Jaroslav Knotek, Michaela Konečná, Jakub Hanák, Filip Dienstbier, Ivana Průchová. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: 2018, komentář k § 40).

[32] Poukázat je dále třeba na § 40 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného, dle kterého omezení vlastníků dotčených nemovitostí nebo rozsah ochrany podle právního předpisu, kterým se vyhláší nebo mění zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo nebo vymezují či upravují zóny ochrany národního parku či chráněné krajinné oblasti, nesmí přesáhnout rozsah omezení nebo rozsah ochrany vyplývajících z návrhu podle odstavce 1, upraveného podle rozhodnutí o námitkách podle odstavce 2 nebo 3, pokud by tím byly zpřísněny nebo rozšířeny dosavadní ochranné podmínky nebo rozsah ochrany území.

[33] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že do práv vlastníků pozemků zasahuje také rozhodnutí o námitkách proti návrhu, neboť právní předpis zřizující NPR je s vypořádáním námitek bezprostředně provázán a navazuje na něj v tom směru, že orgán ochrany přírody je podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny povinen uvést návrh do souladu s námitkami, jimiž bylo vyhověno, a podle § 40 odst. 7 téhož zákona nesmí rozsah omezení vlastníků nebo způsob ochrany území přesáhnout rozsah vyplývající z návrhu.

[34] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil se závěrem městského soudu, že rozhodnutí o námitkách má přímý vliv na žalobcovo vlastnické právo, neboť na jeho obsahu závisí, jakým způsobem a do jaké míry bude vlastnické právo omezeno vydáním vyhlášky o zřízení NPR. Rozhodnutí o námitkách tudíž v procesu zřizování NPR má velice důležitou roli, námitky dotčených vlastníků pozemků podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být náležitě vypořádány.

[35] Námitky dle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny mají podstatnou a nepominutelnou roli při ochraně práv vlastníků pozemků dotčených zřizovanou NPR. NPR jsou totiž vyhlášovány vyhláškou Ministerstva životního prostředí [§ 28 odst. 1 ve spojení s § 79 odst. 5 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny], proti které již vlastník dotčeného pozemku přímo brojit nemůže. Proti vyhlášce ministerstva o vyhlášení NPR by tak mohl již brojit pouze ústavní stížností v případě, kdy by rozhodnutím či jiným zásahem na základě této vyhlášky došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod. Tato možnost vlastníka pozemků dotčených zřízením NPR však je ve srovnání s námitkami mnohem méně efektivní již proto, že ji lze uplatnit až po zřízení NPR. Obsah rozhodnutí o námitkách proto nelze pojímat pouze jako „vysvětlení“ důvodů pro zřízení NPR.

[36] Nemá tedy pravdu stěžovatel, pokud tvrdí, že k žádnému přímému omezení vlastnického práva žalobce nedošlo. Naopak, výsledek řízení o námitkách má jednoznačný dopad na právní postavení namítatele, neboť do jeho vlastnických práv k nemovitostem zahrnutým do návrhu na zřízení NPR bude zasaženo pouze v souladu s rozhodnutím o námitkách. Rozhodnutí o námitkách proto představuje rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající soudnímu přezkumu. Za naprosto přílehavou považuje Nejvyšší správní soud také argumentaci městského soudu, že odmítnutí přezkumu rozhodnutí o námitkách by odporovalo ústavně zaručenému právu na soudní ochranu, neboť dle čl. 36 odst. 2 Listiny platí, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Důvodná proto není ani námitka stěžovatele, v níž tvrdí, že jeho rozhodnutí soudnímu přezkumu nepodléhá, s poukazem na usnesení městského soudu ze dne 12. 12. 2016, čj. 11 A 186/2014-32. K tomuto usnesení zdejší soud uvádí, že v něm městský soud vskutku odmítl žalobu v jiné obdobné věci. Zcela však opomenul zohlednit výše uvedenou souvislost mezi obsahem rozhodnutí o námitkách a následným zřízením NPR.

[37] Skutečnost, že stěžovateli je uložena povinnost vyhlásit NPR podle směrnice na základě nařízení vlády č. 318/2013 Sb., jej neopravňuje k tomu, aby při zřízení NPR opomenul ochranu vlastnického práva žalobce k dotčenému pozemku, jak se toho dovolává v kasační stížnosti. Zohlednění vlastnických práv žalobce neznamená, že by jeho pozemek bylo nutné vyčlenit z NPR, i když v posuzované věci argumentace uvedená v žalobě směřuje tímto směrem.

[38] Nesouhlas stěžovatele s právním názorem městského soudu, že jeho rozhodnutí není dostatečně odůvodněné ve vztahu k námitkám žalobce proti vyhlášení NPR podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, není opodstatněný. Stěžovatel totiž výslovně ve svém rozhodnutí uvedl, kterými námitkami se odmítl věcně zabývat. Jedná se však o námitky ve smyslu § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny (potřeba vyhlášení NPR, volba režimu ochrany území, v němž se nachází pozemek žalobce, požadavek na zohlednění principu proporcionality), se kterými byl stěžovatel povinen se vypořádat. Ve shodě s městským soudem zdejší soud konstatuje, že na stěžovateli bude, aby tak učinil v dalším řízení.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožnil také se závěrem městského soudu, že § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba interpretovat v tom smyslu, že námitky mohou směřovat proti samotnému návrhu na vyhlášení chráněného území, neboť vlastník dotčeného pozemku může být omezen na svém vlastnickém právu již samotným vyhlášením zvláště chráněného území, které s sebou nese povinnost respektovat na pozemcích začleněných do NPR základní ochranné podmínky stanovené zákonem o ochraně přírody a krajiny. Výkonu práv nebo povinností vlastníka se dále dotýká navržená kategorie zvláště chráněného území a zcela nepochybně též samotného začlenění pozemku do zvláště chráněného území, resp. jeho návrhu. Také tyto skutečnosti lze proto zpochybňovat námitkami podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[40] Na závěr, že rozhodnutí stěžovatele zasahuje do vlastnických práv, nic nemění ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že městský soud v usnesení ze dne 2. 3. 2016, čj. 8 A 21/2016-34, kterým byl zamítnut návrh žalobce na přiznání odkladného účinku, vyslovil opačný závěr. Nejvyšší správní soud v prvé řadě uvádí, že odkladný účinek je přiznáván za kumulativního splnění zákonných předpokladů uvedených v § 73 odst. 2 s. ř. s., tj. 1) výraznou disproporcionalitu újmy způsobenou stěžovateli v případě, že účinky napadeného rozhodnutí nebudou odloženy, ve vztahu k újmě způsobené jiným osobám, pokud by účinky rozhodnutí odloženy byly, a 2) absenci rozporu s důležitým veřejným zájmem. V odkladném účinku se však soud žádným způsobem nevyjadřuje k věci samé a hodnotí pouze, zda jsou splněny výše uvedené podmínky pro přiznání odkladného účinku. Závěr městského soudu, že napadené rozhodnutí stěžovatele nezasahuje do práv žalobce, učiněný ve výše uvedeném rozhodnutí, je proto třeba vztáhnout k hodnocení intenzity újmy při úvahách o přiznání odkladného účinku, nikoli k posouzení věci samé.

[41] Poukaz stěžovatele na skutečnost, že již byla vydána vyhláška č. 110/2017 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Velký Špičák a stanovení jejich bližších ochranných podmínek, již je dotčený pozemek žalobce součástí, a přesvědčení stěžovatele, že případná omezení vlastnických práv žalobce podle vyhlášky č. 110/2017 Sb. jsou v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny, není pro posouzení věci relevantní, neboť nijak nesusouvísí s otázkou zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Jde o skutečnost nastalou až po vydání napadeného rozhodnutí

(§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Navíc je na stěžovateli, aby v návaznosti na nové rozhodnutí o námitkách žalobce podle jeho obsahu případně modifikoval vyhlášku o vyhlášení NPR, což je zcela v jeho kompetenci.

[42] Městský soud na podporu svého závěru, že rozhodnutí stěžovatele podléhá soudnímu přezkumu, odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, čj. 6 As 304/2014-50. V tomto rozsudku zdejší soud meritorně přezkoumal zákonnost rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, kterým zamítlo odvolání žalobců proti rozhodnutí městského úřadu o námitkách proti návrhu na vyhlášení přírodní památky. V tomto rozsudku tedy vskutku nešlo o vyhlásování zvláště chráněného území podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že poukaz městského soudu na tento rozsudek Nejvyššího správního soudu je relevantní z hlediska otázky soudního přezkumu rozhodnutí stěžovatele, jelikož potvrzuje správnost závěru, že rozhodnutí o námitkách proti návrhu na zřízení zvláště chráněných území podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Skutečnost, že se v této věci jednalo o jiný druh zvláště chráněného území, proto nehraje roli (stejně jako stěžovatelem zmíněná povinnost vyhlásit předmětnou NPR), neboť režim projednání námitek proti návrhu zvláště chráněných území podle § 40 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny či proti návrhu zvláště chráněných území podle odst. 3 téhož zákona je stejný a je upraven v odst. 4 tohoto ustanovení.

[43] Námitce stěžovatele, že pokud mu zákon o ochraně přírody a krajiny světlil pravomoc prostřednictvím podzákoných právních předpisů vyhlášovat NPR, je třeba přijmout východisko, že tím zákonodárce provedl test proporcionality, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť pravomoc vyhlášovat NPR nijak nesouvisí s posuzováním proporcionality tohoto NPR. Jedná se totiž o zcela odlišné otázky v podobě pravomoci k přijetí určitého rozhodnutí a obsahu tohoto rozhodnutí. Posouzení proporcionality, tj. volba takového způsobu ochrany území, který co nejvíce šetří práva vlastníků pozemků v tomto území a zároveň je stále způsobilý dosáhnout účelu ochrany takového území, neznamená, že dotčený pozemek nebude možné do chráněného území zařadit. Při vypořádání námitek podle § 40 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny dochází k posouzení protichůdných zájmů a k jejich pokud možno co nejlepšímu vyvážení je namíste použít právě test proporcionality. Zřízení NPR a posouzení proporcionality v řízení o námitkách proti návrhu na zřízení NPR se tudíž nevylučuje. Nelze tedy přisvědčit argumentaci stěžovatele, že nemůže respektovat požadavek soudu na posouzení proporcionality s ohledem na svou povinnost provést ochranu EVL prostřednictvím vyhlášení NPR v dané lokalitě.

3896

Řízení před správními soudy: pravomoc rozšířeného senátu

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

I. Rozšířený senát podle § 17 s. ř. s. není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchýlný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky.

II. V případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností senátu Nejvyššího správního soudu věc do rozšířeného senátu předložit. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31)

Prejudikatura: č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS, č. 1833/2009 Sb. NSS, č. 3820/2019 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 41/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2866/15)

Věc: Jindřich Š. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Správní orgány uznaly žalobce vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce porušil právní povinnost dle § 10 odst. 3 téhož zákona, neboť nezajistil, aby

při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Konkrétně nezjištěný řidič žalobcem provozovaného vozidla dne 17. 10. 2014 v 15:30 hod. v obci Uherské Hradiště stál na zvlášť označeném parkovišti, aniž uhradil parkovací poplatek. Tím porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Porušení povinností vykazovalo znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

Krajský soud v Brně vyhověl žalobě a rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil. Dospěl k závěru, že na zánik odpovědnosti žalobce za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu se v rozhodné době (tj. do 6. 11. 2014) *per analogiam* uplatnila prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“). Správní delikt žalobce proto bylo potřeba projednat a pravomocně o něm rozhodnout do jednoho roku od jeho spáchání. Rozhodnutí o odvolání žalobce však bylo vydáno a doručeno až dne 19. 10. 2015. Odpovědnost žalobce za správní delikt proto v důsledku toho zanikla.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že se na správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu v době do 6. 11. 2014 aplikovala roční prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Neztotožňuje se s aplikací této „*analogie iuris*“, neboť prý bylo třeba použít „*analogii legis*“, tedy prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017. V tomto odkazuje na judikaturu a na odbornou literaturu. I kdyby snad platila lhůta kratší, musela by být prekluzivní lhůta prodloužena, neboť předtím, než uplynula, nabyla účinnosti změna (prodloužení) prekluzivní lhůty novelou zákona o silničním provozu provedenou zákonem č. 230/2014 Sb.

Stěžovatel dále upozornil na rozpornou judikaturu a doporučil předložit věc k posouzení rozšířenému senátu. Analýzou judikatury dospěl k závěru, že existují čtyři judikaturně přijatá řešení otázky zániku odpovědnosti za správní delikty dle § 125f zákona o silničním provozu. Prvním z nich je uplatnění „*analogie iuris*“ u všech skutků spáchaných od 19. 1. 2013 do 6. 11. 2014 tak, že odpovědnost se posuzuje podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona, tedy že řízení o všech skutcích spáchaných v této době musejí být pravomocně skončena do uplynutí jednoho roku od té doby, co k nim došlo. Druhou variantou je, že takto se bude nakládat pouze se skutky, které se odehrály od 19. 1. 2013 do 6. 11. 2013, neboť odpovědnost za ně zanikla dříve, než prekluzivní lhůta byla zákonem č. 230/2014 Sb. prodloužena úpravou § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu. Ve prospěch této varianty hovoří rozsudky čj. 6 As 310/2016-54 a čj. 3 As 114/2016-46. Třetí cestou pak je použití analogie zákona, tedy závěr, že na zánik odpovědnosti za správní delikty dle § 125f zákona o silničním provozu se vždy použil § 125e odst. 3 ve spojení s § 125e odst. 5 téhož zákona, nikoliv přestupkový zákon (rozsudek čj. 10 As 308/2016-20). Čtvrtá varianta pak je modifikací varianty třetí, jen s tím rozdílem, že použitelnost § 125e odst. 3 a 5 zákona o silničním provozu od počátku právní úpravy objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je odvozována od úmyslu zákonodávce, který byl jen špatně formulován překlepem, což je třeba v kontextu důvodových zpráv a smyslu právní úpravy překlenout výkladovou metodou racionálního zákonodávce (rozsudek čj. 9 As 346/2016-56).

V závěru kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Desátý senát se ztotožnil se stěžovatelem v tom, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existují vzájemně rozporná řešení pro posuzovanou věc podstatně právní otázky, totiž jakou lhůtu je třeba použít na zánik trestnosti správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu v rozhodné době, tj. do 6. 11. 2014. Dne 7. 11. 2014 nabyla účinnosti novela č. 230/2014 Sb., která situaci jednoznačně vyřešila a vztáhla výslovně též na delikt dle § 125f prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu (viz čl. I. bod 12 zákona č. 230/2014 Sb.).

Do účinnosti zákona č. 230/2014 Sb., který novelizoval zákon o silničním provozu, otázka aplikovatelné lhůty zcela jasná nebyla. Podle předkládajícího senátu bylo jen nepochybné, že nějaká lhůta omezující postih provozovatele vozidla musela být aplikována. Podle § 125e odst. 5 ve znění do 6. 11. 2014 na odpovědnost za jednání spáchané při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.

Odkaz však byl zjevným legislativním omylem, neboť nedával smysl (odkazoval opět na normy upravující správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob). Novela proto s účinností od 7. 11. 2014 upravila znění odstavce 5, aby odkazoval na § 125f, tedy ustanovení upravující správní delikt provozovatele vozidla.

Předkládající senát poukázal na to, že krajský soud i stěžovatel používají nepřesnou teoretickou terminologii. Oba nepřesně chápou analogii zákona (*analogia legis*) a analogii práva (*analogia iuris*), přičemž toto nepřesné chápání není výjimkou ani v judikatuře samotného Nejvyššího správního soudu. Právní teorie tradičně rozlišuje analogii zákona a analogii práva jinak. Analogie zákona „*spočívá v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou vztáhne analogicky ustanovení zákona upravující skutkovou podstatu podobnou. Jestliže na určitou skutkovou podstatu, která není výslovně upravena, nelze použít žádnou právní normu, a to ani a contrario, ani a fortiori, ani per analogiam legis atd., připouští se v teorii, aby byla posouzena, resp. rozhodnuta per analogiam iuris (podle analogie práva), tj. podle obecných zásad právních. Z toho je patrné, že analogia iuris ve skutečnosti není analogií, nýbrž použitím velmi mlhavých obecných zásad právních, tj. rozhodnutím podle rozumného právního uvážení. Skutečnou analogií je tedy jen analogie zákona (analogia legis)*“ (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck 1995, s. 172; obdobně Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2010, s. 240–243, včetně citací německy psané literatury).

Za spornou má proto nikoliv otázku, zda použít analogii zákona, nebo analogii práva, jak nesprávně uvádí krajský soud a stěžovatel, ale kterou normu je třeba v rámci analogie zákona aplikovat. Důvodem pro postoupení věci rozšířenému senátu jsou tedy rozpory ohledně otázky, která norma v době před 7. 11. 2014 upravovala dobu prekluzy trestnosti správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu.

Zcela převažuje judikatura aplikující na základě analogie zákona normu dle § 125e zákona o silničním provozu, tedy prekluzivní lhůtu 2 let (subjektivní lhůta) a 4 let (objektivní lhůta). Tuto judikaturu započal rozsudek ze dne 22. 6. 2017, čj. 10 As 308/2016-20, dle něhož odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla (§ 125e odst. 5 a § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 6. 11. 2014) zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle citovaného zákona (§ 125e odst. 3 tohoto zákona *per analogiam*), nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Novela č. 230/2014 Sb. neměla samostatný normativní význam, neboť zákonodárce novelou jen „*napravil chybu v psaní, protože odkaz v § 125e odst. 5 měl od počátku mířit k § 125f. Toto ustanovení totiž upravuje právě delikty právnických a fyzických osob (rozuměj úplně všech právnických a fyzických osob bez ohledu na to, zda podnikají, nebo ne)*“ (cit. rozsudek 10 As 308/2016, bod 13).

Zcela identické či srovnatelné odůvodnění je v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, a rozsudku ze dne 2. 10. 2017, čj. 3 As 266/2016-28.

Proti této judikatuře však stojí opačný závěr vyslovený v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-46. Tento rozsudek zcela na závěr mj. zmínil, že na správní delikt provozovatele vozidla se uplatní „*jednoleté lhůty pro zánik odpovědnosti*“. V konkrétním případě to nemělo na věc dopad, neboť v důsledku novely č. 230/2014 Sb. „*jednoletá lhůta, v níž bylo možné stěžovatele potrestat, v okamžiku účinnosti novelizačního předpisu ještě běžela (uběhly z ní teprve necelé čtyři měsíce), a bylo proto možné při neexistenci přechodných ustanovení a obecné zásadě nepravé retroaktivity procesních norem na danou situaci aplikovat novou právní normu, která zánik odpovědnosti spojila teprve s uplynutím dvouleté subjektivní, resp. čtyřleté objektivní lhůty.*“ Rozsudek čj. 3 As 114/2016-46 byl zmíněn též v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 As 310/2016-54, ovšem žádné výslovné potvrzení právě uvedeného právního názoru v něm desátý senát nevidí.

Předkládající desátý senát se nadále hlásí ke svému názoru, který podrobně odůvodnil ve výše stručně citovaném rozsudku ve věci čj. 10 As 308/2016-20. Rozsudek ve věci čj. 3 As 114/2016-46 proti tomu nenabízí žádnou konkurující argumentaci, s kratší lhůtou dle přestupkového zákona pracuje „*jako se zjevnou pravdou*“, aniž by ji odůvodnil.

Desátý senát tedy předkládá rozšířenému senátu otázku, zda se na zánik trestnosti správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění do 6. 11. 2014 aplikovala prekluzivní lhůta podle § 125e odst. 3 tohoto zákona, anebo roční lhůta podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona.

Předkládající senát ovšem přesedlá, že věc postupuje rozšířenému senátu s ohledem na jeho judikaturu, která nepřipouští jiné sjednocení judikatury než formou sjednocujícího rozhodnutí samotného rozšířeného senátu. Zejména tak nepřipouští evoluční změnu judikatury postupným opuštěním nesprávného právního názoru. Desátý senát však podotýká, že právní názor vyslovený v rozsudku čj. 10 As 308/2016-20 byl akceptován též devátým a třetím senátem. Samotný třetí senát tak v říjnu 2017 opustil právní názor, který (bez jakékoliv argumentace) přijal o cca čtyři měsíce dříve. Nadto třeba upozornit, že třetí senát v dřívějším rozsudku čj. 3 As 114/2016-46 otázku aplikovatelné lhůty nijak neanalyzoval a zmínil ji spíše mimochodem. Protože však rozšířený senát nárokuje svou pravomoc i ve vztahu k závěrům neodůvodněným, resp. vysloveným *obiter dictum*, nezbyvá desátému senátu než postoupit spornou otázku rozšířenému senátu.

Desátý senát však navrhuje, aby rozšířený senát svou judikaturu týkající se kompetence tohoto rozhodovacího tělesa (zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 AfS 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS) opětovně zvažil. Desátý senát je přesvědčen, že judikatura je v nynější věci sjednocená; počínaje rozhodnutím ve věci čj. 10 As 308/2016-20 rozhoduje Nejvyšší správní soud jednotně. Aktivace rozšířeného senátu je proto nadbytečná. Široce nárokováná kompetence rozšířeného senátu je v komparativním srovnání zcela unikátní. Nutí totiž „malé“ senáty předkládat senátu rozšířenému i otázky, které ve skutečnosti již judikatura vyřešila. To jen proto, že „malý“ senát nebo účastník řízení objeví jeden izolovaný judikát směřující k závěru opačnému.

Desátý senát je přesvědčen, že judikatura Nejvyššího správního soudu je sjednocována nikoliv jen formalizovanou metodou, prostřednictvím rozšířeného senátu, ale též evolučně, tedy rozhodovací praxí „malých“ senátů. Pokud tedy „malý“ senát Nejvyššího správního soudu vysloví a odůvodní určitý právní názor, který je dalšími senáty následován, nelze dospět k závěru o roztržitosti judikatury ve smyslu hypotézy § 17 odst. 1 s. ř. s. jen proto, že tu snad je nějaký starší odlišný právní názor, nijak neodůvodněný, jen letmo zmíněný, typicky *obiter dictum*. Judikatura je svou povahou „spontánní“ právo, nepodléhající stejným formálním požadavkům jako právní předpisy. Pokusy „sešněrovat“ judikaturní vývoj jen do instituce rozšířeného senátu jsou v právní realitě Nejvyššího správního soudu rozhodujícího tisíce věcí ročně předem odsouzeny k neúspěchu.

Pokud by snad rozšířený senát ve vztahu ke své pravomoci svůj názor modifikoval, je namístě věc vrátit k rozhodnutí desátému senátu bez věcného rozřešení s tím, že tu ve skutečnosti judikaturní konflikt není.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[19] Rozšířený senát se nejprve musel zabývat otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci. Základ pravomoci rozšířeného senátu stanoví § 17 odst. 1 věta první s. ř. s.: „*Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*“ Podle dlouhodobé rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je povinnost postoupit věc rozšířenému senátu dána nejen, jestliže se senát soudu chce odchýlit od předchozího jednotně zastávaného názoru soudu. Stejnou povinnost má i v zákonem výslovně neupravené situaci, jestliže zjistí, že již došlo ke vzniku rozporu v právních názorech vyjádřených v rozhodnutích soudu a nemůže rozhodnout, aniž by se od jednoho z nich odchýlil. Zásadně je třeba vycházet z toho, že pravomoc k provádění judikaturních odklonů, stejně jako k řešení judikaturních rozporů, má rozšířený senát.

[20] Citované ustanovení ovšem nelze vykládat doslova, pouze podle jeho textu. Existují rozličné situace, v nichž, přísně vzato, tento soud dochází k právnímu názoru „*odlišnému od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*“, a přesto by předkládání takových věcí do rozšířeného senátu postrádalo jakýkoliv smysl.

[21] Zcela absurdní doslovný výklad by například vedl k tomu, že poté, co rozšířený senát rozhodne o provedení judikaturního odklonu, každý další senát následující rozhodnutí rozšířeného senátu by musel svou věc předložit do rozšířeného senátu znovu, neboť dospívá k právnímu názoru, který je „*odlišný od právního názoru již vyjádřeného*“, byť posléze rozšířeným senátem odmítnutého. Takovýto postup by sice také odpovídal textu citovaného ustanovení, činil by ovšem institut rozšířeného senátu zcela zbytečným. Praxe bez jakéhokoliv váhání od samého počátku bere za samozřejmé, že rozhodnutí rozšířeného senátu zbavuje předchozí právní rozhodnutí,

od jehož názorů se odchýlilo, normativních („precedentních“) účinků. Rozhodovat odchylně od takto „*právně odklizeného*“ rozhodnutí proto lze i bez aktivace rozšířeného senátu.

[22] Jsou ale i další, reálnější situace, ve kterých tento soud připustil, že ačkoliv dospívá k právnímu názoru odlišnému od svého předchozího rozhodnutí, věc do rozšířeného senátu nepředkládá. Takovou situaci je například provedení judikaturního obratu v důsledku zásahu soudu, jehož judikatura je pro Nejvyšší správní soud závazná (Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva nebo Soudního dvora Evropské unie, dále souhrnně, byť formálně nepřesně, „*nadřazené soudy*“). Rozšířený senát již vyslovil, že aktivovat ho v situaci, kdy o právní otázce závazně rozhodl nadřazený soud, by „*znamenal, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů*“ nadřazeného soudu [usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS; viz také usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS; shodně náleze ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501), bod 19]. Právní názor Nejvyššího správního soudu je tedy v takových situacích zbaven obecných normativních účinků přímo v důsledku zásahu nadřazeného soudu. Rozhodovat odchylně od tohoto názoru tedy může Nejvyšší správní soud opět bez aktivace rozšířeného senátu.

[23] Další výjimkou z povinnosti předložit věc do rozšířeného senátu i při zaujímání názoru odlišného od předchozího rozhodnutí jsou tzv. judikaturní excesy. Rozšířený senát již vyslovil, že judikaturního excesu se malý senát dopustí tehdy, pokud vůbec judikaturu nadřazeného soudu nebo rozšířeného senátu nereflektuje (například z důvodu opomenutí), nenabízí žádné konkurenční argumenty, ač je zřejmé, že tato judikatura na věc dopadá. V takové situaci následně rozhodující tříčlenný senát následující názor nadřazeného soudu či rozšířeného senátu je oprávněn, či dokonce povinen rozhodnout od tohoto excesu odchylně, a to opět aniž by rozšířený senát aktivoval (viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, bod 25, nebo odůvodnění nepředložení věci rozšířenému senátu v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, jehož ústavní konformitě Ústavní soud výslovně přitakal již citovaným náleze sp. zn. I. ÚS 2866/15). Rozhodnutí bez jakýchkoliv důvodů se odchylojící od závazné judikatury tak nemá žádné obecné normativní účinky a k jeho překonání opět není třeba rozšířený senát aktivovat.

[24] V pozadí všech popsaných situací působí totožná myšlenka. Účelem zapojování rozšířeného senátu je, aby rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vycházela z jednotného výkladu právních norem. Do pravomoci rozšířeného senátu tak patří řešení pouze takových právních otázek, ohledně kterých na půdě Nejvyššího správního soudu aktuálně existuje více reálně následovatelných, v obecné rovině normativně působících právních názorů. Jinými slovy, rozšířený senát musí mít „*o čem*“ rozhodovat. Naopak toto těleso nemá řešit otázky, na které si mohou tříčlenné senáty a adresáti judikatury Nejvyššího správního soudu na základě dosavadního vývoje judikatury odpovědět sami. K této myšlence se rozšířený senát přihlásil již v roce 2006, kdy uvedl, že jeho pravomoc není možné vnímat striktně podle slov § 17 odst. 1 s. ř. s., ale z „*komplexního a funkčního hlediska*“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Afs 66/2004-53, cit. v bodě [22] shora).

[25] V projednávané věci desátý senát do rozšířeného senátu předložil právní otázku, zda se na zánik trestnosti správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění do 6. 11. 2014 aplikuje prekluzivní lhůta podle § 125e odst. 3 tohoto zákona, anebo roční lhůta podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona. K této otázce lze v předchozích rozhodnutích soudu skutečně nalézt dva rozdílné právní názory.

[26] Jako první k této otázce zaujal právní názor třetí senát v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-46. Třetí senát v relevantní pasáži tohoto rozhodnutí reagoval na argumentaci stěžovatele rozhodnutím krajského soudu, ze kterého mělo plynout, že novela č. 230/2014 Sb. nemohla prekluzivní lhůtu prodloužit. Tuto argumentaci třetí senát odmítl s tím, že v poukazovaném rozhodnutí krajský soud dospěl k závěru, že již jednou uplynutou prekluzivní lhůtu nemohla novela prodloužit. Oproti tomu ve stěžovatelově případě v době, kdy novela vstoupila v účinnost, prekluzivní lhůta stále běžela, uplynuly z ní teprve necelé čtyři měsíce. Právní názor třetího senátu tak spočíval především v tom, že novelizace právní úpravy zákonem č. 230/2014 Sb. prodloužila stále ještě běžící lhůtu pro zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla. Výslovně přitom ovšem třetí senát zmínil, že původní lhůta byla jednoletá. Argumentačně ovšem tento svůj závěr nijak nepodepřel. Délku prekluzivní lhůty před novelou ostatně nečinil ani žádný z účastníků spornou a třetí senát vzal jako nesporný předpoklad svých úvah, že šlo o lhůtu jednoletou.

[27] Právní závěr třetího senátu následně zmínilo, resp. převzalo, jedině rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 As 310/2016-54. Situace posuzovaná šestým senátem byla obdobná jako u třetího senátu: správní delikt byl spáchán dne 2. 7. 2014, tedy opět zhruba čtyři měsíce před vstupem novely č. 230/2014 Sb. v účinnost. Stěžovatel ve věci šestého senátu nečinil sporné, že na jeho případ již zmíněná novela v obecnosti dopadá; tvrdil pouze to, že § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu obsahuje pouze lhůtu k zahájení správního řízení, nikoliv lhůtu k projednání správního deliktu. Z toho dovozoval, že i po zmíněné novele je třeba aplikovat jednoroční lhůtu k projednání z přestupkového zákona. Šestý senát tuto argumentaci odmítl s tím, že se ztotožnil s argumentací v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016-45, podle kterého citované ustanovení stanoví subjektivní i objektivní prekluzivní lhůtu odpovědnosti za spáchání správního deliktu. „*Pro úplnost*“ následně šestý senát citoval výše rozebíranou pasáž z rozhodnutí čj. 3 As 114/2016-46 o tom, že díky vstupu novely v účinnost došlo k prodloužení jednoleté prekluzivní lhůty na lhůtu delší. Šestý senát tak evidentně rovněž předpokládal, že původní lhůta před novelou byla jednoletá. Opět ovšem šlo o účastníky nezpochybnovaný závěr a opět šestý senát předpoklad jednoleté lhůty nijak neodůvodnil.

[28] V jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu závěr třetího senátu již není zmíněný.

[29] K odlišnému závěru od závěru třetího senátu jako první dospěl desátý senát. Stalo se tak v rozsudku ze dne 22. 6. 2017, čj. 10 As 308/2016-20. Jediná a stěžejní otázka řešená v tomto rozhodnutí byla právě otázka použití analogie při vyplňování mezery v právní úpravě lhůty k zániku odpovědnosti za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Na základě odpovědi na tuto otázku krajský soud zrušil napadené správní rozhodnutí, a právě s řešením této otázky žalovaný v kasační stížnosti nesouhlasil. Desátý senát přitom dal žalovanému za pravdu. Dospěl k závěru, že na přestupky spáchané před účinností zmíněné novely je třeba na základě analogie zákona aplikovat normu dle § 125e zákona o silničním provozu, tedy prekluzivní lhůtu 2 let (subjektivní lhůta) a 4 let (objektivní lhůta).

[30] Zvolený výklad podpořil desátý senát argumentem, že by bylo „*proti koncepci právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, pokud by odpovědnost za něj zanikala pro fyzickou osobu ve stejné lhůtě (tedy ve lhůtě jednoho roku od spáchání stanovené zákonem o přestupcích) jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Lhůta pro potrestání fyzické osoby coby pachatele správního deliktu by se totiž překrývala s dobou, po kterou správní orgán projednává přestupek řidiče, a to na rozdíl od delší lhůty, kterou by měl na projednání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle téhož ustanovení*“ (bod 15). Původní „*odkaz na § 125d byl formálně nesmyslný již na první pohled a lze logicky dovodit, že zákonodárce chtěl ve skutečnosti odkázat na § 125f. Krom toho (což je důležitější) není ani z věcných důvodů namístě, aby pachatelé tohoto speciálního správního deliktu (byť je jím fyzická osoba nepodnikající) svědčila kratší lhůta pro zánik odpovědnosti (odpovídající lhůtě podle zákona o přestupcích): popíralo by to totiž samotnou konstrukci tohoto typu deliktu a jeho subsidiární povahu. Proto se v této věci neměla užít analogie ke lhůtě podle přestupkového zákona, nýbrž analogie ke lhůtě pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu. NSS se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, nanejvýš však čtyřleté od spáchání) není v neprospěch žalobce, protože jinak by jeho odpovědnost nebyla časově ohraničena vůbec, což je s ohledem na základní ústavní požadavky nepřijatelné*“ (bod 16). Desátý senát opatřil své rozhodnutí i tomu odpovídající právní větou: „*Odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla (§ 125e odst. 5 a § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 6. 11. 2014) zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle citovaného zákona (§ 125e odst. 3 tohoto zákona per analogiam), nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.*“

[31] Totožný výklad jako desátý senát, podpořený obdobnými argumenty, byl následován i v jiných rozhodnutích tohoto soudu. Konkrétně jde přinejmenším o (chronologicky řazené) rozsudky ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, ze dne 2. 10. 2017, čj. 3 As 266/2016-28, ze dne 25. 10. 2017, čj. 1 As 223/2017-38, ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 As 277/2017-26, ze dne 5. 6. 2018, čj. 3 As 46/2017-40, ze dne 11. 6. 2018, čj. 3 As 84/2017-19 a ze dne 17. 10. 2018, čj. 7 As 290/2018-31.

[32] Z popisu rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že se v rozhodnutích soudu řešících spornou otázku skutečně objevily dva různé právní názory. Třetí senát a následně s odkazem na něj i šestý senát počítal před novelou č. 230/2014 Sb. s jednoroční lhůtou, rozsudek desátého senátu se subjektivní dvouletou

lhůtou a objektivní čtyřletou lhůtou. Tyto tři rozsudky byly vydány v krátkém, zhruba měsíčním časovém úseku (konec května až konec června 2017).

[33] Z dalšího výše popsaného vývoje judikatury je ovšem rovněž zcela zjevné, že původní názor třetího senátu již nyní nikdo nezastává. Druhý z prezentovaných právních názorů byl totiž následně bezvýjimečně následován v dalších sedmi rozsudcích tohoto soudu vydaných během následujícího zhruba roku a půl, a to různými senáty. Proti neodůvodněnému a na okraj vyslovenému právnímu názoru vyjádřenému v rozhodnutí třetího senátu tak stojí následná linie rozhodnutí s opačným a detailně odůvodněným právním názorem, k níž se navíc připojil i třetí senát, původce předchozího opačného názoru. V takové situaci není pochyb o tom, že uvedený právní názor je fakticky překonán a rozhodnutí třetího senátu již nemá žádné obecné normativní účinky.

[34] Rozšířený senát tedy byl aktivován v situaci, kdy na půdě Nejvyššího správního soudu neexistuje více reálně následovaných, obecně normativně působících právních názorů. Rozhodovací praxe soudu je již fakticky sjednocena. V souladu s výše popsaným funkčním pojetím pravomoci rozšířeného senátu není proto namístě, aby se k předložené právní otázce rozšířený senát vyjadřoval.

[35] Že je judikatura v současnosti již sjednocena, neznamená, že tomu tak bylo vždy. V situaci, kdy z objektivních okolností ještě nebylo zcela zřejmé, že třetím senátem vyslovený právní názor by nyní soud již nevyslovil, bylo namístě při odchylování se od tohoto rozhodnutí věc rozšířenému senátu předložit. V současnosti, kdy pozbytí normativních účinků rozhodnutí třetího senátu z okolností zřejmé je, již ovšem rozšířený senát ani přes možné předchozí porušení povinnosti jej aktivovat být aktivován nemá. Pouhé možné konstatování, že dříve některý z tříčlenných senátů pochybil, jestliže věc do rozšířeného senátu nepostoupil, není pro aktivaci rozšířeného senátu dostatečným důvodem. Smysl činnosti rozšířeného senátu totiž není dozírat nad tím, zda v minulosti tříčlenné senáty postupovaly správně, ale sjednocovat právní názory soudu, pokud jsou rozporné (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72, č. 3820/2019 Sb. NSS). Rozhodné tedy není to, zda v minulosti došlo k vyslovení rozdílných právních názorů, ale to, zda ke dni posuzování existence pravomoci rozšířeného senátu rozdílná rozhodovací praxe trvá nebo reálně hrozí. Jen takový přístup totiž odpovídá účelu sjednocovací role rozšířeného senátu, kterou je vytváření jednotných interpretačních vodítek do budoucna, nikoliv řešení „minulých“ názorových neshod pro ně samé.

[36] Opačný přístup, tedy pokud by rozšířený senát měl rozhodovat i v případech, kdy (již) žádný skutečný rozpor v rozhodovací praxi senátů Nejvyššího správního soudu není, by byl v rozporu s právem na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. „Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze výnosy (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů).“ (nálež I. ÚS 2866/15, bod 20). Není přitom podstatné, jakého počtu případů z celkového výkonu Nejvyššího správního soudu, resp. rozšířeného senátu, by se takové zbytečné prodloužení řízení týkalo, neboť na délku každého řízení je třeba pohlížet z pohledu jeho účastníka, a nikoliv soudní statistiky. Navíc nelze přehlédnout, že každá (a tedy i zbytečně) projednávaná věc oddaluje rozhodnutí i všech v pořadí dalších případů.

[37] Rozšířený senát proto dospívá k závěru, že není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchylný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky. Normativní účinky přitom může rozhodnutí pozbyt z různých důvodů. Výše jsou popsány situace zásahu nadřazeného soudu nebo vydání rozhodnutí zjevně ignorujícího závazný právní názor. Další situací, kdy předchozí rozhodnutí soudu pozbyde normativní účinky, tak je situace, kdy je z dalšího judikaturního vývoje jednoznačně zřejmé, že by soud, pokud by opětovně řešil tutéž právní otázku, takto již nerozhodl. Na tyto okolnosti je třeba v následném rozhodnutí dovozujícím pozbytí normativních účinků některého z předchozích rozhodnutí jasně ukázat. V případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností věc do rozšířeného senátu předložit. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.

[38] Rozšířený senát si je samozřejmě vědom možné obavy z následků právě vysloveného závěru. Ten by totiž mohl být vnímán jako pobídka senátům, aby v případech nespokojenosti s předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu uměle zakládaly jiné, rozporné judikaturní linie a takřkajíc „zadělávaly“ na postupné

překonání předchozího právního názoru soudu. Takový postup by však byl zjevným porušením povinnosti podle § 17 s. ř. s. V posuzované věci však nic nesvědčí tomu, že by se desátý senát svévolně vyhnul své povinnosti předložit spornou otázku rozšířenému senátu. Zejména je zřejmé, že třetí a desátý senát vydaly svá rozhodnutí velmi krátce po sobě, což mohlo znemožnit vyhledání dříve vysloveného právního názoru. Jak již bylo uvedeno, názor třetího senátu byl v rozhodnutí zmíněn jen letmo a třetí senát jej ani nepublikoval ve formě právní věty, která by také vyhledání právního názoru výrazně ulehčila.

[39] Rozšířený senát navíc zdůrazňuje výjimečnost okolností, za kterých dospěl k výše uvedenému závěru: fakticky byl již překonán právní názor, který nepředstavoval stěžejní otázku řešení kauzy, nebyl podložen žádnými argumenty a samotný senát, jenž byl původcem právního názoru, od tohoto názoru následně ustoupil. Za takové situace skutečně nemohlo být pochyb o tom, že judikatura soudu je již v současnosti sjednocena, ačkoliv izolovaně posuzována by žádná z uvedených skutečností nebyla dostatečným důvodem pro nepředložení věci rozšířenému senátu (srov. stále platné závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, k otázce pravomoci rozšířeného senátu v případech, že dříve vyslovený právní názor nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci).

[40] Rozšířený senát si je jist, že tímto rozhodnutím nevyvolá na Nejvyšším správním soudu stav judikaturní anarchie. Naopak. Vymezení podmínek, za kterých se mohou tříčlenné senáty samy ve výjimečných situacích od předchozího právního názoru soudu odchýlit, může v důsledku učinit vývoj judikatury soudu otevřenější a předvídatelnější. V situacích, kdy je zcela zřejmé a objektivně doložitelné, že předchozí právní názor soudu již nikdo na soudu nezastává, a aktivace rozšířeného senátu by tak byla bezúčelnou a nevhodnou formalitou, již nebudou tříčlenné senáty čelit pokušení překonání právní názor ignorovat nebo se mu pod rouškou sofistikovaného „odlišení“ vyhýbat. Místo toho předchozí právní názor označí a otevřeně vysvětlí, proč ho mají již za překonání. Samozřejmě, jakýkoliv později rozhodující senát, který by s takovýmto závěrem o již fakticky sjednocené judikatuře nesouhlasil, je povinen věc do rozšířeného senátu předložit.

V. Shrnutí a závěr

[41] Rozšířený senát není povolán řešit judikaturní rozpory v situaci, kdy je zřejmé a objektivně doložitelné, že odchýlný právní názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí soudu již nemá žádné obecné normativní účinky. V případě pochybností o faktickém překonání předchozího právního názoru je povinností senátu Nejvyššího správního soudu věc do rozšířeného senátu předložit. Je to totiž rozšířený senát, kdo je a má být finálním arbitrem své pravomoci.

[42] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že v projednávané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se proto vrací desátému senátu bez věcného projednání předložené otázky k dalšímu řešení. Jemu přísluší rozhodnout o kasační stížnosti s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu.

Odlíšné stanovisko soudce Aleše Roztočila

[1] Neztotožňuji se s názorem většiny rozšířeného senátu, a to ani s výrokem, ani s odůvodněním usnesení. Proto podávám toto odlíšné stanovisko. Mám za to, že jednak názor většiny o „pozbytí normativních účinků“ judikatury je nesprávný a nebezpečný a jednak usnesení většiny nenabízí žádná použitelná kritéria pro aplikaci této doktríny.

[2] Připouštím, že od doslovného výkladu § 17 odst. 1 s. ř. s. je možné se v některých případech odchýlit a dát přednost teleologickému výkladu, avšak pouze tehdy, vyžaduje-li to důležitá hodnota právního řádu. Případy uvedené v bodech 22 a 23 usnesení většiny mají společné to, že důvodem pro upřednostnění jiného než doslovného výkladu citovaného ustanovení byla potřeba zajištění ústavní či evropské konformity judikatury Nejvyššího správního soudu, resp. její konformity s mezinárodními závazky České republiky. Jinými slovy, hodnotou, pro kterou v minulosti rozšířený senát přistoupil k volnějšímu výkladu povinnosti postoupit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., byl princip demokratického právního státu dodržujícího mezinárodní závazky (čl. 1 Ústavy České republiky), loajálního Evropské unii (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU).

[3] V nyní posuzované věci však není zřejmé (a ani usnesení většiny toto nevysvětluje), jaká důležitá hodnota ústavního pořádku či právního systému obecně vyžaduje odhlédnutí od výslovného znění § 17 odst. 1 s. ř. s. Procesní ekonomie, na kterou poukazuje většina, takový zásah oslabující právní jistotu nemůže odůvodnit. Pokud by v posuzované věci rozšířený senát přistoupil k věcnému posouzení právní otázky, která v minulosti byla Nejvyšším správním soudem v jeho rozhodnutích rozdílně posouzena, nebylo by to nijak absurdní a nečinilo by to institut rozšířeného senátu zbytečným, jak je naznačováno v bodě 21 usnesení většiny.

[4] Naopak takový přístup by zcela odpovídal dosavadní judikatuře rozšířeného senátu, od které se usnesení většiny zcela nedůvodně odchyluje. Např. v usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 1 As 176/2012-130, č. 3159/2015 Sb. NSS (ve věci „účastensství spolků ve stavebním řízení“), rozšířený senát vyslovil svou pravomoc k meritornímu posouzení věci, ačkoli šlo o mnohem zřejmější případ „*slépé judikatorní větve*“ než v nyní posuzované věci. Jak vyplývá z bodů 13 až 19 citovaného usnesení, výklad vztahu § 109 stavebního zákona a § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny podal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, v němž vysvětlil, že v důsledku nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 neztratily spolky zabývající se ochranou přírody a krajiny možnost účastnit se stavebních řízení. Tento názor byl komplexně odůvodněn, zachycen v evidenci judikatury Nejvyššího správního soudu a publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Uvedený názor byl zcela důsledně respektován navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu (citované usnesení rozšířeného senátu uvádí z let 2010 až 2013 celkem 8 rozsudků Nejvyššího správního soudu, z toho dva publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Pravomoc rozšířeného senátu zde byla založena zcela ojedinělým rozsudkem druhého senátu, v němž se tento ve dvou větvích (tj. bez bližší argumentace) ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, který zaujal opačný názor. Postupující senát se přitom mnil přidržet dominantního proudu judikatury.

[5] V usnesení ze dne 24. 8. 2010, čj. 1 As 23/2009-95, č. 2163/2011 Sb. NSS (ve věci „nemovitostí a osvobození od soudních poplatků“), pak rovněž k založení pravomoci rozšířeného senátu postačovalo jediné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2004, přičemž v dalších letech judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z odlišných hledisek. I v této věci postupující senát mnil pokračovat v pozdější rozhodovací praxi. Rovněž v dalších věcech (jejichž kompletní výčet na tomto místě není potřebný) rozšířený senát měl podmínky své pravomoci za splněné, přestože viděno optikou usnesení většiny jeden z konkurenčních názorů byl vysloven v judikatuře, která v rozhodné době „*pozbyla normativních účinků*“.

[6] Účelem procesního pravidla stanoveného v § 17 odst. 1 s. ř. s. je zajištění jednotnosti rozhodování Nejvyššího správního soudu, a tím naplnění úlohy Nejvyššího správního soudu jakožto garanta jednoty a zákonnosti rozhodování soudů ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), a tím posílení právní jistoty jednotlivců jakožto adresátů činnosti správních soudů a správních orgánů. Bohužel, výklad přijatý většinou není v souladu s tímto smyslem zákonného ustanovení, ba je s ním přímo v rozporu.

[7] Především usnesení většiny nenabízí žádná jasná kritéria, na jejichž základě by bylo možné určit, kdy určitá judikatura „*pozbyla normativních účinků*“, tedy již nikoho nezavazuje a nezakládá ani legitimní očekávání adresátů právních předpisů. Z usnesení by bylo možné dovozovat, že vodítkem je princip aritmetický, nicméně poměr 2:3 ve prospěch názoru desátého senátu v době rozhodování o postoupení věci nevyznívá příliš přesvědčivě. Pokud by mělo být vzato v úvahu kritérium časové, ani zde není možné mluvit o jednoznačnosti a výjimečných okolnostech svědčících ve prospěch překonanosti právního názoru či o tom, že jeden z právních názorů vyšel z užívání: přímo v usnesení většiny se hovoří o tom, že oba právní názory byly vysloveny v odstupu několika týdnů, a od vydání rozsudku čj. 3 As 114/2016-56 do postoupení věci rozšířenému senátu v projednávaném případě neuplynul ani rok. Pokud by názory Nejvyššího správního soudu měly mít trvanlivost menší než běžné spotřební zboží, bylo by to zajisté tristní.

[8] Ohledně kritéria „*kvalitativního*“ je zřejmé, že názor vyslovený v rozsudku čj. 10 As 308/2016-20 je bohatěji odůvodněn než rozsudek čj. 3 As 114/2016-56. Je pravdou, že v posledně uvedeném rozsudku se názor spíše konstatuje, než odůvodňuje, s tím, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil s argumentací uvedenou v rozsudku krajského soudu k této otázce. Takový přístup je však Nejvyšším správním soudem vcelku běžně využíván a nepovažuje se za deficit odůvodnění rozsudku. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích svůj názor ohledně prekluzivní lhůty v rozsudku ze dne 27. 4. 2016, čj. 52 A 100/2015-63, jenž byl napaden kasační

stížností zamítnutou rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 114/2016-46, podrobněji vysvětlil. Uvedl rovněž, že vychází z metodického pokynu Ministerstva dopravy čj. 8/2013-160/OST/5. V žádném případě tedy nelze tvrdit, že by názor vyslovený v rozsudku čj. 3 As 114/2016-56 nebyl srozumitelný či obhajitelný. Pokud je totiž analogicky dovozováno určité v zákoně chybějící pravidlo, zejména pak ve věcech trestních, mělo by tak být ve prospěch pachatele. Pokud bylo nutno analogicky dovést prekluzivní lhůtu pro trestání správních deliktů provozovatele vozidla, kterým je fyzická osoba – nepodnikatel, bylo veskrze myslitelné sáhnout k prekluzivní lhůtě pro trestání přestupků, kterých se právě mohly dopustit jen fyzické osoby a která byla výhodnější pro tyto osoby, než k prekluzi správních deliktů provozovatelů – právnických osob. To platí tím spíše, pokud byl tento názor opřen o ustálenou aplikační praxi správních orgánů dokumentovanou v citovaném metodickém pokynu Ministerstva dopravy.

