

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3^{2009 / VII. ročník / 31. 3. 2009}

OBSAH

1773.	Řízení před soudem: nezákonný zásah; důvodnost žaloby	189
1774.	Řízení před soudem: věcná působnost rozšířeného senátu	191
1775.	Hospodářská soutěž: zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů Profesní samospráva: pravidla profesní etiky Řízení před soudem: žalovaný správní orgán	195
1776.	Hospodářská soutěž: pojem soutěžitel; zneužití dominantního postavení	202
1777.	Daňové řízení: postavení ručitele	210
1778.	Daň z přidané hodnoty: povinnost krátit odpočet daně u zboží z dovozu	212
1779.	Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; zneužití daňového práva	228
1780.	Ochrana lesa: univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu	235
1781.	Rozpočty: kontrola rozpočtové kázně	241
1782.	Celní právo: vyrovnávací clo Celní řízení: odmítnutí důkazů předložených deklarantem	245
1783.	Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí ve věci národní správy	247
1784.	Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů k rozhodnutí o ochraně před zásahem do pokojného stavu	256
1785.	Doprava: povolení mezinárodní autobusové linky Správní řízení: účastenství v řízení	259
1786.	Územní řízení: stanovisko dotčeného orgánu státní správy	267
1787.	Stavební řízení: námitky; účastenství v řízení	275
1788.	Ochrana přírody a krajiny: kácení dřevin	279

Řízení před soudem: nezákonný zásah; důvodnost žaloby

k § 46 odst. 1 písm. a) a § 82 soudního řádu správního

Posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247)

Prejudikatura: srov. č. 1010/2007 Sb. NSS a č. 1382/2007 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost ArcelorMittal Ostrava proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže za účasti akciové společnosti OSINEK, o ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou dne 26. 1. 2006 u Krajského soudu v Brně domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného; požadoval, aby krajský soud uložil žalovanému (a jeho předsedovi), aby se zdrželi jakýchkoli procesních úkonů v řízení o možném porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) – tedy v řízení ve věci možného zneužívání dominantního postavení.

Krajský soud usnesením ze dne 31. 10. 2006 žalobu odmítl. Shledal, že vedení správního řízení nenaplnuje pojem zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., není z materiálního ani formálního hlediska úkonem, na který by citované ustanovení soudního řádu správního dopadalo. Za této situace měl za to, že chybí základní podmínka řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. V rámci tohoto řízení se 8. senát Nejvyššího správního soudu zabýval mimo jiné otázkou, ve které fázi řízení má krajský soud posoudit, zda je úkon správního orgánu, v němž podle žalobního tvrzení spočívá nezákonný zásah, úkonem, který může být pojmově zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. – zda tak může učinit ve fázi zkoumání podmínek řízení, nebo ve fázi meritorního přezkumu. Rozhodující senát při předběžném posouzení věci dospěl k názoru, že správné je prvé řešení, tedy zkoumá-

ní „způsobilosti“ správního úkonu zasáhnout veřejná subjektivní práva žalobce ve fázi zkoumání podmínek řízení. Ty budou naplněny jen za situace, kdy zde bude jak subjektivní žalobcovu tvrzení o zkrácení na právech určitým „zásahem“ správního orgánu, tak objektivní posouzení, zda žalobcem tvrzený „zásah“ takovým zásahem pojmově vůbec může být. Je-li zcela zjevné, že se o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. pojmově jednat nemůže, je namísto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Tento právní názor je však odlišný od právního názoru vysloveného 3. senátem v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005-139 (č. 1010/2007 Sb. NSS). V něm Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že pokud soud zvažoval naplnění jednotlivých znaků, kterými je definován nezákonný zásah, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak v dané věci není, nejedná se o nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž o nesplnění definičních znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. – žaloba je podle § 87 odst. 3 s. ř. s. nedůvodná, nikoliv neprojednatelná. V rozsudku ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68 (č. 1382/2007 Sb. NSS), pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je aktivně legitimována každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zása-

hem přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoli jeho důvodnost, neboť to je předmětem vlastního meritorního posouzení věci. Proto 8. senát předložil věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby, nikoli otázkou existence podmínek řízení. Věc pak vrátil 8. senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

(...) I ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podřídně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Již v období mezi dvěma světovými válkami prof. JUDr. Václav Hora ve svém stěžejním díle Československé civilní právo procesní (díl II., Řízení před soudy prvé stolice, v Praze 1932, str. 116) naléhavě upozorňoval: „*Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě před tím, než k proc. úkonu došlo.*“ Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení, úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispence a překážkou věci rozsouzené.

Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou (srov. § 46 odst. 1 s. ř. s.): opožděnost (předčasnost) žaloby, podání zjevně neoprávněnou osobou, nepřipustnost.

Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (srov. § 37 odst. 5 s. ř. s.).

Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.

Ustanovení § 82 s. ř. s. pod nadpisem „*žalobní legitimace*“ stanoví, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Postavení žalobce jako účastníka řízení o žalobě podle § 82 s. ř. s. je [ve spojení s § 33 odst. 1 s. ř. s., podle něhož jsou účastníky řízení navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon] dáno jeho tvrzením. Citovaný § 82 s. ř. s. tak pod nadpisem „*aktivní legitimace*“ vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce podat, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. vznik příslušného procesně právního vztahu a vedl soud k rozhodnutí, tj. výroku směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva. V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost,

o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) – § 87 odst. 3 s. ř. s. – nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Jednotlivé definiční znaky aktivní legitimace k žalobě podle § 82 s. ř. s. nepředstavují speciální formulace podmínek řízení, při jejichž „zjištěné absenci“ se klade absolutní překážka postupu procesu, takže soud nemůže vydat rozhodnutí o věci, o kterou běží.

Jiný přístup k hodnocení definičních znaků nezákonného zásahu v jeho jednotlivých komponentech by vedl k tomu, že žaloba by mohla být též odmítnuta pro nedostatek pra-

vomoci soudu (jako podmínky řízení) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v případě, že tvrzený zásah by nebyl shledán zásahem, popř. nezákonným zásahem [neboť podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soudy rozhodují jen o ochraně před nezákonným zásahem], nebo též pro podání zjevně neoprávněnou osobou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (nebyl-li zásah zjevně zásahem, pak zjevně nemohlo být zasaženo do práv žalobce), anebo rovněž pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. [neboť, nebyl-li zásah zjevně zásahem, pak zde není objektivně „způsobilý předmět“ žaloby – analogicky § 70 písm. a) s. ř. s.]. Argumentace senátu předkládajícího věc k posouzení rozšířenému senátu směřuje k prosazení institutu obdobnému v řízení např. dovolacím podle o. s. ř. či před Ústavním soudem, a to potud, pokud v těchto procesních úpravách existuje možnost odmítnout návrh pro zjevnou nedůvodnost (bezdůvodnost). Takovou možnost však soudní řád správní v řízení podle dílu třetího hlavy druhé s. ř. s. neupravuje.

1774

Řízení před soudem: věcná působnost rozšířeného senátu

k § 17 soudního řádu správního

Došlo-li po vyslovení závazného právního názoru Ústavního soudu o povinnosti předložit věc rozšířenému senátu ke změně procesní situace v tom, že rozšířený senát o sporné právní otázce rozhodl, není dána jeho věcná působnost, neboť svým rozhodnutím již odlišné právní názory jednotlivých senátů na posuzovanou otázku sjednotil, a chybí tak základní předpoklad jeho rozhodování stanovený v § 17 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2008, čj. 6 Ads 19/2005-123)

Prejudikatura: č. 1554/2008 Sb. NSS.

Věc: Petr R. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, za účasti akciové společnosti OKD, o přezkum lékařského posudku vydaného v rámci lékařské preventivní péče, v řízení kasační stížnosti žalobce.

Šestý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 25. 10. 2007, čj. 6 Ads 19/2005-117, postoupil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu kasační stížnosti žalobce (stěžovatele) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 10. 2004. Právní otáz-

ka, pro niž věc předložil, spočívala v posouzení toho, zda rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti lékařskému posudku vydanému v rámci lékařské preventivní péče, jímž byl stěžovatel shledán trvale nezpůsobilým k výkonu určité práce, je rozhodnutím, na které

dopadá kompetenční vyluka podle § 70 písm. d) s. ř. s., či zda je uvedené rozhodnutí přezkoumatelné soudy ve správním soudnictví. Šestý senát poukázal na to, že v této věci vydaný rozsudek ze dne 24. 10. 2006, čj. 6 Ads 19/2005-87, jímž Nejvyšší správní soud ke kasací stížnosti stěžovatele zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a současně rozhodl o odmítnutí žaloby, byl nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07, zrušen s tím, že ve věci měl rozhodovat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud v tomto nálezu poukázal na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu v této otázce a konstatoval, že šestý senát měl řízení ve věci přerušit a věc předložit senátu rozšířenému. Neučinil-li tak a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavně právní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce. Uvedená zjištění podle názoru Ústavního soudu dostatečně opodstatňovala kasaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, takže Ústavní soud – vycházející z principu subsidiarity hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu – se již nezabýval věcnou správností či nesprávností napadeného rozsudku.

Právní otázkou předloženou šestým senátem se již rozšířený senát zabýval, a to v rozsudku ze dne 30. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, č. 1554/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz. V tomto rozsudku vyslovil, že „posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem orgánu rozhodujícího autoritativně ve sféře veřejnoprávní; představuje dobré zdání odborného poradce zaměstnavatele o tom, zda v rámci prevence ochrany zdraví při práci může zaměstnanec určitou práci dále vykonávat. K žalobě podle § 65 odst. 1 (2) s. ř. s. tedy není zaměstnanec legitimován, stejný závěr však platí z důvodů shora uvedených obecně i pro zaměstnavatele.“ Rozšířený senát se v citovaném rozsudku přiklonil k právnímu názoru, podle něhož „úkon krajského úřadu podle § 77a zákona

č. 20/1966 Sb., o péči zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kterým byl přezkoumán posudek lékaře zdravotní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, pro účely § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti v oblasti veřejného práva, a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu, a žalobu proti němu proto soud podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítne.“

Správnost závěrů vyslovených rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 4 Ads 81/2005 byla potvrzena nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, vhlášeným dne 14. 10. 2008. Ústavní soud v tomto nálezu mimo jiné dovodil, že „sama okolnost, že lékařský posudek vydaný v režimu zákona o péči o zdraví lidu podléhá v souladu s ustanovením § 77 odst. 5 tohoto zákona přezkumu na základě podání, které je označeno jako návrh na přezkoumání zdravotního posudku, a že proces tohoto přezkumu se podle § 77b téhož zákona řídí, není-li v zákoně uvedeno jinak, ustanoveními zákona o správním řízení, nemění nic na povaze posudku jako podkladového materiálu, který sám o sobě do práv a povinností posuzovaného nezasahuje. Tato procedura toliko slouží k dosažení maximální objektivitě odborných závěrů posudku.“

Ústavní soud souhlasil s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve věci sp. zn. 4 Ads 81/2005: „Jestliže rozšířený senát shora uzavřel, že posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče není úkonem, jenž by přímo konstituoval práva nebo povinnosti ani zaměstnance, ani zaměstnavatele, pak tentýž závěr platí o přezkumném aktu, jenž se sice formálně řídí v procesu správním řádem, ovšem materiálně na povaze úkonů nemůže ničeho změnit“. Ústavní soud shledal, že „ani tento přezkumný akt nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Ostatně tento přezkum se omezuje pouze na otázku správnosti, neboť jeho výsledkem může být buď potvrzení vy-

daného posudku, nebo jeho zrušení, nikoli však jeho změna.“ Ústavní soud uzavřel, že „přistoupil-li Ústavní soud v nyní posuzované věci na výkladovou koncepci, podle níž posudek lékaře (zařízení) závodní preventivní péče, jakož i ‚rozhodnutí‘ o jeho následném přezkumu nejsou akty vydanými správním orgánem při rozhodování o právech a povinnostech v oboru veřejné správy, a tudíž nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví, zbyvá ochrana poskytovaná soudy v řízení občanskoprávním. Jinými slovy, správnou cestou k obraně práv zaměstnance v případech obdobných posuzovanému je žaloba na neplatnost úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti.“

Rozšířený senát věc vrátil šestému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

7. V projednávané věci se rozšířený senát nacházel v situaci, kdy mu šestý senát vázán právním názorem Ústavního soudu předložil k posouzení právní otázku, o které však již rozšířený senát rozhodl v rozsudku ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125. Se závěry v tomto rozsudku vyslovenými se Ústavní soud ve shora uvedeném nálezu plněna ztotožnil.

8. Postoupením projednávané věci rozšířenému senátu vyvstala tedy otázka, zda je dána jeho věcná působnost k rozhodnutí za situace, kdy rozdílnost právních názorů na posuzování úkonu krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, kterým byl přezkoumán posudek lékaře zdravotní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, byla sjednocena jeho rozsudkem ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125.

9. Při posuzování této věci vycházel rozšířený senát především z dikce ustanovení § 17 s. ř. s., podle něhož

„(1) 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. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.“

(2) Ustanovení odst. 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.“

10. Při výkladu citovaného ustanovení dospěl k závěru, že smysl a funkce rozšířeného senátu jsou založeny na myšlence, že judikatura Nejvyššího správního soudu musí být jednotná a předvídatelná, což znamená, že ve skutkově a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům. Tato zásada je nepochybně jednou ze základních zásad fungování právního státu, neboť ve svých důsledcích představuje konkretizaci zákazu jurisdikční libovůle a provedení principu rovnosti. Aktivováním rozšířeného senátu je proto nastolena situace, kdy bude ke konkrétní předložené právní otázce zformulován právní názor, respektovaný *pro futuro* všemi senáty rozhodujícími obdobné případy. Základním vstupním předpokladem pro tento postup je situace vnitřního přesvědčení dotčeného senátu o nesprávnosti dříve judikovaného právního názoru, příp. zjištění rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu k posuzované otázce.

11. Posouzení věcné působnosti rozšířeného senátu má nepochybně význam i v rovině ústavněprávní, a to v povinnosti respektovat právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zákonem soudcem ve smyslu tohoto ustanovení může být jen ten, kdo je v souladu se zákonem, tj. podle právních předpisů a norem interní povahy vydaných na základě zákona, povolán u příslušného soudu k projednávání konkrétní záležitosti. Základním atributem tohoto ústavního principu je zákonem zřízený soud, resp. celá soudní soustava. Pouze zákon tedy může stanovit, který soud bude konkrétní věc projednávat. Listina tímto dala prostor zákonodárci k úpravě příslušných soudních řádů. Principy, jimiž se naplňuje podmínka zákonného soudce, jsou uvedeny v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích). Kromě procesních pravidel určování příslušnosti soudů je součástí základního práva na zákonného soudce i princip

přidělování soudní agendy, určení obsazení soudů a složení senátu na základě zákona a pravidel obsažených v rozvrhu práce soudů. Tato ústavní zásada se projevuje i v konkrétním složení soudu v každé jednotlivé věci, tj. v určení, zda v té či oné věci rozhoduje senát či samosoudce, a na půdorysu soudního řádu správního nepochybně i v určení, zda ve věci rozhoduje senát Nejvyššího správního soudu či rozšířený senát tohoto soudu. Z uvedeného plyne, že pokud by rozhodoval rozšířený senát, aniž by byla dána jeho věcná působnost, došlo by k porušení práva na zákonného soudce vyjádřeného v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

12. Ostatně nesprávné obsazení soudu spočívající v tom, že na místo tříčlenného senátu určeného rozvrhem práce rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, vytkl Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu v nálezu ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06. V tomto nálezu mimo jiné uvedl, že *„účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je toliko překážet případně nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli sloužit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve!) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než který byl dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován ...“* (bod 20 nálezu). Ústavní soud dále konstatoval, že *„jelikož svévolně dispozice s obsazením soudu jsou rovněž pod ochranou Ústavního soudu, a to v kontextu práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, je již zde zakotven první důvod ústavně právní kritiky, který nemůže být přehlédnut“* (bod 22 nálezu).

13. Nicméně v posuzované věci zavázal Ústavní soud šestý senát k tomu, aby věc rozšířenému senátu předložil, a to s poukazem na existující odlišnost právních názorů na danou problematiku, a dovodil, že před přijetím napadeného rozhodnutí mělo být aplikováno ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s., jež je pro Nejvyšší správní soud právě tím závazným

pravidlem pro přijímání od dosavadní judikatury se lišícího rozhodnutí. *Ratio decidendi* tohoto závazného právního názoru Ústavního soudu bylo založeno na respektování ústavního principu práva na zákonného soudce v případě rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu.

14. V době rozhodování rozšířeného senátu v této věci se však situace změnila. Jak vyplývá ze shora uvedeného, o povaze úkonu krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. se již autoritativně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil ve svém rozsudku ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1554/2008. Rozšířený senát tedy postupem podle § 17 s. ř. s. rozdílné právní názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na uvedenou otázku sjednotil. Pokud by rozšířený senát i za této situace rozhodoval v projednávané věci, byl by takový postup zcela formální, neboť by nemohl vést k jinému posouzení předmětné právní otázky. Funkce rozšířeného senátu by se tak omezila pouze na opakování právních názorů již dříve vyslovených, čímž by došlo k eliminaci jeho základní funkce sjednocovatele judikatury. Navíc nutno dodat, že předchozí rozsudek šestého senátu byl vydán v době, kdy se touto právní otázkou ještě rozšířený senát nezabýval, zatímco při opětovném rozhodování o kasační stížnosti (po zrušení předchozího rozsudku Ústavním soudem) je již rozhodnutí rozšířeného senátu a nyní i Ústavního soudu o sporné otázce známo. Procesní stav, z něhož Ústavní soud při svém rozhodování vycházel, tedy doznal v mezidobí zásadní změny, a proto již nelze vycházet z toho, že vedle sebe existují rozdílná rozhodnutí jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, která doposud nebyla sjednocena. Podle názoru rozšířeného senátu bude požadavku Ústavního soudu učiněno za dost, vyjde-li šestý senát v projednávané věci ze závěrů rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 4 Ads 81/2005.

15. Ostatně obdobný postup zvolil rozšířený senát ve věci vedené pod sp. zn. 7 As 30/2003, v níž připsím ze dne 9. 3. 2005 vrátil věc sedmému senátu k dalšímu řízení

s poukazem na zjištění, že v mezidobí, od usnesení o postoupení věci do vyhotovení předkládací zprávy a předložení věci, rozšířený senát o sporné otázce již rozhodl v jiných věcech vedených pod sp. zn. 4 As 47/2003 a sp. zn. 5 As 11/2003. V dané situaci základní předpoklad rozhodování rozšířeného senátu – odchylka od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu – nebyl dán, a nebylo proto zapotřebí, aby se rozšířený senát věci zabýval.

16. Lze tedy uzavřít, že došlo-li po vyslovení závazného právního názoru Ústavního soudu o povinnosti předložit věc rozšířenému senátu ke změně procesní situace v tom, že rozšířený senát o sporné právní otázce rozhodl, není dána jeho věcná působnost, neboť svým rozhodnutím již odlišné právní názory jednotlivých senátů na posuzovanou otázku sjednotil, a chybí tak základní předpoklad jeho rozhodování stanovený v § 17 s. ř. s.

1775

Hospodářská soutěž: zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů

Profesní samospráva: pravidla profesní etiky

Řízení před soudem: žalovaný správní orgán

k § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 340/2004 Sb.

k § 69 soudního řádu správního

I. Působí-li rozhodnutí orgánu profesní komory omezující soutěžní chování svých členů protisoutěžně a naplňuje-li podmínky zakázané dohody narušující hospodářskou soutěž (zde ve formě zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů), jde o jednání zakázané podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, bez ohledu na to, že jej profesní komora zdůvodňuje snahou zajistit respektování zásad profesní etiky.

II. Profesní komora je obecně oprávněna stanovit pravidla související s respektováním zásad profesní etiky nad rámec povinností, jež by jejím členům jinak vyplývaly z obecně závazných právních předpisů, vždy však při jejich stanovení musí respektovat zákaz dohod narušujících hospodářskou soutěž (zde ve formě rozhodnutí sdružení soutěžitelů) podle § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

III. V řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se předseda tohoto úřadu nestává žalovaným, neboť jeho pravomoc rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí I. stupně jmenovaného úřadu vyjadřuje pouze funkční postavení v rámci vnitřní organizace ústředního orgánu státní správy, aniž by založilo jeho procesní subjektivitu ve smyslu soudního řádu správního.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 86/2007-107)

Prejudikatura: srov. č. 988/2006 Sb. NSS.

Věc: Česká lékárnická komora proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení opatření k nápravě a pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 18. 4. 2005 rozhodl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) o uložení opatření k nápravě a pokuty za-

lobkyni ve výši 300 000 Kč. Následně svým rozhodnutím ze dne 14. 4. 2006 část výroku shora uvedeného rozhodnutí změnil a zbytek potvrdil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu ve II. stupni žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 4. 2007 zamítl. Krajský soud v rozsudku uvedl, že neshledal na straně Úřadu pochybení ani ve způsobu informování o zahájení správního řízení a jeho předmětu, ani v samotném průběhu správního řízení. Ohledně hmotněprávních námitek krajský soud konstatoval, že se Úřad, co se týká aplikace § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže a čl. 81 Smlouvy o ES na komunitární úrovni, *prima facie* neodchýlil od konstantní soudní rozhodovací praxe. Podmínky pro kvalifikování jednání a rozhodnutí sdružení soutěžitelů jako zakázaného ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže byly splněny, neboť za uvedené sdružení činily úkony osoby oprávněné. Tyto úkony žalobkyně nabývaly formy ustanovení vnitřních předpisů, závazného stanoviska nebo adresného úkonu určeného členům sdružení. Krajský soud shledal zřetelnou snahu žalobkyně o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, neboť závaznými vnitřními předpisy či na základě závazného stanoviska bylo členům jejího sdružení uloženo, aby jednali konkrétním způsobem. Těmito úkony pak bylo (nebo mohlo být) ovlivněno budoucí soutěžní chování členů žalobkyně. Zejména v případě omezování inzerce cen zboží nabízeného jednotlivými lékárnami jde nepochybně o jednání směřující k odstranění konkurence mezi lékárnami v oblasti cenové. V případě omezování poskytování slev a bonusů prostřednictvím „závazného stanoviska“ a „silného doporučení“ zákazu snižování cen prostřednictvím dopisů předsedkyně Okresního sdružení lékárníků Uherské Hradiště, se podle názoru krajského soudu jedná již o zřetelnou a přímou snahu ovlivnit tvorbu ceny konkrétního zboží dodávaného na trh lékárnami. V obou případech jde o doporučení sdružení související s tvorbou cen zboží dodávaného lékárnami. Pokud tedy žalovaný v jednotlivých případech dovedl naplnění zakázaného jednání podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, nedopustil se nezákonného jednání, neboť aplikoval správný právní předpis, v jeho rámci i správnou právní normu a tu použil přezkoumatelným a věcně správným způsobem.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Nesouhlasila se závěrem, že předmětnými rozhodnutími a úkony naplnila podmínky pro zakázané jednání ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Řády stěžovatelky jsou rozhodnutími, která vyjadřují vůli členů a směřují k jejím členům. Jako takové mohou být i přezkoumány Úřadem, avšak pokud nevybočují z mezí zákonného zmocnění, nemohou být posouzeny jako protizákonné. Uvedené řády stanoví pravidla etiky výkonu profese lékárníka. Jelikož stěžovatelka je oprávněna k jejich vydávání, může jimi stanovit i pravidla, jež nejsou obsahem obecně závazných právních předpisů, a to i pravidla přísnější, pokud jsou odůvodněna právě uvedenou etikou výkonu profese lékárníka, na niž jsou obecně kladeny vyšší nároky než v klasickém podnikání či povolání. Pokud pak zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“), přenesl kompetence ohledně etiky výkonu profese na stěžovatelku, je zcela zřejmé, že její členové musí v případě etiky výkonu povolání dodržovat přísnější pravidla než ta, která jsou stanovená zákonem. Krajský soud sice dospěl ke stejnému závěru, nicméně přesto dovedl, že ustanovení stavovských předpisů jsou protisoutěžní a ustanovení Profesního řádu a Řádu pro označování lékáren a inzerce posoudil jako dohodu o teritoriální exkluzivitě. Právě omezení informací o zahájení činnosti lékární, stejně tak pravidla pro umístění orientačních prvků (směrové cedule a šipky) brání podle stěžovatelky nekalé soutěži. Nelze ani souhlasit se závěry krajského soudu ohledně ustanovení řádů týkajících se inzerce cen zboží nabízeného jednotlivými lékárnami. Zákaz se totiž netýká veškerého zboží, ale pouze léčivých přípravků, a to s odkazem na ustanovení o reklamě na léčiva v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). Citovaný zákon ve znění účinném do 31. 5. 2002 totiž výslovně zaka-

zoval uvádění cen léčivých přípravků v reklamě. Ze změny tohoto zákona s účinností od 1. 6. 2002 však není jednoznačné, zda byl uvedený zákaz zrušen či pouze jinak kodifikován. Při stanovení pravidla týkajícího se ceny zboží byla proto stěžovatelka vedena snahou, aby informace o cenách léků byly komplexní, a nikoliv účelově vytržené z několika údajů. V případě závazného stanoviska týkajícího se zákaznických slevových karet z důkazů provedených ve správním řízení podle stěžovatelky vyplývá, že uvedené karty jsou používány celou řadou lékáren. K takto rozšířenému jevu by nedošlo, pokud by její závazné stanovisko skutečně směřovalo k ovlivnění tvorby cen, konkrétně k jejich snižování (při zdůraznění disciplinárního postihu). Navíc nebylo ani prokázáno, že by v důsledku tohoto závazného stanoviska některá z lékáren měnila svoji cenotvorbu. Záměr unifikace cenové politiky jednotlivých soutěžitelů tedy nebyl ničím doložen. V žádném případě však nešlo o cenové doporučení, které by bylo možno stavět na roveň dohodě o přímém či nepřímém určení cen a stanovení obchodních podmínek. Konečně v případě dopisů předsedkyně Okresního sdružení lékárníků Uherské Hradiště bylo prokázáno, že se jednalo jen o osobní aktivitu uvedené předsedkyně. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Předseda Úřadu ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě omezení umístění informací o lékárnách spatřuje vytvoření reálné bariéry pro aktivní soutěžní působení lékáren na území, kde jsou i lékárny jiné. Omezení inzerce cen zboží nabízeného lékárnami v době po 31. 5. 2002 bylo jednáním, které směřuje k odstranění konkurence v cenové oblasti. Zákaz uvádění cen léčivých přípravků v reklamě byl zrušen novelou zákona o regulaci reklamy s účinností od 1. 6. 2002. Ze závazného stanoviska vydaného k omezení uplatňování zákaznických slevových karet, poskytování bonusů a podobných výhod při prodeji léčiv vyplývá vůle stěžovatelky ovlivnit způsob tvorby cen prodávaného zboží a její snaha o zavedení pevných cen. Ke stej-

nému cíli směřují i dopisy předsedkyně Okresního sdružení lékárníků v Uherském Hradišti, v nichž je přímo deklarována snaha ovlivnit tvorbu cen zboží dodávaného lékárnami na trh.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Další stěžovatelčiny námitky se již týkají věcného posouzení jednání ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže. V tomto směru stěžovatelka především namítala, že žádné z rozhodnutí či jednání, jež jsou předmětem posouzení v dané věci, nelze kvalifikovat jako jednání ve smyslu citovaného zákona.

Podle obsahu spisu Úřad v rámci šetření podnětů a v následném správním řízení posuzoval vybraná ustanovení stavovských předpisů stěžovatelky, jakož i další opatření jejich orgánů. Jednalo se o Závazné stanovisko č. 1/2002, čl. 10 Profesního řádu schváleného na VIII. sjezdu delegátů stěžovatelky, čl. 9 téhož řádu, schváleného na X. sjezdu delegátů, § 2 odst. 2 Řádu stěžovatelky pro označování lékáren, schváleném na VI. sjezdu delegátů a dopisy představenstva Okresního sdružení České lékárnické komory v Uherském Hradišti ze dne 29. 6. a 5. 10. 2004, které byly podepsány předsedkyní okresního sdružení. Se zněním uvedených vnitřních předpisů byli členové stěžovatelky seznámeni přímo na jednotlivých sjezdech, kde byla novelizovaná ustanovení přijata, a dále byla tato ustanovení jako součást schváleného znění vnitřních předpisů uveřejněna na internetových stránkách stěžovatelky a v oborovém časopise.

Úkolem krajského soudu tedy bylo posoudit, zda uvedená ustanovení, jež jsou pro členy stěžovatelky závazná, jakož i ostatní jmenované úkony, jsou způsobilé narušit hospodářskou soutěž. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že v období, v němž se stěžovatelka měla dopustit porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, došlo k vydání nového zákona.

Podle § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, účinného do 30. 6. 2001, jsou zakázané a neplatné veškeré dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí sdružení podnikatelů a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen „dohody“), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud ministerstvo pro hospodářskou soutěž nepovolilo výjimku.

Podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou zakázané a neplatné dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen „dohody“), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nepovolí prováděcím právním předpisem z tohoto zákazu výjimku.

Na rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže lze nahlížet jako na formálně či neformálně podchycený projev vůle soutěžitelů učiněný prostřednictvím autority, na niž sdružení soutěžitelé přenesli oprávnění k jejímu projevu. Úkonem takových autorit mohou být jak usnesení výkonných orgánů sdružení, jež mají být i nepřímou zavazovat členy sdružení, tak i rozhodnutí o přijetí konkrétních ustanovení do stanov, případně do jiných interních předpisů sdružení. Není však rozhodující, zda takové rozhodnutí sdružení je přímo závazné pro všechny jeho členy nebo jen pro část, zda je výsledkem jejich všeobecného konsensu nebo jen oprávněných autorit, zda má potenciál fakticky zasáhnout rozhodování o soutěžním chování pouze soutěžitelů sdružených nebo zda může nepřímou dopadat i na jednání jiných (nesdružených) účastníků trhu. Základním kritériem je posouzení, zda „dohoda“ má způsobit narušení hospodářské soutěže či nikoliv. Podle citovaného ustanovení je zakázána taková dohoda, která vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad nepovolí z tohoto zákazu výjimku. V dané věci

však zákon pro tento případ jinak nestanoví a rovněž nelze aplikovat žádnou z výjimek. Při posuzování námítky proti hmotněprávnímu posouzení jednání stěžovatelky Nejvyšší správní soud, shodně s krajským soudem, vycházel ze základních podmínek, které musí být vždy kumulativně splněny pro konstatování závěru o porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže zakázaným rozhodnutím sdružení soutěžitelů, které je ve smyslu citovaného ustanovení považováno za formu dohody. Takovým rozhodnutím musí být předně skutečně úkon sdružení učiněný osobou oprávněnou za sdružení vystupovat anebo tak alespoň musí být členy sdružení vnímána. Kromě toho musí jít o úkon sdružení přímo zaměřený či alespoň nepřímou způsobující dopad na soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, jehož cílem je snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2006, čj. 31 Ca 164/2005-59, publikované ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 988/2006).

Stěžovatelka je právnická osoba zřízená na základě zákona č. 220/1991 Sb. jako samosprávná nepolitická stavovská organizace sdružující všechny lékárníky zapsané v seznamech vedených touto komorou (§ 1 zákona č. 220/1991 Sb.). Jako stavovské organizaci jí citovaný zákon ukládá dbát na to, aby její členové vykonávali své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákony a řády komor. Komory jsou mimo jiné oprávněny uplatňovat disciplinární pravomoc v rozsahu stanoveném tímto zákonem, tzn. stíhat porušení výše uvedených povinností.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nepopírá své postavení jako soutěžitele, resp. sdružení soutěžitelů provozujících lékárny v rámci hospodářské soutěže ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 63/1991 Sb., resp. § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 63/1991 Sb., resp. § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, se na svazy podnikatelů, komory, živnostenská sdružení a jiné formy sdružování podnikatelů (dále jen „sdružení podnikatelů“), pokud jejich činnost může ovliv-

ňovat hospodářskou soutěž, použijí ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže obdobně. Osobní působnost zákona je v § 2 vymezena široce, vztahuje se obecně i na komory, tedy nevyklučuje z osobní působnosti zákona stavovské či jiné profesní komory, ovšem za předpokladu, že činnost komory může ovlivňovat hospodářskou soutěž. Zákon upravující ochranu hospodářské soutěže z hlediska stanovení rozsahu své osobní působnosti předpokládá i pouhou možnost ovlivnění hospodářské soutěže činností komory, nikoli její přímou účast v hospodářské soutěži. Ve vztahu ke stanovené osobní působnosti zákona je zřejmé, že se zákon vztahuje i na subjekty, u nichž nelze předpokládat ziskový motiv činnosti, přičemž jejichž cíle mohou být i jen zčásti ekonomické, avšak i tyto cíle mohou prosazovat aktivitami schopnými ovlivnit hospodářskou soutěž (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 7 A 83/94). Shodný názor byl vysloven i v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1996, čj. 7 A 134/95-30, podle kterého subjekty označené v § 2 zákona č. 63/1991 Sb. legislativní zkratkou „sdružení podnikatelů“ jsou podskupinou (podmnožinou) množiny subjektů označené legislativní zkratkou „*soutěžitelé*“. Z tohoto důvodu činnost stěžovatelky jako profesní komory, která sdružuje provozovatele lékáren, může ovlivňovat hospodářskou činnost.

Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledává závěr učiněný krajským soudem ohledně zakázaného jednání ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, jehož se stěžovatelka dopustila, za správný. Přijetí výše citovaných vnitřních předpisů na sjezdu delegátů stěžovatelky, je bezpochyby možné považovat za skutečné úkony sdružení, osobou oprávněnou k takovým úkonům, které navíc směřují k členům sdružení se snahou o určitou unifikaci jejich soutěžního jednání. Z obsahu citovaných článků vnitřních předpisů je zřejmé, že ukládají členům stěžovatelky, aby na poli hospodářské soutěže jednali konkrétním způsobem, tedy dochází k nahrazení jejich uvážení závaznými pravidly, která jsou schop-

ná ovlivnit jejich chování na relevantním hospodářském trhu. Stěžovatelka je na základě zákona č. 220/1991 Sb., jak je výše uvedeno, oprávněna vydávat vnitřní předpisy, jimiž stanovuje pravidla etiky výkonu profese lékárníka. Tato pravidla mohou být bezpochyby i přísnější než obsah obecně závazných právních předpisů, právě s důrazem na charakter povolání lékárníka a nezbytnou vysokou míru etického přístupu k zákazníkům, vždy však při jejich stanovení musí respektovat zákonná omezení, v tomto případě stanovená § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stejně je možné nahlížet na obsah dopisů, které byly rozeslány členům okresního sdružení v Uherském Hradišti, neboť je z nich zřejmé, jaká konání z jejich strany (metody snižování cen léčivých přípravků) jsou nevhodná a neakceptovatelná. Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem krajského soudu, že i když z uvedených dopisů nevyplývá přímá závaznost, přesto byly, nebo mohly být, vnímány jako silná doporučení, která mohou ovlivnit budoucí chování soutěžitelů – členů stěžovatelky. Zákon o ochraně hospodářské soutěže (v obou zněních) působí preventivně již tím, že stojí na principu potenciální soutěže. Není podmínkou postihu, aby nedovolené dohody nebo jednání měly za cíl narušení soutěže a přímo k němu směřovaly, např. aby byla dohoda uzavřena s nedovoleným protisoutěžním obsahem, ale postačí, jestliže k omezení soutěže tato jednání mohou vést. Proto ani není nezbytné, aby takový výsledek, tedy omezení, vyloučení nebo jiné narušení soutěže, již nastal. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvodnou stížní námitku, že přezkoumávaná ustanovení vnitřních předpisů stěžovatelky nevybočují z mezí zákonného zmocnění, a proto nemohou být posouzena jako protizákonná, neboť se jedná o stanovení pravidel etiky výkonu profese, k jejichž vydávání je stěžovatelka podle zákona oprávněna.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval jednotlivými rozhodnutími stěžovatelky týkajícími se označení lékáren, inzerce cen nabízeného lékárenského zboží a doporučení k poskytování slev, zejména s ohledem na obsah čl. 10 Profesního řádu stěžovatelky.

Delegáti na VIII. sjezdu stěžovatelky konaném ve dnech 2. – 3. 10. 1998 schválili čl. 10 Profesionálního řádu stěžovatelky, následně uplatňovaný, ve znění: *„Lékárník při propagaci vlastní lékárny nesmí činit jiná oznámení o zahájení provozu než uvedená v článku 9 a nesmí rozmísťovat označení lékárny mimo budovu, v níž je umístěna; výjimkou jsou šípky nebo jiné ukazatele nepřekračující velikost 50 x 100 cm umístěné maximálně 50 metrů od lékárny v případě, že lékárnou je nutno hledat (za rohem, ve dvoře, uvnitř bloku domu apod.), které však nelze nikdy umístit ve vzdálenosti menší než 50 metrů od jiné lékárny nebo způsobem, který by od jiné lékárny odpoutával pozornost pacientů“*. Na VI. sjezdu konaném ve dnech 29. – 30. 6. 1996 delegáti schválili nové znění § 2 odst. 2 Řádu stěžovatelky, následně uplatňované, pro označování lékáren a inzerci: *„Další označení lékárny s výjimkou orientačních ukazatelů umístěných v přiměřené vzdálenosti podle místních poměrů se nepřipouští“*.

Podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona č. 63/1991 Sb. jsou zakázané ve smyslu odstavce 1 zejména dohody, popř. jejichž části, obsahující rozdělení trhu nebo nákupních zdrojů.

Podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou z dohod zakázaných podle odstavce 1 zakázány zejména dohody, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže proto, že obsahují ujednání o rozdělení trhu nebo nákupních zdrojů.

Přijetím článků shora uvedených interních předpisů a jejich aplikací bylo znemožněno lékárnám informovat zákazníky o svém umístění vzdálenějšími ukazateli (více jak 50 metrů od označené lékárny) umístěnými v prostoru obce, směřujícími k sídlu lékárny. Došlo tak k vytvoření určitého „bezpečného“ prostoru, v němž je lékárna chráněna před konkurenčním působením (zejména propagací) ze strany jiných lékáren. Omezení informování vytvořilo bariéru pro aktivní soutěžní působení lékáren v prostoru, ve kterém působí i jiné lékárny. Ze znění čl. 10 Profesionálního řádu stěžovatelky („... by od jiné lékárny odpoutával pozornost pacientů“) je zřejmé narušení vzájemného soutěžního vztahu soutě-

žitelů provozujících lékárny, ke kterému došlo omezením možností propagace jednotlivých lékáren stěžovatelkou.

Nejvyšší správní soud proto uvedené jednání stěžovatelky spočívající v přijetí a uplatňování článků Profesionálního řádu a Řádu stěžovatelky pro označování lékáren a inzerci, posoudil, ve shodě s krajským soudem a předsedou Úřadu, jako zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které mohlo vést k narušení hospodářské soutěže na trhu lékárenské péče a trhu doplňkového zboží prodávávaného v lékárnách. Stejně jako krajský soud má i Nejvyšší správní soud za to, že uvedené omezení nemá souvislost se sjednocením označení lékáren jako zdravotnických zařízení a nemůže jít o snahu omezit možnou nekvalitou soutěž. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že stěžovatelka je oprávněna stanovit pravidla související s respektováním zásad etiky nad rámec zvláštního právního předpisu, její činnost však vždy musí být v souladu se zákonem a musí respektovat zákonná omezení. Pokud stěžovatelka argumentuje tím, že šlo o omezení informací uveřejňovaných v oznámení o zahájení činnosti, je nutno toto tvrzení kategoricky odmítnout, protože z čl. 10 Profesionálního řádu stěžovatelky nevyplývá, že by omezovalo pouze uveřejňování informací týkajících se zahájení činnosti lékárny. Stejně Nejvyšší správní soud nahlíží i na tvrzení stěžovatelky, že krajský soud se s argumentem, že šlo o zamezení tzv. zabraňovací soutěži, dostatečně přesvědčivě nelyžoval. Naopak, krajský soud se s tímto argumentem vypořádal dostatečně a přesvědčivě, neboť uvedené články hodnotil ve smyslu § 44 odst. 1 obchodního zákoníku, s možností vyvolání soukromoprávního sporu mezi jednotlivými soutěžiteli. Podstatné pro posouzení věci tak je zjištění, že výše uvedené články řádů stěžovatelky vedly, nebo mohly vést k narušení hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb.

Ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 63/1991 Sb. jsou zakázané zejména dohody, popř. jejich části, obsahující přímé nebo nepřímé určení cen, popř. jiných obchodních podmínek. Zakázány jsou zejména dohody, které vedou nebo mohou vést k narušení hos-

podářské soutěže proto, že obsahují ujednání o přímém nebo nepřímém určení cen, popř. i jiných obchodních podmínkách [shodně i § 3 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže].

Ze správního spisu je zřejmé, že na X. sjezdu stěžovatelky konaném dne 25. 11. 2000, delegáti schválili čl. 9 Profesního řádu stěžovatelky, kterým bylo stanoveno, že předmětem oznámení o zahájení provozu a informací v telefonním seznamu, tisku, elektronických médiích včetně internetu nesmí být nabídka a ceny konkrétních léčiv. Zákon o regulaci reklamy, ve znění účinném do 31. 5. 2002, zakazoval uvádět v reklamě na léčivý přípravek či prostředek zdravotnické techniky cenu léčivých přípravků a prostředků zdravotnické techniky [§ 5 odst. 1 písm. e) citovaného zákona]. Změnou tohoto zákona (zákonem č. 138/2002 Sb.) s účinností od 1. 6. 2002 však bylo uvedené omezení odstraněno. Podle § 5 odst. 4 zákona o regulaci reklamy, ve znění účinném od 1. 6. 2002, musí jakékoliv informace obsažené v reklamě na humánní léčivý přípravek odpovídat údajům uvedeným v souhrnu údajů tohoto přípravku.

Z uvedeného vyplývá, že byl zrušen zákaz uvádět v reklamě na humánní léčivý přípravek cenu tohoto přípravku. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že od 1. 6. 2002 bylo omezení stanovené v čl. 9 Profesního řádu stěžovatelky, nad zákonný rámec. Citovaný článek tedy byl zakázaným a neplatným rozhodnutím sdružení soutěžitelů, který mohl vést k narušení hospodářské soutěže na trhu lékárenské péče. Omezení stěžovatelky tak mohlo mít vliv na cenovou hladinu volně prodávaných léčiv a omezilo efektivní soutěž založenou na dostupnosti informací o ceně zboží potenciálními zákazníkům.

Ze správního spisu také vyplývá, že stěžovatelka dne 20. 3. 2002 vydala Závazné stanovisko č. 1/2002 k používání zákaznických slevových karet v lékárnách, ve kterém označila poskytování slev u vydávaných léčiv na základě zákaznických slevových karet za neetické a odporující i příslušným článkům jejího Profesního řádu a obdobně hodnotila také následné poskytnutí bonusu, naturálního plně-

ní a obdobných nadstandardních výhod týkajících se léčiv, nesouvisejících se zákaznickými slevovými kartami. Předsedkyně představenstva Okresního sdružení lékárníků Uherské Hradiště v dopisu ze dne 29. 6. 2004 označila za nevhodné a pro lékárenskou obec neakceptovatelné metody manipulující s cenou léčivých přípravků na úkor lékárenské přírážky s tím, že je nutno přijmout společné řešení přijatelné pro všechny zúčastněné a tímto se bezvýhradně řídit, a do data dalšího jednání doporučila lékárnám manipulujícím s cenou léčivých přípravků ukončení těchto aktivit. V dopisu ze dne 5. 10. 2004 uvedená předsedkyně označila nahodilé slevování cen léčivých přípravků v rámci konkurenčního boje mezi lékárnami jako zoufalý způsob konkurence, který je nutno kategoricky odmítnout a v žádném případě jej neprovádět.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze Závazného stanoviska vyplývá vůle stěžovatelky ovlivňovat způsob, jakým jednotliví soutěžitelé sdružení tvoří cenu jimi prodávaného zboží. Jde o rozhodnutí, které má svým obsahem a účelem charakter cenového doporučení. Takové rozhodnutí ve formě cenového doporučení je nutno hodnotit jako nebezpečné protisoutěžní jednání, bez ohledu na skutečnost, zda je či není pro členy sdružení závazné. Z jednání a rozhodnutí stěžovatelky vyplývá záměr sjednotit chování lékárníků při stanovení cen léčivých přípravků prostřednictvím zákazu poskytování slev, a tím ustálit cenovou hladinu na určité výši. Stejně tak hodnotí Nejvyšší správní soud i citované dopisy předsedkyně představenstva Okresního sdružení lékárníků Uherské Hradiště. Jde o doporučení, které směřuje k odstranění nejistoty členů sdružení ohledně jejich budoucí cenové strategie a podává jim návod, jak postupovat při tvorbě ceny prodávaného zboží. Jako takové je nepochybně způsobitelné ovlivnit budoucí soutěžní chování provozovatelů lékáren v cenové oblasti. V daném případě není podstatné, zda došlo k ovlivnění v chování provozovatelů lékáren, tedy k chování korespondujícímu předmětnému Závaznému stanovisku či uvedeným dopisům. Již samotné vyjádření vůle stěžovatelky či představitele

okresního sdružení stěžovatelky ovlivnit způsob tvorby cen lékárnického zboží, zejména snaha o zavedení pevných cen, potažmo jejich tvorbu, vyhovuje kritériím zakázaného protisoutěžního chování a rozhodnutí ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje se závěrem krajského soudu, pokud jde o označení osoby, kterou krajský soud v napadeném rozsudku považuje za žalovaného. V žalobě byl jako žalovaný správně označen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, neboť v rozkladovém řízení je orgán rozhodující o rozkladu a orgán rozhodující v I. stupni, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jediným správním orgánem vymezeným zákonem rámcem jeho věcné příslušnosti. Rozdílné je jen to, komu z hlediska jeho vnitřního organizačního uspořádání zákon zakládá funkční příslušnost rozhodovat o rozkladu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 15. 1. 2004, čj. 6 A 11/2002-26). Ve věci přezkoumávání rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který rozhodl o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, je třeba považovat za žalovaného ve smyslu § 69 s. ř. s. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, byť žaloba musí směřovat proti rozhodnutí předsedy tohoto Úřadu. Pravomoc předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže rozhodovat o rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyjadřuje pouze jeho funkční postavení v rámci vnitřní organizace ústředního orgánu státní správy, aniž by založilo jeho procesní subjektivitu ve smyslu s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005-64). Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud jako žalovaného označil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jehož postavení vyplývá přímo ze zákona (§ 69 s. ř. s.). (...)

