

SBÍRKA ROZHODNUTÍ NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

3 2011 / IX. ročník / 24. 3. 2011

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2206. Řízení před soudem: nezákonný zásah Katastr nemovitostí: provedení či neprovedení záznamu	189
2207. Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení Ceny: cenová kontrola; místní příslušnost správního orgánu Správní trestání: subjektivní prekluzivní lhůta k uložení sankce	199
2208. Přestupky: úřední záznam o podaném vysvětlení; nutná obrana; zadržení cestujícího.	209
2209. Stavební řízení: přemístitelná stavba Správní trestání: přestupek podle stavebního zákona	217
2210. Stavební řízení: dodatečné povolení stavby; prokázání věcného břemene	219
2211. Stavební řízení: odstranění stavby vlastníkem	226
2212. Daň z přidané hodnoty: technické zhodnocení na najatém majetku.	229
2213. Spotřební daně: vrácení daně z minerálních olejů	235
2214. Daň z nemovitostí: pojem „vodní hospodářství“; stanovení sazby daně	238
2215. Opatření obecné povahy: aktivní legitimace; uplatnění námitek a připomínky	244
2216. Pojistné na sociální zabezpečení: předmět dohody o provedení práce	251

2217. Svobodný přístup k informacím: informace poskytované v rámci samostatné působnosti kraje	254
2218. Spolkové právo: registrace občanského sdružení; klamavost názvu sdružení	259
2219. Spolkové právo: registrace občanského sdružení	264
2220. Regulace reklamy: reklama na doplňek stravy	269
2221. Rozhlasové a televizní vysílání: neoddělená reklama; označení sponzora reklamní znělky	273
2222. Kompetenční spory: nárok na náhradu za ztrátu na výdělků	279

II. PRÁVNÍ VĚTY

2223. Řízení před soudem: kompetenční vyluka; soudní přezkum rozhodnutí o nařízení obnovy řízení	281
2224. Řízení před soudem: kompetenční vyluka; ochrana před nezákonným zásahem Spotřební daně: opatření o zajištění vybraných výrobků	281
2225. Spotřební daně: náležitosti daňového dokladu; dokazování ...	281
2226. Daň z příjmů: existence příjmů souvisejících s výdajem	282
2227. Daň z příjmů: stanovení vstupní ceny	282
2228. Daňové řízení: námitka promlčení	282

I. JUDIKÁTY

2206

Řízení před soudem: nezákonný zásah

Katastr nemovitostí: provedení či neprovedení záznamu

k § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem
k § 82 a násl. soudního řádu správního

Soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98)

Prejudikatura: č. 456/2005 Sb. NSS, č. 981/2006 Sb. NSS, č. 1654/2008 Sb. NSS a č. 2114/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 276/2001 Sb.

Věc: Olomoucký kraj proti Katastrálnímu úřadu pro Olomoucký kraj, Katastrální pracoviště Olomouc, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 10. 10. 2005 žalobci připísem vrátil podle § 8 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb. rozhodnutí Rady Olomouckého kraje ze dne 8. 9. 2005 s tím, že se jedná o listinu nezpůsobilou pro provedení požadovaného záznamu správy pozemků ve vlastnictví kraje ve prospěch Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace, do katastru nemovitostí.

Proti tomuto přípisu podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, ve které se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 22. 5. 2008 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat dva znaky. Jednak musí jít o aktivitu (úkon) správního orgánu a dále musí být tento úkon pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat či strpět. V dané věci nebyl naplněn ani jeden z uvedených znaků, neboť v případě neprovedení záznamu práva do katastru nemovitostí se ne-

jedná o aktivní úkon správního orgánu. Záznam do katastru nemovitostí je deklaratorní, nemá žádné konstitutivní účinky a jeho neprovedení není vůči nikomu závazné. Proto krajský soud dospěl k závěru, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že proti neprovedení zápisu do katastru nemovitostí záznamem musí existovat možnost ochrany a postup katastrálního úřadu musí být i v těchto případech přezkoumatelný.

Při předběžné poradě dospěl sedmý senát k právnímu názoru, že přípis ze dne 10. 10. 2005, kterým žalovaný vrátil stěžovateli rozhodnutí jeho Rady jako listinu nezpůsobilou k vykonání zápisu záznamem, je po materiální stránce rozhodnutím, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, byť nemá veškeré formální znaky rozhodnutí. Přitom vycházel zejména ze závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS.

Podle sedmého senátu ovšem právní názor, že přípis, kterým katastrální úřad sděluje, že listina není způsobilá k vykonání záznamu, je po materiální stránce rozhodnutím, je v rozporu s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64. V tomto rozhodnutí druhý senát dospěl k závěru, že žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat provedení zápisu do katastru ve formě záznamu. Druhý senát v citovaném rozsudku mimo jiné uvedl, že *„zápis záznamem se neprovádí ve správním řízení, nerozhoduje se o něm. Provedení záznamu není ani osvědčením, jde o evidenci práv vzniklých rozhodnutím jiných orgánů či na základě právních skutečností. Odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu jsou proto irrelevantní. Žádost o provedení záznamu není návrhem zahajujícím řízení, které by bylo třeba ukončit meritorním nebo procesním rozhodnutím, požadovaný záznam spočívající ve výmazu zástavního práva ani nelze považovat za osvědčení. Neprovede-li katastrální úřad požadovaný záznam v katastru nemovitostí, nejedná se o nečinnost, jejíž odstranění se lze domáhat žalobou podle § 79 s. ř. s. proto, že nemá v daném případě žádnou právní povinnost vydat věcné rozhodnutí či osvědčení.“*

Podle sedmého senátu ze stávající judikatury vyplývá, že neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2008, 3 Aps 3/2006-54), ani rozhodnutím (jak nepřímě vyplývá z rozsudků NSS ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64, ze dne 10. 5. 2006, čj. 5 Aps 6/2005-69, a ze dne 13. 3. 2008, čj. 3 Aps 2/2007-69; srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 43/99; usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 1. 2007, čj. Konf 30/2006-5; opačný názor je vyjádřen v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. II. ÚS 173/95) a bránit se nelze ani žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64). Možnost přístupu k soudu je při-

tom podle sedmého senátu natolik zásadní a důležitá, že převažuje nad případnými procesními důvody pro to, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. To, že stěžovatel zvolil žalobu proti nezákonnému zásahu, jej nemůže za situace, kdy judikatura vůbec nepřipouští přezkum neprovedení záznamu, zbavit možnosti domáhat se soudního přezkumu, dojde-li ke změně judikatury.

Sedmý senát připouští, že zápis do katastru záznamem má pouze deklaratorní (evidenční) účinky, neboť záznamem jsou zapisována práva, která vznikla, změnila se nebo zanikla nezávisle na provedení záznamu, tedy nezávisle na činnosti katastrálního úřadu. Existence těchto práv tedy nezávisí na tom, zda jsou do katastru zapsána, či nikoliv. Přesto však neprovedení záznamu může mít významný dopad do právní sféry dotčených subjektů. K prokázání práv k nemovitostem jsou totiž ve většině případů užívány výpisy, opisy nebo kopie z katastrálního operátu, přičemž se jedná o veřejné listiny prokazující stav evidovaný v katastru [§ 22 odst. 2 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon)], tj. o listiny potvrzující, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, i pravdivost toho, co je v nich potvrzeno (§ 134 o. s. ř.). Neprovedení zápisu (ať již vkladem či záznamem) má nepochybně takové právní důsledky, že by v případě, odmítne-li katastrální úřad zápis provést, měla být vyloučena jeho libovůle.

V případě zápisu práva do katastru vkladem podle § 2 a násl. zákona č. 265/1992 Sb. se lze ve věci rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení vkladu do katastru nemovitostí domáhat ochrany před soudem (§ 5 odst. 4 citovaného zákona), a to podle části páté občanského soudního řádu (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33). Obdobná ochrana by podle sedmého senátu měla být poskytnuta i v případech, kdy katastrální úřad odmítne provést zápis do katastru záznamem. V zásadě jde totiž o srovnatelnou situaci, byť zápis vkladem

má, na rozdíl od zápisu záznamem; přímé dopady na vznik, změnu nebo zánik práv zapisovaných do katastru (srov. § 2 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb.). Je-li dotčený subjekt vlastníkem nemovitosti, např. na základě soudního rozhodnutí, tj. svědčí-li mu soukromé subjektivní právo vlastnické, je povinen katastrální úřad provést zápis záznamem, a to v případě, že se jedná o listinu ve smyslu § 7 a § 8 č. 265/1992 Sb., tj. že jde o listinu způsobitou k vykonání záznamu. V této souvislosti je podle sedmého senátu nutno zdůraznit, že jednou ze základních funkcí katastru nemovitostí je poskytování informací sloužících k ochraně práv k nemovitostem [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona]. Pochybil-li však katastrální úřad při postupu podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., tj. je náprava jeho pochybení prakticky znemožněna, neboť dotčené subjekty nemají žádné právní prostředky, kterými by se mohly domáhat nápravy. Přitom pochybení katastrálního úřadu může mít závažné následky nejen pro dotčený subjekt, ale i pro ostatní subjekty, které v dobré víře ze zápisu v katastru vycházejí (§ 11 zákona č. 265/1992 Sb.). V právních vztazích může informace zapsaná v katastru nemovitostí splnit očekávaný význam jedině tehdy, odpovídá-li skutečnosti. Neobsahuje-li katastr údaje pravdivé, jsou dotčené subjekty jednající v dobré víře ve správnost zápisu vystaveny neodůvodněnému riziku (viz náleze Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 349/03, bod 21, <http://nalus.usoud.cz>). V neposlední řadě může pochybení katastrálního úřadu znamenat významné komplikace i pro státní orgány, neboť katastr je zdrojem informací, které slouží pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické [§ 1 odst. 3 písm. a) katastrálního zákona].

Oproti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení vkladu, jehož zákonnost posuzuje soud v občanskoprávním řízení podle páté části občanského soudního řádu jako jednu z otázek v rámci rozhodnutí ve věci samé, by

podle názoru sedmého senátu v případě neprovedení záznamu měla být dotčeným subjektům poskytnuta ochrana ve správním soudnictví, neboť nejde o rozhodnutí správního orgánu ve věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů. V případě nečinnosti katastrálního úřadu, tj. v situaci, kdy by neprovedl zápis záznamem ani by předmětnou listinu nevrátil tomu, kdo ji zhotovil, by byla přípustná žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s.

Jelikož právní názor sedmého senátu je v rozporu s výše citovaným právním názorem druhého senátu, postoupil sedmý senát věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že soudní ochrany proti provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Z odůvodnění:

II.2 Jiná relevantní prejudikatura

[9] Rozšířený senát doplňuje, že třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006-54, uvedl, že „[ž]alobce podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat ve vyrozumění o neprovedení záznamu pro nesplnění podmínek. Sdělení správního úřadu o tom, že nejsou splněny podmínky pro požadovaný postup, však takovým úkonem není, stejně tak jako v řízení o ochraně před nezákonným zásahem nelze požadovat po soudu, aby přiměl správní orgán k vydání nějakého rozhodnutí. Nejedná se zde o žádný úkon, který by mohl být pod pojem nezákonného zásahu podřazen, nemá důsledky předpokládané právní úpravou poskytující před nezákonnými zásahy ochranu. Pokud tedy nebyl učiněn vůči žalobci žádný úkon, který by jej zavázal něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, nelze faktické jednání žalovaného hodnotit jako 'zásah'. Výsledný stav po neprovedení záznamu byl shodný se

*stavem před jeho neprovedením, navíc zá-
nam do katastru nemovitostí má účinky de-
klaratorní, tj. žádné nové právní vztahy ne-
zakládá. Nejvyšší správní soud se tedy plně
ztotožňuje se závěry krajského soudu, že
v projednávané věci se nejednalo o nezá-
konný zásah.“*

[10] Rozšířený senát dále podotýká, že – jak bude dále podrobněji zmíněno – s právní otázkou v projednávané věci nepřímou, avšak zásadně souvisí i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63, v němž v obecných rysech naznačil, že v případech vydávání osvědčení je třeba zajistit soudní kontrolu tehdy, není-li nevydání osvědčení provedeno formou soudně přezkoumatelného rozhodnutí správního orgánu: „Obecně vzato je samozřejmě pravda, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé o určitém obsahu, např. takového rozhodnutí, jímž se vyhovuje žádosti žalobce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80, publikovaný pod č. 456/2005 Sb. NSS). V daném případě se však stěžovatel nedomáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o tom, že se stěžovateli odečítají 4 body v registru řidičů, ale aby soud uložil žalovanému příslušný odečet 4 bodů v registru řidičů fakticky provést. Zcela nepřipadné je pak konstatování krajského soudu pro případ, že by toto provedení záznamu v registru řidičů spočívající v odečtu 4 bodů mělo být dle žaloby považováno za vydání osvědčení. Je zřejmé, že pokud má správní orgán povinnost vydat osvědčení, jedná se v řadě případů právě o osvědčení o určitém obsahu, žalobou na ochranu proti nečinnosti se pak fakticky nelze domáhat ničeho jiného než právě vydání osvědčení o tomto určitém obsahu, zvláště pak v případech, kdy správní orgán nemá povinnost v případě nevyhovění žádosti o vydání osvědčení tuto žádost zamítnout rozhodnutím.“

[11] V dalším rozsudku, a sice ze dne 31. 10. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS,

Nejvyšší správní soud uvažoval ve věci dalšího postupu správního orgánu ve věci vydání osvědčení obdobně a již podrobněji, opět s důrazem na skutečné zajištění soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy: „Pokud jde o další průběh řízení, je vhodné připomenout, že městský soud bude opět rozhodovat dle aktuálního skutkového stavu věci (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Pokud zjistí, že požadované osvědčení nebylo dosud vydáno (lhostejno, zda bude správní orgán nečinný, či zareaguje-li zákonem předpokládaným způsobem v případě nevyhovění, tedy dle § 155 odst. 3 správního řádu), **nezbude mu než uvážít o oprávněnosti žádosti žalobce meritorně.** Nejvyšší správní soud si je plně vědom toho, že správní soudy v tomto typu řízení mají ve své kognici ustát na posouzení, zda je správní orgán nečinný, popřípadě zda je nečinný po právu; hodnocení, jak má jeho případná procesní aktivita po stránce věcné vypadat, mu již nenáleží. **Nelze ovšem přehlédnout, že v případech, kdy je žalována nečinnost správního orgánu při vydání prostého osvědčení, tedy osvědčení dle části čtvrté správního řádu, by striktní dodržení tohoto (obecně nepochybně správného) procesního postupu nemuselo vždy vést k soudní ochraně práv žalobce.** V případě, kdy je žalována nečinnost ve vztahu k vydání rozhodnutí, postačí (v případě důvodnosti žaloby) uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí blíže neurčeného obsahu; případná nezákonnost takto následně vydaného rozhodnutí je pak plně pod soudní kontrolou, a to cestou vyvolání nového řízení, tentokrát již dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. **V případě, kdy je žalována nečinnost při vydávání osvědčení, by ovšem případný nezákonný postup správního orgánu, který by jinak formálně dodržel předepsaný postup (§ 155 odst. 3 správního řádu), byl již mimo dosah soudní kontroly, neboť zde stricto sensu neexistuje procesní mechanismus, který by (třeba i v jiném řízení) umožnil soudu přezkoumat takový postup věcně (tedy jeho soulad se zákonem).** Kromě nyní posuzovaného případu si lze v praxi před-

stavit řadu situací, kdy by v důsledku nezákonného odmítnutí vydání osvědčení (byť při dodržení procesních postupů) mohlo dojít k zásahu do práv žadatele (například nevydání osvědčení o absolvovaném studiu, jehož důsledkem je nemožnost prokázat dosažené vzdělání, a tedy omezení žadatele při volbě povolání apod.); případná ochrana pořadem civilního práva by v těchto případech byla obvykle zcela vyloučena, případně by nevedla k poskytnutí soudní ochrany efektivně a v reálném čase. Opačný přístup by ostatně popíral smysl žalobního řízení na ochranu proti nečinnosti za situace, kdy by se žalobce dožíval vydání osvědčení [...]. Navíc, jak již bylo konstatováno, právě povaha ‚prostého‘ osvědčení nevyžaduje provádění dokazování, právního hodnocení věci apod.; (ne)vydání osvědčení je víceméně výsledkem ověření potřebných podmínek, dostupných ze správního spisu či úředních evidencí a nevyžaduje tak ani potřebné odborné znalosti, jimiž v meritu věci disponuje právě správní orgán a nikoli soud. Lze tedy uzavřít, že zjistí-li městský soud, že požadované osvědčení nebylo dosud žalobci vydáno, věcně posoudí, zda jsou pro jeho vydání splněny zákonné podmínky. Buď-li tomu tak, přikáže stěžovateli toto osvědčení vydat; v opačném případě žalobu zamítne.“

(...)

III.2 Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy

[14] Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy tvoří především čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) systematicky zařazený do její hlavy páté (Právo na soudní a jinou právní ochranu). Podle odstavce 1 zmíněného článku „[k]aždý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Podle odstavce 2 „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li

zákon jinak“. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle odstavce 3 „[k]aždý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem“. A konečně podle odstavce 4 „[p]odmínky a podrobnosti upravuje zákon“. Pro výklad výše uvedených ustanovení Listiny jsou klíčová výkladová pravidla v jejím čl. 4 odst. 2 a 4: „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou [...] upraveny pouze zákonem“ (odstavec 2). „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“ (odstavec 4). V úvahu je třeba jako součást ústavního rámce brát i právní úpravu v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (č. 209/1992 Sb.) a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu k otázkám soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy. Ústavní soud zde vychází z principu, že v pochybnostech je třeba se přiklonit k tomu, že soudní ochrana má být poskytnuta.

[15] Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného

zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb., zavedena doposud chybějící soudní ochrana před jinými formami činnosti veřejné správy než rozhodnutími (viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o soudním řádu správním. Obecná část, Parlament České republiky 1998–2002, Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk č. 1080/0, digitální repozitář, <http://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=3&CT=1080&CT1=0>, shlednuto 5. 9. 2010).

III.3 Ochrana proti nezákonnému jednání veřejné správy poskytovaná správním soudnictvím v řízení podle s. ř. s.

[16] Výše uvedené ústavněprávní důvody proto vedou rozšířený senát k názoru, že věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.

[17] Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuál-

ně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordináční apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematikou soudního řádu správního, že v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci, jakkoli zřejmě nejsou tyto akty nejčastější formou činnosti veřejné správy. Proto svým způsobem ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).

[18] Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.

[19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).

[20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006-54, z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.

[21] Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravým a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení), možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnostní žalobě

obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vedle-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotýčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé). Ve vztahu k osvědčení ostatně toto pravidlo naznačil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63, a zřetelně vyjádřil stejný soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS (relevantní pasáže obou rozsudků citovány výše sub [10] a [11]).

III.4 Právní povaha neprovedení záznamu do katastru nemovitostí

[22] Pro posouzení konkrétní věci předložené rozšířenému senátu je rozhodná povaha úkonu spočívajícího v provedení, anebo neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. Historicky zákonodárce – a v tom je nutno ztotožnit se se závěry vyslovenými v již zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006-54 – zjevně neměl v úmyslu podrobit provedení či neprovedení záznamu proceduře běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vkladů. U vkladového řízení se v § 3 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb. výslovně uvádí, že „[n]a řízení o povolení vkladu se vztahuje zákon o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak“; u záznamu však obdobná zmínka chybí a zákon o zápisech v § 8 pouze stručně popisuje postup provedení či neprovedení záznamu. Je zřejmé, že „produktem“ postupu podle § 8 zákona č. 265/1992 Sb. nemá být formální pozitivní nebo negativní akt, nýbrž buď faktický úkon spočívající v provedení záznamu do státem vedené evidence, anebo faktický úkon, jenž je kombinací nečinnosti (neprovedení záznamu) a činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil, případně doplněné nad rámec výslovných zákonných

požadavků oznámením o tom, že příslušný orgán záznam neprovede a z jakých důvodů). Úkon, ať již pozitivní (provedení záznamu) či negativní (neprovedení záznamu), podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 správního řádu.

[23] Znamená to tedy, že pro absenci formy správního rozhodnutí, jak mu rozumí doktrína správního práva, zde nepřipadá v úvahu ochrana před chybným provedením či neprovedením záznamu cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, neboť zde není formální akt naplňující znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V daném případě proto nepřichází v úvahu, aby na výsledek postupu podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. bylo nahlíženo jako na rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť to by bylo možné jen tehdy, šlo-li by o akt, který by po obsahové stránce měl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu definice obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a měl mít podle zákona formu správního rozhodnutí, avšak který by pro procesní pochybení správního orgánu nebyl v takto předepsané formě vydán. V projednávaném případě však zákon, ač výsledek postupu podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. nepochybně zasahuje do subjektivního veřejného práva jednotlivce na to, aby údaje o jeho nemovitostech byly evidovány v katastru nemovitostí předepsaným způsobem (včetně „negativního“ aspektu tohoto práva, tj. aby nebyly evidovány v případě, že k tomu není zákonný důvod), nepředepisuje formu správního rozhodnutí; správní orgán zde je povinen zasáhnout do sféry práv a povinností jednotlivce jiným způsobem.

[24] Nepřipadá ale v úvahu ani ochrana nečinností žalobou. Žalovaný nepochybně nemá povinnost vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé. Nemá však ani povinnost vydat osvědčení; jeho jednání má spočívat buď v zanesení údaje o určité nemovitosti do jím vedené veřejnoprávní evidence, která má povahu informačního systému kombinujícího listinnou a elektronickou formu, anebo v tom, že do evidence žádný údaj nezanese a stěžovateli vrátí listiny, které

měly být podkladem provedení stěžovatelem požadovaného záznamu. Takové jednání žalovaného nemá povahu osvědčení, nýbrž faktického úkonu.

[25] Osvědčení podle doktríny správního práva „*úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).* [...] *Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku*“ (Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. C. H. Beck : Praha, 2006, s. 267, marg. č. 301). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS, sice zdůraznil, že „[t]eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o nichž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny [...]“. V rozsudku ze dne 7. 11. 2007, čj. 3 As 33/2006-84, č. 1654/2008 Sb. NSS, však Nejvyšší správní soud dělicí linii mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vedl podle toho, zda správním orgánem vydaný akt má povahu důkazního prostředku, jehož obsah (důkaz) lze vyvrátit jiným důkazem (pak jde o osvědčení), anebo zda jde o závazné (a tedy v rovině normativní, a nikoli v rovině skutkové se pohybující) určení práv či povinností, jež jsou předmětem daného správního aktu (pak jde o deklaratorní rozhodnutí). Rozšířený senát má za to, že klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím v skutku spočívá v tom, zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice

úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry jsou zřejmé skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným.

[26] Podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu.

[27] Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu. Proto, jak již bylo výše uvedeno, je třeba, aby, jde-li o soudní kontrolu vydání osvědčení v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s., se soud zabýval nejen tím, zda se má osvědčení vydat, ale podle okolností i jeho obsahovými aspekty. Stejně tak je nezbytné v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. zvolit v případě, že se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, jež spočívá v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah.

[28] V projednávaném případě může skutečnost, že žalovaný neprovedl záznam do katastru nemovitostí, být nezákonným zásahem spočívajícím v kombinaci nezákonné nečinnosti (neprovedení záznamu) a nezákonné

činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Správní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá (v projednávaném případě stěžovatele), případně i dalších osob (v projednávaném případě Správy silnic Olomouckého kraje, příspěvkové organizace), neboť tyto osoby mají veřejné subjektivní právo na to, aby jejich soukromá práva či soukromé povinnosti vztahující se k nemovitostem byly předepsaným způsobem za splnění předepsaných podmínek zaznamenány ve veřejnoprávní evidenci. Katastr nemovitostí je veřejnoprávní evidencí, jež plní funkce jak ve sféře zajištění veřejného zájmu, spadající v podstatné míře do práva veřejného (zajištění publicity vlastnických a jiných práv k nemovitostem; zajištění přehledu veřejné moci o nemovitostech a právech k nim; poskytnutí určité míry právní jistoty o tom, jak jsou vztahy k nemovitostem uspořádány, tj. kdo k nim má jaká práva aj.), tak ve sféře soukromých zájmů a práv (vkladem do katastru se v některých případech převádějí soukromá subjektivní práva k nemovitostem, dobrá víra v zápis v katastru může zakládat některá subjektivní soukromá práva aj.); viz k tomu § 1 odst. 3 katastrálního zákona. Správnímu soudnictví přísluší soudní ochrana těch práv jednotlivců, která se v podstatné míře vztahují k veřejnoprávním aspektům katastru nemovitostí, konkrétně tedy zejména soudní ochrana ve věcech záznamů do katastru nemovitostí (tyto nemají, na rozdíl od vkladů, konstitutivní účinky ve vztahu k soukromým subjektivním právům k nemovitostem, jichž se záznamy týkají) a opravy chyb v katastrálním operátu. Judikatura v budoucnu zřejmě vyjasní, že i některé další typy zápisů do katastru nemovitostí (zejm. po-

známky podle § 9 až § 10 zákona č. 265/1992 Sb.) jsou podrobeny soudní kontrole ve správním soudnictví; to však v této chvíli není předmětem rozhodování rozšířeného senátu. Naopak je pochopitelné; proč zákonodárce svěřil soudní ochranu ve věcech vkladu soudům v řízení podle části páté o. s. ř., jakkoli i zde vklad do katastru plní funkce související se zajištěním veřejného zájmu; jeho klíčovým obsahem je to, že jím vznikají, mění se nebo zanikají soukromá subjektivní práva k nemovitostem, a že tedy převažuje soukromoprávní funkce vkladu.