[9] Pokud jako další vodítko většina uvádí zřejmost toho, že na [Nejvyšším správním] soudu předchází právní názor již nikdo nezastává, o tomto mohou více či méně subjektivně usoudit soudci tohoto soudu, případně na základě více či méně reprezentativní ankety. Pro účastníky řízení a další adresáty práva se jedná o kategorii zcela nepředvídatelnou a neuchopitelnou. Je samozřejmě otázkou, zda názor většiny přispěje k většímu respektu ze strany odborné veřejnosti a veřejné správy k judikatuře Nejvyššího správního soudu, pokud se otevřeně přiznává, že relevantnost jednotlivých (dokonce opakovaně vyslovených) názorů v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu je pouze podmíněná, tj. závislá na tom, zda bude následně respektována v dalších rozhodnutích, a k jejímu popření je aktivace rozšířeného senátu toliko fakultativním postupem.

[10] Otázkou tedy zůstává, v čem spočívá „výjimečnost okolností“ působících „pozbytí normativních účinků“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v posuzované věci, o níž hovoří většina. Není ani zřejmé, zda nová doktrína prezentovaná většinou se má uplatňovat pravidelně či zcela výjimečně, a lze očekávat, že bude jen na libovůli senátu, jemuž byla věc přidělena, zda v případě zjištění nejednotnosti dosavadní judikatury budou aktivovat dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát, popř. zda prohlásí tu či onu linii judikatury (s níž se neztotožňuje) za „odumřelou“. Fakticky to povede k ještě větší roztržitosti judikatury a porušování práva na zákonného soudce, které je zahrnuto v právu na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. O tom, že již nyní vědomě či mimoděk k porušení povinností vyplývajících z § 17 odst. 1 s. ř. s. čas od času dochází (a to i pod záminkou excesivnosti či ojedinělosti nekonvenujících názorů), svědčí např. nálezy Ústavního soudu z 15. 8. 2018, sp. zn. I. ÚS 3755/17, z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17, z 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, z 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10. Bylo by jistě nežádoucí, pokud by došlo k takovému vývoji, kdy by existovaly paralelně dvě či více linií judikatury, které by se navzájem označovaly za excesivní, odumřelé, ojedinělé apod.

[11] Nemohu se rovněž nepozastavit nad názorem, že opakovaným porušováním dokonce ústavně zaručených práv účastníků řízení může být určitý právní názor aprobován, a dokonce nabyt „normativní účinky“, zatímco jiná judikatura, která byla vydána v souladu s procesními pravidly, v důsledku nezákonného postupu soudu v jiných věcech „pozbuďte normativních účinků“. Úvahy o přirozeném vývoji judikatury předestřené postupujícím senátem a akceptované většinou se mohou dobře uplatnit v právních systémech, kde procesní předpisy nestanoví formalizovaný postup pro změnu judikatury vrcholných soudů. Jsou však problematické v českém právu, kde právě § 17 odst. 1 s. ř. s. [resp. v § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), či v § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu] stanoví formální postup k překonání jednou vysloveného právního názoru.

[12] Rovněž upozorňuji, že procesní předpisy umožňují v některých případech zjednodušené posouzení věcí jasných a bezproblémových. Zpravidla pro takové konstatování „jednoznačnosti“ je vyžadována jednomyslnost senátu (srov. § 104a odst. 2 s. ř. s., § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, § 243c odst. 2 o. s. ř.). Většina v nyní projednávané věci konstatuje nepochybnost názoru, že judikatura Nejvyššího správního soudu je již v současnosti sjednocena. Ohledně tohoto však jednomyslnost dosažena nebyla.

Řízení před soudem: pravomoc rozšířeného senátu v kárných věcech

k § 17 odst. 1 správního řádu soudního

V řízení o kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů není dána pravomoc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 16 Kss 5/2017-173)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 16/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 252/04), č. 170/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 566/05), č. 205/2010 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 33/09)

Věc: Předseda Okresního soudu v Prostějově proti Pavle D. o kárné odpovědnosti kárně obviněné.

Kárný navrhovatel podal podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen „zákon o kárném řízení“), na kárně obviněnou návrh na zahájení kárného řízení pro jednání, jež mělo spočívat v tom, že jako soudkyně Okresního soudu v Prostějově zařazená dle rozvrhu práce soudu na exekuční úsek svou trvale chaotickou a nesystémovou prací a trvale sníženým podprůměrným pracovním výkonem zavinila v období od 25. 4. 2014 do 17. 2. 2017 opakovaně neodůvodněné dlouhodobé průtahy v konkrétně specifikovaných 112 exekučních věcech.

Při předběžném posouzení věci dospěl šestnáctý senát Nejvyššího správního soudu, rozhodující jako kárný senát ve věcech soudců, k závěru, že pro posouzení věci je třeba vyřešit právní otázku, co je skutkem v případě, že soudce v určitém časovém intervalu pracuje pomaleji (případně méně či méně efektivně), než jak by bylo potřeba k tomu, aby bez průtahů vyřizoval veškerou agendu, kterou je podle rozvrhu práce příslušný vyřizovat. Při řešení této otázky však zjistil, že v judikatuře kárných senátů ve věcech soudních exekutorů existují dva protichůdné přístupy ve vymezení skutku v těchto případech, které v postupovacím usnesení popisuje. První výkladová varianta, stručně řečeno, posuzuje průtahy ve více věcech ve vymezeném období jako pokračující skutek neplnění povinností soudního exekutora, za který by měl být exekutor postihován pouze jednou. Podle druhé varianty se naopak v případech průtahů současně v několika řízeních jedná o nečinnost v každém jednotlivém řízení představující samostatné skutky.

Předkládající senát se dále v návrhu výslovně věnoval tomu, proč má za to, že i ve věcech kárných je dána pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu nesouhlasil s rozhodnutím ze dne 23. 3. 2012, čj. 11 Kse 4/2009-111, ve kterém se kárný senát vědomě odchýlil od předchozí judikatury jiného kárného senátu bez předložení věci rozšířenému senátu, neboť měl za to, že rozšířený senát nemá pravomoc v kárných věcech rozhodovat.

Kárné senáty podle předkládajícího senátu potřebují sjednocovací mechanismus. Kárné senáty všech tří typů (pro soudce, státní zástupce i soudní exekutory) řeší paralelně a opakovaně v řadě případů tytéž právní otázky. Bez pravomoci rozšířeného senátu by byl jediným, a fakticky jen velmi omezeným prostředkem ke sjednocení judikatury kárných senátů Ústavní soud, což je nežádoucí stav.

Předkládající senát upozornil na to, že kárné senáty ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jsou organizačně součástí Nejvyššího správního soudu (§ 3 věta druhá, § 4 odst. 2 až 5, § 4a odst. 2 až 5 či § 4b odst. 2 až 5 zákona o kárném řízení), jakkoli se v řízení před nimi postupuje podle relativně komplexní zvláštní právní úpravy (zákon o kárném řízení) za subsidiárního přiměřeného použití trestního řádu. Jsou s ním však i úzce personálně spojeny, neboť soudce Nejvyššího správního soudu je členem každého kárného senátu. Navíc i svou povahou má kárné řízení blízko k agendě správního soudnictví v oblasti služebních poměrů.

Podle předkládajícího senátu pravomoc rozšířeného senátu nelze odmítnout z důvodu specifického personálního složení kárných senátů. Ztráta „nesoudcovského“ prvku v rozhodování některých otázek týkajících se kárných senátů by představovala jen malou cenu za prospěch, který by zapojení rozšířeného senátu mohlo přinést. Předkládající senát následně uvedl i jiné situace, kdy soudní těleso se specifickým složením je zavázáno posuzovat

určité právní (případně ale též skutkové) otázky tělesem, v němž laický prvek chybí (např. laický prvek u rozhodování trestních a pracovních věcí v prvním stupni, rozhodování Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce či rozhodování Ústavního soudu). Při praktickém fungování rozšířeného senátu přitom lze navíc zajistit, aby existovalo přiměřené personální propojení mezi rozšířeným senátem a kárnými senáty.

Předkládající senát nepovažoval za přesvědčivý argument obsažený v právním názoru vysloveném ve výše citovaném rozhodnutí čj. 11 Kse 4/2009-111, a sice že kárné senáty nemají „procesně“ s Nejvyšším správním soudem nic společného, neboť soudním řádem správním se přiměřeně řídí pouze při řešení otázky podjatosti člena kárného senátu (§ 10 věta první zákona o kárném řízení). Ve zmíněném ustanovení se praví: „*Na vyloučení člena senátu z projednávání a rozhodování věcí se přiměřeně použije ustanovení zvláštního právního předpisu*“ (zvýraznění přidáno šestnáctým senátem Nejvyššího správního soudu). Poznámka pod čarou 4c) za uvedenou větou odkazuje na § 8 soudního řádu správního. Užití formulace „*zvláštní právní předpis*“ podle šestnáctého senátu naznačuje, že právní podklad výkonu pravomoci kárných senátů má ve skutečnosti tři klíčové zdroje. V první řadě je to samotný zákon o kárném řízení, který má ambici být relativně autonomní právní úpravou kárných řízení jak po stránce institucionálního uspořádání kárných senátů, tak co do pravidel řízení před nimi. Zákon o kárném řízení však realisticky počítá s tím, že v něm obsažená úprava nemusí být co do pravidel vedení řízení před kárnými senáty vyčerpávající, a proto stanoví ve svém § 25, že „[n]estanovali-li tento zákon jinak nebo *nevyplývá-li z povahy věci něco jiného*, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu“ (zvýraznění přidáno šestnáctým senátem Nejvyššího správního soudu).

Je zřejmé, že souvisí-li pravidlo řízení před kárnými senáty, které není obsaženo v samotném zákoně o kárném řízení, ale které je potřeba mít k dispozici, v podstatné míře s institucionálním uspořádáním kárných senátů a jejich začleněním do struktury Nejvyššího správního soudu, jedná se přesně o situaci, kdy „z povahy věci vyplývá“, že není namíste přiměřeně subsidiární užití trestního řádu, nýbrž jiného zákona. Takovým jiným zákonem – „*zvláštním právním předpisem*“, jak ve vztahu k výslovně upravené otázce, jak řešit podjatost členů kárného senátu, praví § 10 zákona o kárném řízení – nutně musí být právě soudní řád správní, neboť ten upravuje postavení, strukturu a také vnitřní mechanismy pro sjednocování rozhodovací činnosti té instituce, jejíž součástí, byť specifickou, kárné senáty jsou, a sice Nejvyššího správního soudu. Právě proto je to rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (a nikoli například velký senát trestního kolegia Nejvyššího soudu), kdo má pravomoc rozhodovací činnost kárných senátů včleněných do institucionální struktury Nejvyššího správního soudu sjednocovat.

Následně předkládající senát v postupovacím usnesení předeštl svůj právní názor na rozhodnou právní otázku, ohledně které dle něj existuje v judikatuře kárných senátů rozpor. Vzhledem k tomu, jak rozšířený senát uvážil o své pravomoci v této věci, právní názor šestnáctého senátu zde není třeba reprodukovat.

Rozšířený senát věc vrátil šestnáctému senátu k projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

III. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[10] Rozšířený senát se nejprve musel zabývat otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci.

[11] Základ pravomoci rozšířeného senátu stanoví § 17 odst. 1 soudního řádu správního. Tento zákon upravuje a) pravomoc a příslušnost soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví a některé otázky organizace soudů a postavení soudců a b) postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví (§ 1 s. ř. s.).

[12] Oproti tomu kárné senáty, ačkoliv organizačně součástí Nejvyššího správního soudu (§ 3 zákona o kárném řízení), jsou utvářeny, obsazovány a organizovány podle zákona o kárném řízení a podle něj také přednostně postupují. Tento zákon stanoví „*příslušnost soudu pro řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, složení senátů kárného soudu, postup kárného soudu a účastníků v řízení o kárné odpovědnosti*“ (§ 1 zákona o kárném řízení). Ustanovení § 4 až § 7 stanoví počet osob zasedajících v kárných senátech, jejich profesní původ, proces výběru, funkční období a další související věci. Postup soudu v kárném řízení upravuje hlava III. citovaného zákona.

[13] Zákon o kárném řízení na některých místech odkazuje na konkrétní ustanovení jiných právních předpisů. Takto v § 10 výslovně odkazuje na úpravu soudního řádu správního týkající se vyloučení člena senátu z jednávání a rozhodování věci. Z toho lze dovodit, že tam, kde zákonodárce měl v úmyslu, aby se na kárné řízení aplikoval soudní řád správní, provedl odkaz na soudní řád správní výslovně. Nejedná se tak o univerzálně aplikovatelný zákon, podle kterého by měly kárné senáty postupovat nebo který by určoval, jak jsou kárné senáty organizované.

[14] Podle § 25 zákona o kárném řízení, „[n]estano-*li* tento zákon jinak nebo *nevyplývá-li z povahy věci něco jiného*, v kárném řízení se *přiměřeně* použijí ustanovení trestního řádu“. Předkládající senát argumentuje, že aplikace § 17 odst. 1 s. ř. s. na postup kárných senátů plyne právě „z povahy věci“ ve smyslu citovaného ustanovení. V obecném jazyku to, že něco plyne z povahy věci, znamená, že se jedná o něco samozřejmého, na první pohled zřejmého. V právu odkaz na povahu věci odkazuje na účel *reálných společenských vztahů*, které jsou právním předpisem regulovány (viz Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 186–190). Odkaz na povahu věci v § 25 zákona o kárném řízení tak odkazuje na realitu – na specifickou povahu kárného řízení, jako řízení disciplinárního, a to oproti řízení trestnímu – a z ní plynoucí pravidlo. „Povaha věci“ může vyloučit přiměřenou aplikaci trestního řádu, nikoliv však založit přiměřenou (tím méně „obdobnou“) aplikaci jiného právního předpisu. V tomto ohledu rozšířený senát nemá za to, že by z reálné povahy kárného řízení jakkoliv vyplývala pravomoc rozšířeného senátu. Pokud by uvedený odkaz měl mířit na *normu plynoucí z právního předpisu*, jak naznačuje předkládající senát, neodkazovalo by vykládané ustanovení na „povahu věci“, ale (ať již obecně či konkrétně) právě na právní předpis.

[15] Rozšířený senát se netotožňuje ani s argumentem předkládajícího senátu o blízkosti kárné agendy k problematice správního soudnictví v oblasti služebních poměrů. Správní soudnictví je v českém právním prostředí tradičně vystavěno na principu posteriorního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, nikoliv na vlastní pravomoci rozhodovat o právech a povinnostech dotčených osob, resp. jejich delikt ní odpovědnosti.

[16] Ostatní argumenty předkládajícího senátu o potřebnosti, resp. neproblematičnosti sjednocovací pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech jsou povýtče právně politické a jako takové nemohou být důvodem k dovození pravomoci rozšířeného senátu cestou výkladu zákona, ale jedině k případné změně právní úpravy. Ta může směřovat jak k výslovnému zakotvení pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech, nebo k vytvoření jiného mechanismu sjednocování rozhodovací praxe kárných senátů.

[17] Rozšířený senát v tomto ohledu připomíná čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterých státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Doktrína z těchto ustanovení ústavního pořádku dovozuje, že orgány veřejné moci „*musí bedlivě dodržovat svoje zákonem stanovené kompetence, které nesmí překračovat. Jsou oprávněny jednat pouze tehdy, kdy to zákon výslovně stanoví.*“ (Šimíček, V. in Bahýřlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnanek, L. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010, str. 56). „*Jde o obecnou ústavněprávní zásadu, která se promítá do výbrady zákona ve všech případech, kdy jde o zřizování státních orgánů, stanovení jejich organizace a kompetence, jakož i procesněprávních pravidel způsobu jejich jednání, postupu.*“ (Grospič, J. in Knapp, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde Praha, a. s., 1998, str. 99). „*Hmotněprávní, kompetenční i procesní podmínky pro uplatňování státní (veřejné) moci lze upravit jen zákonem.*“ (Mikule, V. in Sládeček, V., Mikule, V., Sylllová, J. *Ústava České republiky, komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 24). Dovození pravomoci rozšířeného senátu rozhodovat ve věcech kárné odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, třeba i na základě „*povahy věci*“, by bylo v rozporu s tímto ústavněprávním požadavkem na výslovně, zákonem upravené stanovení podmínek výkonu státní moci.

[18] O tom, že se s rozšířeným senátem jako s mechanismem sjednocování judikatury kárných senátů od počátku nepočítalo, svědčí i náleží Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827). V tomto řízení Nejvyšší správní soud navrhl Ústavnímu soudu zrušení zákona o kárném řízení v znění novely č. 314/2008 Sb. (novely, která kárné soudnictví organizačně přenesla k Nejvyššímu správnímu soudu). Protiústavnost měla podle Nejvyššího správního soudu spočívat mimo jiné právě v tom, že jednoinstanční řízení **neobsahuje mechanismus sjednocení judikatury** (bod 12 citovaného nálezu). Ústavní soud tomuto argumentu nepřisvědčil, a to „s ohledem na fakt, že řízení se vede před jediným soudem s celostátní působností, je naopak riziko

judikatorních rozkolů výrazně menší“ (bod 64). Otázce sjednocování právních názorů kárných senátů se věnovalo i odlišné stanovisko soudkyně Židlické, která naopak riziko nejednotného výkladu vnímala jako nikoliv „bez významu“, neboť „*Ústavní soud by, s ohledem na své postavení orgánu ochrany ústavnosti, byl povolán korigovat toliko zcela extrémní vybočení z kautel spravedlivého procesu, což není pro účely sjednocení praxe dostačující*“. Z argumentace majority Ústavního soudu, disentující soudkyně a konečkonců i Nejvyššího správního soudu jako navrhovatele je zřejmé, že s rozšířeným senátem jako sjednotitelem právních názorů kárných senátů nikdo nepočítal. Lze proto jen obtížně tvrdit, že zapojení rozšířeného senátu do činnosti kárných senátů plyne z povahy věci.

[19] Ostatně i samy kárné senáty zastávají názor o nedostatku pravomoci rozšířeného senátu, a to dlouhodobě a konstantně (srov. rozhodnutí ze dne 23. 3. 2012, čj. 11 Kse 4/2009-111, body 41–43; ze dne 29. 10. 2012, čj. 14 Kse 4/2012-143, bod 48; ze dne 26. 5. 2014, čj. 14 Kse 4/2013-94; ze dne 26. 5. 2014, čj. 14 Kse 1/2014-55; a ze dne 21. 1. 2019, čj. 11 Kss 7/2018-207, body 44–46). Právní jistotu plynoucí z takovéto dosavadní jednotné rozhodovací praxe by bylo možné narušit pouze při existenci zvlášť závažných důvodů [viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05 (N 170/42 SbNU 455)]. Rozšířený senát takovéto důvody pro změnu soudní praxe ohledně otázky jeho pravomoci rozhodovat ve věcech kárného řízení neshledává.

[20] Závěrem rozšířený senát dodává, že důsledkem jím zastávaného výkladu nutně není a nemá být nepředvídatelnost rozhodování kárných senátů, která by odporovala ústavněprávním východiskům právního státu, jak popisuje šestnáctý senát v postupovacím usnesení. Ústavní soud sice zdůraznil význam *procedur* pro změnu předchozích právních názorů, učinil tak ovšem ve vztahu k nejvyšším soudům, „*jejichž funkci je mimo jiné i sjednocování judikatury, tj. tam, kde přijaté právní závěry mají z povahy sjednocování obecnější dopad na výklad právních norem*“. Zvláštní procesní postup, který zajišťuje účast širšího okruhu soudců, je podle Ústavního soudu stanoven právě „*s ohledem na to, že změna judikatury takového soudního orgánu znamená mnohem citelnější zásah do principu právní jistoty a rovnosti před zákonem*“ (viz výše již citovaný náleží sp. zn. II. ÚS 566/05). Kárné senáty, oproti tomu, rozhodují jako soudy nalézací. Vhodná kombinace flexibility a stability právních názorů může být naplňována i pouze za pomoci druhého, obecně aplikovatelného materiálního požadavku pro změnu právních názorů, rovněž zdůrazněného Ústavním soudem. Právní jistota, předvídatelnost práva, ochrana oprávněné důvěry v právo a rovnost totiž vyžadují, aby kárné senáty jednou vyslovený právní názor následovaly i v jiných obdobných případech, resp. aby k jeho překonávání přistupovaly pouze z jasně vyjádřených racionálních důvodů, po zvážení zásahu do právní jistoty vyvěrající z dosavadního výkladu a s vědomím požadavku budoucí jednotnosti rozhodovací praxe [viz výše již citovaný náleží sp. zn. II. ÚS 566/05 nebo náleží ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04 (N 16/36 SbNU 173)]. Absence procesního mechanismu tak není s požadavky ústavního pořádku nutně v rozporu.

[21] Rozšířený senát si je vědom slabin výše nastíněného způsobu sjednocování judikatury kárných senátů, a to zejména za situace již existující rozdílné rozhodovací praxe, jako je tomu v projednávané věci. Ani to však nemůže nic změnit na skutečnosti, že zákonná úprava neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr o pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech. Je na zákonodárci, zda přistoupí ke změně právní úpravy, ať již cestou výslovného zakotvení pravomoci rozšířeného senátu v kárných věcech, nebo vytvořením jiného mechanismu sjednocování rozhodovací praxe kárných senátů.

Daňové řízení: exekuce prodej nemovitosti; vyloučení věci z exekuce

k § 179 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném do 30. 6. 2017

k § 2 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013^{*)}

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

k § 133 odst. 3 občanského zákoníku z roku 1964 ve znění účinném do 31. 12. 2013^{2*)})

I. Jestliže osoba, která činí návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, tvrdí, že nemovitost, jejíž prodej správce daně v daňové exekuci nařídil, nepodléhala evidenci v katastru nemovitostí, jsou daňové orgány povinny zkoumat tuto otázku.

II. V případě, že nemovitost nepodléhala evidenci v katastru nemovitostí (srov. § 2 odst. 1 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí), došlo k převodu vlastnického práva účinností smlouvy o převodu vlastnického práva (§ 133 odst. 3 občanského zákoníku z roku 1964). Skutečným vlastníkem dané nemovité věci je pak nabyvatel vlastnického práva ze smlouvy o převodu vlastnického práva, i když je v katastru nemovitostí jako vlastník evidovaná jiná osoba.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 3. 2019, čj. 15 Af 39/2018-64)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS; č. 28/2016 Sb. NS.

Věc: a) Společnost s ručením omezeným Spinel Trade a b) společnost s ručením omezeným A-VERSE proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce.

Žalobci se domáhali zrušení rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 28. 5. 2018, kterým byla zamítnuta jejich odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 6. 11. 2017. Tímto rozhodnutím správce daně nevyhověl návrhu žalobce a) na vyloučení majetku z daňové exekuce ze dne 4. 10. 2017 a vyslovil, že nemovitá věc – čerpací stanice nacházející se na pozemku st. p. „X“ v k. ú. Velemín se nevylučuje z daňové exekuce nařízené exekučními příkazy ze dne 12. 5. 2017. Žalobci se současně v žalobě domáhali toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobcům náklady soudního řízení. Usnesením ze dne 26. 3. 2019 soud věci žalobce a) a b) spojil ke společnému projednání.

Žalobce a) namítal, že byl zkrácen na svých právech, když ani jeden z daňových orgánů nepostupoval v souladu se zásadou materiální pravdy. Poukázal na to, že předmětem kupní smlouvy uzavřené mezi ním a žalobcem b) (dále též „daňový dlužník“) bylo pouze zařízení čerpací stanice: 2 nádrže na pohonné hmoty Bencalor o objemu 16 000 l, 2 výdejní stojany Adast, cenový ukazatel – totem, elektrické ovládací zařízení provozu čerpací stanice umístěné na protilehlé nemovitosti a kovové zastřešení s plechovou střechem chránící nádrže a výdejní stojany. Poznamenal, že pozemek, na kterém stojí čerpací stanice, která se nachází v areálu komunálních služeb obce Velemín, je ve vlastnictví obce Velemín, přičemž technologické zařízení vlastnil od 28. 2. 2010 do 17. 12. 2010 žalobce b). Žalobce a) zdůraznil, že z rozhodnutí o přípustnosti stavby Odboru výstavby a územního plánování Okresního národního výboru v Litoměřicích ze dne 5. 10. 1972 a z kolaudačního rozhodnutí téhož úřadu ze dne 13. 12. 1976 je zřejmé, že předmětná čerpací stanice nikdy nebyla zkolaudována jako stavba. Konstatoval, že k zápisu čerpací stanice do katastru nemovitostí došlo pouze na základě potvrzení Městského úřadu Lovosice, stavebního úřadu, který prohlásil, že v archivu neexistují žádné doklady k uvedené stavbě, a proto se má za to, že stavba byla řádně povolena a zkolaudována. Podotkl, že již obec Velemín a následně i daňový dlužník zakoupili pouze technologické zařízení čerpací stanice, a to bez stavby a pozemku. K oddělení stavby a technologického zařízení ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 19/2008-64 nikdy nedošlo.

Dále uvedl, že vzhledem k nefunkčnosti a zastaralosti čerpací stanice v roce 2013 zakoupil nové výdejní stojany a zásadně zrekonstruoval nádrže pohonných hmot Bencalor, zpevnil manipulační plochu, aby mohl požádat Krajský úřad Ústeckého kraje o povolení provozování čerpací stanice. Namítal, že žalovaný nespecifikuje, co tvoří předmětnou čerpací stanici a od čeho by se tedy měly oddělit předmětné movité věci. Byl toho názoru, že ani rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 19/2008-64 danou otázku neřeší. Žalovaný se žádným způsobem nevyjádřil ani k vlastnictví nových výdejních stojanů, provedené rekonstrukci nádrží a zpevněných ploch potřebných pro povolení provozu čerpací stanice.

Upozornil na to, že kupní smlouvou uzavřenou mezi ním a daňovým dlužníkem na něj přešlo vlastnictví k dotčenému technologickému zařízení čerpací stanice a touto kupní smlouvou nedošlo k oddělení části od celku, který by takto byl znehodnocen, neboť daňový dlužník tento soubor věcí jako celek koupil od obce

**) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/1992 Sb., občanský zákoník

Velemín a ve stejném složení je prodal žalobci. Žalobce ani daňový dlužník tedy nenabyl žádné pozemky či budovy, ale pouze technologické zařízení.

Žalobce b) namítal, že žalovaný pochybil, když v dané věci aplikoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 19/2008-64, neboť ten není použitelný, jelikož je zde zcela odlišný skutkový stav. Zdůraznil, že předmětný judikát se vztahuje na případy, v nichž docházelo k převodu jednoznačného nemovitého majetku v podobě pozemků a budov, přičemž v rámci tohoto převodu bylo otázkou, zda součástí/příslušenstvím těchto jednoznačných nemovitých věcí bylo/nebylo i tzv. technologické zařízení. V projednávané věci je však skutkový stav zcela odlišný, jelikož žalobce b) nikdy nevlastnil ani pozemky, ani budovy, za použití kterých byla předmětná čerpací stanice provozována, což je patrné i z příložené katastrální mapy, ze které plyne, že všechny dotčené pozemky a budovy jsou ve vlastnictví obce Velemín. Upozornil na to, že ve vlastnictví žalobce b) má být toliko přístřešek, který je v rámci katastru nemovitostí evidován jako jiná stavba na st. p. č. „X“ v k. ú. Velemín, když samotný pozemek je ve vlastnictví obce Velemín. Uvedl, že tento přístřešek neměl být správně zapsán v katastru nemovitostí jako věc nemovitá, neboť se fakticky jedná o demontovatelnou ocelovou konstrukci, a tedy o věc movitou. Žalovaný evidentně nezohlednil to, že stavba jako taková je dle občanského práva nemovitou věcí pouze tehdy, pokud je spojena se zemí pevným základem.

Poukázal na to, že i kdyby předmětný přístřešek byl věcí nemovitou, pak tato konstrukce sama o sobě rozhodně nemůže být považována za věc nezbytnou k provozu čerpací stanice, natož za věc hlavní, ve vztahu ke které by bylo technologické vybavení příslušenstvím či součástí této věci.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Dále k námitce porušení zásady materiální pravdy uvedl, že důkazní břemeno nese v řízení o návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce daňový subjekt, který musí prokázat, že mu svědčí vlastnické právo k majetku nepřipouštějící provedení exekuce podle § 179 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Konstatoval, že čerpací stanice trvale provozovaná a sloužící svému účelu má povahu nemovité věci, přičemž veškeré technologické zařízení a vybavení je její součástí. S ohledem na to, že čerpací stanice v daném případě slouží svému účelu, je nemovitou věcí, a proto je pro věc zásadní vlastnictví nemovité věci, tedy zápis uvedený v katastru nemovitostí, podle kterého je vlastním exekučně postiženě jině stavby daňový dlužník, tj. žalobce b).

Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobců, že už daňový dlužník nabyl od obce Velemín vlastnické právo pouze k předmětným movitým věcem – technologickému zařízení, které následně prodal žalobci a), neboť z výpisu z katastru nemovitostí a ze správního spisu daňového dlužníka vyplývá, že ten nabyl vlastnické právo k jiné stavbě provozované jako čerpací stanice pohonných hmot na základě kupní smlouvy ze dne 28. 2. 2007 s předkupním právem prodávajícího, přičemž z kupní smlouvy uzavřené mezi obcí Velemín a daňovým dlužníkem je zřejmé, že předmětem koupě byla nemovitá věc, a to konkrétně budova bez čísla popisného nebo evidenčního – jiná stavba (čerpací stanice pohonných hmot) na pozemku označeném jako st. p. č. „X“ v k. ú. Velemín. Nabytí vlastnického práva daňového dlužníka k jiné stavbě doprovázelo rovněž podání daňového příznání k dani z nemovitých věcí, z čehož lze usoudit, že si také daňový dlužník byl vědom toho, že nabyl vlastnické právo k nemovité věci. Ke kupní smlouvě, kterou uzavřel žalobce a) s daňovým dlužníkem a jejímž předmětem byly pouze dotčené movité věci, žalovaný uvedl, že právě z důvodu, že čerpací stanice sloužila svému účelu, nebylo možné předmětné movité věci samostatně zcizit, neboť tyto byly a jsou součástí čerpací stanice, a nemají tak svůj vlastní právní osud. Zdůraznil, že čerpací stanice je považována za typizovanou stavbu tvořenou vícero složkami, které jsou velmi úzce propojeny, a jestliže je čerpací stanice používána ke svému účelu, tj. k prodeji pohonných hmot, nemohou být jednotlivé věci tvořící technologické zařízení a vybavení čerpací stanice osamostatněny, neboť jsou považovány za součásti technologického celku a jejich osamostatněním by došlo ke zmaření účelu užívání čerpací stanice.

K otázce kolaudace žalovaný uvedl, že není oprávněn hodnotit, zda byly splněny veškeré podmínky pro zápis do katastru nemovitostí, či nikoliv, a poukázal na princip materiální publicity, podle kterého platí pro osobu jednající v dobré víře stav zapsaný v katastru nemovitostí.

Dále uvedl, že předmětem daňové exekuce je jiná stavba provozovaná jako čerpací stanice pohonných hmot, jejímž vlastníkem je podle výpisu z katastru nemovitostí žalobce b). Právě zápis do katastru nemovitostí je v dané věci zásadní, neboť čerpací stanice trvale provozovaná a sloužící svému účelu má povahu nemovité věci, přičemž

veškeré technologické zařízení a vybavení je její součástí, a tedy jednotlivé věci tvořící zmíněné technologické zařízení a vybavení čerpací stanice nemohou být osamostatněny. Nepřisvědčil tvrzení žalobce b), podle kterého není rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 19/2008-64 přílehlavý. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud vyslovil k právní povaze čerpací stanice a jejího technologického vybavení, což je pro daný případ zásadní. Přestože souzený případ neměl zcela shodný skutkový základ s případem žalobců, obecné závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem je nutné respektovat i v dalších případech týkajících se právní povahy čerpací stanice.

Při jednání soudu konaném dne 27. 3. 2019 právní zástupce žalobce a) setrval na tom, že žaloba byla podána důvodně a soud by jí měl v plném rozsahu vyhovět.

Právní zástupce žalobce b) při tomto jednání taktéž setrval na tom, že žaloba byla podána důvodně a soud by jí měl v plném rozsahu vyhovět. Poukázal na to, že dne 27. 2. 2019 vydal zdejší soud rozsudek čj. 15 Af 39/2016-60, jímž došlo ke zrušení jednoho rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2016, které se týkalo daně z příjmů právnických osob za rok 2010, přičemž toto rozhodnutí představovalo jeden z exekučních titulů, na základě kterého je vedena předmětná exekuce.

Pověřená pracovnice žalovaného při tomto jednání navrhl, aby soud obě žaloby zamítl. Dále uvedla, že v předmětné věci nesl důkazní břemeno navrhovatel, který učinil návrh na vyloučení věci z daňové exekuce, přičemž pro posouzení jeho návrhu byl pro žalovaného rozhodný zápis v katastru nemovitostí, z něhož jednoznačně vyplývalo, že vlastníkem čerpací stanice pohonných hmot je právě a jen žalobce b). K tomu doplnila, že zrušující soudní rozhodnutí zdejšího soudu týkající se rozhodnutí, které bylo jedním z exekučních titulů, nemůže mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž na podporu tohoto tvrzení zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 348/2018, který se zabýval účelem řízení o návrhu na vyloučení věci z daňové exekuce, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že účelem daňového řízení a následného soudního přezkumu není, aby teprve v jeho průběhu daňový subjekt v návaznosti na výtky správního orgánu a soudu nedostatečná skutková tvrzení a nedostatečné důkazní prostředky doplňoval. V návaznosti na to uvedla, že ne-souhlasí s návrhem na přerušení předmětného řízení.

Soud při jednání v souladu s § 52 s. ř. s. provedl k návrhu žalobce a) dokazování sdělením podstatného obsahu listin. Z rozhodnutí o přípustnosti stavby Odboru výstavby a územního plánování Okresního národního výboru v Litoměřicích ze dne 5. 10. 1972 plyne, že jako přípustná byla shledána stavba mechanizačního střediska ve Velemíně sestávajícího z administrativní budovy a sociálního zařízení, opravárenské dílny, skladu, kotelny, uhelné, garáže pro traktory, garáže pro nákladní automobil, mycí rampy, skladu nafty, komunikací a zpevněných ploch, zásobování vody je zajištěno napojením na stávající vrt s připojením nové čerpací stanice, přičemž stavba měla být zahájena v roce 1972 a dokončena v roce 1974. Dále soud z kolaudačního rozhodnutí Odboru výstavby a územního plánování Okresního národního výboru v Litoměřicích ze dne 13. 12. 1976 zjistil, že byl povolen trvalý provoz – užívání stavby mechanizačního střediska. Z potvrzení o existenci staveb Městského úřadu Lovosice, stavební úřad, ze dne 10. 9. 2002 vyplývá, že tento úřad na základě místního šetření a podle předloženého geometrického plánu, který byl přílohou tohoto potvrzení, potvrdil, že zemědělské stavby v areálu „ZD České středohoří“ v k. ú. Velemín slouží k následujícím účelům a byly postaveny před cca 30 lety; mezi těmito stavbami byla též stavba čerpací stanice pohonných hmot nacházející se na pozemku st. p. č. „X“. V tomto potvrzení je dále uvedeno, že vzhledem k tomu, že se v archivu stavebního úřadu k uvedeným stavbám nedochovaly žádné doklady, má se za to, že stavby byly řádně povoleny a zkolaudovány. Další dokazování soud neprováděl, neboť právní zástupci žalobců již při ústním jednání soudu na provedení dalších důkazů netrvali.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Posouzení věci soudem

(...) [24] Dále se pak soud zabýval stěžejní otázkou tohoto soudního řízení, kterou byla skutečnost, zda měla být předmětná čerpací stanice pohonných hmot postižena daňovou exekucí, tedy zda podléhala evidenci v katastru nemovitostí.

[25] Soud považuje před vypořádáním této otázky za nutné zdůraznit, že předmětem nyní posuzovaného řízení bylo vyloučení majetku z daňové exekuce. To je upraveno v § 179 daňového řádu, jehož odst. 1 stanoví: „*Po nařízení daňové exekuce správce daně na návrh osoby, které svědčí právo k majetku nepřipouštějící provedení exekuce nebo osoby, které je exekučním příkazem ukládána povinnost ohledně takového majetku, popřípadě z moci úřední, rozhodnutím vyloučí z daňové exekuce majetek, kterému svědčí právo nepřipouštějící provedení exekuce; příjemcem tohoto rozhodnutí je dlužník a další osoby, které podaly návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce.*“

[26] Soud dále upozorňuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se rozložení důkazního břemene v řízení o vyloučení majetku z daňové exekuce a na povinnosti správce daně v tomto řízení. Z ní je zásadní rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 1 Afs 394/2017-32, č. 689/2005 Sb. NSS. V jeho bodě 25 Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Osoba, která činí návrh dle § 179 daňového řádu, je v tomto návrhu povinna uvést tvrzení týkající se uplatňovaného práva k majetku, který je předmětem exekuce, a současně označit důkazy, které mají její tvrzení prokázat. Písemné důkazy k prokázání svých tvrzení je navrhovatel povinen doložit společně s návrhem. Na správci daně pak je, aby v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 8 odst. 1 daňového řádu) posoudil, zda předložené důkazy jsou s to prokázat tvrzení obsažená v návrhu (tedy to, že navrhovatel svědčí právo nepřipouštějící exekuci předmětného majetku). Zde je tedy možno městskému soudu přisvědčit, že břemeno tvrzení a břemeno důkazní stran prokázání práva nepřipouštějící exekuci skutečně tíží navrhovatele, nikoli správce daně. To ostatně odpovídá jak logice daňového řádu, tak občanského soudního řádu (a jeho části třetí, podle které se postupuje v případě excindačních žalob).*“ Na tento názor později Nejvyšší správní soud souhlasně odkázal také v bodě 39 rozsudku ze dne 30. 8. 2018, čj. 9 Afs 376/2017-87, kde k aplikaci § 179 daňového řádu dodal: „*Břemeno tvrzení i břemeno důkazní nese navrhovatel, jenž tvrdí, že mu svědčí vlastnické právo. Na správci daně pak je, aby v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 8 odst. 1 daňového řádu) posoudil, zda předložené důkazy jsou s to prokázat tvrzení obsažená v návrhu (tedy to, že navrhovatel svědčí právo nepřipouštějící exekuci majetku).*“ Tuto judikaturu je nutno doplnit o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2018, čj. 7 Afs 348/2018-32, z něhož byla vytvořena následující právní věta: „*V řízení o vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je na navrhovatel, aby věrohodnými a vzájemně si neodporujícími důkazy prokázal, že mu svědčí vlastnické právo k majetku, jehož vyloučení z daňové exekuce se domáhá. Hrozí-li, že navrhovatel neunes povinnost tvrzení a důkazní břemeno, má správce daně povinnost jej o této skutečnosti poučit a poskytnout mu příležitost svá tvrzení a důkazy doplnit (per analogiam § 118a a § 267 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 177 odst. 1 daňového řádu). Pokud však správce daně na základě volného hodnocení důkazů dospěje k závěru, že si předložené důkazy odporují či jsou jinak nedůvěryhodné, je namístě, aby návrh zamítl, nikoli aby navrhovatel předestřel své pochybnosti a dal mu další příležitost, aby tyto pochybnosti vyvrátil.*“

[27] Soud dále k námitce žalobce b) zdůrazňuje, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. platí, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Z uvedeného plyne, že rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 15 Af 39/2016-60, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2016 týkající se daně z příjmů právnických osob žalobce b) za zdaňovací období roku 2010, nemůže mít na skutkový a právní stav v této věci žádný vliv, neboť zmíněný rozsudek byl vydán až poté, co v nyní projednávané věci žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím.

[28] Daňové orgány založily svá rozhodnutí v této věci na tom, že daňový dlužník je dle údajů zapsaných v katastru nemovitostí v souladu se zásadou materiální publicity vlastníkem nemovité věci – dané čerpací stanice. Dále s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2009, čj. 8 Afs 19/2008-64, dospěly k závěru, že čerpací stanice byla trvale provozována a sloužila svému účelu, a má tak povahu nemovité věci, přičemž veškeré technologické zařízení a vybavení je její součástí.

[29] Soud k principu materiální publicity týkající se zapsání věcných práv do katastru nemovitostí nejprve uvádí, že v § 980 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který v žalobou napadeném rozhodnutí citoval žalovaný, je stanovena vyvratitelná domněnka správnosti údajů zapsaných ve veřejném seznamu, a tedy i v katastru nemovitostí. Žalovaný tedy nesprávně zaměnil výše popsanou vyvratitelnou domněnku za zásadu materiální publicity, která je upravena v § 984 odst. 1 téhož zákona. Podle tohoto ustanovení platí, že není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu v souladu se skutečným právním stavem, svědčí zapsaný stav ve prospěch osoby, která nabyla věcné právo za úplaty v dobré víře od osoby k tomu oprávněné podle zapsaného stavu. Dobrá víra

se posuzuje k době, kdy k právnímu jednání došlo; vzniká-li však věcné právo až zápisem do veřejného seznamu, pak k době podání návrhu na zápis. Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že zmiňovaná zásada sleduje ochranu dobré víry těch, kdo nabydou věcné právo v dobré víře a za úplatu od osoby oprávněné podle stavu zápisů ve veřejném seznamu takové právo zřídít. Z uvedeného je zřejmé, že takto upravená zásada materiální publicity se na daňové orgány provádějící daňovou exekuci prodejem nemovité věci nevztahuje, a nemohou jí proto argumentovat ve svých rozhodnutích. Pouze pro úplnost soud podotýká, že odkaz žalovaného na zásadu materiální publicity, která je upravena v § 8 odst. 1 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, je zcela nesprávný nejen z výše popsaného důvodu, nýbrž i proto, že veřejnými rejstříky právnických a fyzických osob se podle § 1 odst. 1 daného zákona rozumí pouze spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností; tuto úpravu tedy na zápisy údajů v katastru nemovitostí vůbec nelze použít.

[30] V projednávané věci tedy mohly daňové orgány toliko vycházet z vyvratitelné domněnky správnosti údajů zapsaných v katastru nemovitostí. Daňové orgány pak nijak nepochybyly, pokud vycházely z údajů evidovaných v katastru nemovitostí, z nichž zjistily, že evidovaným vlastníkem předmětné stavby čerpací stanice je daňový dlužník, tj. žalobce b). Je však třeba zdůraznit, že z uvedeně vyvratitelné domněnky lze vycházet pouze tehdy, pokud není prokázán opak. A právě rozpor údajů obsažených v katastru nemovitostí žalobci namítali. V této souvislosti žalobci tvrdili, že vlastníkem čerpací stanice včetně technologického zařízení je žalobce a), neboť čerpací stanice byla nesprávně zapsána v katastru nemovitostí.

[31] Jelikož v projednávané věci mělo dojít k převodu vlastnictví kupní smlouvou ze dne 17. 12. 2010, je třeba na otázku převodu vlastnického práva aplikovat v té době účinný zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „SOZ“). Na tomto místě považuje soud za nezbytné poukázat na judikaturu Nejvyššího soudu, která se týká převodu vlastnického práva k nemovitostem a od které zdejší soud nemá důvod se jakkoli odchýlit. V usnesení ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 29 Cdo 3376/2008, Nejvyšší soud konstatoval, že při převodu vlastnického práva k nemovitosti na základě smlouvy je třeba rozlišovat právní důvod nabytí vlastnického práva (*titulus adquirendi*) a právní způsob jeho nabytí (*modus adquirendi*). Kupní smlouva představuje tzv. *titulus adquirendi*. I když z takové smlouvy vznikají jejím účastníkům práva a povinnosti, k nabytí vlastnického práva kupujícím podle ní dochází až tehdy, naplní-li se stanovený právní důvod. Tím je v případě vlastnického práva k nemovitosti (zásadně) ve smyslu § 133 odst. 2 SOZ vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Závěr, podle něhož stavba, jež podléhá evidenci v katastru nemovitostí, je jako věc v právním smyslu způsobilým předmětem právních vztahů (a tudíž i vztahů vznikajících při smluvním převodu vlastnického práva), a to bez ohledu na to, zda v rozporu s právními předpisy není v tomto katastru evidována, Nejvyšší soud formuloval a odůvodnil např. v rozsudcích ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. 21 Cdo 736/2006 (uveřejněném v časopise Soudní judikatura číslo 6, ročník 2007, pod číslem 81), ze dne 5. 12. 2007, sp. zn. 29 Cdo 3700/2007 (uveřejněném v témže časopise, číslo 4, ročník 2008, pod číslem 41), nebo ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 29 Odo 1053/2006. V již zmíněném usnesení sp. zn. 29 Cdo 3376/2008 Nejvyšší soud dále zdůraznil, že okolnost, zda převáděná stavba podléhá zápisu do katastru nemovitostí, je – jak plyne i z výše označených rozhodnutí Nejvyššího soudu – významná z hlediska právního způsobu (*modu adquirendi*) nabytí vlastnického práva k takovéto stavbě. Vlastnické právo ke stavbě, jež podléhá zápisu do katastru nemovitostí, lze totiž v případě jeho převodu kupní smlouvou nabyt pouze vkladem do katastru nemovitostí (§ 133 odst. 2 SOZ), a to bez ohledu na okolnost, zda stavba v době uzavření kupní smlouvy je (či v rozporu s právními předpisy není) evidována v katastru nemovitostí. K těmto závěrům se Nejvyšší soud dále přihlásil též v usnesení ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. 29 Cdo 495/2013. V rozsudku ze dne 17. 6. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3107/2014, č. 28/2016 Sb. NS, Nejvyšší soud dále konstatoval následující: „*Jestliže ovšem nemovitost, která podle dosavadních právních předpisů nebyla předmětem evidence v katastru nemovitostí (z různých důvodů), přesto v tomto katastru zapsána byla, neměla (nemohla mít) tato okolnost vliv na dosah § 133 odst. 3 obč. zák., který stanovil, že převádí-li se na základě smlouvy nemovitá věc, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí, nabývá se vlastnictví okamžikem účinnosti smlouvy.*“

[32] Z uvedeného plyne, že s ohledem na tvrzení žalobců musela být daňovými orgány nejprve vyřešena otázka, zdali čerpací stanice měla být vůbec evidována v katastru nemovitostí. Pokud by totiž byla nesprávně evidována v katastru nemovitostí, mohlo k převodu vlastnického práva k čerpací stanici včetně technologického

zařízení – pokud by byla stavbou – dojít podle § 133 odst. 3 SOZ v okamžiku účinnosti kupní smlouvy mezi žalobcem a) a daňovým dlužníkem, nebo v případě, že by daná čerpací stanice byla souborem movitých věcí, mohlo by být vlastnické právo převedeno dle § 133 odst. 1 téhož zákona převzetím věci, nebylo-li právním předpisem či účastníky dohodnuto jinak. V obou zmíněných situacích by však skutečným vlastníkem čerpací stanice byl žalobce a), nikoli daňový dlužník, resp. žalobce b).

[33] Jak lze dovodit z listin provedených jako důkaz při ústním jednání soudu, ke vkladu předmětné čerpací stanice jako stavby bez č. p./č. e. do katastru nemovitostí došlo v roce 2002, a to na základě kolaudačního rozhodnutí Obecního národního výboru v Lovosicích ze dne 13. 12. 1976 a potvrzení o existenci staveb Městského úřadu Lovosice, stavebního úřadu, ze dne 10. 9. 2002, čj. 7492-1038/02. V projednávané věci je tedy třeba vycházet ze zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013, který v předmětné době určoval, které nemovitosti podléhají evidenci v katastru nemovitostí.

[34] Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona platilo, že v katastru se evidují

„a) pozemky v podobě parcel,

b) budovy spojené se zemí pevným základem, a to 1. budovy, kterým se přiděluje popisné nebo evidenční číslo, 2. budovy, kterým se popisné nebo evidenční číslo nepřiděluje a které nejsou příslušenstvím jiné stavby evidované na téže parcele,

c) byty a nebytové prostory vymezené jako jednotky podle zvláštního zákona v budovách (dále jen ‚byty a nebytové prostory‘),

d) rozestavěné budovy nebo byty a nebytové prostory, které budou podléhat evidenci podle odstavce 1 písm. b) nebo c), požádá-li o to vlastník nemovitosti (dále jen ‚vlastník‘) nebo jiná osoba oprávněná z práva, které se zapisuje do katastru, (dále jen ‚jiný oprávněný‘),

e) rozestavěné budovy nebo byty a nebytové prostory, které budou podléhat evidenci podle odstavce 1 písm. b) nebo c), v souvislosti se vznikem, změnou nebo zánikem věcného práva k nim,

f) stavby spojené se zemí pevným základem, o nichž to stanoví zvláštní předpis.“

[35] Z fotografií, jež jsou přílohou znaleckého posudku, který nechaly daňové orgány zpracovat pro účely stanovení obvyklé ceny, je naprosto zřejmé, že v případě předmětné čerpací stanice přichází v úvahu pouze to, že by se mohlo jednat o stavbu, o které to, že se eviduje v katastru nemovitostí, stanoví zvláštní právní předpis ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) katastrálního zákona. V daném případě se totiž nemůže jednat o budovu, kterou katastrální zákon definuje jako nadzemní stavbu, která je prostorově soustředěna a navenek uzavřena obvodovými stěnami a střešní konstrukcí [srov. § 27 písm. k) daného zákona]. U dotčené čerpací stanice se proto nedá hovořit o tom, že by šlo o pozemek, budovu, byt nebo nebytový prostor či o rozestavěnou budovu, byt nebo nebytový prostor. Soud dále zdůrazňuje, že žádný zvláštní právní předpis nestanovil, že čerpací stanice je stavbou, která se musí evidovat v katastru nemovitostí. I dle v současnosti účinného zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), platí, že čerpací stanice může být stavbou nebo pouze výrobkem plnicím funkci stavby (srov. § 5 tohoto zákona a důvodovou zprávu k zákonu č. 152/2017 Sb., bod 17). Rovněž zákon o pohonných hmotách, ve znění účinném do 5. 6. 2017, v § 5 odst. 1 přepokládal, že čerpací stanice může být stavbou, která splňuje požadavky stanovené zvláštními právními předpisy a českými technickými normami a její provoz byl povolen kolaudačním rozhodnutím podle stavebního zákona, nebo není stavbou a její provoz je povolen rozhodnutím podle odstavce 2 daného ustanovení.