1776

Hospodářská soutěž: pojem soutěžitel; zneužití dominantního postavení

k § 2 odst. 1 a § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)*)

Vyloučení jednání uvnitř hospodářské jednotky, které nemá vliv na subjekty mimo tuto jednotku (ostatní soutěžitele či spotřebitele), z působnosti předpisů soutěžního práva může být zásadně oprávněné. To však předpokládá „společnou hospodářskou jednotku“, v jejímž rámci dceřiné společnosti nemohou skutečně autonomně určovat své jednání na trhu, nýbrž musí následovat pokyny mateřské společnosti, která je kontroluje. Kritériem nemůže být pouze to, zda jedna společnost má většinový podíl v jiné společnosti. Důležité je, zda obecně a v konkrétním posuzovaném případě zvláště mateřská společnost dává dceřiné společnosti pokyny a je reálně schopna jejich realizaci vynutit. V žádném případě nepostačuje možnost mateřské společnosti určité jednání dcery blokovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, čj. 5 As 61/2005-183)

Prejudikatura: srov. č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1097/2007 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ES ze dne 24. října 1996, *Vihó Europe BV v. Komise* (C-73/95 P, Recueil, s. I-5457, Judikatura Evropského soudního dvora 1/2007).

Věc: Akciová společnost Česká rafinérská proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

*) *Nyní ve znění zákonů č. 340/2004 Sb., č. 484/2004 Sb. a č. 361/2005 Sb.*

Společnost Unipetrol byla 100% vlastníkem společnosti Chemopetrol a rovněž vlastníkem akcií odpovídajících 50,995% podílu na základním kapitálu žalobce. Zbýlý podíl na základním kapitálu žalobce vlastnily rovným dílem (po 16,335 %) tři subjekty sdružené do konsorcia IOC.

Žalobce měl dominantní postavení na trhu vymezených komodit a poté, co nebyly dohodnuty podmínky dalších dodávek, dne 31. 5. 2002 ve 24:00 hodin přerušil na dobu 39 hodin dodávky svých produktů společnosti Chemopetrol, která je dále zpracovávala. Žalovaný kvalifikoval toto jednání žalobce jako zneužití dominantního postavení na trhu a rozhodnutím ze dne 31. 10. 2002 uložil žalobci pokutu ve výši 8 000 000 Kč. K odvolání žalobce předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 16. 5. 2003 prvostupňové rozhodnutí částečně změnil, a to v tom smyslu, že pokutu snížil na 6 000 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí ze dne 31. 10. 2002 potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 16. 5. 2003 správní žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 18. 1. 2005. Krajský soud se ztotožnil s argumentací žalobce, že jak žalobce, tak společnost Chemopetrol, byly kontrolovány společnostmi Unipetrol a patřily tak do jednoho koncernu jako dceřiné společnosti mateřského Unipetrolu. Z „*intra-enterprise*“ doktríny podle krajského soudu vyplývá, že jednání jednotlivých společností v rámci koncernu, které nemá vliv na subjekty mimo koncern, se nepokládá za jednání soutěžitele v rámci hospodářské soutěže, nýbrž za interní úkony v rámci jednoho hospodářského celku, na které nelze aplikovat předpisy regulující hospodářskou soutěž. Krajský soud opřel své odůvodnění o právní úpravu soutěžního práva v Evropských společenstvích (zejména čl. 81 a 82 Smlouvy ES) a její interpretaci v judikatuře Soudního dvora ES (zejména rozsudek ze dne 24. října 1996 ve věci C-73/95 P, *Vihø Europe BV v. Komise*, Recueil, s. I-5457) a ve správní praxi Komise (zejména rozhodnutí Komise ze dne 30. června 1970 ve věci IV/24055 Kodak). Krajský soud vážil zejména

vnitřní poměry žalobce. Unipetrol sice vlastnil ve společnosti Česká rafinérská v rozhodném období majoritní podíl (cca. 51 %), avšak ze stanov společnosti Česká rafinérská krajský soud zjistil, že Unipetrol nemohl jednostranně určovat jednání společnosti Česká rafinérská. K zásadním rozhodnutím potřeboval vždy souhlas alespoň jednoho dalšího akcionáře z konsorcia IOC, a to jak při rozhodování na valné hromadě společnosti (neboť stanovy požadovaly kvalifikovanou většinu akcionářů vlastnících akcie odpovídající 67,5 % základního kapitálu společnosti), tak při rozhodování představenstva (Stanovy požadovaly k přijetí rozhodnutí většinu pěti hlasů z celkem sedmi členů představenstva, když Unipetrol nominoval pouze čtyři členy představenstva, zbylé tři členy nominovali ostatní akcionáři z konsorcia IOC). Krajský soud však dovodil, že pro to, aby žalobce a Unipetrol (resp. jeho 100% dcera Chemopetrol) byly považovány za hospodářskou jednotku, postačuje skutečnost, že Unipetrol byl schopen účinně zabránit jakémukoli soutěžnímu jednání žalobce vůči němu, resp. jeho dceřinné společnosti Chemopetrol. Ačkoli totiž Unipetrol nemohl jednostranně prosadit v orgánech žalobce svou vůli, jeho podíl a zastoupení v orgánech společnosti zcela spolehlivě dovozovaly vyloučit přijetí jakéhokoli rozhodnutí žalobce, které by nebylo v souladu s jeho vůlí.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zejména namítal nesprávné právní posouzení věci. Na základě podrobného rozboru konkrétních okolností jednání žalobce, za které byla žalobci uložena pokuta, dovozoval, že v této konkrétní situaci nebyl Unipetrol schopen zabránit přerušení dodávek Chemopetrolu ze strany žalobce, a to proto, že po vypršení dosavadní smlouvy o dodávkách mezi oběma subjekty nedošlo k dohodě o nových podmínkách dalších dodávek. Unipetrol nebyl schopen v orgánech žalobce prosadit cenové podmínky výhodné pro Chemopetrol, protože ostatní akcionáři žalobce, sdružení do konsorcia IOC, měli při společném postupu stejnou schopnost blokovat rozhodnutí orgánů žalobce. V konkrétní situaci to

vedlo k tomu, že prostřednictvím přerušení dodávek mohli ostatní akcionáři žalobce proti vůli Unipetrolu prosadit cenové podmínky dodávek Chemopetrolu, které byly pro žalobce výhodnější. Stěžovatel dále v obecné rovině poukazuje na to, že v rozhodovací činnosti Soudního dvora ES lze najít i opačné případy, kdy ani 100% podíl mateřské společnosti ve společnosti dceřiné nebránil tomu, aby jednání dceřiné společnosti posoudil Soudní dvůr jako autonomní, které není jednáním v rámci hospodářské jednotky. Samotná většinová účast společníka v obchodní společnosti i přesto, že bude ovládním podle obchodního zákoníku, nemusí vždy nutně znamenat schopnost kontroly společnosti tímto společníkem. Samotná prostá většina hlasovacích práv nemusí ani automaticky a nutně znamenat možnost kontroly. Proto ani nadpoloviční podíl na hlasovacích právech kontrolu založit nemusí, např. proto, že pro určitá rozhodnutí se vyžaduje vysoká kvalifikovaná většina hlasů. Podstatné je také zjištění, zda vliv jedné osoby na druhou je rozhodující či nikoliv. Proto o existenci kontroly lze učinit závěr až při zvážení všech skutkových a právních okolností každého případu.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud důkladně zvážil všechny rozhodné okolnosti případu, zejména pak to že s ohledem na předepsanou kvalifikovanou většinu akcionářů s celkovým podílem 67,5 %, potřebnou pro přijetí podstatných rozhodnutí valné hromady, nelze přijmout žádné podstatné podnikatelské rozhodnutí žalobce, aniž by k tomu dal souhlas majoritní akcionář. Krajský soud tedy správně shledal zcela výjimečné postavení majoritního akcionáře ve vztahu k možnosti ovlivňovat soutěžní chování žalobce, které samo o sobě ke zjištění existence kontroly postačovalo.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

Z odůvodnění:

Pro rozhodnutí o kasační stížnosti je podstatná právní otázka (1), zda skutečnost kontroly společnosti jinou společností vede k tomu, že jednání mezi těmito dvěma spo-

lečnostmi (popř. horizontálně mezi „dceřinými“ společnostmi kontrolovanými společně jednou „mateřskou“ společností) lze pokládat za interní jednání v rámci hospodářské jednotky, na které nemají být aplikovány předpisy o hospodářské soutěži, a (2) zda podíl a. s. UNIPETROL v a. s. ČESKÁ RAFINÉRSKÁ v rozhodné době může být považován za kontrolu, která by zakládala zahrnutí těchto dvou společností (plus dceřinné společnosti CHEMOPETROL, a. s.) do jediné hospodářské jednotky ve smyslu soutěžního práva.

Česká republika se stala členem Evropské unie dne 1. května 2004 a podle čl. 2 aktu o přistoupení, který je dle čl. 1 odst. 2 Smlouvy o přistoupení součástí této smlouvy, se *acquis communautaire* (soubor práva Společenství) stává dnem vstupu závazným pro nové členské státy a uplatňuje se v nich. Pro dobu před vstupem do Evropské unie lze právo Společenství použít jen zcela výjimečně, a to jako výkladové vodítko při výkladu právních předpisů přijatých ke splnění závazku České republiky harmonizovat své právo s právem Společenství dle čl. 69 a násl. Evropské dohody o přidružení (č. 7/1995 Sb.). Tato zásada našla svůj výraz opakovaně v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. č. 741/2006 Sb. NSS, č. 1097/2007 Sb. NSS).

Zákon č. 143/2001 Sb., § 11 odst. 1 v rozhodné době zněl takto:

„Zneužívání dominantního postavení na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů je zakázáno. Zneužitím dominantního postavení je zejména

a) přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených podmínek ve smlouvách s jinými účastníky trhu, zvláště vynucování plnění, jež je v době uzavření smlouvy v nápadném nepochopitelném poměru k poskytovanému protiplnění,

b) vázání souhlasu s uzavřením smlouvy na podmínku, že druhá smluvní strana odebere i další plnění, které s požadovaným předmětem smlouvy věcně ani podle obchodních zvyklostí nesouvisí,

c) uplatňování rozdílných podmínek při shodném nebo srovnatelném plnění vůči

jednotlivým účastníkům trhu, jimiž jsou tyto účastníci v hospodářské soutěži znevýhodňováni,

d) zastavení nebo omezení výroby, odbytu nebo výzkumu a vývoje na úkor spotřebitelů,

e) dlouhodobé nabízení a prodej zboží za nepřiměřeně nízké ceny, které má nebo může mít za následek narušení hospodářské soutěže,

f) odmítnutí poskytnout jiným soutěžitelům za přiměřenou úhradu přístup k vlastním přenosovým sítím nebo obdobným rozvodným a jiným infrastrukturním zařízením a tito jiní soutěžitelé z právních nebo jiných důvodů nemohou bez spoluzžívání takového zařízení působit na stejném trhu jako dominantní soutěžitelé, kteří přitom neprokáží, že takové spoluzžívání není z provozních nebo jiných důvodů možné anebo je od nich nelze spravedlivě požadovat.“

Toto ustanovení je výsledkem harmonizace českého soutěžního práva s právem Evropských společenství zejména s čl. 82 Smlouvy ES, který zní:

„Se společným trhem je neslučitelné, a proto zakázané, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na společném trhu nebo jeho podstatné části. Takové zneužívání může zejména spočívat:

a) v přímém nebo nepřímém vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen anebo jiných nerovných obchodních podmínek;

b) v omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů;

c) v uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodňováni v hospodářské soutěži;

d) v podmiňování uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisí.“

Důvodová zpráva k návrhu zákona (sněmovní tisk č. 704, 4. volební období PS PČR) říká:

„V odst. 1 je výslovně vyjádřen zákaz zneužívání dominantního postavení s demonstrativním výčtem těchto jednání, kdy skutkové podstaty pod písm. a) až d) jsou převzaty z čl. 82, dříve čl. 86 Smlouvy. Demonstrativní výčet je doplněn o zvláštní skutkové podstaty týkající se případů prodeje zboží za nepřiměřeně nízké ceny a odmítnutí poskytnout jiným soutěžitelům za přiměřenou úhradu přístup k přenosovým sítím nebo jiným infrastrukturním zařízením a tito nemohou bez spoluzžívání takového zařízení působit na stejném trhu jako dominantní soutěžitel. Dominantní soutěžitel však může prokázat, že takové spoluzžívání není z provozních nebo jiných důvodů možné, anebo jej od něho nelze spravedlivě požadovat.“

Z uvedeného je zřejmé, že aplikované ustanovení zákona je skutečně výsledkem harmonizace českého práva a že použití judikatury a správní praxe ES interpretující předmětná ustanovení je zcela na místě. Pro řešený případ je podstatná interpretace pojmu „soutěžitel“ použitého v zákoně č. 143/2001 Sb., který odpovídá pojmu „podnik“ ve smlouvě Evropských společenství. Doktrína a judikatura vykládající právo Evropských společenství se zabývala zejména v souvislosti se zákazem dohod a jednání ve shodě (kartely) tím, zda jsou zakázané i dohody nebo jednání ve shodě podniků v rámci jediného koncernu. Při tom se poukazuje na to, že v rámci koncernu je vzájemná hospodářská soutěž mezi jeho jednotlivými subjekty z podstaty věci vyloučena, proto nemůže být ani chráněna či vynucována soutěžním právem.

V této souvislosti je důležité rozhodnutí Soudního dvora ES ze dne 24. října 1996 ve věci C-73/95 P, *Vihho Europe BV v. Komise*, Recueil, s. I-5457, ve kterém Soudní dvůr posuzoval, zda čl. 81 Smlouvy ES zakazující kartelové dohody lze aplikovat na jednání společnosti Parker Pen Ltd. a jejich dceřiných společností, které v jednotlivých členských zemích ES založila společnost Parker Pen a 100% je ovládala, jmenovala jejich manage-

ment a určovala jejich obchodní politiku, a jejich prostřednictvím zajišťovala odbyť svých výrobků. Soudní dvůr k tomu uvedl:

„(15) Bylo zjištěno, že společnost Parker drží podíl ve výši 100 % základního kapitálu v dceřiných společnostech v Německu, Belgii, Španělsku, Francii a Nizozemí a že řídí jejich prodejní a marketingové aktivity prostřednictvím regionálního vedení jmenovaného mateřskou společností, který mj. dozírá na plán prodeje, marže, režijní náklady, cash flow a stav zásob. Toto regionální vedení dosazené mateřskou společností určuje rovněž sortiment zboží nabízeného dceřinými společnostmi, kontroluje reklamní akce a udílí pokyny týkající se cen a slev.

(16) Společnost Parker a její dceřiné společnosti tedy tvoří společnou hospodářskou jednotku, v jejímž rámci dceřiné společnosti nemohou skutečně autonomně určovat své jednání na trhu nýbrž musí následovat pokyny mateřské společnosti, která je kontroluje (rozsudky Soudního dvora ze dne 14. června 1972 ve věci 48/69, ICI v. Komise, Recueil s. 619, bod 133 a 134, ze dne 31. října 1974 ve věci 15/74, Sterling Drug, Recueil s. 1147, bod 41, ze dne 31. října 1974 ve věci 16/74, Winthrop, Recueil s. 1183, bod 32, ze dne 4. května 1988 ve věci 30/87, Bodson, Recueil s. 2479, bod 19, a ze dne 11. 4. 1989 ve věci 66/86, Ahmed Säed Flugreisen, Recueil s. 803, bod 35).

(17) Okolnost, že pokyny společnosti Parker dceřiným společnostem spočívající v rozdělení trhů mezi jednotlivé dceřiné společnosti by mohly ohrozit soutěžní pozici třetích osob, proto nevede k aplikovatelnosti čl. 85 odst. 1 (nyní čl. 81 odst. 1) Smlouvy ES, a to ani ve spojení s čl. 2 a 3 písm. c) a g). (...)“

Jak je zřejmé, subjektem soutěžního práva, tedy soutěžitelem, resp. podnikem v terminologii práva Evropských společenství, je hospodářská jednotka, která nemusí být totožná s podnikatelem - právním subjektem. Na jedné straně mohou být za soutěžitele (podniky) považována i různá uskupení bez právní subjektivity, na druhou stranu některé obchodní společnosti nejsou za samostatné

soutěžitele (podniky) považovány. Za druhý zmiňovaný příklad mohou být považovány právě např. obchodní společnosti (dcery) zcela kontrolované jinou společností (matkou). Dceřiné společnosti vytvářejí spolu s mateřskou společností koncern, který je považován za jedinou hospodářskou jednotku, která se jako celek považuje za soutěžitele (podnik), pokud je splněna podmínka, že dceřiné společnosti nemohou skutečně autonomně určovat své jednání na trhu, nýbrž musí následovat pokyny mateřské společnosti, která je kontroluje (v tomto smyslu autonomním od pojmu koncern nebo holding v obchodním právu bude nadále výrazu koncern užíváno). Jednání uvnitř této hospodářské jednotky pak není považováno za soutěžně relevantní, pokud nemá vliv na ostatní soutěžitele nebo spotřebitele.

Pro zjištění, zda dceřiné společnosti nemohou skutečně autonomně určovat své jednání na trhu, nýbrž musí následovat pokyny mateřské společnosti, která je kontroluje, tedy zda více subjektů tvoří jedinou hospodářskou jednotku, nepostačuje pouhá příslušnost k podnikatelské skupině. Rozhodující je způsob vztahů mezi subjekty ve skupině. Důležitými kritérii jsou mj., zda mateřská společnost skutečně určuje (formou pokynů) soutěžní jednání dceřiné společnosti, zda dceřiná společnost tyto pokyny respektuje a opravdu uskutečňuje. K příslušnosti k jediné hospodářské jednotce však postačuje, když mateřská společnost má skutečnou možnost udílet dceřiné společnosti pokyny a reálně tyto pokyny realizovat.

Důležitým kritériem je, zda mateřská společnost kontroluje dceřinou společností sama nebo společně s jinými podniky, zda ji kontroluje zcela nebo zčásti. Opatrnost je na místě zejména, pokud jsou posuzovány vztahy mezi jednotlivými dceřinými společnostmi navzájem. Je třeba případ od případu pečlivě zkoumat, zda v daném konkrétním případě dceřiné společnosti realizovaly vlastní soutěžní svobodu (nezávislost na matce), nebo zda toto jednání sleduje obchodní politiku stanovenou vedením koncernu. Pouze tehdy, kdy dceřiné společnosti jednájí na pokyn

matky nebo pod jejím určujícím vlivem, jde o interní jednání v rámci koncernu jakožto hospodářské jednotky.

Mimo výše uvedený rozsudek ve věci *Vihola* lze uvést další příklady z rozhodovací praxe Soudního dvora a Komise:

V případě rozsudku Soudního dvora ze dne 22. října 1986 ve věci 75/84, *Metro SB v. Komise*, Recueil 3021 Soudní dvůr zkoumal, zda společnost Saba, která byla 100 % vlastněna francouzskou skupinou Thomson-Brandt-Gruppe, má být z hlediska zjištění dominantního postavení na německém trhu s barevnými televizory posuzována spolu s ostatními dceřinými společnostmi téže skupiny působícími na stejném trhu nebo samostatně. Soudní dvůr rozhodl, že konkrétní okolnosti nenasvědčují tomu, že by jednotlivé dceřiné společnosti Thomson-Brandt-Gruppe byly v soutěži na německém trhu řízeny mateřskou společností. Společnost Saba přitom nemá dominantní postavení na trhu, a článek 82 ES tedy nelze aplikovat.

„(82) Podle názoru Komise mají jednotlivé podniky Thomson-Brandt-Gruppe skupiny vlastní prodejní sítě pro své produkty, ohledně prodejní strategie jsou navzájem nezávislé. Proto je pro posouzení otázky dominantního postavení relevantní pouze pozice samotné Saby. Ta má ovšem u barevných televizorů podíl pouze 3 % na trhu Společenství a 7,5 % na německém trhu. Proto nedisponuje dominantním postavením.“

(83) *Jednotlivé podniky Thomson-Brandt-Gruppe mezi sebou minimálně prostřednictvím svých prodejních sítí soutěží. (...)*

(84) *Vzhledem k údajům Komise je třeba poznamenat, že žalobkyně neuvádí nic, co by soudu umožnilo zjištění, že podniky Thomson-Brandt-Gruppe jsou propojeny nejen kapitálově, ale že uskutečňují i shodnou prodejní strategii určenou směrnicemi mateřské společnosti. Při nedostatku takových důkazů musí Soudní dvůr vyjít z toho, že společnost Saba je v otázkách prodeje svých výrobků nezávislá na mateřské společnosti a ostatních podnicích skupiny.“*

V rozhodnutí Komise 70/332/EHS ze dne 30. června 1970 týkající se řízení podle článku 85 (nyní 81) Smlouvy o EHS (IV/24055 – Kodak), kterého se dovolával žalobce a které uváděl v rozsudku i krajský soud, šlo o posuzování přípustnosti dohod mezi dceřinými společnostmi amerického producenta fotografického materiálu Kodak. Americká mateřská společnost ovládala v dceřiných společnostech 100 % základního kapitálu (nebo hodnoty blížíci se 100 %).

„(11) *Společnosti Kodak působící na společném trhu (EHS) používají sice shodné obchodní podmínky, ale tím jen následují pokyny mateřské společnosti, kterými jsou vázány.*

(12) *Pokud dceřiné společnosti (jako je tomu v řešeném případě) jsou výlučně a úplně závislé na mateřské společnosti, a pokud tato mateřská společnost dceřinné společnosti může kontrolovat a skutečně jim udílí přesné pokyny, pak je vyloučeno, aby se dceřiné společnosti v otázkách týkajících se pokynů mateřské společnosti chovaly navzájem nezávisle.*

(13) *Shoda obchodních podmínek dceřiných společností Kodak na společném trhu tedy nevyplývá z dohody nebo jednání ve shodě mezi mateřskou společností a jejími dceřinými společnostmi nebo mezi dceřinými společnostmi navzájem.“*

V rozhodnutí Komise 91/335/EHS ze dne 15. května 1991 týkající se řízení podle článku 85 (nyní 81) Smlouvy o EHS (IV/32. 168 Gosme/Martell – DMP) komise posuzovala stížnost společnosti Gosme na to, že společnost Martell zajišťovala odbyt svých koňaků prostřednictvím společnosti DMP a odmítala dodávat koňak společnosti Gosme. DMP byla společnost, ve které vlastnil Martell 50 % základního kapitálu a dalších 50 % vlastnila jiná společnost Piper. Komise rozhodla, že společnosti Martell a DMP jsou samostatnými podniky, tvoří hospodářskou jednotku, a proto porušily čl. 81 Smlouvy ES.

„(30) *DMP a Martell jsou samostatné podniky ve smyslu čl. 85 odst. 1 (nyní čl. 81 ES), neboť v rozhodné době Martell nemohl*

vykonávat žádnou kontrolu obchodní činnosti DMP, a to z těchto důvodů:

– Základní kapitál DMP a hlasovací práva byly rozděleny přesně po jedné polovině mezi obě mateřské společnosti.

– Dozorčí rada se skládala z poloviny členů nominovaných Martellem a z poloviny členů nominovaných Piperem.

– DMP zajišťovala odbyt i jiných značek než svých mateřských společností.

– Produkty Martellu a Piperu byly účtovány odběratelům na jedné společné faktuře.

– DMP díky své pozici na trhu vyjednávala odbytové podmínky s nákupními centrály ve Francii sama.

V rozhodnutí Komise 91/50/EHS ze dne 16. ledna 1991 týkající se řízení podle článku 85 (nyní 81) Smlouvy o EHS (IV/32. 732 – IJsselcentrale a další) čtyři hlavní producenti elektřiny v Nizozemí společně založili dceřinou společnost SEP, v níž měla každá z mateřských společností 25% podíl. SEP měla za cíl: vytváření společného plánu produkce a odbytu elektřiny, provozování vlastní elektrické sítě, uzavírání dohod se zahraničními energetickými společnostmi ohledně vývozu a dovozu elektřiny a používání mezinárodních spojovacích sítí, společný nákup nosičů energie. Komise rozhodla, že dohody a jednání ve shodě mezi čtyřmi mateřskými společnostmi a SEP jsou porušením čl. 81 ES.

„(22) SEP v této souvislosti zastávala tezi, že zúčastněné energetické společnosti tvoří dohromady hospodářskou jednotku, neboť jsou součástí jediného a nedělitelného systému veřejného zásobování elektřinou. Článek 21 Dohody o spolupráci sleduje ve skutečnosti dělbu práce mezi jednotlivými podniky, přičemž některé úkoly byly přeneseny centrálně na SEP. SEP se v této souvislosti dovolává rozsudku Soudního dvora ve věci Hydrotherm Compact. Z něho SEP dovozuje, že nelze hovořit o soutěži mezi účastníky, takže čl. 85 (nyní 81) nelze použít.“

(23) Komise tuto argumentaci nesdílí. Článek 85 (nyní 81) se sice nevztahuje na dohody mezi podniky, které patří k témuž

koncernu, pokud tvoří hospodářskou jednotku, v níž dceřiné společnosti své jednání na trhu nemohou volně určovat a dohoda má za díl dělbu práce v rámci koncernu. Taková situace zde ovšem není.

(24) Především čtyři mateřské společnosti nepatří k jednomu koncernu. Jsou to samostatné právnické osoby, které nejsou kontrolovány stejnou osobou. Každá z mateřských společností určuje vlastním rozhodnutím svou obchodní politiku. (...)

Skutečnost, že energetické společnosti patří k jedinému a nedělitelnému systému veřejného zásobování elektřinou, na tomto nic nemění. Také distribuční společnosti jsou součástí tohoto systému, avšak nelze jen na základě této skutečnosti dovozovat, že by byli součástí hospodářské jednotky společně s energetickými společnostmi.

Konečně nelze ani souhlasit s tím, že by SEP sama tvořila hospodářskou jednotku s jednou nebo více energetickými společnostmi. SEP je spíše společným podnikem ve smyslu joint-ventures, která je společně kontrolována vícero mateřskými společnostmi.“

Rozhodnutí Komise 91/562/EHS ze dne 18. října 1991 týkající se řízení podle článku 85 (nyní 81) Smlouvy o EHS (IV/32. 737 – Eirpage).

V této věci dva podniky v oblasti telekomunikačních služeb, Telekom a Motorola, se rozhodly, že v Irsku založí společný podnik Eirpage. Podíl Telekomu v Eirpage byl 51 %, podíl Motoroly byl 49 % a podle výslovného ujednání byl Eirpage dceřinou společností Telekomu. V představenstvu Eirpage byli tři členové nominováni Telekomem a tři členové nominováni Motorolou. Představenstvo mělo rozhodovat prostou většinou hlasů, některá důležitá rozhodnutí však musela být přijímána jednomyslně. Zúčastněné společnosti požádaly Komisi, aby deklarovala, že uzavřené dohody nejsou v rozporu s čl. 81 ES. Komise rozhodla, že musí být zkoumán nejen soulad dohod mezi Telekomem a Motorolou a Eirpage a Motorolou, ale, navzdory deklarování Eirpage jako dceřiné společnosti Telekomu, i soulad dohod mezi Eirpage a Telekomem, neboť nemohou být považovány za hospodářskou jednotku.

„(9) Ačkoli Motorola drží 49 % základního kapitálu ve společném podniku a formálně je tedy jen minoritním akcionářem, v představenstvu, kterému přísluší vedení podniku, je stejný počet zástupců obou mateřských společností a rozhodnutí představenstva vyžadují většinu jeho členů, v některých případech dokonce jednohlasnost. Proto se ve skutečnosti podílejí oba účastníci dohody, z nichž každý je samostatným hospodářským partnerem, na kontrole společného podniku. U nahlášených dohod je tedy třeba zkoumat jejich soulad s čl. 85 (nyní 81) odst. 1 Smlouvy o EHS. Zkoumání se přitom nemůže omezit na samotnou dohodu o společném podniku, nýbrž musí se zabývat i s ní spojenými dohodami, kterými jsou upraveny různé aspekty vzájemné spolupráce, tedy na dohody mezi Telekomem a společným podnikem ...“

Z uvedeného je zřejmé, že vyloučení jednání uvnitř hospodářské jednotky, které nemá vliv na subjekty mimo tuto jednotku (ostatní soutěžitele či spotřebitele), z působnosti předpisů soutěžního práva může být zásadně oprávněné (slovy krajského soudu: „*intra-enterprise doktrína*“). V konkrétním případě však pro aplikaci tohoto pravidla nejsou splněny podmínky. Toto pravidlo totiž předpokládá „*společnou hospodářskou jednotku, v jejímž rámci dceřině společnosti nemohou skutečně autonomně určovat své jednání na trhu, nýbrž musí následovat pokyny mateřské společnosti, která je kontroluje*“ (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci Vi-

ho, bod 16). Kritériem nemůže být pouze to, zda jedna společnost má většinový podíl v jiné společnosti. Důležité je, zda obecně a v konkrétním posuzovaném případě zvlášť mateřská společnost dává dceřině společnosti pokyny a je reálně schopna jejich realizaci vynutit. V žádném případě nepostačuje, jak se domnívá krajský soud, možnost mateřské společnosti určitě jednání dcery blokovat.

V případě a. s. ČESKÁ RAFINÉRSKÁ však vyplývá jednoznačně z popisu skutkového stavu ve správním rozhodnutí i v rozsudku krajského soudu, že UNIPETROL, a. s. určité pokyny dával (pokoušel se stanovit ceny dodávek), avšak nebyl schopen realizaci těchto pokynů vynutit (výsledkem bylo přerušení dodávek ze strany a. s. ČESKÁ RAFINÉRSKÁ). Ve vztahu mezi a. s. ČESKÁ RAFINÉRSKÁ a a. s. CHEMOPETROL proto nemohlo jít o interní jednání v rámci hospodářské jednotky.

I v obecnějším pohledu nemůže být ČESKÁ RAFINÉRSKÁ, a. s., pokládána za společnou hospodářskou jednotku s a. s. UNIPETROL (resp. a. s. CHEMOPETROL). Jejich vztah lze spíše připodobnit ke vztahu Eirpage a Telekomu ve výše uváděném rozhodnutí Komise ve věci Eirpage. I v uváděném případě měla domněle mateřská společnost podíl 51 % ve společnosti dceřině a blokační postavení v představenstvu společnosti. Jak shledala Komise, oba subjekty bylo třeba pokládat za samostatné soutěžitele (podniky). Totéž lze vztáhnout bez potíží i na poměr a. s. UNIPETROL a a. s. ČESKÁ RAFINÉRSKÁ.

Daňové řízení: postavení ručitele

k § 47, § 57a, § 70 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 230/2006 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Promlčecí lhůta dle § 70 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se u daňového ručitele uplatní teprve po doručení výzvy k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem dle § 57a citovaného zákona, neboť teprve tímto okamžikem je ve vztahu k daňovému ručiteli daňový nedoplatek založen („vyměřen“ ve smyslu § 47 citovaného zákona), a současně po uplynutí lhůty splatnosti daňového nedoplatku ve výzvě uvedené.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 Afs 52/2008-60)

Prejudikatura: č. 1754/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost CE WOOD proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný dne 29. 3. 2007 zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního úřadu ve Zlíně ze dne 8. 11. 2006, výzvě k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem podle § 57a odst. 1 d. ř.; jednalo se o nedoplatek na dani z převodu nemovitostí ve výši 300 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, v níž namítal, že daňový subjekt a ručitel musí mít v daňovém řízení shodné postavení; i pro určení povinností ručitelů je tedy třeba užít lhůtu § 47 d. ř., respektive § 22 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon č. 357/1992 Sb.“). Zdůraznil, že s ohledem na závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, čj. 2 Afs 51/2004-57 (www.nssoud.cz), měl žalovaný zohlednit jím uplatněnou námitku promlčení.

Krajský soud v Brně dne 28. 11. 2007 napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a k nastolené právní otázce s odkazem na rozhodovací praxi Ústavního soudu uvedl, že i ručiteli musí být zachována stejná práva jako hlavnímu dlužníku. Daňový řád neumožňuje ručiteli být po celou dobu daňového řízení jeho účastníkem, ačkoliv výzvou k úhradě daně za primárního dlužníka jsou jeho hmotná práva zasažena. Stanovení daňové povinnosti primárnímu dlužníku a výzva k úhradě nedoplatku určená ručiteli způsobuje shodný úči-

nek – jsou zasažena jejich hmotná práva (užívání majetku). Je proto nutné zachovat do možné míry i jejich shodná práva procesní, a proto je nutno analogicky užít lhůt pro vyměření daně (§ 47 d. ř.) pro oba typy daňových dlužníků. Znamená to, že i ručiteli musí být oznámena jeho povinnost hradit dluh za jiného ve lhůtách, jimiž je ovládáno vyměřovací řízení – tedy do okamžiku uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, opírající se svým obsahem o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávný právní názor krajského soudu spatřuje v tom, že soud směřuje vyměřovací řízení s tou částí daňového řízení, v němž se již „jen“ uplatňuje po ručiteli povinnost úhrady daňové povinnosti již dříve vyměřené primárnímu dlužníku. Znamená to, že primárnímu dlužníku se daň sice vyměří ve lhůtách upravených v § 47 d. ř., uplatňovat její placení pak je správce daně oprávněn ve lhůtách podle § 70 d. ř. Poukázal na to, že výzva není rozhodnutím, které řeší a ukládá povinnost platit daň, je pouze rozhodnutím, které stanoví povinnost ručiteli platit za daňového dlužníka. Ručiteli se totiž daň nevyměřuje, požaduje se po něm pouze její úhrada v případě, když primární dlužník daň neuhradí sám.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Kasační stížností je nastolena právní otázka, týkající se užití lhůt pro vydání výzvy ručiteli k úhradě daňové povinnosti za primárního dlužníka. Zda-li má být takové rozhodnutí – výzva k úhradě daně – vydáno vůči ručiteli v prekluzivní lhůtě dle § 47 d. ř. anebo zda postačí jeho vydání ve lhůtě, jež je upravena v § 70 d. ř. – tedy ve lhůtě šestileté, jež platí pro povinnost platit daň; jde o promlčení práva vybrat a vymáhat daňové nedoplatky.

Svým obsahem zcela shodnou právní otázku již řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. října 2008, čj. 9 Afs 58/2007-96^{*)}. V něm se sice zabýval otázkou týkající se lhůty pro vydání rozhodnutí vůči ručiteli, kterým se zakládá povinnost hradit celní nedoplatek za primárního dlužníka v řízení celním (nikoliv daňovém), dospěl však k výslovnému závěru, že institut ručení v obou typech řízení musí podléhat shodnému režimu.

V části zmíněného usnesení, jež je věcně relevantní pro řešení nyní vedeného sporu rozšířený senát uvedl [zde soud cituje body 15 – 17, 20 – 24 a bod 31 výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu (pozn. redakce)]. (...)

Jak tedy uvedl rozšířený senát, musí být respektovány stejné principy pro náhled na postavení ručitele jak v celním, tak i daňovém řízení. Ručitelova povinnost splnit dluh za dlužníka – čemuž svědčí samotná podstata institutu ručení, se aktualizuje teprve tehdy, když sám dlužník svůj dluh včas a řádně nesplní, přitom až výzvou určenou ručiteli se

tento dozvídá o tom, že dlužník, za jehož splnění povinnosti zaplatit daň ručí, svůj dluh v konkrétní výši nesplnil. Teprve touto výzvou je tak ručiteli ukládána povinnost k zaplacení nedoplatku ve stanovené lhůtě, v konkrétní výši za dlužníka, který jej sám v určené lhůtě nezaplatil. Teprve tuto výzvu, a to přes její označení, je tak možno považovat za rozhodnutí, vydané ve smyslu § 32 odst. 1 d. ř., které zakládá ručiteli povinnost hradit daň za primárního dlužníka (a v poměru k ručiteli při vymáhání nedoplatku se stává exekucním titulem); již z tohoto důvodu je třeba tuto výzvu hodnotit jako rozhodnutí materiální povahy.

Nejvyšší správní soud tak odmítá pro nesprávnost stěžovatelovu námitku, že celý vztah správce daně a ručitele je ovládán pouze pravidlem uvedeným v § 70 d. ř.

Promlčecí lhůta dle § 70 d. ř. se u daňového ručitele uplatní teprve po doručení výzvy k zaplacení daňového nedoplatku, neboť teprve tímto okamžikem je ve vztahu k daňovému ručiteli daňový nedoplatek založen („vyměřen“ ve smyslu § 47 d. ř., popř. § 22 zákona č. 357/1992 Sb., jde-li o daň z převodu nemovitostí) a současně po uplynutí lhůty splatnosti daňového nedoplatku ve výzvě uvedené.

Znamená to tedy, že výzva, kterou správce daně ve smyslu § 57a d. ř. vyzývá ručitele k úhradě daňového nedoplatku za primárního dlužníka, musí být ručiteli doručena a nabýt právní moci rovněž v propadné lhůtě tří let od konce roku, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání (§ 22 zákona č. 357/1992 Sb., resp. § 47 d. ř.). K tomuto závěru ostatně správně dospěl i krajský soud.

^{*)} Publikováno pod č. 1754/2009 Sb. NSS.

Daň z přidané hodnoty: povinnost krátit odpočet daně u zboží z dovozu

k § 19 odst. 1, § 19a zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 17/2000 Sb. a č. 322/2003 Sb. (v textu též „zákon o DPH“*)

V důsledku novelizace § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, provedené zákonem č. 322/2003 Sb., se přestala povinnost krátit odpočet daně podle pravidel uvedených v § 19a zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, vztahovat na zboží z dovozu. V době od 1. 10. 2003 do 30. 4. 2004 tedy plátce daně neměl při uplatnění odpočtu daně z přidané hodnoty u zboží z dovozu povinnost krátit odpočet daně podle pravidel stanovených v § 19a uvedeného zákona. Povinnost krátit odpočet dle § 19a neměl ani tehdy, použil-li zboží k účelům, které by jinak – pokud by se na ně § 19a vztahoval – povinnost krátit odpočet zakládaly, avšak pouze za předpokladu, že se v konkrétním případě nejednalo o zneužití jeho práva na odpočet daně z přidané hodnoty v nezkrácené výši.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 13/1997 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 21/96), č. 14/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 22/99), č. 295/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02); č. 689/2005 Sb. NSS, č. 741/2006 Sb. NSS a č. 869/2006 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ES ze dne 12. 1. 2006, *Optigen Ltd a další* (C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh. s. I-483), ze dne 21. 2. 2006, *Halifax a další* (C-255/02, Sb. rozh. s. I-1609), a ze dne 6. 7. 2006, *Kittel a Recolta Recycling* (C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh. s. I-6161).

Věc: Akciová společnost Komerční banka proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z přidané hodnoty, o kasačních stížnostech žalobce.

Finanční úřad pro Prahu 5 vyměřil žalobci daň z přidané hodnoty (DPH) za zdaňovací období únor 2004 platebním výměrem ze dne 4. 5. 2004 ve výši 513 971 Kč a platebním výměrem ze dne 15. 6. 2004 za zdaňovací období duben 2004 ve výši 992 593 Kč. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutými ze dne 11. 10. 2004 daňové povinnosti žalobce zvýšil. Uvedl, že žalobce, který v rozhodném období uskutečňoval převážně finanční činnosti, tedy zdanitelná plnění osvobozená od DPH podle tehdejšího § 25 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 28 zákona o DPH, byl v těchto zdaňovacích obdobích povinen krátit svůj nárok na odpočet DPH ve vztahu ke zboží z dovozu, které nakoupil a používal k této osvobozené činnosti.

Žaloby proti rozhodnutím žalovaného Městský soud v Praze zamítl rozsudky ze dne 21. 10. 2005. Uvedl, že zákon o DPH nutno vy-

kládat v jeho celku a z hlediska jeho smyslu a účelu. V případě konfliktu mezi doslovným zněním zákona a jeho smyslem a účelem je nutno za určitých podmínek dát přednost výkladu podle smyslu zákona před výkladem jazykovým. Podle soudu z § 43 odst. 3 zákona o DPH nepochybně plyne, že na uplatnění nároku na odpočet daně u zboží z dovozu se vztahují všechna ustanovení § 19 až § 22 zmíněného zákona, tedy včetně § 19a. Pro tento závěr hovoří i smysl a účel rozhodné právní úpravy; nejde o nepřípustně extenzivní výklad právní normy.

Proti rozsudkům žalobce (stěžovatel) brojil kasačními stížnostmi. Namítal, že nebyl povinen krátit svůj nárok na odpočet. Má za to, že zboží z dovozu podléhalo DPH v režimu daně na vstupu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o DPH. Ve vztahu ke krácení odpočtu

*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

však zákon o DPH v rozhodném období důsledně rozlišoval mezi pojmem „*plátcem přijatých zdanitelných plnění*“ a pojmem „*zboží z dovozu*“. Podle § 43 odst. 3 zákona o DPH měl plátcem nárok na odpočet daně u zboží z dovozu za podmínek stanovených v § 19 až § 22, pokud nebylo v zákoně o DPH stanoveno jinak. Podle § 19 odst. 1 zákona o DPH měl plátcem nárok na odpočet DPH na vstupu jak ve vztahu k plátcem přijatým zdanitelným plněním uskutečněným jiným plátcem, tak ve vztahu ke zboží z dovozu, použil-li oba typy statků zákonem předepsaným způsobem (především při podnikání). Omezující podmínky, na základě nichž vůbec nárok na odpočet daně nevznikal nebo se způsobem zákonem stanoveným krátil, se ovšem podle § 19a zákona o DPH již vztahovaly toliko na některá přijatá zdanitelná plnění, avšak nikoli na zboží z dovozu. Ustanovení omezující nárok na odpočet daně u přijatých zdanitelných plnění (§ 19a zákona o DPH) tak nebyla na zboží z dovozu aplikovatelná. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu podřadit nárok na odpočet daně na vstupu u zboží z dovozu podmínkám § 19a, provedl by podobnou úpravu textace i v § 19a zákona o DPH, jestliže ji provedl v § 19. Jelikož tak ovšem zákonodárce neučinil, ačkoli jinak úpravu nároku na odpočet daně u zboží z dovozu výslovně provedl v novém znění § 19 odst. 1 zákona o DPH, lze tím dovodit jeho záměr ponechat nárok na odpočet daně u zboží z dovozu mimo úpravu v § 19a zákona o DPH.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, uvedl, že stěžovatel rozhodnou právní otázku posuzuje čistě na základě gramatického výkladu příslušných ustanovení zákona o DPH. V dané věci je rozhodující především znění § 43 odst. 3 zákona o DPH, v němž je jednoznačně uvedeno, že nárok na odpočet u zboží z dovozu má plátcem za podmínek stanovených v § 19 až § 22 zákona o DPH. Z toho plyne pro plátce, kteří splní podmínky pro nárok na odpočet daně podle § 19 zmíněného zákona, povinnost postupovat při určení výše odpočtu podle jeho § 19a.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 19. 12. 2007 kasační stížnosti spojil ke společ-

nému projednání. Sedmý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že uplatněný nárok na odpočet daně u zboží z dovozu je třeba podrobit stejným zákonným podmínkám, jako by se jednalo o nárok na odpočet daně mající svůj původ v přijatém zdanitelném plnění z tuzemska. Na tom nic nemění ani legislativně technická novelizace § 19 odst. 1 zákona o DPH s účinností od 1. 10. 2003. Smyslem a účelem zákona o DPH je podrobit dani zejména zdanitelná plnění v tuzemsku a zboží z dovozu (§ 1 zákona o DPH). Při tom není jeho smyslem preferovat jeden předmět daně před druhým. Není namístě aplikovat závěr Ústavního soudu z nálezu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99 (č. 14/2000 Sb. ÚS), tj. na základě principu legality zdanění a právního státu vyloužit příslušné ustanovení zákona o DPH k tíži státu.