[29] Jestliže důvody, pro které žalovaný má za to, že záznam do katastru nemovitostí nelze provést, neobstojí (a bude věcí sedmého senátu a následně zřejmě krajského soudu, aby se touto otázkou věcně zabývaly), krajský soud žalovanému zakáže nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jež měly být podkladem k provedení záznamu, tomu, kdo je vyhotovil. Nebude úkolem krajského soudu zabývat se všemi myslitelnými zákonnými podmínkami provedení či neprovedení záznamu, nýbrž jen těmi, které jsou mezi stranami sporné a které byly učiněny předmětem řízení o zásahové žalobě před krajským soudem.

[30] Podobně i provedení záznamu do katastru, ač k němu nejsou splněny zákonné podmínky, bude třeba nahlížet jako nezákonný zásah, proti kterému se rovněž lze bránit zásahovou žalobou ve správním soudnictví. Rozsah skutkových a právních otázek, které bude soud zkoumat v této procesní konstelaci, je obdobný tomu, domáhá-li se žalobce provedení záznamu a žalovaný jej odmítá provést; ve své podstatě jde toliko o případ inverzní k neprovedení záznamu. Nejsou-li tedy zákonné podmínky pro provedení záznamu dány, soud žalovanému zakáže provedení záznamu opřené o důvod, který v rámci předmětu řízení shledal nezákonným, a pokud již záznam byl proveden, přikáže mu, aby jej odstranil.

[31] Konečně v úvahu připadá i varianta, že katastrální úřad bude zcela nečinný – ani neprovede záznam, ani nevyjeví vrácením listiny, která měla být podkladem záznamu, svoji vůli záznam neprovést (ve své podstatě pů-

jde o obdobu nezákonné nečinnosti, proti které v případech, kdy se vydává rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, chrání nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s.). I v takovém případě je třeba zajistit účinnou soudní ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v „prosté“ nečinnosti za situace, kdy je správní orgán povinen nějak konat (buď provést záznam, anebo jej neprovést a vrátit listinu, která měla být podkladem záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil). Ochrana nečinnostní žalobou zde není možná, neboť, jak již shora vyloženo, „produkt“ postupu katastrálního úřadu ve věci provedení záznamu není ani rozhodnutí ve věci samé, ani osvědčení; jde o faktický úkon. Proto zde lze poskytnout soudní ochranu opět pouze pomocí zásahové žaloby. Bude-li se tedy jednat o tento případ, zakáže krajský soud katastrálnímu úřadu pokračovat v zásahu do práva žalobce na to, aby byl úřad činný a aby ve věci žalobce tak či onak konal.

[32] Soudní ochraně před obsahově nesprávným postupem či „prostou“ nečinností katastrálního úřadu formou zásahové žaloby nebrání ani § 85 s. ř. s., podle něhož zásahová „[ž]aloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky“. Takové právní prostředky totiž ve věcech záznamu do katastru neexistují. Zejména jím nemůže být žaloba o určení, zda tu právní vztah nebo právo je či není, je-li na tom naléhavý právní zájem, v řízení podle občanského soudního řádu [§ 80 písm. c) o. s. ř.]. Předmět řízení o této žalobě totiž jen velmi volně souvisí s předmětem postupu katastrálního úřadu ve věcech záznamu. Předmětem řízení o určovací žalobě podle občanského soudního řádu jsou soukromá subjektivní práva (v případech týkajících se katastru nemovitostí typicky vlastnické právo k nemovitosti). Soud v řízení o této žalobě závazně určí, kdo má určité právo (např. kdo je vlastníkem určité nemovitosti). To samo o sobě však ještě nezaručuje, že se uvedený závazný akt soudu vydaný v řízení podle občanského soudního řádu a týkající se soukromých subjektivních práv projeví i ve sféře s tím souvisejících veřejných subjektivních práv, a sice –

jak již výše vyloženo – v rovině veřejného subjektivního práva nositele určitého práva k nemovitosti, aby toto právo bylo za zákonem stanovených podmínek zapsáno záznamem do katastru nemovitostí a tam evidováno. Rozsudek vydaný v řízení podle občanského soudního řádu může být toliko podkladem pro to, aby v navazujícím postupu podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. byl, či naopak nebyl proveden záznam do katastru ve prospěch určité osoby. Neexistuje žádný automatismus spočívající v tom, že obsah rozsudku ve věci určení práva k nemovitosti se bez dalšího projeví v katastru nemovitostí; naopak, při provádění záznamu katastrální úřad zkoumá relativně autonomní podmínky pro záznam stanovené zákonem, jímž se řídí jeho činnost, jakkoli obsah rozsudku je v tomto ohledu jistě zpravidla stěžejní skutečností.

[33] Návíc pro to, že určovací žaloba podle § 80 písm. c) o. s. ř. není právním prostředkem ochrany, který by ve smyslu § 85

s. ř. s. činil zásahovou žalobu ve věcech provádění záznamu do katastru nepřipustnou, hovoří i další, praktické důvody. V některých případech není žalovaného, proti kterému by mohla směřovat určovací žaloba. Typicky se jedná o případy, v nichž problém týkající se provedení záznamu nespočívá v určení, se kterou konkrétní osobou má být právo k nemovitosti spojeno, nýbrž v tom, zda daná věc je způsobilá zápisu do katastru, např. zda je rozestavěným domem, bytem či nebytovým prostorem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona či zda nejde o drobnou stavbu (§ 2 odst. 2 téhož zákona). I v případech, v nichž by vydání rozsudku v řízení o určovací žalobě podle § 80 písm. c) o. s. ř. bylo možno dosáhnout, může být nepřiměřené k podání takové žaloby nutit i osoby, jež mezi sebou žádný spor ve skutečnosti nemají a které řízení o určovací žalobě povedou jen a pouze za účelem získání listiny, jež bude podkladem pro provedení záznamu. (...)

2207

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení

Ceny: cenová kontrola; místní příslušnost správního orgánu

Správní trestání: subjektivní prekluzivní lhůta k uložení sankce

k § 97 odst. 3 a § 131 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

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

k § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen

k § 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2008

I. Je-li původní rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu z roku 2004 změneno, nastává tím situace, kdy je vydáno nové meritorní rozhodnutí, proto z povahy věci odpadá možnost soudu původní rozhodnutí přezkoumat. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalobce však má možnost namítat v žalobě (v pořadí druhé) proti novému meritornímu rozhodnutí veškeré námitky proti správnímu řízení jako celku, a to včetně okolností, které se vztahují svým obsahem k předchozímu pravomocnému rozhodnutí.

II. Ministerstvo financí je oprávněno podle § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, pověřit provedením cenové kontroly jiné finanční ředitelství, než v jehož obvodu působnosti má sídlo kontrolovaná osoba. Může tak učinit neformálním způsobem, nikoli formou usnesení ve smyslu § 131 správního řádu z roku 2004. Finanční ředitelství, které provádělo cenovou

kontrolu, je místně příslušným správním orgánem i k řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů.

III. „Dozvědění se o porušení cenových předpisů“ jako okamžik počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (§ 17 odst. 4 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 31. 5. 2008) je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy příslušný správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je zpravidla vyhotovení kontrolního protokolu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104)

Prejudikatura: č. 329/2004 Sb. NSS, č. 617/2005 Sb. NSS, č. 627/2005 Sb. NSS, č. 913/2006 Sb. NSS, č. 1473/2008 Sb. NSS, č. 1566/2008 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS; stanovisko pléna Ústavního soudu č. 12/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000), nálezy č. 78/2001 Sb., č. 110/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 192/05) a usnesení č. 2/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 195/02); Soudní judikatura ve věcech správních č. 553/1999, č. 620/2000 a č. 684/2000.

Věc: Akciová společnost DPÚK proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční ředitelství v Ústí nad Labem zahájilo u žalobce dne 18. 9. 2006 cenovou kontrolu zaměřenou na dodržování podmínek věcného usměrňování cen při kalkulaci jízdného veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy. Na základě této kontroly uložilo finanční ředitelství rozhodnutím ze dne 15. 11. 2007 žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve znění účinném do 31. 5. 2008 pokutu ve výši 500 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) téhož zákona. K porušení daného ustanovení došlo tím, že žalobce v kontrolovaném období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2006 nerespektoval závazný postup při tvorbě ceny jízdného veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy podle § 6 zákona o cenách a výměru Ministerstva financí č. 1/2006, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, kdy do nákladů veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy neoprávněně zahrnul ve výroku daného rozhodnutí specifikované částky.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na základě něhož žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 1. 2008 změnil rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem tak, že uloženou pokutu snížil na částku 30 000 Kč, přičemž přihlédl k době trvání, míře zavinění a rozsahu poškození cestujících. Zohlednil

zejména to, že porušení cenových předpisů bylo způsobeno bez vnějších vlivů pouze pracovníky žalobce, nikoli však úmyslně, a že nedošlo k poškození cestujících.

Žalobce podal dne 14. 2. 2008 podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. Ministr financí na základě tohoto podnětu rozhodnutím ze dne 14. 4. 2008 ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí žalovaného podle § 97 odst. 3 správního řádu změnil tak, že uloženou pokutu snížil na částku 25 000 Kč. Důvodem pro další snížení pokuty bylo uznání oprávněnosti zahrnutí částky 3 065 481 Kč týkající se rekonstrukce autobusu havarovaného v roce 2003 do nákladů veřejné vnitrostátní pravidelné autobusové dopravy. Ostatní námitky žalobce neshledal důvodnými.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr financí rozhodnutím ze dne 14. 7. 2008 zamítl.

Žalobce napadl uvedené rozhodnutí o rozkladu žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 21. 5. 2009 zamítl. V odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že charakter přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu podstatnou měrou ovlivňuje a limituje rozsah případného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Jestliže je to

správní orgán, kdo z moci úřední rozhodne, zda a v jakém rozsahu se přezkumné řízení provede, přičemž případné neprovedení přezkumného řízení je podatelé pouze oznámeno, pak je podle názoru městského soudu nepochybné, rozhodne-li se správní orgán přezkumné řízení provést a shledá-li podnět částečně důvodným (v daném případě snížil pokutu při zohlednění jedné z dílčích okolností), že pokud by tato dílčí okolnost nebyla shledána, nebylo by žádného důvodu přezkumné řízení povolit. Ohledně ostatních námitek uplatněných v podnětu by žádné přezkumné řízení neproběhlo (pokud by byly uplatněny pouze tyto), pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2008 by bylo nadále platné a účinné a žalobce by jako podatel nemohl žádným způsobem proti neprovedení přezkumného řízení brojit, neboť o jeho podnětu se žádné řízení nevede. Podle městského soudu to v souzené věci znamená, že se mohl zabývat jen námitkami, které lze vztáhnout k žalobou napadenému rozhodnutí ministra financí, tj. námitkou nedodržení lhůty pro uložení pokuty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách, námitkou nedostatku místní příslušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (neboť otázka místní příslušnosti je otázkou, ke které musí soud přihlížet z úřední povinnosti) a námitkou nesprávného poučení o opravných prostředcích.

Námitku nedostatku místní příslušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem posoudil městský soud jako nedůvodnou, neboť podle § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. provádí finanční ředitelství cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak. Finanční ředitelství v Ústí nad Labem přitom provádělo cenovou kontrolu na základě pověření Ministerstva financí ze dne 6. 9. 2006. Městský soud odmítl argumentaci žalobce týkající se absence vydání usnesení o změně místní příslušnosti podle § 131 správního řádu s tím, že se oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu uplatní

úprava speciální obsažená v § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb.

Nedůvodnou shledal městský soud také námitku nedodržení subjektivní jednorozhodné lhůty pro uložení pokuty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Přisvědčil sice žalobci v tom, že je třeba vždy zkoumat, ve kterém okamžiku získal správní orgán takovou sumu informací, ze které by bylo zřejmé, že došlo k porušení právních předpisů. Nesouhlasil ovšem s názorem žalobce, že v daném případě se správní orgán dozvěděl dostatek rozhodných skutečností již v průběhu cenové kontroly, nikoli teprve při vyhodnocení zjištění, která v průběhu kontroly učinil. Cenovou kontrolou správní orgán prověřoval jednotlivé doklady v návaznosti na stanovení usměrňované ceny prostřednictvím právními předpisy upraveného koeficientu. Nešlo tedy o dílčí zjišťování skutkového stavu, v jehož průběhu by případně bylo možno pojmout alespoň podezření na porušení právních předpisů, ale o zpětnou kontrolu postupu žalobce, kdy teprve po uskutečnění kontroly bylo lze učinit závěr, zda při tvorbě ceny postupoval správně. V první fázi se jednalo o shromažďování podkladů bez jakéhokoli, byť dílčího, předpokladu, že k porušení cenových předpisů došlo. Teprve po shromáždění podkladů a jejich vyhodnocení mohl správní orgán dovodit, že žalobce postupoval nesprávně. Rozhodné skutečnosti jsou v této konkrétní věci (v návaznosti na předmět kontroly) poprvé zřejmé až v kontrolním protokolu ze dne 12. 4. 2007. Z uvedeného podle názoru městského soudu vyplývá bezpečný závěr, že nabylo-li rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 15. 11. 2007, ve spojení s rozhodnutím o odvolání ze dne 25. 1. 2008, právní moci dne 30. 1. 2008, bylo o uložení pokuty rozhodnuto v zákonné lhůtě podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. Okamžik rozhodnutí o pokutě nelze vztahovat ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení. Přezkumné řízení totiž není obligatorní součástí správního řízení, ale je na správním orgánu, zda jej provede. Konec lhůty pro uložení pokuty nemůže být vázán na fakultativní fázi řízení za situace, kdy již bylo o jejím uložení pravomocně rozhodnuto.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž předně nesouhlasil s názorem městského soudu, že charakter přezkumného řízení podstatnou měrou ovlivňuje a limituje rozsah případného soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, neboť tím popírá svoji vlastní judikaturu. Stěžovatel se totiž samostatnou správní žalobou domáhal zrušení předcházejícího pravomocného rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2005, kterou městský soud usnesením ze dne 11. 2. 2009 odmítl s odůvodněním, že dojde-li v přezkumném řízení ke změně původního rozhodnutí, pak toto původní rozhodnutí již nelze považovat za konečné rozhodnutí ve věci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takovým konečným rozhodnutím se stává rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Jeho vydáním je nastolen stav, kdy původní rozhodnutí je odklizen a nahrazeno rozhodnutím novým. Ve zmiňovaném usnesení městský soud dále konstatoval, že práva žalobce nejsou krácena, protože své námitky proti konečnému rozhodnutí ve věci může uplatnit v rámci soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. I když stěžovatel v projednávané věci argumentaci předmětným usnesením řádně přednesl, městský soud se s ní v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal.

Stěžovatel nesouhlasil ani s posouzením námitky místní nepřislušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem městským soudem. Nezpochybňoval existenci speciální úpravy změny místní příslušnosti finančního ředitelství podle § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. Podstata této námitky však směřovala k tomu, že zákon č. 265/1991 Sb., který dává žalovanému možnost změnít místní příslušnost finančních ředitelství odlišně od důvodů změny místní příslušnosti správních orgánů podle § 131 správního řádu, nestanoví procesní formu, kterou žalovaný takovou změnu místní příslušnosti provádí. Do 31. 12. 2005 bylo možno podle správního řádu z roku 1967 takovou změnu provádět opatřením či jinou neprocesní formou, neboť správní řád z roku 1967 ani zákon č. 265/1991 Sb. formu rozhodnutí o změně místní příslušnosti neupra-

vovaly. Od 1. 1. 2006 ovšem byla ve správním řádu z roku 2004 stanovena jako jediná forma rozhodnutí o změně místní příslušnosti forma usnesení, pokud by zvláštní právní předpis nestanovil jinak. Jelikož zákon č. 265/1991 Sb. neobsahuje konkrétní procesní formu rozhodnutí o změně místní příslušnosti, je nutno vycházet z toho, že žalovaný musí o takové změně rozhodnout podle § 131 správního řádu formou usnesení, proti němuž má účastník řízení právo uplatnit řádný opravný prostředek.

Počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty nelze podle názoru stěžovatele odvozovat od vyhotovení kontrolního protokolu, jak uvedl městský soud. Podle ustálené judikatury je v tomto směru rozhodující okamžik, kdy se správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení, nikoli okamžik, kdy měl jistotu o vině pachatele. V okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu však již měl správní orgán jistotu o vině. Okamžik, kdy zjistil důvody pro zahájení řízení o správním deliktu, tomuto okamžiku nutně předchází. Je na správním orgánu, aby tento okamžik prokázal. V opačném případě je nutno, v souladu se zásadou *in dubio pro reo*, přisvědčit námitce stěžovatele o zániku trestnosti správního deliktu. I když se v daném případě jedná o věc složitou, minimálně o části skutků věděl nalézací správní orgán mnohem dříve než v okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu. Dospěl-li městský soud k závěru, že běh lhůty pro zánik trestnosti počíná od jiného dne, než namítal stěžovatel, měl v odůvodnění napadeného rozsudku jednoznačně stanovit, kterého dne má za prokázané, že se nalézací správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení. Takové datum ovšem městský soud nestanovil, proto není napadený rozsudek přesvědčivý, a tím i přezkoumatelný. Městský soud nevyvrátil jeho námitku, že nalézací správní orgán se o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení dozvěděl již v průběhu kontroly, a to v době přede dnem 25. 1. 2007, tj. více než jeden rok před vydáním rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, kterým mu byla uložena pokuta. Jakkoli může

být sporný okamžik zahájení běhu lhůty pro zánik trestnosti daného deliktu, tak podle názoru stěžovatele je nesporný okamžik konce této lhůty. Tímto okamžikem je ve smyslu usnesení městského soudu ze dne 11. 2. 2009 okamžik právní moci rozhodnutí v přezkumném řízení ze dne 14. 7. 2008, tj. den 18. 7. 2008. Městský soud v napadeném rozsudku vzal za rozhodující pro počátek běhu lhůty pro zánik trestnosti den 12. 4. 2007, kdy byl vyhotoven kontrolní protokol. Pravomocné rozhodnutí o deliktu tak mělo být vydáno nejpozději dne 12. 4. 2008. Jelikož původní rozhodnutí ve věci samé bylo v přezkumném řízení zrušeno a nahrazeno novým rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 18. 7. 2008, je tento den nutno považovat za okamžik rozhodnutí ve věci samé. V tento den však již trestnost daného deliktu zanikla.

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

Z odůvodnění:

Zásadní stížní námitkou stěžovatele je nesouhlas se způsobem, jakým městský soud rozhodl o jeho žalobě, kdy napadené rozhodnutí správního orgánu fakticky přezkoumal jen v rozsahu námitek vztahujících se k žalobou napadenému rozhodnutí ministra financí v přezkumném řízení, aniž by se zabýval ostatními žalobními námitkami, které se týkaly celého řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů. Nejvyšší správní soud shledal tuto stížní námitku důvodnou. Postup městského soudu není v souladu s právním řádem, neboť jím stěžovateli upřel možnost ochrany jeho veřejných subjektivních práv, která je podle § 2 s. ř. s. základním cílem správního soudnictví.

Nejvyšší správní soud se již vyjádřil k rozsahu soudního přezkumu konečného rozhodnutí vzešlého z omezeného přezkumu podle § 55b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Afs 130/2004-70, č. 1473/2008 Sb. NSS, v němž dovodil, že „[p]ro posouzení rozsahu, v jakém bude přezkoumáváno konečné rozhodnutí vydané

v rámci daňového řízení, je nezbytné zohlednit skutečnost, zdali daňový subjekt podal proti původnímu rozhodnutí správce daně (tedy proti tomu, vůči kterému byl v omezeném rozsahu povolen přezkum dle ust. § 55b zákona o správě daní a poplatků) správní žalobu. I když musela být jeho žaloba nutně odmítnuta dle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., měla tato procesní aktivita daňového subjektu za následek jeho možnost namítat ve své žalobě proti konečnému rozhodnutí veškeré námitky proti daňovému řízení jako celku. Jedině tak je totiž daňovému subjektu zaručeno právo na soudní ochranu, jak požaduje Listina základních práv a svobod současně s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Jiná procesní situace by však nastala v případě, že by daňový subjekt nevyužil své možnosti a proti původnímu rozhodnutí správce daně žalobu ve správním soudnictví nepodal. Za tohoto stavu řízení by pak mohl účinně namítat pouze žalobní body v rozsahu, v jakém byl povolen přezkum dle ust. § 55b zákona o správě daní a poplatků, tedy nikoliv nad rámec povoleného přezkumu.“

Uvedená otázka byla rovněž předmětem rozhodovací činnosti Ústavního soudu, který ve stanovisku ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS-st. 12/2000, ST 12/21 SbNU 484, vyslovil právní názor, že rozhodnutí o nepovolení přezkoumání rozhodnutí podle § 55b daňového řádu nepodléhá soudnímu přezkumu a že v případě rozhodování podle § 55b daňového řádu se jedná o rozhodování o právech a povinnostech daňového subjektu pouze tehdy, jestliže v první fázi přezkoumání bylo rozhodnutí k přezkumu otevřeno, a teprve ve druhé fázi bylo zrušeno, nahrazeno jiným nebo změněno. Ve všech těchto případech pak nastane situace, kdy je po přezkoumání napadeného rozhodnutí vydáno nové meritorní rozhodnutí, a proto z povahy věci odpadá možnost soudu přezkoumat žalobou napadené původní, nyní již změněné či zrušené rozhodnutí, neboť odpadá vlastně předmět řízení a je nahrazen novým rozhodnutím. V usnesení ze dne 6. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 195/02, U 2/29 SbNU 437, Ústavní soud uvedl,

že „[p]okud krajský soud podle § 250i odst. 2 o. s. ř. zastavil řízení o žalobě proti rozhodnutí finančního ředitelství, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu (dodatečnému platebnímu výměru), jímž byla stěžovateli dodečně vyměřena daň z příjmů fyzických osob, z toho důvodu, že Ministerstvo financí povolilo přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí podle § 55b zákona o správě daní a poplatků, a pokud obecný soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že za situace, kdy žalobou napadené rozhodnutí bylo nahrazeno novým rozhodnutím finančního ředitelství a odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo pravomocně zamítnuto, nezbylo než řízení zastavit, tak k tvrzenému porušení práva obsaženého v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dojít nemohlo, protože stěžovatel má k dispozici proti novému rozhodnutí ve věci řádné opravné prostředky (odvolání), které ostatně i využil, a prostředky soudní ochrany (správní žalobu)“.

Jelikož povaha a účel institutu přezkoumávání daňových rozhodnutí podle § 55b daňového řádu jsou obdobné jako u institutu přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, lze shora uvedené závěry přiměřeně vztáhnout rovněž na projednávanou věc. Ostatně již starší judikatura (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 9. 1998, čj. 6 A 197/95-26, Soudní judikatura ve věcech správních č. 620/2000), vyslovila, že „je-li původní rozhodnutí správního orgánu, jež je soudem přezkoumáváno, postupem podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů [tj. cestou institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, který byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen institutem přezkumného řízení – poznámka NSS] změněno, nastává tím situace, kdy rozhodnutí žalobou napadené již neexistuje a jeho zrušení podle žalobního petitu je pojmově vyloučeno, jinak řečeno, není již co přezkoumávat. V takovém případě soud řízení zastaví s použitím analogie zákona podle ustanovení § 250i odst. 2 o. s. ř.“

Lze tedy shrnout, že je-li původní rozhodnutí správního orgánu, které je soudem přezkoumáváno, v přezkumném řízení (či zkráceném přezkumném řízení) podle § 97 odst. 3 správního řádu změněno, nastává tím situace, kdy je vydáno nové meritorní rozhodnutí (původní rozhodnutí žalobou napadené již neexistuje), proto z povahy věci odpadá možnost soudu přezkoumat původní rozhodnutí. Jinak řečeno, není již co přezkoumávat (odpadá předmět řízení, který je nahrazen novým rozhodnutím). Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Námitky uplatněné v odmítnuté žalobě lze uplatnit v následné žalobě proti novému meritornímu rozhodnutí. Pro posouzení rozsahu, v jakém bude přezkoumáváno nové meritorní rozhodnutí, je nezbytné zohlednit skutečnost, že stěžovatel podal proti původnímu rozhodnutí správní žalobu. I když musela být jeho žaloba (v pořadí první) odmítnuta, má tato procesní aktivita za následek jeho možnost namítat v žalobě (v pořadí druhé) proti novému meritornímu rozhodnutí veškeré námitky proti správnímu řízení jako celku, a to včetně okolností, které se vztahují svým obsahem k předchozímu pravomocnému rozhodnutí. Argumentace stěžovatele, že omezení rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení by vedlo k absurdní situaci, je podle názoru Nejvyššího správního soudu přiléhavá.

Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud pochybil, jestliže se zabýval jen těmi námitkami, které „lze vztáhnout k žalobou napadenému rozhodnutí ministra financí“, a nevypořádal se s ostatními žalobními námitkami, které směřovaly zejména proti jednotlivým kontrolním zjištěním, čímž napadený rozsudek zatížil nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Co se týče dalších stížných námitek, jakkoli v obecné rovině platí, že dospěje-li soud k závěru o nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), uvede pouze důvody, v nichž tuto nepřezkoumatelnost spatřuje, a další žalobní námitky již nepřezkoumává (srov. rozsudek NSS ze dne

8.3.2005, čj. 3 As6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS); v případě nepřezkoumatelnosti některých oddělitelných skutkových nebo právních otázek přezkoumá soud z důvodu hospodárnosti řízení ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Tyto závěry, vyslovené v souvislosti s přezkumem správních rozhodnutí krajskými soudy, lze nepochybně analogicky aplikovat i na přezkum rozsudků krajských soudů Nejvyšším správním soudem. Tato situace nastala i v projednávané věci, kdy zbývajících stížností námitky se týkají způsobu, jakým městský soud uvažil o žalobních námitkách nedostatku místní příslušnosti „*nalézacího*“ správního orgánu, nedodržení prekluzivní lhůty pro uložení pokuty a nesprávného poučení o opravných prostředcích, které představují oddělitelné právní otázky, jejichž řešení má význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že v dané věci rozhodoval o uložení pokuty místně nepřislušný „*nalézací*“ správní orgán (Finanční ředitelství v Ústí nad Labem), protože o změně místní příslušnosti nebylo rozhodnuto zákonem stanovenou procesní formou, a to usnesením podle § 131 správního řádu.

Uvedené platí i přesto, že se městský soud s námitkou místní nepřislušnosti Finančního ředitelství v Ústí nad Labem nevypořádal zcela dostatečně a kromě toho ve své argumentaci ani nemířil na skutečnou podstatu stěžovatelovy námitky. V daném případě totiž lze podle názoru Nejvyššího správního soudu postupovat v intencích usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, tedy nahradit či korigovat důvody městského soudu vlastním právním názorem, neboť závěr o nedůvodnosti této námitky je správný, byť z jiných důvodů.

Podle § 14 odst. 2 věty první zákona o cenách jsou oprávněny provádět cenovou kontrolu podle tohoto zákona cenové orgány a místní orgány nebo jimi pověřené orgány (dále jen „*cenové kontrolní orgány*“). „*Cenovými orgány*“ se přitom podle § 1 odst. 7 zákona o cenách rozumí ústřední orgány státní správy oprávněné k regulaci cen podle tohoto zákona, které jsou určeny zvláštními předpisy. „*Místními orgány*“ jsou pak ve smyslu § 1 odst. 8 zákona o cenách další orgány, určené zvláštními předpisy, které jsou oprávněny regulovat ceny způsobem stanoveným tímto zákonem. Tímto zvláštním předpisem je zákon č. 265/1991 Sb., kdy § 3 odst. 1 zmínovaného zákona stanoví, že „[f]inanční ředitelství provádí cenovou kontrolu právnických a fyzických osob, které mají sídlo v obvodu jeho působnosti, pokud ministerstvo nestanoví jinak“. Z citovaného § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. je zřejmé, že místně příslušným správním orgánem („*cenovým kontrolním orgánem*“) k provedení cenové kontroly u právnické osoby je finanční ředitelství, v jehož obvodu působnosti má tato právnická osoba své sídlo, tj. v případě stěžovatele Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu; ovšem to platí jen tehdy, nestanoví-li žalovaný jinak. Provádění cenové kontroly se řídí § 14 zákona o cenách, § 6 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 529/1990 Sb., o cenách,^{*)} případně subsidiárně zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Na rozdíl od řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů se na cenovou kontrolu nevztahuje správní řád, a to s výjimkou základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Jelikož se na cenovou kontrolu v zásadě nepoužije správní řád, je žalovaný oprávněn ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb. pověřit provedením cenové kontroly jiné finanční ředitelství neformálním způsobem, nikoli formou usnesení ve smyslu § 131 správního řádu, jak tvrdí stěžovatel. V posuzované věci žalovaný pově-

^{*)} S účinností od 21. 12. 2009 zrušena vyhláškou č. 450/2009 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

řil provedením cenové kontroly u stěžovatele Finanční ředitelství v Ústí nad Labem neformálním přípisem ze dne 6. 9. 2006, tzn. že tak učinil zákonem dovoleným způsobem (formou). V daném případě tedy bylo „*cenovým kontrolním orgánem*“ ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 14 odst. 2 větě první zákona o cenách Finanční ředitelství v Ústí nad Labem.

Z § 3 odst. 2 zákona č. 265/1991 Sb., podle něhož „*[f]inanční ředitelství na základě cenových kontrol ukládá za porušení cenových předpisů pokuty*“, sice explicitně nevyplyvá, zda je místně příslušným správním orgánem k řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů vždy finanční ředitelství, v jehož obvodu působnosti má právnická osoba své sídlo, nebo naopak finanční ředitelství, které žalovaný pověřil provedením cenové kontroly. Ze znění § 16 odst. 1 a § 17 zákona o cenách a § 6 a § 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb., které specifikují, že řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů podle správního řádu zahajuje a pokutu ukládá „*cenový kontrolní orgán*“, ovšem lze podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně dovodit, že tímto místně příslušným správním orgánem je finanční ředitelství, které provádělo cenovou kontrolu. Finanční ředitelství v Ústí nad Labem proto bylo místně příslušným správním orgánem i k řízení o uložení pokuty za porušení cenových předpisů, aniž by bylo třeba rozhodnout usnesením o změně místní příslušnosti ve smyslu § 131 správního řádu.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil rovněž stížní námitce týkající se zániku stěžovatelovy delikt ní odpovědnosti. Podle § 17 odst. 4 zákona o cenách „*[p]okutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo*“. První spornou otázkou v daném případě je stanovení okamžiku, kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, neboť od něj běží subjektivní jednoroc ní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty. Zatímco žalovaný za tento okamžik považuje den

vyhotovení kontrolního protokolu, tak podle stěžovatele se cenový kontrolní orgán o porušení cenových předpisů dozvěděl již dříve v průběhu cenové kontroly, a to v okamžiku, kdy mu byly předloženy podklady (písemnosti), ze kterých byly zjištěny skutečnosti odůvodňující podezření ze spáchání správního deliktu, resp. odůvodňující zahájení řízení o uložení pokuty. Městský soud se s názorem stěžovatele neztotožnil.

Předně je třeba zmínit, že zákon o cenách ve znění účinném do 28. 6. 1994 obsahoval zmocňovací ustanovení v § 20 odst. 1 písm. a), podle něhož „*[f]ederální ministerstvo financí, ministerstvo financí České republiky a ministerstvo financí Slovenské republiky vydají společně obecně závazné právní předpisy k metodice sjednávání cen, k vymezení nepřiměřeného hospodářského prospěchu a neoprávněného majetkového prospěchu získaného porušením cenových předpisů, k postupu při regulaci cen, cenové evidenci, poskytování cenových informací a k cenové kontrole*“. Na základě tohoto zmocnění byla vydána s účinností od 1. 1. 1991 vyhláška č. 580/1990 Sb., která v § 8 odst. 7 stanoví, že „*[z]a den, kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, se považuje den, kdy kontrolovaný subjekt obdržel protokol*“. Judikatura správních soudů ovšem dospěla k závěru, že § 20 odst. 1 písm. a) zákona o cenách v sobě nezahrnuje zmocnění ke stanovení jiného počátku běhu lhůty, ve které lze pokutu za zjištěné porušení cenových předpisů uložit. Jestliže je zákonem stanoveno, že pokutu lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení cenových předpisů cenové kontrolní orgány dozvěděly, je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat, kdy cenový kontrolní orgán získal takovou sumu informací, ze které je zřejmé, že k porušení došlo a kdo se takového jednání dopustil. Počátek běhu lhůty stanovený vyhláškou č. 580/1990 Sb. jde v § 8 odst. 7 nad rámec uvedeného zákonného zmocnění a je s ním v rozporu, neboť počátek lhůty spojuje až s okamžikem, kdy kontrolovaný subjekt obdrží protokol o cenové kontrole (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 2.

2006, čj. 6 Ca 49/2004-39, č. 913/2006 Sb. NSS). Městský soud proto správně ke shora citovanému § 8 odst. 7 vyhlášky č. 580/1990 Sb. při posuzování důvodnosti žalobní námitky nepřihlédl.

Nejvyšší správní soud připomíná, že termín „*dozvědět se o porušení cenových předpisů*“ v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů týkající se vymezení subjektivních prekluzivních lhůt (srov. např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, čj. 7 A 147/94-17, Soudní judikatura ve věcech správních č. 684/2000, a ze dne 18. 2. 1997, čj. 7 A 167/94-34, Soudní judikatura ve věcech správních č. 553/1999, a rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004, čj. 5 A 1/2001-56, č. 329/2004 Sb. NSS) neznamena, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení cenových předpisů došlo, nýbrž postačí, že vzniklé důvodné podezření, že se tak stalo. Samotné dokazování, že k porušení cenových předpisů došlo a kdo je za něj odpovědný, je předmětem řízení o správním deliktu. Proto je zjištění o porušení cenových předpisů vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení cenových předpisů, tj. seznal, že došlo k jednání obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. K počátku běhu subjektivních prekluzivních lhůt pro uložení pokuty se vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/2005, N 110/46 SbNU 11, v němž nejprve shledal, že jak termín „*zjistit*“, tak termín „*dozvědět se*“ je nutné přes svou jazykovou odlišnost posuzovat shodně. Dále zdůraznil, že předmětná subjektivní lhůta začíná běžet v okamžiku, kdy správní orgán provede „*úvodní posouzení*“ vlastního či cizího podnětu k zahájení řízení, tzn. tehdy, kdy si základní skutečnosti v podnětu obsažené ověří a předběžně vyhodnotí. V této souvislosti rovněž odmítl názor, podle kterého by okamžik, kdy se správní orgán o porušení zákazu nebo nesplnění povinnosti dozvěděl, mohl být totožný s okamžikem, kdy je

vydáno rozhodnutí, kterým se nesplnění zákazu nebo porušení povinnosti deklaruje. Podotkl, že předmětnou lhůtu zákonodárce do právního předpisu zakotvil jako prostředek ochrany účastníka správního řízení proti postupu orgánů veřejné moci, a proto je tomu potřeba přizpůsobit i interpretaci příslušných ustanovení a vyvarovat se takové, která by smysl lhůty zcela mýjela.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení cenových předpisů. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovému postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením cenových předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. (srov. výše citované rozsudky Vrchního soudu v Praze čj. 7 A 147/94-17 a čj. 7 A 167/94-34). S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované „*dozvědění se o porušení cenových předpisů*“ jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 42/2008-98). Smyslem jednoho subjektivní prekluzivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní

předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení cenových předpisů.

Shora uvedené závěry tak jednoznačně vyvracejí domněnku stěžovatele, že za okamžik, od kterého počíná běžet subjektivní jednoroční prekluzivní lhůta, tj. kdy se cenový kontrolní orgán dozvěděl o porušení cenových předpisů, lze považovat okamžik, kdy mu byly v průběhu cenové kontroly „*předloženy podklady (písemnosti), ze kterých byly zjištěny skutečnosti odůvodňující podezření ze spáchání správního deliktu, resp. odůvodňující zahájení řízení o uložení pokuty*“. Tato skutečnost totiž není spjata s žádným „*úvodním posouzením*“ spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci. Počátek běhu lhůty je třeba spojit s objektivní skutečností, kdy správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byly porušeny cenové předpisy. Takovou objektivní skutečností je v nyní projednávané věci vyhotovení kontrolního protokolu. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, že cenový kontrolní orgán měl v okamžiku vyhotovení kontrolního protokolu již jistotu, že k porušení cenových předpisů došlo. Podle § 6 odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb. je oprávněná osoba povinna podat ke kontrolnímu protokolu písemné vyjádření, v němž vyznačí, zda s obsahem protokolu souhlasí, a nesouhlasí-li, uvede věcné důvody nesouhlasu. V případě nesouhlasu oprávněné osoby vypracuje kontrolní pracovník do 15 dnů ode dne doručení písemného vyjádření dodatek k protokolu, v němž uvede své stanovisko. Podle § 7 odst. 1 citované vyhlášky cenový kontrolní orgán v rámci řízení podle správního řádu posoudí protokol a námitky oprávněné osoby předané kontrolním pracovníkem, vyžádá si potřebná doplňující stanoviska a vydá rozhodnutí. Bylo-li potvrzeno porušení cenových předpisů podle § 15 zákona o cenách, uloží v rozhodnutí pokutu. Podle ustálené judikatury zdejšího soudu (srov. rozsudek ze dne 25. 2. 2004, čj. 6 A 5/2000-58, č. 627/2005 Sb. NSS) je nutno považovat kontrolní protokol za důkazní prostředek ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu. To znamená, že i v případě nevznesení námitek

v rámci cenové kontroly podléhá kontrolní protokol hodnocení správního orgánu, a to z hlediska jeho úplnosti a správnosti. Kontrolovaná osoba má v mezích práv účastníka řízení možnost v řízení o uložení pokuty navrhnout a předkládat další důkazní prostředky, které pak musejí být hodnoceny společně s kontrolním protokolem. Tento protokol je tedy případně pouze jedním z důkazních prostředků v řízení o uložení pokuty. Dokazování, zda k porušení cenových předpisů skutečně došlo, je teprve předmětem řízení o uložení pokuty.

Z obsahu správního spisu rovněž nic neznáznačuje, že by v projednávané věci kontrolní cenový orgán vyhotovení kontrolního protokolu účelově a svévolně odkládal. Proti takovému postupu je navíc kontrolovaná osoba chráněna tříletou objektivní prekluzivní lhůtou, která běží ode dne, kdy k porušení cenových předpisů došlo. Cenová kontrola byla u stěžovatele zahájena dne 18. 9. 2006. Kontrolní protokol byl vyhotoven dne 12. 4. 2007 a stěžovatel s ním byl seznámen dne 16. 4. 2007. V písemném vyjádření ze dne 30. 4. 2007 stěžovatel sdělil, že s protokolem nesouhlasí, a uvedl věcné důvody nesouhlasu. Dne 14. 6. 2007 byl vypracován dodatek č. 1 k protokolu, který stěžovatel převzal dne 28. 6. 2007 a reagoval na něj opět písemným nesouhlasným vyjádřením ze dne 13. 7. 2007. Dodatek č. 2 k protokolu ze dne 31. 7. 2007 byl doručen stěžovateli dne 16. 8. 2007. Také v tomto případě následovalo nesouhlasné písemné vyjádření stěžovatele ze dne 31. 8. 2007. Oznámení o zahájení řízení o uložení pokuty pro porušení cenových předpisů ze dne 15. 10. 2007 bylo stěžovateli doručeno dne 18. 10. 2007.

Na pozadí výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní názor městského soudu vyjádřený v napadeném rozsudku byl správný, když § 17 odst. 4 zákona o cenách vyložil tak, že počátek běhu jednoroční subjektivní prekluzivní lhůty se v daném případě odvíjí ode dne 12. 4. 2007, tj. dne, kdy byl vyhotoven kontrolní protokol, na základě něhož bylo následně zahájeno správní řízení o uložení pokuty pro možné porušení ceno-

vých předpisů. Protože původní rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 15. 11. 2007 ve spojení s rozhodnutím o odvolání ze dne 25. 1. 2008 nabylo právní moci dne 30. 1. 2008, tedy před uplynutím jednorroční subjektivní prekluzivní lhůty, která by v této věci skončila dnem 12. 4. 2008, nedošlo tak k zániku delikt ní odpovědnosti, jak tvrdil stěžovatel.

Druhou spornou otázkou související s případným zánikem stěžovatelovy delikt ní odpovědnosti je otázka, který okamžik je rozhodující pro posouzení zachování předmětné jednorroční subjektivní prekluzivní lhůty; zda je to nabytí právní moci původního rozhodnutí o uložení pokuty (dne 30. 1. 2008), nebo nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (dne 18. 7. 2008). Nejvyšší správní soud se věcně touto částí stížní námitky z důvodu nadbytečnosti nezabýval, neboť by nemohla nic změnit na závěru, že k zániku stěžovatelovy delikt ní odpovědnosti nedošlo. Stěžovatel totiž opomíjí skutečnost, že proti původnímu pravomocnému rozhodnutí o uložení pokuty

podal dne 13. 2. 2008 u Městského soudu v Praze správní žalobu. Toto řízení bylo (dle tvrzení samotného stěžovatele) pravomocně skončeno až usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2009. Podle § 41 věty první s. ř. s. přitom platí, že „[s]tanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen „správní delikt“) lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží“. Z citovaného § 41 věty první s. ř. s. je zřejmé, že jednorroční subjektivní prekluzivní lhůta pro uložení pokuty, která by jinak v posuzované věci skončila dnem 12. 4. 2008, se zahájením uvedeného soudního řízení stavěla a pokračovala běžet až po jeho pravomocném skončení (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2008, čj. 1 Afs 9/2008-59). Je proto nepochybné, že žalobou napadené rozhodnutí ministra financí vydané v přezkumném řízení nabylo právní moci před uplynutím jednorroční subjektivní prekluzivní lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o cenách. (...)

2208

Přestupky: úřední záznam o podaném vysvětlení; nutná obrana; zadržení cestujícího

k § 61 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

k § 37 odst. 5 písm. d) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 181/2006 Sb.

k § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

I. Význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 61 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi dané osoby z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného).

II. V situaci, kdy cestující nepředloží platnou jízdenku a následně nesplní ani sekundární povinnost dle § 37 odst. 5 písm. d) zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, totiž povinnost dle výzvy pověřené osoby buď následovat ji na vhodné pracoviště veřejné správy ke zjištění totožnosti, anebo setrvat na vhodném místě do příchodu osoby oprávněné zjišťovat totožnost cestujícího, útočí na zájem chráněný zákonem, kterým je ochrana majetkových práv provozovatele. V takovémto případě je nutná obrana ze strany revizora nebo jiné pověřené osoby přípustná, a to možností odvrátit tento

útok zadržením cestujícího, který se pokouší utéct, a uniknout tak následkům jízdy bez platné jízdenky [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010-73)

Prejudikatura: č. 1856/2009 Sb. NSS a č. 1898/2009 Sb. NSS; č. 45/2003 Sb. NS; nálezy Ústavního soudu č. 78/2001 Sb., č. 167/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 190/01) a č. 116/2002 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 317/01).

Věc: Petr L. proti Magistrátu města Plzně o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce se jako revizor akciové společnosti Plzeňské městské dopravní podniky (dále jen „dopravní podnik“) dostal do konfliktu s pasažérem trolejbusu, který se neprokázal platnou jízdenkou. Dne 10. 2. 2009 byla prováděna kontrola jízdenek dvěma zaměstnanci dopravního podniku, a to žalobcem a jeho kolegou Lubošem N. Mezi kontrolovanými cestujícími byl i Jiří K. Ten odmítl předložit jízdenku, kterou držel v ruce, a chtěl vystoupit. Žalobce pojal podezření, že jízdenka je neoznačená a že se jedná o „černého pasažéra“, tedy cestujícího bez platné jízdenky. Z tohoto se následně vyvinul fyzický konflikt mezi žalobcem a Jiřím K. Žalobce natlačil Jiřího K. na plot. Žalobce i Jiří K. zůstali v této pozici až do příjezdu policejní hlídky, která všechny zúčastněné legitulovala.

Rozhodnutím Komise k projednávání přestupků statutárního města Plzeň, městského obvodu Plzeň 3, ze dne 4. 5. 2009 byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Podle skutkové věty rozhodnutí se přestupku měl dopustit tím, že dne 10. 2. 2009 natlačil Jiřího K. na plot, čímž mu způsobil pohmoždění hrudní a bederní páteře. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 Kč. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce jako obviněný z přestupku se k jeho spáchání doznal. Jeho „závadové jednání“ bylo též prokázáno důkazy, které jsou ve spise, zejména pak výpověďmi svědků (Luboše N. a Jiřího K.). Všechny důkazy byly ve vzájemném souladu a komise neměla žádné pochyby. Co se výpovědí svědků týče, všichni, včetně žalobce, odkázali na vysvětlení podané na Policii ČR, která byla přečtena, všichni s nimi vyslovili souhlas a dokument vlastnoručně podepsali.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání. Dne 9. 6. 2009 vydal žalovaný rozhodnutí, v němž odvolání zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 26. 1. 2010 obě rozhodnutí zrušil a vrátil je k dalšímu řízení. Podle krajského soudu z protokolu o ústním jednání lze vyčíst, že oba svědci podali na Policii ČR svá vysvětlení. U ústního jednání před správním orgánem I. stupně pak vypovívali tak, že odkázali na tato svá vysvětlení, která byla přečtena, a oni pak s „výpověďmi“ udělili souhlas. Svědek K. se ještě vyjádřil k úhradě pokuty, svému zdravotnímu stavu a k tomu, proč řádně nepředložil jízdenku. Svědek N. nedodal nic. Podobným způsobem vypovídal i žalobce. Bylo lze tedy jednoznačně uzavřít, že uznání žalobce vinným je opřeno toliko o podaná vysvětlení svědků a žalobce. Vysvětlení na policii však nelze použít jako svědeckou výpověď ve smyslu § 55 správního řádu z roku 2004, a to ani jeho přečtením při projednávání přestupku. Ve formálním i materiálním slova smyslu je možno za výpověď považovat pouze to, co svědci uvedli nad rámec odkazu na podaná vysvětlení. Vylíčení skutkového děje tak nemá oporu v provedených důkazech, neboť dva úřední záznamy příslušníků Policie ČR skutkový děj nepopisují a lékařská zpráva hodnotí pouze následky konfliktu.

Krajský soud souhlasil i s druhým žalobním bodem. Správní orgány vskutku nevzaly v potaz příčinu incidentu, a to přepravní kontrolu prováděnou žalobcem na poškozeném K., který se jí odmítal podrobit. Krajský soud s žalovaným souhlasil potud, že žalovanému nepříslušelo hodnotit či rozhodovat o tom,

zda měl cestující správně označenou jízdenku či zda disponoval jiným platným dokladem při použití trolejbusu. S žalovaným však nelze souhlasit v tom, zda mu příslušelo či nepřislušelo rozhodovat o tom, jestli byl svědek K. ochoten platný cestovní doklad předložit. Krajský soud měl za to, že postavení žalobce jako revizora dopravního podniku a jeho plnění pracovních povinností ve spojení s jednáním cestujícího K. má v dané věci klíčový význam pro posouzení celého skutkového děje. Správní orgán prvního stupně ani žalovaný skutkový děj ze zorného úhlu vztahu mezi dopravním podnikem a cestujícím vůbec neposuzovali. To nutně neznamená, že by se žalobce nedopustil přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. I v případě, že se žalobce přestupku vskutku dopustil, bude namíste promítnout postavení žalobce při incidentu i do výrokové věty (např. pro možnost posouzení recidivy) a do právního hodnocení. Stávající právní názor správních orgánů v obou stupních byl ke dni vydání rozhodnutí minimálně předčasný a právní posouzení vadné.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku podal kasační stížnost. V ní uvedl, že nesouhlasí s prezentovaným názorem krajského soudu, neboť nemá oporu v platném právu. Stěžovatel nenašel žádné ustanovení právního předpisu, které by podporovalo názor soudu. Soud také žádné konkrétní ustanovení zákona v rozsudku neužil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

V.B. Lze u ústního jednání před správním orgánem plně odkázat na vysvětlení podané na Policii?

[24] Další kasační námitka stěžovatele míří proti právnímu názoru krajského soudu, dle něhož správní orgán I. stupně postupoval při výsleších svědků v rozporu se zákonem, neboť přečetl úřední záznam o podání vysvětlení, na nějž svědci při své výpovědi odkázali.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve zdůrazňuje, že svědci N. a K. podali dne 13. 2. 2009 (resp. 19. 2. 2009) na Policii ČR, obvodním oddělení Plzeň-střed vysvětlení dle § 61 odst. 1 zákona o Policii České republiky, při němž popsali průběh daného incidentu. Podání vysvětlení byla vždy přítomna pouze policejní inspektorka a byl o něm sepsán úřední záznam podepsaný osobou podávající vysvětlení (tj. svědky N. a K.). Dne 4. 5. 2009 proběhlo ústní jednání jako součást řízení o přestupku, při němž byl proveden výslech svědků N. a K. Oba se odvolali na svá vysvětlení podaná policii dne 13. 2. 2009 a 19. 2. 2009. Správní orgán následně přečetl úřední záznamy o podaném vysvětlení, oba svědci stvrdili, že souhlasí se svojí výpovědí. Svědek K. doplnil, že jízdné včetně přírážky uhradil do deseti dnů. Správní orgán vznesl dotaz týkající se délky léčení se zraněním, který svědek K. v krátkosti zodpověděl. Obviněný se svědka dotázal, proč nepředložil při kontrole jízdenku. Svědek stručně odpověděl, že ukázal, že má lístek, a chtěl vystoupit, aby stihl přítelkyni. Na svědka N. žádné dotazy nebyly.