[36] Soud shrnuje, že dotčená čerpací stanice, která je tvořena betonovou zpevněnou plochou, na které jsou umístěny dva samostatné nadzemní dvouplášťové zásobníky typu Bencalor, čtyři výdejní stojany, přičemž zásobníky včetně technologie čerpací stanice jsou zastřešeny otevřeným přístřeškem z ocelových svařovaných profilů, nebyla stavbou, která podléhala evidenci v katastru nemovitostí. Soud poznamenává, že na základě listin obsažených ve správním spisu a v soudním řízení provedených důkazů nebyl schopen postavit najisto, zda se v případě předmětné čerpací stanice jedná o stavbu (nemovitou věc), či o soubor movitých věcí, neboť k přesnému určení povahy dané čerpací stanice by bylo třeba vést další dokazování. Pro projednávanou věc však ani není podstatné,

zda se jednalo o stavbu (nemovitou věc), nebo fakticky o věc movitou, neboť tato skutečnost nijak neovlivňuje to, že došlo k převodu vlastnictví k dané čerpací stanici z daňového dlužníka na žalobce a). V případě toho, že by se jednalo o nemovitost, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí, by došlo k převodu vlastnictví účinností smlouvy (§ 133 odst. 3 SOZ), a v situaci, kdy by se jednalo o movitou věc, přešlo by vlastnictví zaplacením dohodnuté kupní ceny, jak určovala kupní smlouva ze dne 17. 12. 2010 (§ 133 odst. 1 SOZ). V každém případě žalobce a) nabyl vlastnictví čerpací stanice včetně všech součástí dne 17. 12. 2010, kdy došlo k účinnosti smlouvy i zaplacení kupní ceny.

[37] Soud si je vědom toho, že daňové orgány měly v daném řízení ztíženou situaci tím, že žalobce a) v daňovém řízení nedoložil – na rozdíl od soudního řízení – rozhodnutí Odboru výstavby a územního plánování Okresního národního výboru v Litoměřicích ze dne 13. 12. 1976 a potvrzení o existenci staveb Městského úřadu Lovosice, stavebního úřadu, ze dne 10. 9. 2002. Soud dále konstatuje, že na daňové orgány mohla přinejmenším matoucím dojmem působit skutečnost, že daňový dlužník přes svá současná tvrzení o nesprávnosti zápisu čerpací stanice do katastru nemovitostí podal daňové přiznání k dani z nemovitosti nejen za rok 2008, ale i za rok 2013, ačkoliv čerpací stanici jako soubor movitých věcí již na konci roku 2010 převedl na žalobce a). To však nic nemění na tom, že daňové orgány měly s ohledem na námitky žalobců zkoumat, zda předmětná čerpací stanice byla evidována správně jako tzv. jiná stavba v katastru nemovitostí, a nespolehat pouze na údaje zapsané v katastru nemovitostí, a to právě s ohledem na skutečnost, že v případě zápisu v katastru nemovitostí jde o vyvratitelnou domněnku a byly vzneseny námitky obsahující tvrzení směřující k vyvrácení pravdivosti zápisu v katastru nemovitostí.

[38] Pokud jde o poukaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 19/2008-64, je třeba zdůraznit, že jeho závěry nelze v projednávané věci použít. V případě projednávaném Nejvyšším správním soudem bylo nepochybné, že došlo k prodeji stavební parcely, na níž byla postavena stavba čerpací stanice, která měla přidělené číslo popisné, a nebylo tak pochyb o tom, že se jednalo o nemovitost, která podléhala evidenci v katastru nemovitostí. V této věci je však skutkový i právní stav, jak je výše popsáno, odlišný, a proto se závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 19/2008-64, které zdejší soud jinak některak nepochybně, neuplatní.

[39] Soud uzavírá, že daňové orgány dospěly k nesprávnému závěru, že předmětná čerpací stanice je ve vlastnictví daňového dlužníka, resp. žalobce b), neboť ten je zapsán v katastru nemovitostí jako vlastník této stavby, ačkoliv skutečným vlastníkem čerpací stanice včetně technologického zařízení je žalobce a). Tím, že daňové orgány nevyloučily z daňové exekuce dotčenou čerpací stanici, výrazně zasáhly do vlastnického práva žalobce a) chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod, ba dokonce toto právo žalobci a) odňaly. Z tohoto důvodu je rozhodnutí žalovaného nezákonné.

[40] Soud s ohledem na výše uvedené shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.

Daňové řízení: zahrnutí úroku z prodlení do výkazu nedoplatků

k § 176 odst. 1 písm. a) a k § 252 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 267/2014 Sb.

Úrok z prodlení dle § 252 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, lze zahrnout do výkazu nedoplatků ve smyslu § 176 odst. 1 písm. a) daňového řádu, je-li splatný (splatnost úroku z prodlení je určující pro jeho předpis do evidence daní – na osobní daňový účet daňového subjektu). Vykonatelnosti výkazu nedoplatků není na újmu, že do výkazu zahrnutý splatný úrok z prodlení nebyl sdělen daňovému subjektu platebním výměrem dle § 252 odst. 6 daňového řádu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2019, čj. 45 Af/30/2016-52)

Prejudikatura: č. 2299/2008 Sb. NSS, č. 3455/2016 Sb. NSS, č. 3825/2019 Sb. NSS; č. 11/2003 Sb. NS

Věc: Společnost s ručením omezeným Battex proti Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj o námitce proti exekučnímu příkazu.

Žalovaný vydal 3 platební výměry, kterými stanovil k přímé úhradě daň z příjmů právnických osob ve výši 274 566 Kč (zdaňovací období 2011), 304 496 Kč (zdaňovací období 2012) a 182 112 Kč (zdaňovací období 2013). Všechny takto určené částky byly splatné do 15 dnů od právní moci daného platebního výměru. Platební výměry byly doručeny dne 23. 7. 2015 žalobkyni a dne 7. 3. 2016 jejímu zástupci. Odvolání proti všem výše uvedeným platebním výměrům byla zamítnuta a platební výměry potvrzeny rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství ze dne 23. 6. 2016, které nabylo právní moci dne 24. 6. 2016.

Rozhodnutím o posečkání úhrady daně ze dne 11. 11. 2015 žalovaný povolil rozložení úhrady daně vyměřené na základě platebních výměrů do splátek (poslední splátka je splatná dnem, kdy platební výměry nabudou právní moci). Rozhodnutím o posečkání úhrady daně ze dne 11. 11. 2015 žalovaný povolil posečkání úhrady daně vyměřené na základě platebního výměru stanovujícího daň za zdaňovací období 2011 do dne nabytí právní moci platebního výměru. Dne 29. 7. 2016 žalovaný rozhodl, že obě uvedená rozhodnutí pozbyla účinnosti dne 24. 6. 2016, neboť žalobkyně nedodržela stanovené podmínky (platební výměry na daň z příjmů nabyly právní moci dne 24. 6. 2016 a jimi stanovené daňové povinnosti nebyly v tento den uhrazeny). Proti rozhodnutím o pozbytí účinnosti rozhodnutí o posečkání úhrady daně podala žalobkyně odvolání.

Ke dni 3. 8. 2016 sestavil žalovaný výkaz nedoplatků, podle něhož dosahují daňové nedoplatky celkové výše 996 450,82 Kč. Nedoplatek byl vykázán na základě platebních výměrů a dále jako úrok z prodlení z daňových povinností stanovených platebními výměry (není však uvedeno, za jaké období je úrok z prodlení předepsán).

Platebními výměry na úrok z prodlení ze dne 5. 8. 2016 žalovaný vyrozuměl žalobkyni o předpisu úroku z prodlení úhrady daňových povinností; platební výměry na úrok z prodlení byly žalobkyni doručeny dne 5. 8. 2016. Žalobkyně proti platebním výměrům na úrok z prodlení podala odvolání.

Žalovaný vydal dne 5. 8. 2016 exekuční příkaz na přikázání pohledávky z účtu žalobkyně, a to k vymození nedoplatku ve výši 608 655 Kč včetně příslušejícího úroku z prodlení ke dni 3. 8. 2016 ve výši 387 795,82 Kč a exekučních nákladů ve výši 19 928 Kč, jakož i úroku z prodlení z částky 608 655 Kč od 4. 8. 2016 do zaplacení dle roční výše repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 14 procentních bodů platné pro první den příslušného kalendářního pololetí. Vymáhaná částka vycházela z výkazu nedoplatků sestaveného ke dni 3. 8. 2016. Exekuční příkaz byl žalobkyni doručen do datové schránky dne 8. 8. 2016.

Žalobkyně podala proti exekučnímu příkazu námitky, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný v odůvodnění k námitce žalobkyně uvedl, že ke dni 3. 8. 2016 byl sestaven výkaz nedoplatků, který eviduje jak nedoplatky na dani z příjmů právnických osob vybírané srážkou dle zvláštní sazby splatné 11. 7. 2016, tak nedoplatky na příslušném úroku z prodlení celkem ve výši 996 450,82 Kč. Výkaz nedoplatků potvrzuje vykonatelnost nedoplatků v něm uvedených, a je proto exekučním titulem podle § 176 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Podkladem výkazu nedoplatků byly platební výměry, které nabyly právní moci dne 24. 6. 2016 a vykonatelnými se staly dne 12. 7. 2016. Nedoplatek na úroku z prodlení byl na osobní daňový účet žalobkyně předepsán ke dni sestavení výkazu nedoplatků v souladu s § 252 daňového řádu. Exekuční příkaz byl tedy vydán zcela oprávněně. Jde-li o úroky z prodlení, ty vznikají ze zákona, správce daně je nevyměřuje, ale pouze sděluje, platební výměry na úrok z prodlení nemají konstitutivní charakter, nařízení exekuce proto nebrání, že byly vydány současně s exekučním příkazem. Pro nařízení exekuce nemá význam ani žalobkyní podané odvolání proti rozhodnutím o pozbytí účinnosti rozhodnutí o povolení posečkání, neboť rozhodnutí o povolení posečkání pozbyla účinnosti dne 24. 6. 2016, kdy došlo k porušení podmínek, za kterých bylo posečkání úhrady daně povoleno (§ 157 odst. 5 daňového řádu). Žalovaný rovněž poukázal na to, že daňová exekuce, k níž v dané věci přistoupil, je z hlediska šetření práv daňového subjektu (žalobkyně) méně zatěžující než vymáhání prostřednictvím soudního exekutora.

Rozhodnutím ze dne 9. 8. 2016 žalovaný exekuci vedenou proti žalobkyni zastavil.

Žalobkyně se následně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí o zamítnutí námítky. Současně se žalobkyně podle části třetí hlavy druhé dílu třetího soudního řádu správního domáhala určení, že vydání exekučního příkazu bylo nezákonným zásahem do práv žalobkyně.

Žalobkyně v žalobě namítla, že exekuční příkaz nesplňuje náležitosti stanovené § 178 daňového řádu, neboť nespécifikuje, o jaký nedoplatek (na jaké dani) se jedná, ani jakým platebním výměrem byl stanoven, kdy se stal pravomocným a od kdy je vykonatelným. Výše nedoplatku na úrok z prodlení nebyla žalobkyni oznámena, neboť výkaz nedoplatků nebyl nikdy žalobkyni účinně doručen. Žalobkyně namítala, že jí nebyly do doby vydání exekučního příkazu sděleny, resp. účinně oznámeny, úroky z prodlení, neboť platební výměry na úroky z prodlení byly vydány současně s exekučním příkazem a namísto zástupci žalobkyně byly doručovány přímo žalobkyni.

Dále žalobkyně namítala, že úroky z prodlení byly navíc nesprávně stanoveny a předepsány, žalobkyně se proti platebním výměrům, jimiž byly předepsány, odvolala. Platební výměry na úrok z prodlení tak nemohly být účinné, a tudíž ani vykonatelné, nemohl proto podle nich být sestaven výkaz nedoplatků, na který žalovaný odkazuje v exekučním příkazu.

Krajský soud žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

Z odůvodnění:

[18] Žalobkyně předně namítla nezákonnost exekučního příkazu spočívající v absenci specifikace nedoplatku na dani. Podle § 178 odst. 2 daňového řádu obsahuje výrok exekučního příkazu kromě náležitosti podle § 102 odst. 1 způsob provedení daňové exekuce, výši nedoplatku, pro který je exekuce nařizována, výši exekučních nákladů podle § 183 odst. 1 a 2 a odkaz na exekuční titul. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2018, čj. 4 Afs 224/2017-60, shledal, že smyslem označení exekučního titulu v exekučním příkazu je identifikace nedoplatku, pro který je exekuce nařizována. Označení exekučního titulu tedy musí být pro daňový subjekt srozumitelné. V posuzovaném případě byl exekuční titul (výkaz nedoplatků) v exekučním příkazu označen číslem jednacím (čj. 3667293/16/2110-00540-203941) a datem sestavení (3. 8. 2016). Žalovaný v exekučním příkazu rovněž označil platební výměry, jimiž byla daň stanovena, včetně výše jednotlivých nedoplatků na dani a na úrok z prodlení souvisejícím s příslušnou daní, uvedl, kdy byly platební výměry na daň vydány a kdy se daně staly splatnými. Námítka není důvodná.

[19] Exekučním titulem v posuzované věci byl výkaz nedoplatků podle § 176 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Výkaz nedoplatků je ze své povahy specifickým exekučním titulem, není rozhodnutím, ale listinou sestavenou správcem daně na základě údajů evidence daní. Je vnitřním dokladem správce daně, proti němuž nejsou přípustné opravné prostředky. Výkaz nedoplatků se nikomu nedoručuje, smyslem jeho existence je sumarizace nedoplatků a jejich předání k vymáhání. Jde standardně o interní doklad mezi vyměřovací a vymáhacím oddělením, resp. mezi vyměřovací a vymáhací fází daňového řízení; jedná se o tzv. jiný materiální úkon správce daně, v němž se prolínají znaky organizační, technické a pomocné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 Ans 6/2007-101). Podle exekuční judikatury Nejvyššího soudu (viz např. usnesení ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 20 Cdo 1204/2006, č. 11/2003 Sb. NS) je výkaz nedoplatků vykonatelný tehdy, jsou-li vykonatelné všechny položky v něm uvedené, tzn., jsou-li vykonatelná všechna rozhodnutí, která byla podkladem pro zanesení příslušných částek do evidence daní, a splatné všechny částky, do této evidence zanesené přímo na základě zákona (splatné částky záloh na daň). Současná právní úprava výkazu nedoplatků se v tomto ohledu zásadně neliší od předchozí (§ 73 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), uvedené judikaturní závěry proto lze aplikovat i nadále. Žalovaný tedy nepochybil, pokud výkaz nedoplatků žalobkyni nedoručoval.

[20] Soud se dále zabýval námítkou žalobkyně ohledně neoznámení platebních výměrů na úrok z prodlení žalovaným. Soud přisvědčil tvrzení žalovaného, že úrok z prodlení vzniká ze zákona, neuhradí-li daňový subjekt daň nejpozději ke dni její splatnosti, a že platební výměry, jimiž správce daně daňový subjekt vyzoomává o úrok z prodlení, jsou toliko deklaratorního charakteru. Ostatně v tomto ohledu se úrok z prodlení jakožto příslušenství daně nijak neliší od daně samotné, neboť rovněž ta vzniká v okamžiku splnění všech hmotněprávních podmínek pro vznik daně a platební výměr výši daně toliko deklaruje. Úprava institutu deklaratorního platebního výměru vyjadřuje, že ačkoliv je platební povinnost založena přímo zákonem, účinky vůči povinnému nastávají

teprve okamžikem řádného oznámení platebního výměru daňovému subjektu (popř. fikci doručení platebního výměru dle § 140 odst. 1 a 2 daňového řádu). To platí pro vlastní daňovou povinnost, jinak je tomu u úroku z prodlení, neboť ten se předepisuje do evidence daní přímo (k tomu viz níže).

[21] Soud k tomu uvádí, že ačkoliv povinnost uhradit úrok z prodlení vzniká přímo ze zákona, nelze bez dalšího přikročit k jejímu přímému vymáhání. Předpokladem nařízení exekuce je existence exekučního titulu, který musí splňovat požadavek materiální i formální vykonatelnosti. Takovým exekučním titulem je rozhodnutí, kterým je stanoveno peněžité plnění (platební výměr). Sdělení výše úroku z prodlení daňovému subjektu prostřednictvím platebního výměru dle § 252 odst. 6 daňového řádu je tedy základním předpokladem pro to, aby bylo možné vést k vymožení nedoplatku na úroku z prodlení exekuci. Současně jde o procesní prostředek, jímž se daňovému subjektu otevírá cesta ke zpochybnění výše úroku z prodlení (námitky týkající se délky prodlení, výše nedoplatku, z něhož se úrok počítá, sazby úroku), a to prostřednictvím odvolání proti platebnímu výměru, resp. posléze žaloby. Platební výměr může vydat správce daně kdykoliv, vyžaduje-li to stav osobního daňového účtu daňového subjektu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, čj. 8 Afs 38/2008-57, č. 2299/2008 Sb. NSS, konstatoval, že „[p]osouzení, zda stav účtu daňového dlužníka vyžaduje, aby bylo daňovému dlužníku sděleno penále (§ 63 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), spadá do sféry správního uvážení správce daně“. Tento závěr lze aplikovat též na stávající úpravu vyznamenání o předpisu úroku z prodlení, to znamená, že posouzení, zda stav osobního účtu daňového subjektu vyžaduje, aby byl daňový subjekt vyznamenán o předpisu úroku z prodlení, je věcí správního uvážení správce daně.

[22] Daňový řád nicméně předpokládá, že vedle vykonatelného rozhodnutí, jímž je stanoveno peněžité plnění, je exekučním titulem i výkaz nedoplatků sestavený z údajů evidence daní. Výkaz nedoplatků je vykonatelný tehdy, jsou-li vykonatelná všechna rozhodnutí, která byla podkladem pro zanesení příslušných částek do evidence daní, a splatné všechny částky do této evidence zanesené přímo na základě zákona. Je tedy zřejmé, že je třeba rozlišovat dvě skupiny daňových povinností v závislosti na tom, zda se zanášejí do evidence daní na základě rozhodnutí (v takovém případě je třeba posuzovat vykonatelnost rozhodnutí), nebo zda se do ní zanášejí přímo ze zákona, aniž by musely být podepřeny vykonatelným rozhodnutím (v takovém případě se posuzuje, zda je daňová povinnost splatná). Podle § 139 odst. 2 a § 143 odst. 2 daňového řádu se vyměřená (resp. doměřená) daň předepíše do evidence daní na základě rozhodnutí o vyměření (resp. doměření) daně. Úrok z prodlení se podle § 252 odst. 3 daňového řádu předepisuje na osobní daňový účet do desátého dne po skončení měsíce následujícího po měsíci, ve kterém uplynul den jeho splatnosti (dříve se úrok z prodlení předepisuje na osobní daňový účet, je-li předmětem exekuce). Úrok z prodlení se přitom stává splatným každým dnem, v němž jsou splněny podmínky stanovené zákonem pro jeho vznik. Z toho plyne, že úrok z prodlení se předepisuje do evidence daní každý měsíc zpětně za předchozí měsíc, a to přímo na základě zákona, nikoliv na základě rozhodnutí o stanovení výše úroku z prodlení. Prostřednictvím platebního výměru se daňový subjekt vyznamenává dle § 252 odst. 6 daňového řádu o úroku z prodlení, který již byl předepsán na osobní daňový účet daňového subjektu. Funkcí platebního výměru je tedy vyznamenat daňový subjekt o již předepsaném úroku z prodlení, nikoliv být podkladem pro předpis úroku z prodlení na osobní daňový účet.

[23] Výkaz nedoplatků je institut, který umožňuje, aby byla na jeho základě nařízena daňová exekuce úroku z prodlení, aniž by existence povinnosti uhradit úrok z prodlení a jeho výše byla osvědčena deklaratorním rozhodnutím správce daně dle § 252 odst. 6 daňového řádu. Výkaz nedoplatků je vykonatelný tehdy, jestliže je úrok z prodlení předepsán do evidence daní splatný. Výše uvedené neznamená, že by byl daňový subjekt zbaven procesní obrany proti existenci a výši úroku z prodlení. Výkaz nedoplatků sice nelze přímo napadnout, ovšem ve vztahu k nedoplatkům, které nejsou osvědčeny vykonatelným rozhodnutím, lze přezkoumat věcnou správnost výkazu v rámci přezkumu exekučního příkazu, jenž byl vydán na základě výkazu nedoplatků (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, čj. 9 Afs 52/2015-59, č. 3455/2016 Sb. NSS, a ze dne 15. 11. 2018, čj. 5 Afs 342/2017-40, č. 3825/2019 Sb. NSS).

[24] Soud uzavírá, že podmínkou vykonatelnosti výkazu nedoplatků, který zahrnuje do evidence daní předepsaný splatný úrok z prodlení, není, aby výše úroku z prodlení byla daňovému subjektu sdělena platebním výměrem dle § 252 odst. 6 daňového řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, čj. 7 Afs 37/2018-51, bod 43). Žalovaný tedy nepochybil, jestliže vydal na základě vykonatelného výkazu nedoplatků

exekuční příkaz k vymození mj. úroku z prodlení, jenž byl předepsán na osobní daňový účet žalobkyně a převzat do výkazu nedoplatků, aniž byla žalobkyně vyrozuměna o úroku z prodlení platebním výměrem. Žalobní bod je nedůvodný.

[25] Vzhledem k tomu, že exekučním titulem v dané věci je výkaz nedoplatků, nezabýval se soud žalobním bodem, jímž žalobkyně zpochybnila řádnost doručení platebních výměrů, kterými byla žalobkyni sdělována výše úroků z prodlení a které byly vydány společně s exekučním příkazem. Zahrnutí úroků z prodlení do výkazu nedoplatků je zcela nezávislé na tom, zda byla žalobkyně vyrozuměna platebním výměrem o výši úroků z prodlení, tím méně pak na tom, zda jí byly platební výměry vydané až po sestavení výkazu nedoplatků řádně doručeny. Nedůvodná je též námitka, že platební výměry, jimiž byla žalobkyni sdělena výše úroků z prodlení, nebyly s ohledem na podané odvolání účinné. Soud již výše uvedl, že úroky z prodlení byly zahrnuty do výkazu nedoplatků na základě toho, že byly dle § 252 odst. 3 daňového řádu předepsány na osobní daňový účet žalobkyně (tedy do evidence daní). Pro posouzení vykonatelnosti výkazu nedoplatků v části týkající se úroků z prodlení je určující toliko to, zda úroky z prodlení zahrnuté do výkazu jsou splatné. Je naopak zcela bez významu, zda byla „účinné“ o jejich výši vyrozuměna žalobkyně prostřednictvím platebního výměru. Je nerozhodné, že exekuční příkaz byl vydán dříve, než bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně podaných proti platebním výměrům ve věci úroků z prodlení. Své výhrady vůči existenci úroků z prodlení a jejich výši měla žalobkyně uplatnit v námitce proti exekučnímu příkazu a navazující žalobě proti rozhodnutí o námitce (to ovšem žalobkyně neučinila), resp. v žalobě proti exekučnímu příkazu.

(...)

3900

Daň z přidané hodnoty: lhůta k uplatnění opravy výše daně

k § 42 odst. 3 a 5 a § 73 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pro zdaňovací období roku 2014

k § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pro zdaňovací období roku 2014

I. Oprava základu daně a daně je samostatným zdanitelným plněním (§ 42 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). Přestože se váže vždy k již v minulosti uskutečněnému zdanitelnému plnění, uplatňuje ji daňový subjekt vždy samostatně v řádném (nikoli dodatečném) daňovém přiznání, a to nezávisle na původním zdanitelném plnění. K podání daňového přiznání, v němž je oprava uplatněna, je daňový subjekt omezen pouze lhůtou stanovenou v § 148 odst. 1 daňového řádu. Tato lhůta náleží i správci daně k vyměření daně (zde: uplatní se standardní časové pravidlo pro uplatnění nároku na odpočet daně dle § 73 zákona o dani z přidané hodnoty).

II. Povinnost podat daňové přiznání ve lhůtě stanovené v § 42 odst. 5 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění do 31. 3. 2019 ze zákona nelze dovodit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2019, čj. 5 AfS 182/2018-37)

Věc: Veřejná obchodní společnost Horizont ISPL proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vyměření daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 26. 1. 2015 řádné daňové přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2014, ve kterém vykázala nadměrný odpočet ve výši 3 657 883 Kč; v příloze doložila opravný daňový doklad ve výši základu daně 18 289 416 Kč a DPH ve výši 3 657 883 Kč. Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, územní pracoviště Ostrava I (dále jen „správce daně“) zahájil dne 23. 2. 2015 daňovou kontrolu daně z přidané hodnoty za uvedené zdaňovací období, v jejímž průběhu bylo zjištěno, že žalobkyně provedla opravu dle § 42 zákona o dani z přidané hodnoty, a to na základě opravného daňového dokladu vystaveného dne 7. 12. 2011,

kteřý byl žalobkyní vystaven z důvodu poskytnutí množstevní slevy k odběrům pohonných hmot dodaných obchodní společností PRIME INVEST, s. r. o., v listopadu 2011 (dále jen „opravný daňový doklad“). Správce daně ukončil daňovou kontrolu s tím, že žalobkyně nedodržela lhůtu k uplatnění opravy základu daně a opravy výše daně stanovenou v § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty, a 21. 10. 2015 vydal platební výměr, kterým byla společnosti I.P.-95, s. r. o., jejímž insolvenčním správcem je žalobkyně, vyměřena daň za období prosinec 2014 ve výši 0.

Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 1. 2016; toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Předmětem sporu mezi žalobkyní a správcem daně, potažmo žalovaným, byla interpretace § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty (ve znění do 31. 3. 2019), konkrétně zda žalobkyně oprávněně uplatnila v daňovém přiznání opravný doklad ve stanovené lhůtě.

V žalobě žalobkyně poukazovala na znění § 42 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty, který stanoví lhůtu k podání opravného daňového dokladu do 15 dnů ode dne zjištění skutečností rozhodných pro provedení opravy; při poskytnutí slevy za listopad 2011 je zřejmé, že opravný daňový doklad mohl být vystaven nejdříve ve prosinci 2011. Žalobkyně tvrdila, že správní orgány obou stupňů nesprávně vnímají pojem „oprava základu daně a výše daně“ a možnost uplatnění takového dokladu. Podle žalobkyně je uvedeným pojmem myšleno skutečné vystavení opravného daňového dokladu; podle § 42 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty je oprava základu daně a výše daně samostatným zdanitelným plněním a plátce daně nemůže být omezen ve svém právu vyplývajícím z § 42 odst. 1 zákona lhůtou stanovenou § 148 odst. 1 daňového řádu, tj. 3 roky. Pokud je oprava základu daně samostatným zdanitelným plněním, je možné ji uvést v daňovém přiznání za jiné zdaňovací období a žalobkyně je limitována pouze § 148 odst. 1 daňového řádu. V tomto případě by lhůta uplynula až v prosinci 2014.

Krajský soud žalobním námitkám žalobkyně nepřisvědčil a žalobu rozsudkem ze dne 9. 4. 2018, čj. 22 Af 18/2016-29, zamítl. Konstatoval, že na posuzovanou věc v plném rozsahu dopadá režim § 42 zákona o dani z přidané hodnoty; toto zákonné ustanovení představuje speciální právní úpravu vztahující se právě k opravě základu daně a opravě výše daně. Na posuzovanou věc proto nelze uplatnit § 148 daňového řádu, jak mylně argumentovala žalobkyně v žalobě a následně i u ústního jednání před krajským soudem. Tvzení žalobkyně, že lhůtu pro uplatnění opravného daňového dokladu je třeba počítat od měsíce, resp. ode dne doručení opravného daňového dokladu příjemci, takže při doručení dobropisu příjemci dne 20. 12. 2011 by lhůta běžela do prosince 2014, nemá dle krajského soudu oporu v zákoně, neboť § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty výslovně stanoví, že lhůta pro opravu základu daně a výše daně se odvíjí od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění; k tomu prokazatelně došlo v listopadu 2011; prekluzivní lhůta 3 let proto uplynula v listopadu 2014

V kasační stížnosti žalobkyně („stěžovatelka“) namítala nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatelka měla za to, že došlo k nesprávnému výkladu § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty, dle kterého „opravu základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění, nebo došlo k přijetí úplaty, pokud se zdanitelné plnění ještě neuskutečnilo“. Z uvedeného plyne, že je nutno uskutečnit opravu původního základu daně prostřednictvím vydaného dobropisu ve tříleté lhůtě, přičemž oprava základu daně a výše daně dle § 42 zákona o DPH je samostatným zdanitelným plněním, které je možno uplatnit v nové tříleté lhůtě. (Bárta, J. *Zákon o dani z přidané hodnoty s komentářem*. 3., rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 202.) V případě stěžovatelky oprava základu a výše daně byla provedena do 1 měsíce od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň, a to daňovým dobropisem – opravným daňovým dokladem, daňový dobropis byl vystaven dne 7. 12. 2011 a byl doručen společnosti Prime Invest, tedy byl naplněn předpoklad stanovený v § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty. O lhůtě pro uplatnění tohoto dobropisu pro odpočet daně v daňovém přiznání zákon v § 42 nehovoří.

Dle stěžovatelky daňový dobropis – oprava základu a výše daně - je samostatným zdanitelným plněním, na kterou lze aplikovat znění § 73 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty, dle kterého nárok na odpočet daně nelze uplatnit po uplynutí lhůty, která činí 3 roky. Lhůta pro uplatnění nároku na odpočet daně počne běžet prvním dnem měsíce následujícího po zdaňovacím období, ve kterém nárok na odpočet daně vznikl. Protože

jiný výklad zákon nenabízí, když výkladově nejbliže k uplatnění vystavenému dobropisu je nárok na odpočet daně dle § 73 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty, tedy pokud samostatně zdanitelné plnění vzniklo doručením 7. 12. 2011, měl příjemce plnění odvést daň v přiznání za prosinec 2011, lze tento dobropis logicky uplatnit v 3leté lhůtě, tj. nejdříve v daňovém přiznání za prosince 2011, nejspozději v daňovém přiznání za prosinec 2014, tj. ke dni 25. 1. 2015, což stěžovatelka učinila.

Stěžovatelka poukazovala na to, že stejný výklad připoustí i Generální finanční ředitelství (dále jen „GFŘ“) a odkázala na zápis z koordinačního výboru č. 44 ze dne 22. 3. 2017, z něhož vyplývá, že se v zásadě nabízejí dvě možnosti pro počítání lhůty: a) v tříleté lhůtě musí nastat rozhodné skutečnosti pro opravu základu daně a výše, nebo b) plátce musí v této lhůtě provést i úkony, kterými by vykázané hodnoty opravil.

Žalovaný, co se týče namítaného nesprávného výkladu § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty (ve znění účinném v rozhodném období), setrval na svém právním názoru, že v daném případě nedošlo k dodržení zákonné lhůty a výklad předložený stěžovatelkou ohledně jím vykonstruované „*nové tříleté lhůty*“ považuje za chybný, neboť nic takového z dotčeného ustanovení nevyplývá; neztotožnil se tedy s názorem stěžovatelky, že v zákonné tříleté lhůtě je nutno toliko vydat opravný daňový doklad, nikoliv jej také uplatnit prostřednictvím podání daňového přiznání, když pro tento závěr nesvědčí jazykový ani teleologický výklad dané právní normy. Dle žalovaného § 42 odst. 4 zákona o dani z přidané hodnoty jednoznačně uvádí, že opravu základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění, přičemž pro uplatnění této opravy vyvstává nutnost vyjádřit ji ve vztahu ke správci daně prostřednictvím daňového tvrzení. Počátek běhu lhůty je pak navázán na zdaňovací období, v němž vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného plnění. V daném případě byl tímto zdaňovacím obdobím měsíc listopad roku 2011. Toto zdaňovací období tudíž skončilo dne 30. 11. 2011; tříletá lhůta dle § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty uplynula dne 30. 11. 2014. V této lhůtě tak měla stěžovatelka uplatnit svůj nárok na opravu základu daně a opravu výše daně. Žalovaný dále shodně s krajským soudem poukazoval na to, že opravný daňový doklad je pouze předpokladem pro uplatnění opravy základu daně a opravy výše daně. Z podstaty věci je oprava základu daně a oprava výše daně úkonem daňového poplatníka směřujícím vůči správci daně, jemuž předchází vydání opravného daňového dokladu. Jelikož vydání opravného daňového dokladu má dopad na základ daně a výši daně a provádí se dodatečně po podání řádného daňového přiznání podaného v souvislosti s původním zdanitelným plněním, je nutné tak učinit daňovým přiznáním, které z logiky věci musí směřovat opět vůči správci daně. Jeho podání je pak časově limitováno § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty.

Žalovaný se nedomníval, že by z odkazovaného stanoviska GFŘ nutně vyplývalo připuštění výkladu zastávaného stěžovatelkou; pouze se v něm připouští, že požadavek vykázaní opravy základu daně a výše daně v daňovém přiznání také ve tříleté lhůtě není v zákoně o dani z přidané hodnoty přímo uveden, nicméně z předchozího textu jasně vyplývá, jaká je aplikační praxe, tzn., k uplatnění opravy prostřednictvím daňového přiznání musí dojít v tříleté lhůtě dle § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty. Navíc, samo GFŘ následně uvedlo, že jakákoliv jiná aplikační praxe uvedeného zákonného ustanovení, která by povinnost vykázaní opravy základu daně a výše daně v daňovém přiznání nezahrnovala, by mohla vést ke zneužití zákona a k případným daňovým únikům. Stěžovatelka ve své replice odkázala na čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého „*každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ Zákon je v této otázce nejasný, na tom se shodlo se stěžovatelkou i GFŘ, které připustilo možnost dvojího výkladu zmíněné problematiky. Nelze vykládat zákon ku prospěchu slabší strany, kterou zde je daňový subjekt.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[15] V projednávané věci je sporný výklad § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty (ve znění do 31. 3. 2019), podle kterého: „*Opravu základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění, nebo došlo k přijetí úplaty, pokud se zdanitelné plnění ještě neuskutečnilo.*“

[16] Zatímco stěžovatelka tvrdí, že z uvedeného ustanovení plyne pouze to, že opravu původního základu daně je nutno provést ve tříleté lhůtě prostřednictvím vydaného dobropisu (tedy vystavit opravný doklad), žalovaný různými interpretačními metodami dospěl k názoru, že v této tříleté lhůtě musí být rovněž podáno daňové přiznání opravu obsahující (tedy fakticky opravný doklad „daňově“ uplatnit). Mezi stranami je v základu veden spor, zda bylo daňové přiznání dne 26. 1. 2015, kterým byla oprava daně jako samostatného plnění tvrzena, podáno včas. Žalovaný tedy netvrdí, že stěžovatelka nemá hmotněprávní nárok na vrácení daně, ale pouze to, že již daň nelze vyměřit z důvodu uplynutí lhůty pro uplatnění nároku.

[17] Nejvyšší správní soud interpretaci žalovaného nesdílí. Smyslem opravy základu daně a výše daně je „napravit“ původní fakturaci; § 42 zákona o dani z přidané hodnoty v odst. 5 stanovil, kdy je tuto opravu plátce povinen provést, do kdy je povinen vystavit a doručit opravný daňový doklad. Nestanovil však již, dokdy je povinen tento opravný doklad uplatnit v daňovém přiznání, resp. do kdy je povinen toto přiznání podat.

[18] Sporné ustanovení zákona (ve znění do 31. 3. 2019) výslovně stanovilo pouze lhůtu pro faktické provedení opravy základu a výše daně (vystavení daňového dobropisu); tuto nelze zaměňovat s lhůtou pro podání daňového přiznání. Vystavení dokladu je pouze podkladem pro tvrzení, která je povinen plátce uvést v daňovém přiznání; pouze na základě podaného daňového přiznání poté správce stanoví (vyměří) daň.

[19] Opravou je myšleno interní zaúčtování v evidenci plátce (a doručení dokladu protistraně), žádný jiný logický výklad, kterým by bylo možno dospět k závěru, že opravou se rozumí současně i uplatnění dokladu v daňovém přiznání, jak tvrdí žalovaný a potažmo krajský soud, Nejvyšší správní soud nenachází. Nelze přisvědčit žalovanému, že z textu zákona plyne, že tato oprava je spojena s povinností podat daňové přiznání, což dovozuje z tezí, že pojmy základ daně a výše daně mají jasnou souvztažnost k právu daňovému, přitom má-li dojít k zásahům do základu daně a návazně do výše daně, musejí být tyto zásahy vyjádřeny formálně v rámci některého z podání adresovaných správci daně. Nejvyšší správní soud nepopírá, že samotná skutečnost, že opravný doklad byl vystaven, bez dalšího neznamená, že tato skutečnost bude daňovým subjektem promítnuta do jeho nároku na změnu základu daně a výše daně. Povinnost podat v tříleté lhůtě dle § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty daňové přiznání, v němž je oprava uplatněna, však dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit ani prostým gramatickým výkladem, jak tvrdí žalovaný, neboť taková věta tam jednoduše (do 31. 3. 2019) chybí, a nelze k této povinnosti dospět ani pomocí výkladu teleologického, o který se žalovaný pokouší. Nelze mu především přisvědčit v tom, že by požadavek vykazání opravy základu daně a výše daně v daňovém přiznání v tříleté lhůtě není v zákoně o dani z přidané hodnoty přímo uveden, je jasně zavedena aplikační praxe, dle které k uplatnění opravy prostřednictvím daňového přiznání musí dojít v tříleté lhůtě dle § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty. Pokud se žalovaný dovolává aplikační praxe, je především třeba uvést, že jakákoliv aplikační praxe musí mít výslovnou a jednoznačnou oporu v zákoně a nelze na ní setrvávat pouze z důvodu, že je již takto uplatňována a jiný výklad by mohl vést k případnému obcházení zákona či daňovým únikům. Je věcí zákonodárce, aby text zákona formuloval tak, aby takové praktiky neumožňoval.

[20] Žalovaný zcela pomíjí základní strukturální pravidlo pro výkon moci v právním státu, jemuž odpovídá čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Dle čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. V daném případě zákon stanoví zcela jednoznačně pouze tříletou lhůtu pro provedení opravy, nikoli však povinnost uvést v tříleté lhůtě tuto opravu v daňovém přiznání. Přijetím výkladu žalovaného by se navíc lhůta stanovená výslovně pro všechny případy jako tříletá lišila v závislosti na tom, zda se jedná o plátce s měsíčním nebo se čtvrtletním zdaňovacím obdobím. U plátců se čtvrtletním zdaňovacím obdobím by byla tříletá lhůta pro provedení opravy v rozporu se svým výslovným vymezením fakticky zkrácena vždy, když povinnost přiznat daň u původního uskutečněného zdanitelného plnění vznikla dříve než v posledním měsíci čtvrtletí. K takovému rozlišování neposkytuje § 42 zákona o dani z přidané hodnoty žádnou racionální oporu.

[21] Pouze nad rámec Nejvyšší správní soud dodává, že o tom, že výslovná povinnost uplatnit opravný doklad v daňovém přiznání v rozhodné době v zákoně stanovena nebyla, svědčí i nové znění § 42 odst. 6 zákona o dani z přidané hodnoty (od 1. 4. 2019), které zní: „*Oprava základu daně jako samostatné zdanitelné plnění se uvede v daňovém přiznání za zdaňovací období, ve kterém se tato oprava považuje za uskutečňovanou. Pokud je snižován*

základ daně a plátce má povinnost vystavit opravný daňový doklad, oprava základu daně jako samostatné zdanitelné plnění se uvede v daňovém přiznání za zdaňovací období, ve kterém plátce vynaložil úsilí, které po něm lze rozumně požadovat, k tomu, aby se tento daňový doklad dostal do dispozice příjemce plnění; to neplatí pro samostatné zdanitelné plnění uskutečněné podle odstavce 3 písm. b) až d).“ Pokud zákon o dani z přidané hodnoty v rozhodném období zněl: „*Oprava základu daně a výše daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období [...].*“, nelze tvrdit, že významově se jednalo o stejné právní normy. Již z prostého gramatického srovnání obou znění je zjevné, že zatímco předchozí právní úprava dopadající v rozhodném období na stěžovatele a vztahující se na projednávanou věc stanovila pouze lhůtu, v níž je povinen daňový subjekt opravu provést, současné znění již výslovně stanoví, že tuto opravu musí uplatnit v daňovém přiznání.

[22] Nejvyšší správní soud připouští, že koncepčně je § 42 zákona o dani z přidané hodnoty nastaven nevhodně, pokud povinnost opravit základ daně (a daň) stanoví plátcí. Nicméně výkladové problémy, které právní úprava založila, nelze přičítat k tíži daňových subjektů (plátců daně).

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný interpretoval § 42 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty v rozhodném období nepřipustně extenzivně a krajský soud pochybil, pokud na této interpretaci setrval. Pokud je oprava základu daně a výše daně samostatným zdanitelným plněním (§ 42 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty), byť, jak žalovaný zdůrazňuje, se vždy váže k již uskutečněnému zdanitelnému plnění, uplatňuje ji daňový subjekt vždy samostatně v řádném daňovém přiznání, tedy nikoli v dodatečném daňovém přiznání, které z hlediska správy daní „*žije vlastním životem*“ nezávisle na původním zdanitelném plnění; dopadá na ni tedy standardní časové pravidlo pro uplatnění nároku na odpočet dle § 73 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty, když zákon výslovně neříká nic jiného. Daňový subjekt byl omezen k podání daňového přiznání, v němž opravu uplatnil, pouze lhůtou dle § 148 odst. 1 daňového řádu, tato lhůta náleží i správci daně k vyměření daně.

3901

Daň z přidané hodnoty: dodání zboží

k čl. 2 odst. 1 písm. b) bodu i) směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (v textu jen „směrnice o DPH“)

k § 2 odst. 1 písm. c) a § 13 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném k 31. 12. 2010 (v textu jen „zákon o DPH“)

I. Pohonné hmoty nabyvané osobou povinnou k dani, jejíž ostatní pořízení jsou předmětem DPH, nemají podle směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty odlišný režim, než má jiné jí pořizované zboží. Pro určení toho, které plnění v řetězci dodávek je třeba považovat za pořízení zboží uvnitř území Evropské unie, není podstatné, který subjekt zaplatil spotřební daň, ani že přeprava pohonných hmot probíhala v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. I v těchto případech se uplatní obecná pravidla pro určení, kterému pořízení má být přeprava přičtena, vyvěrající z určení toho, které plnění je předmětem DPH dle čl. 2 odst. 1 písm. b) bod i) směrnice Rady 2006/112/ES a jemu odpovídajícího § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2018, *AREX CZ*, C-414/17).

II. Dodáním zboží se pro účely DPH rozumí převod práva nakládat se zbožím jako vlastník (§ 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty). Převod práva nakládat s věcí jako vlastník nelze zcela ztotožnit s převodem vlastnického práva podle příslušných vnitrostátních předpisů, nicméně ve většině případů k dodání zboží dochází převodem vlastnického práva. Z tohoto obecného pravidla existují výjimky, pokud jsou na nabyvatele převedena taková práva, která ho opravňují nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako může činit vlastník, ačkoliv na něj vlastnické právo podle vnitrostátního práva převedeno nebylo.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, čj. 9 Afs 137/2016-176)

Prejudikatura: č. 73/2004 Sb. NSS, č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 1833/2009 Sb. NSS, č. 3368/2016 Sb. NSS, č. 3456/2016 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 452/2006 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 75/04), rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe* (C-320/88), ze dne 6. 2. 2003, *Auto Lease Holland* (C-185/01), ze dne 21. 4. 2005, *HE* (C-25/03), ze dne 14. 7. 2005, *British American Tobacco International Ltd a Newman Shipping & Agency Company* (C-435/03), ze dne 6. 4. 2006, *Emag Handel Eder OHG* (C-245/04), ze dne 16. 12. 2010, *Euro Tyre Holding BV* (C-430/09), ze dne 27. 9. 2012, *VSTR* (C-587/10), ze dne 21. 2. 2018, *Kreuzmayr* (C-628/16), ze dne 20. 6. 2018, *Enteco Baltic* (C-108/17), ze dne 19. 12. 2018, *AREX CZ* (C-414/17).

Věc: Akciová společnost AREX CZ proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj (dále jen „správce daně“) vystavil žalobkyni 7 dodatečných platebních výměrů, kterými doměřil daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), a rozhodnul o zákonné povinnosti uhradit související penále za zdaňovací období leden, únor, březen, duben, září, listopad a prosinec roku 2010. K doměření DPH došlo na základě výsledků daňové kontroly, neboť správce daně dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala, že zdanitelná plnění spočívající v nákupu pohonných hmot od společností Benaft P s. r. o. a KONT FUEL DISTRIBUTION s.r.o. (dále jen „KFD“) byla uskutečněna s místem plnění v tuzemsku. Podle závěrů správce daně se jednalo o pořízení zboží z jiného členského státu, konkrétně z Rakouska. S ohledem na to správce daně neuznal žalobkyni nárok na odpočet DPH podle § 72 odst. 1 zákona o DPH. Naopak navýšil o stejnou částku daň z pořízení zboží z jiného členského státu a tomu odpovídající nárok na odpočet daně. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala, žalovaný však odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 15. 7. 2015. Žalobkyně následně podala žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, ten ji však zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, čj. 10 Af 35/2015-65.

Krajský soud se v prvé řadě neztotožnil s námitkami, které směřovaly k nedostatečnému vypořádání argumentů žalobkyně. Poukázal, na kterých místech a jakým způsobem žalovaný na jednotlivé odvolací námítky reagoval.

Dokazování bylo třeba směřovat ke zjištění, kdy žalobkyně získala oprávnění s nakoupenými pohonnými hmotami nakládat jako vlastník. Tento okamžik však nelze prokázat dokumentací předkládanou v řízení o spotřebních daních, neboť režim obou těchto daní je na sobě nezávislý, a není proto podstatné, zda zboží bylo dopraveno v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. Dokazování bylo zaměřeno na to, jak bylo s pohonnými hmotami, které byly žalobkyni přepraveny, obchodováno v Rakousku.

K posouzení otázky, který daňový subjekt zapojený v řetězci byl povinen daň přiznat a zaplatit, slouží pravidla o místu plnění při pořízení zboží z jiného členského státu. Tím je podle § 7 odst. 2 zákona o DPH místo, kde se zboží nachází v době, kdy přeprava začíná, tedy v daném případě Rakousko. Žalobkyně byla povinna prokázat to, co tvrdila v daňovém přiznání, tedy že zboží pořídila v tuzemsku. To však nelze prokázat dokumenty pro přepravu zboží zdaňovaného spotřební daní.

Správce daně a žalovaný posuzovali správně místo plnění v tuzemsku se zřetelem k rozsudkům Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 6. 4. 2006, ve věci C-245/04, *Emag Handel Eder OHG* (dále jen „rozsudek EMAG“), ze dne 16. 12. 2010, ve věci C-430/09, *Euro Tyre Holding BV* (dále jen „rozsudek Euro Tyre Holding“). Podle prvního rozsudku lze přepravu zboží uvnitř Společenství přiznat pouze jedné transakci v řadě, na ostatní transakce se nahlíží jako na dodání zboží bez přepravy a místo dodání se nachází buď v místě odeslání, či v místě dodávky. Podle druhého rozsudku určení plnění, ke kterému je zapotřebí přiřadit přepravu, závisí na okolnostech projednávané věci a je zapotřebí zjišťovat, které z dodání splňuje všechny podmínky vázané k dodání uvnitř Společenství.

Z těchto rozhodnutí je patrné, že okamžikem dodání zboží se rozumí okamžik, kdy je příjemce oprávněn k faktickému nakládání se zbožím (ekonomické vlastnictví). Pro posouzení otázky ekonomického vlastnictví při dodání zboží má dále význam místo plnění, přičemž v souzené věci jde o dodání zboží s přepravou, a proto je zapotřebí určit místo, ve kterém došlo k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník. Zboží přepravovala žalobkyně vždy jen pro sebe a nezajišťovala přepravní služby pro jiné subjekty. Předání byla přítomna výlučně

žalobkyně, neúčastnil se ho žádný ze subjektů postupně vystavujících faktury v řetězci. Oprávnění nakládat s pohonnými hmotami jako vlastník jí proto vzniklo jejich pořízením v rakouské rafinérii. Okamžik přechodu vlastnictví byl posouzen ve smyslu zákona o DPH a nikoli podle soukromoprávní úpravy. Argumentace vnitrostátním soukromým právem byla využita pouze jako podpůrný argument. Dodání zboží s přepravou bylo posuzováno podle zákona o DPH, a proto nabytí vlastnického práva podle práva soukromého nemá pro souzenou věc význam. Nebylo proto zapotřebí aplikovat další právní předpisy, kterých se žalobkyně dovolávala v žalobě. Úkolem správce daně není, aby za žalobkyni prokazoval, jak se jednotlivé obchodní případy skutečně udály.

Krajský soud nepřivěděl ani žalobní námitce, že by na žalobkyni mohlo přejít právo nakládat se zbožím jako vlastník teprve poté, co bylo zboží propuštěno do volného oběhu v tuzemsku podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, protože to by znamenalo, že § 7 odst. 2 zákona o DPH by byl neaplikovatelný. Jde-li o postup předpokládaný zákonem o DPH, pak nelze uvažovat o případném celním deliktu či trestném činu.