V dané věci nelze pominout ani stanovisko pléna Ústavního soudu, obsažené v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96. Ústavní soud ve zmíněném nálezu judikoval, že „*soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, výbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*“. S ohledem na tento závěr Ústavního soudu je v dané věci na místě odmítnout případný jazykový výklad svědčící tomu, že stěžovatelka měla nárok na odpočet daně u zboží z dovozu v plné výši, ačkoli tento použila pro plnění osvobozená (nezatížená dále dani z přidané hodnoty), zvláště když zákon o dani z přidané hodnoty neobsahoval dikci, že nebyla povinna krátit uplatněný nárok na odpočet daně. Takovým jazykovým výkladem by totiž došlo k zásahu do účelu zákona o dani z přidané hodnoty, tj. na základě principu neutrality umožnit nárok na odpočet daně pouze u takového předmětu daně, který dále kumuluje přidanou hodnotu u následných vlastních plnění, resp. vytváří následně vyšší přidanou

hodnotu, a naopak ji neposkytnout, pokud není kumulována. Zvolený výklad by *de facto* umožňoval, aby v tuzemsku vedle sebe existovala skupina zboží (např. zmíněné platební karty, bankomaty), která by v případě jejich pořízení v tuzemsku zahrnovala i daň z přidané hodnoty (včetně zkrácené) a v případě jejich pořízení z dovozu nikoliv. *Byly by tak zásadně narušeny hospodářské vztahy, konkurence i princip rovnosti v právech* (čl. 1 Listiny základních práv a svobod) plátců daně poskytujících v zásadě tatáž osvobozená plnění, avšak za nerovných vstupních podmínek. Byli by tak zvýhodněni plátců daně, kteří předmětné zboží (např. platební karty, bankomaty, počítačové komponenty) pořídili v zahraničí (zboží z dovozu), před plátcí, kteří ho pořídili v tuzemsku.

Sedmý senát zjistil, že výše popsaný právní názor je v rozporu s právním názorem vysloveným druhým senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64, který dospěl k závěru, že „v důsledku novelizace § 19 odst. 1 zákona o DPH, provedené zákonem č. 322/2003 Sb., se přestala povinnost krátit odpočet daně podle pravidel uvedených v § 19a tohoto zákona na zboží z dovozu vztahovat. Podle právního stavu účinného od 1. 10. 2003 do konce účinnosti zákona o DPH (tj. do 30. 4. 2004) neměl při uplatnění odpočtu DPH u zboží z dovozu plátcé této daně povinnost krátit odpočet daně podle pravidel stanovených v § 19a zákona o DPH, použil-li zboží k účelům, které by – pokud by se na ně § 19a vztahoval – povinnost krátit odpočet zakládaly, a nejednalo-li se v konkrétním případě o zneužití jeho práva na odpočet DPH v nekrácené výši“. Proto sedmý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

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

Z odůvodnění:

(...)

VI. b) Vývoj relevantní právní úpravy a výkladové závěry z toho plynoucí

[41] Podle § 43 odst. 3 zákona o DPH, a to jak ve znění před účinností novelizačního zákona č. 322/2003 Sb., tak po jeho účinnosti, platilo, že „nárok na odpočet daně u zboží z dovozu má plátcé za podmínek stanovených v § 19 až 22, pokud tento zákon nestanoví jinak“.

[42] Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o DPH (tento paragraf je rubrikován „Nárok na odpočet daně“) znělo do účinnosti zákona č. 322/2003 Sb. takto: „Pokud tento zákon nestanoví jinak, plátcé má nárok na odpočet daně, pokud jím přijatá zdanitelná plnění, uskutečněná jiným plátcem, použije při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání kromě toho, že je prováděna podnikatelem.“ Po účinnosti zákona č. 322/2003 Sb. pak znělo takto: „Pokud tento zákon nestanoví jinak, plátcé má nárok na odpočet daně, pokud jím přijatá zdanitelná plnění, uskutečněná jiným plátcem, nebo zboží z dovozu použije při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání kromě toho, že je prováděna podnikatelem.“

[43] Ustanovení § 19a zákona o DPH, jakož i další ustanovení, na něž odkazoval § 43 odst. 3 tohoto zákona, hovořila důsledně pouze o „přijatých zdanitelných plněních“; výrazu „zboží z dovozu“ tato ustanovení vůbec neuváděla.

[44] Výklad právní úpravy před účinností zákona č. 322/2003 Sb. byl podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačný a nedával důvodu k jakýmkoli pochybnostem. Zákon o DPH vcelku důkladně rozlišoval mezi uplatňováním daně u zdanitelného plnění v tuzemsku a jejím uplatňováním v souvislosti s dovozem. Je to patrné z toho, že obojí bylo upraveno ve dvou různých částech zákona a že zákon vcelku konsekventně rozlišoval mezi oběma kategoriemi i terminologicky – u tuzemských předmětů daně hovořil zákon především o „zdanitelném plnění“ (viz v první řadě § 7 odst. 1 zákona o DPH), v souvis-

losti s daní ve vztahu k dovezenému zboží užíval pak pojmů „zboží z dovozu“ či „dovoz zboží“, případně „dovezené zboží“ (viz více ustanovení v § 42 a násl. cit. zákona). I režim zdanění obou typů statků měl své významné odlišnosti, ostatně právě proto byl upraven ve dvou relativně oddělených komplexech právních norem obsažených ve dvou různých částech zákona, které na sebe byly navázány jen v omezené míře odkazy některých ustanovení části čtvrté na některá ustanovení části páté a společnou terminologií legálně definovanou v části první a též pro oba komplexy platícími ustanoveními části třetí. Pokud tedy ustanovení o dovozu či vývozu zboží odkazují na ustanovení části třetí, nelze je zásadně chápat jinak než jako příkaz zákonodárce, aby i na skutkové stavy podléhající režimu části čtvrté byly v rozsahu, který vyplývá z obsahu a legislativní konstrukce odkazu, použity vybrané normy části druhé.

[45] Při výkladu věcného rozsahu odkazu je nutno použít všech standardních výkladových metod, tedy vyjít z jazykového významu užitých slov, zohlednit systematiku zákona a sledovat smysl a účel dané úpravy; vzít v úvahu je třeba i případné specifické okolnosti vzniku či novelizace vykládaného ustanovení. Je nepochybné, že DPH je konstruována jako relativně neutrální daň ve vztahu k původu zdaňovaných statků (tj. jde-li o statky dovážené či produkované v tuzemsku) – podléhat jí mají zásadně všechny takové statky, neboť smyslem a účelem této daně není preferovat statky tuzemské před statky z dovozu či naopak (takový účel naproti tomu je patrný u cel, jejichž základním smyslem je v současné době zpravidla ochrana tuzemské produkce). Úpravu před účinností zákona č. 322/2003 Sb. proto nelze chápat jinak, než že zákonodárce v § 43 odst. 3 zákona o DPH tím, že odkazuje na relativně komplexní a ucelenou úpravu odpočtu daně v § 19 až § 22, tj. na celou hlavu VI části druhé zákona, říká, že režim odpočtu DPH u zboží z dovozu má být shodný s režimem u zdanitelného plnění, tj. statků tuzemských. Shoda má být nejen ohledně základních podmínek nároku, ale i ohledně jeho konkrétní výše, která závisí na

tom, do jaké míry má být případný odpočet krácen v závislosti na tom, pro jaké účely má být dovážené zboží užito. Je tedy zcela zřejmé, že do účinnosti zákona č. 322/2003 Sb. byl na zboží z dovozu plně aplikovatelný i § 19a zákona o DPH. Pochyby o tom nevyvolávala ani žádná terminologická inkonsekvence, neboť žádná nebyla – funkcí odkazu (v daném případě odkazu v § 43 odst. 3 zákona o DPH) totiž zpravidla bývá i „inkorporace“ terminologie užívané ustanovením, na něž je odkazováno, komplexem norem, jehož součástí je i odkazující norma. Vztaženo ke konkrétnímu případu odkazu v § 43 odst. 3 zákona o DPH to znamená, že k pojmosloví, kterého užívají normy, na něž se odkazuje, tj. § 19 až § 22, nutno najít jejich adekvátní období v normách ustanovení o dovozu a vývozu zboží – pojem „plátcem přijatých zdanitelných plnění“ užívaný v § 19 až § 22 tak odpovídá pojmu „zboží z dovozu“ užívanému v části čtvrté zákona o DPH a uvedený odkaz ve spojení s normami, na něž odkazuje, říká, že na zboží z dovozu se pro účely odpočtu daně má hledět, jako by šlo o plátcem přijaté zdanitelné plnění. Vzhledem k tomu, že normy, na něž bylo odkazováno, vůbec samy o sobě neužívaly pojmu „zboží z dovozu“, nevznikala žádná pochyba o tom, že režim odpočtu je u zboží z dovozu stejný jako u „plátcem přijatých zdanitelných plnění“. Právě v tom, že normy, na něž § 43 odst. 3 odkazuje, samy pojmu „zboží z dovozu“ neužívají, lze vidět jasný příkaz zákonodárce, že v rozsahu odkazu má být pojem „plátcem přijatých zdanitelných plnění“ významovým ekvivalentem pojmu „zboží z dovozu“.

[46] Uvedená jistota ohledně výkladu § 43 odst. 3 a § 19 až § 22 zákona o DPH však vzala za své účinností zákona č. 322/2003 Sb., který do § 19 odst. 1 přidal k pojmu „plátcem přijatých zdanitelných plnění“ též pojem „zboží z dovozu“, ovšem do dalších ustanovení hlavy VI části druhé zákona o DPH již tento pojem vtělen nebyl; zároveň zákonodárce ani nikde v § 19 až § 22 nevyjádřil, že pro účely odpočtu daně u zboží z dovozu jsou aplikovatelná i ta z uvedených ustanovení, která užívají pojmu „plátcem přijatá zdanitelná plně-

ní“, avšak neužívají pojmu „zboží z dovozu“, tj. nejen § 19 odst. 1, ale i ustanovení další, tj. § 19a, § 20, § 21 a § 22.

VI. c) Metody výkladu právních předpisů a jejich konkurence

[47] Účelem výkladu zákonného textu je dospět v první řadě k „objektivnímu“ smyslu interpretované pasáže zákona, v zásadě abstrahujícímu od historických okolností vzniku daného zákona a ponechávajícímu stranou zjišťování „subjektivní“ vůle zákonodárce. Spor mezi „objektivismem“ a „subjektivismem“ jako základními filosofickými východisky interpretace zákona lze v právní vědě sledovat minimálně od druhé poloviny 19. století, přičemž jednoznačně a bez výhrad zřejmě nelze – alespoň právní věda k takovému závěru většinou nedospěla – dát přednost žádnému z obou přístupů (blíže k tomu viz např. Larenz, K. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 6. vyd. München : C. H. Beck 1991, s. 316 a násl., Rùthers, B. *Rechtstheorie*. München : C. H. Beck 1991, s. 434 a násl.; v české literatuře nejnověji viz zejm. Mezer, F. *Metodologie nalézání práva*. Brno : Knihovnička 2008, s. 55 až 63); jako nejvhodnější se jeví kombinace obou pohledů s přihlédnutím k povaze konkrétního interpretačního problému. Z uvedeného mimo jiné plyne, že z „objektivismu“ vycházející tezi o racionálním zákonodárci, který při vydávání zákonů postupuje logicky, zachovává jednotu a nerozpornost právního řádu a nečiní součástí právního řádu nadbytečná nebo duplicitní zákonná ustanovení, nutno považovat za obecné východisko, které nepochybně je ohniskovým bodem, k němuž se výklad zákona musí zásadně vztahovat, jež však v konkrétním případě zejména s ohledem na okolnosti vzniku určité právní úpravy nebo okolnosti jejího historického vývoje může a – má-li se dospět ke správné a spravedlivé interpretaci zákona – i musí ustoupit jinému pohledu, a sice shledání nedokonalosti interpretované právní úpravy a takovému jejímu výkladu, který s přihlédnutím k této nedokonalosti bude (přirozeně v rámci prostoru vymezeného ústavními kautelami, neboť ty vymezují prostor přípustné aktivity nejen zákonodárce, ale i interpreta

zákona) v souladu se smyslem a účelem zákona a současně pokud možno v souladu s intencí zákonodárce, je-li seznatelná a našla-li v zákoně samotném dostatečně určitý výraz.

VI. d) Záměr historického zákonodárce

[48] V případě stěžovatele ovšem z historie projednávání zákona konkrétní záměr zákonodárce ve vztahu k § 19 odst. 1 zákona o DPH identifikovat nelze. Zákon vyhlášený pod č. 322/2003 Sb. byl v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky projednáván jako vládní návrh zákona. Novelizace § 19 odst. 1 zákona o DPH byla ve vládním návrhu zařazena v jeho části první pod bodem č. 50; jediná zmínka vysvětlující intenci navrhovatele ve vztahu k této úpravě je obsažena ve zvláštní části důvodové zprávy k návrhu zákona: „V § 43 se odkazuje na obecné ustanovení § 19 až § 22. V těchto ustanoveních dosud nebyla stanovena povinnost týkající se dovozu, která zakládá nárok na uplatnění odpočtu daně, a proto se doplňuje do § 19 odst. 1.“ Jelikož uvedený bod novely byl Parlamentem schválen beze změny oproti vládnímu návrhu, lze mít za to, že z uvedené pasáže důvodové zprávy lze usuzovat i na intenci samotného historického zákonodárce. Z citované pasáže však nic rozumného není možno vytěžit – z uvedené pasáže vyplývá pouze, že zákonodárce měl za to, že v § 19 až § 22 nebyl potřebným způsobem upraven odpočet daně při dovozu zboží; o povaze deficitů, které zákonodárce v tehdy platné úpravě spatřoval, a o přesných představách, jak je jím navrhované nová úprava odstraní, však z důvodové zprávy ničeho usuzovat nelze; o tom, jaká pravidla mají platit konkrétně pro případné krácení odpočtu daně u zboží z dovozu, důvodová zpráva zcela mlčí.

[49] Zjištění úmyslu historického zákonodárce ve vztahu ke konkrétní změně v § 19 odst. 1 zákona o DPH nepomůže ani to, že v obecné části důvodové zprávy se uvádí, že „hlavním cílem navrhované novely je provést další dílčí kroky ve sblížení daňového práva České republiky s předpisy Evropské unie týkající se sladění postupu při vrácení daně (...)“, neboť tamtéž se rovněž uvádí, že

„dále jsou navrhována některá upřesnění a doplnění legislativně technického charakteru, která nevyplývají z požadavků Evropské unie, ale nejsou s jejími předpisy v rozporu“. Ze zcela kusého a ve vztahu ke konkrétní zákonné úpravě, která byla nakonec novelou provedenou zákonem č. 322/2003 Sb. provedena, protismyslného [neboť, jak sub VI. b) popsáno, úprava platná do novelizace netrpěla žádnými výkladovými problémy; naopak, byla zcela bezrozporná] odůvodnění novelizace § 19 odst. 1 zákona o DPH nelze totiž ani ve spojení s obecnou částí důvodové zprávy dovodit ničeho než to, že navrhovatel zákona počítal v dosavadní právní úpravě určité výkladové problémy, jež v ní však objektivně nebyly, a snažil se tyto neexistující problémy odstranit, aniž by byla konkrétní podoba jeho záměru seznatelná.

[50] Nejvyšší správní soud tedy při posuzování rozhodné právní otázky byl nucen zůstat toliko u výkladů gramatického, systematického a teleologického, samozřejmě v rámci mezi daných ústavně založenou povinností soudu interpretovat „jednoduché“ právo ústavně konformním způsobem. Vzájemný vztah mezi jednotlivými výkladovými metodami nesmí být podle soudu nahodilý – žádná z těchto výkladových metod nemůže mít sama o sobě přednost před ostatními, nýbrž musí být užity jako dílčí nástroje pro hledání takového výkladu zákona, který co nejlépe odpovídá hodnotám, na nichž je založen moderní ústavní stát, a principům, jimiž je veden.

VI. e) Smysl a účel odpočtu daně v konstrukci daně z přidané hodnoty

[51] Ustanovení § 19 až § 22 zákona o DPH, tj. hlava VI jeho části druhé, jsou, jak již shora poznamenáno, relativně samostatnou a relativně ucelenou úpravou nároků plátců na odpočet DPH. Odpočet DPH lze přitom považovat za jeden z pro tuto daň klíčových institutů, kterým se realizuje její základní princip, a sice, že nezáleží na počtu mezičlánků v řetězci mezi vznikem věci (služby) a jeho (její) konečnou spotřebou, neboť se u každého mezičlánku daní pouze jím přidaná hodnota, takže celková výše daně je stejná

bez ohledu na počet mezičlánků. Pokud by institut odpočtu daně neexistoval, uvedený základní princip by byl jen obtížně naplnitelný a DPH by se změnila v daň z obrátu, u níž by výše daňového zatížení věci či služby závisela na počtu mezičlánků. Neutrality DPH z hlediska původu zboží či služeb (tuzemsko versus cizina), kterou nutno považovat za ekonomicky racionální (nedeformuje trh apriorním cenovým zvýhodněním statků určitého původu), a proto u DPH i za žádoucí, pak lze docílit pouze tak, že jak na zboží tuzemské, tak na zboží z dovozu budou užita obdobná pravidla pro uplatnění odpočtu, včetně obdobně nastavených pravidel krácení odpočtu v závislosti na účelu určení zboží. Sociálních, ekologických či jiných legitimních cílů z hlediska spotřeby určitých statků zákonodárce u DPH dosahuje jinými metodami než „deformací“ pravidel pro odpočet daně, a sice různými sazbami DPH podle druhu zboží či služeb zatížených daní (§ 16 zákona o DPH), osvobozením od této daně (§ 25 a násl. zákona o DPH) či právem na její vrácení (např. § 45f u osob se zdravotním postižením při koupi či finančním pronájmu osobního automobilu). Teleologický výklad ustanovení o odpočtu daně tedy nedává žádný prostor pro závěr, že by zde existoval racionální důvod, pro který by u zboží z dovozu neměl být odpočet DPH krácen v závislosti na účelu určení zboží, zatímco u zboží z tuzemska ano. Teleologický výklad proto nepochybně vede k závěru, že správný je takový výklad zákona, který zastává žalovaný, tedy že i na zboží z dovozu nutno užít § 19 až § 22 stejně, jako kdyby byla užita na zboží z tuzemska.

[52] Nelze však pominout skutečnost, že předmětem výkladu je soubor norem daňového práva, tedy norem práva veřejného zakládajících právo státu odejmout za zákonem stanovených podmínek část majetku soukromé osobě a povinnost této osoby uvedenou část svého majetku státu poskytnout, aniž by za to od státu obdržela jakékoli protiplnění (benefity poskytované státem v rámci plnění funkcí státu jako např. zajištění bezpečnosti, vynucování pravidel správného chování či poskytování plnění sociální povahy za něco

takového považovat nelze, neboť nejsou závislé na skutečnosti, že někdo platí daň, resp. na výši takto placené daně, nýbrž na jiných právně rozhodných skutečnostech s daňovým statusem příjemce benefitu nijak nesusouvisejících). V takto „nevyrównaném“ vztahu mezi státem a soukromou osobou nutno klást obzvláštní důraz na ochranu právní pozice soukromé osoby proti státu odnímajícímu jí část jejího majetku (v tomto smyslu je zcela relevantní poukaz na principy judikované v nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, zveřejněném pod č. 145 na str. 295 ve sv. 31 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu). Jak již Nejvyšší správní soud vyslovil (viz např. jeho rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, zveřejněný pod č. 689/2005 Sb. NSS), v oboru daňového práva je proto nutno dbát určitých základních principů, kterými v projednávané kauze jsou zejména *princip právní jistoty a princip předvídatelnosti právní regulace, z nichž plyne zákaz analogie v neprospěch daňového subjektu a zásada, že v případě, že daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo „mezery v zákoně“ umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější (neboť je věcí státu, aby formuloval své daňové zákony natolik jednoznačně, srozumitelně, přesně a úplně, aby minimalizoval výkladové nejasnosti; v opačném případě by se jednalo o nepřipustnou libovůli zákonodárce).*

VI. f) Význam odkazu v § 43 odst. 3 zákona o DPH v kontextu systematiky tohoto zákona a pojmů jím užívaných

[53] Odkaz v § 43 odst. 3 zákona o DPH zůstal novelou č. 322/2003 Sb. nedotčen. Zákonodárce tedy zjevně neměl záměr již v samotném odkazu modifikovat pravidla použití ustanovení o odpočtu DPH např. tím, že by odkázal jen na některá ustanovení hlavy VI části druhé zákona o DPH. I nadále, stejně jako před novelou, odkazoval § 43 odst. 3 zákona o DPH na celou tuto hlavu, neboť odkazoval na všechny v té době k ní příslušející

paragrafy. Nutno tedy mít za to, že i po novele zněl příkaz zákonodárce tak, že i na zboží z dovozu se mají použít pravidla pro odpočet DPH obsažená v § 19 až § 22 zákona o DPH, a to v té podobě, jak jsou v uvedených ustanoveních upravena, bez jakékoli „externí“ modifikace dané např. charakterem odkazu v § 43 odst. 3 zákona DPH (samozřejmě ovšem modifikována tam obsaženým pravidlem, že § 19 až § 22 zákona o DPH se použijí jen v rozsahu, v jakém není uvedeným zákonem stanoveno „jinak“ – takto „jinak“ stanoví zejména některá ustanovení části čtvrté zákona, jak bude dále zmíněno).

[54] Problém tedy tkví jen a pouze v povaze změny, kterou přineslo vnesení slov „nebo zboží z dovozu“ do § 19 odst. 1 zákona o DPH. V první řadě nutno podotknout, že vložení takovýchto slov do daného ustanovení zákona je zcela neorganické, neboť se jedná o ustanovení náležející k té části zákona o DPH, jež se týká uplatňování daně u zdanitelného plnění v tuzemsku. Ostatně pojem „zboží z dovozu“ se v části druhé zákona o DPH, ve znění novely č. 322/2003 Sb., vyskytoval pouze v § 19 odst. 1; jinak se tento pojem vyskytoval v obecných ustanoveních, tj. v části první, a – logicky – v části čtvrté zákona, která režim zboží z dovozu upravuje. Ve znění zákona o DPH do novely č. 322/2003 Sb. se pak významový ekvivalent pojmu „zboží z dovozu“ v části druhé vyskytoval v § 11, upravujícím vedení záznamů pro daňové účely, konkrétně pak v jeho odstavci 1, v němž bylo plátcí DPH uloženo o přijatých zdanitelných plněních „vést záznamy v členění na plnění z dovozu a z tuzemska podle jednotlivých sazeb daně a v členění na plnění s nárokem na odpočet daně, bez nároku na odpočet daně a na plnění, u nichž je povinen zkracovat nárok na odpočet daně, včetně stanovení poměrné části odpočtu daně, a záznamy o úpravách odpočtu daně“. Takovéto užití uvedeného pojmu v části druhé nevedlo k nejasnostem, neboť jeho kontext je zcela zřetelný – zákonodárce tím vymezuje, jaké rozhodné parametry týkající se původu zdanitelného plnění a výše daně či jejího odpočtu je plátcí DPH povinen ve svých zázna-

mech vést (Na okraj nutno poznamenat, že již sama o sobě takováto úprava povinnosti vést záznamy pro daňové účely, tj. úprava, která zřetelně naznačuje, že i u zboží z dovozu bylo před účinností novely č. 322/2003 Sb. nutno rozlišovat, v jakých případech je odpočet daně krácen a v jakém rozsahu, potvrzuje výše již vyslovený závěr, že právní úprava odpočtu DPH a jeho krácení u zboží z dovozu byla do novely č. 322/2003 Sb. jasná a nevykazovala výkladové obtíže.). V každém případě nutno shrnout, že pojem „zboží z dovozu“ nebyl v části druhé zákona o DPH užíván a je jí v podstatě cizí, neboť tato část zákona se na zboží z dovozu nevztahuje. Pokud jej tedy zákonodárce do § 19 odst. 1 zákona o DPH novelou č. 322/2003 Sb. vložil, stěží lze připustit, že by jeho záměrem bylo, aby uvedený pojem neměl právní význam a aby byl považován za *superfluum*, které oproti stavu před novelou nemění obsah a význam souboru norem obsažených v § 19 až § 22 zákona o DPH. Takovou míru iracionality zákonodárce lze mít stěží za možnou – pokud zákonodárce je v určitém ohledu legislativně činný, nutno mít za to, že provádí změnu právní úpravy oproti předchozímu stavu, leda by bylo zjevné, že předchozí úpravu zachovává a pouze formulačně vyjasňuje bez změny jejího obsahu a významu. Formulační vyjasnění ovšem v novelizaci § 19 odst. 1 zákona o DPH rozhodně nelze spatřovat, naopak, spíše se jedná o zatemnění do té doby vcelku jednoznačně formulovaných pravidel (na okraj nutno poznamenat, že novelizované ustanovení je zmatené i po čistě jazykové stránce – obsahuje chybu v interpunkci, neboť zatímco v původní podobě byla zcela správně slova „*uskutečněná jiným plátcem*“, jež blíže charakterizují pojem „*přijatých zdanitelných plnění*“, z obou stran ohraničena čárkou, novelizace čárku za těmito slovy posunula až za slova „zboží z dovozu“, za nimiž zcela zjevně nemá být). Nutno tedy mít za to, že zákonodárce provedl novelizaci § 19 odst. 1 zákona o DPH změnu oproti předchozímu stavu (zda tak vskutku učinit chtěl, je nerozhodné, neboť nejasné – jak výše uvedeno, intence historického zákonodárce je nejasná, a to zejména pro zamlženost odůvodnění novely; i kdyby však jasná

byla, samotná intence zákonodárce by nemohla založit právní povinnost soukromé osoby, nebyla-li by patřičně jednoznačným způsobem vtělena do textu zákona). Otázkou tedy zůstává, o jakou změnu se v novelizaci § 19 odst. 1 zákona o DPH jedná.

[55] Konstrukce právní úpravy odpočtu DPH má podobu obecného pravidla v § 19 zákona o DPH, v němž se zakládá nárok plátce na odpočet za stanovených podmínek, přičemž implicitní součástí obecného pravidla je i to, že odpočet lze realizovat v plné výši. Výjimku z obecného pravidla pak představuje povinnost za splnění stanovených podmínek odpočet daně krátit (§ 19a cit. zákona). Ustanovení § 20 až § 22 zákona o DPH lze pak zjednodušeně charakterizovat jako jakási „*technická*“ pravidla výpočtu konkrétní výše odpočtu daně při jejím krácení, jež ovšem v řadě ohledů významně ovlivňují konečnou výši nároku plátce. Nelze tedy bez dalšího tvrdit, že § 19 zákona o DPH obecně zakládá nárok na odpočet, zatímco § 19a tohoto zákona podmínky vzniku nároku. Nárok totiž vznikne pouze tehdy, jsou-li pro něj splněny všechny zákonné podmínky, jejichž okruh se podle povahy statků, jež mají být podrobeny dani, mění. Jinak řečeno – část těchto podmínek je obsažena v § 19, část v § 19a a některé dokonce vyplývají z oněch „*technických*“ ustanovení § 20 až § 22. Testovat každou konkrétní podmínku lze pouze tak, že zjistíme, za jakých okolností je uplatnitelná. Podmínka v § 19 odst. 1 zákona o DPH je vymezena jednak okruhem statků, u nichž odpočet vůbec připadá v úvahu a které jsou dvojího druhu: a) plátcem přijatá zdanitelná plnění, uskutečněná jiným plátcem a b) zboží z dovozu. Dále je okruh podmínek vymezen účelem užití těchto statků (jejich použití při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání kromě toho, že je prováděna podnikatelem). Jsou-li tyto podmínky splněny, vzniká nárok na odpočet. § 19a zákona o DPH pak obsahuje další, ve své podstatě „*negativní*“ podmínky nároku – říká, že nárok není dán v té míře, v jaké jsou naplněny tyto negativní podmínky. Ty jsou opět definovány okruhem statků, na něž se „*negativní*“ pod-

mínka vztahuje, a účelem jejich užití. Okruh statků, na něž se „negativní“ podmínka § 19a zákona o DPH vztahuje, je ovšem definován úžeji než okruh statků vymezený v § 19 odst. 1 tohoto zákona. Novelou č. 322/2003 Sb. byl totiž pojem „zboží z dovozu“ vložen toliko do § 19 odst. 1 cit. zákona, avšak do dalších na ně navazujících a s ním přímo souvisejících ustanovení nikoli. Zákonodárce zároveň do § 19 až § 22 zákona o DPH ani kamkoli jinam neuložil nic, co by se dalo vykládat jako implicitní legislativní zkratka, na jejímž základě by bylo lze mít za to, že významovým ekvivalentem souhrnného pojmu „*plátcem přijatých zdanitelná plnění, uskutečněných jiným plátcem, nebo zboží z dovozu*“, jenž je užit v § 19 odst. 1 zákona, je v dalších navazujících ustanoveních, tj. § 19 odst. 3, § 10, § 11 a § 12, § 19a odst. 1, odst. 2, odst. 3 písm. a) a b), § 20 odst. 1, § 21 odst. 1, 2, 3 a 4 a § 22 odst. 1, 2, 4 a 5, pojem „*plátcem přijatých zdanitelných plnění, uskutečněných jiným plátcem*“. Za takovou implicitní legislativní zkratku by bylo lze považovat § 19 odst. 3 cit. zákona, podle něhož „*nárok na odpočet lze uplatnit nejdříve v daňovém přiznání za zdaňovací období, ve kterém se uskutečnilo přijaté zdanitelné plnění. Nárok na odpočet daně nelze uplatnit po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, v němž se uskutečnilo přijaté zdanitelné plnění*“. Důvodem pro to by bylo, že je evidentně nezbytné, aby u všech statků, u nichž přichází v úvahu odpočet daně, tedy nejen u „*plátcem přijatých zdanitelných plnění, uskutečněných jiným plátcem*“, ale i u „*zboží z dovozu*“, bylo stanoveno, kdy nejdříve lze nárok na odpočet uplatnit. Takováto evidentní nutnost plynoucí z podstaty věci by se dala pokládat za důvod, proč v dané souvislosti dát pojmu „*plátcem přijatých zdanitelných plnění, uskutečněných jiným plátcem*“ širší než doslovný význam a mít jej za zahrnující i „*zboží z dovozu*“. Pokud bychom v zákoně našli aspoň jeden takovýto případ evidentní nutnosti rozšiřujícího výkladu, bylo by lze jej připustit i v dalších méně evidentních, avšak přesto teleologickými argumenty přesvědčivě obhajitelných případech, jakým by mohlo nepochybně být i krácení odpočtu daně. Ovšem § 19 odst. 3 zákona

o DPH implicitní legislativní zkratkou (a tím i „*vstupenkou*“ k extenzivnímu výkladu) být nemůže, neboť část čtvrtá zákona ustanovení o tom, kdy nejdříve lze uplatnit nárok na odpočet daně u zboží z dovozu, sama obsahuje, a sice v § 43 odst. 4 zákona o DPH. Tento odstavec ostatně obsahuje i některá další pravidla upravující režim odpočtu daně u zboží z dovozu odlišně od „*obecného*“ režimu v § 19 až § 22 zákona o DPH, avšak žádné z nich nelze považovat za implicitní legislativní zkratku. Gramatický a systematický výklad tedy vede k závěru, že by zákonodárce v zákoně o DPH po novele provedené zákonem č. 322/2003 Sb. ponechal pravidlo, že povinnost krátit odpočet DPH se vztahuje i na zboží z dovozu. Naopak, skutečnost, že v § 19 odst. 1 je na rozdíl od ostatních ustanovení hlavy VI části první zákona užitó pojmu „*zboží z dovozu*“ vedle pojmu „*plátcem přijatých zdanitelných plnění, uskutečněných jiným plátcem*“, nelze než vyložit tak, že zatímco právo uplatnit odpočet DPH se vztahuje na statky spadající do významového rozsahu obou takto užitých pojmů, povinnost krátit odpočet, stanovená v § 19a zákona o DPH, se vztahuje toliko na statky podřaditelné pod pojem „*plátcem přijatých zdanitelných plnění, uskutečněných jiným plátcem*“, avšak na „*zboží z dovozu*“ nikoli.

VI. g) Řešení konfliktu výkladových metod

[56] V konfliktu dvou výkladů, z nichž oba jsou možné, z určitých úhlů pohledu rozumné a nikoli nepřesvědčivé, a přitom vedou k odlišným závěrům, nutno vzhledem k okolnosti, že se jedná o výklad norem daňového práva hmotného, zakládajících povinnost soukromé osoby poskytnout státu plnění bez protiplnění, dát z důvodu ochrany ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace přednost tomu z nich, který je ve prospěch soukromé osoby, a to přesto, že se v daném případě nepochybně jedná o výklad jdoucí proti základním strukturálním principům a ekonomickým funkcím DPH a stěžovatele neodůvodněně zvýhodňující oproti jiným plátcům DPH.

[57] Je věcí zákonodárce, aby byl při legislativních změnách uvážlivý a aby do platného práva zasahoval způsobem, který bude zmenšovat, a nikoli posilovat obtíže spojené s výkladem a užitím zákona. Nelze chtít po adresátech právních norem, aby – jakkoli by takový požadavek byl v konkrétním případě z morálního hlediska třeba i oprávněný – dobrovolně státu poskytovali něco, k čemu nejsou povinni. Jakkoli tedy komunita, která v sociologickém slova smyslu stát tvoří, tedy občané České republiky, je nepochybně uvedeným výkladem, svědčícím stěžovateli, poškozena zmenšením očekávaných daňových příjmů a jakkoli se mohou oprávněně cítit nespravedlivě (neboť bez legitimního a racionálního důvodu) znevýhodnění ti, kteří – na rozdíl od stěžovatele – v rozhodném období ke svému podnikání neužívali zboží z dovozu, nýbrž z tuzemska, u něhož byla povinnost krátit odpočet daně nepochybně dána, nelze než tato negativa toliko konstatovat. Z obdobných východisek řešení střetu racionality a principu legality ostatně vyšel i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, zveřejněném pod č. 14 na str. 103 ve sv. 17 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Ve shodě s myšlenkami obsaženými v tomto nálezu je třeba důsledně trvat na tom, aby podmínky zakládající daňovou povinnost (těmi je nutno rozumět i podmínky omezení práva svoji daňovou povinnost snížit) byly stanoveny v zákoně dostatečně jednoznačným způsobem. Přípuštění opaku by bylo popřením požadavku legality zdanění (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod) a principů právního státu, z nichž vyplývá, že úmysl zákonodárce musí být vyjádřen způsobem, který odpovídá požadavkům na určitost a jasnost právních předpisů v podmínkách právního státu. Není-li tomu tak, nelze příslušná ustanovení aplikovat k tíži soukromé osoby, nýbrž k tíži státu.

[58] V daném případě nelze pochybení zákonodárce „omluvit“ ani případným poukazem na (nutnou) omylnost a nedokonalost lidského jednání, tedy i jednání zákonodárce. Je pravda, že Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 12. 4. 2006, čj. 2 Afs 137/2005-66

(publikováno na www.nssoud.cz), uvedl, že „i ve veřejnoprávním vztahu státu a soukromé osoby, který je v moderním ústavním a právním státě veden zásadou legality jednání státu a požadavkem, aby stát ve vztahu k soukromé osobě bezesbytku plnil své zákonné povinnosti a plně respektoval její práva, je totiž v reálném životě, v němž úkoly státu plní omylní a nedokonalí lidé, nezbytné tolerovat určitá nepatrná pochybení státu, nenarušují-li ovšem podstatu uvedených pravidel a nedochází-li k nim systematicky nebo úmyslně. Jinak by mechanismus státní moci nemohl fungovat a byl by zablokován absurdně vysokými nároky na jednání státu, což by v konečném důsledku vedlo či mohlo vést ke snížení standardů ochrany práv právě těch, v jejichž prospěch byly principy materiálního právního státu vyvinuty“. U zákonodárce, tedy v případě, kdy se stanovují pravidla chování pro rozsáhlý a neurčitý okruh adresátů zákona, je nutno vyžadovat vyšší standardy správnosti a absence pochybení než při aplikaci práva v konkrétních případech, a to s ohledem na závažnost dopadu konání zákonodárce, která vzhledem k dotčenému okruhu osob je zpravidla podstatně vyšší než u individuálních aktů aplikace práva. V případě stěžovatele zákonodárce novelizoval § 19 odst. 1 zákona o DPH natolik protismyslým a matoucím způsobem, že toto pochybení nelze považovat za nepatrné.

[59] K argumentu, že výklad rozhodných ustanovení zákona o DPH, ke kterému se přiklonil Nejvyšší správní soud, je v rozporu se základními strukturálními principy DPH, je třeba uvést, že toho si je rozšířený senát Nejvyššího správního soudu plně vědom a že věc posoudil v rozporu s tímto principem zcela reflektovaně. Samotný základní strukturální princip fungování určité daně je jistě významnou (a někdy zcela zásadní) výkladovou pomůckou při interpretaci určitého zákonného ustanovení, jež se dotýká daně týká, ovšem „přebít“ jiné výkladové alternativy může jen za určitých podmínek. Teleologickým výkladem – a ničím jiným ve své podstatě výklad opírající se o základní strukturální princip určité daně není – lze korigovat jiné vý-

kladové alternativy tehdy, lze-li to s přihlédnutím ke všem okolnostem vztahujícím se ke sporné právní otázce považovat za výklad nejvíce šetřící hodnoty, na nichž je založen ústavní řád České republiky. Přesně takto Nejvyšší správní soud uvažoval již v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64, v němž proti sobě postavil dvě protichůdné výkladové alternativy – jednu, která byla opřena o výklad vycházející ze smyslu a účelu DPH a odpovídala názoru zastávanému stěžovatelem, a druhou, která se opírala o výklad gramatický a systematický a v určitých ohledech jej konfrontovala i s historickým vývojem rozhodné právní úpravy a dospěla k závěru, jehož příznivcem je žalobce. V konkurenci uvedených výkladových alternativ se Nejvyšší správní soud přiklonil ke druhé z nich kvůli zvláštnímu, v jistém ohledu „jednostrannému“ charakteru daňového práva, z něhož podle názoru rozšířeného senátu plynou vysoké nároky na míru předvídatelnosti právní regulace v tomto právním odvětví.

[60] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dodává, že tento jeho náhled na daňové právo byl v poslední době podepřen dalším nálezem Ústavního soudu, a sice ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, dostupným na <http://nalus.usoud.cz>, v němž se praví, že „v právním státě je třeba tvorbu právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“. Je nepochybné, že každá daňová povinnost zasahuje do základního práva

vlastnit majetek, ostatně nikoli nadarmo je možnost na základě zákona ukládat daně a poplatky systematicky zařazena do čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod jako jedno z možných omezení tohoto základního práva. Je tedy věcí zákonodárce, aby – chceli určitou daň určitým způsobem uložit a vybírat – podmínky jejího výběru formuloval jednoznačně a určitě. Nezdaří-li se mu to, musí počítat s tím, že při výkladu příslušného ustanovení zákona bude dána soudem přednost té alternativě, která nezasahuje, resp. co nejméně zasahuje do vlastnického práva soukromé osoby, a to i za předpokladu, že takový výklad bude v rozporu se základními (strukturálními či jinými) principy té které daně. V konkrétním případě žalobce uplatnění uvedeného principu znamená, že pokud plátce DPH zboží z dovozu použije k dosažení příjmu nebo výnosů za svá skutečně zdanitelná plnění osvobozená od daně podle § 25 odst. 1 zákona o DPH, umožní mu to za určité zboží z dovozu v posledku žádnou daň z přidané hodnoty neplatit, neboť si ji plně kompenzuje nekráceným odpočtem daně (neboť krácení odpočtu nebude s ohledem na § 19 a § 19a zákona o DPH ve vztahu ke zboží z dovozu aplikovatelné).

[61] Nejvyšší správní soud v této souvislosti rovněž trvá na svém závěru o jednostranné povaze daňového práva. Soud si je samozřejmě dobře vědom, že daň není trestem vůči daňovému subjektu v tom smyslu, že by byla odplatou za jeho chování zákonem považované za nežádoucí. Jednostrannou povahou daňového práva nutno rozumět to, že daňový subjekt je povinen státu odvádět daň, aniž by za to dostával odpovídající protiplnění svázané přímo či nepřímou s tím, že, či příp. v jaké výši daň zaplatil. Ti, kdo daně platí, se zkrátka zdaleka ne vždy shodují s těmi, kteří z daní získávají benefity; nezřídka tomu je právě naopak. Nejvyšší správní soud ani v nejméně neodmítá princip sociální solidarity a to, že na základě společenské smlouvy, vyústivší v ustavení státu nadaného určitými funkcemi, které plní v zájmu celého politického společenství, jsou vybírány od jedněch osob daně, aby prostředky takto získané byly použity ve prospěch osob jiných. Trvá však

na tom, že ukládání daňových povinností – právě pro jejich takto vnímanou jednostrannou povahu – vyžaduje, podobně jako ukládání veřejnoprávních sankcí, zajištění dostatečné míry právní jistoty tomu, kdo má daňové povinnosti plnit, tedy soukromé osobě. I z toho pak Nejvyšší správní soud dovazuje shora již v ústavní rovině zmíněnou zásadu, že nezajistí-li stát takovou míru právní jistoty a nedokáže-li zajistit dostatečně předvídatelnou právní regulaci daňových povinností, bude to on, kdo případně musí snášet následek v podobě výpadku určitých daňových příjmů, vyloží-li soud nejednoznačnosti daňových zákonů ve prospěch soukromé osoby. V projednávané věci zákonodárce novelizoval zákon o DPH způsobem, který vyvolal závažnou interpretační nejasnost, a proto mu nezbude než snášet neblahé fiskální následky s tím spojené. (...)

[64] Nejvyšší správní soud – ve shodě se shora zmíněnou judikaturou Ústavního soudu i ve shodě s vlastní judikaturou (viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, zveřejněný pod č. 689/2005 Sb. NSS) – podotýká, že ne každá interpretační nejasnost povede v daňovém právu k výkladu výhodnému pro soukromou osobu; bude tomu tak pouze tehdy, budou-li proti sobě stát srovnatelně přesvědčivé výkladové alternativy. Srovnatelně přesvědčivé jsou výkladové alternativy tehdy, není-li žádná z nich zjevně a jednoznačně přesvědčivější než alternativy ostatní; nestačí tedy, že určitá alternativa je o něco přesvědčivější než jiná (jiné). Podmínka existence srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ je v případě výkladu § 19 odst. 1 zákona o DPH, ve znění účinném od 1. 10. 2003 do 30. 4. 2004, dána – stojí zde proti sobě dvě alternativy, z nichž jedna se opírala o výklad teologický, a druhá, zcela protichůdná, o výklad gramatický, systematický a (v negativním slova smyslu – protože ve prospěch výkladové alternativy zastávané žalovaným nehovořil, ač tento tvrdil opak) i výklad historický. Obě alternativy jsou nepochybně srovnatelně přesvědčivé, neboť jsou opřeny o racionální argumentaci a obecně uznávané výkladové me-

tody a žádná z nich není zjevně přesvědčivější než alternativa opačná. Teleologický výklad nemůže mít automaticky přednost před jinými způsoby výkladu a zejména zásadně nemůže „dotvořit“ právní normu v daňovém právu v neprospěch daňového subjektu.

VI. h) Rovnost daňových subjektů a zákaz jejich diskriminace

[65] Argument žalovaného o nerovném zacházení mezi různými skupinami plátců DPH je zcela lichý – každý plátců DPH, který provozoval obdobné činnosti jako stěžovatel, tedy činnosti osvobozené od DPH vzhledem k § 25 zákona o DPH, se mohl v rozhodném období, tj. za účinnosti zákona o DPH, ve znění novely č. 322/2003 Sb., chovat obdobně jako stěžovatel. Mohl tedy dovézt zboží z ciziny a použít je k dosažení příjmů nebo výnosů za svá uskutečněná zdanitelná plnění osvobozená od DPH a tím dosáhnout úplně stejného daňového benefitu jako stěžovatel, neboť aplikace rozhodných ustanovení zákona o DPH by i vůči takovému jinému plátců daně musela být shodná jako vůči stěžovateli. Že někteří jiní plátců daně nepostupovali jako stěžovatel, je věcí jejich svobodné vůle a vlastního uvážení, vycházejícího zřejmě v některých případech i z analýzy procesních rizik a administrativních nákladů spojených s vedením případných správních řízení a soudních sporů; tyto důvody Nejvyššímu správnímu soudu v principu nepřísluší hodnotit.