[26] Dle § 61 odst. 1 zákona o Policii České republiky slouží podání vysvětlení k objasnění skutečností důležitých pro odhalení trestného činu nebo přestupku a jeho pachatele, pro vypátrání hledané nebo pohřešované osoby anebo věci, nebo pro přípravu a výkon opatření k zajištění bezpečnosti osoby chráněné dle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu.

[27] Použitelností úředních záznamů o vysvětlení podaných na základě § 12 zákona 283/1991 Sb., o Policii České republiky (ten byl počínaje dnem 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 273/2008 Sb., kde je srovnatelný institut upraven v § 61), v trestním řízení se zabývá výkladové stanovisko Nejvyšší státní zástupkyně č. 5/2003 ze dne 6. 6. 2003. Pro účely trestního řízení má úřední záznam o podaném vysvětlení stejné použití jako úřední záznam o vysvětlení podaném na základě § 158 odst. 3 písm. a) trestního řádu. Takový úřední záznam slouží státnímu zástupci a obviněnému ke zvážení návrhu, aby osoba podávající vysvětlení byla vyslechnuta jako svě-

dek. Dále slouží soudu k úvaze, zda provede důkaz výsledkem svědka.

[28] Úřední záznam o podaném vysvětlení nelze, pokud zákon nestanoví jinak, použít jako důkaz v trestním řízení před soudem. Je-li ten, kdo podal vysvětlení, posléze vyslýchan jako svědek nebo obviněný, nemůže mu být záznam přečten, nebo jinak konstatován jeho obsah (§ 158 odst. 5 trestního řádu). Soud nemůže při hlavním líčení provést úřední záznam o podaném vysvětlení jako důkaz listinný jeho přečtením (rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 8. 4. 1994, sp. zn. 11 To 46/94, *Právní rozhledy*, 1995, č. 2, s. 77–78). Svědkovi, který vypovídá před soudem, nelze ani předestřít obsah vysvětlení, které předtím podal na základě § 158 odst. 3 trestního řádu (tedy rovněž dle § 61 odst. 1 zákona o Policii České republiky), k vysvětlení rozporů mezi vysvětlením a výpovědí. Je-li přesto svědkovi při jeho výpovědi v hlavním líčení takový úřední záznam předestřen, jde o vadu, která zpravidla způsobí, že tato výpověď je v části, v níž svědek reaguje na předestřené skutečnosti, důkazem neúčinným (rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 10. 2002, sp. zn. 3 To 666/2002, č. 45/2003 Sb. NS). Trestněprávní doktrína k tomu doplňuje, že „[p]okud svědek, který dříve podával vysvětlení do úředního záznamu, vypovídá při své svědecké výpovědi rozporně oproti obsahu záznamu, nesmí být ani upozorňován na skutečnost, že v záznamu jsou uvedeny jiné skutečnosti. To však neznamená, že by vyslychající či jiná oprávněná osoba (§ 215 odst. 1, 2) nemohla v řízení před soudem otázkami podrobně objasňovat skutečnosti jinak obsažené v záznamu, aby mohla být posouzena věrohodnost výpovědi takového svědka. Tento přístup vyplývá z toho, že v případě úředních záznamů jde pouze o zdroj (pramen) důkazu, podnět k tomu, aby byl určitý důkaz proveden“ (Šámal, P. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl*. 6. vyd. C. H. Beck : Praha, 2008, s. 1214). Úřední záznamy o podání vysvětlení mohou být při jednání soudu přečteny jen ve zjednodušeném řízení, a to se souhlasem státního zástupce a obviněného (§ 314d odst. 3 trestního řádu).

[29] Přestupkové řízení samozřejmě není z hlediska systematického součástí trestního práva procesního, nýbrž správního práva procesního. Nelze na něj aplikovat trestní řád, ale zákon o přestupcích a subsidiárně též správní řád (§ 51 zákona o přestupcích). Přestupkové řízení je současně procesem podstatně méně formalizovaným než řízení trestní. To ovšem nevylučuje možnost podpůrné argumentace úpravou této procesní otázky v trestním řádu, samozřejmě za podmínky, že srovnávaná ustanovení a srovnávané instituty plní stejný účel a mají v daném kontextu srovnatelný smysl (srov. bod [30] dále). Ustanovení § 158 odst. 5 trestního řádu je projevem zásady bezprostřednosti (§ 2 odst. 12 téhož zákona). Soud má rozhodovat na základě důkazů před ním provedených, tedy na základě svého bezprostředního dojmu z provedeného řízení. Má tedy rozhodovat na základě pramene důkazu, který je mu v dané fázi řízení nejbližší, má-li tedy před sebou živou osobu (svědka nebo obviněného), musí takovou osobu vyslechnout, a nikoliv namísto toho přečíst úřední záznam o podaném vysvětlení, jakkoliv třebas i takováto osoba sama na obsah tohoto záznamu odkáže. To umožňuje, aby se soud osobně seznámil s důkazy, aby za pomoci ostatních účastníků byla přímo před soudci vysvětlena stanoviska stran, odstraněny případné rozpory či nejasnosti, a aby si tak každý soudce mohl utvořit bezprostřední a správný názor na každou významnou skutečnost v projednávané věci a tím i celkový bezprostřední obraz o celém projednávaném případě (viz Šámal, P. a kol., op. cit. v bodě [28] shora, s. 40–41).

[30] Dle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba k projednání přestupku vždy nařídít ústní jednání. Zásada ústnosti znamená, že správní orgán rozhoduje na základě ústně provedených důkazů, řídí jednání ústně, ústně vyhlašuje rozhodnutí, sám vyslychá účastníky řízení, svědky, znalce (viz Kučerová, H. *Dopravní přestupky v praxi*. 2. vyd., Linde : Praha, 2006, s. 192). O provádění dokazování mimo ústní jednání musí být účastník řízení správním orgánem předem vyrozuměn (§ 51 odst. 2 správního řádu). Lze tedy dovodit, že

správní orgán rozhoduje v přestupkovém řízení pouze na základě důkazů, které byly před ním provedeny procesně řádným postupem, což obsahově odpovídá zásadě bezprostřednosti. Zásada bezprostřednosti tak ovládá i přestupkové řízení, což výrazně zvyšuje relevanci argumentace trestněprávní úpravou institutu podání vysvětlení a jeho použití v řízení před soudem (viz bod [28] shora). O existenci této zásady v přestupkovém řízení svědčí např. úprava provádění důkazu listinou, který je potřeba v případě přítomnosti účastníků provést jejím přečtením či sdělením jejího obsahu, nikoliv pouze učením záznamu do spisu o provedení tohoto důkazu (§ 53 odst. 6 správního řádu).

[31] Zákon o přestupcích upravuje podávání vysvětlení v § 60, který je *lex specialis* ve vztahu k úpravě podávání vysvětlení dle § 137 správního řádu. Vysvětlení podaná dle přestupkového zákona slouží k prověření došlého oznámení o přestupku. Výsledkem prověření může být zahájení řízení o přestupku proti konkrétní osobě. Vysvětlení je nerozlučně spjata s fází před zahájením přestupkového řízení, která se vyznačuje značnou neformálností a jejímž cílem je opatřit co nejvíce relevantních informací, po zahájení řízení se k němu uchýlit nelze. Totéž platí i pro podání vysvětlení dle správního řádu, což plyne ze systematického zařazení tohoto institutu (část třetí hlava třetí je označena jako „*zvláštní ustanovení o postupu před zahájením řízení*“). Přípustností použití záznamu o podaném vysvětlení v přestupkovém řízení se však přestupkový zákon nezabývá. Přestupkový zákon neobsahuje zvláštní normy týkající se důkazních prostředků a dokazování, a proto je třeba subsidiárně aplikovat správní řád, který v § 137 odst. 4 stanoví, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek. Nejvyšší správní soud je tedy opačného názoru než krajský soud, neboť se domnívá, že § 137 odst. 4 správního řádu je třeba aplikovat i v řízení o přestupku (shodně Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. BOVA POLYGON: Praha, 2006, s. 757).

[32] Ústavní soud v nálezu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 190/01, N 167/24 SbNU 237,

shledal v rozporu s ústavním pořádkem postup správního orgánu, který v řízení o přestupku přečetl záznamy o podaném vysvětlení pořízené dle zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, a umožnil obviněnému z přestupku vyjádřit se k jejich obsahu namísto toho, aby provedl výslech svědků. Zdůraznil, že důkazem může být toliko ten prostředek, jímž lze zjistit a objasnit skutečný stav věci, jenž je předvídan příslušným procesním řádem a jenž je dle tohoto řádu proveden. K obdobným závěrům dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 As 16/2007-106, a rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115.

[33] Dle § 55 správního řádu je povinností svědka učinit výpověď, pokud tomu nebrání některý ze zákonem stanovených důvodů. Správní řád neupravuje způsob, jímž má výslech svědka probíhat. Občanský soudní řád v § 126 odst. 3 a trestní řád v § 101 odst. 2 shodně stanoví, že svědek musí souvisle vyličit vše, co ví o předmětu výslechu. Teprve následně jsou svědkovi kladeny otázky. Dodržení tohoto postupu je významné při hodnocení věrohodnosti výpovědi svědka. Není sebe-menšího důvodu, proč by tato obecná metodologie výslechu svědka neměla být aplikována i v řízení správním. Tím spíše, že dle § 126 odst. 3 o. s. ř. by byl na základě § 64 s. ř. s. povinen postupovat i správní soud, pokud by přistoupil k zopakování či doplnění dokazování (výslechu svědka) provedeného ve správním řízení (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).

[34] Správní orgán I. stupně však při výslechu svědků N. a K. shora popsáním způsobem nepostupoval. Správní orgán v situaci, kdy svědci odkázali na vysvětlení podaná na Policii ČR, měl trvat na tom, aby svědci souvisle a samostatně vyličili průběh události, k níž byli vyslýcháni. Významným prvkem při hodnocení svědecké výpovědi je právě i ústní projev svědka (plynulost řeči, pauzy při vybavování si skutečností, prvky nonverbální komunikace atd.). Vždyť i z toho důvodu je přestupkové řízení ovládáno zásadou ústnosti (viz bod [30] výše). Úřední záznam o podaném vysvětlení, resp. jeho přečtení ze strany správního orgánu a následné potvrzení ze

strany svědka, neumožňuje správnímu orgánu hodnotit „výpověď“ svědka z těchto hledisek.

[35] Význam úředního záznamu o podaném vysvětlení dle § 61 zákona o Policii České republiky spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit význam případné svědecké výpovědi dané osobou z hlediska skutečností, které je třeba v konkrétním řízení o přestupku prokazovat. Při samotném výslechu svědka (obviněného) však nesmí být úřední záznam o podaném vysvětlení čten namísto výpovědi svědka (obviněného), slouží pouze jako informační zdroj pro formulaci otázek kladených správním orgánem svědkovi směřujících k podrobnému objasnění skutečností obsažených v úředním záznamu. Na podkladě odpovědí na tyto otázky pak může být posouzena věrohodnost jeho výpovědi. V případě rozporů mezi výpovědí a obsahem úředního záznamu však na to může být daná osoba výslovně dotázána. V přestupkovém řízení totiž není třeba dovést zákaz použití úředních záznamů o podaném vysvětlení tak daleko jako v řízení trestním (srov. [28] bod shora), a to zejména s ohledem na menší formalnost přestupkového řízení a na obecně významnější roli úředních záznamů o podání vysvětlení v iniciaci tohoto typu řízení.

[36] Správní orgán I. stupně postupoval v rozporu se zásadou bezprostřednosti a ústnosti řízení o přestupku. Jeho postup nemůže být opodstatněn ani hlediskem procesní ekonomie. Ostatně v tomto konkrétním případě byli svědci předvoláni k výslechu, takže jediná úspora mohla spočívat v tom, že výsledky svědků byly o několik málo minut kratší, než kdyby svědkové podali spontánní výpověď namísto přečtení úředního záznamu. Především však správní orgán I. stupně tímto postupem obešel zákaz použití úředního záznamu o podaném vysvětlení v přestupkovém řízení (srov. § 137 odst. 4 správního řádu a zejména pak nálezy sp. zn. III. ÚS 190/01, cit. v bodě [32] shora). Tyto nedostatky nemohly být sanovány tím, že správní orgán umožnil žalobci klást svědkům otázky a vyjádřit se k jejich výpovědi. Výsledky svědků N. a K. byly provedeny v rozporu se zákonem a předsta-

vují vadu řízení. V situaci, kdy tyto výsledky jsou stěžejním důkazním materiálem, má tato vada vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

[37] Zbývá poznamenat, že postup, o němž hovoří stěžovatel v kasační stížnosti jako o neúnosném formalismu, k němuž by vedla aplikace právního názoru vyjádřeného v rozsudku krajského soudu, tj. automatické přepsání textů z úředního záznamu o podání vysvětlení do protokolu o výslechu svědka, je naprosto nepřípustný. Protokol o výslechu svědka může zahrnovat pouze to, co při jednání zaznělo, přitom musí být dodržena i časová posloupnost. Je nemyslitelné, aby do něho byla uváděna vyjádření, která nebyla během jednání pronesena. Takovým způsobem „upravený“ protokol o výslechu svědka by nebyl způsobilým podkladem pro vydání rozhodnutí.

(...)

V.C.3 Možnosti revizora v případě, že cestující poruší svou povinnost podle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách

[56] Jak již bylo uvedeno shora, zákon evidentně nedává pověřené osobě možnost násilím vynutit ztotožnění cestujícího. Právě naopak, zákon výslovně pamatuje na situaci, kdy se cestující žádnými doklady vůči pověřené osobě neprokáže. Pokud cestující dobrovolně nesplní svou povinnost prokázat se osobními údaji potřebnými na vymáhání zaplacení jízdného a přírážky k jízdnému, zákon zakládá cestujícímu sekundární povinnost. Tou je povinnost dle výzvy pověřené osoby (tedy i revizora) buď následovat pověřenou osobu na vhodné pracoviště veřejné správy ke zjištění totožnosti, anebo setrvat na vhodném místě do příchodu osoby oprávněné zjišťit totožnost cestujícího [§ 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách]. Důležitou otázkou, kterou zdejšímu soudu klade kasační stížnost, jsou právní možnosti revizora jako pověřené osoby v situaci, kdy cestující dobrovolně tuto sekundární povinnost nebude chtít splnit.

[57] Pokud interpret dospěje k závěru, že povinnost cestujícího dle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách není jakkoliv vynutitelná,

a záleží tedy na dobré vůli cestujících, zda pověřenou osobu následuje např. na policejní služebnu, učiní z § 37 odst. 5 písm. d) ve své podstatě normu bez sankce, tedy *lex imperfecta*. Sankce vůči tzv. „černým pasažérům“ nastíněné v § 37 odst. 5 by tak ve své podstatě byly aplikovatelné pouze vůči cestujícím, kteří by se jim podrobili dobrovolně. Naopak cestující bezohlední a vůči revizorovi dokonce agresivní by žádné negativní následky spojené se svým jednáním nenesli. Jednoduše by totiž z místa odešli. Takováto interpretace upřednostňující osoby jednající protiprávně před osobami svých povinností dbalých je však naprosto nepřijatelná. Současně by ponechala provozovatele drážní dopravy bez jakékoliv ochrany proti protiprávním zásahům do jeho majetkových práv formou bezplatného (*ergo* nezákonného) využívání jím poskytovaných služeb.

[58] Právní vztah mezi cestujícím a provozovatelem drážní dopravy má povahu vztahu soukromoprávního, řídí se smlouvou o přepravě podle § 760 a násl. občanského zákoníku, jakkoliv jsou tam patrné i silné veřejnoprávní vlivy k tomu srov. přiměřeně výklad ÚS ve vztahu k zákonu, o silniční dopravě, viz část IV. nálezu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, N 5/21 SbNU 29, č. 78/2001 Sb.). Přistavení trolejbusu do zastávky za účelem umožnění nástupu cestujících je konkludentní nabídkou na uzavření smlouvy, nástup osoby do trolejbusu je konkludentní akceptací nabídky. Smlouva je tak uzavřena. Pro vznik smlouvy je irelevantní, zda cestující zaplatil či nezaplatil stanovené jízdné. Smlouva tedy platně vznikne i ve vztahu k cestujícím, který nezaplatil stanovené jízdné („černý pasažér“) (srov. k tomu Frinta O. In: Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. 2. svazek*. Linde : Praha, 2008, s. 2245–2246). Cestující, který nezaplatí stanovené jízdné (§ 760 občanského zákoníku), porušuje své povinnosti ze soukromoprávního vztahu s provozovatelem. Současně není dle okolností ani vyloučeno, že svým jednáním naplní skutkovou podstatu přestupku proti majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, tedy úmyslně způsobí

škodu na cizím majetku podvodem. To typicky za situace, že nastoupí do vozu drážní dopravy s vědomím, že jízdné nezaplatí, a současně provozovatele úmyslně uvádí v omyl, že jízdné zaplacené bylo, eventuálně jinak provozovatele uvádí v omyl (srov. k tomu detailně Šturmová, D.; Ondruš, R. Postavení revizorů městské hromadné dopravy. *Správní právo*, 1998, č. 6, s. 364 a násl.).

[59] V literatuře již byly diskutovány možnosti revizora při zásahu proti černému pasažérovi. V rovině občanskoprávní byla zvažována mj. možnost aplikace § 6 občanského zákoníku o svépomoci (srov. např. Pulkrábek, Z. Svěpomoc v soukromém právu. *Právní rozhledy*, 2001, č. 7, s. 303 a násl.). Nejvyšší správní soud však nyní nemusí řešit otázku právního postavení revizora a jeho práv ve vztahu k černým pasažérům v celé jejich šíři. Otázka, kterou je nutno tímto rozhodnutím vyřešit, zní, zda jakýkoliv zásah revizora proti černému pasažérovi nutně založí přestupkovou odpovědnost revizora. Z dikce zákona o přestupcích přitom jasně plyne, že nikoliv.

[60] Přestupkem může být pouze protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku, nenaplnňuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost. Přestupkem proto nemůže být jednání, které formálně přestupku odpovídá, ale není dána jeho protiprávnost. Okolností vylučující protiprávnost je mj. nutná obrana [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích] a krajní nouze [§ 2 odst. 2 písm. b) téhož zákona]. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích přestupkem není jednání, jímž někdo přiměřeným způsobem odvrací přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem. Tímto zájmem může být jakýkoliv zájem chráněný zákonem, včetně zájmu na ochraně majetkových práv (srov. přiměřeně náleze ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 317/01, N 116/28 SbNU 17). Útok na zájem chráněný zákonem nemusí mít nutně jen podobu přestupku nebo trestného činu (to dikce zákona nevyžaduje), ale může mít též podobu deliktu civil-

ního. Jak uvádí právní doktrína, „*nikdo není povinen strpět nezákonné zásahy do svých zákonem chráněných práv, resp. právo nemusí ustupovat bezpráví, ať je již jakkoliv intenzivní*“ (Kuchta, J. *Nutná obrana*. Masarykova univerzita : Brno, 1999, s. 100).

[61] V situaci, kdy cestující nepředloží platnou jízdenku a následně nesplní ani povinnost dle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách, útočí na zájem chráněný zákonem. Tímto je ochrana majetkových práv provozovatele a zájem na tom, aby cestující v drážní dopravě řádně hradili jízdné, resp. pokud tak neučiní, aby uhradili přírážku podle přepravního řádu. Takovýmto jednáním se cestující dopouští přinejmenším civilního deliktu, uvažovat však lze za určitých okolností i o přestupku proti majetku (srov. bod [58] *in fine* shora). V takovémto případě nelze paušálně vyloučit právo revizora odvrátit tento útok zadržením cestujícího, který se pokouší utéct, tedy pokouší se porušit sekundární povinnost podle § 37 odst. 5 písm. d) zákona o dráhách, a uniknout tak následkům jízdy bez platné jízdenky. Právě pokus o únik cestujícího z místa, kde jej revizor vyzval k vyčkání na příchod osoby oprávněně zjistit totožnost cestujícího, je útokem na majetková práva provozovatele, tedy na zájem chráněný zákonem. Úspěšným útekem „*černého pasažéra*“ bude dokončeno jeho protiprávní jednání, kterým bylo využití přepravních služeb provozovatele bez zaplacení stanoveného jízdného a přírážky (k významu dokončení protiprávního jednání jako krajní meze, kdy je ještě přípustná nutná obrana, srov. obecně Kuchta, op. cit. v bodě [60] shora, s. 124–125). Zadržením „*černého pasažéra*“ bude tento útok odvrácen a bude zabráněno vzniku majetkové škody na straně provozovatele.

[62] Nutná obrana je samozřejmě možná jen za podmínky, že revizorovo počínání není zcela zjevně nepřiměřené způsobu útoku

(srov. k tomu detailně v bodě [53] citovaný judikát č. 1898/2009 Sb. NSS): Je-li obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku, o nutnou obranu se nejedná. Revizor tedy nesmí volit takové prostředky, které povedou nebo mohou vést k újmě na zdraví „*černého pasažéra*“ nebo jakékoliv jiné osoby. Revizor se také nesmí bez dalšího „*vrhnout*“ na cestujícího způsobem, který popsal ve své výpovědi svědek Jiří K. Revizor nesmí použít větší síly, než je nezbytně nutné k dosažení cíle jeho zákroku, kterým je ochrana majetkových práv provozovatele. Tohoto cíle dosáhne znemožněním útěku cestujícího a zjištěním jeho totožnosti osobou k tomu oprávněnou. Nutná obrana neslouží a sloužit nemůže k vymožení pohledávky provozovatele vůči „*černému pasažérovi*“. Naproti tomu je přirozené, že zasahující revizor musí reagovat též na eventuální násilí ze strany cestujícího. Cestující, který ve vztahu k revizorovi použije fyzickou sílu, resp. se s ním pustí do potyčky, musí nést tomu odpovídající riziko revizorovy adekvátní reakce. Ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích totiž dává revizorovi možnost se i tomuto novému útoku ze strany cestujícího přiměřeně bránit. Současně takový cestující musí nést též následky právním řádem předvídané (podle okolností buď civilní, přestupková anebo dokonce trestní odpovědnost).

[63] Na závěr nutno zdůraznit, že výše uvedené závěry se v žádném případě nevztahují jen na vztah provozovatele drážní dopravy a černého pasažéra. Naopak, vyplývají z předpokladu možnosti každé jednotlivé fyzické či právnické osoby chránit si v sociálních interakcích svá práva. Každý se může obdobným způsobem chránit například proti zloději, jakkoliv hodnota odcizených věcí nezaplní trestní odpovědnost pachatele, nebo proti hostovi v restauraci, který zkonsumoval objednané jídlo, a poté odmítl zaplatit, nebo proti osobě, která poškodila jeho věc atd.

Stavební řízení: přemístitelná stavba**Správní trestání: přestupek podle stavebního zákona**

k § 79 odst. 3 písm. j) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Lyžařský vlek, jehož mezilehlé podpěry oběžného lana i horní (vratná) a dolní (poháněcí) stanice jsou upevněny do podkladu (travnaté plochy) jen vetknutím trnů či malých betonových patek, takže jej lze přemístit jinam úkonem jen minimálně měnícím či poškozujícím podklad a umožňujícím jeho narušení velmi jednoduše odstranit a napravit, je přemístitelnou stavbou, avšak nikoli přenosnou stavbou ve smyslu § 79 odst. 3 písm. j) stavebního zákona z roku 2006.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 71/2010-97)

Prejudikatura: č. 2092/2010 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Tomáš N. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad v Nejdku (stavební úřad) uložil rozhodnutím ze dne 2. 4. 2008 žalobci pokutu ve výši 150 000 Kč za správní delikt podle § 180 odst. 1 písm. f) a n) stavebního zákona. Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že od srpna do 18. 10. 2007 provedl v nezastavěném území obce Nové Hamry novou stavbu lyžařského vleku a stavbu dvou dřevěných přechodových můstků přes Bílý potok bez povolení a bez územního rozhodnutí.

Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutím ze dne 8. 7. 2008 zčásti změnil a zčásti potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 26. 5. 2010 zamítl. V odůvodnění zejména uvedl, že stavební úřad i žalovaný při úvaze o stanovení výše pokuty zohlednili jednak rovnováhu mezi preventivním a represivním účinkem pokuty a také vzali v úvahu, že se jednalo o první správní delikt stěžovatele. Z výše uvedených důvodů uložili pokutu v rámci dolní hranice zákonné sazby. Žalobce již před zahájením jednotlivých staveb věděl, že nejdříve je nutné dosáhnout změny územního plánu obce Nové Hamry, a přesto stavby provedl v nezastavěném území obce Nové Hamry před schválením změny územního plánu obce. Žalobce

v té době nemohl vědět, zda jeho požadavek na změnu územního plánu obce bude schválen.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že se domníval, že změna územního plánu obce bude odsouhlasena v příslibeném termínu. Z tohoto důvodu byly také zahájeny předčasné přípravné práce pro zajištění zkušebního provozu. Zpoždění projednání změny a schválení územního plánu nemohl stěžovatel ovlivnit. Zdůraznil, že zastupitelstvo obce již dne 18. 1. 2006 tento projekt, včetně podnikatelského záměru, odsouhlasilo a následně zapracovalo do plánu rozvoje obce jako projekt společensky žádoucí. Vzhledem k výše uvedenému a s přihlédnutím k obecnému společenskému zájmu na provozování vleku v dané obci uložená pokuta rozhodně neodpovídá závažnosti a společenské nebezpečnosti údajného správního deliktu.

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

Z odůvodnění:

(...) Závažnost a společenskou nebezpečnost deliktu spočívajícího ve stavbě vleku a dvou dřevěných přechodových můstků určených pro přejezd lyžařů přes terénní sníže-

ninu s korytem Bílého potoka u dolní stanice vleku rovněž výrazně snižuje konkrétní charakter těchto staveb. Nejvyšší správní soud se ve výsledku ztotožňuje se závěry správních orgánů, že vlek toho typu, který postavil stěžovatel, není přenosnou, nýbrž toliko přemísitelnou stavbou, a to proto, že je napevno přichycen k podkladu a nelze jej přemístit prostým odnesením či odvezením, nýbrž teprve po – byť velmi jednoduše proveditelné – demontáži spočívající v oddělení od podkladu. V zásadě totéž platí i pro oba přechodové můstky. Podstatné zde ovšem je, že míra jednoduchosti, s níž může být vlek daného typu demontován a přemístěn do jiné lokality, jej přibližuje charakteru přenosné stavby. Podstatné je rovněž, že daný typ vleku je montován tak, že to znamená jen minimální zásahy do podkladu, do něhož je umístěn a v němž jsou upevněny mezilehlé podpěry oběžného lana i horní (vratná) a dolní (poháněcí) stanice. Zásah tvoří jen vetknutí trnů či malých betonových patek do podkladu, tedy úkon jen minimálně měnící či poškozující podklad (travnatou plochu) a umožňující narušení podkladu velmi jednoduše odstranit a napravit. Rovněž přechodové můstky tvořené prkennými koryty umístěnými na podpěrách z klád vetknutých do podkladu jsou jednoduše demontovatelné a přemísitelné jinam vytažením klád tvořících podpěry z podkladu. Jestliže tedy stěžovatel měl za to, i s ohledem na konzultace, které k tomu vedl, že vlek s doplňkovou konstrukcí přechodových můstků má charakter přenosné stavby, byla jeho úvaha sice nesprávná, nicméně nikoli zcela mimo objektivní realitu. I tato skutečnost, tedy jeho subjektivní přesvědčení, sice

nesprávné, avšak nikoli absurdní, že instaluje v případě vleků a přechodových můstků přenosnou stavbu, snižuje zásadním způsobem závažnost správního deliktu, jehož se dopustil, neboť ukazuje, že protiprávního jednání se dopustil v dobré víře, byť nesprávné, v legalitu přinejmenším části svého jednání.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že pokuta ve výši 150 000 Kč uložená stěžovateli byla vzhledem k souhrnu výše uvedených skutečností zjevně nepřiměřená. I když byla stěžovateli uložena pokuta při dolní hranici zákonného rozmezí, jedná se o pokutu zhruba o řád vyšší než ta, která by byla v daném případě přiměřená. Nejvyšší správní soud k preventivnímu účinku trestu dodává, že i když při ukládání trestu působí uložená pokuta výchovně nejen vůči delikventovi, ale i vůči ostatním adresátům stejných zákonných povinností (generální prevence), je třeba přistupovat ke každému jednotlivému případu nanejvýš individuálně, mimo jiné i se zohledněním majetkových poměrů delikventa (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS), a vždy posuzovat, v jaké míře bylo konkrétní jednání pachatele způsobilé narušit zájmy chráněné zákonem a jak zavrženíhodné bylo jeho jednání i s ohledem na míru a povahu zavinění, šlo-li o zaviněné jednání. (...)

Nejvyšší správní soud proto shledal nesprávnost právního posouzení krajského soudu v tom, že krajský soud nesnížil stěžovateli uložený trest, ač k tomu byly splněny zákonem stanovené podmínky, neboť uložená pokuta byla zjevně nepřiměřená. (...)

Stavební řízení: dodatečné povolení stavby; prokázání věcného břemene

k § 88 odst. 1 písm. b) a § 137 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)

Pokud stavebník v řízení o odstranění stavby podá dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 žádost o její dodatečné povolení a mimo jiné tvrdí, že vydržel právo k pozemku, na kterém stavba (zde sklad nářadí nacházející se v proluce mezi sousedícími rodinnými domy) stojí, je třeba mu umožnit uplatnění takového práva u soudu podle § 137 tohoto zákona. Pokud však této možnosti nevyužije, učiní si následně stavební úřad úsudek o věci sám a přitom posoudí, zda stavebník prokázal vlastnické či jiné právo k pozemku, které jej opravňovalo zřídit na něm dodatečně povolovanou stavbu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2010, čj. 8 As 7/2010-99)

Prejudikatura: č. 1202/2007 Sb. NSS, č. 1553/2008 Sb. NSS a č. 1865/2009 Sb. NSS.

Věc: a) PhDr. Jaroslav N. a b) Mgr. Zdenka N. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, za účasti 1) Jaroslava D. a 2) Vlasty D., o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Rozhodnutím Městského úřadu Nový Jičín, odboru územního plánování, stavebního řádu a památkové péče, ze dne 19. 5. 2008, bylo žalobcům nařízeno odstranění stavby skladu nářadí u rodinného domu na ul. S. v Novém Jičíně, na pozemku v katastrálním území Nový Jičín - Horní Předměstí, postavené bez stavebního povolení.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 24. 10. 2008 k odvolání žalobců změnil výše specifikované rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že doplnil podmínku č. 8 na s. 2 výrokové části rozhodnutí novým textem a z výrokové části rozhodnutí na s. 2 v části „Rozhodnutí o námitkách účastníků řízení“ vypustil text ve znění „a že k ukotvení některých konstrukčních prvků do zdi budovy bylo vydrženo právo odpovídající věcnému břemenu“, jelikož s takto uplatněnou námitkou byli odvolatelé odkázáni na soud. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobci se žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě uvedli, že sice nedis-

ponují smlouvou o zřízení věcného břemene, nicméně věcné břemeno vzniklo vydržením na základě § 151o občanského zákoníku. Žalobci se neztotožnili s právním hodnocením žalovaného. Vzhledem k tomu, že tvrdili vznik věcného břemene výkonem práva, nebylo možné tuto situaci subsumovat pod § 58 stavebního zákona z roku 1976. Naproti tomu je na posuzovanou situaci možno aplikovat § 58 odst. 2 citovaného zákona, a to v tom smyslu, že důkazní břemeno ohledně prokázání práva leží na stavebníkovi. Pokud tedy byly splněny podmínky § 137 odst. 3 uvedeného zákona, měl si správní orgán pro potřeby svého rozhodnutí učinit úsudek o tom, zda tvrzené věcné břemeno existuje, či nikoliv, přičemž měl vycházet ze všech důkazů, které v tomto ohledu žalobci předložili, a neměl v žádném případě svou nalézací činnost redukovat na zjištění, zda existuje smlouva, která v daném případě existovat nemůže, či záznam v katastru, který je pro vznik dotčeného práva irelevantní. Skutečnost, že rozhodování sporů vedoucích k deklarování existence věcných práv je svěřeno do pravomoci civil-

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

ních soudů, se dle žalobců měla projevit pouze tím, že stavební úřad nemohl své závěry o případné existenci věcného břemene prezentovat pouze formou meritorního deklaratorního výroku.

Krajský soud rozsudkem ze dne 16. 9. 2009 žalobu zamítl. K samotnému meritu věci soud uvedl, že poslední věta § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 zavazuje vlastníka nepovolené stavby, aby právě on předložil podklady a doklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení vymezené v § 58 téhož zákona. Povinností prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku či stavbě dle odstavce 2 zmiňovaného ustanovení je zatížen výlučně vlastník nepovolené stavby. Jediným možným důsledkem nesplnění dané povinnosti je rozhodnutí o odstranění stavby. Tuto důkazní povinnost je třeba odlišit od námitek dle § 137 uvedeného zákona, které z povahy věci přísluší jen osobě odlišné od stavebníka. To vyplývá z § 137 odst. 2 citovaného zákona, podle kterého se musí jednat o námitku, která by v případě oprávněnosti znemožňovala nebo omezila možnost, nikoli umožňovala, povolení stavby.

V situaci, kdy je tvrzení, které by v případě žádosti o dodatečné stavební povolení podané někým jiným mohlo být občanskoprávní námitkou, uplatňováno právě vlastníkem nepovolené stavby, nelze režim § 137 stavebního zákona z roku 1976 vůbec uplatnit. Proto dle krajského soudu nelze tímto způsobem obcházet důkazní povinnosti stavebníka podle § 58 odst. 2 a 5 citovaného zákona. Žalobci byli opakovaně vyzýváni, aby ve smyslu právě těchto ustanovení prokázali své jiné právo k sousednímu pozemku a stavbě, což neučinili, ačkoliv jim k tomu stavební úřad poskytnul více než dostatečný prostor. Na svých právech nebyli postupem stavebního úřadu nijak dotčeni, jelikož tento úřad, jakkoli formálně podle na případ nedoléhajícího § 137 stavebního zákona z roku 1976, dostal své povinnosti stanovené § 4 odst. 2 správního řádu, a sice poskytnout žalobcům přiměřená poučení o jejich právech a povinnostech. Žalobcům bylo umožněno uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Nevyužili-li

prostoru, který jim stavební úřad i nad rámec svých povinností takto poskytl, nemohou jít důsledky jejich postupu k tíži někomu jinému než jim. Krajský soud neshledal ani porušení § 4 odst. 4 a § 2 odst. 3 správního řádu.

Krajský soud dále doplnil, že § 58 stavebního zákona z roku 1976 nedává (na rozdíl od § 137 téhož předpisu, jehož aplikace je v posuzované věci vyloučena) stavebnímu úřadu žádnou kompetenci rozhodnout o tvrzení stavebníka, zda tu je či není věcné břemeno zakládající právo zatížit navrhovanou stavbou sousední nemovitost. Taková pravomoc je svěřena pouze soudu rozhodujícímu v občanskoprávním řízení. Následně uzavřel, že žalobci toto právo nikdy neprokázali, a proto nelze jejich stavbu dodatečně povolit. Soud se proto nezabýval žalobními body a argumentací žalovaného k formě tohoto prokázání a okolnostem, z nichž žalobci vydržení svého práva dovozují. Tyto otázky totiž při neprokázání práva zatížit nepovolenou stavbou sousední nemovitosti nemohou na otázce zákonnosti rozhodnutí o předmětu řízení – odstranění nepovolené stavby – ničeho změnit a úvahy o nich by byly v posuzovaném případě toliko akademické.

Proti rozsudku krajského soudu brojili žalobci (stěžovatelé) kasační stížností. Zdůraznili, že nesouhlasí s interpretací a aplikací jednotlivých norem stavebního zákona na posuzovaný případ. Již od počátku správního řízení namítali, že správní orgán I. stupně neměl řízení ani zahajovat, neboť jediným impulzem k tomuto kroku byl fakt, že se v archivu stavebního úřadu nedochovalo stavební povolení a že obdobnou listinu nebyli schopni předložit ani stěžovatelé. Vzhledem k doplňkovému charakteru stavby, která žádným významným způsobem nezasahuje do práv třetích osob, nebyla pouhá chybějící dokumentace dostatečným důvodem pro zahájení řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Pokud však již řízení bylo zahájeno, měl stavební úřad rozhodnout o jejím dodatečném povolení. Věcné břemeno, jemuž odpovídá právo stěžovatelů umístit posuzovanou stavbu na pozemek a stavbu jejich sousedů, existuje díky vydržení. Z interpreta-

ce provedené krajským soudem vyplývá, že stavebník v řízení vedeném v režimu § 88 odst. 1 písm. b) citovaného zákona má v podstatě jedinou možnost, jak prokázat existenci oprávnění zřídit stavbu na stavbě sousední, a to předložit písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene. S tímto názorem ovšem stěžovatelé nesouhlasí, neboť dle jejich názoru nelze v posuzované věci aplikovat § 58 odst. 5 uvedeného zákona. Stavba dřevěného skladu nářadí byla zřízena právními předchůdci stěžovatelů v 70. letech 20. stol., kdy právní řád neznal institut smluvně zřízeného věcného břemene. Za situace, kdy by správní orgán nebyl kompetentní k posouzení otázky vydržení a nemohl by účastníky ani odkázat na civilní soud, stěžovatelé by objektivně nikdy nemohli dosáhnout dodatečného povolení stavby. Ustanovení § 137 stavebního zákona z roku 1976 by podle nich mělo být aplikovatelné i na situaci, kdy je soukromoprávní otázka nastolena stavebníkem, jehož v tomto řízení zatěžuje důkazní břemeno. Důkazní prostředky nelze omezovat na písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene, neboť tu mohou předložit pouze vlastníci staveb zřízených po novele občanského zákoníku v roce 1982. Vydržené právo má stejný právní obsah a význam jako právo zřízené smluvně. Správní orgán si mohl učinit úsudek o existenci věcného břemene, přičemž nemohl pouze tyto závěry prezentovat formou meritorního deklaratorního výroku. Správní orgány fakticky rezignovaly na zjišťování existence příslušného práva a nevěnovaly patřičnou pozornost důkazům, které stěžovatelé předkládali. Důsledkem toho bylo, že správní orgány nezjistily stav věci v rozsahu požadovaném § 3 správního řádu.

Stěžovatelé dále uvedli, že vydržení věcného břemene dovozují ze skutečnosti, že se předmětná stavba nacházela ve své současné pozici a podobě, jež se významně neliší od současné podoby, již dříve, než se stěžovatelé i osoby zúčastněné na řízení stali vlastníky svých nemovitostí. Tato stavba byla zřízena se souhlasem právních předchůdců manželů D. Stěžovatelé nabyli nemovitosti včetně jejich příslušenství v dobré víře. Správní orgány,

potažmo i krajský soud, upřednostnily striktně formalistickou aplikaci jednotlivých zákonných ustanovení před ochranou dobré víry stěžovatelů a ochranou pokojného stavu. Stěžovatelé vyjádřili přesvědčení, že manželům D. nevadí stavba samotná a celé řízení slouží jako prostředek k získání financí. Postup sousedů není v souladu s dobrými mravy ani veřejným zájmem, který má být rozhodovací činností správních orgánů chráněn.

Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznily, že při koupi rodinného domku nebyla písemně ani ústně zmíněna existence věcného břemene. Nesouhlasily, že se současná podoba přístřešku nikterak nezměnila. Dokument stanovující odhadní cenů nemovitosti ze dne 25. 2. 1975 obsahuje popis chatrného přístřešku, který má charakter provizoria. Stěžovatelé z přístřešku vybudovali garáž. Dle zaměření skutečného provedení stavby se stavba významně liší od původního přístřešku, přičemž hrubým způsobem zasahuje do vlastnických práv osob zúčastněných na řízení. Dále rozvedly změny, které zaznamenal stavební úřad na místě samém dne 30. 8. 2007 a z nichž pak dovodily, že je vyloučena možnost nabytí věcného břemene vydržením.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V posuzované věci mají svůj význam a své místo § 88 odst. 1 písm. b), § 58 i § 137 stavebního zákona z roku 1976: účelem řízení konaného na základě § 88 odst. 1 písm. b) citovaného zákona je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď prostřednictvím nařízení odstranění nepovolené stavby, nebo vydáním dodatečného povolení stavby. Nepovolenou stavbu nelze „zlegalizovat“ pouhým uplynutím času. Vyhnout se nařízení odstranění takové stavby je možné pouze za předpokladu, že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, které bude vydáno jedině v případě splnění dvou podmínek prokazovaných výlučně stavebníkem, a sice že stavba je v souladu s veřejným zájmem a současně stavebník podá žádost o její

dodatečné povolení a předloží podklady a doklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Není-li splněna jedna z těchto podmínek, není již třeba zkoumat prokázání druhé. Je v dispozici stavebníka (vlastníka nepovolené stavby), zda podá žádost o dodatečné povolení stavby, či nikoliv. Nesplní-li zákonem vymezené předpoklady pro vydání dodatečného povolení, nařídí stavební úřad odstranění této stavby, a to nezávisle na tom, zda je svou povahou bezpečná, vhodná, je dlouhodobě užívána apod. (k tomu srov. rozhodnutí NSS ze dne 8. 11. 2007, čj. 6 As 67/2006-79). Je proto nepopíratelně v zájmu vlastníka dané stavby, aby vyvinul aktivitu k tomu, aby zvrátil její hrozící odstranění, a naopak, aby stavební úřad nepovolenou stavbu dodatečně povolil.

Skutečnost, že stavba byla realizována bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, je projevem porušení stavební kázně. Z tohoto důvodu pak není možné, aby na žádost o dodatečné stavební povolení byly kladeny nižší nároky než na „řádné“ stavební povolení. Nemá se tím samozřejmě na mysli požadavek existence souladu s veřejným zájmem u dodatečně povolovaných staveb dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 (již proto nemohou být požadavky na vydání stavebního povolení a dodatečné povolení stavby shodné), ale o obecné východisko, podle kterého protiprávní chování nemůže vést k příznivějšímu následku, než chování v souladu se zákonem. Na tomto místě lze odkázat na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS: „*Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).*“ Připuštění jiného, méně přísného, výkladu by mohlo být vnímáno jako zvýhodňování osob, které dříve nejednaly v souladu s právním řádem.

Výsledkem řízení konaného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 není stavební povolení dosud neexistující stavby, ale dodatečná „legalizace“ již existující stavby. Zatímco zahájení řízení o vydání stavebního povolení je zcela v dispozici osoby, která chce umístit nezrealizovanou stavbu, faktickým „iniciátorem“ zahájení druhého typu řízení může být stavební úřad tím, že zahájí řízení o odstranění stavby (byť žádost o dodatečné povolení stavby podává i v tomto případě stavebník). Projev vůle vlastníka nepovolené stavby neleží pouze v jeho dispoziční sféře, nýbrž navazuje na zahájení řízení dle § 88 odst. 1 písm. b) téhož zákona, které zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad. Ať v řízení o povolení stavby nebo dodatečném povolení stavby je třeba vyžadovat, aby stavebník či vlastník stavby předložil doklad, který jej opravňoval postavit stavbu na konkrétním pozemku, resp. zatížit svou stavbou nemovitost ve vlastnictví jiného subjektu. Zatímco v „klasickém řízení“ o vydání stavebního povolení je zcela v intencích zákona požadovat, aby žadatel předložil podklady o vlastnictví či existenci jiného práva již k samotné žádosti o stavební povolení, potažmo je doplnil ve lhůtě podle § 60 odst. 1 citovaného zákona, u žádosti o dodatečné povolení stavby tomu tak být nemusí, jelikož z povahy věci nemusí být možné, aby žadatel již při podání samotné žádosti disponoval všemi potřebnými doklady.

V posuzované věci vyvstala otázka, zda byl stavební úřad oprávněn odkázat stavebníky k civilnímu soudu, který by posoudil, zda stěžovatelům vydržením vzniklo právo odpovídající věcnému břemeni zatížit skladem nářadí sousední stavbu a pozemek. Krajský soud v napadeném rozhodnutí uzavřel, že nebylo možné aplikovat režim § 137 stavebního zákona z roku 1976. Vyšel přitom zejména ze závěrů uvedených v rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2006, čj. 57 Ca 62/2005-60, č. 1157/2007 Sb. NSS, ve kterém soud konstatoval, že od situace, kdy stavebník nesplní povinnost založenou § 58 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, tedy neunese důkazní břemeno prokázat vlastnické nebo

jiné právo k pozemku nebo ke stavbě, je třeba odlišit situaci, kdy stavebník k žádosti o povolení stavby např. doloží výpis z katastru nemovitostí, jiný účastník řízení – vlastník sousedící nemovitosti, bude v rámci stavebního řízení prostřednictvím námitek stavebníkovo vlastnické právo zpochybňovat. Tento soud dále vyslovil, že pokud stavebník jiné právo k pozemku neprokáže, nemůže stavební úřad postupovat podle § 137 odst. 3 uvedeného zákona a učinit si o lvě úsudek sám i přesto, že je splněna podmínka existence námitek občanskoprávní povahy uplatněných jiným účastníkem stavebního řízení.

Jakkoli Nejvyšší správní soud nezpochybňuje závěry v tomto rozhodnutí vyslovené, má za to, že v nyní posuzované věci bylo nutno přihlédnout k odlišným skutkovým okolnostem případu. Jak již bylo uvedeno výše, žadatel o vydání dodatečného stavebního povolení nebyl tím, z jehož popudu bylo stavební řízení zahájeno. V řízení nebylo od samého počátku postaveno najisto, jakým způsobem zasahuje stavba skladu nářadí do vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Proto nebylo objektivně možné, aby stěžovatelé již k samotné žádosti o dodatečné povolení stavby připojili veškeré doklady, které je opravňovaly k umístění stavby i na nemovitost nacházející se ve vlastnictví jiných osob.

Stěžovatelé v žádosti o dodatečné povolení ze dne 29. 9. 2006 uvedli, že nemají k dispozici souhlas vlastníků stavby s ukotvením vrat do jejich nemovitosti a dodatečným povolením této stavby. Stejně tak nedisponovali dokladem, který by osvědčoval jejich právo k pozemku, na kterém stavba stojí. Následně na základě ústního jednání spojeného s místním šetřením dne 30. 8. 2007 stavební úřad zjistil, že ve srovnání s geometrickým plánem ze dne 5. 4. 2004 sklad nářadí částečně zasahuje i do pozemku ve vlastnictví manželů D. Proto stavebníky vyzval, aby svou žádost doplnili o doklad o jiném právu k pozemku jiného vlastníka. Stěžovatelé v doplnění žádosti ze dne 15. 10. 2007 sdělili, že sklad nářadí nezasahuje do pozemku. Jediným přesahem do stavby manželů D. je ukotvení některých konstrukčních prvků do zdi budovy. Jak se

ovšem vyjádřili již v předchozí žádosti, právo odpovídající věcnému břemeni již vydrželi.

Tvrzení stavebníků o vydržení jiného práva lze v řízení o odstranění stavby chápat jako „námitku“ vůči samotné oprávněnosti zahájení daného řízení. Kdyby nebylo započato řízení o odstranění stavby, nelze konstatovat, že vlastníci skladu nářadí by zahájením řízení o dodatečném povolení stavby vždy iniciovali řízení o dodatečném povolení stavby. Proto jim nelze vytýkat, že již „předem“ nedisponovali potřebným dokladem – určovací rozsudkem civilního soudu, že tu právo odpovídající věcnému břemeni existuje. Z tohoto důvodu stavební úřad nepochybil, jestliže stěžovatele odkázal do civilněprávního řízení. Pokud stavební zákon připouští (resp. nezakazuje), aby v řízení o dodatečném povolení stavby mohlo jiné právo k sousední nemovitosti vzniknout i vydržením, je třeba, aby stavební úřad poskytl stavebníkům prostor pro prokázání toho, že takové právo skutečně existuje.

Stěžovatelům lze v obecné rovině, bez vztahu k projednávané věci, přisvědčit, že stavební úřad si nečiní úsudek o občanskoprávní námitce ve smyslu § 137 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 formou správního rozhodnutí. Úsudek není součástí výroku meritorního (deklaratorního) rozhodnutí, nýbrž je obsažen „pouze“ v jeho odůvodnění a následně je přezkoumatelný v řízení o opravném prostředku. Způsob, kterým má stavební úřad postupovat při vypořádávání námitek dle § 137 citovaného zákona uplatněných v průběhu správního řízení, vyložil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2008, čj. 6 As 25/2007-180. S odkazem na odbornou literaturu (viz Doležal, J.; Mareček, J.; Vobořil, O. *Stavební zákon v teorii a praxi*. Linde : Praha, 2003) uvedl, že stavební úřad se pouze musí pokusit o dosažení dohody mezi stranami sporu, která by předešla soudnímu řízení. Povinnost stavebního úřadu odkázat účastníka řízení na soud a řízení přerušit je dána jen v případě občanskoprávní námitky překračující pravomoc stavebního úřadu, která by současně v případě její oprávněnosti měla za následek nemož-

nost uskutečnění požadované stavby či jiného opatření. V ostatních případech taková povinnost stavebního úřadu dána není. Stěžovatelé žalobu o určení věcného práva k civilnímu soudu nepodali.