Nyní posuzovaný případ není porovnatelný s případem řešeným rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2015, čj. 45 Af 13/2013-152, ve věci *JASA trans s. r. o.* (dále jen „rozsudek krajského soudu *JASA*“). V nyníjší věci žalobkyně vystupovala jako dopravce, který přebíral zboží v Rakousku, a to následně sám prodával, přičemž zboží podléhalo několika fakturacím v řetězci. V rozsudku krajského soudu *JASA* žalobce vystupoval jako první subjekt řetězce, zmocňoval dopravce k provedení přepravy a představoval současně mezičlánek v dodavatelském řetězci s jedinou intrakomunitární přepravou.

Podle krajského soudu nelze vyjít ze závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v rozsudku ze dne 7. 1. 2016, čj. 4 Afs 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS, ve věci *Českomoravská olejářská, k. s.* (dále jen „rozsudek *Českomoravská olejářská I*“). V něm se soud zabýval podmínkami pro vydání zajišťovacího příkazu. V souzené věci se však jedná o dodatečné vyměření daně. Okolnost, že Nejvyšší správní soud neshledal dostatečné důvody pro vydání zajišťovacího příkazu, ještě neznamená, že nejsou splněny podmínky pro doměření daně. Přeprava byla v souladu s judikaturou SDEU přiřazena k jedné z dodávek v řetězci, byl zhodnocen okamžik dodání zboží s přepravou, označeno místo dodání tohoto zboží a v návaznosti na to učiněno zjištění, kdy na žalobkyni přešlo oprávnění nakládat s pořízeným zbožím jako vlastník.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

Nesouhlasila s tím, jak byla vyhodnocena judikatura SDEU, na kterou odkazovala. Její interpretaci se věnoval Nejvyšší správní soud v rozsudku *Českomoravská olejářská I* a krajský soud řádně neodůvodnil, proč se od jeho závěrů odchytil.

Stěžovatelka trvala na nesprávné implementaci čl. 138 odst. 2 písm. b) směrnice o DPH, v němž je uvedeno, že zboží přepravované do jiného členského státu v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně je osvobozeno od DPH jako intrakomunitární dodávka. Musí být zachována neutralita DPH, která spočívá v povinnosti odvést daň, a právu následujícího článku řetězce na její odpočet. Výjimku tvoří přeshraniční komunitární dodávka, která je na straně dodavatele osvobozena, ale stejná dodávka musí být chápána na straně příjemce jako pořízení zboží z jiného členského státu se všemi souvisejícími povinnostmi. Jestliže čl. 138 odst. 2 písm. b) směrnice o DPH definuje, která dodávka je v tomto řetězci osvobozena, tak právě a jen tato dodávka musí podléhat pravidlům pořízení zboží v členském státě dodání. Uvedené ustanovení rozlišuje dodání výrobků podléhajících spotřební dani provedené pro osobu povinnou k dani nebo pro právnickou osobu nepovinnou k dani, nicméně pro tu pouze za dále uvedených podmínek. To vyplývá z použití jednotného čísla u zájmena „jejíž“. Aby se vztahovala tam uvedená omezení i na osobu povinnou k dani, muselo by být použito množného čísla, tedy „jejichž“. Podmínky se na stěžovatelku nevztahují, neboť je osobou povinnou k dani. Ustanovení § 64 zákona o DPH tedy představuje chybnou implementaci uvedeného ustanovení směrnice o DPH.

I pokud by DPH nebylo se spotřební dani provázáno, je třeba k obdobným závěrům dospět i podle čl. 138 odst. 1 směrnice o DPH. Při přepravě v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, na rozdíl od umístění v daňovém skladu v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, nemůže dojít k přechodu ekonomického vlastnictví. Vlastník zboží musí při tomto režimu splnit podmínky, které znemožňují volně nakládat se zbožím samotnému vlastníkovi zboží, který musí dodat zboží na místo určení v tuzemsku v předem určeném čase.

Podle čl. 20 odst. 2 směrnice Rady č. 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS (dále jen „směrnice o spotřebních daních“) je přeprava zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně ukončena v okamžiku, kdy příjemce převzal dodávku zboží podléhajícího spotřební dani. Příjemcem je třeba ve smyslu směrnice o spotřebních daních rozumět oprávněného provozovatele daňového skladu nebo registrovaného příjemce s oprávněním přijímat přepravované zboží. Stěžovatelka u kontrolovaných dodávek nebyla, a to ani v jednom případě. Přeprava podléhala mnoha omezením stanoveným zákonem o spotřebních daních a směrnicí o spotřebních daních.

Podle § 13 odst. 1 zákona o DPH se dodáním zboží rozumí převod práva nakládat se zbožím jako vlastník. Na okamžik převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník jsou vázána ustanovení o místu plnění. Dle SDEU se při převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník jedná o jakýkoliv převod majetku jednou smluvní stranou, který druhou smluvní stranu opravňuje, aby s ním fakticky nakládala, jako by byla vlastníkem tohoto majetku, a to i v případě, že nedojde k převodu vlastnictví podle soukromého práva. Pojem dodání zboží tedy nemůže být vykládán jako převod vlastnictví podle soukromého práva jednotlivých členských států. Důvodem je nutnost zajistit, aby dodání zboží bylo zdaňováno jednotně ve všech členských státech. Zboží je nicméně zpravidla dodáno, tj. právo nakládat se zbožím jako vlastník je převedeno v tom okamžiku, ve kterém kupující nabude vlastnictví ke zboží, pokud se kupní smlouva bude řídit českým právem. Právo nakládat se zbožím je součástí vlastnického práva. Nejčastěji se tak stane převzetím věci (není-li smluvními stranami nebo zákonem stanoveno jinak). Pokud se tento okamžik převodu vlastnického práva a okamžik dodání liší, je na správci daně, aby prokázal odlišný okamžik dodání.

V dané věci nicméně stěžovatelka nemohla se zbožím volně nakládat jako vlastník. Převod práva nakládat se zbožím jako vlastník nelze vysvětlovat jako nabytí tzv. ekonomického vlastnictví, stejně tak o něm nevyovídá ani přechod nebezpečí škody na věci. Bez platné smlouvy nelze převést žádné právo, tedy ani právo nakládat se zbožím jako vlastník. Aby plnění bylo předmětem daně, musí existovat právní vztah, na jehož základě existuje přímá vazba mezi tímto plněním a úhradou. Neexistuje-li právní vztah (smlouva), není co zdaňovat, což vyplývá i z rozsudku *British American Tobacco International*. Zahraniční dodavatel pohonných hmot proto nemohl na stěžovatelku převést právo nakládat se zbožím jako vlastník, neboť mezi nimi nebyl uzavřen žádný smluvní vztah, v rámci kterého by k takovému převodu práva mohlo dojít.

Závěrem proto navrhla rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný. Upozornil, že se stěžovatelka opakovaně odvolávala na ústní odůvodnění rozsudku krajského soudu. Je však třeba vycházet ze závěrů písemného vyhotovení rozsudku, které kompletně, bez vytržení z kontextu a bez snahy o stručnost vyjádření, shrnuje jeho posouzení a závěry.

Transakce s pohonnými hmotami byly prováděny v řetězci společností, v rámci kterého docházelo k postupnému převodu vlastnického práva. Přeprava zboží může být podle rozsudku *EMAG* přičtena pouze jedné z dodávek v řetězci, kterou je nutno považovat za intrakomunitární plnění. Předcházející transakce jsou klidové dodávky s místem plnění v Rakousku. Stěžovatelka nabyla právo nakládat se zbožím jako vlastník již v Rakousku, jako jediná jej přebírala, disponovala s ním a sama zajišťovala jeho přepravu. S ohledem na to bylo třeba, v souladu s rozsudkem *Euro Tyre Holding*, přičíst přepravu právě dodávce mezi společnostmi Benaft P s. r. o., KFD a stěžovatelkou. Místem dodání bylo místo, kde se zboží nacházelo v době zahájení přepravy, tedy v Rakousku, a nejednalo se o dodání zboží s místem plnění v tuzemsku.

Směrnice o DPH neváže vznik daňové povinnosti k DPH na spotřební daně. Podstatná je otázka dodání nebo dovozu zboží, nikoliv vyměření spotřební daně. Vyměření spotřebních daní není založeno na dodání zboží, které se pojí s právem nakládat se zbožím jako vlastník. To potvrdil i SDEU v rozsudku *British American Tobacco International*. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku *NSS Jasa*, ve kterém uvedl, že argumentace právním režimem pohybu zboží s ohledem na spotřební daně může být ve vztahu k DPH pouze podpůrná.

Stěžovatelka dále svou kasační stížnost doplnila a reagovala na vyjádření žalovaného. Postupovala tak, jak bylo v dané době obvyklé a nedopouštěla se účelové a úmyslně jakýchkoliv nesprávností. Z judikatury Nejvyššího správního soudu i SDEU vyplývá, že nemůže být dotčen nárok na odpočet daně tím, že v řetězci dodávek je jiná

předchozí nebo následná transakce zatížena skutečnostmi, o kterých plátce neví nebo nemůže vědět. Musí být také chráněna dobrá víra plátců DPH a nelze na ně klást nepřiměřené požadavky na prověřování obchodních partnerů.

Pokud jde o vztah DPH a spotřební daně, tak vskutku není vznik daňové povinnosti k DPH vázán na spotřební daň, ale režim DPH je vázán na spotřební daň podle čl. 138 odst. 2 písm. b) směrnice o DPH. Zboží v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně musí splnit podmínku jeho dodání do konkrétně předem určeného místa. Během přepravy tedy nemůže dojít ke změně ekonomického vlastnictví ve smyslu předpisů o DPH, neboť jsou její podmínky příliš svazující. Ke změně vlastnictví může dojít až po ukončení této přepravy, a to po uvolnění zboží do volného oběhu nebo jeho umístění do daňového skladu, kde režim podmíněného osvobození trvá.

V dalším doplnění kasační stížnosti poukázala stěžovatelka na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2016, čj. 2 AfS 155/2016-70, ve věci *Českomoravská olejářská, k. s.* (dále jen „*rozsudek Českomoravská olejářská II*“). V něm byla posuzována skutkově shodná situace a stejně jako v jejím případě žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav, když nevyvrátil důkazy, které stěžovatelka předložila.

Rozsudek *Českomoravská olejářská II*, stejně jako rozsudek NSS *Jasa*, se věnoval provázanosti spotřební daně a DPH. Touto otázkou se zabývá i odborná literatura, která dospívá k závěru, že daňová povinnost a povinnost přiznat a zaplatit spotřební daň nejsou totožné. Ačkoliv v řízení skončeném rozsudkem *Českomoravská olejářská II* žalobce argumentoval čl. 138 odst. 2 písm. b) směrnice o DPH, Nejvyšší správní soud se s touto argumentací nevyřadil a vycházel z čl. 138 odst. 1. Citované rozsudky správně dovozují, že žádné ustanovení této směrnice o DPH neváže vznik daňové povinnosti k DPH na spotřební daň, ale to není předmětem sporu. V daném případě se nejedná o vznik daňové povinnosti, ale o určení, že zboží přepravované v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně musí být při jeho dodání osvobozeno od DPH.

Nejvyšší správní soud dospěl v řízení k závěru, že v dané věci je třeba položit v souladu s čl. 267 třetím pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie SDEU předběžné otázky související s projednávanou věcí. Přerušil proto řízení a obrátil se na SDEU.

Na položené otázky odpověděl SDEU rozsudkem ze dne 19. 12. 2018, ve věci C-414/17, *AREX CZ* (dále jen „*rozsudek SDEU AREX CZ*“), a to následovně:

„1) Článek 2 odst. 1 písm. b) bod iii) směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na pořízení uvnitř Společenství v případě výrobků podléhajících spotřební dani, z nichž lze vybírat spotřební daň na území členského státu určení zásilky nebo přepravy těchto výrobků, uskutečněná osobou povinnou k dani, jejíž ostatní pořízení nejsou předmětem daně z přidané hodnoty podle čl. 3 odst. 1 této směrnice.

2) Článek 2 odst. 1 písm. b) bod iii) směrnice 2006/112 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě existence řetězce po sobě následujících plnění, která vedla jen k jedné přepravě výrobků podléhajících spotřební dani uvnitř Společenství v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, nemůže být pořízení uskutečněné subjektem povinným zaplatit spotřební daň v členském státě určení zásilky nebo přepravy těchto výrobků kvalifikováno jako pořízení uvnitř Společenství podléhající dani z přidané hodnoty podle tohoto ustanovení, jestliže tato přeprava nemůže být tomuto pořízení přičtena.

3) Článek 2 odst. 1 písm. b) bod i) směrnice 2006/112 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě existence řetězce po sobě následujících pořízení, jež se týkala těchto výrobků podléhajících spotřební dani a vedla jen k jedné přepravě těchto výrobků uvnitř Společenství v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, není okolnost, že jsou tyto výrobky přepravovány v tomto režimu, rozhodující pro určení, kterému pořízení musí být přeprava přičtena, aby toto pořízení bylo předmětem daně z přidané hodnoty podle tohoto ustanovení.“

V bodě 78 tohoto rozsudku bylo dále uvedeno: „V projednávané věci ze skutečností ve spise, jež má k dispozici Soudní dvůr, vyplývá, že společnost *Arex* poté, co pořídila pohonné hmoty dotčené ve věci v původním řízení od svých českých smluvních partnerů, získala tyto pohonné hmoty do držení, když je v Rakousku naložila do svých cisteren před tím, než je vlastními dopravními prostředky přepravila z Rakouska do České republiky. Z těchto skutečností mimoto

vyplývá, že k převodu vlastnictví k tomuto zboží ve smyslu českého soukromého práva na společnost *Arex* podle všeho došlo touto nakládkou. S výhradou ověření předkládajícím soudem tedy z těchto skutečností podle všeho vyplývá, že k jediné přepravě uvnitř Společnosti došlo po převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník na společnost *Arex*, takže jako pořízení uvnitř Společnosti musí být kvalifikována pořízení posledně uvedenou společností.“

Ohledně dalších podrobností odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek SDEU *AREX CZ*. Po jeho obdržení rozhodl soud o pokračování v řízení.

Žalovaný se v návaznosti na rozsudek SDEU *AREX CZ* vyjádřil tak, že v českém daňovém právu platí zásada autoaplikace. Ta zahrnuje i odpovědnost daňových subjektů za správný výklad daňových předpisů. Součástí této zásady je i povinnost každého subjektu zvážit, zda jím poskytnutá či přijatá transakce DPH podléhá nebo nikoliv. Tato zásada se pak promítá do povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní, čemuž odpovídá textace § 92 odst. 3 a 5 daňového řádu. Daňové řízení není ovládáno vyšetřovací zásadou. Byla to právě stěžovatelka, která ve svých daňových příznáních tvrdila, že má nárok na odpočet daně. Podmínkou nároku na odpočet daně vyplývající z § 72 odst. 1 zákona o DPH je přijetí zdanitelného plnění. Tím je ve smyslu § 2 zákona o DPH mj. dodání zboží za úplaty s místem plnění v tuzemsku. Jde tedy o základní hmotněprávní podmínku pro vznik nároku na odpočet daně.

Stěžovatelka však předložila pouze faktury vystavené jejími dodavateli. To je pouze formální podmínka uplatnění nároku na odpočet daně. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 27. 1. 2012, čj. 8 Afs 44/2011-103, musí být zároveň prokázáno, že k uskutečnění zdanitelného plnění fakticky došlo, resp. došlo k němu tak, jak je v dokladech deklarováno, či jsou-li splněny další zákonné podmínky pro jeho uplatnění. Pokud daňový subjekt před správcem daně uplatňuje nárok na odpočet daně, je k jeho výzvě povinen uplatněný nárok jednoznačně prokázat. Správci daně postačí předestřít důvodné pochybnosti o tvrzeních daňového subjektu. To správce daně učinil výzvou ze dne 8. 4. 2013, ve které stěžovatelku vyzval, aby prokázala, že zdanitelná plnění přijala tak, jak je na dokladech uvedeno. V ní konstatoval, že obchodní transakce probíhaly již na území Rakouska, přičemž jim byla přítomna pouze stěžovatelka. Jednoznačně tedy existovaly důvodné pochybnosti o naplnění jedné z podmínek nároku na odpočet DPH.

Stěžejní argumentace stěžovatelky spočívala v tom, že dodání zboží mělo být posouzeno odlišně od obecných pravidel s ohledem na to, že se jednalo o dodávku probíhající v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. Těto argumentaci však SDEU v rozsudku *AREX CZ* nepřisvědčil. Jednoznačně uvedl, že režim podmíněného osvobození od spotřební daně nemůže být rozhodujícím prvkem pro určení, kterému z řetězových pořízení zboží musí být přičtena přeprava, a to jak ohledně výjimky týkající se zboží podléhajícího spotřební dani, tak i ohledně obecného pravidla týkajícího se přiřazení přepravy. Odmítl i myšlenku, že by bylo možné jednu intrakomunitární přepravu rozdělit pro účely DPH na dílčí přepravy.

Pokud proto stěžovatelka navrhovala důkazy k tomu, aby bylo zjištěno, zda byly pohonné hmoty do tuzemska přepraveny v režimu podmíněného osvobození od DPH, potvrzuje se, že bylo nadbytečné, aby byly prováděny. Pro převod práva nakládat s věcí jako vlastník je podstatná zejména vůle smluvních stran. Stěžovatelka však nijak nedoložila, že by na ni toto právo přešlo až v tuzemsku, protože by po dobu přepravy byla pouhým přepravcem. Naopak uváděla, že přepravu prováděla vždy pouze pro vlastní potřebu a nesla veškeré náklady s přepravou spojené. Žádný z ostatních článků řetězce v průběhu přepravy se zbožím nenakládal jako vlastník a v souladu s § 412 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, došlo u stěžovatelky k nabytí práva nakládat se zbožím jako vlastník nakládkou pohonných hmot. Za přepravní služby nevystavila žádné doklady. Jak žalovaný uvedl na str. 18 a 19 svého rozhodnutí, podpůrným argumentem je i nabytí podle českého soukromého práva. To bylo potvrzeno i v bodu 78 rozsudku SDEU *AREX CZ*.

Podle bodu 34 rozsudku SDEU ze dne 21. 2. 2018, ve věci C-628/16, *Kreuzmayr* (dále jen „rozsudek SDEU *Kreuzmayr*“), je v souvislosti s komplexním vyhodnocením skutečností třeba vycházet i ze záměrů stěžovatelky v okamžiku pořízení zboží, jsou-li podpořeny objektivními skutečnostmi. Ze zjištěných skutečností je zřejmé, že stěžovatelka zboží přebírala k přepravě s prokazatelným záměrem jej nakoupit a přepravu okamžitě realizovat.

Stěžovatelkou zastáváný výklad, že po dobu přepravy zboží v režimu podmíněného osvobození od DPH nemohla nabytí právo nakládat s věcí jako vlastník, je nesprávný. I vlastník může být omezen ve svém právu

nakládat s věcí. Stěžovatelčin závěr je absurdní, neboť by vedl k tomu, že v době přepravy zboží vlastníka vůbec nemělo, neboť nikdo neměl právo s ním nakládat bez omezení.

S těmito závěry ohledně skutkového stavu v nyní projednávané věci se ztotožnil SDEU i v bodu 78 rozsudku *AREX CZ*.

Stěžovatelka se k rozsudku SDEU *AREX CZ* vyjádřila tak, že z něj vyplývá, že pro posouzení povinnosti odvést z pohonných hmot DPH je rozhodující zjištění, ke kterému okamžiku na ni bylo převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník. Toto posouzení SDEU ponechal na Nejvyšším správním soudu.

Poukázala na zavádějící tiskovou zprávu žalovaného, který daný rozsudek SDEU prezentuje jako potvrzení svého postupu. Tak tomu však nebylo, protože SDEU výslovně ponechal posouzení, zda byly splněny podmínky pro pořízení uvnitř EU, tedy zejména okamžik převodu vlastnického práva, na vnitrostátním soudu. S tím se shodují i veřejně prezentované názory odborné veřejnosti. Stěžovatelka trvala na tom, že při přepravě pohonných hmot byla pouhým dopravcem. Proto nesouhlasí s bodem 78 rozsudku SDEU *AREX CZ*. Není jí jasné, z čeho SDEU dovodil, že by z obsahu spisu mělo vyplývat, že měla nabýt vlastnictví přímo od rakouského prodejce pohonných hmot. Ze smlouvy mezi společností KFD a stěžovatelkou vyplývá jasná vůle nabýt zboží až v tuzemsku. Z daňového dokladu podle § 5 odst. 4 zákona o spotřebních daních vyplývá, že v době propuštění do volného oběhu byla stěžovatelka ještě v pozici dopravce a příjemcem byla společnost TMTRUCK, s. r. o., což vyplývá i z příloženého CMR. Závěry SDEU tak lze považovat pouze za potvrzení dřívějšího názoru Nejvyššího správního soudu v rozsudku *Českomoravská olejářská II*. Skutkové okolnosti v nyní projednávané věci jsou shodné jako v rozsudcích kasačního soudu NSS *JASA*; *Českomoravská olejářská I*; *Českomoravská olejářská II*; ze dne 19. 1. 2017, čj. 1 AfS 87/2016-45, ve věci *JASA trans, s. r. o.* (dále jen „rozsudek *Jasa I*“); a ze dne 28. 2. 2017, čj. 2 AfS 108/2016-132. Není proto důvod se od závěrů tam uvedených odchylovat.

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

Z odůvodnění:

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.3 Místo plnění při dodání zboží

[98] Naprostá většina námitek směřovala do chybného posouzení místa zdanitelného plnění. Stěžovatelka je přesvědčena, že se nacházelo v tuzemsku, zatímco daňové orgány dospěly k závěru, že místo zdanitelného plnění bylo v Rakousku.

[99] Námítky týkající se vztahu režimu podmíněného osvobození od spotřební daně a DPH při pořízení zboží podléhajícího zároveň spotřební dani byly vyřešeny rozsudkem SDEU *AREX CZ* a v podrobnostech je třeba na něj odkázat. Závěry SDEU lze shrnout tak, že stěžovatelce nepřisvědčil v argumentaci, že by pohonné hmoty nabývané osobou povinnou k dani, jejíž ostatní pořízení jsou předmětem DPH, měly mít z pohledu směrnice o DPH odlišný režim, než má jiné jí pořizované zboží. Pro určení toho, které plnění v řetězci dodávek je třeba považovat za intrakomunitární pořízení zboží, není podstatné, který subjekt zaplatil spotřební daň, ani to, že přeprava pohonných hmot probíhala v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. I v těchto případech se tedy uplatní obecná pravidla pro určení, kterému pořízení má být přeprava přičtena, vyvěrající z určení toho, které plnění je předmětem DPH dle čl. 2 odst. 1 písm. b) bod i) směrnice o DPH a jemu odpovídajícího § 2 odst. 1 písm. c) zákona o DPH. Nelze se tedy ztotožnit ani s námitkami, že po dobu, kdy se zboží nacházelo v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, by nemohlo dojít k převodu nakládat s věcí jako vlastník. Jak správně poznamenává žalovaný, s vlastnictvím jsou velmi často spojena veřejnoprávní omezení v soukromoprávně neomezeném nakládání s věcí. Ta však nemusí mít vůbec žádný vliv na možnost věc soukromoprávně převést na jiného. Samozřejmě je tak možné například nabýt právo užívat věc jako vlastník (typicky převodem vlastnictví – viz dále) k nemovité kulturní památce, s jejímž vlastnictvím jsou spojena omezení daná předpisy památkové

péče. Stejně závěry platí i pro přepravu pohonných hmot v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, ačkoliv původní ani nový vlastník nebudou po dobu tohoto režimu oprávněni se zbožím volně nakládat.

[100] Jak také SDEU připomněl v bodu 45 rozsudku *AREX CZ*, s každým intrakomunitárním pořízením zdaněným v členském státě určení je nerozlučně spjata intrakomunitární dodání osvobozené od daně v členském státě odeslání. Ustanovením týkajícím se pořízení uvnitř Společenství a dodání uvnitř Společenství je proto třeba přiznat stejný význam a dosah

[101] Podle § 13 odst. 1 a 2 zákona o DPH platí: „(1) *Dodáním zboží se pro účely tohoto zákona rozumí převod práva nakládat se zbožím jako vlastník. [...] (2) Dodáním zboží do jiného členského státu je dodání zboží, které je skutečně odesláno nebo přepraveno do jiného členského státu.*“

[102] Podle § 7 odst. 1 a 2 zákona o DPH platí: „(1) *Místem plnění při dodání zboží, pokud je dodání zboží uskutečněno bez odeslání nebo přepravy, je místo, kde se zboží nachází v době, kdy se dodání uskutečňuje. (2) Místem plnění při dodání zboží, pokud je zboží odesláno nebo přepraveno osobou, která uskutečňuje dodání zboží, nebo osobou, pro kterou se uskutečňuje dodání zboží, nebo zmocněnou třetí osobou, je místo, kde se zboží nachází v době, kdy odeslání nebo přeprava zboží začíná. Pokud však odeslání nebo přeprava zboží začíná ve třetí zemi, za místo plnění při dovozu zboží a následného dodání zboží osobou, která dovoz zboží uskutečnila, se považuje členský stát, ve kterém vznikla daňová povinnost při dovozu zboží.*“

[103] Nejvyšší správní soud podotýká, že hlavním inspiračním zdrojem na úrovni práva Evropské unie při přípravě zákona o DPH byla šestá směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu (dále jen „šestá směrnice“), která byla s účinností od 1. 1. 2007 nahrazena směrnicí o DPH. Podle bodů 1 a 3 odůvodnění směrnice o DPH bylo přepracování šesté směrnice nezbytné k tomu, aby byla všechna použitelná ustanovení uspořádána jasným a racionálním způsobem v přepracované struktuře a znění, v zásadě však bez věcných změn. Ustanovení směrnice o DPH jsou tedy v podstatě totožná s odpovídajícími ustanoveními šesté směrnice. Závěry vyslovené SDEU a Nejvyšším správním soudem, které se týkaly předchozí právní úpravy, jsou tedy použitelné i na nyní posuzovanou věc.

[104] Z rozsudku *EMAG* vyplývá, že pokud je dodání zboží spojeno pouze s jedním odesláním nebo přepravou, může být přeprava zboží přičtena pouze jedné transakci a pouze tato transakce může být osvobozena od daně jako intrakomunitární plnění. Od určení transakce, která je spojena s přepravou, se pak odvíjí daňové posouzení transakce, která jí předchází nebo po ní následuje. Uskutečnou přepravu zboží je možné přiznat pouze jedné konkrétní obchodní transakci. Ostatní transakce se považují pouze za dodání zboží bez odeslání nebo přepravy a jejich místo plnění je stanoveno v závislosti na tom, zda předchází nebo následují po obchodní transakci spojené s přepravou, tj. místo dodání je buď v místě odeslání, anebo v místě určení dodávky. Daná transakce je spojena s přepravou pouze tehdy, pokud je zboží odesláno nebo přepraveno prodávajícím nebo kupujícím nebo na účet jednoho z nich. Pro přiřazení přepravy k dané transakci je tedy klíčové zjištění, zda v rámci transakce byla zajištěna přeprava, a to buď prodávajícím, anebo kupujícím. Další podmínkou, aby se na straně kupujícího jednalo o pořízení zboží z jiného členského státu, je, že kupující nabude právo nakládat se zbožím jako vlastník.

[105] Z rozsudku *Euro Tyre Holding* vyplývá, že k tomu, aby bylo určeno, která transakce má být považována za intrakomunitární plnění, je třeba zabývat se jak dodáním zboží, tedy převodem práva nakládat s věcí jako vlastník, tak otázkou přepravy nebo odeslání do jiného členského státu (bod 30). Prvořadá je však otázka dodání zboží. V případě, že se druhý převod práva nakládat se zbožím jako vlastník uskuteční před tím, než došlo k přepravě uvnitř EU, není již možné tuto přepravu přičítat prvnímu dodání ve prospěch prvního pořizovatele (viz bod 33 rozsudku *Euro Tyre Holding* a bod 32 rozsudku SDEU ze dne 27. 9. 2012, ve věci C-587/10, *VSTR*). Ohledně obdobných závěrů viz také rozsudek *NSS Jasa*.

[106] Nejprve je tedy třeba posoudit, kde a kdy došlo k převodu práva nakládat s přepravovaným zbožím jako vlastník. Pokud by stěžovatelka skutečně nabyla právo nakládat se zbožím jako vlastník již v Rakousku, jak tvrdí žalovaný, pak by žádnému z předchozích dodání nemohla být přičtena intrakomunitární povaha, neboť přeprava z Rakouska by byla uskutečněna až po tomto převodu (viz shodně bod 72 rozsudku SDEU *AREX CZ*). Pokud by právo nakládat se zbožím jako vlastník nabyla stěžovatelka až na území České republiky, pak by se muselo zkoumat, zda dodavatelé stěžovatelky nabyli právo nakládat se zbožím jako vlastníci ještě na území Rakouska,

nebo až na území České republiky. Pokud by se u bezprostředních dodavatelů stěžovatelky jednalo o nabytí v Rakousku, teprve v této situaci by bylo třeba dále zkoumat, kterému z těchto dvou dodání je třeba přiřadit přepravu. Pokud by se u dodavatelů stěžovatelky jednalo o nabytí v České republice, pak by nutné muselo být i dodání pro stěžovatelku učiněno již v České republice.

[107] Podle ustálené judikatury SDEU pojem „dodání zboží“ „*neodkazuje na převod vlastnictví způsobu, jež upravuje použitelné vnitrostátní právo, ale zahrnuje veškeré převody hmotného majetku opravňující druhou stranu k faktickému nakládání s uvedeným majetkem, jako by byla vlastníkem tohoto majetku*“ (rozsudek ze dne 8. 2. 1990, ve věci C-320/88, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe* – dále jen „rozsudek *Shipping and Forwarding Enterprise Safe*“). Zahrnuje „*právo skutečně nakládat s příslušnými pohonnými hmotami*“ či „*právo rozhodnout, jakým způsobem nebo k jakému účelu mají být takové pohonné hmoty použity*“ (rozsudek ze dne 6. 2. 2003, ve věci C-185/01, *Auto Lease Holland* – dále jen „rozsudek *Auto Lease Holland*“). V návaznosti na uvedenou judikaturu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 Afs 41/2014-46, ve věci *Grammer CZ, s. r. o.* (dále jen „rozsudek *Grammer CZ*“), dovodil, že „*dodáním zboží se pro účely daně z přidané hodnoty rozumí převod práva nakládat se zbožím jako vlastníkem [...] právo nakládat se zbožím jako vlastníkem zahrnuje veškeré převody hmotného majetku opravňující druhou stranu k faktickému nakládání s uvedeným majetkem, jako by byla vlastníkem tohoto majetku (v tomto smyslu lze rovněž odkázat na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe, C-320/88*). Neznamená to tedy, že by k převodu tohoto práva došlo až fyzickým převzetím věci.*“

[108] Ačkoliv ze shora citované judikatury vyplývá, že dodání zboží (převod práva nakládat s věcí jako vlastníkem) nemusí splývat s převodem vlastnického práva podle vnitrostátních předpisů, neznamená to, že by v posuzování dané otázky nehrálo vůbec žádnou roli. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na to, že zpravidla k přechodu práva nakládat s věcí jako vlastníkem dojde společně s nabytím vlastnického práva, pokud se vztah bude řídit českým právem. Nejvyšší správní soud s ní v tomto směru souhlasí. Z citované judikatury rozhodně nevyplývá, že by se k vnitrostátní úpravě převodu vlastnictví za žádných okolností přihlížet nemělo.

[109] V rozsudku *Shipping and Forwarding Enterprise Safe* SDEU řešil situaci, kdy sice nedošlo k převodu vlastnického práva k nemovitostem podle holandského práva, ale daná osoba získala právo získávat jakékoliv výnosy z nich plynoucí, byla povinna nést veškeré náklady s nimi související, byla oprávněna kdykoliv požádat o převod vlastnického práva a za tím účelem jí byla udělena neodvolatelná plná moc k činění jakýchkoliv souvisejících úkonů. SDEU za této situace mimo jiné uvedl: „9. [...] ‚dodání zboží‘ v čl. 5 odst. 1 Šesté Směrnice musí být vykládáno tak, že znamená převod nakládat se zbožím jako vlastníkem, **i pokud právně nedojde k převodu vlastnického práva.**“ [„supply of goods‘ in Article 5(1) of the Sixth Directive must be interpreted as meaning the transfer of the right to dispose of tangible property as owner; **even if there is no transfer of legal ownership of the property.**“ (překlad provedený Nejvyšším správním soudem, zvýraznění přidáno Nejvyšším správním soudem)]. V dalším citovaném rozsudku *Auto Lease Holland* bylo posuzováno, komu je převáděno právo nakládat s pohonnými hmotami jako vlastníkem, pokud je leasingový nájemce čerpal do pronajatého vozidla a cena pohonných hmot byla hrazena leasingových pronajímatelem čerpací stanicí. Soudní dvůr dovodil, že právo nakládat s pohonnými hmotami jako vlastníkem je převáděno leasingovému nájemci s ohledem na jeho okamžitou plnou dispoziční volnost s pohonnými hmotami. Dále uvedený závěr dovodil ze skutečnosti, že hradí v konečném důsledku náklady na pohonné hmoty, takže jde ze strany leasingového pronajímatele fakticky pouze o úvěr na jejich koupi. Stěžovatelka dále poukázala na rozsudek SDEU ze dne 21. 4. 2005, ve věci C-25/03, *HE*, ve kterém SDEU dospěl k závěru, že pan HE nabyl právo nakládat s kanceláří, ve které podniká v plném rozsahu, ačkoliv podle německého práva mu vlastnický náležel na uvedené kanceláři podíl nižší. V rozsudku *British American Tobacco International* SDEU dovodil, že dodání zboží se nevztahuje na převod vlastnictví ve formách upravených použitelným vnitrostátním právem, ale zahrnuje jakýkoli převod hmotného majetku smluvní stranou, která druhou smluvní stranu opravňuje, aby s ním nakládala, jako by byla vlastníkem tohoto majetku. Krádež zboží činí z osoby, která se jí dopustila, pouhého držitele tohoto zboží. Nemá za následek oprávnění jejího pachatele nakládat se zbožím za stejných podmínek jako jeho vlastníkem. Krádež tedy nemůže být považována za převod mezi poškozeným a pachatelem trestného činu. Nepostačuje ani převod majetku do pouhé držby, viz bod 87 rozsudku SDEU ze dne 20. 6. 2018, věc C-108/17, *Enteco Baltic* (dále jen „rozsudek SDEU *Enteco Baltic*“).

[110] Z citované judikatury je proto třeba dovodit, že právo nakládat se zbožím jako vlastník nelze vykládat tak, že se jedná vždy pouze o převod vlastnického práva. Musí se nicméně jednat o převod nějakého práva. Zpravidla bude oprávněn se zbožím nakládat jako vlastník právě jeho vlastník. Spíše výjimečně nepůjde o převod vlastnického práva, ale o převod jiných práv, která dovolí nabyvateli nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako kdyby na něj vlastnické právo bylo převedeno. Některé hraniční případy upravuje přímo směrnice o DPH, například nepřihlížení k výhradě vlastnictví, neboť v takovém případě se v souladu s čl. 14 odst. 2 písm. b) považuje za dodání zboží již skutečné předání zboží. Převod vlastnického práva podle vnitrostátních předpisů proto hraje důležitou roli při posouzení, kdo nabyl právo nakládat s věcí jako vlastník ve smyslu směrnice o DPH.

[111] Lze odkázat i na žalovaným zmiňovanou odbornou literaturu, která dochází k závěru, že bez platné smlouvy nelze žádné právo převést, protože aby bylo nějaké plnění předmětem daně, musí existovat právní vztah, na jehož základě existuje přímá vazba mezi tímto plněním a úhradou. Výslovně též uvádí: „Nyní docházíme k dalšímu překvapivému zjištění. Zdánlivě v rozporu se závěrem Soudního dvora je zboží zpravidla dodáno, tj. právo nakládat se zbožím jako vlastník je převedeno, v tom okamžiku a na tom místě, na kterém kupující nabude vlastnictví ke zboží, pokud se kupní smlouva bude řídit českým právem. Podle občanského zákoníku je právo nakládat se zbožím jako vlastník. Nabytím vlastnického práva kupující samozřejmě nabude i právo nakládat se zbožím jako vlastník. Nejčastěji se tak stane převzetím věci (není-li smluvními stranami nebo zákonem stanoveno jinak) Samozřejmě, že v důsledku judikatury Soudního dvora budou z tohoto obecného pravidla existovat výjimky. Za určitých okolností může být právo nakládat se zbožím jako vlastník převedeno dříve či později než samotné vlastnické právo.“ (Kryl, S. Převod práva nakládat se zbožím jako vlastník. *Daňový expert* č. 3/2011. Wolters Kluwer, 2011).

[112] Obdobně lze odkázat na bod 54 rozsudku *Českomoravská olejářská I: „Konečně třetím rozsudkem Soudního dvora, který citoval žalovaný, tj. výše citovaným rozsudkem ve věci Shipping and Forwarding Enterprise Safe, sice nejvyšší soudní instance EU (tehdy EHS) upřednostnila při vykladu pojmu právo nakládat se zbožím jako vlastník faktické dodání zboží před čistě civilistickým chápáním převodu vlastnického práva, jehož podmínky se v různých členských zemích mohou lišit, nelze však odhlížet od toho, že Soudní dvůr se v tomto rozsudku zabýval velmi specifickou otázkou převodu (dodání) nemovitostí. Rozhodně nelze z rozsudku Soudního dvora dovozovat, že na smluvních ujednáních mezi jednotlivými články převodu a jejich vůli vůbec nezáleží. Naopak, jak vyplývá z citovaného rozsudku ve věci Euro Tyre Holding, musí být zohledněny záměry kupujícího v okamžiku dodání zboží, lze-li je zjistit.“* Obdobně je třeba poukázat na závěry v rozsudcích *Českomoravská olejářská II* a *Jasa II*, ve kterých soud uvedl: „Správce daně ostatně nikdy ani netvrdil, že by žalobce od některého z předchozích vlastníků (ať již jde o původního vlastníka nebo o další subjekty v řetězci) oprávněně svědčilo také právo disponovat s pohonnými hmotami jako vlastník, tedy možnost tyto pohonné hmoty po dobu jejich přepravy užívat, zcizit, zničit apod.“

[113] Správnost těchto závěrů potvrzuje stěžovatelkou a žalovaným několikrát rozebíraný bod 78 rozsudku SDEU *AREX CZ*. V něm SDEU zcela jednoznačně spojil převod vlastnictví k pohonným hmotám podle českého soukromého práva s převodem práva nakládat se zbožím jako vlastník podle směrnice o DPH. Dále v bodě 75 uvedl, že převod práva nakládat s věcí jako vlastník „[s]e **neomezuje** na převod stanovený ve formách stanovených použitelným vnitrostátním právem“ (zdůraznění přidáno NSS).

[114] V důsledku uvedeného rozsudku je proto také třeba částečně zpřesnit předchozí závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, čj. 5 AfS 24/2016-40, č. 3456/2016 Sb. NSS, že pojem dodání zboží se nevztahuje na převod vlastnictví ve formách upravených použitelným vnitrostátním právem. Obdobně též v rozsudku NSS *Jasa*, ve kterém soud uvedl, že právo nakládat s věcí jako vlastník neznamená převod vlastnického práva v právním slova smyslu. V návaznosti na rozsudek SDEU *AREX CZ*, jakož i na další citovanou judikaturu SDEU, je třeba dospět k závěru, že pojem dodání zboží nelze zcela ztotožnit s převodem vlastnického práva podle příslušných vnitrostátních předpisů, nicméně ve většině obchodních transakcí k dodání zboží ve smyslu směrnice o DPH dochází převodem vlastnického práva. Z tohoto obecného pravidla existují výjimky, pokud jsou na nabyvatele převedena taková práva, která ho opravňují nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako může činit vlastník, ačkoliv na něj vlastnické právo podle vnitrostátního práva převedeno nebylo. Nejvyšší správní soud doplňuje, že vzhledem k tomu, že tyto závěry bezprostředně vyplývají i z rozsudku SDEU *AREX CZ*, nevznikla nyní rozhodujícímu senátu povinnost postoupit věc rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. (viz usnesení

rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS, ve spojení s usnesením rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).

[115] V tomto směru je proto třeba argumentaci stěžovatelky přisvědčit. Ostatně s těmito závěry se po vynešení rozsudku SDEU *AREX CZ* ztotožňuje i žalovaný.

[116] V nyní posuzované věci dospěl správce daně k závěru, že k dodání zboží, tedy k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník, mezi stěžovatelkou a jejími dodavateli došlo v rakouské rafinérii v okamžiku, kdy jí bylo umožněno naložit naftu do jejích vozidel. Ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že tato úvaha byla založena na dvou základních argumentech. Správce daně poukázal na výpověď jednatele společnosti Benaft P s. r. o., z níž vyplynulo, že riziko škody na zboží přešlo na stěžovatelku v okamžiku nakládky. Dále vyšel z § 412 odst. 2 obchodního zákoníku, který uvádí, kdy dochází k dodání zboží. Zároveň odmítl závěry jednatele KFD, že by k přechodu odpovědnosti a rizik došlo až uvolněním zboží do volného oběhu na území České republiky, neboť dovodil, že není důvodu rozlišovat mezi dodáním zboží podléhajícího spotřební dani a jiného zboží.

[117] Žalovaný v napadeném rozhodnutí odmítl, že by stěžovatelka mohla vystupovat do doby propuštění zboží do volného oběhu jen v pozici dopravce a teprve po propuštění do volného oběhu by došlo k převodu vlastnictví. Stěžovatelka sama uváděla, že dopravu zajišťovala sama pro sebe. Argumentaci § 412 odst. 2 obchodního zákoníku považoval za podpůrnou, avšak správnou (na toto ustanovení ostatně opakovaně odkázal v řízení o kasační stížnosti po vydání rozsudku SDEU *AREX CZ*). Tvrzení, že byly uzavřeny ústní kupní smlouvy s dodavateli, že místo plnění bylo v České republice, stěžovatelka nijak neprokázala. Ze svědecké výpovědi jednatele KFD vyplynulo, že byla uzavřena rámcová kupní smlouva, která však v původním řízení také nebyla předložena, ačkoliv by se důkazem stát mohla.

[118] Krajský soud vyšel z úvahy, že posuzování převodu vlastnictví nemělo pro souzenou věc význam.

[119] Závěry krajského soudu, ale i žalovaného, je tak třeba s ohledem na okolnosti podstatné pro posouzení okamžiku převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník uvedené v bodech [107] až [115] považovat za chybné. Nepostačuje totiž pouze určit, kdy fyzicky začala stěžovatelka se zbožím nakládat. Z bodu 87 rozsudku SDEU *Enteco Baltic* a bodu 75 rozsudku SDEU *AREX CZ* totiž vyplývá, že převod práva nakládat s hmotným majetkem jako vlastník nevyžaduje, aby strana, na níž je tento majetek převáděn, uvedené zboží fyzicky držela anebo aby k ní bylo uvedené zboží fyzicky přepraveno nebo ho fyzicky obdržela (shodně též rozsudek ve věci *Grammer CZ*). Stejně tak pro tento závěr nepostačuje konstatovat, kdy přešlo nebezpečí škody na věci, ačkoliv se může jednat o podpůrnou argumentaci týkající se převodu práva nakládat s věcí jako vlastník, neboť přechod nebezpečí škody na věci je často spojen s převodem vlastnického práva. Ačkoliv se ke kritériu přechodu nebezpečí jako určujícímu přikláníla ve svém stanovisku ve věci *AREX CZ* generální advokátka, SDEU žádnou část této argumentace do svého rozsudku nepřevzal, ani na ni nijak neodkázal. Je proto nezbytné zkoumat, kdy na stěžovatelku bylo převedeno od vlastníka, případně jiné oprávněné osoby, buď vlastnické právo, nebo jiné právo, které by jí ale umožnilo se zbožím nakládat jako vlastník. V dalším řízení proto bude žalovaný povinen se s touto otázkou řádně vypořádat. Žalovaný ostatně argumenty pro to, že na stěžovatelku bylo převedeno vlastnické právo již v Rakousku, uplatnil i v návaznosti na rozsudek SDEU *AREX CZ*. Nedostatků odůvodnění vydaného rozhodnutí však nemohou být dodatečně zhojeny případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS).

[120] Nejvyšší správní soud k tomu pouze poznamenává, že při neexistenci jiné dohody je samozřejmě namístě vyjít z příslušných dispozitivních ustanovení soukromoprávních předpisů. Soud nicméně předesílá, že toto posouzení nemusí být zcela jednoduché vzhledem k tehdy platnému zákonu č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním. Otázka převodu vlastnického práva by se totiž v případě, že by se zboží v daném okamžiku nacházelo v Rakousku, mělo řídit právem rakouským (místo, kde se věc v rozhodné době nacházela). Nelze však vyloučit ani to, že otázka převodu práva nakládat s věcí jako vlastník by mohla být řešena i právem českým, neboť převod práva nakládat s věcí se naopak řídí právním řádem smlouvy (viz § 5, § 6 a § 12 citovaného zákona). Smlouva samotná by se při chybějící jiné dohodě stran řídila právem českým [viz čl. 4 odst. 1 písm. a)

nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I)].

[121] Žalovaný se nicméně nezabýval ustanoveními soukromoprávních předpisů o převodu vlastnického práva (např. § 443 a násl. obchodního zákoníku), ale ustanoveními obchodního zákoníku o dodání zboží. Zejména odkazoval na § 412 odst. 2 obchodního zákoníku, podle nějž platilo, že „[j]estliže smlouva nemá ustanovení o odeslání zboží prodávajícím a zboží je ve smlouvě jednotlivě určeno nebo určeno podle druhu, avšak má být dodáno z určitých zásob nebo má být vyrobeno a strany v době uzavření smlouvy věděly, kde se nachází nebo kde má být vyrobeno, uskutečňuje se dodání, když je kupujícímu umožněno nakládat se zbožím v tomto místě“. Pojem dodání podle obchodního zákoníku má nicméně jiný význam než pojem dodání podle zákona o DPH a směrnice o DPH. Dodání podle obchodního zákoníku mohlo, ale nemuselo s nabytím vlastnického práva splývat. Z § 411 obchodního zákoníku vyplývá, že dodání zboží byl institut odlišný od převodu vlastnického práva, neboť šlo o dvě samostatné povinnosti prodávajícího (tedy povinnost zboží dodat a umožnit kupujícímu nabytí k němu vlastnické právo). Dodáním ve smyslu obchodního zákoníku bylo třeba rozumět faktické předání zboží, nikoliv převod práva k němu.

[122] Pokud tedy žalovaný poukazoval v návaznosti na rozsudek SDEU *AREX CZ*, že se na str. 18 a 19 svého rozhodnutí zabýval jako podpůrným argumentem i nabytím podle českého soukromého práva, pak je tento argument zavádějící, neboť směšuje dodání ve smyslu obchodního zákoníku a dodání podle předpisů o DPH, ačkoliv jde o odlišné instituty. Na uvedených stranách rozhodnutí žalovaného je výslovně uvedeno, že „[v]e zde řešeném případě nebyl posuzován samotný převod vlastnického práva, ale přechod práva nakládat se zbožím jako vlastník“, přičemž je zároveň podpůrně poukazováno na § 412 odst. 2 obchodního zákoníku.

[123] Je také třeba poukázat na to, že zprostředkující pořizovatel zpravidla může převést na dalšího pořizovatele právo nakládat se zbožím jako vlastník až poté, co ho předtím získal od předchozího prodávajícího (viz bod 38 rozsudku *EMAG* a bod 31 rozsudku *Euro Tyre Holding*). Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že české právo znalo i možnost nabytí zboží od nevlastníka (viz § 446 obchodního zákoníku), stejně jako ji zná dosud (§ 1109 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). I takové nabytí by jistě bylo třeba považovat za nabytí práva nakládat s věcí jako vlastník pro účely DPH, neboť nabyvatel se při splnění podmínek uvedených v § 446 obchodního zákoníku stával zcela plnoprávním vlastníkem zboží oprávněným s ním nakládat, a naopak původní vlastník (byť se nejednalo o dodavatele) vlastnické právo pozbyl (k ústavně konformnímu výkladu tohoto ustanovení viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 75/04, č. 452/2006 Sb., a jím citovanou prejudikaturu). Jak poukazuje žalovaný, pro posouzení může být důležitý i záměr kupujícího v okamžiku pořízení daného zboží, je-li podepřen objektivními okolnostmi (bod 34. rozsudku SDEU *Euro Tyre Holding* a bod 34. rozsudku *Kreuzmayr*).

[124] Lze sice souhlasit s žalovaným, že se některé okolnosti mezi nyní projednávanou věcí a rozsudkem *NSS Jasa* liší. Zejména v nynější věci nebyl relevantně zpochybněn přechod důkazního břemene na stěžovatelku, zatímco v rozsudku *NSS Jasa* bylo žalovanému vytčeno to, že se měl zabývat žalobcem nabízenými důkazy. Nicméně i v nyní posuzované věci se žalovaný, stejně jako ve věci *NSS Jasa*, nedostatečně zabýval otázkou přechodu práva nakládat s věcí jako vlastník. Ačkoliv není úkolem soudu se v nynější věci vyjadřovat k přenosu důkazního břemene, lze učinit závěr, že na relevantně nezpochybněný skutkový stav aplikoval žalovaný chybné právní závěry. Správné právní vyhodnocení věci je pak samozřejmě vždy odpovědností žalovaného, i pokud ho netíží důkazní břemeno.