[66] Argumentovat v neprospěch právní pozice stěžovatele nelze ani případným poukazem na § 2 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „d. ř.“), podle něhož „všechny daňové subjekty mají v daňovém řízení před správcem daně stejná procesní práva a povinnosti“. Uvedené ustanovení jednak mluví na rovnost mezi daňovými subjekty v jejich procesních právech, a nikoli v právech hmotných, přičemž otázka, v jaké výši má určitý plátců DPH tuto daň platit, je ve své podstatě otázkou práva hmotného, jakkoli její posouzení souvisí s procesním režimem vyměřování této daně, a tedy i s režimem uplatňování odpočtu daně. I v rovině daňového práva hmotného však argumenta-

ce nerovností různých daňových subjektů při stanovování jejich daňových povinností není v daném případě na místě. Nejvyšší správní soud v první řadě poznamenává, že je málo právních odvětví, v nichž by platila nepřehlednější a méně logická pravidla a v nichž by bylo lze obtížněji hledat spravedlnost a řádné uplatnění ideje rovnosti než v právu daňovém. Více než ve většině jiných právních odvětví se zde prosazuje utilitární nazírání na právo, motivované především snahou získat daňové příjmy v potřebné výši, v kombinaci s vlivem zájmových skupin, prosazujících partikulární zájmy. Soudní moc není povolána k tomu, aby do uvedených procesů aktivně zasahovala a snažila se je „vylepšovat“, neboť by vybočovala ze své ústavní role. Pokud však příjemce daní, tedy stát, který je zároveň zákonodárcem, argumentuje ve svůj prospěch ideou spravedlnosti a rovnosti s odůvodněním, že určitý daňový subjekt má určitou daň platit, protože jiné daňové subjekty také platí daň, nelze tuto argumentaci přijmout v případě, že sám zákonodárce začasť zcela arbitrárně určuje, že určité statky zdanění podléhají a určité nikoli. Zákaz neodůvodněně nerovného zacházení je v daňovém právu velmi důležitým korektivem, který může v určitém případě vést k ulehčení situace daňového subjektu, srovná-li se jeho postavení s jinými subjekty v postavení z relevantních hledisek srovnatelném, nemůže však – jakoby dodatečně, nad rámec zákona – založit daňovou povinnost legálně nezakotvenou, a to ani tehdy, jestliže tuto legálně nezakotvenou „povinnost“ část jiných daňových subjektů ve srovnatelné pozici z určitých právně irelevantních důvodů (např. ze strachu z kolaterálních dopadů či z nechuti vést dlouhé právní spory) plní.

VI. 1) Zákaz zneužití práva

[67] Konečně je podle Nejvyššího správního soudu nutno zodpovědět otázku, zda tím, že stěžovatel odmítá krátkit odpočet DPH, nezneužívá svého práva.

[68] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS, uvedl:

„Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V. Teorie práva. Praha : C. H. Beck 1995, s. 184 – 185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.

Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjata s existencí společnosti, kterou svým regulačním působením významně ovlivňuje. Úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti.

V tomto svém regulačním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci ně-

kolika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se přičí základnímu smyslu práva. Ostatně odedávna platí, že znát zákony neznamená znát jenom jejich text, ale především pochopit jejich smysl a působení; obdobně platí o právu samém.

Při existenci několika interpretačních alternativ tedy takové chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním; takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva“.

[69] V oblasti daně z přidané hodnoty byl pojem zásady zneužívání práva jakožto zásady výkladu práva podrobně vyložen v souvislosti s případem *Halifax* [rozhodnutí Evropského soudního dvora ze dne 21. 2. 2006, C-255/02 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce VAT and Duties Tribunal, London) – *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Excise*]. Jakkoli se v případě projednávaném Nejvyšším správním soudem jedná o věc skutkově spadající do doby těsně předcházející vstupu České republiky do Evropské unie a řídící se právní úpravou DPH, která ke dni tohoto vstupu pozbyla účinnosti, má rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shodě se svojí již ustálenou judikaturou za to, že – obdobně jako tomu bylo ve věci rozhodnuté rozsudkem tohoto soudu ze dne 29. 9. 2005, čj. 2 Afs 92/2005-45, zveřejněném pod č. 741/2006 Sb. NSS – i v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Podmínky aplikace zásady zneužívání práva, vyvinuté judikaturou Evropského

soudního dvora, tedy lze v případě zákona o DPH, jehož hlavním inspiračním zdrojem byla nepochybně šestá směrnice, vztáhnout – samozřejmě v mezích daných ústavními kauzami a s ohledem na případnou odlišnou úpravu vyplývající z aplikovatelného vnitrostátního jednoduchého práva – i na skutkové situace, na něž dopadá tento zákon. Spolu s právním názorem vysloveným v judikátu *Halifax* považuje Nejvyšší správní soud za významné – a to pro sílu své přesvědčivosti, která se ostatně projevila i převzetím podstatného obsahu do judikátu *Halifax* Soudním dvorem – i myšlenky obsažené ve stanovisku generálního advokáta v této věci.

[70] V souladu s tímto stanoviskem (které se týkalo práva Evropských společenství) vychází i Nejvyšší správní soud při vymezení „testovacích podmínek“ pro zneužití práva v případě vnitrostátního práva týkajícího se DPH, účinného v době bezprostředně předcházející vstupu České republiky do Evropské unie, z následujících východisek obsahově se shodujících se závěry generálního advokáta (srov. především body 84 až 88 zmíněného stanoviska):

1) Objektivní analýza zákazu zneužití práva musí být v rovnováze se zásadami právní jistoty a ochranou legitimního očekávání (tyto principy jsou v českém právu na ústavní rovině zakotveny v čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť jsou imanentní pojmu materiálního právního státu, nepřímou pak vyplývají i z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), proto daňový subjekt má právo dopředu vědět, jaká bude jeho daňová situace, a z tohoto důvodu musí mít právo se spolehnout na prostý smysl slov právních předpisů o DPH.

2) Daňové subjekty mají právo uspořádat si svoje podnikání tak, aby si snížily svoji daňovou povinnost. Volba daňového subjektu mezi osvobozenými a zdanitelnými plněními může tedy být založena na řadě faktorů, včetně daňového hlediska ve vztahu k systému DPH. Neexistuje žádná povinnost podnikat takovým způsobem, aby se zvýšil daňový příjem státu. Základní zásadou je vybrat si co nejméně zdanitelný způsob provozování podnikání, aby se minimalizovaly náklady. Na druhé straně

taková svoboda existuje pouze v rozsahu legálních možností stanovených režimem DPH. Normativní cíl zákazu zneužití v rámci systému DPH je přesně tím, který definuje oblast volby, již společná pravidla DPH nabízejí plátcům daně. Taková definice musí ovšem brát v úvahu zásadu právní jistoty a ochrany legitimního očekávání daňových subjektů.

[71] Rozsah působnosti výkladové zásady zákazu zneužití pravidel DPH proto musí být definován tak, aby nebylo zasaženo legitimní podnikání. Tomu lze předejít, je-li zákaz zneužití chápán pouze v tom smyslu, že právo nárokovat plátcem daně je odepřeno pouze, pokud

a) relevantní hospodářská činnost nemá žádné jiné objektivní vysvětlení než získání nároku vůči správci daně (judikát *Halifax* tuto podmínku oproti názoru generálního advokáta „*zmírňuje*“ tím, že hovoří o tom, že „*hlavním účelem*“ realizovaných plnění je získání daňového zvýhodnění, viz zejm. bod 86. odůvodnění tohoto judikátu) a

b) přiznání práva by bylo v rozporu se smyslem a účelem příslušných ustanovení zákona o DPH.

Hospodářská činnost splňující současně podmínky ad a) a b), i kdyby nebyla protiprávní, by si nezasloužila žádné ochrany na základě zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, jelikož jejím jediným pravděpodobným účelem je podrývat cíle právního systému jako takového.

[72] Generální advokát k výše uvedeným podmínkám uvádí, že zákaz zneužití by nebylo lze jako výkladovou zásadu aplikovat tehdy, pokud by provozovaná hospodářská činnost mohla mít i jiný účel než jen pouhé dosažení daňového zvýhodnění. Za této situace by totiž bylo odepření práva opřené o zásadu zákazu zneužití takovým rozšířením pravomoci správce daně, který by tak dostal možnost posuzovat, který z (více) účelů příslušné transakce by měl být považován za převažující. To by podle generálního advokáta vedlo k neúnosnému stupni právní nejistoty ve vztahu k legitimním volbám činěným daňovými subjekty a narušilo by to podnikatelské

aktivitu, zjevně zasluhující ochrany, za předpokladu, že alespoň v určitém rozsahu jsou odůvodněny běžnými hospodářskými účely. Jakkoli samotný judikát *Halifax* podmínku neexistence jiného objektivního vysvětlení relevantní hospodářské činnosti než získání nároku vůči správci daně oproti stanovisku generálního advokáta „*zmírňuje*“, jak výše uvedeno, hlediskem „*hlavního účelu*“ transakce, nejsou oba právní názory v posledku neslučitelné – Nejvyšší správní soud má za to, že „*hlavním účelem*“ transakce ve smyslu uvedeném v judikátu *Halifax* je takový její účel, který ve srovnání s případnými jinými dalšími jejími účely je natolik neporovnatelně významnější, že tyto ostatní účely ve své podstatě zastíňuje a zásadně marginalizuje, takže od nich lze při zkoumání hospodářského smyslu dotyčné transakce odhlédnout.

[73] V případě stěžovatele (podobně jako v případě projednáváním Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Afs 178/2005) podmínky pro odepření nároku na odpočet z důvodu zneužití práva jej nekrátit zjevně nebyly naplněny. Stěžovatel dovezl zejména automatické platební stroje a platební karty, tedy zjevně zboží, které potřeboval ke svému podnikání jako banka a které se proto logicky snažil nakoupit tak, aby je i se zohledněním daňových hledisek jako jednoho z faktorů, jež jsou relevantní pro úvahu o hospodárnosti transakce, pořídil co nejlevněji. Hlediska právní jistoty a legitimního očekávání velí připustit, aby plátcem DPH měl právo nahlížet na výklad § 19 odst. 1 zákona o DPH v souladu s prostým smyslem jeho slov, tj. v souladu s gramatickým a systematickým výkladem, třebaže je tento výklad v rozporu s výkladem teleologickým, vycházejícím ze smyslu a účelu odpočtu DPH a jeho krácení. Stejně tak právo na minimalizaci daňové povinnosti dávalo plátcům DPH možnost volit mezi vícero se nabízejícími možnostmi, jak si opatřit potřebné statky, tu, která je pro něho daňově nejvýhodnější, tj. opatřit uvedené zboží v cizině a dovézt je do České republiky.

[74] Žádné skutečnosti, jež byly zjištěny v daňovém řízení či v řízení před Městským soudem v Praze, neopravňují v případě stěžo-

vatele k závěru, že by nákup dotyčného zboží měl toliko účel pouhého získání nároku vůči správci daně či že byl hlavním účelem této transakce (srov. k tomu bod 94. v odůvodnění judikátu *Halifax*), neboť dotyčné zboží stěžovatel zjevně mohl velmi dobře používat k provozování své podnikatelské činnosti a je zcela v souladu se zdravým rozumem a pravidly řádného hospodaření, že uvedené zboží by si pro účely výkonu své podnikatelské činnosti pořizoval (v daňovém řízení aspoň nebylo ani náznakem zjištěno, že by tomu tak nebylo a že by se jednalo o dovozy zboží zcela účelové, motivované jen a pouze získáním nároku na nadměrný odpočet vůči správci daně a se skutečnými podnikatelskými aktivitami stěžovatele nesouvisející). Podmínka sub a) formulovaná generálním advokátem ve věci *Halifax*, jak je popsána výše, tedy nebyla naplněna, což samo o sobě již stačilo pro závěr, že o zneužití práva se v daném případě nejedná, neboť obě podmínky nutno – jak výše uvedeno – naplnit kumulativně. Jakkoli tedy podmínka sub b) naplněna byla (užití pravidel krácení resp. nekrácení odpočtu DPH v souladu s jejich gramatickým a systematickým výkladem bylo evidentně v rozporu se smyslem a účelem příslušného právního institutu), o zneužití práva se pro nenaplnění podmínky sub a) jednat nemohlo.

[75] V případě žalobce evidentně a nepochybně nejde o podezření z podvodného jednání, jak bylo specifikováno např. v rozsudcích Evropského soudního dvora z 6. 7. 2006, *Axel Kittel proti Belgickému státu a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL* (C-439/04), či z 12. 1. 2006, *Optigen Ltd* (C-354/03), *Fulcrum Electronics Ltd* (C-355/03) a *Bond House Systems Ltd* (C-484/03) *proti Commissioners of Customs & Excise*. Vytěžení majetkového

prospěchu (toliko ve formě snížení daňové povinnosti, nikoli ve formě inkasa od státu částek vůbec nezaplacených – toto nutno zvláště zdůraznit) proto soud v případě stěžovatele považuje za legitimní jednání žalobce za účelem uspořádání si svého podnikání tak, aby snížil svoji daňovou povinnost. Stěžovatel si tím, že uvedené dovozy realizoval, vybral z alternativ, které se nabízely, ten nejméně zdanitelný, a tedy ekonomicky nejvýhodnější způsob provozování svého podnikání, neboť součástí ekonomické úvahy osoby vyvíjející ekonomickou činnost je a zcela legitimně může být i volba takového uspořádání své činnosti, které bude celkově (tedy i se zohledněním daňových hledisek jako fakticky jedné z nákladových položek) ekonomicky nejvýhodnější.

[76] Nejvyšší správní soud dodává, jak již uvedl sub VI. h), že pokud by tak v rozhodném období učinili i jiní plátcí daně nacházející se v obdobném postavení jako žalobce, i oni by mohli takovýto majetkový prospěch vytěžit.

VII. Závěr

[77] Lze tedy shrnout, že v důsledku novelizace § 19 odst. 1 zákona o DPH, provedené zákonem č. 322/2003 Sb., se přestala povinnost krátit odpočet daně podle pravidel uvedených v § 19a tohoto zákona na zboží z dovozu vztahovat. V době od 1. 10. 2003 do 30. 4. 2004 neměl při uplatnění odpočtu DPH u zboží z dovozu plátce této daně povinnost krátit odpočet daně podle pravidel stanovených v § 19a uvedeného zákona, použil-li zboží k účelům, které by – pokud by se na ně § 19a vztahoval – povinnost krátit odpočet zakládaly, a nejednalo-li se v konkrétním případě o zneužití jeho práva na odpočet DPH v nekrácené výši. (...)

Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně; zneužití daňového práva

k § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 258/1994 Sb., č. 508/1997 Sb. a č. 17/2000 Sb.)*

Pokud ze všech okolností uzavření kupní smlouvy na dodání zboží vyplývá, že jejím jediným účelem a zároveň i výsledkem je – i přes formální dodržení podmínek vyplývajících ze zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty – pouze získání nadměrného odpočtu (§ 19 odst. 1 citovaného zákona), přitom takové jednání postrádá jakýkoli ekonomický smysl, nelze toto jednání kvalifikovat jinak než zneužití objektivního daňového práva a pro daňové účely k němu nelze přihlížet.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, čj. 5 Afs 61/2008-80)

Prejudikatura: srov. nálezy č. 130/1996 Sb. a č. 22/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 402/99); rozsudky Soudního dvora ES ze dne 21. 2. 2006, *Halifax a další* (C-255/02, Sb. rozh. s. I-1609), a ze dne 14. 12. 2000, *Emsland-Stärke* (C-110/99, Recueil, s. I-11569).

Věc: Jiří N. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce uplatnil nárok na odpočet daně z přidané hodnoty (DPH) za zdaňovací období 2. čtvrtletí 2001 ve výši 3 863 614 Kč; správce daně tento nárok na odpočet neuznal a naopak vyměřil stěžovateli daňovou povinnost ve výši 154 173 Kč. Žalobce v rámci vytýkácího řízení správcem daně předložil přijatou fakturu ze dne 1. 12. 2000 od společnosti Petr Marek, s. r. o., za prodej zboží dle dodacího listu v celkové částce 22 280 454,50 Kč, dále kupní smlouvu ze dne 1. 12. 2000 uzavřenou mezi společností Petr Marek, s. r. o., a žalobcem, jejímž předmětem je prodej zboží – šperků a hmotného investičního majetku, dohodu o započtení vzájemných pohledávek uzavřenou mezi žalobcem a společností Petr Marek, s. r. o., ze dne 1. 12. 2000 a smlouvu o nájmu movitých věcí ze dne 1. 9. 2000 uzavřenou na dobu určitou do 30. 11. 2000 mezi stěžovatelem a společností Petr Marek, s. r. o. Správce daně měl v případě žalobce za to, že fakturace za prodej zlatnického zboží a hmotného investičního majetku v hodnotě 22 280 454,50 Kč v prosinci 2000 byla jen dohodnutým spekulativním jednáním tj. formální smlouvou a následně vystaveným da-

ňovým dokladem, a to za účelem získání majetkového prospěchu na úkor státu a nikoliv za účelem podnikání ve smyslu § 2 obchodního zákoníku. Svůj závěr opřel o skutečnost, že z důkazů zjištěných v rámci daňového řízení jednoznačně vyplynulo, že se v daném případě jedná o jinak spojené osoby ve smyslu § 6 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb., tj. osoby, které vytvořily fiktivní obchodní vztah za účelem snížení daňové povinnosti jedné z nich a jsou i v jiném vzájemném vztahu, což vyplývá ze skutečnosti ručení za poskytnutý bankovní úvěr.

Proti tomuto rozhodnutí správce daně brojil žalobce odvoláním, které žalovaný dne 19. 12. 2002 zamítl.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji svým rozsudkem ze dne 31. 1. 2008 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž především konstatoval, že nesouhlasí se závěry žalovaného a má za to, že v odvolacím řízení nákup zboží od společnosti Petr Marek, s. r. o., realizovaný na základě kupní smlouvy ze dne

*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

1. 12. 2000 dostatečným způsobem prokázal. V odvolání poukázal na § 2 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. V daném případě došlo k dodání zboží se změnou vlastnického práva mezi společnostmi Petr Marek, s. r. o., a stěžovatelem a stalo se tak při podnikání obou těchto subjektů. Jak stěžovatel dále uvádí, podstatou sporu je posouzení kupní smlouvy ze dne 1. 12. 2000 uzavřené mezi společnostmi Petr Marek, s. r. o., jako prodávajícím a stěžovatelem jako kupujícím, a to zejména otázka vážnosti projevu vůle smluvních stran. Touto kupní smlouvou obě strany reálně projevily vůli převést vlastnické právo k popsaným movitým věcem na stěžovatele a k převodu vlastnického práva došlo. K prokázání reálnosti obchodu stěžovatel navrhl písemný předávací protokol ze dne 1. 12. 2000 a případně výslech svědka Martina Ch. Správce daně však nepovažoval předávací protokol za důkaz o tom, že se předmětný obchodní případ reálně uskutečnil, neboť jej považoval za dodatečně vyrobený. Žalovaný se v odůvodnění uspokojivým způsobem nevypořádal s tím, proč navrhovaný výslech svědka neprovedl. Tímto došlo i k neodůvodněnému výběru důkazů a úpravě důkazní situace ve prospěch správce daně a krajský soud se v podstatě s tímto stavem ztotožnil. Krajský soud si dle stěžovatele nesprávně vyložil aspekty obchodního případu. Předně byl obchodní podíl ve firmě GOLD ATELIER, s. r. o., převeden ze stěžovatele na pana Petra Marka jako fyzickou osobu a současně došlo ke změně obchodní firmy na Petr Marek, s. r. o. Předmětné movité věci, jež byly ve vlastnictví společnosti Petr Marek, s. r. o. (dříve GOLD ATELIER, s. r. o.), sloužily k podnikání v oblasti zlatnictví, stříbrnictví a klenotnictví. Z faktu, že právnická osoba prodá fyzické osobě movité věci, které fyzická osoba použije k výkonu své podnikatelské činnosti nevyplývá žádná fiktivnost tohoto obchodu, a to ani za situace, kdy tato fyzická osoba byla dříve společníkem této právnické osoby. Stejně tak není rozhodující časový odstup mezi převodem obchodního podílu a uzavřením kupní smlouvy.

Krajský soud podle stěžovatele pomínil fakta svědčící v jeho prospěch, neboť v roz-

hodnutí žalovaného je uvedeno, že z podaného daňového přiznání k dani z příjmů za rok 2000 je zřejmé, že stěžovatel vykázal hmotný investiční majetek v hodnotě 17 251 000 Kč, z čehož vyplývá, že obchod dle kupní smlouvy ze dne 1. 12. 2000 se reálně projevil v účetnictví stěžovatele. Již jen z toho faktu vyplývá, že k podpisu kupní smlouvy ze dne 1. 12. 2000 a navazujících listin nemohlo dojít až 10. 9. 2001. Ani z faktu, že předmětné movité věci nebyly nikdy přemístěny z místa, kde byly uloženy, nevyplývá závěr o formálnosti obchodního případu. Movité věci se již před uzavřením předmětné kupní smlouvy nacházely v provozovně stěžovatele (z důvodu uzavřené smlouvy o nájmu těchto věcí), což je zaznamenáno v předávacím protokolu. Při uzavření kupní smlouvy bylo nutné movité věci fyzicky zkontrolovat a provést jejich inventarizaci, což mohl potvrdit i pan Ch. Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu ohledně znaleckého posudku, který nechal stěžovatel vypracovat až v rámci řízení před krajským soudem. Tímto znaleckým posudkem stěžovatel vyvrací nesprávný závěr správce daně resp. žalovaného, že ke dni 31. 12. 1998 činila účetní hodnota hmotného investičního majetku společnosti Petr Marek, s. r. o. (dříve GOLD ATELIER, s. r. o.), pouze 1 164 000 Kč a další investiční majetek tato společnost nepořídila, tudíž není možné, aby tato společnost dne 1. 12. 2000 prodávala hmotný investiční majetek v hodnotě 16 098 619,60 Kč bez DPH. Krajský soud v odůvodnění rozsudku přisvědčil stěžovateli, avšak dle jeho zdůvodnění tato vada nemůže způsobit nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Závěrem pak stěžovatel poukázal na § 19 zákona č. 588/1992 Sb. a setrval na svém stanovisku, že nárok na uplatnění odpočtu v souladu s citovaným ustanovením vznikl. Účastníci smlouvy reálně projevili vůli právním úkonem (kupní smlouvou ze dne 1. 12. 2000) převést vlastnické právo k movitým věcem ze společnosti Petr Marek, s. r. o., na stěžovatele, což reálně učinili. Závěry správce daně vyplývají z neúplného dokazování a nesprávného hodnocení provedených důkazů a pokud by správce daně postupoval v souladu s § 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní

a poplatků (dále jen „daňový řád“, „d. ř.“), musel by dospět k závěru, že uplatněný nárok je po stránce faktické doložen. S ohledem na vady v dokazování měl pak krajský soud napadená rozhodnutí správců daně obou stupňů zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že tvrzení stěžovatele ohledně neprovedení výslechu svědka pana Ch. považuje za zjednodušené. V daném případě prokazoval stěžovatel uskutečnění zdanitelného plnění formálně správným daňovým dokladem a na výzvu předložil kupní smlouvu, předávací protokol a další písemné doklady. Stěžovatel v odvolacím řízení navrhl provedení výslechu svědka tehdy, pokud to bude odvolací orgán považovat za vhodné. Dle žalovaného však bylo možné očekávat od tohoto svědka pouze výpověď o tom, že byl přítomen při předání věci – existence věci však nebyla finančními orgány zpochybněna, a za tohoto stavu nemohla svědecká výpověď změnit důkazní situaci. Údajně prodávané věci se nacházely na stejném místě již od doby, kdy je stěžovatel v letech 1997 a 1998 za 1 200 000 Kč pořídil, pak převedl na Petra Marka poprvé v roce 1999 a podruhé v roce 2000 jako vlastnictví společnosti GOLD ATELIER, s. r. o., později přejmenované na Petr Marek, s. r. o., a nakonec v prosinci 2000 za 16 000 000 Kč koupil zpět. Správce daně a žalovaný dospěli k závěru o uskutečnění fiktivního zdanitelného plnění na základě jiných skutečností. Rovněž je třeba odmítnout závěry stěžovatele učiněné z textu ověřovací doložky, neboť jejím obsahem je pouze skutečnost, že Petr Marek dne 10. 9. 2001 uznal před notářkou svůj podpis za vlastní. Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje část zdůvodnění rozsudku krajského soudu a uvádí, že je v něm zmiňován případ, kdy stěžovatel v prosinci roku 1999 poprvé nárokoval nadměrný odpočet DPH za odkoupení věci od společnosti Petr Marek, s. r. o. Pokud krajský soud zmínil podobnost s prvním případem, není možno toto považovat za nesprávné vyložení okolností projednávaného případu. Pokud stěžovatel argumentuje uvedením hmotného investičního majetku ve výši 17 521 000 Kč

v daňovém přiznání k dani z příjmů z 2. 7. 2001, přičemž se ale nezabývá vysvětlením, jak je možné, že stěžovateli zůstaly pohledávky ve výši 14 406 000 Kč, kterými za tento obchod zaplatil, a tuto chybu opravoval až o rok později, tj. až po uplatnění nároku na odpočet, pak je nutno jeho tvrzení považovat za čistě účelové. V souvislosti s pohledávkou stěžovatele za společností Petr Marek, s. r. o., žalovaný pro objasnění věci uvádí, že dle smlouvy o vzájemném zápočtu pohledávek uzavřené dne 1. 12. 2000 vyplývá, že stěžovatel jako fyzická osoba dodal v srpnu 1998 souběž, jako jedinému společníkovi a jednateli společnosti GOLD ATELIER, s. r. o., zlato a zlaté a stříbrné šperky v ceně cca 14 400 000 Kč, jež neuhradil. Společnost GOLD ATELIER, s. r. o., pak stěžovatel včetně tohoto závazku (a závazku ve výši cca 9 100 000 Kč vůči VOLKSBANK CZ, a. s., který stěžovatel uhradil jako ručitel ze směnky) převedl Petru Markovi, který jej stěžovateli uhradil údajným prodejem předmětných věcí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel předně uplatňuje v kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tvrzenou nezákonnost spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky týkající se vzniku nároku na odpočet. Tvrzená nezákonnost, spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní věta, popř. je sice aplikována správná právní věta, ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci. Takové pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí krajského soudu neshledal.

Podle § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 588/1992 Sb., dle kterého bylo ve věci postupováno, má plátce nárok na odpočet daně, pokud jím při-

jatá zdanitelná plnění, uskutečněná jiným plátcem, použije při podnikání nebo při činnosti vykazující všechny znaky podnikání kromě toho, že je prováděna podnikatelem. Plátcem prokazuje nárok na odpočet daně daňovým dokladem zaúčtovaným podle zvláštního právního předpisu (§ 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví), případně evidovaným podle § 11 u plátců, kteří nejsou účetní jednotkou, který má všechny tímto zákonem předepsané náležitosti a který byl vystaven plátcem. V případě, že doklad neobsahuje všechny náležitosti daňového dokladu, prokazuje plátcem nárok podle zvláštního právního předpisu tj. dle § 31 odst. 9 d. ř. Jak již zdejší soud několikrát ve svých rozhodnutích judikoval, samotný daňový doklad o uskutečnění zdanitelného plnění, byť se všemi zákonem vyžadovanými náležitostmi, nemůže být podkladem pro uznání nároku na odpočet dle § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 588/1992 Sb., není-li prokázáno, že k uskutečnění zdanitelného plnění fakticky došlo tak, jak je deklarováno. Daňové řízení je pak ovládáno zásadou, že každý daňový subjekt má povinnost jednak přiznat daň (břemeno tvrzení) a rovněž i povinnost toto tvrzení prokázat (břemeno důkazní). Důkazní břemeno nastává na straně daňového subjektu tehdy, když správce daně vyjádří relevantní pochybnosti o tvrzení daňového subjektu, ten je pak povinen tvrzení skutečnosti prokázat.

Stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že v průběhu daňového řízení předložil a navrhl dostatek důkazů jimiž lze prokázat reálné uskutečnění zdanitelného plnění. Je nutno vzít za prokázané skutečnosti, že obchodní podíl ve firmě GOLD ATELIER, s. r. o., byl dne 6. 12. 1999 převeden ze stěžovatele, jako jediného společníka a jednatele uvedené společnosti na Petra Marka, přičemž tento byl zároveň jmenován jednatelem této společnosti. Movité věci, jež byly ve vlastnictví firmy GOLD ATELIER, s. r. o., jejímž právním nástupcem se stala společnost Petr Marek, s. r. o., byly dne 9. 12. 1999 následně zpět převedeny na stěžovatele jako fyzickou osobu, přičemž kupní cena byla vypořádána vzájemným zápočtem pohledávek. Následně došlo ke zru-

šení kupní smlouvy (1. 9. 2000), a to od samého počátku, tj. k 9. 12. 1999, a ke zrušení dohody o vzájemném započtení pohledávek. Movité věci nikdy nebyly přemístěny z místa uskladnění resp. uložení. Dne 1. 9. 2000 byla uzavřena smlouva o nájmu těchto věcí dle které společnost Petr Marek, s. r. o., pronajala movité věci stěžovateli jako fyzické osobě na dobu určitou a to do 30. 11. 2000. Najaté movité věci byly tedy stěžovatelem do 1. 9. 2000 bezplatně užívány. Dne 1. 12. 2000 byla opětovně uzavřena kupní smlouva, podle které společnost Petr Marek, s. r. o., prodala stěžovateli jako fyzické osobě zboží uvedené ve smlouvě. Kupní cena byla rovněž uhrazena na základě smlouvy o vzájemném započtení pohledávek. Na prodej zboží byl vystaven společností Petr Marek, s. r. o., daňový doklad a o předání a převzetí zboží byl pořízen předávací protokol.

Nejvyšší správní soud na tomto místě uvádí, že jak vyplývá z rozhodnutí žalovaného tak i ze zdůvodnění krajského soudu, není v projednávané věci sporu o tom, zda došlo k převodu vlastnického práva. Žalovaný i soud I. stupně shodně uvedli, že stěžovatel uplatněný nárok na odpočet dokládal po stránce formální perfektním daňovým dokladem. Žalovaný ani krajský soud nijak ve svých rozhodnutích nezpochybňují písemný zápis dokladující předání a převzetí zboží a ani Nejvyšší správní soud nemá důvod vyjádřit pochybnosti ohledně formálních náležitostí předložených listin. Podstatné a relevantní pro souzenou věc je ovšem ta skutečnost, že stěžovatel se svým obchodním partnerem uzavírali předmětnou smlouvu pouze účelově z cílem navodit právní stav výhradně pro účely krácení daně z přidané hodnoty.

Uskutečněním zdanitelného plnění totiž zákon č. 588/1992 Sb. rozumí stav faktický, nikoli stav formálně vykázaný. Nestačí proto předložit řádné doklady se všemi předepsanými náležitostmi; doklady o přijetí zdanitelného plnění vyhotovené se všemi zákonem požadovanými náležitostmi a řádně zaúčtované nemohou být podkladem pro uznání nároku na odpočet, není-li prokázáno, že k uskutečnění zdanitelného plnění fakticky

došlo. Za dodání zboží ve smyslu zákona č. 588/1992 Sb. nelze považovat uměle vytvořené transakce, které faktické dodání zboží pouze předstírají a z takto vykázaných transakcí nelze ani úspěšně uplatnit nárok na odpočet daně (§ 2, § 9 a § 19 zákona č. 588/1992 Sb.). Nejvyšší správní soud má za to, že právo nárokové platcem daně by mělo být odepřeno, pokud relevantní hospodářská činnost nemá žádné jiné objektivní vysvětlení než právě získání nároku vůči správci daně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 Afs 35/2007-108, www.nssoud.cz).

K tomuto také v daném případě došlo, neboť nelze spatřovat v postupu stěžovatele při opakovaném odkupu movitých věcí a zboží deklarovaném jako převod obchodního podílu a následný prodej zpět stěžovateli jako fyzické osobě, jiný účel, než že důvodem realizovaných plnění je právě získání daňového zvýhodnění. V průběhu řízení byly správcem daně shromážděny důkazy a tyto byly v souladu s § 2 odst. 1 d. ř. také řádně vyhodnoceny. Použil-li žalovaný potažmo soud I. stupně jako podpůrnou argumentaci obdobnou situaci, jak je výše uvedeno, tj. popis první obchodní transakce z prosince 1999, jež byla následně dohodou zrušena (1. 9. 2000), nelze jim tuto skutečnost přičítat k tíži a považovat ji za nesprávné vyložení okolností projednávaného případu. Naopak Nejvyšší správní soud má shodně s názorem krajského soudu za to, že zjištěné skutkové indicie dostatečně svědčí o tom, že účelem převodu předmětného majetku do vlastnictví fyzické osoby bylo motivováno pouze nárokováním nadměrného odpočtu DPH. Nelze např. odhlédnout od skutečnosti, že předložená kupní smlouva vystavená dne 1. 12. 2000 i zápis (předávací protokol) z téhož dne mají doložku ověřující pravost podpisu Petra Marka až ze dne 10. 9. 2001. Odpočet daně z faktury – daňového dokladu, který má uvedeno datum vystavení dne 1. 12. 2000 byl stěžovatelem uplatněn v daňovém přiznání k dani z přidané hodnoty za 2. čtvrtletí 2001. V daňovém přiznání k dani z příjmů za zdaňovací období roku 2000 nebyl tento obchod zahrnut vůbec, přestože stěžovatel v roce 2002 doložil výpisem

z peněžního deníku, že o něm bylo účtováno. Až dne 13. 6. 2002 se v neplatně podaném dodatečném daňovém přiznání k roku 2000 tento obchodní případ objevuje. Také pohledávky, ve výši cca 14 000 000 Kč, kterými stěžovatel za tento údajný obchod zaplatil, byly opraveny až po uplatnění nároku na odpočet v dodatečném daň. přiznání k dani z příjmů.

Obdobně deklarovaný dodavatel společnost Petr Marek, s. r. o., předmětný obchodní případ přiznává na DPH za zdaňovací období prosinec 2000 až dne 18. 6. 2001, tj. takřka o šest měsíců později. Taktéž nebylo žádným způsobem prokázáno, že se uskutečnil prodej zboží – šperků v hodnotě 2 164 048 Kč + 22 % DPH 476 091 Kč. Toto zboží bylo stěžovateli ve stejné hodnotě prodáno a předáno již v roce 1999 na základě kupní smlouvy ze dne 9. 12. 1999. Dle dohody o zrušení kupní smlouvy uzavřené dne 1. 9. 2000, čl. III. odst. 1.2., předmětné zlato stěžovatel dne 9. 12. 1999 prodal třetím osobám. S ohledem na tuto skutečnost pak stěžovatel údajně předal dne 1. 9. 2000 společnosti Petr Marek, s. r. o., zlato stejné jakosti, stejné hmotnosti a ve stejných cenách za 1 g, jako bylo zlato uvedené v kupní smlouvě. Kupní smlouvou ze dne 1. 12. 2000 však byly převáděny na stěžovatele již zhotovené zlaté šperky, a to za situace, kdy společnost GOLD ATELIER, s. r. o., neměla dle dřívější výpovědi Petra Marka žádné zaměstnance a její hmotný investiční majetek byl v pronájmu stěžovatele. Dále z výpovědi svědka Petra Marka ze dne 5. 5. 2000 vyplývá, že za příslušné zdaňovací období roku 1999 nepodal daňové přiznání, přesto je ve správním spise založeno daňové přiznání k DPH za období prosinec 1999, které je vyplněno na PC a obsahuje chybu v datu, když je uvedeno, že bylo podáno 17. 1. 1990, přičemž stejnou chybu obsahuje i stěžovatelovo daňové přiznání k DPH za 4. čtvrtletí roku 1999.

Jak vyplývá ze správního spisu, bylo dožádáním ověřeno, že společnosti GOLD ATELIER, s. r. o., byl poskytnut úvěr Volksbank CZ, a. s. Společnost svůj úvěr ve sjednaném termínu nesplatila, a proto Volksbank CZ, a. s., přistoupila k vymáhání soudní cestou, a to po ručiteli Jiřím N. Důvodem tohoto postupu

byla i skutečnost, že původní společník převedl 100% obchodní podíl na nového společníka, který změnil obchodní jméno na Petr Marek, s. r. o., a společnost přestala fakticky vykonávat jakoukoliv činnost, z níž by bylo možno dluh splácet. Stěžovatel byl povinen plnit svůj dluh jako ručitel podle směnečného platebního rozkazu na částku 9 128 500 Kč s příslušenstvím a náklady právního zastoupení, vydaného Krajským soudem v Brně dne 27. 4. 2001, který nabyl právní moci dne 2. 6. 2001. Po dohodě byla žalovaná částka stěžovatelem postupně uhrazena. Lze tedy na tomto místě souhlasit s názorem žalovaného i krajského soudu, že v daném případě je s ohledem na zjištěný skutkový stav nutno považovat osobu stěžovatele a Petra Marka za osoby jinak spojené dle § 6 odst. 2 zákona č. 588/1992 Sb., tj. osoby, které vytvořily fiktivní obchodní vztah za účelem snížení daňové povinnosti jedné z nich a jsou i v jiném vzájemném vztahu a jejich vzájemné vztahy dokládá právě ručení za poskytnutý bankovní úvěr.

Stěžovateli nelze přisvědčit, že se žalovaný i soud I. stupně dostatečným způsobem nelyžovali s návrhem na provedení svědecké výpovědi. Jak je uvedeno i ve správním spise, jednalo se pouze o alternativu případné výpovědi pana Ch., kterou stěžovatel navrhl, pokud to bude žalovaný považovat za vhodné. Nejvyšší správní soud shodně s názorem soudu I. stupně nepovažuje neprovedení svědecké výpovědi za pochybení, neboť v dané věci nemohl jmenovaný uvést skutečnosti odlišné od předávacího protokolu a tudíž by jeho provedení bylo nadbytečné. Údajně prodávané věci se nacházely na stejném místě již od doby, kdy je stěžovatel v letech 1997 a 1998 za 1 200 000 Kč pořídil, pak poprvé převedl na Petra Marka v roce 1999 a podruhé v roce 2000 jako vlastnictví společnosti GOLD ATELIER, s. r. o., později přejmenované na Petr Marek, s. r. o., a nakonec v prosinci roku 2000 za 16 000 000 Kč koupil zpět. Jak je výše uvedeno, žalovaný ani soud nezpochybňují písemný zápis dokladující předání a převzetí zboží. Případný výsledek zaměstnance stěžovatele by pak s ohledem na další zjištěné skutečnosti nemohl nic měnit na

skutkových závěrech a právním hodnocení případu.

Podle § 31 odst. 1 d. ř. dokazování provádí správce daně, který vede daňové řízení, nebo z jeho pověření správce daně dožádaný. Podle odst. 2 citovaného ustanovení správce daně dbá, aby skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti byly zjištěny co neúplněji, a není v tom vázán jen návrhy daňových subjektů. Obecně je třeba také říci, že vzhledem k povaze daňového řízení je nezbytné, aby byla vedle povinnosti tvrzení formulována i důkazní povinnost a její rozsah. Tuto skutečnost reflektuje § 31 odst. 9 citovaného zákona. Podle tohoto zákonného ustanovení daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v příznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván. Na náležitosti takové výzvy správce daně poukázal nálež Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95 (č. 130/1996 Sb.), v němž je vyjádřena myšlenka, že zákon č. 588/1992 Sb. nedává správcovi daně oprávnění vyzvat daňový subjekt k prokázání čehokoliv, ale pouze k prokázání toho, co tvrdí tento subjekt sám.

Tento princip však byl v nyní souzeném případě respektován, protože stěžovatel tvrdil, že došlo k uskutečnění zdanitelného plnění, a byl vyzván, aby toto tvrzení dokázal. V případě stěžovatele však důkazní prostředky jím předkládané (viz výše) nebyly způsobilé prokázat fakticitu zdanitelného plnění, resp. nebyly způsobilé vyvrátit pochybnosti správce daně o reálnosti deklarované obchodní transakce v případě takto ekonomicky spojených osob (§ 6 zákona č. 588/1992 Sb.). Stěžovatelovo subjektivní přesvědčení o tom, že důkazní prostředky měly být hodnoceny jinak, nemůže vést k závěru o porušení základních zásad daňového řízení. Nejvyšší správní soud shodně s názorem krajského soudu uvádí, že správcovi daně nelze vytýkat, že se v daňovém řízení zaměří na zkoumání, zda dvoustranný právní úkon nesměruje k obcházení zákona (*in fraudem legis*) za situace, kdy byl v dané věci navozen právní stav výhradně pro účely zkrácení daně.

Argumentuje-li stěžovatel k neformálnosti předmětného obchodního případu mimo jiné i tím, že na movité věci po odstoupení od smlouvy byla uzavřena nájemní smlouva od 1. 9. 2000 do 30. 11. 2000, je třeba tuto argumentaci jako nedůvodnou odmítnout. Jak plyne ze správního spisu, stěžovatel užíval jím pořízené věci v letech 1997 a 1998 od počátku umístěné v provozovně Česká pro svoji činnost a to i v době, kdy je jako obchodní jmění společnosti GOLD ATELIER, s. r. o., převedl na Petra Marka. Je nesporné, že od kupní smlouvy ze dne 9. 12. 1999 stěžovatel se jmenovaným odstoupili dne 1. 9. 2000 s platností od počátku. Poté uzavřeli nájemní smlouvu na dobu určitou od 1. 9. do 30. 11. 2000 se sjednaným nájemným 480 000 Kč, hrazené po 160 000 Kč měsíčně. Pokud by tato situace odpovídala reálným obchodním vztahům mezi podnikatelskými subjekty, jak uvádí stěžovatel, bylo na místě, aby pronajímatel projevil zájem o úhradu nájemného za dobu, kdy stěžovatel bezplatně tyto věci užíval (z titulu uzavřené a následně zrušené kupní smlouvy ze dne 9. 12. 1999), což by v úhrnu představovalo částku cca 1 400 000 Kč, k čemuž však v daném případě nedošlo.

K právní kvalifikaci provedené krajským soudem Nejvyšší správní soud podotýká, že v dané věci stěžovatel formálně naplnil zákonná ustanovení, tj. uzavřel kupní smlouvu, předložil perfektní daňový doklad atd., avšak skutečným účelem této obchodní transakce nebyl prodej movitých věcí, nýbrž získání nadměrného odpočtu, které by mu – byť jen zdánlivě – mohlo dle § 19 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. náležet. K chování, jehož smyslem je výhradně získání nelegitimního daňového zvýhodnění, dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze přihlížet. Není možné akceptovat jednání, jehož výsledkem je stav, který není v souladu s účelem zákona, a právní úkon, jež byl proveden výhradně nebo převážně za účelem získání daňového zvýhodnění s tím, že pro zkoumaný právní úkon neexistují řádné ekonomické důvody, nelze označit za legitimní a který je v souladu s cílem sledovaným zákonem č. 588/1992 Sb. Je vždy třeba rozlišovat rovinu formální, zachycenou právě

v účetnictví, od roviny faktické, v níž je třeba sledovat mimo jiné pravý smysl a účel aktivit. Plnění, resp. jednání, která nejsou uskutečněna v rámci obvyklých obchodních podmínek, postrádají jakýkoli ekonomický smysl a jsou deklarována pouze s cílem získat zneužívajícím způsobem výhody upravené zákonem, nelze než považovat za zneužití objektivního daňového práva (*tax abuse*).

K obdobným závěrům ostatně dospěl pro účely výkladu šesté směrnice k dani z přidané hodnoty také Soudní dvůr ES, když v návaznosti na svou předchozí judikaturu definoval v rozsudku ze dne 21. 2. 2006, C-255/02, *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v. Commissioners of Customs & Excise*, činnosti daňových subjektů, jež představují zneužití práva. O takovou činnost se jedná tehdy, pokud ze všech objektivních okolností vyplývá, že jejím hlavním účelem a zároven i výsledkem je – i přes formální dodržení podmínek vyplývajících z příslušných právních předpisů – získání daňového zvýhodnění, jehož poskytnutí by bylo v rozporu s cílem sledovaným danou právní úpravou. Zevrubnou analýzu citovaného rozsudku Soudního dvora, jakož i stanoviska generálního advokáta v této věci, právě z hlediska jejich významu pro použití zásady zákazu zneužití práva provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64, www.nssoud.cz.

Jakkoli stěžovatelem deklarovaná transakce splňovala zákonnou definici dodání zboží, jejím účelem a hlavním důvodem bylo obdržení daňové výhody. Takový postup je ve smyslu judikatury Soudního dvora zneužitím práva. V rozsudku ze dne 14. 12. 2000 ve věci *Emsland-Starke*, C-110/99, se Soudní dvůr zabýval doktrínou zneužití práva, přitom uvedl, že „se jedná o právní zásadu uznávanou v mnoho právních oblastech práva Společenství, podle níž zůstanou nezohledněny ty transakce, které by skupina osob povinných k dani provedla bez hospodářského odůvodnění, nýbrž pouze za účelem vytvoření umělé situace, která umožňuje odpočet daně“. Viz též např. v rozsudku ze dne 21. 1. 2008,

kde ve věci *Italservice Srl, C-425/06*, Soudní dvůr uvedl, že „*unitrostátní soud může při posuzování, které mu přísluší provést, vzít v úvahu čistě umělý charakter těchto plnění, jakož i právní, hospodářské nebo personální vztahy mezi dotčenými hospodářskými subjekty, jelikož tyto skutečnosti jsou takové povahy, že ukazují na to, že získání daňového zvýhodnění představuje hlavní sledovaný cíl, přes případné vedle toho existující hospodářské cíle vycházející z hledisek týkajících se například marketingu, organizace a záruk*“.