Stěžovatelé v kasační stížnosti argumentovali, že institut námitek ve smyslu § 137 odst. 2 a 3 stavebního zákona z roku 1976 by měl být aplikovatelný i pro samotné stavebníky, a nikoliv jiné účastníky řízení, jež jsou dotčeni nepovolenou stavbou. Tomu lze s odkazem na shora uvedené přisvědčit, avšak tyto námitky jsou v jejich případě pouze teoretické, jelikož nemají svůj předobraz ve skutkovém stavu věci. Správní orgán odkázal stavebníky správně na civilní soud, avšak oni této možnosti nevyužili. Lze tak opětovně zopakovat, že jestliže byli přesvědčeni o tom, že vydrželi právo odpovídající věcnému břemenu, měli podniknout kroky v příslušných řízeních, aby byla tato skutečnost postavena najisto.

Ustanovení § 137 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 nehovoří o tom, že by si měl správní orgán činit úsudek pouze o řešení soukromoprávní otázky, nýbrž hovoří o úsudku o věci, což je nepochybně pojem obsahově širší. V souzené věci v sobě zahrnuje i úsudek o naplnění § 58 téhož zákona. Stavební úřad nemusel pouze a jen za všech okolností řešit otázku vydržení, ale musel posoudit, jestli je otázka vydržení zodpovězena stěžovateli a jak se tato okolnost slučuje s důkazní povinností dle § 58 citovaného zákona. To je úsudek o věci, který správní orgán učinil, jak stěžovatelé uvádějí v kasační stížnosti: § 58 stavebního zákona z roku 1976 zakládá nejen povinnost tvrzení, ale zřetelně též i povinnost důkazní. Uvedený zákon hovoří o důkazních prostředcích prokazujících vlastnické či jiné právo, resp. existenci smluvního vztahu. Tvrzení stěžovatelů o vydržení práva odpovídajícího věcnému břemenu je zaprvé jen tvrzením, a to zcela jiným než zákon předpokládá. Pokud jde o důkazní prostředky k takovému tvrzení, pak k závěru, že tvrzení o vydržení je srovnatelné s vlastnictvím či smluvní úpravou povolující stavbu, je třeba mít tento předpoklad postavený najisto, zde podložený deklaratorním rozhodnutím civilního soudu,

nikoliv pouhým úsudkem stavebního úřadu. Z ničeho nelze dovodit, že by ten, kdo tvrdí vydržení bez podložení příslušnými doklady, měl být v lepší pozici než vlastník nemovitosti, který příslušnými doklady disponuje. Takto by došlo ke stavu, kdy např. ten, kdo předkládá písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene dle § 58 odst. 5 citovaného zákona, by byl fakticky ve ztíženém (méně výhodném) postavení než stavebníci, kteří by bez předložení podkladů pouze tvrdili, že jim svědčí právo vydržení, a zbytek nutných podkladů pro rozhodnutí ve věci, a tím pádem i samotné důkazní břemeno, by přenesli na stavební úřad.

Právě z odlišného postavení namítnatele plyne, že stavební úřad může posoudit námitku sám i tím, že uzavře, že nebyly splněny podmínky vymezené v § 58 stavebního zákona z roku 1976. Jak již bylo uvedeno, v tomto směru jistě není důvodu rozlišovat mezi postavením žadatele o stavební povolení a žadatele o dodatečné povolení stavby, jelikož v obou případech musí být postaveno najisto, že mu svědčí jiné právo k pozemku nebo že zde existuje dohoda s vlastníky dotčené nemovitosti. Povinnou náležitostí pro vydání (dodatečného) stavebního povolení je prokázání toho, že stavba je umístována na pozemek či stavbu ve vlastnictví stavebníka anebo se souhlasem vlastníka nemovitosti. Ustanovení § 58 odst. 2 uvedeného zákona, ve spojení s § 16 odst. 2 písm. a) prováděcí vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, vymezuje jako podmínku pro vydání stavebního povolení předložení dokladu potvrzujícího, že stavebník je vlastníkem pozemku nebo stavby, nebo že má k této stavbě či pozemku jiné právo, jež ho opravňuje zřídit na pozemku požadovanou stavbu. Jiným právem je třeba rozumět i právo odpovídající věcnému břemenu. Ustanovení § 58 odst. 5 dále stanoví, že v případě, kdy stavebník žádá o povolení stavby, která má zčásti – horizontálně i vertikálně – spočívat na stavbě ve vlastnictví jiné osoby, musí připojit k žádosti o povolení stavby písemnou smlouvu o zřízení věcného břemene uzavřenou s vlastníkem stavby, na jejíž části má

spočívat. Zatímco § 58 odst. 5 stavebního zákona z roku 1976 určuje formu, jakou je třeba doložit právní titul k nemovitosti, uvedený zákon, ani jej prováděcí právní předpis, v § 58 odst. 2 tuto formu výslovně nepředepisují. Zpravidla se tak děje pomocí výpisu z katastru nemovitostí, může to být též i rozhodnutím soudu či předložením smlouvy. Právo odpovídající věcnému břemenu může vzniknout dle § 151o občanského zákoníku i výkonem práva, tj. vydržením. Záznam v katastru nemovitostí je sice pro vznik samotného věcného břemene irelevantní, jak sami tvrdí stěžovatelé, nicméně může sloužit jako jeden z důkazů, kterým stavebník podloží jeho existenci. Stanovením této povinnosti je sledována ochrana vlastnictví druhých osob.

Ve vztahu k prokázání splnění podmínek dle § 58 stavebního zákona z roku 1976 stavebníkům svědčilo nejenom břemeno tvrzení, ale taktéž i břemeno důkazní. Pouze oni byli povinni předložit doklad prokazující, že mají k pozemku či stavbě ve vlastnictví druhého subjektu jiné právo, které je opravňuje zřídit požadovanou stavbu. Tvrzení o existenci vydrženého práva odpovídajícího věcnému břemenu, ještě neznamená, že stěžovatelé jsou držiteli tohoto práva i ve skutečnosti. Stěžovatelé rovněž nepředložili žádný důkaz, který by zpochybnil závěr stavebního úřadu o tom, že stavba skladu náradí byla částečně umístěna na pozemku ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Pouhé tvrzení k naplnění zákonné podmínky § 58 stavebního zákona z roku 1976 nestačí. Posouzení toho, zda bylo jiné právo vydrženo, nemůže vycházet jen ze subjektivních představ držitele. Existence vydržení není otázkou, o které může rozhodovat stavební úřad a o ní si bez relevantních podkladů učinit (pozitivní) úsudek. V případě, kdy by stavebníci podali žádost o stavební povolení v řádné době, nemohli by rozhodně tvrdit, že jiné právo k umístění zatím neexistující stavby na sousední nemovitost vydrželi. I z tohoto důvodu není možné připustit, aby se správní orgán spokojil s pouhým tvrzením, že zde existuje právo věcného břemene.

Přenesení důkazního břemene na jiný subjekt – vlastníky sousední stavby a pozem-

ku či na samotný stavební úřad postrádá zákonnou oporu. Naopak, bylo by nelogické, aby důsledky stavební nekázně vlastníků nepovolené stavby byly přenášeny na jiné subjekty. V nyní posuzované věci stavební úřad zcela správně umožnil stavebníkům, aby tuto otázku předložili k posouzení k tomu oprávněnému civilnímu soudu. Nedisponovali-li totiž stavebníci soudním rozsudkem či jiným podkladem již při podání žádosti o dodatečné povolení stavby, bylo nepochybně v jejich zájmu, aby této možnosti využili. Jestliže stěžovatelé této možnosti odmítli využít a ve správním řízení se „hájili“ pouhým tvrzením o existenci vydrženého práva odpovídajícího věcnému břemenu, aniž by předložili k tomuto tvrzení odpovídající důkazní prostředek, pak nemožno stavebnímu úřadu vytýkat, že nevydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

K namítané nesprávné interpretaci § 58 odst. 5 stavebního zákona z roku 1976 krajským soudem dlužno konstatovat, že krajský soud se jeho interpretací nezabýval, jelikož dovodil, že za situace, kdy stěžovatelé neprokázali právo zatížit nepovolenou stavbou sousední nemovitost, by úvahy o formě tohoto prokázání byly toliko akademické. Nejvyšší správní soud tak bez vztahu k projednávané věci obecně konstatuje, že nepochybňuje možnost nabytí právo odpovídající věcnému břemenu nejenom písemnou smlouvou, ale rovněž i vydržením. Zákonodárce však jednoznačně určil, že v dikci tohoto ustanovení je vyžadována písemná dohoda, a nestačí jakýkoliv souhlas vlastníků stavby ani jiný způsob, ze kterého stavebníci dovozují, že mohou zasáhnout do sousední stavby. Nejvyšší správní soud ani krajský soud nejsou povolány k polemice a zpochybňování zákonodárcem zvoleného řešení. Nadto, skutečnost, že stavebník neobdrží písemný souhlas vlastníka předmětné cizí nemovitosti, nelze obcházet prostým tvrzením o vydržení práva odpovídajícího věcnému břemenu. Není možné odhlédnout od toho, že stavební úřad poskytl stavebníkům široký prostor pro urovnání vztahů se sousedy i pro získání jejich souhlasu pro dodatečné povolení stavby a rovněž i k prokázání, že vydrželi právo odpovídající

věcnému břemeni k zatížení sousední stavby a nemovitosti stavbou skladu náradí. Nevyužití této možnosti a nenarovnání sousedských vztahů je věcí jinou.

K souvisejícímu tvrzení, že na případ stěžovatelů nelze § 58 odst. 5 stavebního zákona z roku 1976 aplikovat, a to s ohledem na to, že bylo prokázáno, že stavba dřevěného skladu náradí byla zřízena jejich právními předchůdci v 70. letech 20. století, tedy v době, kdy český právní řád neznal institut smluvně zřízeného věcného břemene, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé tuto výtku v žalobě neuvedli, ale naopak v ní tvrdili, že stavba skladu náradí byla zřízena se souhlasem právních předchůdců manželů D. Nepodložené tvrzení, že stavba skladu náradí byla zřízena patrně s ústním souhlasem právních předchůdců osob zúčastněných na řízení, nepostačí (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 7. 11. 2007, čj. 6 As 51/2005-122, č. 1553/2008 Sb. NSS, řešící související právní problematiku). Ve správním řízení přitom rovněž nebylo prokázáno, že by stavba skladu

náradí existovala po celou dobu ve své původní podobě. (...)

Nejvyšší správní soud k právnímu posouzení věci uzavírá, že ačkoliv krajský soud při hodnocení správnosti postupu správního orgánu konstatoval, že správní orgán nebyl povinen v souzeném případě stěžovatele odkázat na civilní soud, nezatížil své rozhodnutí vadou, která by měla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Tento soud naopak učinil správný závěr ohledně důvodnosti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby postavené bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu. Jím uvedené důvody obstojí v podstatné míře: krajským soudem vyslovený názor, že stavební úřad nebyl v posuzované věci povinen odkázat stěžovatele na civilní soud, Nejvyšší správní soud korigoval shora uvedenými důvody (k možnosti takového postupu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud při přezkumné činnosti neshledal jiné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

2211

Stavební řízení: odstranění stavby vlastníkem

k § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
k čl. 11 Listiny základních práv a svobod

S ohledem na ústavní ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) jako jednoho ze základních lidských práv nelze až na výjimky dané důležitým veřejným zájmem nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji odstranit (§ 128 stavebního zákona z roku 2006), ať již z jakýchkoli důvodů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, čj. 7 As 54/2010-121)

Věc: a) Ing. arch. Vladimír M., b) Marie M., c) Zdeněk Č., d) Ing. David P., e) Jaroslava P. a f) Mgr. Marie Č. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti společnosti s ručním omezeným DEVIL, o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Dne 9. 2. 2009 byla stavebnímu úřadu (Magistrátu města České Budějovice) doručena písemnost, v níž osoba zúčastněná na řízení jakožto vlastník stavby ohlašovala svůj záměr odstranit stavbu bytového domu v ulici Fráni Šrámka v Českých Budějovicích. Dopisem, který byl vlastníku stavby doručen 18. 3.

2009, stavební úřad vlastníku stavby sdělil, že k odstranění stavby je potřeba povolení.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 12. 6. 2009 povolil osobě zúčastněné na řízení stavbu odstranit. Žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu rozhodnutím ze dne 6. 11. 2009 zrušil a řízení zastavil.

Žalobci podali žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Ten ji rozsudkem ze dne 20. 4. 2010 zamítl. Soud uvedl, že vlastník stavby dodržel postup předepsaný v § 128 stavebního zákona pro odstraňování staveb. Stavebník nepotřeboval k odstranění stavby povolení, neboť stavební úřad nedodržel zákonem stanovenou třicetidenní lhůtu, v níž může vlastníku stavby, který ohlásil svůj záměr odstranit stavbu, sdělit, že k odstranění stavby je potřeba povolení. Marným uplynutím 30 dnů nastala právní fikce, že vlastníku stavby vzniklo oprávnění stavbu odstranit na základě ohlášení. Protože žalobci v odvolání nenamítali vady podaného ohlášení, nemusel se žalovaný výslovně zabývat obsahem ohlášení. Soud přisvědčil žalovanému, že ohlášení obsahuje veškeré údaje předepsané stavebním zákonem a prováděcími právními předpisy. Bylo-li ohlášení úplné a řádně doložené, bylo podle soudu projednatelné a právní fikce nastala dne 11. 3. 2009.

Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost. Namítali, že „*ohlášení*“ záměru odstranění stavby bylo podáním neurčitým, a to pro svou neúplnost, neboť neobsahovalo veškeré údaje požadované právními předpisy. Dále stěžovatelé uvedli, že nesprávným postupem stavebního úřadu byli vyloučeni z možnosti podat námitky proti odstranění stavby. Přitom jako jediní kromě svých vlastních individuálních zájmů vyplývajících z pozice sousedů prosazují též veřejný zájem. Právní úpravu obsaženou v § 128 odst. 2 stavebního zákona považovali za protiústavní. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud řízení přerušil a podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení příslušného ustanovení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžovatelé v žalobě mimo jiné poukazovali na to, že se krajský úřad nezabýval otázkou, zda „*ohlášení*“ záměru odstranit stavbu je relevantním právním úkonem, na jehož základě mohl stavební úřad ve věci jednat a od jehož učinění mohla běžet lhůta ve smyslu § 128 odst. 3 stavebního zákona. (...)

Krajský soud na základě žalobní námitky neurčitosti ohlášení podle obsahu správního spisu posoudil obsah podání a dospěl k závěru, že je zcela určité a způsobilé vyvolat právní účinky, jež s jeho podáním stavebnímu úřadu spojuje stavební zákon. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu ztotožňuje:

Podle § 128 odst. 1 stavebního zákona je vlastník stavby povinen ohlásit stavebnímu úřadu záměr odstranit stavbu, s výjimkou staveb uvedených v § 103, nejde-li o stavbu, v níž je přítomen azbest. Jde-li o stavby, které vyžadují stavební povolení nebo ohlášení podle § 104 odst. 2 písm. a) až e), připojí k ohlášení dokumentaci bouracích prací a doklad prokazující vlastnické právo ke stavbě, pokud stavební úřad nemůže existenci takového práva ověřit v katastru nemovitostí. Podle odstavce 2 věty první citovaného ustanovení lze stavbu odstranit, pokud stavební úřad do 30 dnů ode dne ohlášení takového záměru nesdělí, že k odstranění je třeba povolení. Podle odstavce 7 citovaného ustanovení stanoví náležitosti ohlášení, dokumentace bouracích prací a povolení prováděcí právní předpis. Podle § 15 vyhlášky č. 526/2006 Sb. ohlášení odstranění stavby, terénních úprav a zařízení její vlastník podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 7 k této vyhlášce. K ohlášení se připojí přílohy uvedené v části B přílohy č. 7 k této vyhlášce.

Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil v rozsudku ze dne 25. 6. 2009, čj. 7 As 10/2009-86, že „[i]nstitut ohlášení stavby vychází ze zásady, že omezovat svobodu jedině při výkonu jeho vlastnického práva nebo jiného práva, jež mu z hlediska soukromoprávního zakládá možnost stavět, lze veřejnoprávními požadavky (v procesní rovině např. vyžadováním stavebního povolení nebo jiného obdobného souhlasu ke stavbě) jen v té míře, v jaké je to nezbytné k ochraně veřejného zájmu.“ Tento závěr lze vztáhnout i na postup vlastníka stavby, který se rozhodne stavbu ve svém vlastnictví zbourat. Nezpochybnitelnou součástí vlastnického práva je právo naložit s předmětem vlastnictví i způsobem, jenž spočívá v odstranění tohoto

předmětu (demolice stavby). Stavební úřad pak může na základě zákona do realizace vlastnického práva autoritativně zasáhnout, a tím základní právo omezit, ovšem jen z důvodů specifikovaných ve stavebním zákoně, jimiž jsou ohrožení veřejného zájmu a práv jiných osob. Stavební zákon za účelem ochrany veřejného zájmu a dotčených práv jiných osob upravil režim postupu stavebního úřadu, který odpovídá prioritě soukromého vlastnického práva před ingerencemi státu, které nejsou ve velké řadě případů potřebné. Stavební zákon tedy nezakotvil u všech staveb např. pouze povolovací režim, ale naopak s ohledem na povahu vlastnického práva jako jednoho ze základních práv zakotvil režim ohlašovací spojený se vznikem práva odstranit stavbu bez povolení, pokud stavební úřad v zákonné lhůtě nedojde k závěru, že jsou v případě předmětné stavby dány důvody pro uplatnění režimu povolovacího. Stavební úřad je proto povinen na základě ohlášení vlastníka stavby ve vymezené lhůtě posoudit, zda je nutno odstranění stavby projednat s dotčenými orgány pro možnost narušení veřejného zájmu, např. ochrana památek, přírody a krajiny, a s osobami, jejichž práva by byla výkonem vlastnického práva (demolice nemovitosti) zasažena, např. osoby, jimž svědčí zástavní či jiná věcná práva k předmětné stavbě. Rozhodně ovšem stavební úřad není v rámci své úvahy oprávněn posuzovat budoucí stavební záměry vlastníka, jenž se rozhodne svoji stavbu zbourat. Ochrana veřejného zájmu přísluší v právním státě pouze státním orgánům, které k prosazení ochrany veřejného zájmu disponují pravomocemi, které vykonávají v souladu se zásadami zákonnosti, rovnosti, proporcionality a dobré správní praxe. Tvrzení stěžovatelů, že jsou to oni, kteří v předmětném stavebním

řízení jako jediní prosazují veřejný zájem, tak není opodstatněné. Nejvyšší správní soud si je vědom, že při výkonu státní správy může docházet k excesům tak, že není dodržen zákonem stanovený postup, a v důsledku toho není náležitě chráněn veřejný zájem. V důsledku toho může např. být nenávratně odstraněna hodnotná kulturní památka. To však podle obsahu správního spisu není případ odstraňované stavby. Řešením těchto excesů však nemůže být obecné zpřísnění režimu odstranění stavby, neboť něco takového by neproporcionálně omezilo vlastnická práva vlastníků bouraných staveb, již tak významně omezovaná veřejnoprávní regulací stavební činnosti. Až na výjimky dané důležitým veřejným zájmem není důvodu nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji zbourat, ať již z jakýchkoli důvodů. Zbyrokratizování celého procesu odstranění stavby jako projevu vlastnického práva, k němuž by povolovací režim u všech staveb bez rozdílu vedl, navíc nemůže zabránit výskytu zmiňovaných excesů a garantovat, že nedojde např. k úmyslnému porušení zákona při povolování odstranění konkrétní stavby. Všechny výše uvedené úvahy vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že právní úprava odstranění stavby, která je na projednávanou věc aplikována, nevykazuje ústavní deficit a adekvátním způsobem umožňuje vlastníkům nakládat s jejich vlastnictvím, a přitom v případech, kdy je to potřebné, chránit veřejný zájem, který může být se zájmy vlastníků v rozporu. Nejvyšší správní soud proto nemá za to, že by uvedenou právní úpravou zákonodárce vybočil z ústavních mezí své diskrece. Proto neshledal důvod předložit ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 128 odst. 2 stavebního zákona. (...)

Daň z přidané hodnoty: technické zhodnocení na najatém majetku

k § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

Přenechá-li nájemce po ukončení nájmu pronajímateli za úplaty technické zhodnocení provedené nájemcem na najatém majetku v průběhu nájemního vztahu se souhlasem pronajímatele, jedná se o poskytnutí služby spočívající v poskytnutí práva využití jiné majetkově využitelné hodnoty podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. V takovém případě se zdanitelné plnění považuje za uskutečněné dnem ukončení nájmu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 Afs 70/2010-57)

Prejudikatura: č. 843/2006 Sb. NSS a č. 1926/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost PRVNÍ MOSTECKÁ proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

V rámci místního šetření k dani z přidané hodnoty žalobce za zdaňovací období září 2005 (v souvislosti s nadměrným odpočtem této daně) Finanční úřad v Mostě (správce daně) zjistil, že žalobce v kontrolovaném zdaňovacím období ukončil komplexní pronájem tepelného zařízení od pronajímatele TEPLA MOST, a. s., a jako nájemce vypořádal ve svém účetnictví hodnotu technického zhodnocení, které na najaté věci provedl. Na základě následného vytýkacího řízení byla žalobci platebním výměrem ze dne 6. 3. 2006 vyměřena daň z přidané hodnoty, a to odlišně od podaného daňového přiznání, ve výši 29 664 950 Kč. Podstatou bylo vyměření daně z přidané hodnoty ze zůstatkové ceny technického zhodnocení provedeného žalobcem na pronajatém majetku ke dni ukončení nájemní smlouvy s odkazem na § 14 odst. 1 a § 21 odst. 6 zákona o dani z přidané hodnoty ve znění účinném v předmětném zdaňovacím období.

Podanému odvolání správce daně I. stupně rozhodnutím ze dne 2. 4. 2007 sám částečně vyhověl a daňovou povinnost za zdaňovací období září 2005 stanovil ve výši 12 089 078 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 12. 2007 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad La-

bem, který ji rozsudkem ze dne 24. 6. 2010 zamítl. V odůvodnění se podrobně zabýval smluvními podmínkami ohledně nájmu předmětného tepelného zařízení a dospěl k závěru, že k uskutečnění zdanitelného plnění došlo ke dni ukončení nájmu. Technické zhodnocení bylo do ukončení nájmu v obchodním majetku žalobce, o jednotlivých změnách na najaté věci účtoval žalobce jako o investičním majetku včetně jeho odepisování. Teprve po ukončení nájmu bylo provedeno vypořádání zůstatkové ceny tohoto majetku s neuhrazeným nájemným. Protiplněním byla tedy služba, v daném případě nájemné.

Předmětem zdanění byla v daném případě služba podle § 14 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, neboť žalobce uskutečnil pro vlastníka zdanitelné plnění ve formě provedených stavebních úprav – technického zhodnocení. Žalobce účtoval o technickém zhodnocení jako o svém majetku a nepřefakturoval tyto částky za technické zhodnocení pronajímateli. I podle předmětných smluv došlo k vypořádání technického zhodnocení až ukončením nájmu. Bylo prokázáno, že nájemní vztah byl ukončen na základě dohody smluvních stran dne 30. 9. 2005. Při stanovení data uskutečnění zdanitelného plnění vycházel správce daně správně ze zjištění, že žalobce při pořízování technického zhodnocení uplatňoval během několika let daň z přidané hodnoty a toto technické zhodnocení evido-

val ve svém účetnictví jako ostatní investiční majetek. Odpisy majetku žalobce uplatnil ke dni 30. 9. 2005. Až při ukončení nájemního vztahu stanovil celkovou cenu za toto technické zhodnocení, tj. po odpisech jako zůstatkovou cenu, a podle smlouvy o zaplacení pohledávek započel úhradu za toto technické zhodnocení s nepeněžitým plněním – nájemným.

Nejdříve musí být skutečně zdanitelné plnění podle zákona o dani z přidané hodnoty a uplatněna daň, a tímto způsobem vznikne následně i pohledávka. Započtení pohledávky je v daném případě způsobem úhrady za zdanitelné plnění. Za datum uskutečnění zdanitelného plnění se tak považuje datum 30. 9. 2005. Pokud by bylo datum uskutečnění zdanitelného plnění odlišné od data 30. 9. 2005, nesouhlasily by částky uvedené ve smlouvě, ani zůstatková cena technického zhodnocení.

Žalobce pořídil technické zhodnocení najatého majetku, které jím bylo převzato ke dni 31. 5. 2000, ke dni 30. 11. 2000 a ke dni 2. 3. 2001. Nájemní vztah byl ukončen dne 30. 9. 2005. Neuhrazené nájemné žalobce po dohodě s pronajímatelem uhradil formou vzájemného zápočtu pohledávek. Tento postup je zdanitelným plněním, nikoli pouhým finančním vyrovnáním, jak tvrdil žalobce.