[125] Nicméně se stěžovatelkou nelze souhlasit, že by nyní posuzovaná věc byla skutkově shodná jako ve všech jí uváděných předchozích rozsudcích. Například ve věci rozsudku *Českomoravská olejářská II* byly předkládány důkazy, že se daňový subjekt stal vlastníkem pohonných hmot až na území ČR a pokyny řidičům vozidel až do doby propuštění zboží do volného daňového režimu neuděloval daňový subjekt, ale jeho dodavatelé (viz bod 55 uvedeného rozsudku). Také ačkoliv správce daně vyzval daňový subjekt k prokázání skutečnosti, že zboží pořídil v tuzemsku, odmítl jím navrhované důkazy jako irelevantní provést (viz bod 60 uvedeného rozsudku). V několika z těchto případů se také jednalo o přezkum zajišťovacích příkazů, který má svá specifika. To na druhou stranu neznamená, že by nebylo namístě aplikovat obecné závěry v těchto rozsudcích uvedené. Tyto rozsudky totiž opakovaně poukazovaly na to, že pro určení, které plnění má intrakomunitární povahu, není dostačující

kritérium organizace přepravy. I v těchto věcech proto Nejvyšší správní soud shledal, že bylo také třeba zabývat se okamžikem převodu práva nakládat se zbožím jako vlastníkem. Ačkoliv v nynější věci se o to žalovaný pokoušel, ani zde neposoudil relevantní kritéria (viz závěry uvedené výše).

[126] Nejvyšší správní soud tak proto nemůže v tuto chvíli ověřit, zda k převodu práva nakládat s věcí jako vlastníkem na stěžovatelku došlo při nakládce pohonných hmot v Rakousku, jak uvedl SDEU v bodě 78 rozsudku *AREX CZ*, neboť takové posouzení musí v první řadě provést řádně žalovaný. V této souvislosti je vhodné připomenout, že Soudní dvůr naznačil, že se mu v projednávané věci jeví jako místo plnění Rakousko, nicméně s výhradou ověření této úvahy předkládajícím soudem. Nejvyšší správní soud však není v kasacním řízení povolán k tomu, aby celé posouzení této klíčové právní otázky včetně souvisejícího dokazování provedl namísto žalovaného. Úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, čj. 7 As 267/2015-57). Při přezkumu rozhodnutí správního orgánu nemůže soud dotvářet a domýšlet jeho odůvodnění. Tím by totiž zcela popřel svou roli přezkumného orgánu, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, čj. 9 As 87/2016-29.

[127] I přes uvedený závěr lze vypořádat i některé související námítky, neboť mohou být podstatné i v situaci, kdy bude řádně posuzován okamžik převodu práva nakládat s věcí jako vlastníkem. Na druhou stranu, jak již bylo uvedeno, se nelze obecně zabývat tím, jak které důkazy prokázaly či neprokázaly přechod práva nakládat s věcí jako vlastníkem, neboť touto otázkou se žalovaný chybně nezabýval. Nejvyšší správní soud se tak v této fázi nemůže vyjádřit k hodnocení důkazů směřujících k prokázání toho, že pohonné hmoty byly v rámci přepravy v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně ve vlastnictví jiného vlastníka, než je stěžovatelka.

[128] Nelze však souhlasit s argumentací stěžovatelky, která se opakovaně dovolává rozsudku krajského soudu *JASA* s tím, že byl potvrzen rozsudkem NSS *Jasa*. Krajské soudy obecně nemají povinnost vycházet z rozhodnutí jiných krajských soudů. Navíc stěžovatelka se primárně odvolává na argumentaci týkající se vztahu DPH a režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. Právě tato část argumentace byla rozsudkem NSS *Jasa* odmítnuta s tím, že může být toliko podpůrná. Argumentace stěžovatelky v tomto směru je tak značně nekorektní.

[129] Doplnění kasacní stížnosti týkající se povahy řetězových dodávek a odkazů na legislativní úpravu týkající se podvodů při pořízení pohonných hmot z jiného členského státu je ve věci irelevantní, neboť předmětem sporu je otázka, zda dodávka mezi stěžovatelkou a jejími dodavateli byla či nebyla intrakomunitární dodávkou, nikoliv to, zda se stěžovatelka účastnila podvodu na DPH, případně o něm měla a mohla vědět.

[130] S argumentací stěžovatelky týkající se nepřiměřenosti důkazní povinnosti i v případě spornosti místa plnění Nejvyšší správní soud v obecné rovině nesouhlasí. K rozložení důkazního břemene lze uvést, že důkazní břemeno ohledně uplatněného nároku na odpočet tíží primárně stěžovatelku. Závěr ohledně místa zdanitelného plnění je však otázkou právní. Tuto otázku je vždy nutné posoudit na základě skutkového stavu konkrétní věci, přičemž skutkový stav je povinen také primárně objasnit daňový subjekt. Bylo by absurdní, aby za dané situace skutkový stav primárně zjišťoval správce daně. Na druhé straně, dospěje-li správce daně k závěru, že místo plnění je v jiném členském státě, než daňový subjekt deklaroval, nelze takový závěr opřít pouze o neunesení důkazního břemene daňovým subjektem. Jinými slovy, neunesla-li by stěžovatelka v projednávané věci důkazní břemeno o tom, že místo plnění je v tuzemsku, tak jak deklarovala, ale správce daně by na tomto neustal a navíc výslovně uvede, že bylo v Rakousku, musí pro takový závěr existovat racionální důvody.

[131] V projednávané věci je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že stěžovatelka si byla vědoma, že k faktickému odběru zboží pohonných hmot dochází v jiném členském státě. Tudíž pouze některá z dodávek může mít intrakomunitární povahu, přičemž musí jít právě o tu dodávku, která je spojená s přepravou. Za situace, kdy přepravu zajišťovala sama vlastními prostředky, nelze považovat za nepřiměřené, aby se zabývala tím, zda bude přeprava přičitatelná některému z předchozích dodání, nebo dodání, které proběhlo mezi ní a jejími dodavateli. Lze také souhlasit se žalovaným, že se jedná o posouzení naplnění hmotněprávních podmínek nároku na odpočet daně, který byl uplatněn stěžovatelkou (viz například obdobné závěry SDEU v bodech 47, 51, 58, 59, 67 a 102 rozsudku *Enteco Baltic* k hmotněprávní povaze nároku na osvobození intrakomunitárních dodávek a rozsahu doložení důkazů podle čl. 138 odst. 1 směrnice o DPH).

[132] S ohledem na důvody, pro které je rušeno rozhodnutí krajského soudu i žalovaného, je však předčasně vyjadřovat se k tomu, zda by stěžovatelka své důkazní břemeno unesla či nikoliv. Nelze však souhlasit s tím, že by dříve neměla možnost rozhodné skutečnosti tvrdit a navrhnout k nim důkazy. Svá tvrzení a důkazy směřovala ke konstrukci, že nemohla nabýt právo nakládat se zbožím jako vlastník v Rakousku z toho důvodu, že pohonné hmoty byly do ČR přepravovány v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. Do této konstrukce ji správce daně nijak nemanipuloval, naopak konzistentně vycházel z toho, že tato okolnost nemá na DPH vliv.

[133] Za zavádějící je třeba považovat opakovaně užívanou argumentaci stěžovatelky, že by kdokoli (žalovaný nebo SDEU) dovozoval, že by měla nabýt vlastnické právo přímo od rakouské rafinérie. Je zřejmé, že žalovaný nesporně, že pohonné hmoty byly převedeny bezprostředními dodavateli stěžovatelky, to však samozřejmě nevypovídá o tom, kdy k tomuto převodu došlo, neboť i mezi českými subjekty nepochybně může dojít k převodu vlastnického (případně jiného) práva ke zboží i mimo území ČR. (...)

3902

Územní řízení: koncentrace důkazních návrhů

k § 89 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 350/2012 Sb. a č. 225/2017 Sb.

k § 36 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Zákonná koncentrace územního řízení podle § 89 odst. 1 stavebního zákona nedopadá na důkazní návrhy, a proto mohou účastníci řízení navrhnout důkazy na podporu včas uplatněných námitek po celou dobu řízení až do okamžiku vydání rozhodnutí.

II. I pokud stavební úřad stanoví účastníkům územního řízení lhůtu k uplatnění důkazních návrhů podle § 36 odst. 1 správního řádu z roku 2004, musí z úřední povinnosti přihlédnout k opožděným důkazům týkajícím se souladu záměru s kogentními předpisy.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, čj. 48 A 118/2016-200)

Prejudikatura: č. 1566/2008 Sb. NSS, č. 1579/2008 Sb. NSS

Věc: a) Jan V., b) Vít Č., c) Zdeněk Š., d) Libor Š., e) Tibor M. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti 1) Tomáše V., 2) Kateřiny V., 3) Romana Š., 4) Martina Š., 5) Františka L., 6) Petry L., 7) Jiřího K., 8) Jana H., 9) Miroslavy H., 10) Miroslavy Š., o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby.

Osoba zúčastněná na řízení 1) (dále jen „stavebník“) podala dne 27. 6. 2014 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby komunikace v obci P. na pozemek p. č. X v katastrálním území P. n. L. Dne 24. 7. 2016 Městský úřad Příbram (dále jen „stavební úřad“) vydal oznámení o zahájení územního řízení o umístění stavby „komunikace, P.“, v němž mimo jiné uvedl, že účastníci řízení mohou své námitky uplatnit do 15 dnů od doručení oznámení a že k později uplatněným námitkám nebude přihlédnuto.

Žalobci a) a c) ve svých námitkách poukazovali na obsah územní studie lokality P. – BV2 a vyhlášky č. 501/2006 Sb., na existenci 5 studen v okolí umístované studny, jejichž voda by mohla být znečištěna, a na nezbytnost provedení geologického průzkumu. Žalobci b) a d) namítali nesoulad záměru stavebníka s územní studií ohledně likvidace dešťových vod a riziko ovlivnění kvality a proudění podzemních vod, přičemž upozorňovali na existenci domovních vrтанých studen v sousedství. Žalobce e) upozorňoval na rozpor s územní studií, požadoval přepracování projektové dokumentace z důvodu nekvalitního zpracování a nesouladu s normou ČSN 75 9010 a v neposlední řadě žádal o posouzení vlivu stavby na okolní studny.

Usnesením ze dne 24. 9. 2014 stavební úřad přerušil územní řízení za účelem doplnění žádosti stavebníkem, jehož stavební úřad téhož dne vyzval, aby doplnil projektovou dokumentaci tak, aby byla v souladu s územní studií lokality P. – BV2. Na žádost stavebníka pak stavební úřad několikrát prodloužil lhůtu k doplnění projektové

dokumentace. Stavebník svou žádost doplnil dne 30. 9. 2015, kdy stavebnímu úřadu zaslal upravenou projektovou dokumentaci, aktualizovaná vyjádření správců inženýrských sítí, doplněné vyjádření Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje a hydrogeologické posouzení možnosti vsakování srážkových vod z února 2015.

Stavební úřad následně vydal dne 30. 10. 2015 usnesení, v němž uvedl, že stavebník podal dne 27. 6. 2014 žádost o vydání stavebního povolení, a jímž účastníky řízení vyrozuměl o pokračování řízení. V témže usnesení stavební úřad konstatoval, že účastníci mohou uplatnit své námítky, případně důkazy do 15 dnů ode dne doručení oznámení a že k později uplatněným námítkám a důkazům nebude přihlédnuto. Přípisem ze dne 23. 11. 2015 stavební úřad znovu vyrozuměl účastníky o pokračování řízení, což odůvodnil tím, že jeho usnesení ze dne 30. 10. 2015 chybně identifikovalo předmět řízení jako řízení o vydání stavebního povolení namísto územního řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby. Stavební úřad proto opětovně vyrozuměl účastníky o pokračování územního řízení a poučil je o tom, že své námítky, popřípadě důkazy mohou uplatnit do 15 dnů ode dne doručení tohoto oznámení a že k později uplatněným námítkám a důkazům nebude přihlédnuto.

V návaznosti na to uplatnili žalobci společně s ostatními účastníky řízení další námítky. Žalobci a) a c) vyjádřili nesouhlas s navrženým záměrem, neboť měli za to, že navrhované řešení vsakovací jímky bude ovlivňovat okolní stavby, a požádali stavební úřad o stanovení lhůty k doplnění nezávislého posudku, který hodlali nechat vypracovat na vlastní náklady. Žalobce b) zpochybňoval technické řešení vsakování vod a jeho výpočet a uvedl, že by dešťová voda měla být odváděna dešťovou kanalizací, jak předpokládá územní studie, eventuálně by měly být po obou stranách komunikace umístěny zvýšené obrubníky. Žalobce b) se také připojil k záměru některých dalších účastníků nechat vypracovat na vlastní náklady oponentní odborný posudek a požádal o prodloužení lhůty ke zpracování takového posudku. Žalobce d) ve svých námítkách nadále nesouhlasil s navrženým způsobem likvidace dešťových vod a upozorňoval na jeho nesoulad s územní studií, nesouhlasil s technickým řešením vsakovacího příkopu, zpochybňoval výpočty dle projektové dokumentace a požadoval zpracování odborného posudku ohledně vlivu komunikace na okolní stavby. Závěrem žalobce d) uvedl, že by chtěl na vlastní náklady nechat vypracovat odborný oponentní posudek, který by posoudil správnost navrženého technického řešení a závěrů a podkladů uváděných v projektové dokumentaci. Požádal proto o prodloužení lhůty ke zpracování oponentního posudku. Žalobce e) konstatoval, že hydrogeologické posouzení z února 2015 neobsahuje základní informace z podstatných měření a základní údaje, jako je aktivní plocha vsakování, v důsledku čehož byla projektová dokumentace vadně zpracována, a zpochybňoval také další části hydrogeologického posouzení. Namíтал také nesprávnost řešení v projektové dokumentaci, přičemž měl za to, že likvidaci vody nelze řešit pouze zasakováním. Závěrem žalobce e) požádal o prodloužení lhůty k uplatnění námitek za účelem předložení oponentního hydrogeologického posouzení vypracovaného na základě nově provedené vsakovací zkoušky.

Dne 18. 1. 2016 vydal stavební úřad usnesení, jímž s odkazem na § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu přerušil územní řízení na dobu, než bude vypracován oponentní odborný posudek (hydrogeologické posouzení), nejdéle však do 30. 4. 2016. Proti tomuto usnesení podal stavebník odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 5. 2016 zrušil usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, což žalovaný odůvodnil tím, že stavební úřad s výjimkou odkazu na § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu, podle něhož lze řízení přerušit z dalších důvodů stanovených zákonem, neobjasnil, na základě jakého ustanovení jakého zákona řízení přerušil. Žalovaný nadto považoval odůvodnění usnesení o přerušení řízení za nepřezkoumatelné, neboť v něm bylo pouze uvedeno, že se stavební úřad rozhodl vyhovět žádostem účastníků řízení a že lhůta k vypracování posudku byla stanovena z důvodu vhodných klimatických podmínek. Poznamenal také, že stavební úřad nepřijatelně rozšířil procesní práva těch účastníků, kteří měli možnost postupovat podle ustanovení o námítkách v územním řízení.

V podání datovaném 28. 4. 2016 a doručeném stavebnímu úřadu dle nalepené etikety dne 2. 5. 2016 žalobci zopakovali své výtky vůči projektové dokumentaci a hydrogeologickému posouzení. Současně stavebnímu úřadu zaslali dokument s názvem Hydrogeologické posouzení možnosti vsaku srážkových vod ze dne 25. 4. 2016 vypracovaný RNDr. Karlem Luskem a laboratorní zprávu ze dne 11. 4. 2016 vypracovanou Vlastou Noskovou na žádost RNDr. Luska.

Dne 28. 6. 2016 vydal stavební úřad územní rozhodnutí, jímž umístil stavbu „komunikace, P.“ na pozemky p. č. X a p. č. X v katastrálním území P. n. L., kterou definoval jako místní obslužnou komunikaci pro připojení pozemků určených pro výstavbu rodinných domů na veřejnou komunikační síť.

Žalobci, osoby zúčastněné na řízení 2) až 10) a někteří další účastníci územního řízení podali proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž mimo jiné tvrdili nedostatečné vypořádání svých námitek. Napadali také postup stavebního úřadu, který striktně vycházel z projektové dokumentace bez toho, aby dal odvolatelům prostor doložit svá tvrzení listinným nebo jiným důkazem, a namítali nedodržení zásady materiální pravdy a aktivní účasti účastníků řízení. Konstatovali také nevhodnost navrženého způsobu likvidace srážkových vod, nepropustnost půdního horizontu a potenciální ohrožení vlastníků okolních pozemků. Ke svému odvolání přiložili hydrogeologické posouzení ze dne 25. 4. 2016.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval průběh územního řízení a konstatoval, že stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí podrobněji konkretizoval územní plán a údaje stavby ve vztahu k tomuto územnímu plánu. Žalovaný zdůraznil, že stavební úřad dne 23. 11. 2015 poučil účastníky o tom, že námítky, případně důkazy mohou uplatnit do 15 dnů od doručení oznámení a že k později uplatněným námítkám a důkazům nebude přihlédnuto. Koncentrační zásada přitom brání obstrukcím a je vyjádřením zásady, podle níž právo náleží bdělým. Oponentní posudek byl stavebnímu úřadu předložen až 2. 5. 2016, tedy po stanovené lhůtě, a proto k němu stavební úřad nemohl přihlédnout. Ze správního spisu pak plyne, že stavební úřad dal účastníkům dostatečně velký prostor k podání námitek, eventuálně k doložení posudku. Ve vztahu k věcným výtkám proti záměru stavebníka žalovaný zopakoval závěry stavebního úřadu.

Žalovaný proto odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 25. 10. 2016. Proti tomuto rozhodnutí žalobci brojili žalobou a domáhali se zrušení tohoto rozhodnutí.

Žalobci tvrdili, že územní řízení bylo zatíženo vadami, jež ovlivnily zákonnost a správnost rozhodnutí stavebního úřadu, a že žalovaný tuto problematiku nesprávně posoudil. Vady spatřovali žalobci v tom, že správní orgány posoudily návrh žalobců na vypracování oponentního posudku jako pokračování námitek a prodloužení lhůty k doplnění námitek, ačkoli se jednalo o návrh na dokazování znaleckým posudkem ve smyslu § 36, § 50 odst. 1 a 2 a § 56 správního řádu, nebo o návrh na dokazování listinou podle § 53 správního řádu. K oponentnímu posudku tedy měl stavební úřad přihlédnout jako k důkazu. V návaznosti na to žalobci správním orgánům vytýkali porušení zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu), vyšetřovací zásady (§ 50 odst. 3 správního řádu) a zásady volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu). Odůvodnění napadeného rozhodnutí navíc obsahuje protichůdné pasáže týkající se data doručení oponentního posudku stavebního úřadu. Žalobci tvrdili, že oponentní posudek doručili 29. 4. 2016, tedy včas. Názor žalovaného, že stavební úřad nemohl k oponentnímu posudku přihlédnout z důvodu koncentrace řízení, je dle žalobců nesprávný.

V reakci na žalobní body žalovaný sdělil, že žalobci předložili oponentní posudek až 2. 5. 2016, tedy po stanovené lhůtě, a proto k němu nemohlo být přihlédnuto. Je-li v napadeném rozhodnutí uvedeno, že posudek byl doručen 28. 4. 2016, jedná se v jednom případě o citaci a ve druhém případě o chybu v psaní bez vlivu na výsledek.

Stavebník ve vyjádření k podané žalobě sdělil, že se před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí marně pokusil s žalobci nalézt shodu tak, aby mohly být v území realizovány záměry všech dotčených osob. V průběhu územního řízení stavební úřad poskytl žalobcům dostatek prostoru k uplatnění námitek a následně přihlížel i k opožděným námítkám či námítkám, jež se nedotýkaly přímého dotčení na právech žalobců. Stavební úřad dokonce poskytl žalobcům lhůtu ke zhotovení potenciálních důkazů, ačkoli se jednalo o nezákonný postup, a proto žalovaný zrušil usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení. Oponentní posudek, jenž byl vypracován po uplynutí všech lhůt k vyjádření a k podání námitek, stavební úřad založil do spisu a bral jej v potaz, byť se jednalo o důkaz nezákonný. Oponentní posudek byl dle mínění stavebníka zatížen vadami, a proto nepoužitelný. Jednalo se navíc o doklad, jenž nebyl předložen včas a který nebylo možné považovat za důkaz, neboť jeho vypracování nezadal stavební úřad. I kdyby se jednalo o použitelný důkaz, stavební úřad neměl povinnost jej upřednostnit před znaleckým posudkem předloženým stavebníkem. Stavebník byl dále přesvědčen o tom,

že v územním řízení nedošlo k porušení základních zásad správního řízení, neboť se stavební úřad pečlivě zabýval skutkovým stavem věci.

Osoby zúčastněné na řízení 2) až 11) se k žalobě nevyjádřily.

Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III. Právní posouzení věci krajským soudem

[29] Ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že námítky účastníků řízení musí být v územním řízení uplatněny nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží a „[j]estliže dojde k upuštění od ústního jednání, musí být [...] námítky účastníků řízení uplatněny ve stanovené lhůtě; jinak se k nim nepřihlíží“.

[30] Podle § 36 odst. 1 správního řádu (který se na základě § 192 stavebního zákona používá v územním řízení podpůrně) „[n]estanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy“. Podle § 39 odst. 1 správního řádu určí správní orgán účastníkovi „přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků.“ Podle § 39 odst. 2 téhož předpisu může správní orgán jím určenou lhůtu na žádost účastníka za podmínek stanovených v odst. 1 přiměřeně prodloužit.

[31] Smyslem nastavení pravidel pro koncentraci řízení obecně je snaha urychlit a zefektivnit řízení. Koncentrace řízení ovšem nesmí mít za následek zkrácení účastníků na jejich procesních právech, proto také musí být účastníci o koncentraci řízení a jejich následcích řádně poučeni. Jak je patrné ze shora citovaných ustanovení, územní řízení je ze zákona ovládáno koncentrační zásadou, která se projevuje tím, že účastníci řízení musí své námítky uplatnit při ústním (případně veřejném) jednání, a dojde-li k upuštění od jednání, ve stanovené lhůtě, jinak se k nim nepřihlíží. Koncentrace územního řízení dle § 89 odst. 1 stavebního zákona dopadá pouze na námítky účastníků, nikoli na důkazní návrhy, což je zřejmé z textu tohoto zákonného ustanovení, které k povinnosti účastníků označit nebo předložit ve stanovené lhůtě i důkazy ničeho neuvádí. V tom se úprava koncentrace územního řízení dle § 89 odst. 1 stavebního zákona liší od úpravy koncentrace dle § 112 téhož zákona dopadajícího na stavební řízení, v němž je výslovně uvedeno, že účastníci mohou uplatnit „námítky, popřípadě důkazy“ pouze do určitého časového okamžiku. Nejvyšší správní soud sice v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, čj. 6 As 339/2016-26, poznamenal, že se v řízení „uplatňuje koncentrace námitek a **důkazních návrhů**“. Podle § 89 odst. 1 stavebního zákona jsou totiž účastníci řízení povinni uplatnit námítky a **navrhnout důkazy nejpozději při ústním jednání, případně při veřejném ústním jednání, při kterém musí být nejpozději uplatněny také připomínky veřejnosti; jinak se k nim nepřihlíží**“ (důraz přidán krajským soudem). Na jeho základě však nelze vyvozovat, že se zákonná koncentrace územního řízení vztahuje také na důkazní návrhy. Nejvyšší správní soud totiž v citovaném rozsudku vůbec neobjasnil, z jakého důvodu k závěru o zákonné koncentraci důkazních návrhů podle § 89 odst. 1 stavebního zákona dospěl, a s ohledem na parafrázi, kterou užil, se lze domnívat, že toto zákonné ustanovení pouze chybně přečetl. I s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nelze interpretovat § 89 odst. 1 stavebního zákona extenzivně a ukládat účastníkům povinnosti nad rámec stanovený zákonem (srov. také Adamusová, Z. *Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2018, roč. 19, s. 674-678).

[32] Protože se v územním řízení neuplatňuje zákonná koncentrace důkazních návrhů účastníků, je třeba vycházet v souladu s § 36 odst. 1 částí věty před středníkem správního řádu z toho, že účastníci mohou navrhopvat důkazy na podporu svých včas uplatněných námitek po celou dobu řízení až do okamžiku vydání rozhodnutí. To však stavebnímu úřadu nebrání v tom, aby usnesením vydaným podle § 36 odst. 1 částí věty za středníkem stanovil, dokdy mohou účastníci důkazní návrhy činit. Je ovšem také možné, aby stavební úřad takto stanovenou lhůtu na základě § 39 odst. 2 správního řádu usnesením přiměřeně prodloužil (za předpokladu, že tím neohrozí účel řízení a neporuší rovnost účastníků), eventuálně aby její zmeškání za podmínek uvedených v § 41 správního řádu prominul.

[33] Nadto je třeba zdůraznit, že stavební úřad je v územním řízení bez ohledu na koncentraci řízení povinen ctít zásadu materiální pravdy vyjádřenou v § 3 správního řádu a též je povinen zjistit, a to i v řízení o žádosti, všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Tato povinnost stavebního úřadu má přednost před případnými důsledky vyplývajícími z opožděného návrhu účastníka učiněného po uplynutí lhůty dle § 36 odst. 1 správního řádu. K důkaznímu prostředku, který svým obsahem spadá pod § 50 odst. 3 správního řádu nebo který se dotýká aspektů, jež je stavební úřad povinen posuzovat z úřední povinnosti i při absenci odpovídající námítky (typicky se jedná o hlediska vyjmenovaná v § 90 stavebního zákona, jako je soulad s územně plánovací dokumentací či s obecnými požadavky na využívání území), musí stavební úřad přihlídnout i tehdy, byl-li účastníkem předložen opožděně (k tomu přiměřeně srov. VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2012, Praha: BOVA POLYGON, s. 397–400).

[34] V souzené věci stavební úřad nejprve ve vyrozumění o zahájení územního řízení ze dne 24. 7. 2014 určil patnáctidenní lhůtu k uplatnění námitek, v jejímž rámci každý z žalobců vznesl námítky. Poté, co stavebník dne 30. 9. 2015 doplnil projektovou dokumentaci, stanovil stavební úřad v (opraveném) vyrozumění datovaném 23. 11. 2015 účastníkům novou patnáctidenní lhůtu k uplatnění námitek a současně konstatoval, že v téže lhůtě mohou účastníci „*uplatňovat důkazy*“, jinak k nim nebude přihlídnuto. Tím stavební úřad v intencích § 36 odst. 1 správního řádu určil, dokdy mohou účastníci činit důkazní návrhy. K tomu lze na okraj dodat, že stavební úřad užil významově širokého pojmu uplatnit důkazy (užitého také v § 112 stavebního zákona ve vztahu ke koncentraci stavebního řízení), jež v sobě zahrnuje jak možnost předložit konkrétní důkaz, tak možnost označit důkaz nebo učinit důkazní návrh (bez jeho současného předložení).

[35] Žalobci ve stanovené patnáctidenní lhůtě vznesli návrh na provedení důkazu oponentním posudkem či oponentním hydrogeologickým posouzením, neboť všichni ve svých následně vznesených námítkách uvedli, že by takový posudek či odborné posouzení rádi nechali na vlastní náklady zpracovat. Třebaže nikdo ze žalobců výslovně neuvedl, že „*navrhuje*“ důkaz oponentním posudkem či odborným posouzením, skutečný obsah jejich vyjádření je nepochybný, a to i s ohledem na to, že žalobci současně požádali o prodloužení či stanovení lhůty k předložení takového posudku. Postup stavebního úřadu, který usnesením přerušil řízení na dobu, než bude vypracován oponentní odborný posudek (hydrogeologické posouzení), je pak třeba považovat za určení lhůty k předložení důkazu ve smyslu § 39 odst. 1 správního řádu. V tomto kontextu soud poznamenává, že být může být pravdou, že stavební úřad v usnesení o přerušení řízení nezdůvodnil, proč měl za naplněný důvod pro přerušování řízení podle § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu, s právním názorem žalovaného (vysloveným v rozhodnutí ze dne 12. 5. 2016, jímž bylo zrušeno usnesení stavebního úřadu o přerušování řízení), podle něhož stavební úřad stanovil lhůtu k předložení oponentního posudku nezákonně, souhlasit nelze. Podmínky podle § 39 správního řádu byly v daném případě splněny, neboť konkrétní lhůtu nestanovil zákon a její určení bylo zapotřebí k tomu, aby žalobci jakožto účastníci územního řízení mohli plně realizovat své právo vyjádřit se a předložit na podporu svých včas uplatněných námitek navržený důkaz. Určení lhůty nemohlo ohrozit účel řízení, ani jím nebyla porušena rovnost účastníků, jak se mylně domníval žalovaný. Porušení rovnosti účastníků by bylo naopak možné spíše spatřovat v tom, že žádosti žalobců o objektivně nezbytné prodloužení lhůty k předložení oponentního posudku, jehož relevance pro předmět řízení nebyla předem vyloučena, nebylo vyhověno v situaci, kdy stavební úřad předtím stavebníku opakovaně prodloužoval lhůtu k doplnění projektové dokumentace, a to o celých devět měsíců (z původního termínu 31. 12. 2014 na 30. 9. 2015).

[36] Procesní situace v souzené věci tedy byla taková, že žalobci důkazní návrh v patnáctidenní lhůtě vznesli a konkrétní důkazní prostředek – hydrogeologické posouzení – později také předložili, přičemž jim vzhledem ke zrušení usnesení stavebního úřadu o přerušování řízení a stanovení lhůty k předložení (vypracování) oponentního posudku nebyla určena žádná jiná konkrétní lhůta, ve které měli oponentní posudek předložit. Protože žalobcům nebyla stanovena lhůta k předložení oponentního posudku, nemůže obstát tvrzení žalovaného, že ji nedodrželi. Není proto podstatné, zda žalobci oponentní posudek (tj. hydrogeologické posouzení možnosti vsaku srážkových vod ze dne 25. 4. 2016 vypracované RNDr. Luskem) doručili stavebnímu úřadu dne 2. 5. 2016, či 29. 4. 2016; v obou případech jej předložili včas.

[37] Základními povinnostmi stavebního úřadu bylo zjistit stav věci bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu), pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo a co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního

řádu), a v odůvodnění svého rozhodnutí se vypořádá s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). V dané věci žalobci zpochybňovali mimo jiné zvolené technické řešení dle projektové dokumentace týkající se vsakování vod do půdy a související výpočty a na podporu svých tvrzení včas předložili oponentní posudek – hydrogeologické posouzení možnosti vsaku srážkových vod, pro jehož zpracování byla podkladem laboratorní zpráva ze dne 11. 4. 2016, kterou žalobci taktéž doložili. Stavební úřad se k obsahu těchto dokumentů vůbec nevyjádřil, ač tak učinit měl, a dokonce ani neobjasnil, proč k dokumentům nepřihlížel (jeho poznámka o tom, že usnesení o přerušení řízení bylo zrušeno žalovaným, tento důvod nijak neobjasňuje). Stavební úřad nedostál povinností, které na něj kladl správní řád, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[38] Žalovaný v napadeném rozhodnutí vady rozhodnutí stavebního úřadu nezhodil, neboť jeho postup pokládal za správný a mylně dovodil, že stavební úřad nemusel k oponentnímu posudku přihlížet. V závěru napadeného rozhodnutí se sice žalovaný vyjádřil k názoru zpracovatele oponentního posudku ohledně nutnosti posoudit záměr ve zjišťovacím řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, to však nepostačovalo, neboť ostatní závěry oponentního posudku týkající se vsakování a souvisejících výpočtů ponechal žalovaný bez povšimnutí.

[39] Navíc, i kdyby soud přistoupil na argumentaci žalovaného, podle něhož žalobci nepředložili oponentní posudek včas, nemohl by aprobovat názor, že k oponentnímu posudku nemohlo být z důvodu koncentrace řízení přihlédnuto. Je tomu tak proto, že se oponentní posudek dotýkal souladu záměru stavebníka s kogentními hmotněprávními předpisy, jakož i okolností souvisejících s ochranou veřejného zájmu. V tomto ohledu lze připomenout, že podle § 90 stavebního zákona bylo povinností stavebního úřadu posoudit mimo jiné to, zda byl záměr stavebníka v souladu s charakterem území a s obecnými požadavky na využívání území. Podle § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je pak obecným požadavkem takové umístování staveb, které nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území. Třebaže platí, že konkrétní způsob provedení a užívání stavby je předmětem stavebního řízení, které je také těžištěm pro řešení námitek účastníků proti projektové dokumentaci, stavební úřad musí v územním řízení z úřední povinnosti posuzovat, zda umístovaná stavba nebude mít negativní vliv na území a zda ji vůbec lze do území (s ohledem na jeho charakter) umístit. Stavební úřad musí vždy posuzovat, zda realizaci záměru nedojde k nepřiměřenému ohrožení nebo porušení práv a právem chráněných zájmů zejména všech potenciálně dotčených subjektů a zda realizace záměru znamená jen minimální možné, ještě únosné dotčení okolí. Karel L. dospěl v oponentním posudku předloženém žalobci k závěru, že „*koeficient vsaku svahových uložení charakteru písčitých jíílů se šterkem je $4,5 \cdot 10^{-8} \text{ m} \cdot \text{s}^{-1}$ – prostředí nepropustné* [pozn. soudu: hydrogeologické posouzení z února 2015, předložené stavebníkem, naproti tomu předpokládalo koeficient vsaku cca $1,65 \cdot 10^{-6} \text{ m/s}$]. *Dosud rozptýlený odtok srážkových vod se bude koncentrovat do jednoho bodu a v případě, že bude naplněna kapacita retence, dojde k přetoku, a tím k ohrožení staveb pod místem akumulace a vsaku. Pro vsak objemu vody ze srážky 6 hodin $32,69 \text{ m}^3$ za 72 hodin potřebujeme vsakovací plochu 5500 m^2 (75×75). Realizace takové vsakovací plochy je prakticky nerealizovatelná.“ S možností zasakování srážkových vod z budoucí komunikace na pozemku p. č. X a p. č. X dle projektové dokumentace ze září 2015 tak Karel L. v oponentním posudku nesouhlasil. S tímto závěrem oponentního posudku se tedy stavební úřad měl vypořádat a konfrontovat jej s podklady předloženými stavebníkem i v případě, že byl oponentní posudek předložen pozdě.*

(...)

Opatření obecné povahy: aktivní legitimace navrhovatele

k § 101a odst. 1 a § 101d odst. 2 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

I. Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotně-právních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

II. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2397/2011 Sb. NSS, č. 2879/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 96/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 70/97), č. 130/2005 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 24/04), č. 56/2009 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 24/08), č. 76/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1669/11), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14)

Věc: Obec Dobřevojevice proti obci Čestlice, za účasti 1) Romana K., 2) Jaroslavy Z., 3) Bedřicha B., 4) akciové společnosti Domo Development, 5) akciové společnosti BVX Czech a 6) spolku Krajina pro život, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Čestlic, o kasačních stížnostech odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení 4) a 5).

V projednávané věci jde o posouzení otázky, zda navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může úspěšně uplatnit pouze takové (tvrzené) nezákonnosti či vady řízení, které představují porušení jeho vlastních subjektivních veřejných práv, nebo zda postačuje, že napadená regulace má skutečný, přímý a bezprostřední vztah k právní sféře navrhovatele. Jinými slovy rozšířený senát má rozhodnout, zda navrhovatel má právo na soudní přezkum toho, zda jeho právní sféry se skutečně dotýkající úprava v opatření obecné povahy byla vymezena objektivně v souladu se zákonem po stránce hmotněprávní i procesní.

Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem napadenou část změny územního plánu odpůrkyně zrušil, a to ke dni právní moci rozsudku. Zrušená část opatření obecné povahy vymezovala plochu Z12c, kterou zároveň převáděla z územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Plocha Z12c má spolu s již vymezenými zastavitelnými plochami Z12a a Z12b do budoucna tvořit komerční zónu Čestlice-Jih.

Aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy krajský soud shledal v tvrzeném zásahu do jejího práva vlastnického a práva na samosprávu. Přefazování plochy Z12c (která se nachází na okraji území odpůrkyně v těsném sousedství s obcí Průhonice a navrhovatelkou) z plochy územní rezervy na zastavitelné území s předpokládaným využitím pro rozsáhlé komerční centrum je dle krajského soudu způsoblé ovlivnit život na území navrhovatelky a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou.

Při věcném posouzení krajský soud shledal důvodnou námitku porušení zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Výstavbu komerčního centra v oblasti, ve které se v současnosti již řada obdobných staveb nachází, nelze považovat za převážující veřejný zájem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, který zahrnuje především veřejné a společensky nezbytné záměry jako dopravní infrastruktura, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelními pohromami.

Krajský soud dále posuzoval, zda shledaná nezákonnost napadené části změny územního plánu může zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Navrhovatelka je územním samosprávným společenstvím

občanů, a je tedy povinna pečovat o jejich potřeby a zájmy. Navýšením plochy určené k zastavění dojde ke zvýšené stavební činnosti a nárůstu dopravy a s ní spojených imisí, které tak značně zasáhnou do pohody bydlení všech občanů navrhovatelky (tedy nejen vlastníků nemovitostí). Zda bude na dané ploše zemědělská půda nebo obchodní centrum, má zřejmý dopad na navrhovatelku a její občany.

Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) (stěžovatelky) podaly proti napadenému rozsudku samostatné kasační stížnosti. Stěžovatelky předně namítají absenci aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Obec nemá pravomoc podat návrh na zrušení územního plánu jménem svých občanů a na ochranu jejich práv, neboť pro to postrádá zákonné zmocnění. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je normou teleologické povahy bez vlastního normativního obsahu. Obec rovněž nemůže úspěšně namítat dotčení práv jiných vlastníků nemovitostí v území regulovaném opatřením obecné povahy. Obdobně není navrhovatelka aktivně legitimována k uplatnění námitky stran porušení práva na pohodu bydlení, neboť to svědčí pouze konkrétním osobám, které v dané lokalitě bydlí. Navrhovatelka nemůže být přijetím změny územního plánu ani potenciálně dotčena na svých hmotných právech, neboť žádný vliv (např. exhalace, hluk, zápach apod.) posuzované části změny územního plánu na majetek navrhovatelky není reálný. Žádná z navrhovatelkou vlastněných nemovitostí s územím dotčeným změnou územního plánu nesousedí, například obecní úřad navrhovatelky je od daného území vzdálen více než 1 km.

Stěžovatelky zdůrazňují, že obec si nemůže přisvojit pozici ochránce veřejného zájmu v dané lokalitě. K tomu jsou určeny především tzv. dotčené správní orgány, které v dané věci zaujaly zcela opačná stanoviska. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivních práv. Odpůrkyně zdůraznila zásah do svého práva na samosprávu a s tím související pravomoci vydávat územně plánovací dokumentaci. V posuzovaném řízení byla porušena zásada zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Není úkolem soudů ani oprávněním navrhovatelky jako sousední obce hledat nejlepší řešení pro územní uspořádání společenství, jehož právo na samosprávu je ústavně garantováno.

Stěžovatelky uplatnily i další námitky, které není potřeba zde rekapitulovat, neboť se netýkají otázky postoupení rozšířenému senátu.

Druhý senát NSS, kterému byla věc přidělena k projednání, při posuzování důvodnosti kasačních stížností týkajících se aktivní věcné legitimace navrhovatelky nejprve v obecné rovině zjišťoval, zda může být obec dotčena na svých právech, zejména právu na samosprávu, územním plánem sousední obce. Následně se v rámci posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatelky zabýval souvislostí mezi tvrzenou nezákonností napadené části územního plánu a dotčením navrhovatelčiných veřejných subjektivních práv.

Předkládající senát považoval za nezbytné vyjasnit, zda je možné podmínku nezákonnosti napadeného aktu a podmínku dotčení na subjektivních právech navrhovatele splnit izolovaně (tj. že nezákonnost spočívá v parametru A, zatímco dotčení v parametru B), nebo zda je předpokladem úspěchu návrhu příčinná souvislost mezi těmito dvěma podmínkami.

Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje myslitelná a logicky konsekventní tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dále jen „usnesení ve věci Vysoká nad Labem“). Ohledně aktivní procesní legitimace dospěl předkládající senát k závěru, že byla v posuzovaném případě naplněna. Územním plánem mohou ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i u navrhovatele, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Navrhovatelka v návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu tvrdila dotčení práva na samosprávu a vlastnického práva k obecním nemovitostem. Obec jakožto veřejnoprávní

korporace je nositelkou práva na samosprávu, jakož i práva vlastnického. Ohledně práva na samosprávu rozšířený senát v usnesení ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/201-219, č. 2887/2013 Sb. NSS (dále jen „usnesení ve věci Praha-Křeslice“), výslovně dovodil, že právo na samosprávu a na výkon samostatné působnosti „*patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s.*“.

Předkládající senát považoval tvrzení navrhovatelky o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekvantní. Ve shodě s krajským soudem dospěl proto k závěru, že navrhovatelce náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu.

Při posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelky předkládající senát zrekapituloval judikaturu správních, civilních soudů i Ústavního soudu, podle níž součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu je i oprávnění hájit charakter svého území a zdraví svých občanů před negativními imisemi přicházejícími ze sousedství. Napadená změna územního plánu, a zejména volba funkčního využití určitého území, může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Nalézá-li se posuzovaná plocha na samém okraji území odpůrkyně, budou negativní vlivy této změny dopadat především na území navrhovatelky. Předkládající senát je proto toho názoru, že navrhovatelka je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce dopravou či neúnosnou mírou hluku a jinými imisemi. Ohledně skutečného dotčení práva vlastnického předkládající senát dovozuje, že dotčení práv právnických osob musí odpovídat jejich povaze. Podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí obce. Nejedná se o ochranu základního práva v původním smyslu, nýbrž spíše o institucionální garanci. Obec tak nemůže být zkrácena na svém vlastnickém právu imisemi ovlivňujícími především život a pohodu bydlení fyzických osob.

V obecné rovině aktivní věcná legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu sousední obce možná je, jedná se však o případy spíše výjimečné, kdy dopady plánovaného záměru překročí hranice jedné obce. V posuzované věci nicméně krajský soud napadenou část územního plánu zrušil z důvodu nezákonného záboru zemědělské půdy. Předkládající senát se proto musel zabývat otázkou, jaké námitky je obec v řízení o zrušení územního plánu jiné obce oprávněna vznášet. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu shledal druhý senát právě v posouzení této otázky, neboť narazil na zásadní rozpor v nahlížení aktivní věcné legitimace navrhovatelů v řízení o zrušení územních plánů. Tato otázka zároveň nebyla vyřešena rozšířeným senátem v usnesení ve věci Vysoká nad Labem, neboť v něm byla řešena pouze problematika aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecní povahy.

V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci Moravany“), bylo napadené opatření obecní povahy zrušeno mj. pro nezákonnost spočívající podobně jako v projednávané věci v odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v rozporu s právními předpisy. V bodě 50 tohoto rozsudku se NSS pouze zabýval vzdáleností nemovitostí navrhovatelů od napadených ploch a dovodil, že navrhovatelé mohou namítat dotčení svých práv, pokud *a priori* nelze vyloučit, že by se takové porušení mohlo projevit v jejich právní sféře. Konkrétně však nevysvětlil, jak zjištěná nezákonnost stanoviska orgánu ochrany ZPF mohla zasáhnout do právní sféry navrhovatelů.

V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci Zlín-Vršava“), se Nejvyšší správní soud výslovně zabýval stížní námitkou zpochybňující aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. S ohledem na to, že „*navrhovatelkou vlastněné nemovitosti netvoří součást napadených ploch územního plánu, přičemž se podstatně liší vzdálenost jednotlivých napadených ploch od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, stejně jako způsob jejich funkčního využití, postupoval Nejvyšší správní soud při posuzování námitek dle toho, k jaké ploše se upínají, přičemž se vždy nejprve zabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatelky ve vztahu ke konkrétní ploše územního plánu*“. Poté, co dovodil věcnou legitimaci navrhovatelky ke konkrétní ploše, se Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku již nezabýval konkrétním dotčením na právech ve vztahu k tvrzeným procedurálním vadám a aproboval závěr krajského soudu, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch tvořených vysoce chráněnou zemědělskou půdou, a pořizovatel územního plánu tak nedostal své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Pouze s přihlédnutím ke vztahu k regulovanému území a bez zvážení dotčenosti na právech tvrzenou nezákonností

postupoval Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů dále např. v rozsudcích ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 8 Ao 1/2010-89, či v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 AOs 1/2013-125. Ve vztahu k rozsudku čj. 4 AOs 1/2013-125 je nicméně třeba poznamenat, že v případě vady spočívající v nedostatečném posouzení kumulativních a synergických vlivů je zvážení dotčenosti práv tvrzenou nezákonností složitě, neboť bez provedeného posouzení nelze možné vlivy předvídat.

Postupující senát dále poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu ve věcech žalob proti rozhodnutím v územním a stavebním řízení, kde je rovněž připuštěno úspěšné uplatnění pouze omezeného okruhu žalobních námitek. Podle této judikatury je rozsah žalobních námitek ve stavebních věcech úzce spjat s námitkami, které bylo možné uplatnit ve správním řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, čj. 9 As 10/2012-22, ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565, či ze dne 11. 7. 2007, čj. 2 As 10/2007-83). Platí zde zásada koncentrace zakotvená v § 114 odst. 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudky ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565, ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 133/2011-127, či ze dne 25. 7. 2016, čj. 4 As 63/2016-39) a zásada oprávnění spolku, který byl účastníkem správního řízení na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Žalobce totiž nemůže být univerzálním dohlížitelem nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS, či ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52).

Postupující senát měl za to, že nezákonnost, pro kterou byla napadená část územního plánu zrušena, tj. nezákonný zábor zemědělského půdního fondu, se veřejných subjektivních práv navrhovatelky nemůže nijak dotknout. Nezákonný zábor půdního fondu zasahuje primárně do práv vlastníka pozemků v dané ploše a do veřejného zájmu na ochraně půdního fondu. Sekundárně je hypoteticky možný zásah do práv vlastníka sousedního pole, které by mohlo být zasaženo změnou hydrogeologických podmínek v důsledku záboru půdního fondu. Představitelný je i zásah do práv mysliveckého sdružení, kterému v důsledku záboru půdního fondu ubude prostor k výkonu myslivosti. V posuzovaném případě však nic takového navrhovatelka neuvedla, ani ze správního spisu takové dotčení nevyplyvá.

Předkládající senát zastával názor, že pro důvodnost námítky uplatněné v návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nezbytné, aby namítaná a objektivně zjištěná nezákonnost opatření obecné povahy zároveň představovala zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele. Hodlal se tedy odchýlit od závěrů uvedených v rozsudcích ve věcech Moravany a Zlín-Vršava. Ze shora uvedených důvodů druhý senát postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda „[p]ostačuje ke splnění aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o zrušení územního plánu obce dle § 101a a násl. s. ř. s. skutečný, přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím, nebo je třeba rovněž posoudit, zda je konkrétní namítaná nezákonnost způsobila zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv.“

Osoba zúčastněná na řízení VI) ve vyjádření k postupovacímu usnesení uvedla, že komerční zóny na území odpůrkyně zabírají již nyní rozsáhlé plochy a negativně ovlivňují životní prostředí navrhovatelky. Jejich další rozšíření až na hranice území navrhovatelky považuje za „*krok za přijatelnou mírou*“. Zásah do práv navrhovatelky spatřuje nikoli v samotném vynětí ze ZPF, nýbrž v nezákonném účelu tohoto vynětí, tj. budování rozsáhlých komerčních ploch vyvolávajících mj. zvýšenou intenzitu automobilové dopravy na území navrhovatelky. Proto otázka položená předkládajícím senátem nemá relevanci k posuzované věci, když zde zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatelky dán je. Osoba zúčastněná na řízení VI) dále zastávala názor, že prakticky kdokoli by měl mít možnost dovolat se u soudu ochrany proti porušování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí včetně ochrany ZPF a s tím souvisejícího práva na ochranu příznivého životního prostředí a ochranu zdraví.

Osoby zúčastněné na řízení IV) a V) ve svém vyjádření souhlasily s názorem předkládajícího senátu předestřeným v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Opačný názor by znamenal připuštění *actio popularis*, což by znamenalo překročení pravomoci správních soudů založené v § 2 s. ř. s. Navíc oproti názoru předkládajícího senátu zpochybňují i skutečnou, přímou a bezprostřední dotčenost navrhovatelky napadenou změnou územního plánu. Obě stěžovatelky dále napadají i závěr krajského soudu (mlčky potvrzený předkládajícím senátem), že k odnětí půdy ze ZPF došlo v rozporu se zákonem.

V doplnění vyjádření tyto osoby zúčastněné na řízení uvedly, že důsledkem akceptování argumentů navrhovatelky by byla absurdní situace, kdy i poté, co by v řízení bylo prokázáno, že ty aspekty jejich projektu, které skutečně na území navrhovatelky mají vliv (tj. hlukové a jiné imise), nejsou nezákonné (např. nebudou překračovat povolené limity), navrhovatelka by i přesto dosáhla zrušení opatření obecné povahy z důvodu jiné na navrhovatelku nijak nedopadající (údajně) nezákonnosti (tedy tvrzené vady stanoviska k odnětí ze ZPF). Takto bezbřehé pojetí věcné legitimace stěžovatelky odmítají a odkazují např. z poslední doby na usnesení Ústavního soudu z 28. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1098/18. Totéž vyplývá i z nálezů sp. zn. I. ÚS 59/14 a IV. ÚS 3572/14. Tvrzené navýšení dopravy bude pouze nepatrné a bude vyvoláno především cestami samotných obyvatel navrhovatelky za nákupy v obchodní zóně.