Stěžovateli nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit ani v tom, že předložený znalecký posudek je způsobilý vyvrátit právní závěry učiněné žalovaným. Nejvyšší správní soud shodně s názorem krajského soudu uvádí, že je možné, aby existoval rozpor mezi účetní hodnotou hmotného investičního majetku a jeho tržní cenou, avšak ani v tomto případě z něj nelze dovozovat realnost a faktické přijetí zdanitelného plnění, které musí být uskutečněno jiným plátcem a faktické použití právě tohoto zdanitelného plnění k podnikání daňového subjektu. Zákon totiž nestojí na

formálním vykázání zdanitelného plnění, ale na stavu faktickém. Jiný závěr by popíral smysl a účel zákona. Ústavní soud k tomu ve svém nálezu ze dne 15. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 402/99 (č. 22/2001 Sb. ÚS), uvedl, že v případech, kdy „*zdanitelné plnění nebylo uskutečněno, nemůže být důkazní povinnost naplněna pouhým předložením, byť formálně správného, daňového dokladu. Daňový doklad, který jen simuluje (bez rozdílů, zda jde o simulaci absolutní či relativní) uskutečnění zdanitelného plnění, není relevantním důkazem a jeho předložení může vést k formulaci požadavku směřujícího k dokázání hmotně právního úkonu, tj. k důkazu existence zdanitelného plnění*“.

Význam stěžovatelem předložených dokumentů tak leží především v rovině důkazní. Jak např. uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 3. 2008, čj. 2 Afs 116/2007-75, www.nssoud.cz, „*dokazování v právu obecně vychází ze zásady tzv. materiální pravdy; ze zásady formální pravdy je přípustné vycházet jenom tehdy, pokud je tak výslovně stanoveno na základě nějakého rozumného důvodu*“.

1780

Ochrana lesa: univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu

k § 27 odst. 1 a 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

I. Univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu při změně vlastníka lesa je bez dalšího možná pouze za předpokladu, že zároveň nedošlo ke změně rozlohy lesa, pro který byl plán schválen (§ 27 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích).

II. Změna rozlohy lesa představuje takovou změnu podmínek, která vyvolává nutnost změny závazných ustanovení lesního hospodářského plánu a povinnost vlastníka lesa o tuto změnu požádat orgán státní správy lesů (§ 27 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2008, čj. 2 As 64/2008-122)

Věc: Akciová společnost C.I.I. CZECH proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 26. 11. 2004 uložila Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát České Budějovice, žalobci pokutu podle § 88 odst. 1 písm. i) zákona

č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon „č. 114/1992 Sb.“), ve výši 400 000 Kč. Pokuta byla uložena za provedení škodlivého zásahu do významného krajiny

ného prvku „les“, na lesních pozemcích v k. ú. Dvorceček, zapsaných ve vlastnictví žalobce tím, že v roce 2003 (měsíce srpen až říjen) zadal a nechal provést těžební zásah bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 8. 2. 2005 zamítl.

Žalovaný i správní orgán I. stupně dospěli k právnímu názoru, že na žalobce, který se stal v roce 2003 vlastníkem dotčených lesních pozemků, nabytím vlastnického práva nepřešla práva a povinnosti vyplývající z lesního hospodářského plánu, který byl s platností od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005 schválen pro lesní hospodářský celek (LHC) Jindřichův Hradec, jehož byly dotčené lesy před jejich nabytím do vlastnictví stěžovatele součástí. Z tohoto právního závěru potom žalovaný dovodil, že těžbu lesních porostů v lesích stěžovatele nelze považovat za těžbu provedenou v souladu s lesním hospodářským plánem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., neboť žalobce byl povinen si k zamýšlené úmyslné těžbě opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, což neučinil, a provedením těžby poškodil významný krajinný prvek „les“.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten se přiklonil ke shora uvedenému názoru žalovaného, když vyloučil možnost právního nástupnictví nového vlastníka lesa do lesního hospodářského plánu, schváleného pro vlastníka předchozího a žalobu svým rozhodnutím ze dne 29. 6. 2007 zamítl.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Namítal nesprávnost uvedeného právního závěru žalovaného a na podporu svého tvrzení uvedl následující důvody:

1. Lesní hospodářský plán schválený pro LHC Jindřichův Hradec byl schválen se souhlasem orgánu ochrany přírody na základě jeho závazného stanoviska (§ 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.), přičemž podle § 59 odst. 1 lesního zákona, zůstávají lesní hospodářské

plány schválené před nabytím účinnosti tohoto zákona (tj. před 1. 1. 1996) v platnosti, což platí i pro lesní hospodářský plán schválený pro LHC Jindřichův Hradec.

2. Ze skutečnosti, že lesní zákon výslovně nestanoví, že lesní hospodářský plán platí i pro případného nového vlastníka lesa, nelze dovodit, že plán na nabyvatele lesních pozemků nepřechází. Jestliže lesní zákon změnu vlastníka lesa, pro který byl schválen lesní hospodářský plán, nespojuje se zánikem platnosti lesního hospodářského plánu, schválený lesní hospodářský plán zůstává v platnosti i po změně majetkových poměrů. Lesní hospodářský plán je nástrojem vlastníka lesa a jeho závazná ustanovení jsou právnícké a fyzické osoby, pro které byl zpracován, povinny dodržovat (§ 24 odst. 1 a 5 lesního zákona). Z toho však není správné dovozovat, že vlastníkem je právě a pouze ten vlastník, který se účastnil řízení o schválení lesního hospodářského plánu. Nelze totiž směřovat lesní hospodářský plán (§ 24 zákona o lesích) a rozhodnutí o schválení lesního hospodářského plánu (§ 27 lesního zákona). Lesní hospodářský plán není individuálním správním aktem, z jeho zákonného označení jako nástroje vlastníka lesa lze naopak usuzovat na jeho soukromoprávní povahu a na to, že vlastníkům slouží při výkonu vlastnického práva k lesním pozemkům jako k nemovitým věcem (objektům vlastnického práva). Povahu individuálního správního aktu lze přiznat pouze rozhodnutí o schválení lesního hospodářského plánu, neboť je určeno konkrétní osobě – navrhovateli schválení lesního hospodářského plánu podle § 27 lesního zákona. Lesní hospodářský plán se však po svém schválení stává vždy nástrojem aktuálního vlastníka lesa.

3. Odmítnutí možnosti právního nástupnictví ve vztahu k lesnímu hospodářskému plánu dává vzniknout situaci, kdy ze strany nových vlastníků nebude možné dodržet ustanovení § 27 odst. 1 věta první lesního zákona, podle kterého je vlastník lesa, který je povinen hospodařit podle plánu (§ 24 odst. 3), povinen předložit návrh plánu ke schválení orgánu státní správy lesů ve dvou vyhotove-

ních nejpozději do 60 dnů po skončení platnosti předchozího plánu. Pokud by platnost lesního hospodářského plánu končila změnou osoby vlastníka lesa, končila by v případech smluvního převodu vlastnictví dnem, kdy nastaly právní účinky vkladu vlastnického práva ve prospěch nového vlastníka, tj. dnem doručení návrhu na vklad katastrálnímu úřadu (§ 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem). O povolení vkladu vlastnického práva se však nový i dřívější vlastník dozvidají nikoliv v den podání vkladu, nýbrž podstatně později (lhůta 60 dnů). Nový vlastník by tak v případě přijetí právního názoru Městského soudu v Praze měl pro zpracování návrhu nového lesního hospodářského plánu a pro jeho předložení orgánu státní správy lesů lhůtu neurčitě délky, závislé na době rozhodnutí o vkladu katastrálním úřadem.

4. Právní závěry Městského soudu v Praze jsou v diametrálním rozporu s rozhodovací praxí Ministerstva zemědělství jako ústředního orgánu státní správy lesů podle § 49 odst. 1 zákona o lesích, na základě které změna vlastníka lesa, pro který byl zpracován lesní hospodářský plán, má za následek vznik povinnosti nového vlastníka řídit se lesním hospodářským plánem, schváleným pro vlastníka původního. Podle stěžovatele Ministerstvo zemědělství dokonce výslovně vylučuje možnost schválení nového lesního hospodářského plánu novému vlastníkovi lesního majetku jen z důvodu změny vlastnictví.

Stěžovatel dále poukazoval na princip *in dubio pro libertate*, který je nutno volit (viz např. náleze Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, <http://nalus.usoud.cz>), pokud je k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, tzn. zvolit takový výklad, který co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip byl vůči stěžovateli ze strany správního orgánu I. stupně, žalovaného i Městského soudu v Praze porušen, když při existenci dvojího výkladu právní normy byla stěžovateli uložena sankce ve výši 80 % zákonem dovoleného maxima pouze za to, že se řídil výkladem § 24 a násl. les-

ního zákona, který formulovalo a aplikovalo Ministerstvo zemědělství, nikoliv výkladem žalovaného. Tím bylo významně zasaženo do vlastnického práva stěžovatele, zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Pokud se Městský soud v Praze přiklonil k právnímu výkladu žalovaného, měl v souladu s principem *in dubio pro libertate* využít svého moderačního práva a od uložení pokuty podle názoru stěžovatele upustit, což se však nestalo.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že z § 24 lesního zákona a z § 11 odst. 3 a 4 vyhlášky č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, je zřejmé, že lesní hospodářský plán se schvaluje vždy pro určitou konkrétní osobu, která je definována v § 24 odst. 3 lesního zákona. V případě změny majetkových poměrů musí nový vlastník lesa postupovat podle § 24 odst. 3 a § 27 odst. 1 lesního zákona. Žalovaný je toho názoru, že schválení lesního hospodářského plánu určitému vlastníku lesa nezavazuje právního nástupce tohoto vlastníka, neboť lesní zákon žádné takové ustanovení neobsahuje, a navíc postupem navrženým stěžovatelem by byl právní nástupce zbaven svých práv vyplývajících z § 26 odst. 3 lesního zákona (možnost uplatnění připomínky a požadavků na zpracování lesních hospodářských plánů nebo osnov nejpozději v termínu stanoveném schvalujícím orgánem státní správy lesů). Žalovaný dále uvádí, že k jeho žádosti o názor k řešené problematice se vyjádřilo Ministerstvo zemědělství tak, že nový vlastník lesa je povinen, pokud zakoupil část původního LHC s platným lesním hospodářským plánem, požádat o změnu tohoto plánu nebo příslušného závazného ustanovení, jak lze dovodit z § 27 odst. 4 lesního zákona. Lesní hospodářský plán ani lesní hospodářská osnova tak podle názoru Ministerstva zemědělství na nabyvatele lesních pozemků nepřechází. Stěžovatel zakoupil 53 ha lesa z původního LHC Jindřichův Hradec, který měl celkovou výměru 23 041,82 ha. Zakoupil tedy 0,23 % plochy lesů původního LHC Jindřichův Hradec. Žalovaný považuje snahu stěžovatele převzít při koupi 0,23 % plochy původního LHC celý tzv.

etát, tedy celou původní výši závazného ustanovení celkové výše těžeb, za zcela absurdní mj. i proto, že původní etát převyšuje produkční schopnosti zakoupeného lesního majetku.

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

Z odůvodnění:

(...) Sporná právní otázka, jejíž nesprávné posouzení představuje hlavní stížní námitku [§ 103 odst. 1 písm. a)], spočívá v tom, zda platný lesní hospodářský plán, schválený pro (předchozího) vlastníka lesa, přechází v případě změny v subjektu vlastníka lesa na vlastníka nového.

Problematika lesního hospodářského plánování je upravena v § 24 až § 27 lesního zákona, podrobnosti stanoví vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování. Ze smyslu a účelu lesního zákona vyplývá, že cílem lesního hospodářského plánování je navrhnout v lese taková hospodářská opatření, aby les po celou dobu své existence plnil všechny své funkce (produkční i mimoprodukční). Cílem právní úpravy lesního hospodářského plánování je rovněž pokrytí všech lesů na území ČR některým z plánovacích nástrojů (lesní hospodářský plán nebo lesní hospodářská osnova), a to bez ohledu na jejich výměru nebo vlastníka.

Podle § 24 lesního zákona jsou lesní hospodářské plány nástrojem vlastníka lesa a zpracovávají se zpravidla na deset let (odst. 1). Obsahují ustanovení závazná a doporučující, přičemž závaznými ustanoveními plánu jsou maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu (odst. 2). Právnícké a fyzické osoby, které vlastní více než 50 ha lesa, jsou povinny zabezpečit zpracování lesních hospodářských plánů (odst. 3) a osoby, pro které byly plány schváleny, jsou povinny dodržovat jejich závazná ustanovení (odst. 5). Podle § 26 tohoto zákona mohou lesní hospodářské plány zpracovávat pouze osoby s licencí udělenou Ministerstvem zemědělství, přičemž

náklady na jejich zpracování hradí vlastník lesa. Pokud mohou být dotčena práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti právnických a fyzických osob, mohou tyto osoby, stejně jako orgány státní správy, uplatnit své připomínky a požadavky na zpracování lesních hospodářských plánů nejpozději v termínu stanoveném schvalujícím orgánem státní správy lesů.

Podle § 27 odst. 1 lesního zákona musí vlastník lesa, který je povinen hospodařit podle lesního hospodářského plánu, předložit návrh plánu ke schválení orgánu státní správy lesů ve dvou vyhotoveních nejpozději do 60 dnů po skončení platnosti předchozího plánu. V odstavci 4 je potom stanoveno, že pokud dojde v průběhu platnosti plánu ke změnám podmínek, vyvolávajícím nutnost změny závazného ustanovení plánu, zejména z hlediska ochrany lesa nebo z hlediska zajištění plnění funkcí lesa, musí vlastník lesa požádat schvalující orgán státní správy lesů o změnu příslušného závazného ustanovení. Na řízení o schvalování plánů nebo povolování jejich změn se přitom podle odstavce 5 nevztahuje správní řád, s výjimkou rozhodování o námitkách vlastníka lesa proti vyrozumění orgánu státní správy lesů o neschválení předloženého plánu.

Jak vyplývá z vyhlášky č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, lesní hospodářský plán obsahuje tři části: 1. textovou část, která mj. obsahuje definování hospodářských cílů vlastníka lesů, stanovení hospodářského záměru na období platnosti plánu a výše a zdůvodnění závazných ustanovení plánu, 2. hospodářskou knihu, která obsahuje údaje o stavu lesa, návrh hospodářských opatření a plochovou tabulku, sestávající z výčtu parcelních čísel všech pozemků určených k plnění funkcí lesa pojatých do plánu, a 3. lesnické mapy, jejichž součástí je prostorové rozdělení lesa. Podle § 11 odst. 4 této vyhlášky se lesní hospodářské plány schvalují s platností k 1. lednu stanoveného roku, přičemž v období do schválení plánu se vlastník lesa řídí návrhem plánu, což se však nevztahuje na hospodářská opatření podléhající výjimce podle § 31 odst. 2 (stanovená velikost nebo

šířka holé seče) a § 33 odst. 4 (zákaz provádění úmyslné mýtní těžby v lesních porostech mladších 80 let) lesního zákona.

Při hospodaření v lesích je vlastník lesa vedle lesního zákona a prováděcích právních předpisů povinen dodržovat povinnosti stanovené zákonem č. 114/1992 Sb., jelikož les je *ex lege* významným krajinným prvkem, který má důležitou funkci pro uchování ekologické stability krajiny. Proto je jednou z podmínek schválení lesního hospodářského plánu závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Orgán státní správy lesů přitom může lesní hospodářský plán schválit pouze tehdy, pokud není v rozporu s ostatními právními předpisy, zejména se zákonem č. 114/1992 Sb. Pokud vlastník lesa hospodaří bez schváleného lesního hospodářského plánu (či bez převzaté lesní hospodářské osnovy), je povinen si vyžádat závazné stanovisko ke každému pěstebnímu nebo těžebnímu zásahu, s výjimkou nahodilé těžby. (*a contrario* § 4 odst. 3 věta druhá citovaného zákona).

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že platná právní úprava výslovně neřeší „osud“ lesního hospodářského plánu v případě, kdy dojde ke změně v osobě vlastníka lesa. Z lesního zákona lze nicméně dovodit, že *„lesní hospodářský plán je nástrojem vlastníka lesa, který je primárně spjat s lesním majetkem nacházejícím se na konkrétních pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Jeho hlavním účelem je přitom bezesporu zachování funkcí lesa v rámci určitého lesního hospodářského celku, a to za podmínky hospodaření v souladu s dalšími právními předpisy na úseku ochrany životního prostředí“*.

„S ohledem na charakter institutu lesního hospodářského plánu zastává Nejvyšší správní soud názor, že interpretace umožňující přechod lesního hospodářského plánu v případech, ve kterých dochází toliko ke změně v osobě vlastníka lesního hospodářského celku, pro který byl lesní hospodářský plán schválen (a je i nadále platný), je v souladu s účelem zákonné právní úpravy. Univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu je však bez dalšího možná pouze v případě, pokud při změně vlastníka záro-

veň nedošlo ke změně hranic lesního hospodářského celku, pro který byl plán schválen.“ Tato situace však v posuzovaném případě nastala, neboť kromě změny v subjektu zde došlo rovněž ke změně v předmětu, když stěžovatel nabyl pouze dílčí část lesního hospodářského celku.

V daném případě je třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že pro lesní hospodářský celek, jehož součástí byly i pozemky nabyté stěžovatelem, v okamžiku změny v osobě vlastníka i v okamžiku provedení inkriminované těžby stěžovatelem objektivně existoval platný lesní hospodářský plán. Lesní hospodářský plán pro LHC Jindřichův Hradec byl podle vyrozumění Ministerstva zemědělství ze dne 17. 2. 1997 schválen s platností od 1. 1. 1996 do 31. 12. 2005, a to na základě návrhu předloženého při závěrečném šetření ve dnech 29. 10. – 1. 11. 1996, tzn. že byl schválen v roce 1996 se zpětným začátkem platnosti, nicméně byl zpracován za podmínek § 59 odst. 2 lesního zákona, tzn. ještě podle předchozí právní úpravy.

Ustanovení § 59 odst. 1 lesního zákona, kterým argumentuje stěžovatel v prvním stížním bodě, představuje ustanovení přechodné, podle kterého *„plány schválené před účinností tohoto zákona zůstávají v platnosti pro lesy vlastníků, kteří jsou povinni podle tohoto zákona hospodařit podle plánu (§ 24 odst. 3), pokud do 18 měsíců od účinnosti tohoto zákona nepředloží ke schválení nový plán nebo změny stávajícího plánu podle § 27“*. Smyslem tohoto ustanovení bylo zabránit zániku platnosti lesních hospodářských plánů, které byly vypracovány a schváleny podle předchozí právní úpravy, a zároveň stanovit možnost ukončit platnost plánu předchozího za předpokladu předložení nového lesního hospodářského plánu, zpracovaného podle nového lesního zákona, do 18 měsíců od jeho účinnosti. Nejvyšší správní soud tedy nikterak nezpochybňuje platnost lesního hospodářského plánu pro LHC Jindřichův Hradec, což ostatně nečinil ani Městský soud v Praze či žalovaný.

Klíčovou otázkou tedy zůstává, zda jsou pro vlastníka, který hospodaří pouze na dílčí

části lesního hospodářského celku, platná závazná ustanovení plánu, kterými jsou i ustanovení o maximální celkové výši těžeb. Podle § 8 vyhlášky č. 84/1996 Sb. se celková maximální výše těžby v rámci zpracovávaného plánu stanoví jako součet výše mýtní těžby (úmyslná těžba prováděná za účelem obnovy porostu nebo výběr jednotlivých stromů v porostu určeném k obnově) a předmýtní těžby (úmyslná těžba prováděná za účelem výchovy porostu) pro jednotlivé kategorie lesů, a to podle pravidel zakotvených v tomto ustanovení. Maximální celková výše těžeb se tedy stanoví na základě zhodnocení lesních porostů v rámci celého lesního hospodářského celku, pro který je plán zpracováván. Na názor, že maximální výše těžeb, stanovená pro jeden lesní hospodářský celek, by byla ve stejné výši platná a závazná i pro hospodaření v lesním hospodářském celku o několikanásobně menší rozloze, nelze z důvodu možného ohrožení lesa a jeho funkcí přistoupit.

Výši maximálního objemu těžeb není logicky možné stanovit pro nového vlastníka ani proporcionálně, a to s ohledem na různé rozmístění různých kategorií lesů a druhů lesních porostů v rámci lesního hospodářského celku. Nejvyšší správní soud se proto přiklání k názoru, že „v těchto případech je vlastník lesa povinen postupovat podle § 27 odst. 4 lesního zákona, neboť zmenšením plochy lesních porostů došlo ke změnám podmínek, vyvolávajícím nutnost změny závazného ustanovení plánu“.

Povinnost postupovat podle § 27 odst. 4 lesního zákona tedy nevyvolá samotná změna majetkových poměrů k dotčeným lesům, v tom se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze. Změna v subjektu vlastníka totiž není sama o sobě změnou podmínek, která by vyvolala nutnost změny závazného ustanovení plánu. Takovou změnou podmínek však jistě bude změna rozsahu lesních porostů, a to jak v rámci původního lesního hospodářského celku, tak v rámci pozemků, na kterých bude hospodářit nový vlastník.

S názorem stěžovatele, že lesní hospodářský plán se po svém schválení stává vždy ná-

strojem aktuálního vlastníka lesa, lze tedy souhlasit s tím, že tento vlastník je povinen reflektovat veškeré změny podmínek, které z hlediska ochrany lesa nebo z hlediska zajištění plnění funkcí lesa vyvolávají nutnost změny závazných ustanovení plánu. „V souladu s § 27 odst. 4 lesního zákona je pak vlastník povinen požádat schvalující orgán státní správy lesů o změnu příslušného závazného ustanovení. Přestože zákon pro tuto povinnost nestanoví vlastníkovu lesa žádnou lhůtu, je třeba s ohledem na účel a smysl lesního hospodaření toto ustanovení vykládat tak, že vlastník lesa není oprávněn řídit se závaznými ustanoveními lesního hospodářského plánu, která mají doznat změn, a to až do jejich schválení.“ Je v zájmu vlastníka, aby žádost o změnu příslušných závazných ustanovení podal v co nejkratší době, neboť do povolení změn je povinen v lese hospodářit v souladu s příslušnými ustanoveními lesního zákona regulujícími hospodaření v lesích.

Lze tedy shrnout, že platnost lesního hospodářského plánu zásadně končí dnem uvedeným v rozhodnutí o jeho schválení, přičemž ustanovení § 27 odst. 1 lesního zákona dopadá právě na tyto případy. Samotná změna v osobě vlastníka lesa nevyvolá konec platnosti plánu. Pokud však nový vlastník nabude pouze dílčí část lesního hospodářského celku, pro který byl plán schválen, je povinen požádat orgán státní správy lesů o změnu závazných ustanovení z důvodu změny plochy lesních porostů.

Poukazuje-li stěžovatel na princip *in dubio pro libertate*, Nejvyšší správní soud připomíná, že při hospodaření v lesích se vedle vlastnického práva v posuzovaném případě silněji uplatní obecný zájem, kterým je zájem na zachování a obnově lesa jakožto důležité složky ochrany životního prostředí a jakožto významného krajinného prvku se stabilizační funkcí v krajině. Jak totiž stanoví čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, vlastnictví nesmí být zneužito v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákony. Přestože je při změně v osobě vlastní-

ka umožněno právní nástupnictví do lesního hospodářského plánu, vlastník lesa je při výkonu vlastnického práva vždy povinen tuto míru, stanovenou režimem lesního zákona a zákona č. 114/1992 Sb., respektovat.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se neztotožnil s právním názorem Městského soudu v Praze, na kterém je argumentačně postaven napadený rozsudek. Městský soud totiž dospěl k jednoznačnému závěru, že lesní hospodářský plán je nástroj vlastníka lesa, schvaluje se vždy pro určitou konkrétní osobu a po nabytí vlastnictví k lesnímu majetku novým vlastníkem musí tento navrhnout plán nový. Výslovně pak městský soud odmítl právní názor, k němuž dospěl zdejší soud v tomto rozsudku (viz výše), tzn. že univerzální úspěch do lesního hospodářského plánu je možná a že v těch případech, kdy nový vlastník nabude pouze dílčí část lesního hospodářského celku, pro který byl plán schválen, postačuje požádat orgán státní správy lesů o změnu závazných ustanovení z důvodu změny plochy lesních porostů.

Je vhodné uvést, že ani žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 8. 2. 2005 nevyloučil, že v těchto případech postačuje požádat o změnu závazných ustanovení a není nezbytné vypracování návrhu celého lesního hospodářského plánu. Uvedl totiž, že „*meritum věci tedy spočívá v tom, že vlastník lesa nejenže nepředložil návrh plánu nebo změny plánu ke schválení orgánu státní správy lesů, ale „obešel“ i orgán ochrany přírody tím, že tento orgán nepožádal o vydání závazného stanoviska k návrhu plánu resp. k požadavku na jeho změnu. ... V daném případě měl odvolatel povinnost před zahájením těžebních a pěstebních prací splnit ust. § 24 odst. 3 lesního zákona (zabezpečit zpracování plánu) nebo požádat schvalující orgán státní správy lesů o změnu příslušného závazného ustanovení (§ 27 odst. 4 téhož zákona) a dále měl povinnost předložit návrh nového plánu či návrh změny závazných ustanovení ke schválení orgánu státní správy lesů podle § 27 odst. 1 a 4 lesního zákona.“ (...)*

1781

Rozpočty: kontrola rozpočtové kázně

k § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)
k zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (v textu též „zákon o státní kontrole“)

Územní finanční orgány při provádění kontroly rozpočtové kázně postupují podle § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a nikoliv podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, čj. 5 Afs 36/2008-146)

Věc: Společnost s ručením omezeným SEBATEX proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o odvod prostředků státního rozpočtu a o penále, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce převzal od Výzkumného ústavu textilních strojů Liberec, a. s., projekt „*Vývoj zkrácené technologie výroby přízí bavlnářského charakteru*“ a stal se tak příjemcem investičních dotací ze státního rozpočtu. Na základě smlouvy o podmínkách poskytnutí a využití finančních prostředků ze státního rozpočtu ČR na podporu výzkumu a vývoje Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen

„ministerstvo“) žalobci poskytlo v roce 1998 formou dotace v rámci řešení uvedeného projektu částku 6 000 000 Kč na pořízení investic a částku 4 000 000 Kč na úhradu neinvestičních nákladů. Smlouvou byly vlastní zdroje, které měl žalobce vynaložit na projekt, určeny na 13 000 000 Kč a výše celkových nákladů projektu v roce 1998 tak činila 23 000 000 Kč. Kontrolou správce daně zjistil

nedodržení podmínek smlouvy o poskytnutí dotace.

Správce daně žalobci předepsal platebním výměrem ze dne 11. 1. 2002 odvod neoprávněně zadržovaných prostředků státního rozpočtu ve výši 6 000 000 Kč a platebním výměrem z téhož dne žalobci sdělil penále za neoprávněně zadržování prostředků státního rozpočtu za období od 1. 1. 1999 do 9. 1. 2002 ve výši 6 000 000 Kč.

Proti těmto platebním výměrům podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutími: 1) ze dne 31. 1. 2003 zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru správce daně ze dne 11. 1. 2002; 2) ze dne 3. 3. 2003 zamítl i odvolání žalobce proti platebnímu výměru téhož správce daně ze dne 11. 1. 2002. Žalobce z důvodu nejasné identifikace úhrad neprokázal správnost užití účelové poskytnutých dotačních prostředků.

Žalobce napadl obě rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci. Ten žalobu odmítl pro nesplnění podmínky řízení. Nejvyšší správní soud usnesením krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud žalobu znovu projednal. Žalovaný mimo jiné namítal, že správce daně měl kontrolu nakládání s dotací provést na základě zákona o státní kontrole, nikoliv na základě daňového řádu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 10. 2007 žalobu zamítl. Konstatoval, že u správy daní odkazuje ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech (dále jen „zákon o územních finančních orgánech“), na daňový řád, zatímco u správy odvodů za porušení rozpočtové kázně odkazuje § 1 odst. 1 písm. b) téhož zákona na § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 218/2000 Sb.“). Ustanovení § 44 zákona č. 218/2000 Sb. odpovídá § 30 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (dále jen zákon „o rozpočtových pravidlech“); obě citovaná ustanovení jsou nadepsána jako „Porušení rozpočtové kázně“.

V souzené věci přitom nejde o celou správu dotací, nýbrž o odvody za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 1 odst. 1 d. ř. Rozhodujícím procesním předpisem je tak daňový řád, nikoli procesní předpisy jiné. Podle ustanovení § 1 odst. 2 d. ř. je pak finanční úřad oprávněn činit opatření potřebná ke zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo daň vybrat a vymáhat. I provádění kontroly se proto bude řídit daňovým řádem.

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Kromě jiného namítal, že s ním nebyl sepsán protokol v intencích zákona o státní kontrole, a místo toho mu byla předložena „pouze“ zpráva o daňové kontrole podle daňového řádu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k této námitce uvedl, že finanční úřady nepostupují podle zákona o státní kontrole. Se stěžovatelem byla projednána zpráva v souladu s § 16 d. ř. Poté, co byla zpráva stěžovateli předložena k projednání, stěžovatel vznesl námitku proti nezapočtení vlastních zdrojů s tím, že doloží další důkazy, které však správci daně nepředložil a zprávu podepsal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ani čtvrtou námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. O této námitce uvážil následovně. Podle § 1 odst. 1 zákona o územních finančních orgánech (ve znění platném v době rozhodování správního orgánu) „územní finanční orgány jsou správní úřady, které

a) vykonávají správu daní, odvodů a záloh na tyto příjmy, včetně jejich příslušenství, a správních poplatků jimi vyměřovaných a vybíraných podle zvláštního právního předpisu,

b) spravují dotace; správou dotací se rozumí kontrola účelové dotace, návratné finanční výpomoci, půjček a příspěvků poskytovaných ze státního rozpočtu České republiky a ze státních fondů České republiky a výkon správy odvodů za porušení rozpočtové kázně podle zvláštního právního před-

pisu (dále jen 'správa dotací'). Stanoví-li tak zvláštní právní předpis, je součástí správy dotací i oprávnění dotace poskytovat,

c) ... (odkazy vynechány).

Podle § 1 odst. 1 d. ř. v relevantním znění „tento zákon upravuje správu daní, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně (dále jen 'daně'), které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky (dále jen 'rozpočet republiky'), rozpočtů obcí, rozpočtů okresních úřadů (dále jen 'územní rozpočty') a státních fondů České republiky (dále jen 'fondy')“ (odkazy vynechány).

Podle § 1 odst. 2 d. ř. v relevantním znění se „správou daně ... rozumí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době. Správce daně má způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení ve věcech správy daní a v tomto rozsahu má i procesní způsobilost“ (odkazy vynechány).

Podle § 1 odst. 3 d. ř. v relevantním znění „podle tohoto zákona postupují územní finanční orgány a další správní i jiné státní orgány České republiky, jakož i orgány obcí v České republice věcně příslušné podle zvláštních zákonů ke správě daní (dále jen 'správce daně'), daňové subjekty, jakož i třetí osoby stanovené v tomto zákoně“ (odkazy vynechány).

Podle § 78 zákona č. 218/2000 Sb. se „porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo před účinností tohoto zákona (1. 1. 2001) a které bylo zjištěno za jeho účinnosti, posuzuje podle dosavadních právních předpisů“. Předpisem, který upravoval rozpočtová pravidla před účinností výše uvedeného zákona, byl zákon o rozpočtových pravidlech (č. 576/1990 Sb.).

Podle § 30 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, nadepsaného „porušení rozpočtové kázně“, „neoprávněně použité nebo za-

držené prostředky státního rozpočtu republiky nebo státních fondů republiky jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky, popřípadě státnímu fondu republiky. Zároveň jsou tyto subjekty povinny zaplatit penále ve výši 1 promile denně z neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků, nejvýše však do výše této částky“. Dle odst. 6 téhož ustanovení „odvod neoprávněně použitých nebo zadržovaných částek, jakož i penále, uloží územní finanční orgán“.

Podobnou námitkou (domáhající se rovněž aplikace jiného právního předpisu než daňového řádu, v daném případě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole) se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 3. 2006, čj. 5 Afs 173/2004-74, dostupném na www.nssoud.cz, ve kterém dospěl k následujícímu závěru: „Ve smyslu výše uvedených ustanovení v případě neoprávněného použití nebo zadržování prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, je porušelem rozpočtové kázně uložena povinnost odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité nebo zadržované prostředky včetně penále. V praxi to znamená, že momentem porušení některé z podmínek pro poskytnutí prostředků státního rozpočtu či jejich nevrácení ve stanoveném termínu se tyto prostředky stávají neoprávněně použitými či zadržanými prostředky a tímto momentem vzniká tomu, kdo porušil podmínky nebo nevrátil poskytnuté prostředky ve stanoveném termínu, povinnost odvést tyto prostředky do státního rozpočtu formou odvodu za porušení rozpočtové kázně včetně penále. Povinnost subjektu odvést tyto prostředky státnímu rozpočtu nastává ze zákona v okamžiku porušení rozpočtové kázně. Neoprávněně zadržované prostředky jsou splatné na účet místně příslušného finančního úřadu. Odvod neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu není tedy možné provést jiným způsobem, než prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu. Tento postup se taktéž vztahuje na splátky návratných finančních výpomocí neuhrazené v termínu

jejich splatnosti. Neuhrazená splátka návratné finanční výpomoci přestává být následující den po termínu splatnosti řádnou splátkou návratné finanční výpomoci a stává se zadržnými prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu. Odvod těchto prostředků včetně penále uloží místně příslušný finanční úřad.

Odvody za porušení rozpočtové kázně jsou podle § 1 odst. 1 daňového řádu zahrnovány pod legislativní zkratku 'daně' a jejich správu provádí vždy místně příslušný finanční úřad, který postupuje při správě odvodů dle příslušných ustanovení daňového řádu. Co se rozumí správou daně, je uvedeno v ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu. Správou daní se rozumí mimo jiné právo činit opatření potřebná ke zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo daň vybrat a vymáhat. Místně příslušný finanční úřad je oprávněn postupem podle daňového řádu zjišťovat, zda prostředky poskytnuté subjektu ze státního rozpočtu byly použity tak, jak bylo při jejich poskytnutí určeno, a může rozhodnout o odvodu neoprávněně použitých nebo zadržných prostředků ze státního rozpočtu.

Stěžovatel se tedy nesprávně domnívá, že správní orgány měly v řízení a rozhodování o vrácení návratné finanční výpomoci provést finanční kontrolu dotace podle zákona č. 320/2001 Sb., tak jak to ukládá zákon č. 218/2000 Sb. Finanční kontroly prováděné dle tohoto zákona nelze ztotožnit se správou daní ve smyslu daňového řádu. Tyto se zabývají širšími souvislostmi hospodaření např. hospodárností, efektivností apod. a jejich kontrolní závěry jsou svým charakterem daleko širší než posouzení finančního úřadu, zda došlo nebo nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

K výše uvedené námitce stěžovatele Nejvyšší správní soud uzavírá, že finanční úřad postupoval správně, pokud daňové řízení vedl dle příslušných ustanovení daňového řádu a odvod uložil s odkazem na ustanove-

ni § 77 zákona č. 218/2000 Sb., za porušení ustanovení § 30 zákona č. 576/1990 Sb., o rozpočtových pravidlech“.

Tento rozsudek i následná judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 Afs 80/2008-104, www.nssoud.cz) potvrzují, že územní finanční orgány při provádění kontroly rozpočtové kázně, do níž spadá i kontrola čerpání dotací, postupují podle daňového řádu. Tento závěr vyplývá z § 30 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech ve spojení z § 1 odst. 1 až 3 d. ř. Na ustanovení § 30 zákona o rozpočtových pravidlech (jež bylo nadepsáno „Důsledky porušení rozpočtové kázně“) explicitně odkazoval v příslušném časovém období § 1 odst. 1 d. ř. V souzené věci jde právě o odvody za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 1 odst. 1 d. ř. Rozhodujícím procesním předpisem je tak daňový řád, nikoli procesní předpisy jiné. Podle § 1 odst. 2 d. ř. je pak finanční úřad oprávněn činit opatření potřebná ke zjištění, stanovení a splnění daňových povinností. I provádění kontroly se proto bude řídit daňovým řádem. Zákon o státní kontrole je obecným právním předpisem, podle něhož postupují kontrolní orgány všude tam, kde vykonávají správní dozor na základě pravomoci jim svěřené zvláštním zákonem a přitom zvláštní zákon nestanoví pro provádění této kontroly jiný postup (§ 8 odst. 2 zákona o státní kontrole). V oblasti „správy daní“ v širším slova smyslu, jak ji definuje § 1 odst. 1 a 2 d. ř., je tímto zvláštním právním předpisem právě daňový řád, který obsahuje podrobnou úpravu provádění daňové kontroly v § 16, a proto se zde zákon o státní kontrole nemůže uplatnit ani subsidiárně. Kromě toho je třeba zdůraznit, že při provádění daňové kontroly má daňový subjekt minimálně plně srovnatelný, či spíše širší rozsah procesních práv než kontrolovaná osoba podle zákona o státní kontrole. Lze tedy uzavřít, že se stěžovatel mylí, pokud se domnívá, že finanční orgány měly v projednávaném případě provést kontrolu čerpání dotace podle zákona o státní kontrole. (...)

Celní právo: vyrovnávací clo**Celní řízení: odmítnutí důkazů předložených deklarantem**

k čl. 1 odst. 6 nařízení (ES) č. 1480/2003 o uložení konečného vyrovnávacího cla z dovozu některých elektronických mikroobvodů nazývaných DRAMs (dynamické paměti s libovolným přístupem) pocházejících z Korejské republiky a o konečném výběru uloženého prozatímního cla, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2116/2005*)

k čl. 28 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 2026/97 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze země, které nejsou členy Evropského společenství

Předložili-li deklarant celnímu orgánu dokumenty, o nichž má za to, že jsou postačujícím důkazem opaku skutečnosti, že zboží nepochází ze země předpokládané právním předpisem upravujícím vyrovnávací clo, anebo od výrobce, v jehož případě právní předpis nařizuje uložení takového cla, nestačí ze strany celního orgánu pouhé poukázání na nepředložení prohlášení vystavené posledním výrobcem. Pokud vysvětlení účastníka řízení nepovažuje za dostatečná, má celní orgán povinnost nejen dát tomuto účastníku možnost podat dodatečné vysvětlení, ale posléze i ve svém rozhodnutí uvést důvody pro odmítnutí předložených důkazů nebo informací a uvést je ve zveřejněných závěrech [čl. 28 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 2026/97].

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2008, čj. 10 Ca 208/2007-66)

Věc: Společnost s ručením omezeným Federal Express Czech proti Celnímu ředitelství Praha o vyrovnávací clo.

Celní úřad Praha Ruzyně rozhodnutím ze dne 18. 10. 2006 propustil do navrženého režimu volného oběhu zboží označené jako „Elektronické sestavy ke strojům čísla 8471 - PAMĚTI SDRAM - 600 ks“ a vyměřil žalobci konečné vyrovnávací clo ve výši 525 294 Kč podle nařízení Rady (ES) č. 2116/2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1480/2003.

Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž žádal o doplnění odst. 44 jednotného správního dokladu („JSD“) o údaj D010, s tím, že země původu zboží, jak vyplývá z přiložené faktury, je USA. Zároveň požádal o vrácení cla. K výzvě celního úřadu, aby doplnil odvolání o prohlášení vystavené posledním výrobcem, v němž bude uveden původ, výrobcem a hodnota všech součástí multikombinované formy DRAM v souladu s požadavky nařízení (ES) č. 2116/2005, žalobce předložil listinu zvanou *CERTIFIKATE OF ORIGIN* (certifikát o původu zboží) ze dne 14. 2. 2007, vystavenou Obchodní komorou Portorika (USA)

a potvrzující, že země původu zboží – 2 ks balíků „Memory Modules 1 GB DDR2 SDRAM MODULE“ – je Portoriko (USA).

Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 11. 4. 2007 zamítl. Uvedl, že žalobce jako deklarant návrh na doplnění referenčního čísla D010 do odst. 44 JSD neprokázal předložením prohlášení vystaveného posledním výrobcem v souladu s požadavky uvedenými v nařízení Rady (ES) č. 2116/2005.

Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Uvedl, že jako zástupce společnosti Inventec (Czech), s. r. o. (dále jen „příjemce“), podal při vyložení zboží a jeho faktickém vstupu na území Společenství (České republiky) písemné celní prohlášení (JSD) s návrhem na přidělení celně schváleného určení – propuštění dováženého zboží do režimu volného oběhu. Připouští, že v rozporu s nařízením (ES) č. 2116/2005 neuvěd v kolonce 44 JSD referenční číslo, které odpovídá popisu výrobku stanovenému v na-

*) S účinností od 10. 4. 2008 zrušeno nařízením Rady (ES) č. 320/2008.

řízení, avšak jinak předložený JSD obsahoval veškeré náležitosti uvedené v příloze č. 37 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 a to za použití kódů uvedených v příloze č. 38 téhož nařízení. Tvrdil, že na dané zboží se vyrovnávací clo nevztahuje a že předložením certifikátu o původu zboží, který vystavila Obchodní komora Portorika, prokázal v souladu s požadavkem uvedeným v nařízení (ES) č. 2116/2005, že původem je zboží z Portorika, USA, a nikoli z Korejské republiky.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle čl. 1 odst. 3 nařízení (ES) č. 1480/2003 uvede deklarant při předložení celního prohlášení s návrhem na propuštění multikombinovaných forem DRAM do volného oběhu celním orgánům členského státu (ES/EU) v kolonce 44 JSD referenční číslo, stanovené nařízením a odpovídající uvedeným popisům výrobku/původu. Pro multikombinované formy DRAM, které pocházejí z jiných zemí než z Korejské republiky, obsahují DRAM čipy nebo zamontované DRAM pocházející z jiných zemí než z Korejské republiky nebo pocházející z Korejské republiky a jsou vyrobeny společností Samsung, je stanoveno referenční číslo D010 a nulová celní sazba. Podle čl. 1 odst. 4 citovaného nařízení je uvedení tohoto referenčního čísla považováno za dostačující podklad; u všech zbývajících popisů výrobku/původu předloží deklarant prohlášení vystavené posledním výrobcem, v němž je uveden původ, výrobci a hodnota všech součástí multikombinované formy DRAM, a to v souladu s požadavky uvedenými v příloze k nařízení. Pokud není v JSD uvedeno referenční číslo, jak stanoví čl. 1 odst. 3 nařízení (ES) č. 1480/2003, nebo pokud není celní prohlášení provázáno prohlášením v případech, kdy to vyžaduje čl. 1 odst. 4, považují se – podle čl. 1 odst. 5 citovaného nařízení, na něž se odvolává žalobce – multikombinované formy DRAM, není-li prokázán opak, za pocházející z Korejské republiky a za vyrobené všemi jinými společnostmi než společností

Samsung a uplatní se sazba vyrovnávacího cla ve výši 34,8 %.

Článek 1 odst. 6 nařízení (ES) č. 1480/2003 odkazuje pro účely ověřování údajů celními orgány členského státu (ES/EU) na subsidiární použití čl. 28 odst. 1, 3, 4 a 6 nařízení Rady (ES) č. 2026/97. Článek 28 tohoto nařízení upravuje na jedné straně právní dopady nedostatečné spolupráce účastníka řízení včetně povinnosti celních orgánů uvědomit účastníky řízení o důsledcích nedostatečné spolupráce, na straně druhé v odstavci 4 pro případy, kdy nejsou důkazy nebo informace přijaty, zdůrazňuje, že strana, která je předložila, má být okamžitě uvědomena o důvodech jejich odmítnutí a má jí být dána možnost podat dodatečné vysvětlení ve stanovené lhůtě. (...)

Předložili-li deklarant celnímu orgánu dokumenty, o nichž má za to, že jsou postačujícím důkazem opaku skutečnosti, že zboží nepochází ze země předpokládané právním předpisem upravujícím vyrovnávací clo, anebo od výrobce, v jehož případě právní předpis nařizuje uložení takového cla, nestačí ze strany celního orgánu pouhé poukázání na nepředložení prohlášení vystavené posledním výrobcem. Pokud vysvětlení účastníka řízení nepovažuje za dostatečná, má celní orgán povinnost nejen dát tomuto účastníku možnost podat dodatečné vysvětlení, ale posléze i ve svém rozhodnutí uvést důvody pro odmítnutí předložených důkazů nebo informací a uvést je ve zveřejněných závěrech.

Přestože nelze přehlédnout určitý projev nedostatečné spolupráce žalobce jako deklaranta s celními orgány, pokud jde o předkládání rozhodných dokumentů (až v soudním řízení bylo např. předloženo dříve požadované prohlášení vystavené posledním výrobcem a obsahující údaje zajímaví Evropské společnosti), má soud ve shodě se žalobcem za to, že dikce čl. 1 odst. 5 nařízení (ES) č. 1480/2003, která podmiňuje domněnku původu předmětného zboží skutečností, že není prokázán opak, neznamena, že jediným přípustným důkazem opaku musí být pouze prohlášení, o němž hovoří čl. 1 odst. 4 citovaného nařízení a jež vystaví poslední výrobce

s obsahovými náležitostmi uvedeným v příloze k tomuto nařízení.