Pokud jde o časovou působnost norem, krajský soud konstatoval, že zákon o dani z přidané hodnoty neobsahuje žádná přechodná ustanovení k technickému zhodnocení, které bylo provedeno před 1. 5. 2004. Pokud tedy dojde k ukončení nájmu po tomto datu (jako v daném případě), postupuje se podle nyní účinného zákona o dani z přidané hodnoty, a jedná se tak o zdanitelné plnění podle jeho § 14 odst. 1. Neexistence přechodných ustanovení znamená, že se použije zákon platný v době, kdy se uskutečnilo zdanitelné plnění, tzn. kdy byl pronajímateli vrácen do užívání majetek včetně technického zhodnocení.

K námitce, že zápočet pohledávek a závazků nemá sám o sobě za následek vznik zdanitelného plnění, krajský soud uvedl, že podle § 4 odst. 1 písm. a) a § 36 odst. 1 záko-

na o dani z přidané hodnoty není rozhodující, jakou formu úhrady za zdanitelné plnění si účastníci smluvního vztahu sjednají. Úplatou za zdanitelné plnění tak může být nejen plnění peněžitě, ale i závazek příjemce plnění ke splnění určité právní povinnosti vůči poskytovateli plnění. Tento závazek v daném případě vyplývá z dohody o vzájemném zápočtu pohledávek. Předmětný zápočet je jedním ze způsobů úplaty a jedná se o zdanitelné plnění.

Pokud jde o argumentaci rozproštěním se vlastnického práva všude tam, kde bylo dříve zaniklé právo nájemní, tudíž nájemce pronajímateli nic nepřenechává a mezi smluvními stranami dochází k vyrovnání z právního titulu bezdůvodného obohacení, krajský soud uvedl, že ke dni ukončení nájmu žalobce přenechal pronajímateli (vlastníku tepelného zařízení) technicky zhodnocený majetek, který pronajímatel může dále fyzicky využívat nebo např. pronajímat. Technické zhodnocení bylo provedeno na náklady nájemce se souhlasem pronajímatele na základě platné smlouvy. Po dobu trvání smluvního vztahu žalobce uplatňoval odpisy majetku. Daný případ pak ani nesplňuje zákonné podmínky bezdůvodného obohacení (§ 451 a násl. občanského zákoníku).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž v první řadě poukázal na historický vývoj právní úpravy dané problematiky. Do 31. 3. 2000 byla právní úprava v tehdejší zákoně č. 588/1992 Sb. nedostatečná. Ministerstvo financí praxi překlinovalo metodickými pokyny řady D, nikoli však v souladu s právními předpisy (např. pokyny D-171, D-181). Tento právně sporný stav ukončila novela zákona provedená s účinností od 1. 4. 2000 zákonem č. 17/2000 Sb. Nově vymezila technické zhodnocení pro účely daně z přidané hodnoty nikoli podle zákona o daních z příjmů jako výdaje na dokončené změny majetku, ale jako provedení změn na majetku, protože pouze výdaje nemohou být zdanitelným plněním. Výslovně bylo upraveno, kdy se technické zhodnocení považuje za zdanitelné plnění a kdy se považuje za uskutečněné. Podrobnou úpravu obsahoval zákon i pro opravy prováděné nájemcem. Tato práv-

ní úprava se osvědčila, vžila se a nevytvářela výkladové problémy. V zákoně o dani z přidané hodnoty (tedy od 1. 5. 2004) však zákonodárce veškerou právní úpravu oprav a změn na najaté věci nájemcem opět vynesl (přičemž není zřejmé proč). Vznikla tak situace obdobná situaci trvající do 31. 3. 2000. V právní úpravě oprav a technického zhodnocení je mezera a zákon jednoznačně nestanoví, jak má plátce postupovat. Zda pouze ukončením nájmu či peněžní náhradou podle § 667 občanského zákoníku vzniká ke dni majetkové reparační předmět daně z přidané hodnoty, činnost nájemce, zdanitelné plnění a jeho uskutečnění. Dle stěžovatele zákon o dani z přidané hodnoty takovou úpravu neobsahuje. Zde stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, o použití analogie ve veřejném právu, jehož závěry jsou na věc plně použitelné. Jen do roku 2008 zaujali metodici ministerstva financí šest odlišných právních názorů, ani z jednoho však nelze vyčíst, v čem by mělo spočívat zdanitelné plnění.

Stěžovatel dále argumentoval elasticitou vlastnického práva, která brání názoru, že by snad při ukončení nájmu mohl nájemce vyvíjet nějakou činnost, kterou pronajímateli poskytuje službu. Ke dni ukončení nájmu nájemce nic neposkytuje, strany se pouze finančně vyrovnávají za již dříve provedené změny předmětu nájmu.

Zápočet pohledávek a závazků nemá sám o sobě za následek vznik zdanitelného plnění. Soud podle názoru stěžovatele přehlédl, že zápočet pohledávek a závazků podle § 580 a násl. občanského zákoníku z titulu nájmeného podle § 671 občanského zákoníku a vyrovnání podle § 667 občanského zákoníku je věcí soukromoprávní, která nezpůsobuje vznik zdanitelného plnění podle zákona o dani z přidané hodnoty. Takové započtení může vzniknout i mezi neplátcí daně z přidané hodnoty apod. Není tedy pravdivé tvrzení, že pohledávka vzniká až uskutečněním zdanitelného plnění. Daň z přidané hodnoty může dle způsobu sjednání úplaty měnit výši pohledávky (závazku), nikoli však iniciovat její vznik.

Jestliže soud dospěl k závěru, že se jednalo o službu podle § 14 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, nutně to znamená, že v den ukončení nájmu měl nájemce vyvinout pro pronajímatele činnost spočívající v provedení stavebních úprav ve smyslu výdajů na dokončené stavební úpravy. Tyto stavební úpravy byly dokončeny a výdaje vynaloženy v předchozích zdaňovacích obdobích, a proto závěr soudu nemá oporu ve spise, kde žádá činnost nájemce pro pronajímatele v den ukončení nájmu zdokumentovaná není. Pokud jde o uváděné provádění odpisů stěžovatelem, zcela chybí příčinná souvislost mezi tímto faktem a tvrzením, že ke dni ukončení nájmu vzniká zdanitelné plnění dle § 14 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Evidence a odpisování s následným finančním vyrovnáním nemá za následek činnost nájemce v den ukončení nájmu. Zjednodušující je i závěr soudu, že protiplněním bylo nájemné – strany si sjednaly zápočet pohledávek; nájemce však pronajímateli nic nedodával, šlo jen o pouhý zápočet pohledávek, který není zdanitelným plněním, nejde totiž o dodání zboží, převod nemovitosti či poskytnutí služby.

Co se týče přenechání technického zhodnocení pronajímateli k dalšímu využití, i zde chybí příčinná souvislost mezi tímto faktem a tvrzením, že ke dni ukončení nájmu vzniká zdanitelné plnění. Není zřejmé, proč by obnovená soukromoprávní možnost vlastníka užívat nájemcem vylepšený předmět nájmu měla mít v den ukončení nájmu za následek činnost nájemce, projevující se službou a zdanitelným plněním. V nájemních vztazích je vždy při ukončení nájmu předmět nájmu v jiném stavu, než byl při zahájení nájmu. A to ve stavu lepším i horším. Tyto změny však nejsou zdanitelným plněním. Jinak by každé ukončení nájmu mělo vždy za následek vznik zdanitelného plnění. Je otázkou, proč by právě změny ve formě technického zhodnocení měly být považovány za zdanitelné plnění ke dni ukončení nájmu, když zákon o dani z přidané hodnoty takovou povinnost neukládá, byť ji starší zákon dříve ukládal.

Strohá argumentace soudu je postavena na pravdivých faktech, které však nemají pří-

činnou souvislost s vyvozenými závěry. V rozsudku chybí zdůvodnění, proč uvedená fakta z jiných právních předpisů mají vyvolávat uskutečnění zdanitelného plnění na dani z přidané hodnoty, a to právě ke dni ukončení nájmu. Tvzení o protihodnotě vůči nároku nájemce z titulu § 667 občanského zákoníku je nepřesné a spěje k chybným závěrům.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [22] Pokud jde o posouzení věci samé, nutno uvést, že zde není sporu ohledně skutkových okolností. V daňovém řízení tak bylo zjištěno, že ke dni 30. 9. 2005 byl na základě dohody ukončen komplexní pronájem předmětného tepelného zařízení; v tomto nájemním vztahu stěžovatel vystupoval jako nájemce. S ukončením nájmu došlo současně k vypořádání technického zhodnocení, které na pronajatém majetku stěžovatel se souhlasem pronajímatele již dříve provedl. Při etapovitém pořizování technického zhodnocení stěžovatel uplatňoval plně odpočty daně z přidané hodnoty, technické zhodnocení evidoval ve svém účetnictví jako ostatní investiční majetek. Částky jím za technické zhodnocení vynaložené nepřefakturoval pronajímateli. Technické zhodnocení též odpisoval pro účely daně z příjmů. V souvislosti s ukončením pronájmu pak došlo k finančnímu vypořádání mezi nájemcem (stěžovatelem) a pronajímatelem, a to formou zápočtu vzájemných pohledávek, kdy pohledávkou stěžovatele za pronajímatelem bylo provedené technické zhodnocení a pohledávkou pronajímatele za stěžovatelem bylo neuhrazené nájemné.

[23] Naopak sporným zůstalo posouzení právních otázek vyplývajících ze stanoveného skutkového stavu.

[24] Stěžovatel v první řadě namítl, že nabytím účinnosti zákona o dani z přidané hodnoty vznikla v právní úpravě technického zhodnocení najatého majetku nájemcem mezera. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[25] Zde je v první řadě nezbytné zdůraznit základní interpretační přístup: k výkladu

právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může dle ustálené judikatury Ústavního soudu, s nímž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy, z nichž je v souzené věci namístě jmenovat především metodu teleologickou a systematickou (samozřejmě podle povahy věci bude namístě užít i jiných metod, jako např. komparativní, logické či historické). Z teleologického výkladu vyplývá základní interpretační směrnice, která již byla zmíněna: rozhodující je smysl a účel zákona. Systematický výklad využívá systémové povahy právního řádu: právní řád tvoří jednotný celek; má povahu systému, který je dále diferencován v subsystémy různých úrovní (právo soukromé a veřejné; právní odpovědi; právní instituty), jež v sobě slučují prvky podle různých kritérií. Ze systémové povahy právního řádu vyplývá, že jeho jednotlivé součásti (subsystému i prvky) vstupují do určitých funkčních vazeb. Z toho se podává přirozený požadavek, aby interpret určitého ustanovení právního předpisu neomezoval svůj rozhled toliko na jedno či několik ustanovení, ale aby jej chápal jako část celku (systému), která s ohledem na principy jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu vytváří s jeho ostatními částmi logický, resp. logicky soudržný významový celek.

[26] Pokud jde o výklad pojmu „*technické zhodnocení*“ z hlediska zákona o dani z přidané hodnoty, je třeba uvést, že technické zhodnocení představuje pojem zavedený čistě pro daňové účely, který byl v rozhodném období (a je i v současnosti) vymezen v § 33 zákona o daních z příjmů pro účely tohoto zákona tak, že se jedná vždy o výdaje na dokončené nástavby, přístavby a stavební úpravy, rekonstrukce a modernizace majetku, pokud převýšily u jednotlivého majetku v úhrnu ve zdaňovacím období částku 40 000 Kč. V zá-

koně o dani z přidané hodnoty ve znění rozhodném pro posuzovaný případ se pojem technické zhodnocení vyskytuje pouze jednou, a to v souvislosti s absencí nároku na odpočet při technickém zhodnocení osobního automobilu v § 75 odst. 2. Tento pojem však není právní úpravě daně z přidané hodnoty zcela neznámý, neboť, jak uvedl již stěžovatel, předchází zákon o dani z přidané hodnoty (č. 588/1992 Sb.), účinný do 30. 4. 2004, vymezoval technické zhodnocení, a sice jako vlastní provedení změn na majetku [§ 2 odst. 2 písm. ah) zákona č. 588/1992 Sb.], s odkazem na § 33 zákona o daních z příjmů. Zdánlivě tak byl tento pojem vymezen dotčenými daňovými zákony odlišně, ve své podstatě však spíše šlo pouze o rozdílné vyjádření náhledu na tutéž ekonomickou operaci, totiž na zvýšení hodnoty majetku specifickými způsoby vymezenými v § 33 zákona o daních z příjmů (dokončené nástavby, přístavby, stavební úpravy, rekonstrukce, modernizace), pro účely a z hledisek jednotlivých předmětů právní úpravy. Zákon o dani z přidané hodnoty v rozhodném znění výše uvedené výslovné vymezení nepřevzal, to však na posouzení věci nemělo vliv, neboť v daném případě postačilo vycházet z obecnějších ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty, z popsané podstaty technického zhodnocení a z jeho charakteristiky podávané v zákoně o daních z příjmů. Tento závěr ostatně Nejvyšší správní soud naznačil již dříve (viz rozsudek ze dne 28. 11. 2008, čj. 2 Afs 111/2008-52) a v nyní souzené věci neshledal důvodu, pro nějž by se měl od tohoto názoru odchýlit.

[27] Z uvedených hledisek se jeví podstatným § 14 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Podle jeho věty první se za poskytnutí služby pro účely tohoto zákona považují všechny činnosti, které nejsou dodáním zboží nebo převodem nemovitostí. Tato sběrná definice specifikuje poskytnutí služby coby předmět daně nejobecnějším způsobem, a to jednak jeho vymezením vůči ostatním předmětům daně a jednak tím, že se musí jednat o „činnost“. Věta druhá téhož odstavce pak za poskytnutí služby považuje i jiné instituty, to však bez nutnosti splnění podmínek věty

první. Tento závěr plyne jak z návětí: „*Poskytnutím služby se rozumí také*“, tak z povahy věci samé – kupř. zánik věcného břemene [viz § 14 odst. 1 písm. c) citovaného zákona] lze jen stěží považovat za „činnost“.

[28] V daném případě se nejedná ani o dodání zboží, ani o převod nemovitostí, stěžovatel však v této souvislosti v kasační stížnosti opakovaně zdůraznil, že vzhledem k elasticitě vlastnického práva a jeho rozproštění se po ukončení nájemního vztahu všude tam, kde dříve bylo právo nájemní, nemůže při ukončení nájmu a přenechání zhodnoceného majetku pronajímateli jednat o „činnost“ nájemce (stěžovatele). S tímto názorem se lze ztotožnit, znamená však pouze to, že zde nejde o poskytnutí služby ve smyslu § 14 odst. 1 věty první zákona o dani z přidané hodnoty.

[29] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že na věc se vztahuje § 14 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona, podle něhož se poskytnutím služby rozumí také poskytnutí práva využití věci nebo práva či jiné majetkově využitelné hodnoty. V případě ukončení nájmu se bezpochyby uplatní stěžovatelem zmiňovaná elasticita vlastnického práva, nelze zde však přehlédnout, že pronajímaný majetek se vrací do dispozice pronajímatele zhodnocen.

[30] Souzenou věc je nutno nazírat v kontextu obecného vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem. Ekonomická podstata nájemní smlouvy spočívá v tom, že pronajímatel přenechává za úplatu nájemci věc, aby ji dočasně užíval nebo z ní bral užitek (§ 663 občanského zákoníku). Podle § 667 odst. 1 občanského zákoníku změny na věci je nájemce oprávněn provádět jen se souhlasem pronajímatele, přičemž úhradu nákladů s tím spojených může nájemce požadovat jen v případě, že se k tomu pronajímatel zavázal. „*Nestanoví-li smlouva jinak, je oprávněn požadovat úhradu nákladů až po ukončení nájmu po odečtení znehodnocení změn, k němuž v mezidobí došlo v důsledku užívání věci. Dal-li pronajímatel souhlas se změnou, ale nezávázal se k úhradě nákladů, může nájemce požadovat po skončení nájmu protihodnotu toho, o co se zvýšila hodnota věci.*“

[31] V této věci má soud za prokázané, že k technickému zhodnocení pronajatých věcí ze strany nájemce (stěžovatele) skutečně došlo, a to na jeho vlastní náklady a se souhlasem majitele (viz smlouva o provozu, správě a údržbě tepelných zařízení ze dne 1. 9. 1994 a její dodatky č. I. – V. včetně příloh). Změny (stavební úpravy, rekonstrukce, modernizace) provedené na najatém majetku stěžovatel přebíral v letech 2000 a 2001. K ukončení nájemního vztahu však došlo až ke dni 30. 9. 2005. Až do tohoto data nemohl majitel takto zhodnocený majetek užívat, neboť s ohledem na existující nájemní právo nebyl v jeho úplné dispozici. Do neomezené dispozice majitele se zhodnocený majetek dostal teprve v okamžiku, kdy jej nájemce opustil, a stal se tak právně volným. Ostatně okamžik ukončení nájemního vztahu, coby okamžik „*reálného navýšení majetku*“ je podstatný též z hlediska daně z příjmů (blíže srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 843/2006 Sb. NSS).

[32] Z uvedeného plyne nejen skutečnost, že zde existovaly majetkové hodnoty (ony změny věci provedené nájemcem a zvyšující její hodnotu), které se s ukončením nájemního vztahu dostaly z dispozice nájemce (stěžovatele) do dispozice pronajímatele, ale též okamžik, k němuž dochází ke zdanitelnému plnění. Právě až od tohoto okamžiku je mohl pronajímatel začít užívat, a to buď fyzicky či ekonomicky. Přenechání zhodnocení majetku (s nímž bylo navíc v daném případě zacházeno coby s technickým zhodnocením) nájemcem pronajímateli je tak nutno považovat za poskytnutí práva využití jiné majetkově využitelné hodnoty ve smyslu § 14 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty.

[33] Lze dodat, že v již výše citovaném rozsudku ze dne 28. 11. 2008, čj. 2 Afs 111/2008-52, zdejší soud dovodil, že pro účely zákona o dani z přidané hodnoty je nutné zásahy provedené na nemovitosti, odpovídající svou povahou způsobům zhodnocení majetku vymezeným v § 33 zákona o daních z příjmů (zjednodušeně řečeno: technické zhodnocení), „*vnímat jako službu, jež jsou zdanitelným plněním*“.

[34] Tedy, přenechání nájemce při ukončení nájmu technické zhodnocení za náhradu

pronajímateli, tak tato náhrada je ve své podstatě náhradou za obstarání či dodání předmětných stavebních prací nájemcem pronajímateli (byť práce se fyzicky provedly dříve a k jejich předání do dispozice pronajímatele dojde později). Zdanitelným plněním se však tato operace stává až ke dni předání technického zhodnocení pronajímateli, neboť do té doby technické zhodnocení užíval nájemce. Mezi pronajímatelem a nájemcem tudíž předtím nemohlo dojít ke zdanitelnému plnění.

[35] V daném případě se pak nejedná ani o pouhé finanční vyrovnání, jak tvrdil stěžovatel. Předmětem daně je přitom podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o dani z přidané hodnoty poskytnutí služby, nikoli cena za tuto službu. Pokud se stěžovatel s ostatními kontrahenty dohodl na zápočtu náhrady za provedené zhodnocení majetku s neuhrazeným nájemným, nemá tato skutečnost na povahu zdanitelného plnění žádný význam. Jak správně uvedl žalovaný na straně dvě žalobou napadeného rozhodnutí, z pohledu zákona o dani z přidané hodnoty ve věci došlo ke dvěma zdanitelným plněním, totiž k poskytnutí služby ve formě nájmu a k poskytnutí služby ve formě dodání či přenechání zhodnocení majetku (technického zhodnocení). Jestliže úplaty za tato zdanitelná plnění byly provedeny vzájemným započtením vzniklých pohledávek, nemá tato skutečnost vzhledem k § 4 odst. 1 písm. a) a § 36 zákona o dani z přidané hodnoty na vznik zdanitelného plnění žádný vliv.

[36] Nejvyšší správní soud se tak ztotožnil se závěry správních orgánů aprobovaných krajským soudem, jež však v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, mírně upřesnil. Řešení problematiky podávané správními orgány naplňuje požadavek rozumného uspořádání společenských vztahů a smysluplně zapadá též do celkového rámce zdanění plnění mezi stěžovatelem a jeho kontrahenty, tedy jak z hlediska daně z přidané hodnoty (např. stěžovatelem uplatňované odpůčty při provádění technického zhodnocení), tak z hlediska daně z příjmů (např. uplatňované odpisy z technického zhodnocení).

Spotřební daně: vrácení daně z minerálních olejů

k § 57 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném pro zdaňovací období únor 2007

Smyslem úpravy § 57 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, je zajistit, aby nárok na vrácení spotřební daně byl spojen výlučně s minerálními oleji, které byly v tom kterém zdaňovacím období zároveň nakoupeny za cenu s daní (popřípadě převedeny jako nespotřebované za předcházející zdaňovací období) a zároveň spotřebovány při zemědělské prvovýrobě. Podstatné je, zda celkové množství těchto nakoupených a spotřebovaných minerálních olejů za příslušné zdaňovací období koresponduje; není proto vyloučeno, aby nárok na vrácení daně byl uplatněn i ve vztahu k reálně spotřebovaným minerálním olejům, které si daňový subjekt vypůjčil, pokud v témže zdaňovacím období odpovídající množství těchto olejů nakoupil (za cenu s daní) a vypůjčené oleje vrátil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, čj. 2 Afs 75/2009-42)

Prejudikatura: č. 20/2003 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02).

Věc: Společnost s ručením omezeným Zemědělská společnost Blšany proti Celnímu ředitelství v Ústí nad Labem o spotřební daň z minerálních olejů, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Chomutov žalobci dne 23. 10. 2008 dodatečně vyměřil spotřební daň z minerálních olejů za zdaňovací období únor 2007 v částce 4 579 Kč a tomu odpovídající penále v částce 916 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 30. 1. 2009 zamítl.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, na základě které Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 27. 5. 2009 rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí Celního úřadu Chomutov zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku připomněl, že u žalobce byla zahájena daňová kontrola, jejímž předmětem byl nákup, spotřeba a evidence minerálních olejů, na jejichž základě si žalobce uplatňoval nárok na vrácení spotřební daně dle § 57 zákona o spotřebních daních. Za zdaňovací období únor 2007 bylo zjištěno, že žalobce ve dnech 13. 2. 2007 až 19. 2. 2007 neměl k dispozici minerální olej (tzv. zelená nafta), z něhož byl nárok na vrácení daně uplatňován, a přesto byla v těchto dnech vykazována činnost a spotřeba jednot-

livých strojů a jízdy služebních automobilů. Žalobce k tomu uvedl, že ve dnech, kdy minerální olej nebyl k dispozici (až do dalšího nákupu), došlo k jeho zapůjčení a po obdržení další zásilky byl vrácen. Na základě těchto zjištění celní orgány dospěly k závěru, že žalobce nesplnil kumulativně obě podmínky pro uplatnění nároku na vrácení spotřební daně ve smyslu § 57 odst. 1 zákona o spotřebních daních. Evidence vedená žalobcem ve smyslu § 2 odst. 2 vyhlášky č. 413/2003 Sb., o způsobu výpočtu nároku na vrácení spotřební daně zaplacené v cenách některých minerálních olejů spotřebovaných v zemědělské prvovýrobě, lesních školkách a při obnově a výchově lesa a o způsobu a podmínkách vedení dokladů a evidence a o normativech spotřeby těchto výrobků (dále jen „prováděcí vyhláška“), nemohla totiž obsahovat pravdivé údaje. Důvodem pro tento závěr bylo zjištění, že žalobce do ní zapsal spotřebu minerálních olejů v množství 767 litrů, které nenakoupil před jejich skutečnou spotřebou. Mezi stranami tedy nebylo sporné, že ve dnech 13. až 19. 2. 2007 neměl žalobce k dispozici minerální olej, který by sám nakoupil. Činnost

zemědělských strojů a služebních vozidel byla nicméně vykazována, neboť žalobce si chybějící minerální oleje vypůjčil; poté, co obdržel další zásilku, ho vrátil. Není též sporné, že spotřeba minerálních olejů pro zemědělskou prvovýrobu za dané zdaňovací období odpovídá množství nakoupených minerálních olejů.