Navrhovatelka uvedla, že důsledkem názoru předkládajícího senátu by byla situace, že zjevně nezákonný akt, který negativně zasahuje do právní sféry její i dalších osob, by nikdo nemohl účinně napadnout u soudu, a tak odstranit škodlivé následky takového nezákonného aktu veřejné správy. Navrhovatelka vyslovila souhlas s rozбором její procesní legitimace obsaženým v usnesení o postoupení věci s tím, že je na svém právu na samosprávu dotčena skutečně kvalifikovaným způsobem. Proto jsou nedůvodné obavy, že v případě potvrzení názoru krajského soudu by mohl každý u soudu napadat cokoli.

V dalším podání navrhovatelka polemizovala s názorem stěžovatelů, že názor zastávaný krajským soudem a některou dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu by v důsledku znamenal, že každý, kdo vstřel nohu do dveří budovy správního soudnictví, mohl by již uvnitř činit a namítat cokoli. Názor stěžovatelů naopak v důsledku znamená, že navrhovatelka by nemohla účinně namítat nic, ačkoli formální oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy by jí bylo zachováno. Ustanovení § 2 nemůže sloužit k sofistikovanému odůvodňování odpírání soudní ochrany.

Odpůrkyně ve vyjádření souhlasila s názorem předkládajícího senátu, že aktivní věcná legitimace navrhovatele musí být opřena o konkrétní subjektivní veřejné právo navrhovatele, které mělo být namítanou nezákonností opatření obecné povahy porušeno. Navrhovatelka nadto ani neprokázala skutečný a přímý vztah k části území regulované napadeným opatřením obecné povahy a ani při posouzení tohoto vztahu neuvvedla dostatečně konkrétní tvrzení. V průběhu povolovacího řízení komerční zóny dojde k rozpracování opatření, která vyloučí jakékoli negativní vlivy na území navrhovatelky. Odpůrkyně zdůraznila prostor pro uvážení v rámci úsilí o harmonické využití území, který dle ustálené judikatury nepodléhá přezkumu ze strany soudů. Zrušením napadené části opatření obecné povahy krajským soudem došlo k porušení ústavně zaručeného práva odpůrkyně na samosprávu v rozporu s Ústavním soudem vyžadovanou zásadou zdrženlivosti zásahů soudu do územně plánovací dokumentace obcí.

V reakci na vyjádření navrhovatelky odpůrkyně v dalším podání uvedla, že samotnou změnou územního plánu k žádnému navýšení tranzitní dopravy, a tudíž dotčení na právech navrhovatelky, nemůže dojít. Tranzitní doprava nemůže nijak souviset s ochranou ZPF. Navrhovatelka si dle odpůrkyně nárokovala soudní přezkum v ještě širším rozsahu, než jakým disponují ekologické spolky, které mají privilegovanou úpravu aktivní legitimace dle Aarhuské úmluvy.

Rozšířený senát rozhodl, že aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

Rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

Z odůvodnění:

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[28] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[29] Předkládající senát vyslovil v usnesení o postoupení věci názor odlišující se od názorů vyslovených v již vydaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, zejména pak v rozsudku ve věci Moravany a v rozsudku ve věci Zlín-Vršava. Názor, od něhož se předkládající senát hodlá odchýlit, lze ve stručnosti charakterizovat tak, že věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je spojena s přímým a bezprostředním vztahem napadené regulace (v případě územně plánovací dokumentace tedy napadených částí územního plánu spojených zpravidla s vymezením určitých ploch či koridorů) a právní sférou navrhovatele (v případě územně plánovací dokumentace obvykle založenou věcným právem k nemovitostem dotčeným napadenou regulací). Předkládající senát toto pojetí věcné legitimace považuje za příliš široké a za podmínku věcné legitimace dále považuje i to, že konkrétní tvrzená nezákonnost opatření obecné povahy porušuje konkrétní veřejná subjektivní hmotná práva navrhovatele.

[30] Konkrétně se odlišnost názoru postupujícího senátu projevuje v tom, zda tvrzená nezákonnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu může vést ke zrušení posuzované části opatření obecné povahy – územního plánu. V obou citovaných rozsudcích právě nezákonnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vedla ke zrušení napadených částí opatření obecné povahy, aniž by navrhovatelé dovozovali např. porušení svého práva na zemědělské hospodaření na svých regulacích dotčených pozemcích. Naopak dle předkládajícího senátu je ochrana zemědělského půdního fondu veřejným zájmem, který přísluší hájit zákonem určeným dotčeným orgánům státní správy, nikoli však sousedům, jakkoli jinak vymezenou regulací dotčeným. Podle postupujícího senátu by tedy i v případě důvodnosti tvrzení navrhovatelky o nezákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nemohlo řízení z tohoto důvodu vést k vyhovění návrhu.

[31] Z výše uvedeného vyplývá, že zde skutečně je dána odlišnost názoru postupujícího senátu od názorů vyslovených v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, která je relevantní pro rozhodnutí postoupené věci. Pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

V.2. Posouzení sporné otázky

[32] Rozšířený senát nejprve připomíná, že otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se obsáhle zabýval ve svém usnesení ve věci Vysoká nad Labem, bod 34 a 35. Uvedl v něm tyto úvahy: „Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území.“

[33] V bodě 42 citovaného usnesení k tomu rozšířený senát dodal: „Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.“ (Zvýraznění nyní doplněno.) Není tedy úplně správný názor postupujícího senátu, že otázkou věcné legitimace se rozšířený senát v citovaném usnesení vůbec nezabýval a nezvažoval ji.

[34] Samotný pojem věcné legitimace je převzat z civilního procesu. Civilistická doktrína věcnou legitimaci chápe následovně: „*Od procesní je třeba odlišovat tzv. věcnou legitimaci. Skutečnost, zda žalobce nebo žalovaný jsou nositeli tvrzeného hmotného práva (zejména zda žalobci přísluší podle hmotného práva nárok vůči žalovanému), nemá na vymezení okruhu účastníků řízení (na procesní legitimaci) vliv. Jde o otázku tzv. věcné legitimace; týká-li se žalobce, hovoříme o aktivní věcné legitimaci, a týká-li se žalovaného, označuje se jako pasivní věcná legitimace. Věcná legitimace je předmětem dokazování v řízení před soudem a nachází svůj výraz v rozhodnutí soudu ve věci samé. Aktivně věcně legitimován je jen takový žalobce, který je podle výsledků dokazování a na základě právního posouzení věci nositelem práva, o něž ve sporu šlo, a kterému proto musí být rozhodnutím soudu vyhověno. Pasivní věcná legitimace je u žalovaného dána jen tehdy, má-li podle zjištěného skutkového stavu a právního posouzení věci povinnost, jejíž splnění se žalobce domáhal. Nedostatek aktivní nebo pasivní věcné legitimace není důvodem pro odmítnutí žaloby nebo pro zastavení řízení, ale pro zamítnutí žaloby.*” (Drápal, L.: Komentář k § 90, in: Drápal, L., Bureš, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009).

[35] Je zřejmé, že nelze zcela automaticky přebírat pojmosloví civilní procesualistiky do soudního řízení správního. Je tomu tak proto, že na rozdíl od občanského soudního řádu soudní řád správní v § 101a odst. 1 omezuje již aktivní procesní legitimaci určitým konkrétním (byť v této souvislosti pouze tvrzeným) vztahem práv navrhovatele k (tvrzeně nezákonně) regulaci obsažené v opatření obecné povahy. Aktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost naznačená výše citovaným bodem 42 usnesení rozšířeného senátu ve věci Vysoká nad Labem, tedy tvrzení (o zkrácení na právech) – jeho pravdivost (zkrácení na právech). Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud pojem aktivní procesní legitimace vyložil rozšířený senát tak, že je založeno (myslitelným) tvrzením o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní věcná legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy. V každém případě dotčení právní sféry navrhovatele musí být vykládáno stejně jak v souvislosti s aktivní procesní legitimací, tak i s aktivní věcnou legitimací.

[36] V bodě 36 usnesení ve věci Vysoká nad Labem rozšířený senát shrnul, že aktivní (procesní) legitimace je založena tím, že navrhovatel „*má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“. Vycházejí ze zmíněné zásady souvztažnosti procesní a věcné aktivní legitimace, je nutné vymezit aktivní věcnou legitimaci jako skutkový a právní závěr o skutečném (tj. pravdivosti tvrzení o) vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné (tj. pravdivosti tvrzení o) nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů. Takový nezákonný akt reálně nepříznivě zasahující do právní sféry navrhovatele jej totiž vskutku zkracuje na jeho právech (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.) a návrh na zrušení takového opatření obecné povahy (jeho části) je při splnění dalších procesních podmínek, např. dodržení lhůty pro podání návrhu, důvodný.

[37] Pro zužující pojetí věcné legitimace nelze nalézt oporu ani ve znění příslušných ustanovení soudního řádu správního: dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je k podání návrhu oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Dle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. „*[d]ojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší [...]*“. Zákon tedy nepočítá s tím, že (při splnění podmínek procesní legitimace stanovených v § 101a odst. 1 větě první s. ř. s.) by se soud měl v rámci posuzování důvodnosti návrhu zabývat ještě i dalšími hledisky než zákonností napadeného opatření obecné povahy, a to v mezích návrhových bodů, ovšem se zohledněním vad, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.).

[38] Je ovšem nutno zdůraznit, že každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy, popř. jeho obsahem, nemusí nutně vést ke zrušení opatření obecné povahy. Ke zrušení opatření obecné povahy je dle ustálené judikatury možno např. přistoupit pouze v případě takových procesních pochybení, která reálně mohla způsobit obsahovou nezákonnost opatření obecné povahy, nikoli taková, která na výslednou podobu opatření obecné povahy prokazatelně nemohla mít jakýkoli vliv. V případě územních plánů

vydáváných v samostatné působnosti obcí musí soudy být navíc obzvláště zdrženlivé při posuzování zjištěných nezákonností, aby se vyvarovaly neproporcionálního zásahu do práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11, č. 76/2013 Sb. ÚS, ze dne 7. 5. 2013 (ve věci Rokytnice nad Jizerou).

[39] Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele [např. nerespektování ochranných pásem teplovodu stanovených v § 87 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), může napadnout vlastník tohoto zařízení pro rozvod tepelné energie]. Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány.

[40] Rozšířený senát si je vědom, že účelem některých právních předpisů je primárně ochrana veřejného zájmu. Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. Zákon rovněž v některých případech stanoví určité privilegované subjekty, kterým stanovuje kompetenci dbát nad dodržováním veřejného zájmu a světuje jim zvláštní procesní nástroje pro jejich ochranu (srov. § 66 s. ř. s.). Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem, např. zájem na rozvoji ekologicky šetrné železniční dopravy (§ 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách), ve veřejném zájmu je dle energetického zákona i přeprava a distribuce plynu a elektřiny či výroba a rozvod tepla, zajišťování veřejné komunikační sítě dle § 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), či zřizování a provozování vodovodů a kanalizací (§ 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích). Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. Tato otázka, tj. posouzení veřejného zájmu v konkrétní věci, pak ve svém důsledku nemůže být odňata z přezkumné pravomoci soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 130/2005 Sb. (ve věci veřejného zájmu na splavnění Labe a Vltavy), a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 56/2009 Sb. (ve věci veřejného zájmu na výstavbě nové vzletové dráhy Ruzyň)].

[41] Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, č. 96/1997 Sb. ÚS). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namísto toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele.

[42] Pokud tedy úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, o čemž v posuzované věci postupující senát neměl pochybnost, pak se navrhovatel

může úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (s výše vysvětlenou výjimkou, kdy je zcela jasné, že daný veřejný zájem se zcela míjí s právní sférou navrhovatele). V nyní projednávané věci je spornou otázkou zákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Pokud se tvrzení navrhovatelky o tom, že souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo vydáno v rozporu se zákonem, ukáže důvodným, což přísluší posoudit postupujícímu senátu, pak nelze od navrhovatelky spravedlivě požadovat, aby snášela negativní imise spojené s výstavbou a provozem komerční zóny umístěné na jejích hranicích, které negativně ovlivňují její nemovitý majetek i majetek a životní prostředí jejích občanů. Jakkoli totiž navrhovatelka zřejmě sama zemědělsky ne hospodář a ukončení zemědělského využití sporných ploch samo o sobě její právní sféru negativně neovlivňuje, nelze odhlížet od účelu, pro nějž jsou posuzované plochy vymezovány a jeho realizace vyžaduje odnětí příslušných pozemků ze zemědělského půdního fondu. Oddělovat odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu od realizace záměru velkoplošného nákupního centra nelze mj. i proto, že i zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 4 a 5 sám předpokládá zohlednění nezemědělského účelu, k němuž má být zemědělská půda využita, a jeho případné veřejné prospěšnosti. Je rovněž zřejmé, že změna určení pozemků ze zemědělského na nezemědělské (velkoplošná komerční zóna) může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území. I postupující senát přitom uznává právo obce chránit zdravé životní prostředí svých obyvatel.

[43] Lze doplnit, že pojetí věcné aktivní legitimace, jak je navrhl postupující senát, by znehodnotilo aktivní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy naznačenou již v bodě 38 usnesení rozšířeného senátu ve věci Vysoká nad Labem a dovozenou nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, ve věci Sdružení pro ochranu krajiny. Ústavní soud uvedl v bodě 30 tohoto nálezu: „S řečeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová, a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. I. Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto ‚zkrácení na právech‘ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastnické nemovitosti (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.“

[44] Pokud Ústavní soud uložil Nejvyššímu správnímu soudu respektovat v případech existence „vztahu k lokalitě“ aktivní (procesní) legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo by nesmyslné, aby takové návrhy byly potom automaticky zamítány proto, že nebylo prokázáno, že by napadená regulace porušovala konkrétní subjektivní hmotné veřejné právo navrhovatele. Ochrana životního prostředí je ostatně rovněž veřejným zájmem a výkladem *ad absurdum* by bylo znemožněno komukoli domoci se soudní ochrany v této oblasti pod záminkou, že k ochraně tohoto veřejného zájmu jsou povolány výhradně příslušné dotčené orgány státní správy. Ve věcech týkajících se životního prostředí je věcná legitimace osob z řad dotčené veřejnosti založena nezákonným dotčením subjektivního veřejného práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na což příležitostně poukázal Ústavní soud v citovaném nálezu ve věci Sdružení pro ochranu krajiny.

[45] Nebylo by ani správné, přistupovat k posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů z řad spolků odlišným způsobem od jiných navrhovatelů z řad fyzických a právnických osob. Na prvním místě je nutno respektovat nezastupitelnou úlohu obcí při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel [srov. § 9c odst. 3 písm. a) zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 12. 2017, popř. § 10c odst. 2, § 10d odst. 5, § 10f odst. 2, § 10g odst. 3 téhož zákona v nyní účinném znění]. Ale i jednotlivci splňující

podmínku stanovenou českým právem (plausibilní tvrzení o zásahu napadeného úkonu správního orgánu do jejich právní sféry) mohou být osobami z řad dotčené veřejnosti, kterým přísluší právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, v České republice vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Rozšířený senát má za to, že obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci.

[46] Rozšířený senát závěrem uvádí, že vzhledem k povaze postoupené věci se zabýval toliko otázkou tzv. věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., a jeho závěry nelze automaticky vztahovat na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. V posuzované věci neměl rozšířený senát žádný prostor pro to, aby se zabýval otázkou jednotnosti či správnosti stávající judikatury k této otázce.

V.3. *Shrnutí*

[47] Lze tedy shrnout, že aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

[48] V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

3904

Pobyt cizinců: žádost o zaměstnaneckou kartu, možnost omezení přijímání žádostí usnesením vlády

k čl. 2 odst. 2 a 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

k čl. 2 odst. 3 Ústavy

k § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb.

I. Jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace imigrace na vlastní území. Tu je možné provádět při respektování principů demokratického právního státu a dělby moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

II. Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a majícího obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření, které v důsledku omezuje právo jednotlivce na přístup ke správnímu orgánu garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona.

III. Usnesením vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018 č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik nemohla vláda pozastavit příjem žádostí o zaměstnanecké karty (§ 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Správní orgány proto

měly při posuzování žádosti o zaměstnaneckou kartu postupovat tak, jako by usnesení vlády neexistovalo, a žádost posoudit pouze z hledisek předpokládaných zákonem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, čj. 1 Azs 2/2019-54)

Prejudikatura: č. 2756/2013 Sb. NSS; č. 3601/2017 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 37/1997 Sb. ÚS; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, Van Gend en Loos (C-26/62, Recueil, s. 3)

Věc: Thanh Dat N. proti Ministerstvu zahraničních věcí, o zamítnutí žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, o kasační stížnosti žalobce.

Velvyslanectví České republiky v Hanoji (dále též „zastupitelský úřad“) usnesením ze dne 27. 8. 2018 zamítlo žalobcovu žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu a zastavilo řízení o této žádosti podle § 169d odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Důvodem pro vydání tohoto rozhodnutí byla skutečnost, že přidělování termínu k osobnímu podání žádosti bylo pro tento druh pobytového oprávnění dočasně pozastaveno na základě usnesení vlády České republiky ze dne 18. 7. 2018 č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik (dále jen „usnesení vlády“).

Ministr zahraničních věcí v řízeních o rozkladu usnesením ze dne 25. 10. 2018 spojil ke společnému řízení věci devíti vietnamských žadatelů o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, neboť všichni byli zastoupeni stejným zástupcem a skutkové okolnosti případů byly identické. Ministr zahraničních věcí rozklady zamítl a napadená usnesení potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, který ji zamítl rozsudkem ze dne 18. 12. 2018, čj. 52 A 135/2018-57.

Konstatoval, že dosavadní „kreativní“ způsoby podání žádosti o zaměstnaneckou kartu nemohou mít podle nové právní úpravy za následek zahájení řízení, neboť jediným možným zákonným postupem jak dosáhnout zahájení řízení, je podání žádosti o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Krajský soud se neztotožnil s žalobcovým tvrzením, že v jeho případě byly dány objektivní důvody znemožňující osobní podání žádosti. Pokud Česká republika rozhodla o úplném pozastavení příjmů žádostí o vydání povolení ke zmíněnému typu pobytu, nelze argumentovat článkem 36 odst. 1 a 4 Listiny. Cizinec nemá žádné právo zasahovat do výsostného práva státu pozastavit příjem žádostí o povolení k pobytu. Je nemyslitelné, aby zájem cizího státního příslušníka o pobyt v České republice převážil nad zájmem státu, který je oprávněn rozhodnout (a nikoliv ve správním řízení) o tom, že příjem těchto žádostí bude pozastaven. Krajský soud neměl důvod hodnotit a přezkoumávat podklady, které vedly vládě České republiky k vydání tohoto usnesení, ostatně sám žalobce v žalobě nic takového nenamítl. Podle krajského soudu Listina a ani žádná směrnice EU nemohou cizímu státnímu příslušníku založit nárok na vydání pobytového oprávnění.

Správní orgány správně vycházely z čl. 8 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. 12. 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice“). Ten stanoví, že „žádost může být považována za nepřijatelnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována“. Žalobce tedy nemá bez dalšího nárok na kladné vyřízení jeho žádosti, a tím spíše nemá nárok na to, aby bylo upuštěno od osobního podání žádosti v případě, kdy stát rozhodne o pozastavení přijímání těchto žádostí.

Směrnice potvrzuje právo státu nepřijmout ke zpracování, respektive vůbec neumožnit přijetí takové žádosti, či odmítnout její přijetí. Regulace a kontrola imigrace prováděná státem prostřednictvím procesu udělování víz je zcela legitimní, přičemž celý tento proces nepochybně musí být upraven zákonem (což je), ale podle názoru krajského soudu je již věcí čistě politickou, zda stát rozhodne o úplném pozastavení přijímání těchto žádostí. Pokud by tomu tak nebylo, tak by stát nemohl rozhodnout o zmíněném omezení a právo podat žádost o zmíněný pobyt by měl každý cizinec, který by argumentoval článkem 36 odst. 1 Listiny a článkem 4 Listiny.

Rozhodnutí státu o pozastavení přijímání žádostí nelze z podstaty věci považovat za „odůvodněný případ“ znemožňující osobní podání žádosti. Neexistuje-li hmotné subjektivní právo na vydání zaměstnanecké karty, nemůže dojít ani k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Bylo by v rozporu s právem na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny, pokud by bylo zahajováno a vedeno správní řízení ve věci, ve které žadatel vůbec nemůže mít v meritu úspěch. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalobce, který popírá oprávnění vlády k vydání usnesení, jímž byl dočasně pozastaven příjem žádostí o zaměstnaneckou kartu.

Z článku 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“) vyplývá oprávnění státu stanovit objem vstupů státních příslušníků přicházejících ze třetích zemí na jeho území s cílem hledat si tam práci; podle krajského soudu z tohoto oprávnění neplyne povinnost státu umožnit cizím státním příslušníkům vstup na území.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V rozsudku nebylo přezkoumatelně vyjádřeno, jak soud dospěl k závěru, že zaměstnanecké karty nejsou občanům Vietnamu v současnosti povolovány a vydávány. Toto skutkové zjištění soudu přitom bylo jedním z důvodů zamítnutí žaloby. Občanům Vietnamu jsou zaměstnanecké karty stále vydávány, pokud žádost podali před pozastavením příjmu žádostí, nebo ji podali na jiném zastupitelském úřadě než v Hanoji. Tvrzení soudu, že řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu kvůli usnesení vlády nemůže skončit vydáním zaměstnanecké karty, je překvapující. Pokud by rozhodnutí s takovým odůvodněním bylo skutečně vydáno, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí.

Stěžovatel nesouhlasil s úvahou krajského soudu, že oprávnění vlády rozhodnout o pozastavení přijímání žádostí o zaměstnanecké karty na zastupitelském úřadu vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy, a že se tedy nejedná o zásah do práv zaručených v čl. 36 odst. 1 a odst. 4 Listiny. Vláda České republiky zákonnou kompetenci k přijetí usnesení o dočasném pozastavení osobně podávaných žádostí na zastupitelském úřadu nemá. Soud také nesprávně posoudil otázku závaznosti a zákonnosti usnesení vlády, které je interním normativním aktem a není obecně právně závazné. Usnesení vlády je v rozporu se směrnicí, která umožňuje stanovit objem přijímaných státních příslušníků, nikoli však objem přijímaných žádostí. Stěžovatel zdůraznil, že se nedomáhá svého práva na vydání zaměstnanecké karty, ale práva na přijetí žádosti, zahájení řízení o ní a vydání věcného rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že předmětem řízení bylo upuštění od osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, tedy o nenáročný pobytový titul. Cílem rozhodnutí vlády, z něhož vyšlo napadené rozhodnutí zastupitelského úřadu, bylo omezit zaměstnaneckou migraci z Vietnamu, a to s ohledem na bezpečnostní rizika spojená s touto migrací. Případní zájemci o práci v ČR z Vietnamu mají od začátku najisto postaveno, že jejich případná žádost nebude vůbec zpracována, a postrádá tedy smysl se snažit o její podání.

Stěžovatelova argumentace založená na čl. 36 odst. 1 Listiny je zcela mimo prostor platného práva, neboť na vydání zaměstnanecké karty neexistuje žádný právní nárok. Při dovedení stěžovatelovy argumentace *ad absurdum* by zastupitelský úřad musel umožnit osobní podání každému žadateli.

Usnesení vlády bylo vydáno v souladu s ústavními předpisy a právem Evropské unie, byly zohledněny poznatky různých oborů státní správy, zejména bezpečnostní rizika vyplývající z rozhodnutí Bezpečnostní rady státu. Není namístě zabývat se v rámci přezkumu rozhodnutí žalovaného důvody přijetí usnesení vlády. Žalovaný nicméně poznamenal, že vláda jako vrcholný orgán výkonné moci podle čl. 76 odst. 1 Ústavy vydala usnesení jako nástroj regulace přijímání žádostí o zaměstnaneckou kartu státních příslušníků třetích států. Stěžovatelův odkaz na čl. 78 Ústavy týkající se vydávání nařízení vlády je v této souvislosti irelevantní.

Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou, že usnesení je v rozporu se směrnicí a že nelze zaměňovat pojmy „objem vstupů přijímaných státních příslušníků“ a „objem přijatých žádostí“. Článek 8 odst. 3 směrnice jasně odkazuje na procesní oprávnění členského státu vůbec se žádostí nezabývat (tj. v případě zákona o pobytu cizinců žádost vůbec nepřijmout).

Žalovaný zdůraznil, že pro správné posouzení věci je nutné vycházet ze skutečnosti, že stěžovateli nesvědčí subjektivní hmotné právo na vydání zaměstnanecké karty; nemůže tedy dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele tím, že se nemůže vůbec domoci vydání zaměstnanecké karty z důvodu zmíněného rozhodnutí vlády o pozastavení přijímání.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že informace o účelu usnesení vlády jsou pro něj nové. Stěžovatel v době podání žaloby vycházel ze zprávy o pozastavení příjmu žádostí zveřejněné na webových stránkách zastupitelského úřadu, podle které byl zastaven příjem žádostí pro občany Vietnamu. Z vyjádření žalovaného je však zjevné, že příjem žádostí byl pozastaven pouze na zastupitelském úřadu v Hanoji pro všechny žadatele bez ohledu na jejich státní příslušnost. Stěžovatel proto usoudil, že nespécifikovaná bezpečnostní rizika, která byla důvodem pro pozastavení příjmu žádostí, nesouvisí s vietnamskou státní příslušností žadatelů, ale se zastupitelským úřadem v Hanoji jako takovým. Je tedy zřejmé, že krajský soud vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu, pokud svoje závěry postavil na zjištění, že důvody pozastavení příjmu žádostí jsou založeny na vietnamské státní příslušnosti žadatelů.

Stěžovatel nesouhlasil s argumentací žalovaného, podle které by muselo Ministerstvo vnitra jeho žádost (pokud by byla přijata) zamítnout. Ministerstvo vnitra je orgánem veřejné moci vázaným zákonem. Pokud by žádost zamítlo (otevřeně či skrytě) z důvodu vietnamské státní příslušnosti nebo z důvodu podání na zastupitelském úřadu v Hanoji, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí. Pokud by ji hodlalo zamítnout kvůli bezpečnostní hrozbě, muselo by u stěžovatele prokázat, že on konkrétně představuje bezpečnostní riziko.

Žalovaný v duplice konstatoval, že ze zprávy zveřejněné zastupitelským úřadem je zřejmé, že usnesení vlády se týká těch žadatelů vietnamské státní příslušnosti, pro které je zastupitelský úřad v Hanoji místně příslušný. Ministerstvo vnitra je usnesením vlády vázáno stejně jako žalovaný. Pokud Česká republika v rámci efektivní kontroly migračních toků neumožňuje vstup celých skupin žadatelů z migračně rizikových oblastí (např. Sýrie, Afghánistán apod.), je zcela irelevantní zkoumání bezpečnostního rizika u konkrétního žadatele.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného v části týkající se žalobce zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění

IV. Posouzení kasační stížnosti

IV.a) Právní úprava a relevantní skutkové okolnosti

[29] Podle § 169d odst. 1 zákona o pobytu cizinců je cizinec povinen žádost o udělení dlouhodobého víza, s výjimkou diplomatického nebo zvláštního víza, žádost o prodloužení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území a žádost o vydání povolení k dlouhodobému, přechodnému nebo trvalému pobytu podat osobně. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se osobním podáním rozumí úkon žadatele, při kterém se žadatel osobně dostaví ke správnímu orgánu, u kterého má být žádost podána, a osobě přímo se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu určené k přijetí žádosti podá žádost v době určené pro jednotlivé druhy a účely pobytových oprávnění a ve formě a způsobem, který stanoví tento zákon.

[30] Podle § 169d odst. 3 zákona o pobytu cizinců může zastupitelský úřad v odůvodněných případech od povinnosti osobního podání žádosti upustit, pokud současně s doručením žádosti cizinec doloží důvody pro upuštění od povinnosti osobního podání žádosti. Řízení je v případě podle věty první zahájeno dnem, kdy žádost došla zastupitelskému úřadu. Neupustí-li zastupitelský úřad v případě podle věty první od povinnosti osobního podání žádosti, řízení o žádosti usnesením zastaví. Zastupitelský úřad může od povinnosti osobního podání žádosti upustit také bez uvedení důvodů cizincem, jsou-li mu důvody pro toto upuštění známy z jeho úřední činnosti, nebo může učinit na své úřední desce prohlášení, že od povinnosti osobního podání žádosti upuští pro určitý druh žádostí o pobytová oprávnění podaných v budoucnu, a to zejména v případech, pokud je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem vládou schváleného programu. (...)

IV.b) Usnesení vlády č. 474 ze dne 18. 7. 2018

[34] Soud připomíná, že v nyní souzené věci nejde o meritorní posouzení stěžovatelovy žádosti o zaměstnaneckou kartu. Soud tedy ponechává stranou argumentaci vztahující se k otázce, zda stěžovatel mohl či nemohl být se svou žádostí v případě jejího přijetí zastupitelským úřadem (a po následném posouzení Ministerstvem vnitra) úspěšný.

[35] Na druhou stranu však soud ihned v úvodu konstatuje, že jak žalovaný, tak krajský soud obě otázky (meritorní posouzení žádosti a posouzení žádosti o upouštění od povinnosti osobního podání) při svém rozhodování do jisté míry neodlišují, resp. z odpovědi na jednu z nich dovozují relevantní závěry i pro druhou. Tento přístup v rozsudku krajský soud vyjádřil tak, že se nelze „domáhat sklízně ovoce z neexistujícího stromu“, či „kde nic není, ani smrt nebere“. Tedy přístupem vycházejícím z předpokladu, že apriorní a zcela zjevná neúspěšnost žádosti znamená, že je zcela zbytečné (a v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny) o takové žádosti zahajovat a vést řízení, a potažmo rozhodovat o způsobu jejího podání (srov. bod 27 rozsudku krajského soudu). Takové východisko není správné a nešetří jádro práva chráněného čl. 36 odst. 1 Listiny, podle kterého se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

[36] Jak již soud vysvětlil dříve (rozsudek ze dne 30. 8. 2012, čj. 8 As 90/2011-62, č. 2756/2013 Sb. NSS), „[i] žadatel o vízum, jakkoli nemá právní nárok na vstup do České republiky, má právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny) při vyřizování žádosti o takový vstup. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem [...]“. Tyto závěry pak potvrdil rozšířený senát v rozsudku ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS.

[37] Byť tedy soud nijak nezpochybňuje základní argument žalovaného a krajského soudu, že na vydání určitých typů pobytových oprávnění neexistuje právní nárok, neznamená to, že žadatelé o pobytové oprávnění z tohoto důvodu ztrácejí právo na spravedlivý proces při vyřizování své žádosti. Jinak řečeno, skutečnost, že cizinec žádá o nenárokový pobytový titul, nevede k závěru, že nemá vůbec nárok na podání žádosti. Toto právo vyplývající z čl. 36 odst. 1 Listiny nelze pouhým poukazem na nenárokovost pobytového oprávnění derogovat.

[38] Otázkou tedy zůstává, zda správní orgány správně zamítly stěžovateli žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti o zaměstnaneckou kartu.

[39] Pro posouzení této otázky je nutno zabývat se usnesením vlády, o něž své závěry argumentačně opírají nejen správní orgány, ale i krajský soud.

[40] Z informačního systému Oběhu dokumentů mezi ústředními orgány státní správy (dostupný na www.odok.cz) vyplývá, že vláda České republiky na své schůzi dne 18. 7. 2018 schválila usnesení č. 474 k Imigraci do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik.

[41] Obsahem usnesení vlády jsou dva body, podle kterých vláda

„I. bere na vědomí informace obsažené v části III. materiálu čj. V202/2018 – Imigrace do České republiky z Vietnamu – shrnutí situace a bezpečnostních rizik;

II. ukládá I. místopředsedovi vlády a ministru vnitra ve spolupráci s ministrem zahraničních věcí omezit, s účinností ode dne schválení tohoto usnesení, na zastupitelském úřadu České republiky v Hanoji náběr žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění pouze na žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny, studia a vědeckého výzkumu vyplývající z evropských směrnic a dále na žádosti podávané na základě migračních projektů schválených vládou České republiky nebo Koordináčním orgánem pro řízení ochrany státních hranic a migrací. Přijímání ostatních žádostí o dlouhodobá pobytová oprávnění se s přijetím uvedeného opatření dočasně pozastavuje.“

[42] Z obsahu usnesení vlády, jak byl shora citován, plyne, že jeho cílem bylo uložit ministru vnitra současně pověřenému vedením ministerstva zahraničních věcí, aby omezil na zastupitelském úřadu v Hanoji „náběr žádostí“ pouze na žádosti o nároková dlouhodobá pobytová oprávnění. Současně toto usnesení přímo stanoví, že se přijímání ostatních (nenárokových) žádostí dočasně pozastavuje (od okamžiku přijetí opatření). Soud se musí nejprve vypořádat s otázkou, zda bylo možno pouhým usnesením vlády, zcela omezit právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny spočívající v právu podat žádost zákonem předvídaným způsobem.

[43] Jednací řád vlády (čl. I odst. 3) stanoví, že usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Vázanost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy usneseními vlády vyplývá z § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, podle něž se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.

[44] K povaze usnesení vlády se vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97, U 37/10 SbNU 483, ve kterém konstatoval, že jde o interní rozhodnutí, které nemá povahu obecné právní normy a v důsledku toho ani právní závaznost vůči třetím osobám, neboť se jedná o stanovisko ukládající úkoly pouze členům vlády. Jde o běžný ústavně konformní prostředek, kterým vláda sjednocuje svou činnost a vyjadřuje svou politickou vůli v rámci přípravných prací, jež jsou samy o sobě teprve předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným ústavním orgánem.

[45] Usnesení vlády tedy nepředstavuje právní předpis, ale toliko interní akt zavazující omezený okruh adresátů uvnitř veřejné správy. V tomto ohledu proto nelze dotčenému usnesení vlády nic vytknout, pokud uložilo určitý přesně vymezený úkol ministru vnitra. Jinak je tomu ovšem ve vztahu k omezení práva na podání žádosti, které usnesení výslovně zavádí.

[46] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje skutečnost, že Česká republika je svrchovaným (suverénním) státem a že jedním z projevů svrchovanosti státu může být i regulace imigrace na jeho vlastní území. Za žádné situace však nelze odhlížet od toho, že Česká republika je demokratickým právním státem, tedy státem založeným (mimo jiné) na principech vázanosti moci zákonodárné ústavou a moci výkonné a soudní ústavou a zákony, uplatňování státní moci jen v případech, mezích a způsobem stanoveným zákonem a dělby moci spojené se systémem brzd a protivah fungujících mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní a na zákazu libovůle zásahů veřejné moci (srov. zejména čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[47] V demokratickém právním státu jsou orgány veřejné moci vázány obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulát, dle něhož mohou a současně jsou povinny činit to, co stanoví zákon. Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné, je jí svěřena obecná působnost v oblasti výkonné moci. Z hlediska základního principu dělby moci si proto nemůže osvoovat působnost zákonodárné moci a svou faktickou činností nahrazovat činnost, která v demokratickém právním státu náleží moci jiné (zákonodárné). Vláda sice je nadána pravomocí k vydávání podzákoných právních předpisů (nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy), může tak činit pouze k provedení zákona a v jeho mezích.

[48] Hodlá-li vláda (na základě svého politického rozhodnutí) zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu vztahujícího se na neurčitý počet adresátů a mající obecnou povahu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, jedná-li se o opatření v důsledku omezující právo jednotlivce na přístup ke správním orgánům garantované čl. 36 odst. 1 Listiny za situace, kdy je tento přístup upraven na úrovni zákona. Dotčené usnesení vlády proto nanejvýš mohlo vyjádřit politickou vůli vlády, která by byla toliko předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným ústavním orgánem (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97, U 37/10 SbNU 483).

[49] Nejvyšší správní soud současně doplňuje, že i kdyby snad vláda k 18. 7. 2018 přijímání určitého typu žádostí pozastavila nikoli na základě usnesení, ale prostřednictvím právního předpisu (nařízení vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy), nebylo by možno takový podzákoný předpis aplikovat, neboť by nebyl vydán k provedení zákona a v jeho mezích.

[50] Je pravda, že vláda podle čl. 78 Ústavy, na rozdíl od ministerstev, nepotřebuje k provedení zákona výslovné zmocnění v zákoně. I tak se ale nařízení musí pohybovat *intra* a nikoliv *praeter legem*. Jak uvedl Ústavní soud například v nálezu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16, č. 8/2018 Sb., (bod 106) „[p]odle zmiňovaného čl. 78 Ústavy platí, že vláda je oprávněna k provedení zákona a v jeho mezích vydávat nařízení. *Judikatura Ústavního soudu a následně též tuto judikaturu reprodukující komentářová literatura* [srov. např. Jäger, P. Čl. 78 (Nařízení vlády). In: Rychetský, Pavel a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 720 a násl.] jsou zajedno v tom, že nařízení musí být vydáno oprávněným orgánem [kterým je vláda jako celek – k pojmu vláda a její normotvorné činnosti srov. v podrobnostech náleze ze dne 9. 2. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 6/07 (N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.)]. Nařízení nesmí stanovit primární práva a povinnosti [náleze ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.)] tento aspekt schematicky, ale výstižně, vysvětluje tak, že má-li být podle zákona X, přísluší vládě stanovit, že má být X1, X2, X3 až X(n), ale nikoliv že má být Y]. K vydání nařízení vláda – jak plyne ze samotného čl. 78 Ústavy – nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, na druhou stranu zákon musí dávat zjevný prostor pro regulaci formou nařízení.“*

[51] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zákon o pobytu cizinců v rozhodném znění neobsahoval žádný zjevný a zřetelně vyjádřený projev vůle zákonodárce k vydání konkretizujících podzákoných předpisů ve vztahu k regulaci příjmu žádostí o určité typy pobytových titulů na zastupitelských úřadech. Pokud zákon umožňuje podat žádost o určitý typ pobytového oprávnění a zavádí přesná procesní pravidla pro podání takové žádosti, pak vláda nemůže nařízením toto právo na přístup ke správnímu řízení sama o sobě omezit, neboť se nepohybuje v mezích zákona. Mohla by tak učinit pouze tehdy, pokud by k tomu byla zmocněna, tj. zákon by pro určité případy omezení přístupu umožnil a zmocnil k takové regulaci vládu.

[52] Nesprávný je proto názor krajského soudu, že je „čistě politickou věcí“, zda stát rozhodne o úplném pozastavení přijímání žádostí. Regulace ekonomické imigrace samozřejmě představuje výsledek určitého politického rozhodnutí (v rámci provádění imigrační politiky), nicméně nelze ztotožňovat „politické rozhodnutí“ a výkon státní moci. Aby bylo možno ono politické rozhodnutí aplikovat vůči jednotlivcům (tedy na základě tohoto rozhodnutí uplatňovat vůči jednotlivci veřejnou moc), je třeba je ústavně předpokládaným způsobem vtělit do právního řádu. To je v demokratickém právním státu úkolem moci zákonodárné, případně moci výkonné za podmínek vymezených Ústavou (viz výše). Přístup, který zastává krajský soud a žalovaný, by zcela popřel systém dělby moci ve státě a jejich vztahy založené na systému vzájemných brzd a vyvažování. Je nepředstavitelné, aby byla politická vůle (zde spočívající v omezení práva na podání žádosti) bez dalšího realizována mocí výkonnou, bez aktivity zákonodárce. Takový postup by ve svém důsledku vedl k naprosté libovůli a nepředvídatelnosti při uplatňování státní moci.

[53] Postup vlády nelze legitimizovat ani odkazy na čl. 8 odst. 3 směrnice či čl. 79 odst. 5 SFEU, jak to činí krajský soud a žalovaný.

[54] Článek 79 SFEU upravuje společnou přistěhovaleckou politiku a ve svém odstavci 5 stanovuje, že se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné. O přímé účinnosti tohoto článku nelze uvažovat. Jeho obsahem je pouze obecná deklarace možnosti členských států stanovit objemově omezení vstupu státních příslušníků cizích zemí, neobsahuje dostatečně jasné, přesné a bezpodmínečné povinnosti, kterých by bylo možno se dovolávat (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, *Van Gend en Loos*, C-26/62, Recueil, s. 3). Toto ustanovení zakládá v souladu se zásadou vázanosti zákonem oprávnění zákonodárce k vlastní vnitrostátní úpravě. Tedy, neukládá moci výkonné žádná konkrétní, jednoznačná a dostatečně určitá oprávnění k rozhodování o veřejných subjektivních právech jednotlivců.

[55] Na toto ustanovení navazuje čl. 8 odst. 3 směrnice, podle kterého může být žádost považována za nepřijatelnou z důvodu stanovení objemu vstupů přijímaných státních příslušníků třetích zemí přicházejících za účelem výkonu zaměstnání, a nemusí být z tohoto důvodu zpracována. V prvé řadě soud konstatuje, že citované ustanovení směrnice nebylo doposud transponováno do českého právního řádu. Nevyužil-li český zákonodárce evropským právem předpokládanou možnost zakotvit v zákoně o pobytu cizinců oprávnění stanovit objemy vstupů dle čl. 8 odst. 3 směrnice, nemůže být (s ohledem na principy demokratického právního státu, které soud zdůraznil výše) neaktivita zákonodárce nahrazena činností moci výkonné. Současně soud zdůrazňuje, že stát není oprávněn domáhat se aplikace netransponované směrnice vůči jednotlivci; obrácený přímý účinek směrnice není možný (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 1996, *Arcaro*, C-168/95, Recueil, s. I-4705). Ve vztahu k čl. 8 odst. 3 směrnice nelze v neposlední řadě odhlédnout ani od toho, že se týká meritorního posuzování žádosti (vyhodnocení žádosti jako nepřijatelné), zatímco nyní souzená věc, jak již soud zdůraznil, spadá do fáze „předprocesní“ a týká se pouze otázky způsobu podání žádosti, nikoli její přijatelnosti.

[56] Soud si je vědom skutečnosti, že v současnosti probíhá legislativní proces (sněmovní tisk 203/0, dostupný z <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=135830>) směřující k novelizaci zákona o pobytu cizinců spočívající mimo jiné v přijetí nového § 181b zákona o pobytu cizinců, který by v návaznosti na čl. 79 odst. 5 SFEU umožnil vládě nařízením stanovit maximální počet žádostí, které lze podat v rámci určitého časového období na příslušném zastupitelském úřadu. Jedná se však o právní úpravu, která nebyla v době přijetí usnesení vlády účinná, nemohla tedy založit oprávnění vlády nařízením regulovat shora popsáním způsobem ekonomickou migraci z Vietnamu. (...)

Ochrana osobních údajů: zpřístupnění jména útočníků a oběti školní šikany zastupitelům obce

k čl. 7 odst. 1 a k čl. 10 Listiny základních práv a svobod

k § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 23. 4. 2019^{*)}

Ochrana soukromí dětí (ve formě znepřístupnění jména útočníků i jména oběti šikany) převáží nad právem zastupitelů obce být informován o záležitostech šikany ve škole zřízené danou obcí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2019, čj. 14 A 89/2017-47)

Prejudikatura: č. 2811/2013 Sb. NSS; č. 3748/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 73/2017 Sb.

Věc: Město Moravský Beroun proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o uložení pokuty.

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 5. 10. 2017, jímž byl zamítnut rozklad a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2017, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 8 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně osobních údajů, neboť nepřijal nebo neprovedl opatření pro zajištění bezpečnosti zpracování osobních údajů. Žalobce je obcí dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a na základě § 8 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) zřizovatelem Základní školy Moravský Beroun, se sídlem Opavská 128, Moravský Beroun (dále jen „škola“).

Na škole dlouhodobě, po dobu nejméně šesti měsíců od října 2015 do března 2016, docházelo k závažné šikaně jednoho žáka ze strany čtyř nezletilých chlapců 4. třídy. Matka šikanovaného žáka podala dne 1. 3. 2016 stížnost adresovanou žalobci jako zřizovateli školy, neboť předchozí řešení šikany ze strany vedení školy považovala za nedostatečné.

V březnu téhož roku požádala ředitelka školy Pedagogicko-psychologickou poradnu a Speciálně pedagogické centrum Olomouckého kraje o vypracování posudku. Tento posudek nazvaný „*Výstupy psychologické intervence*“ (dále též „posudek“) byl následně zaslán starostce žalobce. V tomto posudku byl popsán průběh šikany a bylo konstatováno, že bylo prokázáno počáteční stadium šikany a nepěkného chování (opakované nadávky, naschvály, drobné vydírání a provokování, nedovolené manipulování s jeho osobními věcmi, zesměšňování a vyčleňování) vůči jednomu z chlapců 4. třídy ze strany jeho 4 spolužáků. Posudek byl uvozen tučně zvýrazněným sdělením: „*Důležité upozornění: Zpráva včetně příloh je určena pouze Zastupitelstvu města Moravský Beroun. Obsahuje důvěrné a citlivé informace o žácích. Není vhodné ji předkládat veřejnosti či médiím. Prosíme o respektování těchto skutečností.*“

Rada žalobce celou záležitost projednala dne 9. 5. 2016, kdy vzala na vědomí informaci o šikaně ve škole a uložila předložit posudek na zasedání zastupitelstva žalobce k informování zastupitelů města. Pro zasedání zastupitelstva dne 18. 5. 2016 byl k plánovanému projednání bodu č. 28 „*Informace o Intervenčním programu zaměřeného na žáky Základní školy Moravský Beroun*“ zastupitelům zpřístupněn posudek. Zastupitelstvo věc šikany projednalo na veřejném jednání dne 18. 5. 2016, kdy vzalo na vědomí informaci o Intervenčním programu zaměřeném na žáky školy.

Dne 19. 5. 2016 byl podán podnět žalovanému ve věci porušení zákona o ochraně osobních údajů. Obdobný podnět podala dne 26. 5. 2016 též matka jednoho ze šikanujících žáků, která je rovněž zastupitelkou žalobce.

^{*)} S účinností od 25. 5. 2018 nahrazen čl. 24 odst. 1 Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) a s účinností od 24. 4. 2019 nahrazen zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

Žalovaný nejprve oba podněty neshledal důvodnými a s odkazem na § 29 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně osobních údajů věc odložil bez dalších opatření. V odůvodnění mj. konstatoval, že jestliže je projednání věci v působnosti města jako zřizovatele školy, není zpřístupnění dokumentu obsahujícího osobní údaje žáků školy zastupitelům porušením zákona, a takové zpřístupnění nelze posuzovat jako zveřejňování osobních údajů.

Následně na základě „žádosti o poskytnutí informace“ podaného druhou osobou podávající podnět, kterou žalovaný vyhodnotil jako stížnost dle § 175 odst. 1 správního řádu, žalovaný věc právně přehodnotil a dne 21. 4. 2017 zahájil správní řízení pro porušení § 13 zákona o ochraně osobních údajů.

Shora označeným rozhodnutím ze dne 22. 6. 2017 žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 8 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 45 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně osobních údajů, protože žalobce jako správce osobních údajů podle § 4 písm. j) citovaného zákona nepřijal dostatečná opatření k tomu, aby zamezil neoprávněnému přístupu k osobním údajům žáků týkajících se šikany, která se odehrála na základní škole (a to v rozsahu jméno, příjmení, informace o navštěvované škole a školním ročníku a o průběhu šikanózního jednání), obsaženým v podkladech, které byly zpřístupněny zastupitelům pro jednání zastupitelstva města. Porušil tak povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný konstatoval, že řešení stížnosti na šikanu spadá do působnosti žalobce jakožto zřizovatele školy a zastupitelstvo nemůže tuto věc projednat ve smyslu meritorního rozhodnutí. Věc mu je předkládána pouze „pro informaci“, a proto je třeba omezit rozsah osobních údajů na nezbytně nutný. V dané věci přitom nebylo nezbytné informovat o osobních údajích žáků, jichž se šikana týkala, obzvláště pokud nebylo meritorně rozhodováno, ale věc byla pouze vzata na vědomí. K principu proporcionality dodal, že v tomto případě nebylo namístě upřednostnit právo na informace před právem na ochranu osobních údajů.

K rozkladu žalobce předsedkyně žalovaného prvostupňově rozhodnutí potvrdila. V odůvodnění konstatovala, že právo na informace dle § 82 písm. c) zákona o obcích je limitováno záležitostmi, které náleží do výkonu funkce zastupitelů. Podle § 84 odst. 1 tohoto zákona zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce uvedených v odstavci 2. Naproti tomu rada obce je podle § 99 odst. 1 téhož zákona výkonným orgánem obce, jejíž kompetence stanoví § 102 odst. 2 téhož zákona a patří k nim „*plnit vůči právníckým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce*“. Řešení stížnosti na šikanu tudíž spadá do vyhrazené působnosti rady a zastupitelstvo nemůže tuto věc projednat ve smyslu meritorního rozhodnutí. Pokud je tedy věc předložena zastupitelstvu pouze „pro informaci“, jak se v tomto případě stalo, je třeba omezit rozsah osobních údajů na ten, který je nezbytně nutný k projednání věci. K projednání na zastupitelstvu obce přitom nepochybně není potřeba vědomost tak detailních informací, jako jsou osobní údaje žáků, kterých se šikana přímo týká. V tomto smyslu je také formulováno i stanovisko Ministerstva vnitra č. 1/2016, jehož se žalobce dovolával, které ovšem nemá povahu obecně závazného předpisu a také se z velké části zabývá problematikou nesouvisící s tímto případem. To, že okruh osob, kterým byly osobní údaje neoprávněně zpřístupněny, se omezil pouze na zastupitele žalobce, bylo akceptováno jako polehčující okolnost.