Napadené rozhodnutí žalovaného, které pouze uvádí, že žalobce nepředložil požadované prohlášení vystavené posledním výrobcem, postrádá jakékoli zdůvodnění nebo objasnění právního postojе žalovaného a jeho právního závěru ve vztahu k dokumentům, které žalobce předložil s odvoláním, resp. k výzvě učiněné celního úřadu, tedy přezkoumatelné zdůvodnění, proč konkrétní předložené dokumenty žalovaný nepovažoval za do-

stačující důkaz opaku či za důkaz potvrzující, že zemí původu dováženého zboží, na něž bylo uvaleno vyrovnávací clo, nebyla Korejská republika, nýbrž Portoriko (USA). Důvody odmítnutí předloženého důkazu je nezbytné uvést nejen podle zákonů České republiky upravujících řízení před správními orgány a náležitosti rozhodnutí, ale rovněž podle speciálního ustanovení čl. 28 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 2026/97, které je v řízení před celními orgány České republiky přímo použitelné a na něž se nařízení (ES) č. 1480/2003 výslovně odvolává. (...)

1783

Kompetenční spory: pravomoc k rozhodnutí ve věci národní správy

k dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkově-právních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů

k § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákonů č. 60/1988 Sb., č. 173/1989 Sb., č. 305/1990 Sb., č. 575/1990 Sb., č. 474/1992 Sb., č. 272/1996 Sb., č. 256/2001 Sb., č. 47/2002 Sb. a č. 186/2006 Sb.

Správním orgánem příslušným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí ve věci zrušení národní správy zavedené k obytnému domu nebo stavební parcele na základě dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb. je krajský úřad. Pokud však s ohledem na místní příslušnost rozhodl v I. stupni Magistrát hl. m. Prahy, je k rozhodnutí o odvolání příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť je ústředním orgánem státní správy v oblasti rozvoje domovního a bytového fondu (§ 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, čj. Komp 3/2008-63)

Prejudikatura: č. 14/1963 Sbírky rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR, č. 21/1997 Sb. NS; nález Ústavního soudu č. 21/1995 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3/94) a č. 93/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 3/2000).

Věc: Ministerstvo pro místní rozvoj proti Ministerstvu financí za účasti 1) Růženy Gabriely A., 2) akciové společnosti PRIMING a 3) státního podniku v likvidaci Bytový podnik v Praze 7, o určení pravomoci mezi správními úřady.

Rozhodnutím hospodářského odboru Obvodního národního výboru v Praze 7 ze dne 30. 12. 1961 byla na základě § 3 dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb. zavedena národní správa na dům a pozemek v Holešovicích, jež byly ve spoluvlastnictví Ing. Hany N., Ing. Hany R. a Evy P., bytem v cizině. Důvodem pro zavedení národní správy bylo, že vlastnice nemovitostí byly devizovými cizo-

zemci a bylo nezbytné zajistit správu nemovitostí, které byly bytovým majetkem ve smyslu vyhlášky č. 180/1954 Úředního listu, a finanční prostředky na jejich údržbu. Týmž rozhodnutím byl národním správcem výše uvedeného majetku ustanoven Obvodní podnik bytového hospodářství v Praze 7. Zavedení národní správy bylo posléze poznačeno v pozemkové knize. Jediné dědičce po zemřelé

Ing. Haně R. paní Růženě Gabriele A. bylo nabytí dědictví (spoluvlastnického podílu k výše označeným nemovitostem) potvrzeno rozhodnutím Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 16. 11. 2006, které nabylo právní moci dne 6. 12. 2006.

Paní Růžena Gabriela A. podala 17. 10. 2006 správnímu orgánu I. stupně návrh na zrušení národní správy k jejímu vlastnickému podílu na daných nemovitostech v katastrálním území Střešovice a Holešovice. V průběhu řízení došlo k převodu spoluvlastnického podílu paní A. k nemovitostem v katastrálním území Holešovice na akciovou společnost PRIMING (platnost převodu vlastnického práva je národním správcem těchto nemovitostí zpochybňována). Správní orgán I. stupně rozhodl 6. 2. 2007 o návrhu paní Růženy Gabriely A. tak, že národní správu k ideální jedné polovině budovy a pozemku v katastrálním území Holešovice, hlavním městě Praze zrušil, neboť dospěl k závěru, že pominuly důvody k zavedení národní správy na majetek zemědělné Ing. Hany R.

Národní správce pozemku a budovy Bytový podnik v Praze 7, státní podnik v likvidaci, napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Správní orgán I. stupně postoupil dne 12. 3. 2007 odvolání spolu se spisovým materiálem žalobci, který jej usnesením ze dne 27. 3. 2007 postoupil žalovanému jakožto „*orgánu příslušnému ve věci národních správ*“. Žalovaný rozhodl usnesením ze dne 4. 10. 2007 o vrácení odvolání a spisu zpět žalobci. Žalovaný uvedl, že ve vedení řízení a rozhodování o zavedení nebo zrušení národní správy brání žalovanému zásadní nedostatek věcné příslušnosti; oblast politiky bydlení a rozvoje domovního a bytového fondu je v působnosti žalobce.

Dne 23. 4. 2008 žalobce podal návrh na rozhodnutí negativního kompetenčního sporu mezi jím a žalovaným o příslušnost rozhodnout o odvolání podanému proti výše označenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobce konstatuje, že mezi žalobcem a žalovaným nedošlo k dohodě o věcné příslušnosti v této věci postupem dle § 133 s. ř. s. (pozn.: žalobce má patrně na mysli po-

stup dle § 133 správního řádu). Rozhodnutí v I. stupni vydal Bytový odbor Magistrátu hl. m. Prahy, jakožto věcně příslušný orgán dle § 67 – 69 správního řádu a § 11 dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb. O odvolání rozhoduje dle § 89 správního řádu nejbližší nadřízený správní orgán, kterým je s ohledem na § 118 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), ministerstvo, do jehož působnosti náleží oblast přenesené působnosti hl. m. Prahy. Žalobce dále cituje relevantní ustanovení zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), dle nichž je Ministerstvo pro místní rozvoj ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. Ministerstvo financí je pak věcně příslušné pro státní rozpočet republiky a hospodaření s majetkem státu, kterým je nutno rozumět i dispozici s národní správou, kterýžto institut má nejbližší k institutu hospodaření s majetkem ČR. Žalobce není věcně příslušný k hospodaření s majetkem ČR (s výjimkou věcí, které mu byly svěřeny za účelem naplňování jeho zákonné působnosti), nelze ani dovodit, že by byl oprávněným subjektem k vykonávání práva vyplývajícího z národní správy k předmětným nemovitostem. Nejedná se o záležitost spadající do politiky bydlení, která nesouvisí s omezením vlastnického práva, ani do oblasti rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor. Národní správu nelze zařadit ani do oblasti vyvlastnění. Dekret presidenta republiky č. 5/1945 Sb. spojuje institut národní správy s omezením některých vlastnických oprávnění. Konfiskace majetku pod národní správu, která následovala, probíhala ve prospěch tehdejší Československé republiky, nikoli ve prospěch opatření v území, bydlení atd. Navíc žalovaný v minulosti vydával prováděcí předpisy související s národní správou a byly mu podřízeny Fondy národní obnovy zřízené dekretem

presidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy (dále jen „dekret č. 108/1945 Sb.“). Žalobce tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že k vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je příslušný žalovaný.

Žalovaný ve svém vyjádření především uvedl, že národní správa nezakládala změnu vlastnictví dotčeného majetku, nejedná se ani o jiné věcné či majetkové právo státu. Jelikož jejím smyslem bylo zajistit správu majetku určitých skupin osob, nelze ji ztotožnit s formou výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu v podobě příslušnosti hospodaření s majetkem státu dle platné právní úpravy, ani právními instituty předchozí právní úpravy (právo hospodaření s národním majetkem, správa národního majetku nebo prozatímní správa národního majetku). Mezi národní správou a hospodařením s majetkem státu je rozdíl v účelu (dočasné opatření k zajištění správy majetku x trvalá forma výkonu vlastnického práva a jiných majetkových práv státu), v předmětu (majetek určitých skupin osob x majetek státu) a subjektu (národní správu vykonává odborně způsobilá osoba – národní správce x s majetkem státu smí hospodařit jen státní subjekt organizační složka státu a státní organizace). Subsumpce národní správy pod hospodaření s majetkem dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon č. 219/2000 Sb.“), tak nemá žádnou oporu. Pro určení věcné příslušnosti v této věci je zcela nerozhodné, že žalobce nikdy nevykonával národní správu k předmětným nemovitostem. Národní správu totiž vykonávali národní správci, nikoliv orgány, které národní správu zaváděly a správce ustanovovaly. Žalovaný se dále vypořádává s argumentací žalobce, že žalovaný vydával prováděcí předpisy ve vztahu k dekretu č. 108/1945 Sb. Dle žalovaného nelze směřovat působnost založenou tehdejšímu ministerstvu financí dekretem č. 108/1945 Sb. s působností vymezenou příslušným orgánům dekretem č. 5/1945 Sb. Je třeba rozlišovat mezi zatímní správou vykonávanou Fondy ná-

rodní obnovy ve vztahu ke konfiskovanému majetku a národní správou. Konfiskace majetku totiž zpravidla vedla ke zrušení národní správy, navíc v tomto případě nebyly nemovitosti podřízené národní správě konfiskovány. Dále za situace, kdy byl majetek, k němuž byla zavedena národní správa, posléze konfiskován, odpadla povinnost Fondů národní obnovy vykonat povinnosti dle § 5 odst. 1 č. 2 dekretu č. 108/1945 Sb., neboť byly plněny národním správcem. Fondy národní obnovy však měly povinnosti dle § 5 odst. 1 č. 1, 3 – 5 dekretu č. 108/1945 Sb. v rámci tzv. zatímní správy, dozíraly na hospodaření národních správců a mohly navrhopvat jejich jmenování či odvolání. Dekret č. 108/1945 Sb. tedy nezaložil Ministerstvu financí žádnou působnost ohledně zavádění a rušení národní správy, pouze působnost ve vztahu k Fondům národní obnovy. Žalovaný upozorňuje, že národní správa na předmětné nemovitosti byla zavedena proto, že jejich spoluvlastníci byli dlouhodobě nepřítomni (neznámého pobytu v zahraničí). Judikatura v šedesátých letech 20. století připouštěla, že domovní majetek, je-li v soukromém vlastnictví, může být pod národní správou (rozhodnutí zveřejněná pod č. 6/1960 a č. 14/1963 Sbírky rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR). Na závěr žalovaný uvádí, že žalobce je věcně příslušným orgánem k rozhodování o rušení národní správy zavedené na domovní majetek obytného charakteru, popř. orgánem, jehož obor působnosti je rozhodování v uvedené věci nejbližší.

Nejvyšší správní soud rozsudkem rozhodl, že vydat rozhodnutí o odvolání Bytového podniku v Praze 7, státního podniku v likvidaci, je příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

Institut národní správy

(...)

[11] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k vlastnímu určení věcně příslušného orgánu k rozhodování o zrušení národní správy, zejména pak orgánu odvolacího, shle-

dal soud pro další posouzení věci velmi prospěšným zabývat se institutem národní správy jako takovým, a to s ohledem na poměrně detailní rozbor příslušné právní úpravy provedený žalovaným.

[12] Institut národní správy nalézá svůj normativní základ v dekretu presidenta republiky č. 5/1945 Sb. Tento dekret předvídá zavedení národní správy ve dvou případech. Prvním případem je zavedení národní správy dle § 2 dekretu na majetek osob státně nespolehlivých, jejichž definice se podává v § 4 a § 5 dekretu, druhým případem je zavedení národní správy dle § 3 dekretu do všech podniků a majetkových podstat, jestliže to vyžaduje plynulý chod výroby a hospodářského života, zejména v závodech, podnicích a majetkových podstatách opuštěných nebo takových, které jsou v držbě, správě, nájmu nebo pachtu osob státně nespolehlivých. Národní správa se zaváděla rozhodnutím příslušného správního orgánu (viz dále).

[13] Národní správa byla koncipována jako právní institut dočasný, přechodný. Svědčí o tom zejména § 11 dekretu, dle něhož měla být národní správa zrušena z úřední povinnosti, jestliže pominuly důvody pro její zavedení. Stejně jako existovaly dvě hypotézy pro její zavedení, přicházely v úvahu dvě situace, za nichž mohlo dojít k jejímu zrušení – jednak pozbytí vlastnického práva osob státně nespolehlivých k majetku podřízenému národní správě státem aprobovaným způsobem (typicky konfiskace) či v případě, že se na osobu přestane pohlížet jako na státně nespolehlivou, jednak obnovení řádné správy majetku ze strany jeho vlastníka (pominutí důvodu dle § 3 dekretu). Třetím důvodem pro zánik národní správy bylo znárodnění předmětného majetku. Vedle zrušení národní správy bylo možné přistoupit při splnění předpokladů dle § 24 dekretu k vynětí majetku z národní správy a jeho navrácení původním vlastníkům, kteří jej pozbyli v důsledku národní, politické nebo rasové persekuce. Majetek, který nebyl z národní správy vyňat a u něhož nebyly splněny předpoklady pro zrušení národní správy, měl zůstat pod národní správou až do nové zákonné úpravy (§ 24 odst. 4 dekretu).

[14] Smyslem institutu národní správy nebylo zbavení vlastnického práva (k tomuto došlo v mnoha případech teprve následně konfiskací či nacionalizací; shodně rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 1962, sp. zn. 5 Cz 46/62, č. 14/1963 Sbírký rozhodnutí a sdělení soudů ČSSR, z novější judikatury rozsudek NS ze dne 20. 2. 1996, sp. zn. 3 Cdon 193/96, Sb. NS, č. 21/1997, nález ÚS ze dne 25. 4. 1995, sp. zn. I. ÚS 3/94, Sb. ÚS, sv. 3, č. 21, str. 144), nýbrž zajištění řádného chodu podniků a správy majetku tak, aby mohly plnit své sociálně ekonomické funkce. Ve vztahu k osobám státně nespolehlivým měla národní správa inhibiční charakter, jejím cílem bylo zajistit veškerý majetek těchto osob a zabránit transakcím s majetkem ze strany těchto osob. Tímto opatřením byl vytvořen časový prostor pro následné rozhodování o konfiskaci majetku. Zavedení národní správy vedlo k omezení vlastnického práva, neboť dle § 20 dekretu byla neplatná veškerá jednání majitelů, držitelů a správců majetku podřízeného národní správě, pokud se týkala podstaty majetků a byla provedena po zavedení národní správy. Rozsah vlastnického práva svědčícího vlastníkovi dotčeného majetku byl redukován na minimum, v podstatě se omezil pouze na skutečnost, že byl i nadále formálním vlastníkem majetku, aniž by jej však mohl užívat či s ním nakládat. Takovýto stav se běžně označuje jako tzv. holé vlastnictví (*proprietas nudum*).

[15] Ačkoliv jak institut národní správy (viz bod [13] shora), tak i samotná dekretální normotvorba (viz čl. 5 odst. 2 ústavního dekretu presidenta republiky ze dne 3. 8. 1944, č. 11 Úř. věst. čl., o obnovení právního pořádku) byly dočasné povahy, zůstaly v platnosti až do současnosti, a to v důsledku ratihabice dekretu o národní správě provedené ústavním zákonem č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a vyhlašují za zákon dekrety presidenta republiky, a absence nové navazující úpravy národní správy. Z těchto důvodů bylo možné zavést národní správu na majetek v soukromém vlastnictví i v roce 1961, jako tomu bylo v tomto případě.

[16] Ani změna společenských poměrů, která nastala po 25. 2. 1948, nevedla nutně

k převodu majetku v soukromém vlastnictví pod národní správou v tzv. společensky preferované formy vlastnictví. Ústava ČSSR z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) upravovala dva základní druhy vlastnictví, jednak společenské socialistické vlastnictví (v jeho dvou základních formách státní vlastnictví a družstevní vlastnictví - viz čl. 8 Ústavy ČSSR), jednak osobní vlastnictví (čl. 10). Vedle toho však přetrvávalo též soukromé vlastnictví, které sice nebylo druhem ústavně zakotveným, ale v jisté míře požívalo ochrany poskytnuté občanským zákoníkem (kol. *Učebnice československého občanského práva*. Svazek II. Praha : Orbis 1965, s. 11 - 17). Obytné domy, pokud nespĺňovaly kritéria stanovená v § 128 občanského zákoníku, dle nichž se vymezoval pojem rodinného domku, nemohly být v osobním vlastnictví, nýbrž „pouze“ ve vlastnictví soukromém (viz *Učebnice československého občanského práva*, s. 33). Souhrn věcí a práv ve státním vlastnictví se považoval za národní majetek (čl. 8 odst. 2 Ústavy ČSSR), přičemž s národním majetkem nakládaly orgány státu v rámci tzv. správy národního majetku (Čapek, K. *Správa národního majetku*. Praha : Nakladatelství Československé akademie věd 1961, s. 142). Lze tedy uzavřít, že zatímco institut správy národního majetku se vztahoval k jedné z forem společenského socialistického vlastnictví, tak institut národní správy nerozlučně souvisí se soukromým vlastnictvím (k tomu viz část VI. níže).

V.

Působnost orgánů ve vztahu k národní správě

a)

[17] Národní správa se zaváděla rozhodnutím orgánu příslušného dle § 7 dekretu č. 5/1945 Sb. Z hlediska určení věcné příslušnosti byla rozhodující povaha majetku, k němuž se měla národní správa zavést. V úvahu přicházela věcná příslušnost Zemského národního výboru, okresních národních výborů a místních národních výborů. Příslušnost k vydání rozhodnutí o zavedení národní správy k obytným domům a stavebním parcelám byla upravena v § 7 odst. 1 písm. e) dekretu

tak, že zásadně byly věcně příslušné místní národní výbory, u nemovitostí, jejichž hodnota převyšovala 5 000 000 K pak okresní národní výbory. Ani následné novelizace § 7 dekretu provedené zákony č. 116/1949 Sb. a č. 122/1951 Sb. nepřinesly žádné změny ve věcné příslušnosti ve vztahu k obytným domům a stavebním parcelám. Z pohledu tohoto kompetenčního sporu je dále významné ustanovení § 7 odst. 1 písm. g) dekretu, dle kterého se národní správa k podnikům a majetkům s celostátní působností zaváděla rozhodnutím resortně příslušného ministerstva (působnost podle tohoto ustanovení byla přenesena zákonem č. 122/1951 Sb. na okresní národní výbory s výjimkou národních správ v působnosti Ministerstva informací a osvěty).

[18] Ačkoliv byla věcná působnost svěřena dekretem č. 5/1945 Sb. ve většině případů národním výborům jakožto orgánům veřejné správy ve všech jejich oborech, zakládal tento dekret působnost též ministerstvem, do jejichž působnosti spadala činnost podniků a povaha majetku, k nimž se zaváděla národní správa. O tom, že národní správa se dotýkala několika resortně příslušných ministerstev, aniž by zde bylo pouze jedno ministerstvo příslušné ve věci národních správ, svědčí i Všeobecné směrnice pro národní správce ze dne 18. 6. 1945 a Jednací řád pro národní správce ze dne 18. 6. 1945, které byly vydány společně ministerstvy průmyslu, vnitřního obchodu, výživy, zahraničního obchodu, zdravotnictví a zemědělství (In Knapp, V.; Hromada, J. *Národní správa a vracení majetku z národní správy*. Praha : Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart 1946, s. 90 - 99). Taktéž odvolání proti rozhodnutím Zemského národního výboru projednávala věcně příslušná ministerstva (viz bod [22] níže).

[19] Již bezprostředně po vydání dekretu o národní správě si právní věda uvědomovala, že nastavení kritérií pro určení věcné příslušnosti tak, jak je provedeno v § 7 dekretu, bude vést k četným kolizím a kompetenčním nejasnostem. V. Knapp s J. Hromadou k tomu uvedli: „Při řešení těchto kompetenčních nejasností jest mít na paměti, že podle znění

§ 2, odst. 1 se národní správa nezavádí majiteli, nýbrž majetku. Jest tedy posuzovati majetky jako hospodářské celky a subsumovati majetek pod ono ustanovení, kam jako hospodářský celek náleží.“ (Knapp, V.; Hromada, J. cit. dílo, s. 37).

[20] V případě, jehož se týká tento kompetenční spor (obytný dům se stavebním pozemkem), byl k zavedení národní správy příslušný místní národní výbor, popř. okresní národní výbor, pokud hodnota nemovitosti převyšovala 5 000 000 K. Pro učinění úsudku v tomto bodě nemá Nejvyšší správní soud dostatek podkladů. Dle § 7 odst. 3 a § 9 odst. 1 vládního nařízení č. 79/1960 Sb., o pravomoci a odpovědnosti Národního výboru hlavního města Prahy a obvodních národních výborů v Praze, plnily v hlavním městě Praze úkoly místních a okresních národních výborů obvodní národní výbory, a to včetně úkolů na úseku bytové politiky. V tomto případě byla národní správa zavedena Obvodním národním výborem Praha 7, tedy s ohledem na výše uvedené orgánem věcně příslušným.

[21] Ke zrušení národní správy je věcně příslušný ten orgán, který ji zavedl (§ 11 věta druhá dekretu č. 5/1945 Sb.). Toto ustanovení je potřeba interpretovat dynamicky, tj. že ke zrušení národní správy je příslušný ten orgán, který by byl ve stejném časovém okamžiku oprávněn národní správu zavést. Nelze totiž přehlédnout, že § 7 dekretu byl dvakrát novelizován. Dále je nutné vzít na zřetel, že národní správa, ač zamýšlena jako dočasný institut, s čímž počítá doslovné znění § 11 věty druhé dekretu („zruší ji orgán, který ji zavedl“), měla v některých případech dlouhého trvání a v mezičase došlo k několika, často významným reformám soustavy orgánů veřejné správy.

[22] Odvolání proti rozhodnutím vydaným na základě dekretu o národní správě bylo možné podat v případě rozhodnutí místních národních výborů k okresním národním výborům, v případě rozhodnutí okresních národních výborů k Zemskému národnímu výboru (§ 25 dekretu). Dekret nepočítá s možností podat odvolání proti rozhodnutí Zemského národního výboru, což vyplývá především z toho, že dle znění § 4 odst. 7

vládního nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, byly zemské národní výbory podřízeny přímo vládě. Odvolání proti jejich aktům bylo vyloučeno. Změnu však přineslo vládní nařízení č. 44/1945 Sb., kterým se mění vládní nařízení ze dne 5. května 1945, č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. Toto nařízení podřídilo zemské národní výbory ministerstvům a stanovilo, že o odvolání proti opatřením zemských národních výborů rozhoduje věcně příslušné ministerstvo (§ 4 odst. 7 vládního nařízení č. 4/1945 Sb., ve znění vládního nařízení č. 44/1945 Sb.). Lze tedy dovodit, že bylo možné podat odvolání i proti rozhodnutím ve věcech národní správy vydaných Zemským národním výborem (viz Knapp, V.; Hromada, J. cit. dílo, s. 79-80). Pro řízení ve věcech národní správy se podpůrně užívalo vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), resp. na něj historicky navazující procesní řády upravující správní řízení. V současnosti to je tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

[23] Národní správa je vykonávána prostřednictvím národního správce jmenovaného orgánem, jenž národní správu zavedl. Opatření překračující obvyčejné hospodaření se svěřenou majetkovou podstatou může správce činit toliko se souhlasem orgánu příslušného dle § 7 dekretu č. 5/1945 Sb. Tento orgán rovněž může udělit správci závazné směrnice, dohlížet nad jeho hospodařením s majetkovou podstatou (§ 22 dekretu). Rozhodujícími kritérii pro výběr konkrétní osoby správce jsou její odborné a praktické znalosti, mravní bezúhonnost a státní spolehlivost (§ 16 dekretu). Do popředí tak vystupuje princip odbornosti národní správy, neboť jen tak může být naplněn její smysl, tj. zajištění řádného chodu podniků, správy majetku a poválečné obnovy. Uvedený princip se ostatně prolíná celou právní úpravou národní správy, je tedy možné odkázat např. na § 7 odst. 1 písm. g) dekretu, v původním znění (viz bod [17] shora).

b)

[24] Vzhledem k argumentaci žalobce a vyjádření žalovaného považuje Nejvyšší

správní soud za nezbytné krátce se zabývat vztahem mezi národní správou a Fondy národní obnovy, zřízenými dekretem č. 108/1945 Sb. Fondy národní obnovy se zřizovaly při každém osidlovacím úřadě, jemuž byly zároveň podřízeny. Předsedu fondu jmenovala vláda na návrh ministra vnitra. Hlavním úkolem fondů byl výkon zatímní správy konfiskovaného majetku a jeho rozdělení (§ 3 dekretu č. 108/1945 Sb.). Dle § 1 odst. 4 dekretu č. 108/1945 Sb. rozhodovaly okresní národní výbory o tom, zda jsou splněny podmínky pro konfiskaci majetku. Poté zařadily okresní národní výbory konfiskovaný majetek na soupis, jenž předaly příslušnému osidlovacímu úřadu a Fondu národní obnovy. Fond pak činil opatření nezbytná k zajištění, převzetí, úschově, udržování a správě tohoto majetku, pokud se tak již nestalo (např. v důsledku zavedení národní správy). Činil tak navíc v dohodě s příslušnými národními výbory a ministerstvy, tedy orgány oprávněnými ve věcech národní správy. Vyvrcholením procesu zatímní správy bylo předání majetku novým vlastníkům, kteří jej nabyli rozhodnutím příslušného orgánu dle dekretu č. 108/1945 Sb. Fond měl právo dozírat na hospodaření národních správců, požadovat jejich odvolání a navrhopvat jejich ustanovení u příslušného orgánu. V důsledku novelizace dekretu č. 108/1945 Sb. zákonem č. 18/1950 Sb. a vládního nařízení č. 19/1950 Sb. byly zrušeny osidlovací úřady a Fondy národní obnovy přešly pod Ministerstvo financí, přičemž předsedové fondů byli jmenováni vládou na návrh ministra financí. Fondy národní obnovy byly posléze zrušeny zákonem č. 182/1950 Sb., o zrušení Fondů národní obnovy, a bylo přikročeno k jejich likvidaci, spočívající mj. v převodu konfiskovaného majetku, který byl dosud v zatímní správě fondů, na orgány veřejné správy, národní a komunální podniky.

[25] Lze tedy říci, že národní správa a zatímní správa prostřednictvím Fondů národní obnovy se vzájemně doplňovaly, avšak nelze je směřovat. Národní správa nebyla vykonávána Fondy národní obnovy, fondy neměly na výkon národní správy přímý vliv. Navíc Fondy národní obnovy vykonávaly svoji působ-

nost pouze ve vztahu k již konfiskovanému majetku, národní správa naproti tomu mohla být uvalena na jakýkoliv majetek, byly-li splněny podmínky pro její zavedení.

[26] Na závěr této části nezbyvá než zopakovat, že Fondy národní obnovy, jakožto právnické osoby podřízené osidlovacím úřadům, zpočátku podléhaly ústřední komisi zřízené při Ministerstvu vnitra (viz § 4 dekretu presidenta republiky č. 27/1945 Sb., o jednotném řízení vnitřního osídlení), po zrušení osidlovacích úřadů byly krátce řízeny Ministerstvem financí a posléze byly definitivně zrušeny. Jestliže bylo Ministerstvo financí po velmi krátký čas orgánem řídícím Fondy národní obnovy, vykonávající zatímní správu konfiskovaného majetku, nelze z této skutečnosti ničeho vyvozovat ve vztahu k organizačnímu zajištění národní správy, která je zcela odlišným a na zatímní správě nezávislým institutem. Argumentaci žalobce je proto nutno považovat za nesprávnou. Navíc v době, kdy byla uvalena národní správa na nemovitosti ve spoluvlastnictví paní Ing. Hany R., Fondy národní obnovy již téměř 10 let neexistovaly.

VI.

Působnost správních orgánů při rušení národní správy v současnosti

[27] Pro určení orgánu příslušného k rozhodování o zrušení národní správy v současnosti je nezbytné vycházet z § 11 věty druhé dekretu č. 5/1945 Sb., podle něhož jím je orgán, který by byl oprávněn národní správu zvést. Dle § 7 odst. 1 písm. e) dekretu v platném znění zavádí národní správu u obytných domů a stavebních parcel místní národní výbor, a pokud hodnota převyšuje 5 000 000 K, pak okresní národní výbor. Místním národním výborem je nutno rozumět obecní úřad, okresním národním výborem pak ve smyslu čl. CXIX zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, obecní úřad obce s rozšířenou působností (přenesená působnost). Odvolacím orgánem proti rozhodnutím obecního úřadu i obecního úřadu obce s rozšířenou působností je krajský úřad [§ 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb.,

o krajích (krajské zřízení), v platném znění]. Orgánem oprávněným projednat odvolání proti rozhodnutí ve věci zrušení národní správy nad obytným domem nebo stavební parcelou a rozhodnout o něm je tak krajský úřad.

[28] Působnost orgánů hl. m. Prahy je však upravena ve zvláštním právním předpise, kterým je zákon o hlavním městě Praze. Orgány hl. m. Prahy vykonávají přenesenou působnost svěřenou orgánům krajů, obcí, obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností (§ 31 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze). Přenesená působnost může být zákonem svěřena orgánům městských částí, popř. tak může v mezích zákona učinit Statut, s výjimkou působnosti orgánů krajů (§ 32 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze). Jelikož obecně závazná vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, nesvěřuje působnost ve věcech národní správy orgánům městských částí a nečiní tak ani žádný zákon, je nutno uzavřít, že o zrušení národní správy nad obytnými domy a stavebními parcelami rozhoduje v I. stupni Magistrát hl. m. Prahy. Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány hl. m. Prahy podřízeny příslušnému ministerstvu, do jehož působnosti náleží oblast přenesené působnosti hl. m. Prahy; toto ministerstvo přezkoumává rozhodnutí orgánů hl. m. Prahy vydaná ve správním řízení (§ 118 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze). Jestliže tedy v tomto případě, který zavdal příčinu kompetenčnímu sporu, byl orgánem věcně příslušným v I. stupni Magistrát hl. m. Prahy, pak odvolacím orgánem je věcně příslušné ministerstvo.

[29] Jak uvedeno, nesvěřoval dekret o národní správě působnost ve věci národní správy pouze jednomu ministerstvu, ba naopak počítal s tím, že každé ministerstvo bude příslušné ohledně národních správ v oblasti své působnosti (princip odbornosti). Působnost jednotlivých ministerstev je v současné době vymezena kompetenčním zákonem.

[30] Ministerstvo financí je dle § 4 odst. 1 kompetenčního zákona v platném znění (ve znění zákona č. 135/1996 Sb. počínaje 1. 7. 1996) ústředním orgánem státní správy mi-

mo jiné ve věcech privatizace majetku státu a hospodaření s majetkem státu. Z hlediska chronologického vývoje lze konstatovat, že Ministerstvo financí ČSR bylo od počátku účinnosti kompetenčního zákona příslušné ve věcech „*správy národního majetku*“, počínaje 21. 4. 1988 pro „*hospodaření s národním majetkem*“ (§ 4 kompetenčního zákona ve znění zákona č. 60/1988). V období od 1. 8. 1990 do 30. 6. 1996 bylo odstátnění a následná privatizace národního majetku v působnosti Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci. V tomto období bylo Ministerstvo financí příslušné pro správu národního majetku, který nespadal do působnosti Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci, po jehož zrušení přešla jeho působnost plně zpět na Ministerstvo financí. Od 1. 7. 1996 se ustálila úprava působnosti Ministerstva financí v této části tak, jak je uvedena v současnosti platném znění kompetenčního zákona.

[31] Nejvyšší správní soud se zabýval pojmem národního majetku shora, na tomto místě jen upřesní, že zákonná úprava nakládání s národním majetkem byla obsažena v zákoně č. 109/1964 Sb., hospodářském zákoníku. Hospodářský zákoník nejprve používal pojem „*správa národního majetku*“, s účinností od 1. 7. 1988 pak „*právo hospodaření s národním majetkem*“. Právo hospodaření s národním majetkem se řídilo příslušnými ustanoveními hospodářského zákoníku i po zrušení tohoto právního předpisu (viz § 761 odst. 1 obchodního zákoníku), resp. vyhláškou Federálního ministerstva financí č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem a vyhláškou Federálního ministerstva financí č. 61/1986 Sb., o prozatímní správě národního majetku, a to až do přijetí nové komplexní právní úpravy, kterou je zákon č. 219/2000 Sb. (tento zákon také zrušil obě posléze uvedené vyhlášky Federálního ministerstva financí - viz § 66 cit. zákona).

[32] Na podkladě těchto zjištění je zřejmé, a to bez ohledu na různá označení tohoto institutu (správa národního majetku, hospodaření s národním majetkem, hospodaření s majetkem státu), že pod termíny uvedenými

v předchozím odstavci je nutno vždy rozumět správu majetku ve vlastnictví státu. Jelikož se institut národní správy pojí se soukromým vlastnictvím, nikoliv státním (viz bod [16] shora), nelze z kompetenčního zákona dovodit, že by působnost ve věcech národní správy byla svěřena Ministerstvu financí. Je tomu tak pouze v těch případech, kdy národní správě podléhá podnik či majetek takového charakteru, který spadá do působnosti Ministerstva financí. V tomto bodě tak nelze akceptovat argumentaci žalobce.

[33] Ministerstvo pro místní rozvoj bylo zřízeno zákonem č. 272/1996 Sb. s účinností od 1. 11. 1996 a byla mu svěřena působnost ve věcech regionální politiky, včetně regionální podpory podnikání, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, investiční politiky a cestovního ruchu. Ustanovení § 14 kompetenčního zákona upravující působnost Ministerstva pro místní rozvoj doznalo jen drobných změn, takže ministerstvo má v současné době působnost ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor, územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění, investiční politiky, cestovního ruchu a pohřebnictví. Národní správa zavedená k obytnému domu a stavební parcele je nepochybně právním vztahem dotýkajícím se domovního a bytového fondu. Ačkoliv formulace § 14 kompetenčního zákona „*rozvoj domovního a bytového fondu*“ směřuje na první dojem spíše do budoucna, totiž k modernizaci a zvyšování kvality bydlení, nelze z jejího rozsahu vyjimat právní instituty z minulosti. Národní správa vzhledem k omezením, která vlastníkoví nemovitosti působí, tíží domovní a bytový fond, a brání tak jeho rozvoji. Součástí rozvoje tohoto fondu je nepochybně také vypořádání všech jeho zátěží z minulosti. Je tomu zejména proto, že ingerence do vlastnického práva k nemovitosti národní správou brání vlastníkově ve zcizení nemovitosti, odrazuje třetí osoby (např. nájemce) od investic do domovního a bytového fondu, k němuž nemohou nabýt vlastnické

právo. Za této situace je jediným výnosem národní správy nájemné plynoucí od nájemců bytů, které v mnoha případech, zejména jedná-li se o regulované nájemné, nepostačuje ani k provedení nezbytných udržovacích zásahů, natož k renovaci. Není zde však žádná jiná osoba, která by měla zájem poskytnout potřebné dodatečné zdroje za trvání národní správy (k tomu přiměřeně srov. náleží ÚS ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, sv. 18, č. 93 Sb. ÚS, str. 315 – 316). Teprve narovnání vlastnických vztahů skýtá naději, že budou vytvořeny právní i ekonomické předpoklady umožňující provedení rekonstrukce a modernizace domovního a bytového fondu.

[34] Nelze připustit ani argumentaci žalobce, že nikdy národní správu k předmětným nemovitostem nevykonával. Jak vyplývá z výše uvedeného, národní správu vykonávají národní správci, přičemž dohled nad jejím výkonem náleží orgánům dle § 7 dekretu č. 5/1945 Sb., v tomto případě tedy orgánům obcí, resp. obcí s rozšířenou působností. Řádný výkon národní správy k domovnímu a bytovému fondu nevyžaduje působení ani součinnost ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Jeho působnost se aktivuje teprve v případě, že je podáno odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, popř. dán podnět k přezkumnému řízení v ostatních případech. Vedle této rozhodovací pravomoci však náleží Ministerstvu pro místní rozvoj taktéž obecná dozorová pravomoc nad činností orgánů dohlížejících na výkon národní správy k domovnímu a bytovému fondu, včetně metodického řízení dotýčných orgánů veřejné správy [§ 118 odst. 3 písm. a) a c) zákona o hlavním městě Praze]. Prostřednictvím těchto pravomocí ve vztahu k domovnímu a bytovému fondu pod národní správou by mělo Ministerstvo pro místní rozvoj realizovat politiku bydlení a rozvoj této části domovního a bytového fondu. Pokud žalobce na výše uvedené pravomoci v oblasti politiky bydlení a rozvoje domovního a bytového fondu rezignoval, jak vyplývá z postoje žalobce v tomto kompetenčním sporu, rovněž tak z jeho rozhodnutí ze dne 29. 1. 2007, které je součástí správního spisu a jímž chtěl žalobce

pravděpodobně osvětlit zdejšímu soudu svoji dosavadní správní praxi, zanedbává své povinnosti, které mu zákon ukládá. Důsledky pasivity žalobce co se týče pravomocí, které zřejmě nevykonává ve vztahu k národní správě zavedené k obytnému domu nebo stavební parcele ani žádný jiný úřad, přitom mohou nabýt rozličných negativních podob.

VII.

Shrnutí

[35] Nejvyšší správní soud dospěl s ohledem na vše výše uvedené k závěru, že neexistuje žádný ústřední orgán státní správy, který by byl univerzálně příslušný pro všechny záležitosti týkající se národní správy. Vždy je

potřeba zohlednit povahu podniku a majetkových podstat pod národní správou a podle toho určit příslušnost ústředních orgánů státní správy. Pro demonstraci lze uvést, že národní správa k podnikům z odvětví potravinářského průmyslu by náležela do působnosti Ministerstva zemědělství, národní správa k podnikům z jiných hospodářských odvětví do působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu. Příslušný rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ve věci zrušení národní správy k obytnému domu a stavební parcele je Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť se jedná o oblast rozvoje domovního a bytového fondu ve smyslu § 14 odst. 1 kompetenčního zákona, v platném znění.

1784

Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů k rozhodnutí o ochraně před zásahem do pokojného stavu

k § 5 občanského zákoníku

k § 5 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Rozhodnutí o ochraně před zásahem do pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku je rozhodnutím ve věcech soukromoprávních. O žalobě proti takovému rozhodnutí je proto příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 10. 2008, čj. Konf 8/2008-4)

Prejudikatura: č. 908/2006 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 65/1998 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 142/98), stanovisko pléna Ústavního soudu č. 18/2003 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st 18/03).

Věc: Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze, Okresním soudem v Mladé Boleslavi a Krajským soudem v Praze, za další účasti žalobce Luboše T. a žalovaných 1) Petra N., 2) Krajského úřadu Středočeského kraje, ve věci žaloby o poskytnutí ochrany pokojného stavu.

Luboš T. si stěžoval na neustálé obtěžování hlukem a osvětlením z přilehlé opravné zemědělských strojů provozovatele Petra N. Jelikož byl Luboš T. opomenut v územním a stavebním řízení, a ani u specializovaných orgánů státní správy se nedomohl nápravy, obrátil se na Magistrát města Mladá Boleslav s návrhem na to, aby byl obnoven předešlý stav a aby se žalovaný zdržel obtěžování hlukem z provozovny. Magistrát jeho návrhu nevyhověl rozhodnutím ze dne 7. 1. 2005.

Krajský úřad Středočeského kraje dne 20. 4. 2005 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí vydané v I. stupni bylo potvrzeno.

Dne 28. 6. 2005 podal Luboš T. (žalobce) u Okresního soudu v Mladé Boleslavi žalobu proti Petru N. (žalovaný). Žalobce se domáhal u soudu, aby bylo žalovanému zakázáno obtěžovat jej hlukem a světlem a aby žalovaný obnovil předešlý stav, tj. stav před dokončením výstavby opravné zemědělských strojů. Okres-

ní soud v Mladé Boleslavi usnesením ze dne 10. 8. 2005 řízení o žalobě zastavil a poučil žalobce o možnosti podat novou žalobu u soudu ve správním soudnictví s tím, že není k rozhodování věcně ani místně příslušný, neboť věci týkající se nesprávného úředního postupu při rozhodování podle § 5 občanského zákoníku spadají do pravomoci správních soudů.

Žalobce se odvolal ke Krajskému soudu v Praze, který usnesení Okresního soudu v Mladé Boleslavi potvrdil usnesením ze dne 30. 9. 2005. Uvedl, že rozhodnutí správního orgánu podle § 5 občanského zákoníku je rozhodnutím vrchnostenské povahy a správní orgán zde posuzuje návrh na poskytnutí ochrany pokojnému stavu z hlediska veřejného zájmu – např. s ohledem na podmínky vyplývající ze schváleného územního plánu.

Současně s podáním odvolání žalobce podal i novou žalobu u Městského soudu v Praze jako soudu ve správním soudnictví. Městský soud v Praze podal návrh zvláštnímu senátu na řešení kompetenčního sporu, v němž vyjádřil přesvědčení, že o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, vydanému podle § 5 občanského zákoníku, jsou příslušné rozhodovat soudy v občanském soudním řízení.

Zvláštní senát rozhodl usnesením, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci o poskytnutí ochrany pokojnému stavu, je soud v občanském soudním řízení. Usnesení Okresního soudu v Mladé Boleslavi ze dne 10. 8. 2005 a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2005 zrušil a rozhodl, že v původním řízení o podané žalobě bude dále pokračovat Okresní soud v Mladé Boleslavi.

Z odůvodnění:

Ve věci je sporná otázka charakteru rozhodnutí vydaného podle § 5 občanského zákoníku k ochraně pokojného stavu, resp. charakteru práv a povinností, k nimž se takové rozhodnutí vyjadřuje. Okresní soud v Mladé Boleslavi odmítl o žalobě rozhodnout s tím, že je třeba zde posoudit „*nesprávný úřední postup*“ správních orgánů; Krajský soud v Praze pak zdůraznil hledisko veřejného zájmu

a dovedl, že ve věci jde o rozhodnutí vrchnostenské povahy. Žádný z těchto závěrů však správně nepostihuje podstatu věci.

Argumentovat „*nesprávným úředním postupem*“ není v dané věci na místě. Tento pojem se zpravidla pojí s odpovědností za škodu způsobenou vykonavatelí veřejné moci [srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]; o nic takového tu ale nešlo. Žalobce tvrdil, že byl dotčen na svých právech rozhodnutími, jimiž správní orgány odmítly poskytnout ochranu pokojnému stavu z doby před výstavbou opravný zemědělských strojů; konkrétně namítal, že správní orgány řádně nezjistily skutkový stav věci, a jejich rozhodnutí je proto nesprávné. Námitky tohoto typu ale nejsou ze své povahy předurčeny k tomu, aby byly projednávány právě u soudu ve správním soudnictví (jak naznačuje okresní soud): stejně tak dobře se na jejich základě lze domáhat opětovného projednání věci v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Na soukromoprávní či veřejnoprávní povahu sporné věci není možno usuzovat podle obsahu žalobních námitek – ostatně jak v soudním řízení správním, tak v řízení podle části páté občanského soudního řádu musí žalobce uplatňovat obdobné tvrzení, a sice že byl zkrácen (resp. dotčen) na svých právech. Kritériem pro určení pravomoci toho kterého typu soudu je to, zda ve věci jde o práva veřejná, nebo o práva soukromá; podstatné pro toto rozlišení je pak zodpovědět otázku, zda vztah, v němž byla žalobcová práva dotčena, je vztahem mezi ním a orgánem veřejné moci – nebo zda naopak jde o vztah mezi sobě rovnými subjekty, do něžž orgán veřejné moci vstoupil jako „*ne-stranný třetí*“, aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech účastníků vztahu.

Žalobcová věc je příkladem posledně uvedeného vztahu. Podhoubím, z něhož vzešly veškeré žalobcovy pokusy o zjednání nápravy, završené podáním návrhu na poskytnutí ochrany pokojnému stavu podle § 5 občan-

ského zákoníku a následným podáním žaloby podle části páté občanského soudního řádu, byl sousedský spor mezi žalobcem a provozovatelem opravných zemědělských strojů, sousedící s žalobcovou nemovitostí. Žalobce jako vlastník nemovitosti se domníval, že jej soused obtěžuje nad míru přiměřenou poměrům hlukem a světlem (§ 127 odst. 1 občanského zákoníku), a zasahuje tak do jeho vlastnického práva, neboť žalobci brání v pokojném užívání jeho nemovitosti. Jedná se tedy o typický střet mezi dvěma soukromými právy, jichž oba vlastníci požívají nezávisle na veřejné moci. Těchto práv se může vlastník domáhat žalobou podle § 127 občanského zákoníku; jde-li však o zřejmý zásah do pokojného výkonu vlastnického práva, který si žádá rychlé nápravy, má vlastník možnost obrátit se na příslušný orgán státní správy podle § 5 občanského zákoníku. Jak samotné toto ustanovení zdůrazňuje, jde tu o ochranu předběžnou; vlastník se nadále může domáhat ochrany svého vlastnického práva u soudu, který by měl svým rozhodnutím trvale upravit poměry mezi dotčenými osobami.

Již ze systematického zařazení ustanovení § 5 občanského zákoníku je patrné, že ochrana se zde má dostat právům z občanskoprávních vztahů (§ 1 občanského zákoníku), nikoli veřejným subjektivním právům ve smyslu § 2 soudního řádu správního (srov. k tomu též č. 908/2006 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1998, sp. zn. III. ÚS 142/98, publikovaný pod č. 65/1998 Sb. ÚS, a stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. Pl. ÚS-st 18/03^{*)}). Zmiňovali se toto ustanovení o nedotčeném právu domáhat se ochrany u soudu, má se tím na mysli soud v občanském soudním řízení, jednající podle části třetí občanského soudního řádu, jemuž pravidelně přísluší poskytovat ochranu soukromým právům (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Tento soud by pak v projednávané věci – stejně jako správní orgán poskytující předběžnou ochranu podle § 5 občanského zákoníku

– posuzoval střet dvou soukromých práv, práv vlastnických. Pokud však již v soukromoprávní věci rozhodl na základě speciálního kompetenčního ustanovení § 5 občanského zákoníku správní orgán, může se žalobce obrátit na soud v občanském soudním řízení jednajícímu podle části páté občanského soudního řádu, který pak znovu uváží, zda došlo k zásahu do pokojného stavu a zda je na místě zásah zakázat nebo uložit obnovení předešlého stavu.

Argumentace Krajského soudu v Praze, podle níž správní orgán při takovém rozhodování posuzuje návrh na poskytnutí předběžné ochrany z hlediska veřejného zájmu, není přílehavá; soud ostatně neupřesnil, v čem konkrétně by toto kritérium veřejného zájmu mělo spočívat. Magistrát města Mladá Boleslav a Krajský úřad Středočeského kraje se ve svých rozhodnutích zabývaly tím, zda a s jakými výsledky řešil otázku hlučnosti provozny prvního žalovaného stavební úřad a orgány ochrany zdraví. Z toho, že tyto orgány v předchozích řízeních neshledaly porušení veřejnoprávních předpisů, však automaticky neplyne, že je tu pojmově vyloučen zásah do pokojného stavu: k zasažení do soukromých práv totiž může dojít i navzdory tomu, že veřejnoprávní normě bylo učiněno zadost (k tomu srov. již citované rozhodnutí č. 908/2006 Sb. NSS). Rovněž tak skutečnost, že magistrát a krajský úřad se věnovaly především určitým veřejnoprávním aspektům věci, ještě neznamená, že tím vyčerpaly veškeré žalobcovy námitky a že se předmětu řízení věnovaly v širší, jakou žalobce požadoval. Tuto otázku by však měl vyřešit právě soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu.

Rozhodování o ochraně před zásahem do pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku je tedy rozhodováním ve věcech soukromoprávních; proto zvláštní senát vyslovil, že rozhodnout o věci označené ve výroku přísluší soudu v občanském soudním řízení.

^{*)} Publikováno pod č. 18/2003 Sb. ÚS.

Doprava: povolení mezinárodní autobusové linky**Správní řízení: účastenství v řízení**

k čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, ve znění nařízení Rady (ES) č. 11/98 k § 14 odst. 1 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

I. Článek 7 odst. 4 písm. d) nařízení Rady (EHS) č. 684/92, podle něhož povolení k provozování mezinárodní autobusové linkové dopravy bude žadateli vydáno s výjimkou případů, kdy je prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy, je ustanovením směřujícím k ochraně zájmu dopravní obslužnosti a cestujících, nikoliv k ochraně stávajících dopravců před konkurencí.

II. Ze skutečnosti, že pro vydání rozhodnutí je zapotřebí zjistit okolnosti týkající se určitých skutečností či určitých subjektů, nikterak neplyne nutnost účastenství jednotlivých provozovatelů ve správním řízení, a není proto důvodu jim touto formou poskytovat prostor k tomu, aby proti vydání povolení dalšímu autodopravci ve vlastním hospodářském zájmu jakkoli brojili.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2008, čj. 6 As 12/2007-140)

Prejudikatura: opačně č. 1122/2007 Sb. NSS, srov. č. 977/2006 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1987, *Bovo Tours BV* (88/86, Recueil, s. 5429); rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG* (33/76, Recueil, s. 1989); rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 2. 2008, *Willy Kempter KG* (C-2/06, dosud nepublikováno); rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2007, *Unibet (London) Ltd* (C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271).

Věc: František H. proti Ministerstvu dopravy o povolení mezinárodní linkové dopravy, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je od února 1992 je oprávněn k provozování mezinárodní linkové dopravy na trase Praha (CZ) – Košice (SK). Dne 13. 10. 2004 předložila společnost s ručením omezeným NOBLESS LINE žádost o udělení povolení k provozování mezinárodní linkové dopravy na stejné trase. Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 3. 2005 povolení vydal. Dovodil, že žádost splňuje všechny požadavky čl. 7 nařízení č. 684/92. V řízení směřujícím k vydání povolení jednal žalovaný jak se žalobcem, tak s dalšími subjekty již provozujícími linkovou dopravu na stejné trase, jako s účastníky správního řízení dle správního řádu z roku 1967.

Do rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad. Ten byl rozhodnutím ministra ze dne 13. 6. 2005 zamítnut a vydání povolení bylo potvrzeno.

Správní žalobu proti rozhodnutí ministra odmítl dne 6. 12. 2006 Městský soud v Praze. V odůvodnění zdůraznil, že žalobce vůbec neměl být účastníkem řízení před správním orgánem. Ustanovení tehdy platného § 14 správního řádu předvíдалo, že účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právech chráněných zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Rozhodnutím

* S účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.

o (ne)udělení povolení k provozování linkové dopravy jiným subjektem však nemohou být pojmově dotčena žádná práva ani právem chráněné zájmy žalobce. Dle názoru městského soudu nelze postavení účastníka správního řízení dovodit ani z přímo použitelných norem práva Společenství, tedy nařízení č. 684/92. Z žádného z ustanovení čl. 7 nařízení nelze vyvodit závěr, že by účastníkem licenčního řízení mohly být kromě žadatele o vydání povolení ještě další osoby. Městský soud odkázal na existující rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1987 ve věci *Bovo Tours BV a Van Nood Touringcars BV proti Minister van Verkeer en Waterstaat a dalším*, věc 88/86, Recueil s. 5429, kde bylo, s ohledem na dřívější úpravu řízení vedoucího k vydání povolení konstatováno, že pro splnění požadavků plynoucích z práva Společenství postačuje, pokud mají konkurenční podniky možnost přednést v rámci řízení své argumenty. Pokud se tedy Soudní dvůr na půdorysu tehdy platné právní úpravy (předchozího nařízení 517/72 ze dne 28. února 1972 o zavedení společných pravidel pro linkovou a zvláštní linkovou dopravu autokary a autobusy mezi členskými státy, v češtině nepublikováno) spokojil s tím, že konkurenční podnik má pouze právo být slyšen, nikoliv účastnit se řízení, pak o to víc musí stejný závěr platit pro úpravu současnou, která právo konkurenčních podniků být slyšen v rámci řízení o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky již výslovně ani nezakotvuje. S odkazem na výše citované rozhodnutí Soudního dvora soud konečně neshledal důvod k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství k výkladu předmětného čl. 7 nařízení 684/92.

Proti usnesení Městského soudu v Praze podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které uvedl, že čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 předpokládá, že příslušný úřad členského státu neudělí povolení k provozování linkové dopravy v případě zjištění existenčního ohrožení pro současné dopravce. Pro vyhodnocení bezprostředního ohrožení stávajících dopravců je nezbytná právě součinnost existujících provozovatelů linek. Na-

víc je zřejmé, že v případě, že by se stávající dopravce nemohl vydanému povolení nijak bránit, znamenalo by to porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému možnost obrátit se na soud v případě tvrzené nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu. Z těchto skutečností žalobce dovozuje, že by měl mít v řízení o udělení povolení k provozování mezinárodní autobusové linky postavení účastníka, a to bez ohledu na to, zda mu právo Společenství toto postavení výslovně přiznává. Dle názoru žalobce nicméně předmětná úprava právem Společenství jeho účastenství přímo nevyklučuje.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že byl se stěžovatelem ve správním řízení jednáno jako s účastníkem řízení, plně respektuje názor Městského soudu v Praze. Korektnost závěrů soudu žalovaný dovozuje jednak z práva Společenství, jednak z české vnitrostátní úpravy. Článek 7 odst. 4 nařízení 684/92 obsahuje taxativní výčet případů, kdy povolení dopravci vydáno nebude. Čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92, o které žalobce opírá své účastenství, stanoví, že příslušný správní orgán nevydá povolení, pokud je prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy. Dle názoru žalovaného není cílem tohoto ustanovení chránit jednotlivé dopravce před konkurencí, ale chránit zájem cestujících v tom smyslu, aby byla v přepravním spojení zachována dopravní obslužnost jako celek, nikoliv dopravní služby poskytované jednotlivými dopravci. Tento závěr žalovaný opírá jednak o jazykový, jednak o historický výklad nařízení 684/92. Samotné nařízení přímo nezakládá konkrétní práva stávajícím dopravcům, respektive právem chráněný zájem, který by samotným rozhodnutím o povolení mezinárodní linkové dopravy mohl být dotčen. Postavení účastníka řízení nelze dovodit ani z práva vnitrostátního. Vydaním povolení k provozování linkové dopravy jinému subjektu se právní postavení žalobce nikterak nemění; nedochází proto k jeho dotčení ve smyslu § 14 správního řádu. Existující právo žalobce spočívající v provozování mezinárodní linkové osobní dopravy

pro vymezenou dopravní trasu a s tím přímo související povinnost provozovat mezinárodní linku podle schváleného jízdního řádu zůstávají nedotčeny. Žalovaný konečně poukázal na existující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které stejnou právní otázku řešilo odlišně (rozsudek ze dne 19. prosince 2006, čj. 4 As 24/2006-85, publikováno pod č. 1122/2007 Sb. NSS). Protože předmětem řízení je posouzení výkladu práva Společenství (nařízení 684/92), navrhl žalovaný, aby se Nejvyšší správní soud v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství obrátil na Soudní dvůr Evropských společenství s předběžnou otázkou. S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud je soudem, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, je tento soud s ohledem na třetí pododstavec čl. 234 SES povinen obrátit se na Soudní dvůr.

Při předběžné poradě zjistil v dané věci rozhodující šestý senát, že nesouhlasí s právním názorem vyjádřeným ve zmíněném rozsudku ze dne 19. 12. 2006, čj. 4 As 24/2006-85, č. 1122/2007 Sb. NSS. V tomto rozsudku došel Nejvyšší správní soud k závěru, že stávající autodopravce provozující povolenou linkovou dopravu má v řízení o povolení nové mezinárodní linkové dopravy postavení účastníka řízení, neboť evropským právem chráněné zájmy stávajícího autodopravce mohou být rozhodnutím o povolení další dopravy na téže lince přímo dotčeny ve smyslu § 14 správního řádu. Pro tento závěr svědčí dvě skutečnosti: za prvé, lze si jen stěží představit, že řádné vyšetření poměrů na předmětné lince, kterou nařízení předpokládá jako podklad pro rozhodnutí o (ne)povolení další dopravy, by bylo možné bez součinnosti dosavadních provozovatelů téže autobusové linky. Za druhé, pokud by bylo účastenství odepřeno, pak v případě chybného posouzení rozhodných skutečností by stávající dopravce neměl reálnou možnost se proti povolení vydanému novému dopravci bránit, což by v konečném důsledku znamenalo porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Předkládající šestý senát se neztotožnil se závěry o nutnosti účastenství stávajících

dopraců v řízení o povolení k provozování mezinárodní linkové dopravy opřené toliko o potřebu jejich součinnosti při zjišťování stavu na trhu. Zamítnutí žádosti o povolení ze strany povolujícího orgánu vyžaduje závěr, že ohrožení existence již povolené linkové dopravy je prokázáno. Za tím účelem si musí obstarat relevantní informace, které dále vyhodnocuje a na základě kterých dospěje k závěru o prokázání či neprokázání existence ohrožení. Požadovaný rozsah skutkových zjištění je pak dán obsahem právní normy a způsob jejich zjištění plyne z procesního předpisu. Takový způsob zjišťování skutkového stavu věci je zcela obvyklý v řízeních, která jsou ovládána zásadou inkviziční. V takových řízeních je pravidlem, že správní orgán zjišťuje relevantní informace od subjektů, které účastníky řízení vůbec nejsou. Proto šestý senát věc předložil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

IV. Věcné posouzení

(...)

[17] Přistoupením České republiky k Evropské unii se stalo právo Společenství integrální součástí českého právního pořádku. Samo určuje způsob své vnitrostátní aplikace (srov. nález ÚS ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, č. 154/2006 Sb.). Právo Společenství však ve většině oblastí, které upravuje, nemá komplexní úpravu; stanoví převážně hmotněprávní základy, přičemž jejich institucionální a procesní realizaci ponechává na právních řádech členských států. Výchozím principem v těchto oblastech je proto procesní autonomie členských států při realizaci práva Společenství na vnitrostátní úrovni (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG* proti *Landwirtschaftskammer für das Saarland*, 33/76, Recueil, s. 1989, bod 6, nejnověji např. rozsudek ze dne 12. 2. 2008, *Willy Kemper KG* proti *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-2/06, zatím nepublikováno, body 45 – 53 či

rozsudek ze dne 13. 3. 2007, *Unibet (London) Ltd a Unibet (International) Ltd proti Justitiekanslern*, C-432/05, Sb. rozh., s. I-2271, bod 36 a n.; viz též rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2006, čj. 3 Azs 259/2005-42, č. 977/2006 Sb.).

[18] Z principu procesní autonomie v obecné rovině vyplývá, že pokud není určitá otázka řízení výslovně upravena právem Společenství, pak zůstává její řešení v kompetenci členských států. V konkrétním případě to pak znamená, že pokud není účastenství v řízení o vydání povolení k provozování mezinárodní autobusové dopravy založeno přímo použitelným či, za určitých podmínek, přímo účinným právem Společenství, pak se aplikuje vnitrostátní procesní rámec, tedy za předpokladu, že vyhovuje požadavkům rovnocennosti a účinnosti. V tomto pořadí také přísluší zkoumat otázku účastenství.

IV. 1.

Právo Evropských společenství

[19] Ze žádného ustanovení nařízení č. 684/92 nelze dovodit, že by tento předpis vyžadoval, aby členské státy ve své právní úpravě zajistily pro konkurenční dopravce, kteří již provozují linkovou dopravu na trase, pro kterou je podána žádost o další povolení, postavení účastníka řízení s právy a povinnostmi z tohoto postavení plynoucími. Právě naopak; výklad jazykový, logický, historický, systematický a konečně též teleologický odůvodňují závěr opačný.

[20] Povolení pro mezinárodní linkovou dopravu, vydávaná na základě nařízení č. 684/92, jsou upravena v oddílu II. nařízení. Postup při udělování povolení pak specifikují čl. 7 a čl. 8 nařízení č. 684/92. Obecně se vychází z toho, že žádosti, která splňuje náležitosti nařízením předvídané, bude vyhověno a povolení vydáno s výjimkou případů vypočtených v odst. 4 čl. 7 nařízení, které zní:

„Povolení bude vydáno s výjimkou případů, kdy

a) žadatel není schopen provozovat dopravu, na niž se žádost vztahuje, vozidly, která jsou mu bezprostředně dostupná;

b) žadatel v minulosti porušil vnitrostátní nebo mezinárodní právní předpisy o sil-

niční dopravě, zejména podmínky a požadavky související s povolením pro mezinárodní silniční přepravu cestujících nebo se dopustil závažného porušení pravidel bezpečnosti silničního provozu, zejména norem týkajících se vozidel a doby řízení a odpovědnosti řidičů;

c) v případě žádosti o prodloužení povolení již nejsou splněny podmínky pro udělení tohoto povolení;

d) je prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy, s výjimkou případů, kdy dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců;

e) se zdá, že provozování dopravy uvedené v žádosti je zaměřeno pouze na neuvýnosnější přepravu na dotyčných spojích;

f) členský stát na základě podrobné analýzy rozhodne, že uvedená doprava by vážně ovlivnila funkčnost srovnatelné železniční dopravy na příslušných přímých úsecích. Každé rozhodnutí učiněné podle tohoto ustanovení se spolu s příslušným odůvodněním oznámí dotyčnému dopravci.“

[21] Nezbytnost svého účastenství ve správním řízení dovozuje žalobce mimo jiné právě z výše citovaného čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení, tedy z toho, aby mohlo být „prokázáno, že by dotyčná doprava bezprostředně ohrozila existenci již povolené linkové dopravy“. V rozsahu argumentu jazykového je však problematická již skutečnost, že žalobce ve své kasační stížnosti zaměňuje ohrožení „dopravy“, o kterém hovoří nařízení, za ohrožení konkrétního „dopravce“. Z české verze předmětného ustanovení nařízení, stejně jako z jazykových verzí jiných, je nicméně patrné, že chráněným statkem je existence již povolené linkové dopravy („the existence of regular services already authorized“; „l'existence des services réguliers déjà autorisés“; „das Bestehen der bereits genehmigten Linienendienste“; „l'esistenza dei servizi regolari già autorizzati“ atd.), tedy jakéhosi minimálního standardu dopravní obslužnosti na dané lince, nikoliv zájmy linku již provozujícího konkrétního dopravce.

[22] Skutečnosti, že chráněným statkem je doprava ve smyslu dopravní obslužnosti a její dostupnosti a nikoliv jednotliví dopravci coby ekonomické subjekty, svědčí také argument logický. Stejně písmeno čl. 7 odst. 4 nařízení totiž dále stanoví, že správní orgán bezprostřední ohrožení existence již povolené linkové dopravy vůbec nezkoumá v případech, „kdy dotyčnou linkovou dopravu provozuje pouze jediný dopravce nebo jediná skupina dopravců“. Jinými slovy, v okamžiku, kdy je na předmětné lince činný jenom jediný dopravce nebo skupina dopravců, pak správní orgán povolení druhému zájemci o vstup na stejný trh bez dalších úvah o jakémkoliv ohrožení stávající linkové dopravy vydá. Je patrné, že komunitární zákonodárce zde vyšel z přesvědčení o obecné užitečnosti soutěže i na regulovaných trzích, kde zájem na existující soutěži mezi dopravci převáží nad zájmy odlišnými. Stejně tak je zřejmé, že v podobném případě nařízení nikterak nechrání, ani zprostředkovaně, zájmy existujících dopravců provozujících předmětnou linku. Za těchto okolností by byl poněkud nelogický závěr, že pokud provozuje linku jediný dopravce, který bude nezbytně vždy bezprostředněji ohrožen vstupem jiného soutěžitele na trh, tak pro tento případ komunitární zákonodárce žádou účast stávajícího dopravce na řízení před správním orgánem nepředvídá, zatímco pokud provozuje předmětnou linku kupříkladu pět dopravců, pak budou „chráněni“ více a bude jim umožněno účastenství.

[23] Stejně směřování komunitárního zákonodárce je ostatně také patrné za pomoci srovnání současné platné právní úpravy s právní úpravou předchozí. Na základě evoluce právní úpravy v oblasti regulace a procesu povolování mezinárodní linkové dopravy právem Společenství lze dovodit, že současným úmyslem komunitárního zákonodárce je spolupůsobení ostatních konkurentů při vstupu nového dopravce na stejný trh, který bude z povahy věci vždy odmítavé, omezit či úplně vyloučit. Právní úprava, která předcházela současné úpravě nařízením č. 684/92, bylo nařízení Rady ES č. 517/72 z 28. února 1972 o zavedení společných pravidel pro lin-

kovou a zvláštní linkovou dopravu autokary a autobusy mezi členskými státy (*Journal officiel*, L 67 ze dne 20. 3. 1972, s. 19, nebylo publikováno v češtině). Toto nařízení předvídalo účast stávajících dopravců v procesu povolování nových linek. Uvozující ustanovení nařízení (preambule) stanovily, „že přepravi musí mít příležitost vhodným způsobem vyjádřit své zájmy ve vztahu k určitým rozhodnutím členských států k povolením“. Tento výkladový postulat konkretizovalo ustanovení čl. 16 odst. 2 nařízení 517/72, které stanovilo, že „Členské státy zaručí, že [stávající] dopravci budou mít sami o sobě možnost vyjádřit své zájmy vhodným způsobem ve vztahu k takovým rozhodnutím [rozhodnutím povolujícího orgánu].“

[24] Rozsah požadavku „mít možnost vyjádřit své zájmy“ byl předmětem výkladu ze strany Soudního dvora ve věci *Bovo Tours* (rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 12. 1987 ve věci 88/86, *Bovo Tours BV a Van Nood Touringcars BV proti Minister van Verkeer en Waterstaat a dalším*, Recueil, s. 5429). Věc se týkala povolení linkové dopravy na trase Amsterdam - Londýn, kdy rozhodnutí holandského regulátora o vydání dalšího povolení napadli konkurenční dopravci na stejné trase. Předběžné otázky, které holandský *College van beroep voor het bedrijfsleven* (správní soud posledního stupně ve věcech obchodu a průmyslu) adresoval Soudnímu dvoru, se mimo jiné týkaly výkladu článku 16 odst. 2 tehdejšího nařízení. Konkrétně šlo o otázku, zda holandská vnitrostátní úprava, která dovoluje konkurenčním dopravcům podávat písemné námítky proti žádostem, o kterých ještě nebylo rozhodnuto, v průběhu 30 dnů od vystavení těchto žádostí k nahlédnutí veřejnosti, je či není v souladu s čl. 16 odst. 2 nařízení Rady č. 517/72.

[25] V odpovědi na tuto otázku Soudní dvůr konstatoval, že tento procesní rámec požadavky stanovené čl. 16 odst. 2 nařízení 517/72 splňuje. Z ustanovení čl. 16 odst. 2 stejně jako z ostatních ustanovení nařízení totiž dle Soudního dvora neplyne, že by konkurenčním podnikům musela být dána možnost následného odvolání či soudního přezkumu.

[26] Z výše uvedeného je tedy patrné, že Soudní dvůr ani v situaci, kdy v platném nařízení existoval výslovný požadavek slyšení (vyjádření zájmů) ze strany konkurenčních dopravců, z tohoto ustanovení nevyvodil požadavek plného účastenství, někudli možností soudního přezkumu povolení uděleného jinému dopravci. V současném textu nařízení pak ustanovení podobného typu již naprosto chybí; jediná procesní práva, jejichž provedení a účinné vymáhání je po členských státech vyžadováno, jsou práva dopravce, který žádost podal a jehož žádost o udělení povolení byla správním orgánem zamítnuta (čl. 8 odst. 2 nařízení 684/92). *A fortiori* tudíž, pokud požadavek plného účastenství ve správním řízení a možnosti podávat opravné prostředky proti správnímu rozhodnutí ze strany konkurenčních dopravců nebylo vyžadováno za minulé právní úpravy, které přiznávala konkurenčním dopravcům alespoň možnosti „slyšení“, pak rozhodně nebude součástí úpravy současné, která nepřiznává konkurenčním dopravcům vůbec žádná procesní práva.

[27] Tento výklad konečně odpovídá také smyslu a celkovému směřování současné právní úpravy v oblasti regulace mezinárodní autobusové dopravy na úrovni práva Společenství. Z výše uvedeného historického srovnání je totiž patrné, že právní úprava prochází postupnou liberalizací. Sektor, původně výrazně regulován nařízením č. 517/72, je postupně otevírán. Již úvodní ustanovení současného nařízení č. 684/92 a především jeho postupných novel [nařízení Rady (ES) č. 11/98 ze dne 11. prosince 1997 a dále pak nařízení Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006] zdůrazňují, že byt je dosud potřebné zachovat povolovací režim pro linkovou dopravu mezi členskými státy, je zároveň nezbytné zpružnit správní procesy, rozvolnit míru regulace a podrobit celý sektor pravidlům hospodářské soutěže. Nastoupený trend pak má být v nejbližší budoucnosti dovršen přijetím nového nařízení na úrovni Společenství, které by mělo ještě více zjednodušit správní řízení pro vydávání povolení a dále liberalizovat přístup na trh. Důvod pro zamít-

nutí žádosti obsažený v současném čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení č. 684/92 má být bez náhrady vypuštěn; do budoucna má být jediným důvodem pro odepření povolení případ, kdyby povolení k provozování dopravy na lince, ke které žádost směřuje, vážně ovlivnila funkčnost srovnatelné dopravy provozované v rámci závazku veřejné služby na příslušných přímých úsecích [srov. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy, COM (2007) 264 ze dne 23. 5. 2007, přístupné na <http://eur-lex.europa.eu/cs/prep/index.htm>, str. 30].

[28] Z platné právní úpravy tedy nelze dovodit, že by právo Společenství vyžadovalo účastenství ve správním řízení či přístup ke správním soudům pro konkurenční dopravce; nastoupený trend je přesně opačný. Postupné zjednodušování správního řízení vedoucího k vydávání příslušného povolení a celkové nastavení řízení dává jasnou přednost ulehčenému přístupu nových dopravců – soutěžitelů na trh před ochranou ekonomických zájmů stávajících dopravců. Požadavku účastenství konkurujících dopravců tak konečně nesvědčí ani argument smyslem a cílem právní úpravy. Pokud z čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 vyplývá, že kritériem, jež musí být při rozhodování správního orgánu ohledně vydání povolení zkoumáno, je možné „ohrožení existence již povolené linkové dopravy“, pak toto ustanovení nelze považovat za protekcionistický prvek ve vztahu k subjektům, jež autobusovou dopravu již provozují (tedy ve vztahu k jednotlivým soutěžitelům působícím na trhu), který by takto uměle konzervoval úroveň hospodářské soutěže mezi jednotlivými dopravci, jež jsou vzájemně ve vztahu horizontálním – konkurenčním, ale jako ustanovení garantující samotnou existenci autobusové dopravy v zájmu veřejném ve snaze zajistit dopravní dostupnost veřejnosti. Toto ustanovení tedy směřuje k ochraně veřejného zájmu na zajištění linkové dopravy, tj. k tomu, aby v příčinné souvislosti s vydáním povolení nedošlo k bezprostřednímu ohrožení existence již povolené dopravy, jinými slovy, aby ve veřejném zájmu byla i po

vydání nového povolení zachována dopravní dostupnost veřejnosti alespoň na té úrovni, na jaké byla před vydáním takového povolení.

[29] Článek 7 odst. 4 písm. d) nařízení 684/92 tedy vyjadřuje protekcionismus spotřebitelský, jenž je právem Společenství obecně podporovaný. Rozumí-li se totiž linkovou dopravou „*pravidelná přeprava cestujících*“, pak je třeba linkovou dopravu chápat v dynamickém pojetí coby činnost, k níž na trhu provozování autobusové dopravy dochází. Právní norma zde tedy směřuje k ochraně před samotným ohrožením takové činnosti do budoucna, nikoli před možným ohrožením obchodního úspěchu na trhu již etablovaných soutěžitelů. Nejsou to tedy zájmy těch provozovatelů autobusové dopravy, kteří na trhu již působí, jež by mělo toto ustanovení chránit, a není proto důvodu poskytovat jim formou účastenství ve správním řízení prostor k tomu, aby proti vydání povolení dalšímu autodopravci ve vlastním hospodářském zájmu jakkoli brojili.

[30] Z výše uvedeného je tedy jasně patrné, že právo Společenství vnímá ustanovení čl. 7 odst. 4 písm. d) nařízení č. 684/92 jako ustanovení směřující k ochraně zájmu dopravní obslužnosti a cestujících, nikoliv jako ochranu stávajících dopravců před konkurencí. Účastenství žalobce proto nemohlo být založeno přímo použitelným právem Společenství. (...)

IV. 3.

Vnitrostátní právo

[35] V souladu s ustanovení § 39 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, postupují v řízeních vedených podle tohoto zákona správní orgány při absenci zvláštní úpravy v zákoně samotném podle obecných předpisů o správním řízení. Tímto obecným předpisem byl v projednávané věci v době řízení před správními orgány zákon č. 71/1967 Sb., správní řád.

[36] V souladu s § 18 odst. 1 správního řádu bude účastníkem řízení vždy ten, kdo podal návrh na zahájení řízení. Účastníkem tedy bude vždy žadatel o vydání povolení k provo-

zování mezinárodní linkové dopravy (§ 10 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Pokud se týká dalších účastníků řízení, pak je nutné zkoumat, zda dopravci provozující již existující mezinárodní autobusovou dopravu na stejné lince mohou splňovat podmínky některé z definic účastníka správního řízení obsažených v § 14 správního řádu.

[37] Zákon o silniční dopravě samotný žádné další účastníky řízení nepředvídá; je tedy zjevné, že účastenství konkurenčních dopravců nemůže spadat pod třetí definici účastníka v § 14 odst. 2 správního řádu. První a druhá definice mají jako společný jmenovatel dotčení práv nebo právem chráněných zájmů daného subjektu, přičemž otevřenější je v tomto pohledu definice druhá (§ 14 odst. 1 věta první za středníkem), neboť vyžaduje pouze tvrzené dotčení: „*účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do té doby, než se prokáže opak.*“ Tvrzený zásah do práv či právem chráněného zájmu je kategorií velice širokou. Ve svém nedávném rozhodnutí ohledně otázky tvrzeného zásahu do práv v kontextu čl. 65 odst. 1 s. ř. s. rozšířený senát konstatoval, že k žalobní legitimaci postačuje tvrzené porušení, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že by k zásahu do subjektivních práv žalobce dojit nemohlo (usnesení ze dne 23. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, www.nssoud.cz). Nicméně i kdyby zdejší soud analogicky použil stejného standardu v projednávané věci, existenci tvrzeného či možného zásahu do práv či právem chráněného zájmu dovodit možné není, a to ze dvou důvodů.

[38] Za prvé, neexistuje právo na to být prostředky státní regulace chráněn před konkurencí. Za druhé, i při velice extenzivním výkladu práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny, respektive čl. 1 Prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě) či obecné podnikatelské svobody každého ekonomického subjektu (čl. 2 odst. 3 Listiny) a *de facto* podřazením předchozí udělené licence či povolení pod jistý typ „majetkového“ práva, což je sám o sobě postup dosti pochybný, i tehdy by bylo za-

potřebí šíři základních práv vážit a poměřovat s veřejným zájmem a právem ostatních. Nejenom tedy, že nerušená hospodářská soutěž je veřejným zájmem, který nalézá svůj někdy věrnější, někdy méně zdařilý obraz v platných právních předpisech. Ostatní hospodářské subjekty mají stejný zájem jako dosavadní provozovatel vstoupit na ekonomicky rentabilní trh. Nelze tedy než uzavřít, že v konkrétním případě není možné tvrdit porušení neexistujícího práva.

[39] O typově odlišnou situaci by se mohlo jednat v případě, kdyby veřejná moc udělila právo výlučně využívání určitého statku (provozování linky), typicky na určité časové období, konkrétnímu subjektu. Před uplynutím daného období by nicméně chtěla liberalizovat daný trh k ekonomické škodě daného subjektu. V podobných případech by bylo možné uvažovat o porušení legitimního očekávání, případně nabytých práv. O situaci podobného typu se zde však zjevně nejedná; trh mezinárodní linkové přepravy byl, byť regulován, stále trhem otevřeným.

[40] Neobstojí konečně ani argument, že účastenství konkurentů je nezbytné pro řádné vyšetření poměrů na předmětné lince, kterou nařízení 684/92 předpokládá jako podklad pro rozhodnutí vnitrostátního správního orgánu o povolení nové linky. Správní řízení je svojí povahou řízením inkvizičním; správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věcí potřebných pro rozhodnutí (§ 32 odst. 1 předchozího správního řádu, respektive § 50 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004, správního řádu současného). V daném případě jistě musí správní orgán rozhodující

o udělení povolení zkoumat stav již povolené linkové dopravy na dotčené trase. Je tedy z úřední povinnosti povinen zjišťovat, a to do značné míry bez ohledu na důkazy navržené účastníky či okruh účastníků samotný, zda jsou dány skutkové okolnosti, které vydání rozhodnutí podmiňují. Ze skutečnosti, že pro vydání rozhodnutí je zapotřebí zjistit okolnosti týkající se určitých skutečností či určitých subjektů, tedy nikterak neplyne nutnost účastenství daných subjektů ve správním řízení. Správní orgán rozhodující o vydání povolení nemá totiž povinnost zjišťovat případné subjektivní dopady vydání povolení na jednotlivé provozovatele na příslušném trhu již působící ve snaze je chránit před vstupem dalšího soutěžitele na trh, ale objektivní důsledky vydání povolení ve vztahu k samotnému zajištění existence linkové autobusové dopravy do budoucna.

[41] Provozovatel stávající linkové dopravy tedy nesplňuje žádnou z definic účastníka § 1 správního řádu. Za těchto okolností není důvodu blíže se zabývat bez bližší argumentace vznášenou obecnou námitkou porušení čl. 36 odst. 2 Listiny, tedy porušení ústavně zaručeného práva na přístup k soudu. Pokud nelze shledat práva ani právem chráněné zájmy, jež by povolením mezinárodní linkové dopravy uděleném konkurenčnímu dopravci mohla být dotčena, pak účastenství v takovém řízení správním nelze podle § 14 správního řádu účinného do 31. 12. 2005 dovodit; z těchto závěrů pak plynou důsledky pro aktivní legitimaci v soudním řízení správním. Kde nejsou práva, definičně nemůže dojít ani k jejich porušení v otázce přístupu k soudu.

Územní řízení: stanovisko dotčeného orgánu státní správy

k § 37 odst. 2 a § 126 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.)*

I. Jestliže stavební úřad rozhodl o námitce účastníka územního řízení týkající se překročení hygienických limitů hluku, aniž si vyžádal odborné vyjádření orgánu ochrany veřejného zdraví ke vznesené námitce, a naopak vycházel výlučně ze souhlasného stanoviska vydaného orgánem ochrany veřejného zdraví k dokumentaci žádosti o územní rozhodnutí, které nikterak na námitky účastníka řízení nereaguje, a není proto dostatečným odborným podkladem pro rozhodnutí o námitkách účastníka, porušil tím § 37 odst. 2 a § 126 stavebního zákona z roku 1976 a zatížil své řízení vadou, která má vliv na zákonnost rozhodnutí.

II. Stavební úřad je vázán změnou stanoviska dotčeného orgánu státní správy (zde orgánu ochrany veřejného zdraví), ačkoliv k této změně došlo teprve v průběhu odvolacího řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008-126)

Prejudikatura: srov. č. 640/2005 Sb. NSS, č. 1602/2008 Sb. NSS a č. 5975/26 Boh. A.

Věc: a) Jiří S., b) Hnutí DUHA Olomouc proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným HORNBAACH Immobilien HK, 2) Jiřího S., o návrhu na umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Akciová společnost Sey Development podala dne 27. 6. 2003 u Magistrátu města Olomouce žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*Obchodní centrum prodejen nepotravinářského charakteru Olomouc - Rolsberská ulice*“. Účastníkem územního řízení bylo velké množství osob (tzv. sousedů), mezi nimi i žalobce a) a osoba zúčastněná na řízení 2) a 3), dále též žalobce b) jakožto občanské sdružení zastupující zájmy ochrany přírody a krajiny. Správní orgán I. stupně vydal dne 14. 10. 2003 územní rozhodnutí, kterým povolil umístění stavby v území při stanovení podmínek, jež je nezbytné dodržet. Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání, o němž rozhodl žalovaný tak, že jej zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozhodnutí žalovaného však bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 10. 2005 pro vady řízení.

Správní orgán I. stupně pokračoval v územním řízení, přičemž došlo ke změně

v osobě žadatele (na místo společnosti Sey Development, a. s., nastoupila společnost HORNBAACH Immobilien HK, s. r. o.) a k dílčí změně v projektové dokumentaci. Správní orgán I. stupně opět žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby vyhověl, tentokrát rozhodnutím ze dne 18. 4. 2006.

Rozhodnutí bylo napadeno odvoláními některých účastníků řízení, která však byla všechna rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2006 zamítnuta, a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.

Krajský soud v Ostravě zrušil rozhodnutí žalovaného k žalobě žalobců a) a b), a to rozsudkem ze dne 10. 4. 2008. Uvedl, že je nepochybně pravda, že Krajská hygienická stanice Olomouckého kraje vydala, jakožto dotčený orgán státní správy na úseku ochrany před hlukem, kladné stanovisko k zamýšlené stavbě, a to jak v průběhu původního územního řízení, tak i následně po zrušení původního územního rozhodnutí v rámci pokračujícího

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

územního řízení. Dále dal za pravdu žalovanému, že není oprávněn zkoumat zákonnost souhlasů udělených dotčenými orgány státní správy, nýbrž je pouze povinen koordinovat jednotlivá stanoviska, popř. pokusit se o dosažení souladu mezi dotčenými orgány státní správy. Žalovaný však pochybil, pokud se řádně nezabýval námitkou žalobce a), který uplatnil zcela konkrétní výhrady proti hlukové studii a předložil důkazy zpochybňující výpočet výhledových hodnot hluku. V odůvodnění svého rozhodnutí se s touto námitkou nijak nevypořádal. Žalovaný si měl před rozhodnutím o námitce žalobce a) opatřit stanovisko dotčeného orgánu státní správy, do jehož působnosti patří svým charakterem námitka žalobce a), v tomto případě tedy krajské hygienické stanice. Nelze přehlédnout skutečnost, že krajská hygienická stanice sama připsím ze dne 1. 6. 2006 požádala stěžovatele o doplnění projektové dokumentace pro územní řízení o aktuální sčítání dopravy, měření hluku z dopravy a novou hlukovou studii, jelikož od doby zpracování těchto podkladů, které měla krajská hygienická stanice k dispozici, uplynula již dlouhá doba. Krajský soud odmítl názor stěžovatele, že s ohledem na zásadu koncentrace, uplatňující se v územním řízení, nebylo možno akceptovat tento požadavek krajské hygienické stanice, neboť byl uplatněn teprve ve stádiu odvolacího řízení. Stěžovatel však rozhodl o námitce žalobce a) týkající se hlukové studie pouze na podkladě dříve uděleného kladného stanoviska krajské hygienické stanice (ve stádiu řízení v I. stupni), věcně se s ní nevypořádal. Tímto došlo k podstatnému porušení procesních práv žalobce a) a základních zásad správního řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Krajský soud současně označil rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Proti rozsudku krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 4. 2008 brojil žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal, že krajský soud dospěl k chybnému závěru, pokud jde o námitku ochrany před hlukem a souvisejícího vyjádření krajské hygienické stanice. Žalobce a) směřoval svoji námitku proti obsahu

a závěrům hlukové studie, která však nebyla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, nýbrž pro vydání stanoviska dotčeného orgánu státní správy. Správní orgán I. stupně ani stěžovatel při rozhodování o žádosti o vydání územního rozhodnutí k hlukové studii nepřihlíželi, neboť rozhodující bylo kladné stanovisko krajské hygienické stanice. V tomto směru pak byla námitka žalobce a) řádně vypořádána. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že měl přihlédnout k požadavku krajské hygienické stanice ohledně aktualizace dodaných podkladů, neboť byl vznesen až po vydání rozhodnutí (přesněji v odvolacím řízení).

Žalobce a) ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí správních orgánů musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu (§ 3 odst. 4 správního řádu z roku 1967). Jestliže podklady, z nichž vycházela krajská hygienická stanice při vydání stanoviska, byly zastaralé, nelze stanovisko považovat za akt, jenž by vycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Správní orgán I. stupně ani stěžovatel se nikterak nevypořádali s námitkou žalobce a) ohledně nesrovnalostí v hlukové studii a jejího zastarání. Obsahem vznesené námitky došlo k založení pochybností o správnosti posouzení skutečného stavu věci, a správní orgán I. stupně byl proto povinen vyžádat si vyjádření dotčeného orgánu státní správy. Správní orgán I. stupně i stěžovatel se však slepě řídili stanoviskem krajské hygienické stanice, ačkoliv bylo pravděpodobné, že nevychází ze správných údajů. Tvrzení stěžovatele, že krajská hygienická stanice nebyla oprávněna požadovat v odvolacím řízení doplnění podkladů, není na místě, neboť samotný správní orgán I. stupně (resp. stěžovatel) se měl obrátit na krajskou hygienickou stanici s žádostí o odborné vyjádření. Správní orgány však tuto svoji povinnost zanedbaly a dovolily umístit do území stavbu, jejíž dopady na hlukovou zátěž v oblasti nejsou známy.

Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svých vyjádřeních upozornila na skutečnost, že krajský soud chybně posoudil podmínky ochrany před hlukem, neboť oblast byla před

vybudováním obchodního centra intenzivně využívána a výstavbou centra byla vybudována i moderní dopravní infrastruktura. Stavba centra je spojena taktéž s odstraněním zásadního zdroje znečištění složek životního prostředí a hluku.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu, že žalobce b) nebyl legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí stěžovatele dle § 65 odst. 1 ani odst. 2 s. ř. s. Protože se jedná o vadu, která má vliv na zákonnost rozhodnutí, musel k ní Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti na základě § 109 odst. 3 s. ř. s.

Z odůvodnění:

(...)

IV/2

Posouzení hlukové zátěže správním orgánem I. stupně a stěžovatelem

[19] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkami stěžovatele, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy otázkou správnosti posouzení právní otázky krajským soudem ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele, spočívající v nedostatku důvodů pro zamítnutí námítky žalobce a) týkající se chyb ve zpracované hlukové studii, a vadami územního řízení.

a)

[20] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobce a) namítal zvýšení hladiny akustického tlaku nad zákonný limit již od samého počátku. Počínaje odvoláním proti původnímu územnímu rozhodnutí vyvrací též správnost údajů obsažených v hlukové studii, která byla podkladem pro vydání kladného stanoviska krajské hygienické stanice (viz odvolání ze dne 18. 11. 2003, které podepřel stanoviskem k hlukové studii vypracovaným dne 12. 11. 2003 společností SON servis, spol. s r. o., a dokladem o úředním měření č. 385/03 ze dne 10. 11. 2003). V námitkách při znovuprojednání návrhu na vydání územního rozhodnutí ze dne 14. 3. 2006 žalobce a) uvádí, že v hlukové studii se vyskytuje

mnoho chyb, jako je nesprávný počet vozidel na komunikacích, když v úseku několika set metrů se „ztrácí“ několik tisíc vozidel, dále měření akustického tlaku provedené v roce 2003 a 2004 jednoznačně prokázala, že jsou překročeny zákonné limity. Studie předložená k územnímu řízení udává hodnotu akustického tlaku v jednom konkrétním bodě 68,8 dB, při úředním měření č. 273a/04 byla v tomtéž bodě naměřena již hodnota 73,7 dB. Žalobce a) spolu s námitkami předložil též doklad o úředním měření č. 273a/04 ze dne 6. 12. 2004, vypracovaný společností SON servis, spol. s r. o., a znalecký posudek vypracovaný Ing. Dobrozemským v dubnu 2005 o hodnocení hlukové a rozptylové studie. Předmětem tohoto znaleckého posudku je hodnocení hlukové studie vypracované Ing. Staňkem pro společnost ALFAPROJEKT, Olomouc 07/2003, která byla předložena v územním řízení jako podklad pro posouzení záměru krajskou hygienickou stanicí. Znalec vytýká hlukové studii, že nezohledňuje změnu dopravní situace vlivem přírůstku provozu vozidel zákazníků a dodavatelů, ale provádí stávající stav s případnou novou dopravní situací v důsledku jiných staveb. Hluková studie má dospívat k chybnému závěru, že po realizaci obchodního centra dojde ke zlepšení situace zatížení hlukem, neboť tento závěr není založen na reálných předpokladech. Již v současné době je hluková zátěž nadlimitní, přičemž hodnoty akustického tlaku se po uvedení stavby do provozu ještě zhorší.

[21] Správní orgán I. stupně se s těmito námitkami žalobce a) vypořádal na straně 43 – 44 a 31 – 32 svého rozhodnutí. Uvedl, že zvýšení hluku jako důsledek stavby bylo posuzováno v hlukové studii, z níž vycházela krajská hygienická stanice i správní orgán I. stupně, přičemž tato studie zohledňuje vlastní stavbu obchodního centra, parkoviště, nové řešení křižovatek, brzdění a rozjezdy vozidel, projíždění zákazníků kolem nemovitostí, provoz depa autobusů atd. Hluková studie byla zpracována autorizovaným inženýrem pro dopravní stavby, měření hladiny akustického tlaku bylo provedeno akreditovanou zkušební laboratoří. Hodnocení hlu-

kové studie náleží krajské hygienické stanici, která je dotčeným orgánem státní správy a která vydala souhlas se záměrem předloženým k územnímu řízení. Správní orgán I. stupně je tímto stanoviskem vázán, nemůže rozhodnout v rozporu se stanoviskem, a proto nemohl návrh na vydání územního rozhodnutí zamítnout s ohledem na hodnoty akustického tlaku. Dále v odůvodnění uvedl, že sám nehodnotil počet vozidel na komunikacích uvedených v hlukové studii. Z hlukové studie je patrné, že, pokud jde o intenzitu dopravy, vycházela z expertního materiálu „*Dopravně inženýrské posouzení napojení obchodního areálu ČSAD, příloha k Dopravně urbanistické studii, DHV CR 2002*“. Citovaný materiál stanovil intenzitu dopravy pro stávající stav, pro období po realizaci obchodního centra včetně souvisejících staveb, rovněž výhledovou situaci po zohlednění zatím neexistujících komunikací. Hluková studie byla plně použitelná pro účely územního řízení, což stvrdil ve svém dřívějším rozhodnutí ze dne 13. 10. 2005 (viz bod [1] výše) i krajský soud, který původní územní rozhodnutí nezrušil kvůli nedostatku hlukové studie. Žádný z dotčených orgánů státní správy nepožadoval aktualizaci hlukové studie. Na závěr správní orgán I. stupně uvedl, že ani žalobcem a) předložený znalecký posudek neobsahuje jednoznačný závěr („*hodnoty koncentrací některých znečišťujících látek - zejména oxidu dusíku - se podle odborného odhadu mohou blížit imisním limitům. Není vyloučeno místní překračování některých charakteristik v blízkosti exponované křižovatky Tovární - Lipenská - Rolsberská - Hodolanská*“), a proto námitku zamít.