Žalobce v žalobě podané proti rozhodnutí předsedkyně žalované předně namítal, že má pozitivní povinnost zakotvenou v mezinárodním právu podniknout veškeré rozumné kroky k zamezení a prevenci šikany. Proto má v souvislosti s bojem proti šikaně a za účelem ochrany obětí šikany ve školách, které zřídil, nejen právo, ale v kontextu čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 1. 2014 ve věci *O’Keeffe proti Irsku*, stížnost č. 35810/09, i povinnost transparentně informovat své zastupitele o závažných případech šikany. Ochrana obětí šikany má v tomto a podobných případech jednoznačnou přednost před šikanózním postupem, v rámci něhož se útočník a/nebo jeho zákonní zástupci snaží zabránit informovanosti zastupitelů zneužitím poukazu na právo na soukromí a zákon o ochraně osobních údajů.

Útočník ani jeho zákonný zástupce není oprávněn zneužívat ochrany poskytované zákonem o ochraně osobních údajů na úkor soukromých a veřejných práv směřujících k zamezení a prevenci šikany. Je nutné respektovat skutečnost, že i jen pouhé vědomí zastupitelů o problému šikany a identitě útočnicků může být významnou součástí zamezení i prevence šikany – v tomto konkrétním případě například matka útočnicka, která je současně členem zastupitelstva, ví, že o šikaně, které se dopustil její syn, jsou informováni všichni členové zastupitelstva bez

výjimky. Žalobce nadto přijal veškerá rozumná opatření, aby na jednání nedošlo ke zveřejnění identity útočníků či obětí, a jejich identita tak zůstala známá jen zastupitelům, kteří obdrželi chráněnou datovou zprávu. Žádná jiná neoprávněná osoba se ke zveřejněnému dokumentu nedostala.

Každý zastupitel má už z titulu výkonu své funkce právo dozvědět se veškeré informace o šikaně v příspěvkové organizaci zřízené obcí včetně identity osob, které se jí dopustily, a to i v případě, že o související stížnosti meritorně rozhoduje rada obce. Je tomu tak mimo jiné i z důvodu možnosti každého zastupitele zvážit podání či přímo podat trestní oznámení nebo oznámení o přestupku proti konkrétnímu podezřelému pachateli, možnosti každého zastupitele podat návrh radě obce na konkrétní opatření vůči konkrétním osobám za účelem prevence šikany v budoucnosti, možnosti každého zastupitele přijmout veškerá rozumná opatření k tomu, aby všichni zaměstnanci školy i rodiče všech dětí, které školu navštěvují, mohli přispět k předcházení další šikany, včetně například zvýšené pozornosti věnované jednání útočníků, nebo možnosti každého zastupitele navrhnout na zasedání zastupitelstva usnesení s návrhem na přijetí opatření zavazujících radu města k tomu, aby přijala opatření k zamezení šikany nebo jejímu předcházení. Výklad předestřený žalovaným označil žalobce za neústavní zásah státního orgánu do práva žalobce na samosprávu.

Žalobce dále namítal, že jednání spočívající v tom, že „*rada obce zašle do chráněných osobních datových schránek zastupitelů dopis jim adresovaný třetí stranou doručení starostovi obce*“, není a nemůže být „*zpracováním osobních údajů*“ ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, protože § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů předpokládá „*systematické provádění*“. Tímto se daná věc odlišuje od rutinního systematického řešení určité agendy svěřené obcí zákonem. Žalovaný navíc nevysvětlil, na jakém základě dovozuje, že byl naplněn prvek „*systematickosti*“, a napadené rozhodnutí není v tomto ohledu přezkoumatelné. Podle názoru žalobce pak žalovaný není oprávněn bez dalšího arbitrárně dovozovat, jaké informace žalobce může či nemůže sdílet s členy zastupitelstva při řešení závažného problému, jakým šikana bez jakýchkoliv pochybností je. Žádný orgán veřejné správy nemá recept, jak závažný celospolečenský problém šikany řešit, a je proto nežádoucí, aby svými neodůvodněnými zásahy nepřímou nabízel ochranu útočníkům.

Žalovaný ve svém vyjádření odmítl námitky žalobce a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že žalobce je nepochybně správcem osobních údajů ve smyslu § 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů a v dané věci zpracovával údaje žáků, kteří se účastnili šikany (jako oběť šikany a aktéři), a to v rozsahu jméno a příjmení, informace o navštěvované škole včetně ročníku a veškeré informace vztahující se k průběhu šikany obsažené v posudku. Tyto údaje se týkají jednoznačně určitelných subjektů a jsou tedy nepochybně osobními údaji ve smyslu § 4 písm. a) citovaného zákona. Nepochybně se pak jedná o zpracování osobních údajů, neboť účastník řízení eviduje dokumenty potřebné k projednání na zasedání zastupitelstva, které osobní údaje obsahují, uchovává je, rozesílá a dále s nimi nakládá (vyhodnocuje je apod.). Prvek systematickosti proto je v tomto případě bezpochyby naplněn.

Žalovaný zdůraznil, že v daném případě, s ohledem na princip proporcionality, měla ochrana osobních údajů žáků základní školy a zabránění neoprávněného zásahu do jejich soukromí v takto citlivé záležitosti přednost před právem na informace. Stejně tak se nemůže jednat o neoprávněný zásah do samosprávy. Navíc zpřístupňování osobních údajů účastníků šikany nad nezbytně nutný rozsah má bezpochyby nežádoucí účinky, a to zejména u oběti šikany. Rozsudek *O'Keefe proti Irsku* se týkal zcela odlišné formy zneužívání.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

[33] Soud úvodem zdůrazňuje, že účelem zákona o ochraně osobních údajů je ochrana soukromí, která vychází především z čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Důvodnost zásahu do tohoto práva je přitom třeba zvážit ve vztahu ke každému subjektu, který se stal předmětem zveřejněných informací včetně závažnosti informací pro veřejný život této osoby, jichž se informace týkají, a míru dopadu do jejich práv (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, čj. 2 As 304/2017-42, č. 3748/2018 Sb. NSS).

[34] V hodnocené věci bylo (prostřednictvím zveřejnění jejich identifikace) narušeno soukromí žáků 4. třídy, tj. nezletilých dětí, které požívají zvýšené ochrany svého soukromí. Ústavní soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že ochrana soukromí a důstojnosti je ve zvýšené míře dána právě při informování o nezletilých dětech či obdobně zranitelných osobách, z čehož vyplývá, že obecné soudy i ostatní orgány veřejné moci (včetně Úřadu pro ochranu osobních údajů) jsou povinny právě těmito informacím věnovat zvýšenou pozornost oproti ostatním osobním údajům a poskytnout jim mnohem důraznější ochranu (viz náleze ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14, č. 73/2017 Sb.). S tímto se soud naprosto ztotožňuje, neboť právě nezletilí (již pro svůj zatím omezený rozumový a mravní vývoj) mohou být citelněji zasaženi při prolomení svého soukromí, resp. se mohou obtížněji vypořádávat se situací, kdy jsou nad nezbytně nutnou míru zveřejněny jejich identifikační údaje.

[35] Uvedené platí obzvláště tehdy, pokud jsou zveřejňovány informace z velmi citlivé oblasti, jíž šikana bezesporu je. Ta je v prvé řadě velmi citlivé a negativně vnímána její obětí, ale rovněž její pachatelé mohou její příčiny i důsledky vnímat s ohledem na svůj věk omezeně, a proto je nezbytné na ně náležitě odborně působit, nikoli je cíleně ostrakizovat (obzvláště pokud se jedná o žáky prvního stupně základní školy). V této souvislosti soud zdůrazňuje, že šikana jako velmi negativní fenomén představuje spletitý problém, jehož vyřešení náleží vhodně vzdělaným odborníkům, kteří mohou důsledně rozpoznat veškeré její příčiny a zabránit jejímu dalšímu pokračování. Jejím řešením je náležitá péče s obětí, šikanujícími i školním kolektivem (zde třídou), přičemž ke zdárnému výsledku lze mnohdy dospět až za využití služeb pedagogicko-psychologických poraden (jako tomu bylo v tomto případě). Ve velmi omezené míře ji však mohou vyřešit zastupitelé žalobce (viz také dále).

[36] Platí, že zveřejnění identity dětí dotčených šikanou může na jedné straně zvýšit trauma oběti a také ztížit pochopení nastalé situace ze strany útočníků (včetně identifikace chyb a poučení se z nich). Soud se neztotožňuje s názorem žalobce, že by tímto byli útočníci jakkoli „*chráněni*“, nýbrž je kladen důraz na jejich nápravu ve smyslu porozumění negativních důsledků šikany pro šikanovaného, pro školní kolektiv i pro ně samotné. Lze si stěžít představit, že by určitá stigmatizace žáků 4. třídy, jejichž identifikace by byla zveřejněna, mohla tomuto řešení napomoci, resp. by přispěla k dalšímu pozitivnímu psychickému a sociálnímu vývoji útočníků, včetně pochopení chyb a poučení se z nich. K zabránění pokračování šikany tak dle soudu nemůže přispět zveřejnění (být velmi omezenému okruhu osob) jmen oběti ani útočníků. Soud ostatně přiměřeně odkazuje také na zákon o soudnictví ve věcech mládeže, který zakotvuje specifická práva dětí mladších patnácti let a mladistvých na ochranu před zásahy do jejich osobního soukromí v zájmu minimalizace možných stigmatizujících důsledků řízení a jeho výsledků v případech věcí mládeže projednávaných soudy. Zde, kde vůbec nejde o trestní proces, musí být možné stigmatizaci ještě výrazněji předcházet.

[37] Soud pak znovu zdůrazňuje zásadní skutečnost, že ve zveřejněném posudku nebyla zmíněna pouze jména útočníků, nýbrž též jméno šikanovaného. Jeho identita by však vždy měla být chráněna v maximální míře, neboť jako nezletilá oběť nevhodného chování ze strany spolužáků požívá nejvyšší ochrany soukromí. Zde je nezbytné zohlednit, že zveřejnění identity oběti může mít negativní důsledek na její schopnost se s nastalou situací vyrovnat, což musí být jedním z hlavních cílů jakýchkoli opatření zamezujících šikaně. Zde soud přiměřeně odkazuje také na ochranu soukromí, která je zákonem o obětech poskytnuta obětem trestných činů (viz § 15 a § 16), kdy dle § 8a odst. 2 trestního řádu při poskytování informací orgány činné v trestním řízení zvláště dbají na ochranu osobních údajů a soukromí osob mladších 18 let. Zveřejnění identity nezletilé oběti šikany tedy *a priori* nemůže (při absenci razantně zásadních důvodů sledujících její prospěch) požívat právní ochrany.

[38] Z výše uvedeného vyplývá, že s ohledem na charakter osob, jejichž identita byla zveřejněna (děti ve věku 4. třídy základní školy), a také s ohledem na povahu daných informací (podrobný popis šikany ve škole) a jejich možný dopad na vývoj těchto dětí, byla v dané věci zintenzivněna nezbytnost ochrany práva na soukromí dotčených osob. Za této situace by právo na soukromí muselo ustoupit jinému, v kolizi stojícímu právu, či veřejnému prospěchu pouze v případě, kdy by byla zjištěna přítomnost jiných enormně důležitých zájmů, které by právo na soukromí převýšily a podpořily by nezbytnost ochrany onoho v kolizi stojícího práva.

[39] Soud se v tomto smyslu zabýval předně tím, zdali z výkonu své funkce museli být zastupitelé podrobně informováni o šikaně na škole, jejímž zřizovatelem je žalobce. Pokud by totiž z výkonu své funkce závazně rozhodovali o dotčených otázkách, byla by zvýrazněna důležitost toho, aby byli důkladně seznámeni s okolnostmi

vyskytnuvšího se problému, neboť pouze řádně informovaný zastupitel je schopen náležitě věc posoudit a následně vyjádřit svou vůli při hlasování, jímž může ovlivnit chod a jednání obce či její příspěvkové organizace.

[40] Pravomoci zastupitelstva jakožto jednoho z orgánů obce jsou taxativně vymezeny ve shora citovaném § 84 zákona o obcích, přičemž se jedná o záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon. Pravomoci rady města jsou pak taxativně vyjmenovány v § 102 zákona o obcích, přičemž představují okruh úkolů a činností, které, až na výslovně stanovené výjimky, nemůže v obcích, v nichž je rada obce zřízena (zvolena), vykonávat žádný jiný orgán, takže ani rada obce sama nemůže případně rozhodnout o svěřeném výkonu některé z vyjmenovaných pravomocí jinému orgánu obce. A zákon v § 84 odst. 4 výslovně zakazuje zastupitelstvu obce, aby si při existenci rady obce atrahovalo některé z jejích pravomocí uvedených v citovaném ustanovení.

[41] Pro danou věc je pak zásadní shora citovaný § 102 odst. 2 písm. b) zákona o obcích, dle něhož je radě obce vyhrazeno plnit vůči právníckým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce. Škola jakožto příspěvková organizace zřízená žalobcem představuje právě takovou právníckou osobu, pročež se podává, že řešení jejich záležitostí je vyhrazeno pouze radě obce, a nikoli zastupitelstvu. A jelikož zákon o obcích v § 84 odst. 4 výslovně zakazuje, aby o těchto záležitostech pravomocně rozhodovalo zastupitelstvo, nelze než dovodit, že zastupitelé žalobce nemohli nikterak závazně o problému šikany na škole rozhodovat. Určitou výjimku by představovala až situace, kdy by byly dotčené problémy natolik závažného rázu, že by bylo rozhodováno o zrušení školy jako příspěvkové organizace (viz § 84 odst. 2 písm. d) zákona o obcích); tento extrémní stav však v daném případě nenastal.

[42] Za této situace soud musí přisvědčit žalovanému, že byla snížena intenzita nezbytnosti informovat dopodrobna zastupitele o vzniknuvších problémech, včetně poskytnutí posudku bez jakýchkoli anonymizačních zásahů, neboť pokud zastupitelé ve věci pravomocně nerozhodovali, nebyl dán zásadní důvod, pro který by museli být dopodrobna (včetně jmen útočníků a obětí) seznámeni s nastalými problémy v 4. třídě školy.

[43] Soud se samozřejmě naprosto ztotožňuje se žalobcem, že je nezbytné vyvinout maximální úsilí, aby byla účelně řešena problematika šikany a aby jí bylo v co nejvyšší míře předcházeno. Dle soudu však za tímto účelem nebylo nezbytné při řešení šikany na škole informovat zastupitele obce o identitě útočníků a obětí, neboť ta sama o sobě nebyla pro posouzení a hodnocení vzniklých problémů na škole v rámci jednání zastupitelstva významná. Jakékoli preventivní kroky, o kterých hovoří žalobce, by totiž mohli zastupitelé podniknout též v případě, kdy by v posudku byla inkriminovaná jména začerněna, resp. kdy by zastupitelé nemohli útočníky ani oběť identifikovat. Navíc se podává, že i ze samotného posudku vyplývá, že daný problém byl v předmětné třídě školy řešen k tomu příslušnými a odborně vzdělanými subjekty (ostatně tuto skutečnost vzalo zastupitelstvo na vědomí a byla s ní ztotožněna též matka šikanovaného), pročež právě ty mají v řešení šikany na školách největší kompetence a mají nejvhodnější předpoklady pro úspěšné vyřešení nastalé situace. Zajisté vhodnější nežli jednotliví zastupitelé využívající informace o identitě útočníků a obětí, jak v žalobě naznačuje žalobce.

[44] Pro úplnost pak soud uvádí, že možnost zveřejnit identitu žáků nemohla být dána ani § 82 písm. c) zákona o obcích. Soud především vyzdvihuje, že v dané věci byly informace zveřejněny z vůle žalobce, a nikoli na základě žádosti zastupitele, přičemž obsahem dotčeného ustanovení je interpelativní oprávnění člena, tj. právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právníckých osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce (tj. funkce člena zastupitelstva). Ze správního spisu však nikterak nevyplynulo, že by jakýkoli zastupitel sdělení těchto informací požadoval, a proto odkaz na uvedené ustanovení není namístě. Navíc i v případě § 82 písm. c) zákona o obcích platí, že informace nemusí být poskytnuty vždy, tedy i tehdy, pokud jejich poskytnutí brání jiné zákony. A takto (jak vyplývá ze shora řečeného) by zákon o ochraně osobních údajů i v případě postupu dle § 82 písm. c) zákona o obcích (tj. při žádosti zastupitele) chránil identitu oběti i útočníků, a proto by tato konkrétní informace nemohla být poskytnuta (ledaže by žadatel předložil natolik zásadní argumenty pro zveřejnění identity dotčených osob, že by muselo být upozaděno právo na jejich soukromí).

[45] S ohledem na výše uvedené nemůže být důvodná ani námitka žalobce, že s identitou daných osob byla seznámena pouze úzká skupina osob, která navíc byla informována o nezbytnosti zachovat mlčenlivost o zjištěných skutečnostech, protože za situace, kdy nebylo nezbytné zastupitelstvo s těmito citlivými informacemi takto konkrétně seznámit, došlo k zásahu do práva na soukromí dotčených osob a k porušení zákona o ochraně osobních údajů. Tato skutečnost byla žalovaným správně zhodnocena až při úvaze o výši uloženého trestu, neboť se podává, že omezený počet osob, který se s chráněnou informací seznámil, má dopad do závažnosti předmětného jednání.

[46] Soud tedy uzavírá, že za situace, kdy bylo zasaženo soukromí nezletilých dětí a byla zveřejněna jak jména útočníků, tak i jméno oběti šikany, přičemž se jednalo o údaje vztahující se k záležitosti, jež zajisté měla dopad především do života šikanovaného, převládá právo na soukromí nad právem zastupitelů, jež mají za úkol sledovat zájmy obce a dohlížet na ně, být podrobně o této záležitosti informováni. Dle soudu tedy nebyl naplněn parametr nezbytnosti a potřebnosti k tomu, aby bylo na místě prolomit soukromí dotčených osob, a proto jednání žalobce zasáhlo do těchto práv a bylo rozporné se zákonem na ochranu osobních údajů.

[47] S ohledem na výše uvedené pak nemohlo nikterak dojít k porušení práva na samosprávu, neboť samosprávnými pravomocemi v daném případě disponuje především rada obce, do jejíž činnosti napadená rozhodnutí nikterak nezasáhla. Zastupitelé byli s daným problémem řádně seznámeni na jednání zastupitelstva, přičemž s ohledem na jejich pravomoci by postačovalo, pokud by jim byla poskytnuta pouze anonymizovaná verze posudku tak, aby mohli řádně dohlížet na dění v obci, včetně organizací touto obcí zřízenými.

[48] Soud musí konečně odmítnout poukaz žalobce na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 1. 2014 ve věci *O'Keefe proti Irsku*, stížnost č. 35810/09, neboť ten se týkal zásadně jiné věci (odrazení od závažných trestních činů v sexuální oblasti a efektivitu systému trestního práva, resp. odpovědnosti státu, pokud nefunguje systém účinné ochrany obětí zneužívání nezletilých) a nikterak neřešil možnosti zásahu do soukromí nezletilých osob zveřejněním jejich identifikačních údajů. Závěry uvedeného rozhodnutí tedy dle soudu nelze nikterak využít v nyní posuzované věci, přičemž soud odkazuje na již shora vyčíslené, že nikterak nemínil bagatelizovat nezbytnost účinného boje proti školní šikaně; tento cíl však nemůže podpořit nezákonné zásahy do soukromí nezletilých osob.

[49] Závěrem soud musí odmítnout námitku žalobce, že se v jeho případě vůbec nejednalo o zpracování osobních údajů, neboť nebyl naplněn parametr „*systematičnosti*“ dle § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů.

[50] K podmínce systematičnosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56 (č. 2811/2013 Sb. NSS), tak, že zákon o ochraně osobních údajů se nevztahuje na nahodilě shromažďování osobních údajů, které nejsou dále systematicky zpracovány. Aby tedy mohlo jít o zpracování osobních údajů ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, musí jít o systematickou činnost prováděnou přímo s osobními údaji. V rozsudku ze dne 17. 7. 2018, čj. 3 As 3/2017-38, pak Nejvyšší správní soud jazykovým výkladem dospěl k tomu, že tato systematičnost nepochybně spočívá v opakované, utříbené a jednotličné činnosti. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i při užití systematického a teleologického výkladu. Regulaci podle zákona o ochraně osobních údajů tak podléhá jen pravidelné a utříbené nakládání osobními údaji (tzn. systematické). Pojetí zpracování osobních údajů spočívající v systematičnosti vyjmenovaných činností odpovídá nedávné i současně účinné úpravě práva EU, neboť směrnice 95/46/EC Evropského parlamentu a Rady z roku 1995 o ochraně jednotlivců ve vztahu ke zpracování osobních dat a o volném pohybu těchto dat v čl. 2 písm. b) obsahuje definici, podle níž je zpracováním osobních údajů „*jákykoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji, které jsou prováděny pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromažďování, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, přizpůsobování nebo pozměňování, vyhledávání, konzultace, použití, sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění, srovnání či kombinování, jakož i blokování, výmaz nebo likvidace*“. Článek 3 bod 1 směrnice dále stanovuje, že „*tato směrnice se vztahuje na zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů, jakož i na neautomatizované zpracování osobních údajů, které jsou obsaženy v rejstříku nebo do něj mají být zařazeny*“. Obdobnou konstrukci ostatně zvolily Evropský parlament a Rada i v nařízení EU/2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES, kdy článek 4 bod 2 definuje zpracování jako „*jakoukoliv operaci nebo soubor*

operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, který je prováděn pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení“. Obdobně jako u směrnice 95/46/ES stanovuje nařízení v článku 2 bodu 1, že „[t]oto nařízení se vztahuje na zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů a na neautomatizované zpracování těch osobních údajů, které jsou obsaženy v evidenci nebo do ní mají být zařazeny“.

[51] Jakkoli soud nikterak nepopírá, že v nyní posuzované věci bylo zveřejnění osobních údajů pouze jednorázové a nejednalo se o dlouhodobě systematické nakládání osobními údaji jako v případě jiných agend spravovaných obcí, tak podmínka systematickosti byla naplněna. Soud se ztotožňuje se žalovaným, že se o zpracování osobních údajů jednalo, neboť žalobce dané údaje shromáždil a uložil (v rámci projednání dotčené stížnosti), hodnotil (při jednání rady či při návrhu usnesení zastupitelstva) a také je zpřístupnil tím, že je poskytl zastupitelům obce. Prvek systematickosti byl proto v tomto konkrétním případě naplněn a žalobce se nemůže dovolávat nenaplnění definice obsažené v § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Soud v rámci této námítky neshledal ani nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný se v prvoinstančním rozhodnutí tomu, zda se vůbec jednalo o „zpracování osobních údajů“ ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, věnoval a své závěry odůvodnil (viz s. 5 dotčeného rozhodnutí). Předsedkyně žalovaného pak sice v rámci vypořádání rozkladových námitek dotčenou okolnost výslovně neposoudila, důvodem však bylo, že žalobce v rámci podaného rozkladu tuto námítku nevzněl. Proto se žalobce nemůže v tomto ohledu dovolávat nepřezkoumatelnosti jejího rozhodnutí, neboť nebyla povinná se k nyní tvrzenému nenaplnění podmínek § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů vyjádřit.

3906

Místní referendum: podjatost soudců; jednání zastupitelstva o referendu

k § 8 odst. 6 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 142/2012 Sb. a č. 58/2014 Sb.

I. Má-li krajský soud v řízení o ochraně ve věcech místního referenda za to, že námítka podjatosti není důvodná, nepostupuje ji k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, ale posoudí ji sám (§ 8 odst. 6 s. ř. s.).

II. Poměr soudce k věci zakládající pochybnosti o jeho nepodjatosti ve věcech ochrany ve věci místního referenda nezakládá jeho obecný a nijak nediferencovaný vztah k otázkám řešeným v místním referendu, který mají všichni obyvatelé obce, ve které se místní referendum koná a ve které soudce bydlí či pracuje.

III. Jednáním zastupitelstva obce, na kterém má být projednán návrh přípravného výboru na konání místního referenda, je to, které následuje po posouzení návrhu obecním úřadem nebo po marném uplynutí lhůty 15 dnů pro posouzení tohoto návrhu, pokud byl návrh na konání místního referenda bezvadný (§ 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu). To platí i tehdy, kdy je obecním úřadem posuzováno odstranění vad ze strany přípravného výboru v návaznosti na výzvu obecního úřadu k odstranění nedostatků návrhu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, čj. Ars 6/2018-28)

Prejudikatura: č. 3477/2016 Sb. NSS, č. 3587/2017 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 196/2015 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3825/14)

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda proti statutárnímu městu Liberec o návrhu na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti odpůrce.

Navrhovatel podal odpůrci dne 27. 7. 2018 návrh na konání místního referenda o pěti otázkách, včetně archů s podpisy na podporu konání místního referenda. Navrhované místní referendum se mělo konat ve dnech 5. a 6. 10. 2018. Odpůrce zaslal navrhovateli 10. 8. 2018 výzvu k odstranění nedostatků v podaném návrhu, v níž navrhovateli vytkl trojici nedostatků: zaprvé, u páté otázky týkající se vykoupení hráze u Veseckého rybníka nebyl uveden odhad nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu; zadruhé, u člena přípravného výboru Richarda Huntera byl chybně uveden údaj o jménu; a zatřetí, počet předložených podpisů na podporu konání místního referenda byl nedostatečný, neboť podle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu měl v případě Liberce činit 7 977 podpisů, ovšem z předložených 8 652 podpisů vykazovalo podle odpůrce 3 183 podpisů vady a zbývající počet 5 469 byl nedostatečný. Podle úředního záznamu se dne 20. 8. 2018 dostavil na Magistrát města Liberec zmocněnec navrhovatele a na základě výzvy z 10. 8. 2018 odstranil druhou z vytýkaných vad tak, že opravil chybně uvedené jméno u člena přípravného výboru. Dne 24. 8. 2018 pak tentýž zmocněnec písemně doplnil návrh na konání místního referenda, a to tak, že odstranil prvou z vytýkaných vad a uvedl předpokládané náklady na výkup hráze a uvedenou částku odůvodnil. Naopak, ke třetí z vytýkaných vad uvedl, že magistrát neučinil v otázce nedostatečného počtu platných podpisů kvalifikovanou výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, neboť neuvedl vady jednotlivých podpisů, jak požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu. Tento nedostatek proto navrhovatel odmítl odstranit, neboť k tomu ze strany odpůrce neměl dostatečné podklady. Shrnuje tedy, že prvou vadu odstranil písemně doplněním, druhou vadu odstranil již 20. 8. 2018 a třetí vadu odstraňovat nebude. Na toto doplnění zareagoval odpůrce 7. 9. 2018 „Vyrozměněním o výsledku přezkoumání Doplnění návrhu na konání místního referenda“, v němž uvedl, že první dva vytýkané nedostatky pokládá za odstraněné, naopak třetí nedostatek, tedy nedostatečný počet platných podpisů na podporu konání místního referenda, pokládá za neodstraněný. Návrh proto ani nadále nelze považovat za bezvadný, a proto jej není možné předložit k projednání radě a zastupitelstvu města.

Mezitím podal navrhovatel 27. 8. 2018 ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tomuto návrhu krajský soud vyhověl usnesením ze dne 11. 9. 2018, čj. 64 A 9/2018-26, kterým určil, že návrh na konání místního referenda ze dne 27. 7. 2018 nemá nedostatky. Toto usnesení krajského soudu bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, čj. Ars 7/2018-29 (dále jen „rozsudek ve věci referenda v Liberci I“), a návrh byl tímto rozsudkem odmítnut jako předčasný.

Navrhovatel dále podal 7. 9. 2018 krajskému soudu návrh na vyhlášení místního referenda. V něm uvedl, že všechny kvalifikovaně vytknuté nedostatky odstranil ke dni 24. 8. 2018. Jiné vady mohl odpůrce vytknout nejpozději do 27. 8. 2018. Nejbližší zasedání zastupitelstva odpůrce se konalo 6. 9. 2018, a proto měl být na tomto zastupitelstvu návrh na konání referenda radou odpůrce předložen k projednání. To se však nestalo. Odpůrce zjevně činil vše, aby konání referenda v době konání voleb do zastupitelstev obcí zabránil.

Krajský soud navrhovateli vyhověl nyní napadeným usnesením ze dne 14. 9. 2018, čj. 64 A 10/2018-45, kterým vyhlásil místní referendum ve statutárním městě Liberec o navržených pěti otázkách a stanovil termín jeho konání souběžně s termínem voleb do zastupitelstev obcí ve dnech 5. až 6. 10. 2018.

Nejprve konstatoval, že odpůrce zneužil práva podat námitku podjatosti proti rozhodujícím soudcům, protože o složení senátu věděl již z řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Ve věcech místního referenda rozhodoval v minulosti již několikrát a jeho členy vždy byli soudci, kteří žijí a pracují v Liberci. Námitku však podal až poté, co krajský soud rozhodl o tom, že návrh na konání místního referenda nedostatky nemá. Nikdo ze soudců konání místního referenda, o němž je rozhodováno, v minulosti nijak nepodpořil. Námitky podjatosti nesmí být zneužívány k prodlužování řízení v případech, kdy je to pro účastníky výhodné. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud nepředložil námitku podjatosti Nejvyššímu správnímu soudu. Možnost vznést důvody pro vyloučení zákonného soudce zůstane odpůrci zachována v případné kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu.

Dále krajský soud konstatoval, že návrh byl podán včas. Jak konstatoval již v usnesení o tom, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, návrh byl bez vad již 28. 8. 2018. O návrhu tak mělo být zastupitelstvem odpůrce hlasováno na jeho nejbližším zasedání dne 6. 9. 2018. K tomu ovšem nedošlo a ani dojít nemohlo, neboť mu návrh nebyl předložen. Tím byla aktivována procesní ochrana přípravného výboru,

kterému je umožněno se v takovém případě domáhat toho, aby rozhodnutí soudu nahradilo chybějící rozhodnutí zastupitelstva města. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-107, č. 3148/2015 Sb. NSS, ve věci referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem (dále jen „rozsudek ve věci referenda v Ústí nad Labem“), ve kterém soud dovodil, že pokud byl návrh na konání referenda v době rozhodování zastupitelstva objektivně bezvadný, pak o něm mělo být hlasováno, byť se orgány města subjektivně domnívaly, že návrh má vady.

Následně krajský soud dospěl k závěru, že položené otázky spadají do samostatné působnosti obce a lze na ně odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“. Jsou proto přípustné. Ztotožnil se i s návrhem na konání místního referenda v termínu navrženém přípravným výborem, kterému nemůže bránit ani nedodržení některých lhůt pro přípravu místního referenda a ekonomické či organizační překážky na straně odpůrce.

Proti usnesení krajského soudu podal odpůrce (stěžovatel) kasační stížnost. V prvé řadě upozornil, že podal samostatnou kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o tom, že návrh na konání místního referenda nemá vady. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu má charakter předběžné otázky pro nynější řízení, protože bezvadnost návrhu je předpokladem rozhodnutí o vyhlášení referenda. Některé z podstatných právních otázek tak jsou znovu uváděny i v této kasační stížnosti směřující proti usnesení o vyhlášení místního referenda.

Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, byl podán v době, kdy stěžovateli ještě běžela lhůta pro posouzení doplněného návrhu přípravného výboru. Návrh však bylo možné podat až po vyjádření stěžovatele ze dne 7. 9. 2018, kterým sdělil své stanovisko k bezvadnosti návrhu. Jednalo se tedy o návrh předčasný.

Není pravda, že by stěžovatel neměl pravomoc znovu přezkoumat doplnění návrhu ze strany navrhovatele. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, čj. Ars 5/2014-28, ve věci referenda v Jihlavě (dále jen „rozsudek ve věci referenda v Jihlavě I“), vyplývá, že obecnímu úřadu běží pro posouzení bezvadnosti návrhu nová lhůta od doručení podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraňovány.

Došlo k významnému omezení práva na samosprávu zajištěného čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), protože soudem byla zastupitelstvu města odňata možnost o návrhu na konání referenda vůbec hlasovat.

Soud se také nevypořádal se stěžovatelem podanou námitkou podjatosti soudců.

Stěžovatel se dále v kasační stížnosti podrobně věnoval tomu, zda byly splněny podmínky pro vyhlášení referenda. Dospívá k závěru, že nikoliv, protože žádná z otázek nemůže vést ke konkrétnímu rozhodnutí a v jednom případě představuje zásah do přenesené působnosti. Nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, pokud jde o termín konání místního referenda. Nelze splnit lhůty dané zákonem o místním referendu, ani to není v silách stěžovatele. Soudem určený termín přináší i zvýšené náklady na uspořádání referenda.

Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a odmítl návrh na vyhlášení místního referenda.

Z odůvodnění

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[17] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud musel zabývat námitkou stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou podjatosti. Pokud by tomu tak totiž bylo, mohlo by to znamenat vadu řízení před soudem, která by mohla případně mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ať by byl výsledek řízení před soudem jakýkoliv, měli by o něm rozhodovat soudci, u kterých není dán důvod pochybovat o jejich podjatosti.

[18] Stěžovatel skutečně námitku podjatosti vznesl, a to v podání ze dne 13. 9. 2018. Uvedl, že nebyl soudem poučen o možnosti námitku podjatosti v tomto řízení vznést. Kromě jednoho soudce vznesl námitku podjatosti vůči všem členům senátu 46 A krajského soudu. Uvedl, že je důvodně přesvědčen, že osoby, vůči kterým námitku podjatosti vznášel, bydlí v Liberci a měly by právo v referendu hlasovat. Mohou tak mít zájem na konání referenda i na jeho výsledku. Všichni v Liberci také pracují. V případě závazného rozhodnutí o některých otázkách by

tak z výsledku rozhodnutí mohli čerpat. U soudce Zdeňka Macháčka se navíc může jednat o jednu z osob, která podpořila konání referenda svým podpisem.

[19] Stěžovatelova námitka není důvodná. Krajský soud jím vznesenou námitku vypořádal, jak je zřejmé z rekapitulace rozhodnutí krajského soudu. Ačkoliv stěžovatel namítal pouze opomenutí vypořádání této námítky krajským soudem, mohlo by se jednat o vadu, ke které by musel soud přihlížet i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), proto Nejvyšší správní soud dále stručně uvádí následující.

[20] Krajský soud postupoval správně, pokud si vznesenou námitku podjatosti posoudil sám a nepostupoval ji k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu podle § 8 odst. 5 s. ř. s. Nebyl však důvod tak činit s poukazem na zneužití práva podat námitku podjatosti stěžovatelem, protože tento postup je výslovně předvídan § 8 odst. 6 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že rozhodování o podjatosti Nejvyšším správním soudem se neuplatní, má-li soud za to, že námitka podjatosti, která byla uplatněna v průběhu řízení, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, není důvodná, je-li proti tomuto rozhodnutí přípustná kasační stížnost. Právě o takovou věc se nyní jednalo. O návrhu je soud povinen rozhodnout do 30 dnů (§ 91a odst. 3 s. ř. s.) a proti usnesení je přípustná kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.). Při úvahách o vyloučení soudce je nutno postupovat velmi obezřetně, neboť jde o výjimku z ústavní zásady, podle které nesmí být nikdo odňat svému zákonnému soudci, neboť příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny). Tak, jak zákon a na něj navazující rozvrh práce určuje osobu zákonného soudce (příslušného soudního oddělení, senátu), je tato příslušnost zásadně dána, a postup, kterým je věc odnávána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci lze proto jen výjimečně a ze závažných důvodů, které mu, alespoň potenciálně, brání rozhodnout v souladu se zákonem, nezaujatě a spravedlivě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2003, čj. Nao 19/2003-16). Aby byl dán poměr soudce k věci, muselo by se proto jednat o užší vztah k věci, než je jen ryze hypotetická možnost, že by soudce mohl vzdáleně profitovat z možného výsledku místního referenda. Například by se mohlo jednat o rozhodování o záměru, který je umístěn na pozemcích ve vlastnictví soudce nebo v jejich bezprostřední blízkosti nebo by se rozhodovalo o realizaci záměru, do něhož soudce vložil své prostředky. Obecný a nijak nediferencovaný vztah, který mají všichni obyvatelé města, ve kterém soudce bydlí či pracuje, nelze za takový užší vztah rozhodně považovat. Při takto širokém pojetí možné podjatosti by například soudci krajského soudu nemohli nikdy rozhodovat ve věcech voleb do krajského zastupitelstva, neboť budou téměř vždy zároveň voliči v daných volbách. Přesto není zákonem stanovena žádná výjimka z místní příslušnosti krajského soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s., a rozhoduje tedy soud v místě sídla příslušného volebního orgánu, tedy daného krajského úřadu.

[21] Námitka týkající se soudce Zdeňka Macháčka byla pouhou hypotézou stěžovatele, která byla popřena v nyní napadeném rozhodnutí, neboť v bodě 15 usnesení soud výslovně uvedl, že nikdo ze soudců konání místního referenda v minulosti nijak nepodpořil. Stěžovatel tento závěr krajského soudu nijak nesporiguje.

[22] Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat námitkami směřujícími do toho, že postupem krajského soudu byla zastupitelstvu stěžovatele odňata možnost o návrhu na konání referenda vůbec hlasovat, se kterou se soud z dále uvedených důvodů ztotožňuje. Uvedená otázka úzce souvisí s průběhem posuzování bezvadnosti návrhu na konání referenda, protože teprve až v okamžiku, kdy je tento proces ukončen, vzniká povinnost předložit návrh na konání referenda zastupitelstvu. Těmito otázkami se Nejvyšší správní soud částečně zabýval ve svém rozsudku ve věci referenda v Liberci I přezkoumávajícím usnesení krajského soudu o bezvadnosti návrhu. Jde však zároveň i o otázky samostatné, neboť jinou otázkou je, kdy může být podán soudu návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, a jiná je otázka, kdy může být podán návrh na vyhlášení místního referenda. Pokud totiž nebyla otázka bezvadnosti návrhu soudem dříve závazně vyřešena, může si ji soud posoudit jako otázku předběžnou v řízení o návrhu na vyhlášení referenda (rozsudek ve věci referenda v Ústí nad Labem). I pokud tedy bylo v rozsudku ve věci referenda v Liberci I rozhodnuto o předčasnosti podaného návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá vady, pak pokud by byl návrh na vyhlášení referenda podán řádně, mohl by se soud zabývat věcně i otázkou bezvadnosti návrhu na konání referenda.

[23] Podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu je možné návrh na vyhlášení místního referenda podat do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na

kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. To, na kterém jednání zastupitelstva měl být návrh projednán, vyplývá z § 12 odst. 4 zákona o místním referendu, podle něhož „[b]ezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání; obdobně postupuje rada města, která bezvadný návrh přípravného výboru předloží k projednání zastupitelstvu statutárního města“.

[24] Zákon o místním referendu zároveň vychází z toho, že otázku bezvadnosti návrhu nemusí orgány obce posoudit ihned, jakmile jim je návrh na vyhlášení místního referenda předložen. Pro posouzení návrhu stanoví obecnímu úřadu (magistrátu) § 12 odst. 1 zákon o místním referendu lhůtu 15 dnů. Nicméně fakticky může vytknout vady ve lhůtě až 30 dnů, protože až po uplynutí této lhůty se návrh (v souladu s § 12 odst. 3 téhož zákona) považuje za bezvadný. Lhůta 15 dnů tak má na první pohled spíše pořádkový charakter, neboť se zdá, že s jejím uplynutím nejsou spojeny bezprostřední důsledky. Jak však bude uvedeno dále, bude hrát roli pro zkoumání, kdy měl být návrh předložen zastupitelstvu obce. Jedná se o zcela racionální postup, neboť po obecním úřadu nelze požadovat, aby návrh zkontroloval okamžitě, zvláště pokud má posuzovat splnění podmínky nezbytného počtu podpisů pro vyhlášení referenda. Nicméně ani posouzení dalších náležitostí nemusí být triviální. Teprve poté, co obecní úřad zákonem stanovenou lhůtu vyčerpal, případně pokud k určitému závěru dospěl již dříve, lze uvažovat o dalším postupu orgánů obce, tedy o předložení návrhu přípravného výboru zastupitelstvu obce prostřednictvím rady obce dle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu.

[25] V rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud přípravný výbor reaguje na výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, která směřuje k odstranění nedostatků návrhu na konání referenda tím, že tyto nedostatky fakticky odstraňuje, počíná běžet od doručení podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraňovány, nová lhůta, v níž má být doplněný (opravený) návrh na konání místního referenda posouzen obecním úřadem nebo magistrátem. Nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14, č. 196/2015 Sb. ÚS, bylo konstatováno, že tímto rozsudkem bylo porušeno právo dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců a základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nelze nicméně přehlédnout, že Ústavní soud aplikoval velmi obecné závěry týkající se důležitosti institutu referenda na konkrétní věc lakonicky větou: „Nelze jako ústavně konformní akceptovat takový postup soudů ve správním soudnictví, který v konečném důsledku vyústí v potenciální zmaření místního referenda, za situace, kdy návrh na konání místního referenda objektivně neměl nedostatky a nestal se předmětem správního přezkumu jen z formálních (výše již zmíněných) důvodů.“ To, co konkrétně považoval Ústavní soud za protiústavní, je proto třeba spíše dovodit výkladem daného nálezu. Zejména je podstatné, že předmětem sporu byla v daném případě situace, kdy byl Nejvyšším správním soudem shledán jako opožděně podaný návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, a proto se jím krajský soud neměl věcně zabývat. Stalo se tak v situaci, kdy navrhovatel původně podal návrh na vyhlášení referenda soudem a až později doplnil též návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá vady. K rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I zaujali odlišné stanovisko soudci Tomáš Langášek a Miloslav Výborný, na které poukázal i Ústavní soud. V něm se vymezili proti pojetí, podle něž řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, jsou zcela samostatná řízení, a naopak je považovali za subtypy jednoho a téhož řízení. Lze tak dovodit, že se Ústavní soud vymezoval zejména právě proti této přísnosti posuzování jednotlivých návrhů v předběžné ochraně ve věcech místního referenda, nicméně z něj nelze dovodit, že by popřel samotný závěr o běhu nové lhůty pro obecní úřad k posouzení bezvadnosti doplněného návrhu přípravným výborem. Možnost nového posouzení doplněného návrhu obecním úřadem byla znovu potvrzena usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126, č. 3477/2016 Sb. NSS, ve věci referenda o poloze železničního nádraží v Brně (viz zejména graf v bodě 24). Aktuálně byla potvrzena i v rozsudku ve věci referenda v Liberci I, ve kterém bylo navíc nově dovozeno, že běh této lhůty brání dokonce i tomu, aby se přípravný výbor mohl souběžně obrátit na soud.

[26] Výtky Ústavního soudu k rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I tak nelze vztahovat na nyní posuzovanou věc, neboť zde není předmětem řízení bezvadnost návrhu na vyhlášení referenda, ale samotné vyhlášení referenda. V takovém případě vstupuje soud na místo zastupitelstva obce, protože rozhodnutí soudu o vyhlášení referenda rozhodnutí zastupitelstva nahrazuje (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Zastupitelstvo v tomto případě nemá úlohu pouhého posuzovatele souladu návrhu na konání referenda se zákonem, ale může do tohoto

procesu významně vstoupit i jiným řešením, než je konání referenda. V souladu s § 13 odst. 3 zákona o místním referendu může totiž rozhodnout o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu samo bez vyhlášení místního referenda. V souladu s daným ustanovením je pak na zvážení přípravného výboru, respektive jeho zmocněnce, zda se s tímto rozhodnutím spokojí, nebo bude přesto trvat na konání místního referenda. Jedná se tedy o vyvažování zastupitelské a přímé demokracie v obci respektující východisko čl. 101 odst. 1 Ústavy, podle nějž je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Toto rozhodování zastupitelstva je ryze politického charakteru. Je proto třeba volit takový výklad pravomocí soudu při vyhlášení referenda, který nepopře právo zastupitelstva obce mít jako první možnost vyjádřit se ke konání referenda na území jím spravované obce. Jde i o promítnutí příkazu čl. 101 odst. 4 Ústavy: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“

[27] Obecní úřad tedy musí mít před předložením věci zastupitelstvu lhůtu nejen na posouzení bezvadnosti samotného návrhu, ale pokud přípravný výbor odstraní vady na základě výzvy obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, pak i na posouzení takto modifikovaného návrhu. Teprve poté po něm lze legitimně požadovat, aby věc zastupitelstvu předložil. Jak již bylo uvedeno shora v bodě [24], obecní úřad má povinnost rozhodnout do 15 dnů o bezvadnosti návrhu na konání místního referenda. Ačkoliv může vady vytknout fakticky ještě dalších 30 dní, protože až poté nastupuje nevyvratitelná právní domněnka bezvadnosti návrhu, nelze z toho dovodit, že by u objektivně bezvadného návrhu měl mít úřad na jeho posuzování 30 dní, než předloží věc radě, aby návrh předložila nejbližšímu zastupitelstvu. Je tak třeba vycházet ze lhůty dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu a přiznat proto obecnímu úřadu 15 dní na posouzení bezvadnosti návrhu, respektive jeho doplnění. Ačkoliv někdy může jít již jen o jednoduchá doplnění, v zájmu právní jistoty lze jen těžko připustit, aby se lhůta pro posouzení doplněných návrhů počítala případ od případu podle značně subjektivního hodnocení, za jak dlouho byl obecní úřad schopen bezvadnost návrhu posoudit.

[28] Jak již bylo uvedeno v rozsudku ve věci referendum v Liberci I, stěžovatel zaslal dne 10. 8. 2018 navrhovateli výzvu k odstranění nedostatků v podaném návrhu, v níž mu vytkl trojici nedostatků. Nelze plně souhlasit s názorem krajského soudu, že je potřeba výzvu týkající se více nedostatků posuzovat ohledně každé jednotlivé vady zvlášť. Pokud chtěl krajský soud touto formulací naznačit, že výzva ze dne 10. 8. 2018 představovala fakticky tři nezávislé výzvy, z nichž prvním dvěma navrhovatel vyhověl, a třetí byla učiněna nekvalifikovaně, proto k ní nelze přihlížet, je potřeba uvést na pravou míru, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, čj. Ars 1/2017-44, č. 3587/2017 Sb. NSS, ve věci referenda v Napajedlech, na nějž krajský soud odkázal, neplyne, že by šlo o tři procesně samostatné výzvy. V bodě 56 tohoto rozsudku je uvedeno pouze následující: „*Nejvyšší správní soud konstatuje, že týká-li se výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda více oddělitelných vad, je třeba výzvu ohledně každé oddělitelné vady posuzovat zvlášť. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, pak může být úspěšný jen tehdy, když výzva neobstojí ve vztahu k žádné z vytýkaných vad. Pokud by však obecní úřad či úřad městské části nebo městského obvodu důvodně a v souladu se zákonem vytkl být jedinou (z více) vadou, kterou by přípravný výbor neodstranil, nemůže být vyhověno návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.*“ Citovaný rozsudek tedy pouze konstatuje, že každou oddělitelnou vadu je třeba materiálně posuzovat samostatně. Nelze však tvrdit, že šlo o tři samostatné výzvy, z nichž dvěma navrhovatel vyhověl, a třetí právně vůbec neexistovala, protože nebyla dostatečně určitá. Šlo o jednu výzvu obsahující tři vady, na něž navrhovatel zareagoval různým způsobem a vytýkané vady částečně odstranil.

[29] Navrhovatel totiž na tuto výzvu nezareagoval pouhým nesouhlasem, nýbrž tím, že první a druhou výtku akceptoval a vytýkaný nedostatek odstranil, a to jednak doplněním jména člena přípravného výboru, jednak písemným doplněním předpokládaných nákladů v písemném doplnění ze dne 24. 8. 2018. Co se týče třetího nedostatku, polemizoval v tomto písemném doplnění s výzvou, kterou označil za nedostatečnou ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu a odmítl jí vyhovět. Navrhovatelovo podání ze dne 24. 8. 2018 je tedy třeba pokládat ve smyslu rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I a navazující judikatury za „*podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraňovány*“. Nešlo o pouhou polemiku s výtkami stěžovatele, nýbrž o faktický pokus o odstranění dvou vytýkaných nedostatků a kritiku, že třetí nedostatek byl vytknut nedostatečně.

[30] Jak bylo podrobně rozebráno shora, za této situace začala běžet 24. 8. 2018 magistrátu nová lhůta 15 dnů pro posouzení doplněného návrhu, pokud jde o navrhovatelem odstraněné vytýkané vady. Magistrát v rámci

běhu této lhůty návrh posoudil 7. 9. 2018, a to tak, že považuje za odstraněnou první a druhou vytkanou vadu, ale trvá na tom, že nebyla odstraněna třetí vada týkající se nedostatku podpisů. Teprve tímto okamžikem byl proces posuzování návrhu ze strany magistrátu ukončen a stěžovateli vznikla povinnost, pokud byl návrh objektivně bezvadný (tedy bez ohledu na názor magistrátu), aby rada města předložila návrh na vyhlášení referenda zastupitelstvu stěžovatele. Jednáním zastupitelstva, na kterém měl být návrh projednán, tak zjevně nemohlo být jednání konané 6. 9. 2018 a lhůta pro podání návrhu soudu na vyhlášení místního referenda tedy nemohla ještě vůbec začít běžet, protože se nekonalo žádné jednání zastupitelstva, na kterém by měl být návrh na konání místního referenda projednán a které musí rozhodnutí soudu nezbytně předcházet. Návrh navrhovatele podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. na vyhlášení místního referenda soudem tak byl předčasný.