[22] Žalobce a) v odvolání zopakoval své námitky směřující vůči hlukové studii (ztráta vozidel, rozdíl mezi vypočtenou hladinou akustického tlaku v hlukové studii a naměřenou hladinou dle dokladu o úředním měření č. 273a/04). V hlukové studii se dle žalobce a) uvádí, že vypočtená hladina hluku má být vyšší než hodnota naměřená, v tomto případě je tomu však naopak, což zpochybňuje správnost hlukové studie. Součástí správního spisu nejsou dva dodatky k hlukové studii, ani vyjá-

dření národní referenční laboratoře pro hluk a vibrace a další materiály ohledně hlukové studie. Krajská hygienická stanice tak neměla k dispozici kompletní dokumentaci pro vydání svého souhlasu, proto je potřeba považovat její souhlas za bezcenný, navíc z něho není jasné, zda se vyjadřuje k územnímu nebo stavebnímu řízení (přípis z ledna 2006). Ani účastníci řízení se nemohli s těmito dokumenty seznámit. Z toho vyplývá, že v územním řízení došlo k porušení zásady materiální pravdy, jakož i práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 32 a § 33 správního řádu z roku 1967).

[23] Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl, že vyhláška č. 132/1997 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, nevyžaduje předložení hlukové studie v územním řízení, není tedy podkladem územního rozhodnutí. Hluková studie byla podkladem pro vydání stanoviska krajské hygienické stanice a teprve toto stanovisko se stalo podkladem územního rozhodnutí. Studie navíc byla v předchozím řízení přezkoumána v souvislosti s přezkoumáním stanoviska krajské hygienické stanice. Požadavek na aktualizaci hlukové studie by musel vzejít od krajské hygienické stanice v průběhu řízení v prvním stupni, což se však nestalo. Znalecký posudek, kterým se zpochybňuje správnost studie, mohl být účinně uplatněn pouze ve vztahu k zákonnosti stanoviska krajské hygienické stanice u jejího nadřízeného orgánu, k čemuž také nedošlo. S ohledem na kladné stanovisko orgánu ochrany veřejného zdraví nedojde ke zvýšení hlukové zátěže. Ze souhlasu krajské hygienické stanice taktéž nelze dovodit, že by jej udělovala pro stavební řízení, nikoliv územní řízení.

b)

(...) [25] Dle § 37 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 byl stavební úřad povinen posoudit návrh na vydání územního rozhodnutí z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků, posoudit, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technic-

kých zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jinému orgánu. Příklad, kdy posouzení přísluší jinému orgánu, upravuje např. § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

[26] Citovaný § 37 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 tedy vycházel z teze, že stavební úřad disponuje odbornou znalostí pouze v části výše uvedených hledisek. Zbylou škálu odborných kompetencí představují dotčené orgány státní správy, které stavební úřad doplňují. Nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení *sui generis*; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který územní řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán (§ 126 stavebního zákona), neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli „koordinátora“ a jeho úlohou je zajistit soulad mezi jednotlivými stanovisky (§ 37 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976). Cílem popsaného systému vztahů stavebního úřadu a dotčených orgánů státní správy je zajistit komplexní posouzení návrhu na vydání územního rozhodnutí.

[27] Dle judikatury NSS nepředstavuje rozhodnutí stavebního úřadu o námitkách samostatné rozhodnutí, je závislé na předešlém výroku o umístění stavby v území, který je rozhodnutím o hmotném právu žadatele o vydání územního rozhodnutí. Žalobou lze z těchto důvodů napadnout jen výrok samotného územního rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí o námitkách. S jednotlivými námitkami se musí stavební úřad vypořádat v odůvodnění územního rozhodnutí, přičemž pokud tak neučiní v dostatečném rozsahu, zatíží své rozhodnutí vadou. Nelze však hovořit o nepřezkoumatelnosti územního rozhodnutí, neboť

ta se může vztahovat pouze k hlavnímu výroku a spočívá buď v nesrozumitelnosti, anebo nedostatku důvodů (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000-37, č. 640/2005 Sb. NSS). V souvislosti s nedostatkem odůvodnění rozhodnutí o námitkách tak nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti, ale o jiné vadě rozhodnutí. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku hovoří v první řadě o vadě řízení spočívající ve zkrácení žalobce a) na jeho právech, současně i o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ze stejného důvodu (v posléze uvedeném se tedy krajský soud mylí). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stěžovatele je nutno posuzovat jako jeden celek, z něhož vyplývá, že námitce žalobce a) týkající se hlukové studie nebylo vyhověno, neboť hluková studie nebyla podkladem územního řízení a krajská hygienická stanice se k záměru vyjádřila kladně. Ani znalecký posudek předložený žalobcem a) podle obou správních orgánů jednoznačně nevyvrací správnost hlukové studie. Důvody pro rozhodnutí o námitce jsou tedy předestřeny jasně a srozumitelně.

[28] Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že souhlas krajské hygienické stanice se záměrem byl vydán v původním územním řízení dne 14. 8. 2003 a přípisem ze dne 16. 1. 2006 byl podržen v platnosti i pro pokračující územní řízení. Lhůta pro uplatnění námitek v pokračujícím územním řízení byla stanovena do 15. 3. 2006, žalobce a) podal námitky až poslední den této lhůty. Z toho zcela nepochybně vyplývá, že krajská hygienická stanice se vyjadřovala ke stavebnímu záměru toliko na základě projektové dokumentace včetně hlukové studie Ing. Staňka - ALFAPROJEKT a Protokolu o zkoušce, vypracovaného dne 22. 7. 2003 společností OKD, DPB, a. s. Hluková studie včetně protokolu o zkoušce jsou podklady územního řízení, neboť dle § 3 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, musí být k návrhu na vydání územního rozhodnutí přiloženy doklady týkající se vlivu stavby na zdraví a životní prostředí. Není tedy pravda, že podkladem územního řízení byl až souhlas dotčeného orgánu státní sprá-

vy. Krajská hygienická stanice se však v uděleném souhlasu nikterak nevyjadřovala k námitkám účastníků územního řízení, které se dotýkaly otázek ochrany veřejného zdraví (před hlukem).

[29] Svoji povahou se v případě námítky žalobce a) ohledně hlukové studie jedná o námítku, o níž má pravomoc rozhodnout stavební úřad, neboť spadá do oblasti působnosti stavebního úřadu či dotčených orgánů státní správy (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, čj. 9 As 61/2007-52, č. 1602/2008 Sb. NSS, na s. 607). V tomto případě jde o námítku z oblasti působnosti orgánu ochrany veřejného zdraví (krajské hygienické stanice), o níž lze rozhodnout jen v součinnosti s tímto dotčeným orgánem státní správy, od něhož si měl správní orgán I. stupně vyžádat stanovisko k námitce žalobce a). Je tomu tak zejména za situace, kdy souhlas vydaný krajskou hygienickou stanicí nijak nereaguje na námítku žalobce a); ostatně z hlediska chronologického reagovat ani nemůže. Krajská hygienická stanice totiž neměla při udělení souhlasu se stavebním záměrem k dispozici dokumenty, které žalobce a) předložil v územním řízení (znalecký posudek, protokol o úředním měření). Ze spisu sice vyplývá, že žalobce a) dal podnět Ministerstvu zdravotnictví k přezkoumání souhlasu vydaného krajskou hygienickou stanicí, spis však již neobsahuje dokument, z něhož by bylo patrné, k jakému závěru Ministerstvo zdravotnictví dospělo a z jakých hledisek souhlas krajské hygienické stanice přezkoumalo [tedy zejména zda poskytuje odpověď na všechny námítky uplatněné žalobcem a) v územním řízení, a může tak být považováno za dostatečný odborný podklad pro rozhodnutí o námitkách]. Závěr stěžovatele, prezentovaný v jeho rozhodnutí, totiž že stanovisko bylo přezkoumáno a shledáno jako správné, pak tedy nemá oporu ve spise.

[30] V žádném případě nelze aprobovat právní názor stěžovatele, který je patrný z jeho procesního postupu. Rozhodnutí o námitkách žalobce a), které náleží do věcné působnosti dotčeného orgánu státní správy (krajské hygienické stanice), nelze opřít toliko o konsta-

tování, že tento dotčený orgán státní správy vydal souhlas s umístěním stavby dle projektové dokumentace, aniž by uvedený orgán zároveň vydal odborné stanovisko ve věci námitek žalobce a). Stěžovatel samozřejmě není kvalifikován k posouzení dopadů stavby na hladinu hluku v okolí, zachází však se souhlasem krajské hygienické stanice jako s bariérou, která již a priori vylučuje úspěch jakékoliv námítky týkající se hluku. Obsah uděleného souhlasu však neposkytuje dostatečnou odbornou oporu pro takový postup. Projednání námitek a rozhodnutí o nich je v podání stěžovatele toliko formální záležitostí, neboť nevychází z posouzení merita věci. Námítky podané v územním řízení musí být projednány a důkladně zváženy po věcné stránce, jiný postup znamená odepření efektivní ochrany práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, což je v bytostném rozporu s § 3 odst. 1 správního řádu z roku 1967, který se na věc aplikuje s ohledem na § 179 odst. 1 větu druhou správního řádu z roku 2004 a čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

[31] Územní rozhodnutí taktéž postrádá odborné vypořádání se s dokumenty, které předložil žalobce a) a jež vyvracejí závěry hlukové studie. Dle § 59 odst. 1 správního řádu z roku 1967 byl stěžovatel povinen přezkoumat odvolání v celém rozsahu, přitom nebyl vázán důvody uplatněnými žalobcem a) v odvolání. Přesto byl stěžovatel povinen vypořádat se se všemi námitkami žalobce a) a navrhovanými důkazy (§ 59 odst. 1 správního řádu z roku 1967, shodně Ondruš, R. *Správní řád. Komentář*. Praha : Linde 2003, s. 509), což však neučinil, neboť ve vztahu k předloženému znaleckému posudku pouze uvedl, že není jednoznačný, pokud jde o změnu rozptylových podmínek. Těžištěm posudku je totiž i hluková situace, navíc závěr této části vyznívá zcela jednoznačně, k čemuž se však stěžovatel nijak nevyjádřil. Správní orgán I. stupně zcela správně v odůvodnění svého rozhodnutí uvádí, že v jeho působnosti nejsou otázky ochrany veřejného zdraví. O to více je pak zarážející, že rozhodl o námitce žalobce a) právě z této oblasti, aniž by si vyžádal stanovisko krajské hygienické stanice, které

by bylo odborným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu o námitkách.

[32] Stěžovatel, resp. správní orgán I. stupně, tedy porušil § 126 a § 37 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, zkrátil žalobce a) na jeho procesních právech a zatížil své řízení vadou. Jelikož námitka žalobce a) je svým obsahem námitkou zásadní, jejíž posouzení může mít vliv na zákonnost samotného územního rozhodnutí (tj. hlavního výroku o umístění stavby v území), postupoval krajský soud zcela v souladu se zákonem, když rozhodnutí stěžovatele zrušil pro vadu řízení. Tato námitka stěžovatele proto není důvodná.

c)

[33] Poslední otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval, je posouzení, zda byl stěžovatel povinen přihlédnout ke sdělení krajské hygienické stanice ze dne 1. 6. 2006, kterým požadovala doplnění projektové dokumentace pro územní řízení o aktuální sčítání dopravy, aktuální měření hluku z dopravy a hlukovou studii a které bylo učiněno až během odvolacího řízení vedeného stěžovatelem. Postavením dotčených orgánů státní správy v územním řízení se soud zabýval v bodě [25] a násl. shora. Na dotčené orgány nelze vztáhnout pravidla uplatňující se vůči účastníkům řízení, např. zásadu koncentrace. Ba naopak, stanoviska vydaná dotčenými orgány státní správy mohou být přezkoumána jejich nadřízenými orgány a výsledek tohoto přezkumu je pak závazný i pro stavební úřad bez ohledu na to, v jakém stádiu se územní řízení aktuálně nachází.

[34] Závazná stanoviska, souhlasy a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy jsou ve vztahu k územnímu rozhodnutí zpravidla rozhodnutými subsumovanými, vážou pouze stavební úřad a nemají účinky navenek (nelze je proto považovat za správní akty zakládající, měnící či rušící práva a povinnosti). Vůči adresátovi směřují subsumované akty teprve prostřednictvím finálního aktu (zde územního rozhodnutí) a také až spolu s tímto finálním aktem nabývají vlastností správního aktu (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, Praha : C. H. Beck 2006,

s. 231 - 232). Z formálního i materiálního hlediska je rozhodnutím ve smyslu správního řádu (ostatně i soudního řádu správního) pouze územní rozhodnutí, nikoliv subsumované akty, z čehož vyplývá, že na ně nelze aplikovat ustanovení o správním řízení v užším slova smyslu, tedy ani pravidlo o vázanosti dotčeného orgánu státní správy svým rozhodnutím (resp. souhlasem, závazným stanoviskem atd.). Těmito subsumovanými akty nedochází k zásahu do právní sféry jednotlivců, tudíž ani jejich změna nemůže žádný zásah vyvolat, nadto nezakládají překážku *rei administratae*. Dotčený orgán státní správy může kdykoliv během územního řízení přehodnotit své již vydané stanovisko, vyžádat si doplnění podkladů a na jejich základě vydat nové stanovisko (proto se vůbec nejedná o rozhodnutí mající způsobilost zásahu do právní sféry fyzické nebo právnické osoby - srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 8 As 47/2005-86, ze dne 21. 10. 2008). To ostatně jednoznačně stanoví též § 77 *in fine* zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který s účinností od 27. 9. 2005 říká, že stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení. Nad rámec uvedeného možno doplnit, že pokud by snad došlo ke změně stanoviska dotčeného orgánu státní správy až po nabytí právní moci územního rozhodnutí, bylo by nezbytné posoudit, zda tato skutečnost může být dle okolností předmětem mimořádného opravného prostředku (sem však stěžovatelem napadený rozsudek krajského soudu nemíří). Teprve za této situace je potřeba zohlednit zásadu ochrany práv nabytých třetími osobami v dobré víře, která se však upíná k finálnímu aktu (pravomocnému územnímu rozhodnutí), neboť právě on založil, změnil či zrušil práva a povinnosti jednotlivců.

[35] Výše uvedenému odpovídá i systematika § 36 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976. Z něho se podává, že dotčené orgány státní správy jsou povinny vydat svá stanoviska ve stejné lhůtě, která je určena účastníkům řízení pro podání námitek. Mohou však požádat o přiměřené prodloužení lhůty. Pokud však není lhůta dodržena, nezakládá tato skutečnost domněnku vydání kladného stanovis-

ka. Jiná je situace v případě, kdy dotčený orgán státní správy vydal stanovisko ještě před podáním návrhu na vydání územního řízení. Jestliže v tomto případě nesdělí dotčený orgán státní správy své stanovisko ve stanovené či prodloužené lhůtě, má se za to, že se stavebním záměrem souhlasí. Posledně uvedené implicitně značí, že dotčený orgán státní správy může vydat stanovisko odlišného obsahu od stanoviska vydaného před zahájením územního řízení. Účelem této normy není umožnit změnu stanoviska dotčeného orgánu státní správy jen v případě, kdy původní stanovisko bylo vydáno před zahájením územního řízení, nýbrž stanovit podmínky, při nichž nastoupí domněnka vydání kladného stanoviska. Jedná se o ustanovení, které odráží zásadu procesní ekonomie a upouští od dřívější praxe, kdy bylo potřeba explicitně potvrdit platnost stanoviska vydaného před zahájením řízení.

[36] Správní orgán vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování. Totéž platí i o rozhodnutí odvolacího správního orgánu (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26), což lze dovodit i z § 75 odst. 1 s. ř. s. Pokud správní soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (zpravidla odvolacího orgánu) dle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, pak i samo rozhodnutí (odvolací) musí vycházet ze stavu v době svého vydání. Právní předpisy mohou stanovit různá pravidla odrážející zásadu koncentrace správního řízení, která brání uvádění nových skutečností účastníky řízení v pokročilých fázích řízení (typicky § 36 odst. 2 stavebního zákona, dále § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004). Správní řád z roku 1967 žádné takovéto výslovné ustanovení neobsahoval. Tyto projevy koncentrace se však vztahují toliko na účastníky řízení, nikoliv správní orgán, který byl povinen dle správního řádu z roku 1967 přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí v plném rozsahu (viz bod [31] shora, odlišně však § 89 odst. 2 správního řádu z roku 2004).

[37] Odvolací správní orgán není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem I. stupně. Devolutivní účinek odvolání spočívá v tom, že celá věc přechází k rozhodnutí na nadřízený orgán, který odpovídá (ve stejném rozsahu jako správní orgán I. stupně) za správné a úplné zjištění skutkového stavu a který je za tímto účelem oprávněn zopakovat již provedené dokazování, vedle toho provést i důkazy nové. Doplňování dokazování by však nemělo být takového rozsahu, aby rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým by bylo změněno rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, bylo postaveno na zcela jiných podkladech, což by vedlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení (viz Ondruš, R. dílo cit. v bodě [31], s. 510 – 511). Z téhož důvodu by neměla být prováděna nová základní skutková nebo právní zjištění (tamtéž, s. 474). Neznamená to však, že by odvolací správní orgán neměl k novým skutkovým zjištěním a důkazům přihlížet, jen by neměl na jejich podkladě rozhodnout o změně rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, nýbrž jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Pokud by se nejednalo o zásadní nová skutková zjištění a důkazy, je odvolací orgán oprávněn v intencích § 59 správního řádu z roku 1967 změnit rozhodnutí správního orgánu I. stupně i v neprospěch odvolatele (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 1997, čj. 6 A 202/94-28, In: *Judikatura ve věcech životního prostředí 1990 – 1999*, Praha 2000, s. 36 – 37, č. 1/56; k tomu srovnej § 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004).

[38] Stanoviska dotčených orgánů státní správy navíc nelze považovat za skutečnosti, které by vytvářely skutkový stav, nýbrž se jedná o podkladové akty obsahující právní hodnocení skutkového stavu, který je předmětem územního řízení, z pohledu veřejného zájmu, který hájí. Změna stanoviska tak nepředstavuje nic jiného než změnu hodnocení stavebního záměru, která se může promítnout do výroku územního rozhodnutí, resp. stanovení podmínek rozhodnutí.

[39] Jestliže tedy stěžovatel zamítl podaná odvolání a potvrdil správnost rozhodnutí správního orgánu v I. stupni, jakkoliv krajská hygienická stanice *de facto* odvolala své dřív-

vější pozitivní stanovisko k záměru a vyžádala si aktualizaci podkladů k vydání nového stanoviska, dopustil se stěžovatel nezákonnosti, neboť vydal (resp. aproboval) územní roz-

hodnutí za situace, kdy zde nebylo kladné stanovisko dotčeného orgánu státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví. I tato kasační námitka je proto nedůvodná. (...)

1787

Stavební řízení: námitky; účastenství v řízení

k § 114 a § 192 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Námitky uplatněné účastníky v řízeních dle stavebního zákona (§ 114 stavebního zákona z roku 2006) mají dvojí povahu, jednak se v nich tvrdí skutečnosti, které zakládají dané osobě postavení účastníka řízení, jednak představují věcné výtky směřované proti záměru. Stavební úřad je povinen posoudit uplatněné námitky nejprve z toho pohledu, zda zakládají účastenství v řízení (§ 192 téhož zákona a § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Teprve pokud je odpověď na tuto otázku kladná, projedná věcné námitky proti záměru. Oba okruhy námitek přitom mohou být po obsahové stránce shodné.

II. Podmínkou účastenství v řízení není vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. Pro úspěšnost námítka vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva (§ 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68)

Prejudikatura: č. 162/2004 Sb. NSS, č. 1602/2008 Sb. NSS a č. 1641/2008 Sb. NSS.

Věc: Jiří S. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje, za účasti společnosti s ručením omezeným HORNBAACH Immobilien HK, o povolení stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Stavba obchodního centra Olomouc – Rolsberská byla prováděna na základě pravomocného stavebního povolení. Ovšem pokud jde o zakrytí venkovní manipulační a distribuční plochy, odchýlila se společnost s ručením omezeným HORNBAACH Immobilien HK (stavebník) od dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Z toho důvodu bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, zároveň stavebník dne 14. 5. 2007 požádal o dodatečné povolení stavby. Magistrát města Olomouce vydal dne 29. 5. 2007 rozhodnutí, kterým tuto změnu oproti původní stavební dokumentaci dodatečně povolil. Řízení o odstranění stavby bylo následně zastaveno.

Dne 25. 7. 2007 podal žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které však žalovaný zamítl a rozhodnutí orgá-

nu I. stupně potvrdil. Žalobce dle žalovaného nebyl a ani nemůže být účastníkem řízení o dodatečné povolení stavby.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 29. 5. 2008 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud žalovanému vytknul, že se řádně nevypořádal s tvrzením žalobce, že může být změnou stavby dotčen na svém právu (vlastnickém právu) ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Pokud žalobce namítal, že změnou stavby dojde k zastínění výhledu z jeho nemovitosti na historické centrum města, jedná se o námitku, která je dle stavebního zákona v působnosti stavebního úřadu a může o ní rozhodnout. Žalovaný však k tomuto tvrzení žalobce uvedl pouze tolik, že se jedná o ob-

čanskoprávní námitku a odkázal ho na soud v občanském soudním řízení. Taktéž vyřízení námítky žalobce týkající se nárůstu hluku poukazem na skutečnost, že otázka zasažení hlukem byla předmětem územního řízení, a žalovaný k ní proto nemůže přihlédnout, je nedostatečná. V projektové dokumentaci předložené v územním řízení totiž nebylo zastřešení manipulační plochy. Vliv zastřešení manipulační plochy na hladinu akustického tlaku v okolí tudíž nebyl předmětem zkoumání v územním řízení. Soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Správní orgán I. stupně dle stěžovatele zcela správně stanovil okruh účastníků řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu a nepochybil, pokud mezi účastníky řízení žalobce nezahrnul. Otázka hluku byla posouzena dostatečně v územním řízení. Hlučnost z manipulační a distribuční plochy nemůže být vyšší, pouze stejná nebo nižší, právě v důsledku zakrytí plochy přístřeškem. Dodatečně povolená změna nemá vliv ani na návštěvnost obchodního centra. Ohledně námítky omezení výhledu na historické centrum stěžovatel uvádí, že žalobce viděl ze svého domu na parkoviště, autobusové nádraží, průmyslovou zónu a silniční nadjezd. Z mapy města je zřejmé, že výhledu na historické centrum by mohla bránit budova Hornbachu, ale venkovní plocha, o jejíž zastřešení se jedná, se nachází bokem. Je však obecně známou skutečností, že město Olomouc je rozloženo v nížině, čili žalobce nemůže ze své nemovitosti dohlédnout na historické panorama města již asi 100 let. Není navíc účelem stavebního řízení, aby poskytlo ochranu takového hypotetického výhledu. Stěžovatel žádá, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že řízení o kasační stížnosti rozhodně není tím řízením, kde by se měla řešit otázka, zda mu náleží postavení

účastníka správního řízení. Jestliže je stěžovatel přesvědčen, že žalobci postavení účastníka řízení nenáleží, měl svoji argumentaci, uplatněnou v kasační stížnosti, uvést již ve svém rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

(...)

[8] Nejvyšší správní soud shrnuje, že podstatou napadeného správního rozhodnutí je posouzení, zda byl žalobce účastníkem řízení o dodatečné povolení stavby, a byl tedy oprávněn podat odvolání. (...)

[9] Úvodem soud předesílá, že správní řád z roku 2004, který se na věc podpůrně aplikuje, je postaven na materiálním pojetí účastenství. Jestliže tedy § 81 odst. 1 stanoví, že odvolání může podat účastník řízení, rozumí se jím i osoba, s kterou správní orgán jako s účastníkem nejednal, avšak z materiálního hlediska splňuje podmínky účastenství v řízení (viz Vedral, J. *Správní řád*. Komentář. Praha: BOVA POLYGON 2006, s. 220). Pro určení lhůty k podání odvolání se na opomenutého účastníka hledí jako na účastníka, kterému nebylo oznámeno správní rozhodnutí (§ 84). Stejně byla tato otázka řešena i za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. (starý správní řád), o čemž svědčí konstantní judikatura zdejšího soudu (např. rozsudek ze dne 19. 1. 2006, čj. 2 As 20/2005-52, nebo usnesení ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54*), všechna citovaná rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nss-soud.cz).

[10] Stavební zákon z roku 2006, který je třeba na věc aplikovat, neboť jak řízení o odstranění stavby, tak řízení o dodatečné povolení stavby bylo zahájeno již za účinnosti tohoto zákona, neobsahuje žádné ustanovení, kterým by se vymezoval okruh účastníků řízení o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad v tomto řízení postupuje s ohledem na § 129 odst. 3 stavebního zákona dle § 111 až

^{*) Publikované pod 162/2004 Sb. NSS.}

§ 115, které však taktéž nevymezují okruh účastníků řízení. S ohledem na subsidiární použití správního řádu (§ 192 stavebního zákona) je tedy nezbytné užít definici účastníků řízení dle § 27 správního řádu. V případě žalobce přichází v úvahu účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, které je založeno na možnosti přímého dotčení na právech či povinnostech v důsledku vydaného rozhodnutí. Podmínka „*přímého dotčení na právu*“ je typickým neurčitým pojmem (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS).

[11] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou přezkumu aplikace neurčitých pojmů např. v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, čj. 7 As 78/2005-62, či rozsudku čj. 1 As 16/2008-48 (cit. v bodě [10]), přičemž přinejmenším posledně uvedený rozsudek je stranám tohoto řízení jistě dobře znám, neboť byly účastníky předmětného řízení o kasační stížnosti. Zdejší soud nevidí žádný důvod pro odklon od své konstantní judikatury v této otázce. Proto jen krátce shrnuje, že soudní přezkum aplikace neurčitých pojmů je omezen na zkoumání, zda správní orgán pro svůj závěr shromáždil dostatek podkladů, zda tyto podklady poskytují dostatečnou oporu pro závěry správního orgánu a zda jeho zjištění nejsou v logickém rozporu se shromážděnými podklady. Jednotlivé dílčí závěry musí vzájemně vytvářet logický kruh. V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[12] Ve správních řízeních vedených dle stavebního zákona je nezbytné, aby účastník ve svých námitkách uvedl jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, jednak samotné důvody podání námitek, tj. co vytýká záměru, o němž se vede správní řízení (srovnej § 89 odst. 3 stavebního zákona ve vztahu k územnímu řízení). Pokud zákon neklade žádné požadavky na formální rozlišení těchto dvou skupin tvrzení, je tomu tak dozajista i proto, že mohou být obsahově shodná. Stavební úřad je proto povinen vyhodnotit skutečnosti obsažené v námitkách účastníka řízení z toho pohledu, zda zakládají postavení této osoby coby účastníka

řízení. Teprve je-li tato podmínka splněna, je stavební úřad povinen ve druhé fázi námítky projednat a rozhodnout o nich (po meritorní stránce). Z rozhodnutí stěžovatele je však zjevné, že tuto dvojakou povahu námitek účastníka řízení nerozlišoval, protože některé z nich (viz dále) vypořádal (nutno ovšem říci jen velmi obecně a rámcově) po materiální stránce, přičemž na tomto podkladě dospěl k závěru, že nejsou splněny podmínky pro přiznání postavení účastníka řízení žalobci. Úvaha stěžovatele se však měla ubírat přesně opačným směrem. Podmínkou účastenství v řízení totiž není a ani nemůže být vyhovění věcným námitkám uplatněným účastníkem. To vyplývá především ze skutečnosti, že námitky se upínají ke dvěma rozdílným otázkám (účastenství v řízení a vedle toho věcné námitky proti záměru) a že pro úspěšnost námítky vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva, kdežto pro úspěšnost věcné námítky je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka.

[13] Stěžovatel v odůvodnění svého rozhodnutí uvádí, že otázka hluku z dopravy a posouzení vlivů stavby na životní prostředí byla předmětem územního řízení, a proto se touto námitkou nezabýval s ohledem na § 114 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatel však již nijak nevyhodnotil, zda žalobce může být dotčen na svých právech hlukem z dopravy související s dodatečně povolovanou stavbou. I kdyby snad následně dospěl stěžovatel k závěru, že z hlediska dřívějšího materiálního projednání námítky se k této námitce nepřihlíží, nemůže toto vést k odepření účastenství v řízení žalobci. Účastenství tedy ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v prvé řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci, činit důkazní návrhy, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit (zde např. podat věcnou námitku). Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech. Toto zkrácení ne-

musí být jen formální, ale může se projevit ve velmi praktické rovině, totiž nemožností efektivní ochrany právní sféry účastníka. S ohledem na nemožnost využití shora uvedených procesních práv tak tomu může být kupříkladu v důsledku neschopnosti účastníka uplatnit vůči správnímu orgánu některé argumenty, které jsou zjistitelné toliko ze správního spisu, případně neschopnosti zjistit relevantní důvody, které by eventuálně mohly vést k úspěchu v jeho věci, a které by jinak byly bývaly v dispozici účastníka díky využití jeho procesních práv.

[14] Stěžovatel proto pochybil, pokud se námitkou žalobce nezabýval z toho pohledu, zda může být žalobce přímo dotčen na svých právech.

[15] Jde-li o materiální posouzení námitky žalobce týkající se zhoršení hluku a jiných složek životního prostředí stěžovatelem v územním řízení, pak takovéto tvrzení stěžovatele nemá oporu ve spise. Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu vedeného k řízení o umístění stavby obchodního centra, který má soud k dispozici v souvislosti s projednáváním kasační stížnosti týkající se samotného územního rozhodnutí (sp. zn. 1 As 68/2008), nebylo součástí dokumentace pro územní řízení zastřešení manipulační a distribuční plochy. Pro dodatečně povolenou stavbu (zastřešení) nebylo vydáno ani žádné jiné územní rozhodnutí.

[16] Stěžovatel dále ve svém rozhodnutí uvádí, že otázka výhledu na panorama města jde nad rámec stavebního řízení, a proto odkázal žalobce bez dalšího na občanskoprávní soud. Krajský soud správně posoudil otázku výhledu na historické panorama jako námitku občanskoprávní povahy. Taktéž správně poukázal na znění § 114 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, dle níž je stavební úřad oprávněn učinit si o takové námitce úsudek sám, nedošlo-li k dohodě mezi účastníky řízení, a rozhodnout ve věci. Dokonce i za účinnosti starého stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) by byla situace obdobná – stavební úřad by sice musel odkázat účastníky řízení k řešení občanskoprávní námitky na soud v občanském soudním řízení, avšak po-

kud by nebyla podána ve stanovené lhůtě žaloba, vracela by se pravomoc rozhodnout o námitce občanskoprávní povahy zpět na stavební úřad (podrobně viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, čj. 9 As 61/2007-52, č. 1602/2008 Sb. NSS). Posouzení, zda je o námitce oprávněn rozhodnout stavební úřad, je však zcela nerozhodné, pokud se jedná o vyhodnocení, zda je námitka způsobilá založit účastenství ve správním řízení. I kdyby účastník řízení vznesl za účinnosti starého stavebního zákona pouze občanskoprávní námitku, kterou by posléze vyřešil soud v občanském soudním řízení, tedy nikoliv stavební úřad, který vede správní řízení, přesto by mu náleželo postavení účastníka správního řízení. Vyřešení občanskoprávní námitky je nezbytným předpokladem pro vydání správního rozhodnutí. O tom svědčí i skutečnost, že v případě podání žaloby u soudu v občanském soudním řízení ohledně občanskoprávní námitky by byl stavební úřad povinen správní řízení přerušit (§ 137 odst. 2 starého stavebního zákona).

[17] Z uvedeného plyne, že je potřeba rozlišovat mezi způsobilostí vznesené námitky založit účastenství ve správním řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu – možnost přímého dotčení na právech) a působností stavebního úřadu o námitce rozhodnout (§ 114 odst. 3 nového stavebního zákona). Jak vyplývá z výše uvedeného, je stavební úřad za účinnosti nového stavebního zákona oprávněn učinit si úsudek o otázce výhledu na panorama města, zároveň je tato námitka způsobilá založit účastenství žalobce v řízení o dodatečné povolení stavby. Stěžovatel pochybil hned dvakrát, jednak když uvedl, že meritorní posouzení této námitky je záležitostí soudu, jednak když se touto námitkou nezabýval z toho pohledu, zda může založit účastenství žalobce v řízení, což je rozhodné pro předmětné řízení o kasační stížnosti.

[18] Stěžovatel se k námitkám žalobce, které mohou založit jeho účastenství v řízení o dodatečné povolení stavby, nikterak nevyjádřil, a proto je jeho rozhodnutí o nepřipustnosti podaného odvolání nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (shodně rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2007, čj. 5 As 33/2007-69).

[19] Stěžovatel upřesnil některé důvody svého rozhodnutí ve vyjádření ke kasační stížnosti. Předmětem soudního přezkumu je však samotné správní rozhodnutí, přičemž nedostatky jeho odůvodnění nemohou být sanovány cestou podávání vyjádření v soudním říze-

ní (viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58). Nejvyšší správní soud důrazně upozornil stěžovatele na tuto skutečnost již ve svém rozsudku čj. 1 As 16/2008-48 (cit. v bodě [10]), přesto však stěžovatel evidentně na tento právní názor soudu nereflektuje. (...)

1788

Ochrana přírody a krajiny: kácení dřevin

k § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

k § 79 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Orgán ochrany přírody musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování. Správní orgán přitom zvažuje estetický a funkční význam dřevin na straně jedné a závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé, aby mohl rozhodnout, zda pokácení dřevin povolí (§ 8 odst. 1 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

II. Závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby (§ 79 stavebního zákona z roku 2006), v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84)

Věc: Občanské sdružení Za zelenou Skuteč proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, za účasti společnosti s ručením omezeným AGILE, o povolení ke kácení dřevin, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 9. 11. 2006 podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „žadatelka“) žádost o povolení ke kácení dřevin rostoucích na pozemcích v katastrálním území Skuteč. V žádosti uvedla, že není vlastníkem předmětných pozemků a dřevin, a své právo odvozovala od Smlouvy o smlouvě budoucí kupní s městem Skuteč. V žádosti je rovněž uvedeno, že vlastník pozemků souhlasí s pokácením těchto dřevin. Žadatelka odůvodnila žádost novostavbou prodejny potravin PLUS DISCOUNT včetně technické infrastruktury. Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2007 Městský úřad Skuteč povolil pokácení 50 ks stromů, keřového porostu růže šípkové a směsi okrasných keřů.

Žalobce se proti rozhodnutí odvolal k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 26. 3. 2007 odvolání zamítl. V odůvodnění uvedl, že žádost o povolení kácení dřevin v rozsahu

53 ks (později snižen na 50 ks) se váže k záměru města Skuteč prodat pozemky pro zamýšlenou stavbu supermarketu PLUS DISCOUNT a využít tyto pozemky v souladu se schvalovanou změnou územního plánu města. Konstatoval, že není oprávněn zpochybňovat vůli a úmysly vlastníka pozemků k jejich využití odlišnému od stávajícího.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobožce v Pardubicích. Namítal, že povolení ke kácení dřevin lze vydat pouze ze závažných důvodů (např. pravomocné stavební povolení), které musí navrhovatel prokázat a musí existovat v době vydání rozhodnutí. Nelze vycházet z pouhé možnosti, že důvody ke kácení mohou v budoucnu nastat. V době rozhodování správních orgánů nebyla stavba supermarketu povolena, ani umístěna, teprve

probíhala změna územního plánu města. Výsledek těchto procesů nelze předjímat, stavba ještě může doznat změn. Žalobce konstatoval, že v řízení o kácení dřevin nebyla respektována podmínka uložená v závěru zjišťovacího řízení, že v průběhu projektové přípravy by měla být prověřena možnost zachování části aleje jasanů podél komunikace. Dále namítal, že žalovaný se při rozhodování neřídil svými zjištěními ohledně estetického a funkčního významu dřevin. Správní orgány měly posoudit, zda jsou důvody navrhovatele takové intenzity, že odůvodňují kácení dřevin, jejichž estetické a funkční působení v dané lokalitě je nepochybné. Vůle vlastníka pozemku realizovat stavbu prodejny nemá podle žalobce právní význam. Také skutečnost, že je určité území určeno k určitému funkčnímu využití, podle žalobce neznamená, že k tomuto účelu skutečně bude moci být využito. Žalobce zdůraznil, že kdyby stanovení využití území pro určitý účel podle územně plánovací dokumentace automaticky zakládalo závažné důvody pro kácení dřevin, vedení řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny by postrádalo jakýkoli smysl. Kácení esteticky a funkčně významných dřevin podle žalobce nelze odůvodnit tím, že je stanovena dostatečná náhradní výsadba. Stanovení náhradní výsadby je až důsledek skutečnosti, že správní orgán došel k závěru, že dřeviny je možno (vzhledem ke splnění všech zákonných předpokladů) pokácet.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozsudkem ze dne 29. 11. 2007 žalobu zamítl. Podle soudu je stavba supermarketu závažným důvodem pro kácení dřevin, neboť nová prodejna může významně přispět ke zlepšení životní úrovně obyvatel v místě samém, když jim poskytne možnost bezproblémových nákupů bez nutnosti dojíždění. Rovněž lze předpokládat určitou nabídku volných pracovních míst. Z obou správních rozhodnutí je zřejmé, že funkční a estetický význam dřevin byl patřičně zkoumán. Kácení dřevin bylo umožněno až v souvislosti se zahájením stavebních prací, tedy až poté, co žadatel obdržel stavební povolení a toto nabude právní moci. V řízení o staveb-

ním povolení přitom bude podle soudu možné uložit další podmínky a omezení. Žadatelce byla dále uložena povinnost náhradní výsadby v místě kácení a ve dvou dalších lokalitách a následná péče. Nedostatek odůvodnění správních rozhodnutí, spočívající v přílišné stručnosti ve vztahu k úvahám o podkladech rozhodnutí a o upřednostnění stavby před dřevinami, soud neshledal natolik závažným, aby napadené rozhodnutí zrušil. Soud označil za mylné tvrzení žalobce, že pouhý záměr stavby tímto důvodem není, a podotkl, že povolení kácení dřevin musí předcházet stavebnímu povolení, resp. bez něj by stavba povolena nebyla.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že nová stavba může být důvodem pro kácení dřevin, avšak důvod musí být prokázán a musí existovat v době povolení kácení, nelze vycházet pouze z nějakého budoucího záměru. Realizaci stavby je nutno doložit alespoň rozhodnutím o jejím umístění, v daném případě však nebyla stavba supermarketu povolena, ani umístěna, dokonce nebyla ani v souladu s územním plánem. Správní orgány nezkoumaly, zda jsou dány důvody pro kácení té intenzity, že převažují nad estetickým a funkčním významem dřevin (význam dřevin nelze vztahovat pouze k náhradní výsadbě); soud se s touto námitkou nevypořádal. Stěžovatel zdůraznil, že závažné důvody nebyly v době rozhodování dány, natož prokázány, skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, tedy nemá oporu ve spisech. Stěžovatel označil za závažný argument soudu o zlepšení životní úrovně obyvatel, což nebylo v řízení prokázáno. Správní orgán měl zjistit, zda důvody ke kácení – jsou-li prokázány – skutečně povedou ke zlepšení životní úrovně, nebo zda ke zlepšení životní úrovně povede zachování dřevin.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočce v Pardubicích, k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li

dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu § 8 odst. 1 věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny svěřuje orgánu ochrany přírody při rozhodování, zda povolí kácení dřevin, správní uvážení, správní orgán má tedy určitý prostor pro vlastní úvahu a tuto skutečnost musí správní soudy respektovat. Dané ustanovení však zároveň stanoví meze takové úvahy. Pro povolení kácení dřevin musí existovat závažné důvody a musí mu předcházet vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Z rozhodnutí orgánu ochrany přírody tak musí být patrné, jakou úvahou se správní orgán při posouzení těchto otázek řídil a zda význam těchto dřevin na straně jedné i závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé dostatečně zhodnotil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109, www.nssoud.cz). (...)

Nejvyšší správní soud posoudil obsah odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů a shledal, že správní orgány nezkoumaly, zda jsou dány závažné důvody pro pokácení dřevin, resp. ve svých rozhodnutích nepopsaly, v jakých konkrétních skutečnostech tyto závažné důvody spatřovaly a jakými úvahami se při posuzování závažnosti důvodů řídily. Z rozhodnutí správních orgánů tak není patrné, zda dostatečně a správně zhodnotily závažnost důvodů pro pokácení těchto dřevin.

Pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], je z povahy věci nutné, aby bylo možno z přezkoumávaného rozhodnutí usoudit, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Sémanticky vzato totiž samotný pojem odůvodnění v sobě zahrnuje požadavek, aby v něm byly uvedeny konkrétní důvody, které vedly příslušný orgán k danému rozhodnutí. Absentují-li tyto důvody a úvahy v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, musí je soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost zrušit.

V projednávané věci není z odůvodnění správních rozhodnutí seznatelné, jakým způsobem správní orgány hodnotily závažnost důvodů pro pokácení dřevin, a soudy si nemohou tyto okolnosti domýšlet, jak chybně učinil krajský soud, který si nevyřčený domnělý závažný důvod pro kácení dřevin domyslel a podpořil nepodloženou argumentací o zlepšení životní úrovně obyvatel díky bezproblémovým nákupům bez nutnosti dojíždění a nabídce volných pracovních míst. Stěžovatel správně poukázal na to, že nic takového nebylo v průběhu správního ani soudního řízení prokázáno a zjevný nesouhlas některých obyvatel s výstavbou supermarketu včetně jejich snahy o zachování zeleně tyto argumenty přinejmenším relativizuje. (...)

Stěžovateli lze dále přisvědčit, že estetický a funkční význam dřevin nesmí být posuzován samostatně a nemůže být snižován na pouhé kritérium pro určení rozsahu náhradní výsadby. Naopak estetický a funkční význam dřevin musí správní orgány zkoumat ve vztahu k důvodům pro pokácení dřevin a jejich závažnosti. To však správní orgány v projednávané věci neučinily, potažmo nevyjevily v odůvodněních svých rozhodnutí.

Za nesprávnou považuje Nejvyšší správní soud rovněž absolutizaci vlastnického práva a vůle vlastníka, jehož záměr prodat pozemky za účelem výstavby supermarketu zřejmě správní orgány považovaly za závažný důvod pro pokácení dřevin. (...)

Správní orgány rozhodující na úseku ochrany přírody a krajiny jsou povinny především střežit veřejný zájem na ochraně životního prostředí a vyvažovat zájmy vlastníků, které mohou být protichůdné k zájmu veřejnému. Výstavbu supermarketu právě v místě, kam ji hodlá situovat město Skuteč a investor stavby, nelze bez dalšího považovat za veřejný zájem, neboť existence takového veřejného zájmu nebyla ve správním řízení tvrzena ani prokázána.

Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Jeho vý-

kon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

V daném případě se zákonné omezení výkonu vlastnického práva projevuje právě tím, že vlastník pozemku může pokácet stromy na tomto pozemku rostoucí pouze s povolením orgánu ochrany přírody, který musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem vlastníka na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování. Správní orgán přitom váží estetický a funkční význam dřevin na straně jedné a závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé, aby mohl rozhodnout, zda pokácení dřevin povolí.

Nejvyšší správní soud podotýká, že je předčasné považovat za závažný důvod pro pokácení dřevin plánovanou výstavbu supermarketu, když ke dni vydání správních rozhodnutí nebyla schválena ani změna územního plánu, která by tuto výstavbu umožnila. Prováděná změna územního plánu i následné řízení o umístění stavby mohou podle názoru Nejvyššího správního soudu podstatně ovlivnit či pozměnit předpoklady, ze kterých správní orgány při vydání rozhodnutí o povolení pokácení dřevin vycházely.

Změna územního plánu musí být provedena formou opatření obecné povahy, které je přezkoumatelné soudem postupem podle § 101a a následujících s. ř. s., přičemž vzhledem k nesouhlasu mnoha osob s výstavbou supermarketu lze podání takového návrhu v dané věci předpokládat. V návaznosti na změnu územního plánu bude moct proběhnout územní řízení, ve kterém se zcela jednoznačně vymezí rozsah a situování stavby, čímž bude poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny.

Závažný důvod pro pokácení dřevin musí existovat již v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení pokácení dřevin a nemůže být suplován podmínkou určující termín pro samotnou realizaci kácení dřevin. Podmínka, že kácení lze realizovat až v těsné návaznosti na zahájení stavebních prací souvisejících s výstavbou prodejny PLUS DISCOUNT, byla nadto formulována velmi vágně a zahájení kácení dřevin mělo být vázáno spíše na právní moc stavebního povolení.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že závažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby. (...)