[31] Rozsudek ve věci referenda v Ústí nad Labem nelze interpretovat tak, jak to učinil krajský soud, tedy že je podstatné jen to, jestli návrh na konání referenda byl objektivně bezvadný v době konání zastupitelstva. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, tak jak citoval krajský soud: „*A pokud krajský soud dospěje k závěru, že návrh na konání místního referenda byl v době, kdy se konalo nebo mělo konat jednání zastupitelstva, na němž mohl být takový návrh projednán, resp. na němž mohlo být místní referendum vyhlášeno, bezvadný, lze podmínku § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu považovat za splněnou navzdory tomu, že orgány obce byly v době konání zastupitelstva subjektivně přesvědčeny o tom, že návrh bezvadný nebyl, a nebylo jej proto možno zastupitelstvu předložit a projednat.*“ I z této citované věty totiž vyplývá, že není podstatná jen otázka bezvadnosti návrhu v době jednání zastupitelstva, ale také to, že se jedná právě o to jednání zastupitelstva, na němž mohl být návrh projednán. Jde tedy o to jednání zastupitelstva, které následuje poté, kdy byl proces posuzování bezvadnosti návrhu ukončen. Jinak by se totiž za takové jednání zastupitelstva muselo považovat například i takové, které by se konalo první den po podání objektivně bezvadného návrhu na konání referenda, aniž by měl obecní úřad jakoukoliv faktickou možnost bezvadnost návrhu vůbec posoudit.

[32] Krajský soud se tedy dopustil vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť meritorně posuzoval předčasný návrh, což je vada, k níž podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlédne Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. i nad rámec kasační stížnosti. Za této situace je Nejvyšší správní soud povinen rozsudek krajského soudu zrušit a namísto něj učinit, co měl učinit on, tedy odmítnout návrh jako předčasný. S ohledem na to se nemůže Nejvyšší správní soud jakkoliv vyjadřovat k tomu, zda byl postup magistrátu, pokud jde o posuzování bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, v souladu se zákonem, ani k tomu, zda byly splněny podmínky pro vyhlášení referenda, neboť se k nim neměl vyjadřovat ani krajský soud.

[33] Jak již Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci referenda v Liberci I, nebylo naopak namístě odmítat samotnou kasační stížnost z důvodu, že místní referendum v mezidobí proběhlo, byť nebylo platné pro nedostatek hlasujících. Ve výše citovaném usnesení čj. Ars 7/2014-126 Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost, jíž se domáhal ochrany přípravný výbor, jehož práva byla mezitím naplněna tím, že místní referendum proběhlo. Nyní naopak kasační stížnost podal odpůrce, tedy ten subjekt, který tvrdí, že právě vyhlášením místního referenda ze strany krajského soudu došlo k zásahu do jeho práv, konkrétně práva na samosprávu, jehož vykonavatelem je i zastupitelstvo, nejen občané hlasující v místním referendu. Proběhnutí místního referenda tedy nevedlo ke zhojení zásahu do práv stěžovatele, nýbrž naopak k potvrzení a naplnění tohoto zásahu, který byl založen tím, že krajský soud rozhodl o jeho vyhlášení dříve, než se této možnosti dostalo zastupitelstvu stěžovatele. V této situaci nelze po stěžovatelích ani spravedlivě požadovat, aby byli nuceni podávat žádost o odkladný účinek, pokud se chtějí domoci meritorního přezkumu rozhodnutí krajského soudu. V této věci zbývalo od vyhlášení referenda krajským soudem do jeho konání pouhých 21 dní. Stěžovatel tak musel začít okamžitě činit kroky směřující k uspořádání referenda, protože i kdyby postupoval velmi rychle a stejně tak Nejvyšší správní soud by rozhodl rychle o případném odkladném účinku, stejně by mohlo být rozhodnuto těžko dříve než přibližně týden před konáním referenda. To by však bylo již v době, kdy by stejně už musela být většina nákladů vynaložena. Navíc si lze v této situaci představit jako málo pravděpodobné, že by Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek přiznal. Stěžovateli by totiž v danou chvíli již jen těžko hrozila nepoměrně větší újma než navrhovateli, který má zájem na konání referenda souběžně s termínem voleb. Stěžovatelova práva jsou i po proběhlém referendu stále ve hře, neboť v případě platného referenda by jednak přicházel v úvahu návrh na vyslovení jeho neplatnosti, ale i pokud jde o neplatné referendum, mohla být nezákonným rozhodnutím krajského soudu způsobena škoda.

Nejvyšší správní soud tedy nemůže stěžovateli soudní ochranu odepřít, neboť by postupoval v rozporu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod.

Odlišné stanovisko soudce Tomáše Langáška

podle § 55a s. ř. s. k rozsudku čj. Ars 6/2018-28 ze dne 23. 4. 2019, k němuž se připojuje soudce Miloslav Výborný

[1] Z důvodů, které jsem vyjádřil v odlišném stanovisku k rozsudku ve věci referenda v Liberci I, jsem nemohl hlasovat ani pro dnešní rozsudek ve věci referenda v Liberci II. Tehdy i nyní většina volebního senátu zrušila napadená usnesení krajského soudu a odmítla návrhy přípravného výboru jako předčasné. Předčasnost návrhů založila na konstrukci převzaté z rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I, jenž byl nálezem Ústavního soudu označen za neústavní. Mé výhrady k resuscitaci právního názoru vyplývajícího z neústavního rozsudku Nejvyššího správního soudu trvají a pro úsporu času a místa odkazují na zmíněný dissent. Většina v nynějším rozsudku dokonce připouští, co dříve nepřiznala, že únorový rozsudek Liberec I šel dále a dovedil nově ztrátu práva přípravného výboru obrátit se na soud souběžně s (částečným) odstraňováním vad návrhu na konání místního referenda (viz konec odstavce [25] odůvodnění), čímž jen potvrdila, že vědomě založila rozpor v judikatuře popsany v onom odlišném stanovisku.

[2] Jakkoli se dnešní rozsudek snaží navodit dojem, že k závěru o předčasnosti návrhu na vyhlášení místního referenda soudem lze dospět nezávisle na únorovém rozsudku volebního senátu ve věci Liberec I, opak je pravdou. Krajský soud své rozhodnutí vyhlásit referendum opřel jenom a pouze jenom o své pravomocné usnesení, v němž o několik dní dříve dospěl k závěru, že návrh přípravného výboru na konání místního referenda neměl nedostatky již k 28. 8. 2018, a tedy že o místním referendu mohlo a mělo hlasovat zastupitelstvo Liberce na svém zasedání 6. 9. 2018. Sám v tomto řízení bezvadnost návrhu na konání místního referenda neposuzoval, neboť k tomu neměl splněny procesní podmínky. Je tedy obecně pravda, že bezvadnost návrhu si musí krajský soud v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda posoudit jako prejudiciální otázku (odstavec [22] odůvodnění), avšak jen v případě, že bezvadnost návrhu nebyla dříve závazně vyřešena soudem, což v tomto případě nepochybně byla. Pokud tedy Nejvyšší správní soud v únoru 2019 rozsudkem Liberec I zrušil pravomocné usnesení krajského soudu o této otázce, nemůže krajskému soudu nyní vytýkat, že si v září 2018 takovou prejudiciální otázku nepoložil (a tedy že se dopustil vady řízení spočívající v posuzování předčasného návrhu), natož aby ji zodpověděl na základě změny názoru volebního senátu, již tehdy krajský soud prostě předvídat nemohl.

[3] Nešlo o žádné retrospektivní nalézání práva. Volební senát svým únorovým rozsudkem Liberec I zpětně odstranil skutkový předpoklad, na němž spočívalo nyní posuzované usnesení krajského soudu o vyhlášení místního referenda, tedy závěr o bezvadnosti návrhu na jeho konání, založený nastoupením nevyvratitelné právní domněnky a deklarovaný pravomocným soudním rozhodnutím. Nejenže volební senát cestuje v čase do minulosti, ale minulost zpětně mění, což jak víme z populárního seriálu *Návštěvníci*, poučené lidstvo světovým zákonem zakáže až po neblahých zkušenostech ve 24. století.

[4] Shrnu to a podtrženo, krajský soud rozhodl zcela správně podle skutkového a právního stavu ke dni svého usnesení a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost (magistrátu) statutárního města Liberec tedy měla být zamítnuta, když už nebyla odmítnuta pro mootness, kterou si ostatně stěžovatel přivodil sám, nestřeživ si dostatečně svá práva tím, že neučinil návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ještě před uskutečněním místního referenda.

Volby do Evropského parlamentu: hlasování ze zahraničí

k čl. 39 odst. 1 a 2 Listiny základních práv Evropské unie

k čl. 10 odst. 1, 2 a 3 a k čl. 14 odst. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii

k čl. 20 odst. 2 písm. b), k čl. 22 odst. 2 a k čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie

k § 2, k § 3 a k § 30 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 320/2009 Sb., č. 114/2016 Sb. a č. 90/2017 Sb.

k čl. 1 odst. 1, 2 a 3, čl. 2 a čl. 8 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom, ve znění rozhodnutí Rady (ES, Euratom) 2002/772

k čl. 4a a k čl. 9a Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom, ve znění rozhodnutí Rady (ES, Euratom) 2002/772

Z ústavního pořádku, mezinárodního ani unijního práva nelze dovodit povinnost státu zajistit občanům České republiky možnost hlasování ve volbách do Evropského parlamentu ze zahraničí. Stávající právní úprava obsažená v § 2, 3 a 30 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, proto není v rozporu s ústavním pořádkem ani s žádnými mezinárodními závazky České republiky.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2019, čj. Vol 18/2019-13)

Prejudikatura: rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, *CILFIT* (C-283/81), rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. února 1999, *Matthews proti Spojenému království* (stížnost č. 24833/94), rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. června 2004, *Aziz proti Kypru* (stížnost č. 69949/01), ze dne 8. července 2010, *Sitaropoulos a další proti Řecku* (stížnost č. 42202/07), rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. března 2012, *Sitaropoulos a Giakoumopoulos proti Řecku* (stížnost č. 42202/07)

Věc: Jan P., za účasti: 1) Státní volební komise, 2) Ing. Jan Zahradil, 3) Ing. Evžen Tošenovský, 4) Ing. Veronika Vrecionová, 5) RNDr. Alexandr Vondra, 6) Ing. Kateřina Konečná, 7) JUDr. Jiří Pospíšil, 8) JUDr. Stanislav Polčák, 9) RNDr. Luděk Niedermayer, 10) Bc. Marcel Kolaja, 11) Bc. Markéta Gregorová, 12) Mgr. Mikuláš Peksa, 13) MUDr. Ivan David, CSc., 14) Ing. Hynek Blaško, 15) Dita Charanzová, 16) Martina Dlabajová, 17) Ing. Martin Hlaváček, 18) Ing. Radka Maxová, 19) Ing. Ondřej Knotek, 20) Ing. Ondřej Kovařík, 21) Mgr. Tomáš Zdechovský, a 22) Ing. Michaela Šojdrová, v řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidátů – účastníků 2) až 22) ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 24. a 25. května 2019.

Dne 7. června 2019 Nejvyšší správní soud obdržel návrh (volební stížnost), prostřednictvím něhož se navrhovatel domáhal vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů ve volbách do Evropského parlamentu konaných ve dnech 24. a 25. května 2019. Namítal porušení zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“), a čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) způsobem, který „mohl ovlivnit výsledek těchto voleb“.

Odkazovaná ustanovení Listiny stanoví princip rovnosti, podle něhož má každý volič jeden hlas a váha všech hlasů je stejná. Navrhovatel se domníval, že vzhledem ke konstrukci § 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu není tento ústavní požadavek dodržen ve vztahu k českým státním občanům, kteří se nacházejí v období konání voleb mimo území České republiky. Navrhovatel odkázal pro srovnání na skutečnost, že § 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu neodpovídá svou konstrukcí § 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), ani § 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky (dále jen „zákon o volbě prezidenta“),

čímž neodůvodněně zabraňuje českým státním občanům pobývajícím dočasně nebo dlouhodobě v zahraničí ve výkonu jejich ústavně zaručeného práva volit.

Navrhovatel se v době konání voleb z důvodu výkonu pracovní sítě u Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) nacházel v Bruselu, tj. v Belgii, což dokládá potvrzením Evropské komise o přijetí na tuto stáž. Velvyslanectví České republiky, které sídlí v Bruselu, tvoří zvláštní stálý volební okrsek jak ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, tak ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o volbě prezidenta. V případě voleb do Evropského parlamentu však bylo navrhovateli absurdně zabráněno ve výkonu jeho volebního práva, ačkoliv u ostatních typů voleb je zvláštní stálý volební okrsek v daném místě veden. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na čl. 1, 2 a 8 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976, ve znění rozhodnutí Rady (ES, Euratom) 2002/772 ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 (dále jen „Akt o volbě členů“), z nichž dovodil, že vyloučením zvláštních stálých volebních okrsků z voleb do Evropského parlamentu došlo v rozporu s Aktem o volbě členů k zásahu do zásad poměrného zastoupení.

Dále podotkl, že podle dat Českého statistického úřadu během posledních voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 20. a 21. října 2017 bylo mimo území České republiky na zastupitelských úřadech odevzdáno 10 494 platných hlasů a u volby prezidenta republiky konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 ve 2. kole celkem 17 471 platných hlasů. Tento počet by u teoretického příkladu stejného počtu hlasů u voleb do Evropského parlamentu představoval více než 0,73 % platných hlasů, které by hned u několika stran a hnutí mohly rozhodnout o jiném počtu získaných mandátů nebo nároku na příspěvek na úhradu volebních nákladů. Uvedené srovnání tedy vypovídá o značném počtu českých občanů, kterým bylo stejně jako navrhovateli neopodstatněně zabráněno ve výkonu jejich ústavně zaručeného práva volit, což v konečném důsledku téměř jistě ovlivnilo výsledek proběhnuvších voleb do Evropského parlamentu.

Navrhovatel považoval způsob provedení napadených voleb za rozporný s čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, které zaručují ústavní princip rovnosti volebního práva, přičemž v případě voleb do Evropského parlamentu bylo právo podílet se na správě veřejných věcí volbou svých zástupců navrhovateli a stejně tak dalším několika tisícům českých občanů v zahraničí znemožněno. V tomto smyslu se tedy jednalo i o porušení § 2 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu. S ohledem na význam voleb v demokratické společnosti je navrhovatel přesvědčen, že se jedná o závažné porušení, které mělo vliv na omezení rovnosti volebního práva a na konečný výsledek voleb, a odůvodněně proto vyvolává pochybnost o tom, zda volby a jejich výsledky byly projevem skutečné vůle všech voličů. Navrhovatel současně požádal o předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Vzhledem k přesahu do unijního práva navrhovatel rovněž požádal o předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie k rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Nejvyšší správní soud postoupil návrh k vyjádření Státní volební komisi. Ta poukázala na právní úpravu voleb do Evropského parlamentu. Akt o volbě členů v platném znění neupravuje hlasování občanů EU v zahraničí, zákon o volbách do Evropského parlamentu je tak plně v souladu s unijní úpravou.

K námitce rozporu právní úpravy se zásadou poměrného zastoupení Státní volební komise uvedla, že účelem této zásady je, aby byl členskými státy zvolen poměrný volební systém (v souladu s čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii), tj. systém, kde se ve volebním obvodu, který musí být vícemandátový, dělí mandáty (přibližně) v poměru odpovídajícím poměru hlasů odevzdaných jednotlivým kandidátním listinám. Tento požadavek zákon o volbách do Evropského parlamentu reflektuje v § 47 a 48. Zakotvení způsobu provedení aktivního volebního práva nemá podle názoru Státní volební komise na tuto zásadu vliv.

Českou ústavní rovinu představuje čl. 21 Listiny, který mj. uvádí, že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon. V tomto případě zákon o volbách do Evropského parlamentu, u kterého se zákonodárce rozhodl nezakotvovat hlasování na zastupitelských úřadech. Komparace s úpravou voleb do Poslanecké sněmovny a volby prezidenta není podle Státní volební komise namístě, neboť volby do Evropského parlamentu jsou specifické v tom, že je volen zákonodárný orgán Evropské unie a hlasování probíhá ve všech členských státech. Volič může tudíž hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu z jakéhokoliv členského státu (za splnění určitých zákonných podmínek nastavených v jednotlivých členských zemích).

Zvolenou úpravou přitom není dotčeno ani volební právo voličů, kteří jsou v zahraničí zapsáni u zastupitelského úřadu. Volič může požádat zastupitelský úřad o voličský průkaz, na základě kterého může hlasovat v jakémkoliv volebním okrsku na území České republiky. Neobstojí ani navrhovatelova námitka komparace s jinými druhy voleb. Ve volbách do Senátu je zvolena totožná úprava jako ve volbách do Evropského parlamentu. Rovněž ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí není hlasování v zahraničí umožněno a právní úprava neumožňuje voličům zapsaným ve zvláštních seznamech na zastupitelských úřadech ani hlasovat na území České republiky na základě voličského průkazu. Státní volební komise závěrem poukazuje rovněž na skutečnost, že hlasování v zahraničí na svých zastupitelských úřadech neumožňují ve volbách do Evropského parlamentu i další státy (Slovensko, Irsko, Malta).

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Podle § 57 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu se podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu, kterým je soudní řád správní, *každý volič zapsaný do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu nebo do výpisu z něj a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejichž kandidátní listina byla pro volby do Evropského parlamentu na území České republiky zaregistrována (dále jen "navrhovatel")*. Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Podle § 57 odst. 2 zákona o volbách do Evropského parlamentu může návrh na neplatnost volby kandidáta podat navrhovatel, *má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby tohoto kandidáta*.

[11] Nejvyšší správní soud konstatuje, že návrh je podán osobou oprávněnou a obsahuje všechny zákonné náležitosti, návrh je tedy přípustný a projednatelný.

[12] Soud dále posuzoval důvodnost návrhu a zkoumal otázku, zda v projednávané věci byla porušena ustanovení zákona o volbách do Evropského parlamentu nebo jiných předpisů, které se vážou k volebnímu procesu, způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby v záhlaví uvedených kandidátů.

[13] Návrh není důvodný.

Unijní právní úprava

[14] Podle čl. 39 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) má každý občan Unie *právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu*. Podle čl. 39 odst. 2 Listiny EU jsou členové Evropského parlamentu *voleni v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním*.

[15] Podle čl. 10 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (SEU) je fungování Unie *založeno na zastupitelské demokracii*. Podle čl. 10 odst. 2 SEU jsou občané na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Podle čl. 10 odst. 3 SEU má každý občan *právo podílet se na demokratickém životě Unie*.

[16] Podle čl. 14 odst. 2 SEU se Evropský parlament skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. *Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst*. Podle čl. 14 odst. 3 SEU jsou členové Evropského parlamentu *voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním*.

[17] Podle čl. 20 odst. 2 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) mají občané Unie *právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu*. Aniž jsou dotčeny čl. 223 odst. 1 SFEU (který stanoví postup pro přijetí ustanovení nezbytných pro volbu členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách konaných jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem členským státům) a pravidla přijatá k jeho provedení, má podle čl. 22 odst. 2 SFEU *každý občan Unie mající bydliště v členském*

státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

[18] Základní ustanovení pro provedení voleb do Evropského parlamentu obsahuje Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 (Úř. věst. L 278, 8. 10. 1976, s. 5) a dále novelizován rozhodnutím Rady (ES, Euratom) 2002/772 ze dne 25. června 2002 a ze dne 23. září 2002 (Úř. věst. L 283, 21. 10. 2002, Zvl. vyd. 1/4, s. 137).

[19] Podle čl. 1 odst. 1 Aktu o volbě členů jsou v každém členském státě členové Evropského parlamentu *voleni podle zásad poměrného zastoupení na základě kandidátních listin nebo jednotlivých převoditelných hlasů*. Podle odst. 2 tohoto ustanovení mohou členské státy umožnit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy postupem, který stanoví. Podle odst. 3 tohoto ustanovení volby probíhají *všeobecným a přímým hlasováním a musí být svobodné a tajné*.

[20] Podle čl. 2 Aktu o volbě členů mohou členské státy podle své konkrétní vnitrostátní situace *zřizovat pro volby do Evropského parlamentu volební obvody nebo jiným způsobem dále členit své volební oblasti, aniž tím je celkově dotčen poměrný charakter volebního systému*. Článek 8 Aktu o volbě členů pak upravuje vztah k vnitrostátnímu právu takto: *S vyhradou ustanovení tohoto aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy. Těmito vnitrostátními předpisy, jež mohou případně, pokud je to vhodné, zohledňovat zvláštnosti v členských státech, nesmí být celkově dotčen poměrný charakter volebního systému*.

[21] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že rozhodnutím Rady (EU, Euratom) 2018/994 ze dne 13. července 2018, kterým se mění Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. září 1976 (Úř. věst. L 178, 16. 7. 2018, s. 1), byla některá ustanovení Aktu o volbě členů změněna. Rozhodnutí však dosud nevstoupilo v platnost v souladu s čl. 2 tohoto rozhodnutí. Ve shora citovaných ustanoveních Aktu o volbě členů se tímto rozhodnutím nic zásadního nemění. Je ovšem vhodné poukázat na nově vložený čl. 4a Aktu o volbě členů, podle něhož [č]lenské státy mohou ve volbách do Evropského parlamentu poskytnout možnost hlasování s předstihem, korespondenčního hlasování a elektronického a internetového hlasování. Pokud tak učiní, přijmou opatření, která jsou dostatečná zejména k zajištění spolehlivosti výsledku, tajnosti hlasování a ochrany osobních údajů v souladu s použitelným právem Unie. Do Aktu o volbě členů je shora uvedeným rozhodnutím rovněž nově vložen čl. 9a, podle něhož [č]lenské státy mohou v souladu se svými vnitrostátními volebními postupy přijmout nezbytná opatření, která těm jejich občanům, jež pobývají ve třetích zemích, umožní hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu.

[22] Konečně směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. L 329, 30. 12. 1993, Zvl. vyd. 20/1, s. 7), ve svém čl. 1 odst. 1 stanoví pravidla, podle kterých občané Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou ve volbách do Evropského parlamentu vykonávat právo volit a být volen. Podle čl. 1 odst. 2 se tato směrnice *nedotýká předpisů jednotlivých členských států upravujících právo volit a být volen jeho státních příslušníků, kteří mají bydliště mimo jeho volební obvod*.

Česká právní úprava

[23] Podle čl. 21 odst. 1 Listiny [o]bčané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Podle čl. 21 odst. 3 Listiny [v]olební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

[24] Podle § 2 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu se tyto volby *konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení*. Podle odst. 3 tohoto ustanovení [p]ro volby do Evropského parlamentu tvoří území České republiky jeden volební obvod. Podle odst. 4

tohoto ustanovení [h]lasování do Evropského parlamentu probíhá na území České republiky ve stálých volebních okrscích vytvořených podle zvláštního právního předpisu.

[25] Podle § 3 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu se tyto volby konají v posledním roce funkčního období Evropského parlamentu. Podle odst. 2 téhož ustanovení [v]olby do Evropského parlamentu konané na území České republiky vyhraňuje prezident republiky, a to na základě rozhodnutí Rady Evropské unie nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Podle § 3 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu se tyto volby na území České republiky konají ve 2 dnech, jimiž jsou pátek a sobota. V první den voleb začíná hlasování ve 14.00 hodin a končí ve 22.00 hodin. Ve druhý den voleb začíná hlasování v 8.00 hodin a končí ve 14.00 hodin. Dnem voleb se podle tohoto zákona rozumí první den voleb, nestanoví-li tento zákon jinak.

[26] Podle § 30 odst. 1 zákona o volbách do Evropského parlamentu zastupitelský úřad vydává voliči, který je státním občanem České republiky, má bydliště v jeho územním obvodu a je zapsán ve zvláštním seznamu voličů vedeném tímto zastupitelským úřadem, voličský průkaz. Podle § 30 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu voličský průkaz opravňuje voliče ve dnech voleb do Evropského parlamentu k hlasování v jakémkoliv volebním okrsku na území České republiky.

K žádosti o podání předběžné otázky

[27] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda je předmětem řízení otázka výkladu unijního práva ve smyslu čl. 267 SFEU, která by zakládala povinnost soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se o takovou otázku v projednávané věci nejedná.

[28] Ze shora citované unijní právní úpravy vyplývá, že právo Evropské unie nestanoví právo volit ve volbách do Evropského parlamentu na zastupitelském úřadě členského státu v zahraničí. Unijní právo především garantuje právo občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, volit a být voleni v tomto členském státě. To však není případ navrhovatele, který má podle všeho bydliště na území České republiky a pouze v době voleb do Evropského parlamentu dočasně pobýval v Bruselu.

[29] Z čl. 8 Aktu o volbě členů, který upravuje vztah k vnitrostátnímu právu, pak jednoznačně vyplývá, že s výhradou ustanovení tohoto Aktu se volební postup v každém členském státě řídí vnitrostátními předpisy, které případně mohou, pokud je to vhodné, zohledňovat zvláštnosti v členských státech. Všechny členské státy podle čl. 8 Aktu o volbě členů musí uplatňovat systém založený na poměrném zastoupení a vnitrostátními předpisy celkově nesmí být tento poměrný charakter volebního systému dotčen. Plně v souladu s Aktem o volbě členů však členské státy mohou upravit některé aspekty způsobu provedení voleb, jakož i aktivního a pasivního volebního práva, zcela odlišně. A volby do Evropského parlamentu skutečně jsou v tomto ohledu značně mnohotvárné (viz body [30] až [37] níže; v podrobnostech srov. rovněž analýzu Bux, Udo: *Evropský parlament: volební postupy, z října 2018*, dostupnou na webových stránkách Evropského parlamentu http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/cs/FTU_1.3.4.pdf), ze které Nejvyšší správní soud při srovnání jednotlivých vnitrostátních úprav vycházel.

[30] Určité odlišnosti lze nalézt již v termínech konání voleb. Ačkoliv se volby do Evropského parlamentu obecně konají ve stejném období, které začíná ve čtvrtek ráno a končí nejbližší nedělí, v rámci tohoto období si přesný den a dobu trvání voleb stanoví každý členský stát sám. V České republice jsou tak volby dvoudenní (§ 3 odst. 3 zákona o volbách do Evropského parlamentu), v jiných členských státech však mohou trvat například jen jeden den.

[31] Členské státy odlišně upravují hranici pro přidělení mandátů. Některé členské státy žádnou uzavírací klauzuli nemají, ostatní se pak liší v nastavení prahové hodnoty. Uzavírací klauzuli v současné době uplatňují tyto členské státy: Francie (v závislosti na volebním obvodu), Litva, Polsko, Slovensko, Česká republika, Rumunsko, Chorvatsko, Lotyšsko a Maďarsko (5 %); Rakousko, Itálie a Švédsko (4 %); Řecko (3 %) a Kypr (1,8 %).

[32] Rozdíly lze nalézt rovněž v počtech volebních obvodů. Při volbách do Evropského parlamentu představuje většina členských států (stejně jako Česká republika) jeden volební obvod. V pěti členských státech (Belgie, Francie, Irsko, Itálie a Spojené království) však bylo státní území dále rozděleno na několik regionálních volebních obvodů.

[33] Ve většině členských států mohou voliči změnit pořadí jmen na kandidátních listinách pomocí preferenčních hlasů. Nicméně v devíti členských státech (Německo, Španělsko, Francie, Řecko, Portugalsko, Spojené království, Estonsko, Maďarsko a Rumunsko) jsou kandidátní listiny zcela vázány (bez preferenčních hlasů). V Lucembursku mohou voliči dokonce volit kandidáty z různých kandidátních listin a ve Švédsku mohou přidávat jména na kandidátní listinu nebo je z ní vyškrtávat. Na Maltě, v Irsku a Severním Irsku voliči seřadí kandidáty podle preferencí (jednotlivé převoditelné hlasy).

[34] Odlišně jsou v členských státech upraveny podmínky pro realizaci aktivního a pasivního volebního práva. Pokud jde o právo být volen (pasivní volební právo), společný je všem členským státům požadavek, aby měl kandidát občanství některého členského státu, a dále požadavek, podle něhož nikdo nesmí být volen v týchž volbách ve více než jednom členském státě. Další podmínky se však v jednotlivých zemích opět značně liší. Ve většině členských států je minimální věk pro právo být volen stanoven na 18 let, což neplatí pro Belgie, Bulharsko, Českou republiku, Estonsko, Irsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Polsko a Slovensko (21 let), Rumunsko (23 let), Itálii a Řecko (25 let). V některých členských státech (Česká republika, Dánsko, Německo, Nizozemsko, Řecko a Švédsko) mohou kandidatury předkládat pouze politické strany a politické organizace. Ve všech ostatních členských státech může být kandidatura předložena tehdy, je-li podpořena požadovaným počtem podpisů nebo voličů, a v některých případech je požadována i kauce.

[35] Pokud jde o právo volit (aktivní volební právo), věková hranice pro účast ve volbách je ve všech členských státech stanovena na 18 let s výjimkou Rakouska, kde je tato hranice 16 let, a Řecka, kde je věková hranice 17 let. Účast ve volbách je povinná ve čtyřech členských státech (Belgie, Lucembursko, Kypr a Řecko). Povinnost volit se vztahuje na státní příslušníky daného státu a také na registrované občany EU, kteří jsou příslušníky jiného členského státu.

[36] Jak bylo již uvedeno, občané Unie, kteří bydlí v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mají právo volit ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (čl. 39 Listiny EU a čl. 22 odst. 2 SFEU). Chápání pojmu „bydliště“ se však opět v jednotlivých členských státech liší. Některé země vyžadují, aby voliči měli na volebním území trvalé bydliště či místo obvyklého pobytu (Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Polsko, Rumunsko a Slovinsko), aby tam obvykle pobývali (Dánsko, Irsko, Kypr, Lucembursko, Řecko, Slovensko, Spojené království a Švédsko) nebo byli zapsáni v evidenci obyvatel (Belgie, Česká republika). Aby byli způsobilí hlasovat v Lucembursku, na Kypru a v České republice, musí občané EU splnit i podmínku minimální doby pobytu.

[37] Jak poukázala ve svém vyjádření Státní volební komise, hlasování v zahraničí na svých zastupitelských úřadech neumožňují ve volbách do Evropského parlamentu kromě České republiky i další státy (Slovensko, Irsko, Malta). Je pravda, že s výjimkou těchto čtyř států téměř všechny členské státy umožňují volit v evropských volbách ze zahraničí. Avšak i tady lze nalézt určité rozdíly. V Belgii, Bulharsku a Řecku mohou volit pouze ti státní příslušníci nepobývající ve své zemi původu, kteří žijí v jiném členském státě, zatímco Dánsko a Itálie přiznávají i svým státním příslušníkům žijícím v zahraničí právo volit jen v případě určité skupiny občanů (diplomaté a vojenský personál). Německo přiznává právo volit ve volbách do Evropského parlamentu občanům, kteří žili v jiném členském státě EU nejméně tři měsíce, za předpokladu, že jsou zapsáni v německém seznamu voličů. Na Maltě, v Irsku a na Slovensku je – jak již bylo shora předesláno – právo volit omezeno na občany EU s bydlištěm na území těchto států.

[38] Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že ve způsobu provedení voleb a podmínek pro realizaci aktivního a pasivního volebního práva jsou mezi členskými státy značné odlišnosti. Sám Akt o volbě členů je přitom výslovně připouští (čl. 8 Aktu o volbě členů). Z jeho obsahu ani z dalších společných unijních pravidel pro volby do Evropského parlamentu přitom nelze dovodit povinnost členských států umožnit svým státním příslušníkům (případně i jiným státním příslušníkům, kteří jsou občany EU a kteří mají v tomto jiném členském státě bydliště) volit ve volbách do Evropského parlamentu na zastupitelském úřadě tohoto členského státu v zahraničí.

[39] Lze jistě poukázat na nové články 4a a 9a Aktu o volbě členů, které sice dosud nenabýly platnosti, nicméně nepochybně jsou odrazem určité preference a důrazu na možnost poskytnout v budoucnu občanům EU též hlasování s předstihem, korespondenční hlasování nebo elektronické a internetové hlasování (čl. 4a Aktu o volbě

členů); jakož i na možnost zajistit hlasování ve volbách do Evropského parlamentu též občanům, kteří pobývají ve třetích zemích, tedy nikoliv v jiných členských státech EU (čl. 9a Aktu o volbě členů). I tato v budoucnu platná ustanovení však stanoví pouze možnost členských států postupovat shora popsáním způsobem. Konkrétní způsob provedení voleb jim není stanoven jako povinnost.

[40] Pokud jde o námitku týkající se porušení principu poměrného (proporčního) volebního systému, které pro volby do Evropského parlamentu stanoví primární právo EU, Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem Státní volební komise. Poměrný charakter volebního systému spočívá v tom, že se mandáty na úrovni volebního obvodu rozdělují poměrně, tj. strany získávají počet poslaneckých mandátů v poměru, který se blíží poměru počtů hlasů získaných od voličů. Navrhovatelem namítaná právní úprava se však týká způsobu účasti ve volbách, tj. podmínek pro výkon aktivního volebního práva. V samotné nemožnosti hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí nelze spatřovat porušení principu poměrného volebního systému.

[41] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal důvod položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, neboť v projednávané věci nevystala otázka výkladu Smluv či platnosti a výkladu aktů přijatých Uníí, která by zakládala ve smyslu čl. 267 SFEU povinnost soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci CILFIT (rozsudek ze dne 6. října 1982, C-283/81, EU:C:1982:335) tato povinnost soudu poslední instance nevzniká, shledá-li, že unijní právo „je tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost“ (tzv. doktrína *acte clair*). Právě o takový případ zcela jasně unijní právní úpravy se v projednávané věci jedná, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodech [28], [29] a [38] výše.

K žádosti o předložení věci Ústavnímu soudu

[42] Soud se dále zabýval otázkou namítaného rozporu s čl. 21 Listiny, podle jehož odst. 1 občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Podle čl. 21 odst. 3 Listiny je volební právo všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Toto ustanovení však současně stanoví, že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon, který tak činí mj. v ustanoveních citovaných v bodech [24] až [26] výše.

[43] Nejvyšší správní soud neshledal důvod k předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť dospěl k závěru, že namítaná právní úprava v zákoně o volbách do Evropského parlamentu není v rozporu s ústavním pořádkem.

[44] Navrhovatel poukazuje na skutečnost, že ve volbách do Evropského parlamentu, na rozdíl od voleb do Poslanecké sněmovny nebo volby prezidenta, nelze volit v tzv. zvláštních stálých volebních okrscích na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí. Tato právní úprava však není výjimkou ani v rámci vnitrostátních voleb. Ve volbách do Senátu je zvolena totožná úprava jako ve volbách do Evropského parlamentu, tj. volí se ve volebních obvodech na území České republiky (§ 58 zákona o volbách do Parlamentu) s tím, že voličům zapsaným ve zvláštním seznamu vydá k jejich žádosti zastupitelský úřad voličský průkaz, na základě něhož mohou ve dnech voleb do Senátu volit v jakémkoli volebním okrsku spadajícím do volebního obvodu, kde jsou vyhlášeny volby, jde-li o voliče, který nebydlí na území České republiky (§ 6a zákona o volbách do Parlamentu). Rovněž ve volbách do zastupitelstev krajů a obcí není hlasování v zahraničí umožněno a právní úprava neumožňuje voličům zapsaným ve zvláštních seznamech na zastupitelských úřadech ani hlasovat na území České republiky na základě voličského průkazu (§ 3 odst. 2 a § 28 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, a § 3 odst. 3, § 26 a § 26a zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů).

[45] Právo volit je nepochybně jedním z nejdůležitějších politických práv. Hlasování v zahraničí na zastupitelských úřadech, které je možné v parlamentních volbách a při volbě prezidenta, je poměrně nové beneficium, na něž však občanům neplyne nárok z ústavního pořádku, a stejně tak ani z mezinárodního či unijního práva.

Úmluva a judikatura Evropského soudu pro lidská práva

[46] V této souvislosti lze rovněž poukázat na evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950, a související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).

[47] Čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě zní následovně: „*Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmíněk, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru.*“

[48] Evropský soud pro lidská práva v souvislosti s evropskými volbami a aplikací čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě na jedné straně opakovaně konstatoval, že z principu všeobecného volebního práva vyplývá, že státy nesmí vytvářet skupiny voličů, kteří jsou zcela zbaveni volebního práva. Na druhé straně však ESLP takové situace odlišil od případů, v nichž se jedná o určité omezující podmínky volebního práva, které nezasahují do samotné podstaty práva volit.

[49] Například ve věci *Matthews proti Spojenému království* velký senát Evropského soudu pro lidská práva konstatoval, že odepření volebního práva ve volbách do Evropského parlamentu rezidentům Gibraltarů vytvořilo právě takovou skupinu osob, a dodal, že toto odepření volebního práva bylo neospravedlnitelné a porušilo čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. února 1999, stížnost č. 24833/94, odst. 63-65). K podobnému závěru dospěl Evropský soud pro lidská práva i ve věci *Aziz proti Kypru*, kde posuzoval odepření volebního práva tureckým Kypřanům, kteří zůstali na jižní (neokupované) části ostrova. Podle ESLP totiž státy nesmí „*vyloučit některé osoby či skupiny osob z účasti na politickém životě země*“ (rozsudek ESLP ze dne 22. června 2004, stížnost č. 69949/01, odst. 28–30).

[50] Ve věci *Sitaropoulos a další proti Řecku* nejprve „malý“ senát ESLP považoval za takovou skupinu i voliče, kteří jsou zbaveni práva volit pouze *de facto* – v daném případě šlo o řecké občany pobývající v zahraničí, kteří vzhledem k finančním nákladům a jiným okolnostem nemohli volit na území Řecka, jak stanovily řecké zákony. Dotčení stěžovatelé totiž pracovali pro Radu Evropy, žili tudíž ve Štrasburku. V řeckých parlamentních volbách v roce 2007 chtěli hlasovat ve Francii, avšak řecká právní úprava to neumožňovala. „Malý“ senát Evropského soudu pro lidská práva v této situaci shledal porušení čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě. Za rozhodující přitom považoval, že řecká ústava počítala s hlasováním ze zahraničí, nicméně 35 let po jejím přijetí zákonodárce nepřijal potřebné prováděcí zákony, a že většina států Rady Evropy hlasování v zahraničí umožňuje (*Sitaropoulos a další proti Řecku*, rozsudek ESLP ze dne 8. července 2010, stížnost č. 42202/07, odst. 43–47).

[51] Velký senát ESLP, kterému byla shora uvedená věc následně postoupena, však situaci stěžovatelů viděl odlišně a dospěl k závěru, že k porušení čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě nedošlo, neboť toto ustanovení státům neukládá povinnost zavést volební systém umožňující občanům žijícím v zahraničí výkon volebního práva z místa jejich bydliště. Žádný takový závazek podle Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá ani z jiných relevantních mezinárodních smluv. Parlamentní shromáždění a Benátská komise sice státům doporučily přijmout taková opatření, která občanům žijícím v zahraničí umožní výkon volebního práva (například korespondenční hlasování), ani jedno z těchto těles však nedovodilo, že by k tomu státy byly povinny. Hlasování v zahraničí neumožňují všechny státy Rady Evropy a i mezi těmi, které je umožňují, převládá řada odlišností ve způsobu zajištění výkonu volebního práva ze zahraničí. Ostatně ani řecká ústava zákonodárci neukládala přijmout právní úpravu hlasování ze zahraničí, pouze mu to umožňovala. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že není jeho úkolem národním zákonodárci stanovovat, kdy a jak má tuto možnost využít. Dospěl k závěru, že v případě stěžovatelů se sice neuplatní předpoklad, že občané žijící v zahraničí ztrácejí vazby ke státu původu a zájem o dění v něm, jímž se v obdobných případech argumentuje, to však podle názoru velkého senátu ESLP nemůže zpochybnit aktuální řeckou právní úpravu, která nemůže brát v úvahu každou konkrétní situaci, nýbrž musí stanovit obecné pravidlo. Náklady a odloučení od rodiny, jež by stěžovatele postihly v případě cesty do Řecka za účelem hlasování, podle Evropského soudu pro lidská práva tak nezasahují samotnou podstatu jejich volebního práva (*Sitaropoulos a Giakoumopoulos proti Řecku*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. března 2012, stížnost č. 42202/07, odst. 70–80).

Shrnutí

[52] Lze jistě přisvědčit navrhovateli, že v případě české právní úpravy voleb do Evropského parlamentu lze pro hlasování ze zahraničí o kandidátech uvedených na českých kandidátních listinách nepochybně najít řadu pádných důvodů.

[53] Soud přitakává i argumentu navrhovatele, že při obecně nižší volební účasti ve volbách do Evropského parlamentu oproti vnitrostátním volbám se v případě voličů zapsaných ve zvláštních seznamech nejedná o zcela zanedbatelnou skupinu voličů. Rovněž lze do jisté míry odůvodněně stavět na předpokladu, že právě občané, kteří aktivně využívají svobod vnitřního trhu (obzvláště volného pohybu osob) a za tímto účelem pobývají v jiném členském státě, budou mít o účast ve volbách do Evropského parlamentu a možnost hlasovat pro české kandidáty zájem. Nezbytnost návratu na území České republiky za účelem hlasování pro kandidáty na českých kandidátních listinách se přitom nepochybně pojí s vyššími náklady a dalšími obtížemi (souvisejícími s péčí o rodinu, pracovními povinnostmi v jiném členském státě apod.), což těmto voličům výkon jejich práva volit může objektivně znesnadňovat, a ve výsledku je tak od účasti ve volbách do Evropského parlamentu i odradit. V neposlední řadě oproti jiným volbám (do Senátu, zastupitelstev obcí a krajů) v případě voleb do Evropského parlamentu odpadá překážka spočívající v roztržitosti volebních obvodů. Na rozdíl od senátních, krajských či obecních voleb totiž v případě voleb do Evropského parlamentu tvoří Česká republika jeden volební obvod.

[54] Všechny shora popsane skutečnosti však představují okolnosti, které musí vzít v úvahu vnitrostátní zákonodárce při přijímání či následné novelizaci právní úpravy voleb do Evropského parlamentu a poměřit je s faktory, které stojí na pomyslné „opačné *misce vab*“ (např. náklady na konání voleb na zastupitelských úřadech v zahraničí). Za situace, kdy z ústavního pořádku, mezinárodního ani unijního práva nelze dovést povinnost státu zajistit možnost hlasování ve volbách do Evropského parlamentu ze zahraničí (tj. stávající právní úprava obsažená v § 2, 3 a 30 zákona o volbách v Evropském parlamentu není v rozporu s ústavním pořádkem ani s žádnými mezinárodními závazky České republiky), však nepřislouží soudu, aby tuto úvahu a jednoznačně projevenou vůli zákonodárce ohledně způsobu výkonu aktivního volebního práva ve volbách do Evropského parlamentu svojí vlastní úvahou o protiústavnosti judikaturně nahrazoval či měnil. Navrhovateli i dalším občanům ČR, kteří se nacházejí ve stejné situaci jako on, je umožněno ve volbách do Evropského parlamentu hlasovat na území České republiky. Jakkoliv Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že se jedná o určité omezení způsobu výkonu aktivního volebního práva, jehož odstranění by bylo po vzoru úprav v jiných členských státech Unie vhodné, nejde o zásah do samotné podstaty volebního práva v intenzitě protiústavnosti. V obecnosti jeho významu ve vztahu k tělesu, o jehož kreaci volbou se jedná, tedy Evropský parlament, je aktivní volební právo každému, tedy i občanu České republiky, zajištěno. V kterémkoliv členském státu Unie, na jehož území se v den voleb nachází, může volit poslance z kandidátů tohoto státu. Samozřejmě za předpokladu, že se podle předpisů daného státu řádně a včas zaregistruje do seznamu voličů, případně splní další podmínky stanovené vnitrostátní úpravou tohoto členského státu.

Kompetenční spory: věcná příslušnost k přezkumu postupu věznice v exekucním řízení na základě exekucního příkazu

k § 25 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 52/2004 Sb., č. 341/2010 Sb., č. 181/2011 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 276/2013 Sb.

Provádí-li věznice na základě příkazu soudního exekutora výplaty finančních částek ze zvláštního účtu odsouzeného vedeného dle § 25 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, nejde o výkon jejího vrchnostenského oprávnění. Tímto postupem tak nemůže dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv odsouzeného a je vyloučeno, aby se domáhal ochrany ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 12. 2. 2019, čj. Konf/1/2018-6)

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Brně a Okresním soudem v Břeclavi, za účasti žalobce Stanislava P. a žalované Vězeňské služby České republiky – Věznice Břeclav, ve věci vyslovení zákazu nakládání s nezabavitelnou částí důchodu a uložení povinnosti kompenzace finanční újmy.

Žalobci byly na zvláštní účet vedený dle § 25 zákona o výkonu trestu odnětí svobody měsíčně zasílány Českou správou sociálního zabezpečení částky v rozmezí 7 500 Kč až 7 841 Kč. Šlo o části jeho starobního důchodu odpovídající nezabavitelné částce po prováděných exekucích. Na základě exekučního příkazu žalovaná započala s pravidelným odesíláním různých vysokých částek z účtu žalobce na úhradu nařízené exekuce, v důsledku čehož žalobci nezustávala zachována nezabavitelná částka z vypláceného starobního důchodu. Žalobce s tímto postupem nesouhlasil. K jeho opakovaným stížnostem žalovaná svůj postup odůvodňovala tím, že osobě ve výkonu trestu odnětí svobody jsou poskytovány veškeré základní životní potřeby, a nelze ji proto považovat za osobu v hmotné nouzi, které by musela být zachována nezabavitelná část příjmů.

Proti postupu žalované podal žalobce žalobu u Okresního soudu v Břeclavi. Okresní soud podanou žalobu věcně neprojednal. Usnesením ze dne 23. 10. 2017, čj. 9 C 101/2017-20, vyslovil svou věcnou nepříslušnost a rozhodl o postoupení věci Krajskému soudu v Brně. Svůj postup odůvodnil tím, že se žalobce nedomáhal ochrany svých soukromých práv, nýbrž ochrany proti zásahu žalované do svých veřejných subjektivních práv. Dle jeho názoru se ve věci jednalo o žalobu proti nezákonnému zásahu žalované spočívajícímu „v nesprávném postupu dle ustanovení § 25 zákona č. 169/1999 Sb.“ S odkazem na § 104b odst. 2 o. s. ř. tak věc postoupil Krajskému soudu v Brně k jejímu projednání ve správním soudnictví.

Krajský soud v Brně jako soud rozhodující ve správním soudnictví s tímto postupem nesouhlasil a podal dne 8. 1. 2018 u zvláštního senátu návrh na zahájení řízení o záporném kompetenčním sporu. Uvedl, že dle jeho názoru předmětná žaloba není žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, k jejímuž projednání by byly příslušné správní soudy. Žalovaná totiž při nakládání s peněžními prostředky uloženými na disponibilním účtu žalobce není v postavení správního orgánu, který by mohl autoritativně zasahovat do práv žalobce. V posuzovaném případě se nachází v pozici dlužníka žalobce, který v rámci nařízené exekuce postupuje podle exekučního příkazu a toho, co mu v této souvislosti ukládá občanský soudní řád.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí ve věci vyslovení zákazu nakládání s nezabavitelnou částí důchodu a ve věci uložení povinnosti kompenzace finanční újmy je soud v občanském soudním řízení a usnesení Okresního soudu v Břeclavi zrušil.

Z odůvodnění:

(...) [7] Okresní soud v Břeclavi, jako soud rozhodující v občanském soudním řízení, v předcházejícím soudním řízení popřel svou pravomoc věc rozhodnout a rovněž navrhopatel popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla postoupena; zvláštní senát proto shledal, že se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[8] Z toho, co bylo uvedeno, je zřejmé, že věcná podstata sporu mezi žalobcem a žalovanou spočívá v postupu žalované v rámci exekučního řízení. To je proti žalobci (jakožto povinnému) vedeno soudním exekutorem a žalovaná zde vystupuje v pozici dlužníka povinného, kterému je v rámci exekuce vedené na příkázání jiných peněžitých pohledávek uložena povinnost neumožnit nakládání s prostředky nacházejícími se na účtu žalobce (vedeném dle § 25 zákona o výkonu trestu odnětí svobody) a poukazovat je k rukám exekutora k uspokojení pohledávek oprávněného, pro jejichž vymození byla exekuce nařízena. Žalovaná se tedy nachází ve stejné pozici jako jakýkoliv jiný subjekt disponující peněžními prostředky povinného (které nejsou mzdou, respektive jiným příjmem povinného ani pohledávkou z účtu u peněžního ústavu), který je povinen postupovat tak, jak mu to ukládá exekuční příkaz a odpovídající ustanovení občanského soudního řádu (viz zejména § 314a o. s. ř.).

[9] Jakkoli je žalovaná ozbrojeným bezpečnostním sborem a může vystupovat i v pozici správního úřadu (viz § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky), není pochyb o tom,

že při plnění povinností uložených jí (jako dlužníkovi povinného) exekučním příkazem, v žádném z těchto postavení nevystupuje. Zadržování peněžních prostředků z vypláceného starobního důchodu žalobce (respektive jeho nezabavitelné části) a jejich následné poukazování k rukám exekutora není výkonem vrchnostenského oprávnění, ale pouhým plněním zákonné povinnosti, která pro ni vyplývá z exekučního příkazu. Přestože tímto postupem žalované dochází k zásahu do práv žalobce, nemůže jít o zásah do jeho veřejných subjektivních práv (viz § 2 s. ř. s.), nýbrž do práv soukromých, neboť se ze strany žalované nejedná o užití jakéhokoli vrchnostenského oprávnění. Zcela tedy absentují esenciální podmínky pro to, aby ochrana práv žalobce byla poskytována cestou správního soudnictví.

[10] Z uvedených důvodů proto zvláštní senát dospěl k závěru, že o předmětné žalobě nemá rozhodovat soud ve správním soudnictví. Domáhá-li se žalobce ochrany svých práv vyplývajících z poměrů práva soukromého, jsou k této ochraně nepochybně povolány soudy v občanském soudním řízení v souladu s § 7 odst. 1 o. s. ř. Zvláštní senát proto výrokem I. tohoto usnesení vyslovil, že příslušný k vydání rozhodnutí o předmětné žalobě je soud v občanském soudním řízení. (...)