Krajský soud tedy vycházel z toho, že mezi stranami zůstalo sporné, zda se nákup a spotřeba minerálních olejů musí shodovat v každém okamžiku příslušného zdaňovacího období, nebo zda jsou podmínky pro vrácení daně ve smyslu § 57 odst. 1 zákona o spotřebních daních naplněny, pokud se množství a spotřeba minerálních olejů shodují za konkrétní zdaňovací období, tedy za kalendářní měsíc, v tomto případě za zdaňovací období únor 2007. Žalobce obě kumulativně stanovené podmínky podle § 57 odst. 1 zákona o spotřebních daních pro přiznání nároku na vrácení spotřební daně splnil. Za zdaňovací období únor 2007 nakoupil totiž takové množství minerálních olejů, které bylo v tomto zdaňovacím období také spotřebováno (prokazatelně použito pro zemědělskou prvovýrobu); řádně též vedl evidenci o nákupu a spotřebě minerálních olejů ve smyslu prováděcí vyhlášky, neboť do měsíčního přehledu o nákupu a spotřebě minerálních olejů se oba údaje uvádějí souhrnnou položkou. Výklad § 57 odst. 1 zákona o spotřebních daních tak, jak je prováděn žalovaným, tedy že je nutné, aby se nákup a spotřeba minerálních olejů v každém konkrétním okamžiku v průběhu zdaňovacího období shodovaly, je nesprávný. Není porušením podmínek podle § 57 odst. 1 zákona o spotřebních daních, pokud žalobce v průběhu zdaňovacího období spotřebovuje půjčené minerální oleje, které v tomtéž zdaňovacím období následně nakoupí a půjčené množství vrátí. Rozhodující je to, že se za celé zdaňovací období shoduje množství nakoupených minerálních olejů s množstvím olejů spotřebovaných při zemědělské prvovýrobě.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti uvedení rozhodnutí kasační stížností. Podstata sporu spočívá podle něj v tom, zda je splněn nárok na vrácení spotřební daně ve smyslu § 57 odst. 1 a 4 zákona o spotřebních daních,

je-li minerální olej nejprve spotřebován a teprve poté zakoupen za cenu obsahující daň v rámci jednoho zdaňovacího období. Otázka tak, jak byla položena krajským soudem, je nesprávná. Není podstatné, zda se ve kterýkoli okamžik zdaňovacího období musí shodovat nákup a spotřeba minerálních olejů. Pro nárok na vrácení daně není důležité, že se nákup a spotřeba minerálních olejů shodují za zdaňovací období. V daném případě nárok na vrácení spotřební daně nevznikl, neboť při zemědělské prvovýrobě byly žalobcem spotřebovány minerální oleje, které byly zapůjčeny, a nikoli jak stanoví § 57 odst. 1 zákona o spotřebních daních, nakoupeny za cenu obsahující daň. Za těchto okolností v evidenci vedené žalobcem ve smyslu § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky nejsou uváděny pravdivé údaje (obsahuje spotřebu minerálních olejů, které nebyly nakoupeny za cenu s daní). Takéž ta část posléze zakoupených minerálních olejů, jež byla následně použita jako kompenzace za „zápůjčku“, nesplňuje jednu z podmínek pro uznání nároku na vrácení daně, neboť tento objem minerálních olejů nebyl v daném zdaňovacím období použit pro zemědělskou prvovýrobu. Není důležité, že se údaje v evidenci, týkající se sumy nakoupených minerálních olejů, shodují s množstvím minerálních olejů spotřebovaných v rámci jednoho zdaňovacího období. Podstatným pro posouzení nároku na vrácení daně je okamžik vzniku nároku na její vrácení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žádný právní předpis nestanoví, že by musel být fyzicky spotřebován tentýž minerální olej, který byl před tím nakoupen. Požadavek nákupu a spotřeby minerálního oleje se vztahuje vždy ke konkrétnímu zdaňovacímu období.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podmínky pro vrácení spotřební daně provozovatelům zemědělské prvovýroby jsou upraveny v § 57 odst. 1 a 4 zákona o spotřebních daních. Z § 57 odst. 1 citovaného zákona vyplývá, že „[n]árok na vrácení daně

vzniká právníckým a fyzickým osobám provozujícím zemědělskou prvovýrobu [...], které nakoupily minerální oleje uvedené v § 45 odst. 1 písm. b) a v § 45 odst. 2 písm. c) za cenu obsahující daň nebo tyto výrobky samy vyrobily a prokazatelně je použily pro zemědělskou prvovýrobu". Toto ustanovení je nutno vykládat v kontextu § 57 odst. 4 téhož zákona, dle kterého „[n]árok na vrácení daně vzniká dnem spotřeby uvedených výrobků pro stanovený účel". Podmínkou *sine qua non* pro uplatnění nároku na vrácení daně je tedy nákup spotřebovaných minerálních olejů, a to za cenu obsahující daň. Pokud by nedošlo k nakoupení minerálních olejů za cenu obsahující daň, pak není podstatné, zda je splněna podmínka další, tj. prokazatelné použití takového (jinak pořízeného) minerálního oleje při zemědělské prvovýrobě, neboť zákon váže okamžik vzniku nároku na vrácení části spotřební daně na spotřebu minerálních olejů, které byly (logicky před touto spotřebou) nakoupeny za cenu obsahující daň. Tento záměr zákonodárce lze vysledovat i v § 57 odst. 6 písm. a) a b) zákona o spotřebních daních, podle kterého poplatník nárok na vrácení daně prokazuje (mimo jiné) „a) dokladem o prodeji minerálních olejů [...], b) evidencí o skutečné spotřebě těchto výrobků". Ostatně i prováděcí vyhláška v § 1 odst. 1 odkazuje na způsob výpočtu nároku na vrácení spotřební daně „zaplacené v cenách“ pohonných hmot, „prokazatelně spotřebovaných“ v zemědělské prvovýrobě.

Z hlediska jazykového výkladu zákona se tedy zdá být zřejmé, že pokud žalobce použil ve dnech 13. až 19. 2. 2007 minerální olej v množství 767 litrů, který (předtím) nekoupil za cenu včetně daně, nesplnil základní podmínku pro to, aby si z tohoto množství minerálních olejů nárokoval vrácení spotřební daně, i když tento minerální olej při zemědělské prvovýrobě použil. Z dalšího nákupu minerálních olejů použil žalobce 767 litrů na kompenzaci (vý)půjčky. Tedy toto množství paliva sice zakoupil (za cenu s daní), ale nepoužil je pro zemědělskou prvovýrobu, takže ani v tomto případě by mu nemohl vzniknout nárok na vrácení daně, neboť nárok na vrá-

cení daně vzniká dnem spotřeby uvedených výrobků pro stanovený účel (zde pro zemědělskou prvovýrobu).

Nejvyšší správní soud ovšem při právním hodnocení věci neustal pouze na jazykovém výkladu citovaných ustanovení zákona, neboť ten je nutno chápat toliko jako způsob prvotního přiblížení se k obsahu právní normy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Text právního předpisu nelze totiž ztotožňovat s právní normou, tedy pravidlem chování tak, jak jej zamýšlel zákonodárce. I v případě ustanovení z jazykového hlediska interpretačně nesporného lze tedy, při jeho konfrontaci s jinými výkladovými metodami, dospět často k různým výsledkům.

O takový případ se jedná i v nyní posuzované věci. Za použití komparativní metody lze dospět k závěru, že důvodem zavedení možnosti vrácení (části) spotřební daně u minerálních olejů použitých v zemědělské prvovýrobě, je podpora tohoto druhu podnikání a s tím spojených pozitivních externalit, ve formě daňové úlevy. Zcela evidentně to vyplývá z § 2 písm. c) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, dle kterého stát „přispívá k udržování výrobního potenciálu zemědělství a jeho podílu na rozvoji venkovského prostoru tím, že [...] poskytuje daňové úlevy 1. při spotřebě paliv fyzickými a právníckými osobami provozujícími zemědělskou výrobu.“ Je zřejmé, že stanovením velmi přísných pravidel pro využití tohoto daňového benefitu zákonodárce sledoval zabránění jeho zneužívání. Lze se ztotožnit s názorem krajského soudu, že smyslem úpravy § 57 zákona o spotřebních daních je zajistit, aby nárok na vrácení spotřební daně byl spojen výlučně s minerálními oleji, které byly v tom kterém zdaňovacím období zároveň nakoupeny za cenu s daní (popřípadě převedeny jako nespotřebované z předcházejícího zdaňovacího období – srov. Přílohu 4 prováděcí vyhlášky – „Přehled o nákupech a spotřebě pohonných hmot“) a zároveň spotřebovány při zemědělské prvovýrobě. Není proto racionální, aby nárok na vrácení daně nebyl uznán za situace, kdy zemědělský podnikatel

v rámci jednoho zdaňovacího období prokazatelně (tedy při řádném vedení povinné evidence dle § 57 odst. 14 zákona o spotřebních daních) spotřebuje při prvovýrobě určité množství minerálních olejů, které nepřesahuje množství, jež nakoupil za cenu s daní. Ve srovnání s výkladem *e ratione legis* postrádá z tohoto pohledu restriktivnost jazykového výkladu jakékoli opodstatnění; není též bez významu, že stěžovatel ani netvrdí, že by snad žalobce shora popsaným postupem jakkoli poškodil fiskální zájmy státu.

Za situace, kdy použití různých interpretačních metod nevede ke shodným závěrům,

považuje Nejvyšší správní soud ve sféře veřejného práva za nutné odmítnout výklad pro jeho adresáta nepříznivější (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, č. 145/2003 Sb. ÚS), zde tedy výklad jazykový, a opřít se o shora popsané podpůrné interpretační metody. Opačný postup by vedl ke zpochybnění požadavku předvídatelnosti právní regulace, tedy k situaci, kdy právní úprava nabízí více obhajitelných interpretací, v důsledku čehož její adresát nemůže mít jasnou představu o právních důsledcích svého chování (k tomu srov. například rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001, č. 20/2003 Sb. NSS).

2214

Daň z nemovitostí: pojem „vodní hospodářství“; stanovení sazby daně

k § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění zákonů č. 315/1993 Sb. a č. 65/2000 Sb.)*

k zákonu č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon)**)

I. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, nelze vyložit tak, že pojmem „vodní hospodářství“ se rozumí pouze hospodaření na vodních plochách, ale je jím třeba rozumět i hospodaření s vodami v režimu zákona č. 138/1973 Sb., o vodách. Proto při stanovení daně z nemovitostí u budov sloužících v převážné míře k výrobě a rozvodu pitné a užitkové vody a likvidaci odpadní vody bylo třeba ve zdaňovacích obdobích let 2002 až 2005 vycházet z nejnižší sazby daně za metr čtvereční zastavěné plochy.

II. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, neobsahuje výslovnou úpravu, podle které by bylo možné při stanovení sazby daně vycházet z odvětvové klasifikace ekonomických činností (OKEČ). V takovém případě sice nelze bránit správnímu orgánu, aby si za využití této klasifikace učinil o věci úsudek, avšak klasifikace nemůže být v důsledku své nezávaznosti jediným a stěžejním argumentem pro přijaté řešení. To musí obstát samo o sobě ve vztahu k platné právní úpravě.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 8 Afs 36/2008-68)

Věc: Akciová společnost Severočeské vodovody a kanalizace proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Teplicích žalobci dodatečně vyměřil daň z nemovitostí za zdaňovací období let 2002 až 2005. Proti těmto platebním výměrům podal žalobce odvolání, které

žalovaný čtyřmi rozhodnutími ze dne 6. 6. 2007 zamítl.

Žalobce podal proti výše uvedeným rozhodnutím žalobu, kterou Krajský soud v Ústí

*) S účinností od 1. 1. 2010 byl § 11 odst. 1 písm. a) změněn zákonem č. 362/2009 Sb.

**) S účinností od 1. 1. 2002 nahrazen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

nad Labem rozsudkem ze dne 27. 2. 2008 zamítl. V odůvodnění uvedl, že právní řád jednoznačně nedefinuje pojem „vodní hospodářství“, nýbrž jej užívá ve dvou zcela odlišných významech. První okruh právních předpisů pod tímto termínem rozumí hospodaření na vodních plochách jako jednu ze zemědělských činností a druhý okruh pak vodním hospodářstvím rozumí hospodaření s vodami. Krajský soud dovodil, že pod pojmem „vodní hospodářství“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) bod 1 zákona o dani z nemovitostí se rozumí prvně uvedenému pojetí vodního hospodářství, tj. hospodaření na vodních plochách, a nikoliv hospodaření s vodami. Pod hospodaření na vodních plochách je možno zahrnout chov ryb, vodních živočichů a pěstování rostlin na vodní ploše. V obchodním rejstříku žalobkyně však žádá z těchto činností uvedena není.

K námitce, že žalovaný neoprávněně použil odvětvovou klasifikaci ekonomických činností (dále jen „OKEČ“) krajský soud uvedl, že žalovaný i správce daně postupovali správně, pokud pro podřazení konkrétní činnosti žalobce pod obecné termíny uvedené v zákoně využili podpůrně OKEČ. Vzhledem k tomu, že je možné využívat statistické registry k zařazení jednotlivých činností pod sazby daně z přidané hodnoty, je možné jich zcela jistě podpůrně využít i při stanovení základní sazby daně z nemovitostí. Právě podpůrným použitím OKEČ žalovaný zjistil, že shromažďování, úprava a rozvod vody jsou podřazeny do stejné sekce jako výroba a rozvod elektřiny a plynu, a proto dospěl oprávněně k závěru, že budovy ve vlastnictví žalobce lze podřadit pod § 11 odst. 1 písm. d) bod 2 zákona o daních z nemovitostí. Soud se plně ztotožnil se závěrem žalovaného, že převažující činností žalobce je shromažďování, úprava a rozvod vody, přičemž sběrem, odváděním a likvidací odpadních vod dochází pouze k uzavření koloběhu „výroby vody“.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž nesouhlasil s výkladem pojmu „vodní hospodářství“, který provedl krajský soud. Důvodová zpráva k zákonu o dani z nemovitostí byla

vyhotovována v době, kdy pojem „vodní hospodářství“ byl dostatečně definován, a to např. v ČSN 736210, přičemž závaznost Československých státních norem byla v uvedené době dána zákonem č. 142/1991 Sb., o československých technických normách. Nelze opomenout ani tehdy platný zákon č. 138/1973 Sb. Dle stěžovatele tedy zákonodárce v době sestavování důvodové zprávy dostatečně věděl, jak pojem „vodní hospodářství“ vykládat. Dále uvedl, že ačkoliv není tento sporný pojem v současném právním řádu jednoznačně definován, lze z platných právních předpisů vysledovat, že poskytování služeb oboru vodovodů a kanalizací patří pod vodní hospodářství. Za zcela nepřipustné považoval stěžovatel posuzování své činnosti pomocí OKEČ, protože tato klasifikace není pro oblast zákona o dani z nemovitostí závazná.

Stěžovatel poukázal na nesoulad výkladu pojmu vodní hospodářství provedeného krajským soudem s výkladovými principy platnými pro oblast veřejného práva, zejména se zásadou *in dubio pro mitius*. Krajský soud připustil, že sporný pojem lze chápat ve dvou významech, a proto se měl přiklonit k přístupu mírnějšímu.

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

Z odůvodnění:

(...) Předmětem rozdílných právních názorů stěžovatele a žalovaného bylo to, zda uplatnit při stanovení daně z nemovitostí sazbu ve výši 1 Kč za m² zastavěné plochy podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitostí účinného v době rozhodného zdaňovacího období, nebo sazbu ve výši 5 Kč za m² zastavěné plochy podle písmene b) tohoto ustanovení. V této souvislosti nabývá stěžejního významu obsah pojmu „vodní hospodářství“, který zákon o dani z nemovitostí uvádí u nižší sazby, a zodpovězení otázky, zda předmětné nemovitosti lze definovat jako stavby sloužící pro vodní hospodářství. Jde o otázku ryze právní, na kterou se soustředil již krajský soud, když konstatoval, že spor spočívá v tom, zda předmětné stavby mohou být stav-

bami sloužícími pro vodní hospodářství či zda se jedná o stavby sloužící pro průmysl, stavebnictví, dopravu a energetiku. I Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem vyšel z premisy, že mezi účastníky není sporu, že předmětem daně jsou garáže, sklady, dílny, montované haly, stanice PHM, truhlárna, administrativní budovy a parkoviště a že tyto stavby podléhaly zdanění buď ve výši 1 Kč, nebo ve výši 5 Kč za m² zastavěné, resp. upravené podlahové plochy. Vycházel z předpokladu, že budovy stěžovatele slouží v převážné míře k výrobě a rozvodu pitné a užitkové vody a likvidaci vody odpadní. Nezabýval se rovněž rozlohami podlahových ploch u jednotlivých staveb, pokud případně slouží více účelům a vzájemnými poměry těchto podlahových ploch, jak předpokládá v těchto případech § 11 odst. 6 zákona o dani z nemovitostí.

Zákon o dani z nemovitostí stanovil, že sazba daně ve výši 1 Kč za m² zastavěné plochy nebo upravené podlahové plochy se uplatní u staveb pro podnikatelskou činnost a u samostatných nebytových prostorů sloužících **pro zemědělskou prvovýrobu, pro lesní a vodní hospodářství**, zatímco vyšší sazba daně se uplatnila u staveb sloužících **pro průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku a ostatní zemědělskou výrobu**. Právní předpis hovoří o vodním hospodářství v § 11 pouze v souvislosti se sníženou sazbou daně, zatímco ve vztahu k účelu, ke kterému dle mínění daňových orgánů a krajského soudu stavby slouží, právního pojmu jakkoli slovně spojeného s vodou neužívá. Je proto třeba posoudit, zda lze interpretovat pojem „energetika“ tak, aby pokrýval i předmětné stavby, resp. zda lze předmětné stavby považovat za stavby sloužící vodnímu hospodářství. Jinými slovy, bylo třeba posoudit, zda lze rezignovat na gramatický výklad právního předpisu a argumentovat tak, že jej uplatnit nelze, a to především v důsledku použití teleologického výkladu, který zdůrazňuje účel rozdělení jednotlivých staveb do kategorií podle sazby daně a rovněž zohledňuje to, ve spojení s jakými druhy staveb jsou stavby sloužící vodnímu hospodářství ve zvláště

né kategorii uvedeny. Nejvyšší správní soud se při řešení této otázky nepřiklonil k právnímu názoru krajského soudu a daňových orgánů.

Právní předpisy, které upravují „*nakládání s vodami*“, pojem vodní hospodářství výslovně nedefinují. Na podrobný výčet toho, co lze rozumět vodním hospodářstvím, neaspiroval ve svém odůvodnění ani krajský soud a tyto ambice nemá ani Nejvyšší správní soud. Ve věci totiž nešlo o to bezesbýtku vymezit a definovat pojem „*vodní hospodářství*“, ale posoudit, zda existuje rozumný důvod nezahrnout předmětné stavby do této kategorie. Lze proto pouze připomenout, že zákon č. 138/1973 Sb. zpravidla užíval adjektiva „*vodohospodářský*“ (např. ve spojení se stavbami, díly, rozhodováním, dozorem, plánem, opatřením). Účelem zákona č. 138/1973 Sb. bylo dle § 1 „*chránit vody pro jejich nenahraditelnost a celospolečenský význam, plánovitě řídit jejich odběry a jiné nakládání s nimi tak, aby byla zabezpečena rovnováha mezi potřebou vody a kapacitou vodních zdrojů, pečovat o jejich čistotu a nejhospodárnější využití a zajišťovat ochranu před povodněmi*“. Inspirativní v tomto ohledu může být též zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství (účinný do 31. 12. 2001), který např. v § 5 stanovil kompetence ministerstva pro životní prostředí jako ústředního vodohospodářského orgánu České republiky, kdy hovoří o péči „*o ochranu přirozené akumulace vod a vodních zdrojů, rozboru stavu využití vodních zdrojů, sestavování a doplňování směrného vodohospodářského plánu, schvalování manipulačních řádů vodohospodářských děl*“ atd. Pro rámcové vymezení toho, co lze rozumět vodním hospodářstvím, může být podstatný též § 34 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Ten uvádí, že přestupku na úseku vodního hospodářství se dopustí „*ten, kdo odebere povrchovou nebo podzemní vodu bez potřebného povolení vodoprávního úřadu nebo v rozporu s ním, vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace, v rozporu s vodním zákonem, znečistí povrchovou nebo podzemní vodu nebo ohrozí její jakost nebo*

zdravotní nezávadnost nedovoleným nakládáním se závadnými látkami, popřípadě způsobí uniknutí těchto látek do kanalizace v rozporu s vodním zákonem, či poruší povinnosti týkající se vodních děl založené stavebními předpisy“.

Krajský soud se snažil vymezit, co lze pod pojem „vodní hospodářství“ v režimu zákona o dani z nemovitostí zahrnout. I když takovému vymezení nelze upřít přesvědčivost, s ohledem na stav právní úpravy neobstojí. Krajský soud uvádí, že k vymezení pojmu je třeba dospět v kontextu dalších budov zařazených do stejné skupiny. V rozsudku však chybí vysvětlení, jaký je onen základní důvod, proč právě stavby tohoto druhu (zemědělská prvovýroba, lesní hospodářství, vodní hospodářství) požívaly daňového zvýhodnění. Důvodová zpráva spíše než samotnou povahu těchto staveb, které mohou obecně souviset se zabezpečováním základních životních potřeb a rozvoje, zdůrazňuje odlišné podmínky a charakter odvětví podnikatelské činnosti, tedy jiná hlediska. Dle důvodové zprávy má být takto zohledněna zastavěná plocha, která je např. u zemědělské prvovýroby větší než u jiných forem podnikání (např. staveb hotelů či peněžních ústavů).

Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že lze vysledovat v českém právním řádu užití termínu „vodní hospodářství“ ve dvojím významu. Otázkou však je, zda lze hovořit o dvou „zcela odlišných“ významech tohoto pojmu, protože takové stanovisko předpokládá, že zákonodárce bude při užití tohoto pojmu mít vždy na paměti, v jaké souvislosti pojmu užívá a ony dva obsahové významy (jakkoli jde o stav obecně velmi nevhodný) budou mít vždy samostatný relativně určitý obsah. To však nelze s jistotou tvrdit. Např. § 1 odst. 1 zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků, hovoří pod písmenem a) bod 3 o tom, že „[p]ředmětem převodu zemědělských a některých lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby podle tohoto zákona mohou být pozemky ve vlastnictví státu a ve správě Pozemkového fondu České republiky, které ke dni 24. června 1991 byly zastavěny obytný-

mi, hospodářskými budovami nebo stavbami sloužícími zemědělské výrobě nebo s ní souvisejícímu vodnímu hospodářství“. Zákon č. 95/1999 Sb., který dle názoru krajského soudu užívá termínu vodní hospodářství ve významu jedné ze zemědělských činností, však v tomto případě výslovně stanoví, že ono vodní hospodářství musí se zemědělskou výrobou souviset. Zákon o dani z nemovitostí však neobsahuje takové výslovné vyjádření, že vodní hospodářství musí souviset se zemědělskou prvovýrobou, resp. lesním hospodářstvím.

Podle krajského soudu je třeba pojem „vodní hospodářství“ chápat jako „*hospodaření na vodních plochách*“ a zahrnout do něj chov ryb, vodních živočichů a pěstování rostlin na vodní ploše. Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, v § 2e odst. 3 písm. f) stanovil, že zemědělskou výrobou včetně hospodaření na vodních plochách se rozumí (vedle dalších definic) chov ryb, vodních živočichů a pěstování rostlin na vodní ploše na pozemcích vlastních, pronajatých nebo užívaných na základě jiného právního důvodu. Zákon o zemědělství tedy hovoří o chovu ryb, vodních živočichů a pěstování rostlin na vodní ploše právě „*přímo*“ v souvislosti se zemědělskou výrobou, avšak užívá termínu „*hospodaření na vodních plochách*“, nikoli spojení „vodní hospodářství“. Zákon č. 252/1997 Sb. dále např. v § 2c odst. 2 písm. c) hovoří o posílení konkurenceschopnosti zemědělství, lesního a vodního hospodářství a rybníkářství, včetně zpracovatelských odvětví. Pokud by se tedy vodním hospodářstvím v „*zemědělskoprávním smyslu*“ rozuměl chov ryb (jak uvádí krajský soud), pak by bylo nadbytečné, aby základní odvětvový předpis (zákon o zemědělství) hovořil vedle vodního hospodářství samostatně též o rybníkářství.

Proto není zcela přesvědčivý názor krajského soudu, pokud jej to, že jsou v kategorii staveb zdaňovaných zvýhodněnou sazbou uvedeny i stavby sloužící zemědělské prvovýrobě, resp. lesnímu hospodářství, vede k závěru, že by mělo v případě vodního hospodářství jít pouze o stavby jakýmsi způsobem spjaté se zemědělskou prvovýrobou.

Není bez zajímavosti, že zákon o dani z nemovitostí účinný ke dni 1. 1. 1993 formuloval § 11 odst. 1 písm. d) bod 1 částečně odlišně, když hovořil u staveb pro podnikatelskou činnost o **stavbách** sloužících pro zemědělskou prvovýrobu, **stavbách** pro lesní a vodní hospodářství. Opakované užití pojmu stavba, zejména ve druhém případě, kdy bylo užito za čárkou, mnohem zřetelněji oddělovalo stavby lesního a vodního hospodářství od staveb zemědělské prvovýroby. Teprve po 1. 1. 2001 doznalo předmětné ustanovení změny do podoby účinné v rozhodných obdobích. Pojem stavba již v jednotlivých bodech § 11 odst. 1 písm. d) citovaného zákona není opakovaně užíván, ale objevuje se v návěti § 11 odst. 1 písm. d), stejně jako v případě dalších písmen § 11 odst. 1 (kde se hovoří o garážích, ostatních stavbách, bytech atd.) a zákonodárce (patrně) považoval za nadbytečné jej znovu v bodu 1 opakovat. Nelze však tvrdit, že účelem této změny bylo zdůraznit bližší spojitost mezi stavbami zemědělské prvovýroby a stavbami vodního hospodářství, než tomu bylo doposud.

Nadále tak trvá situace, kdy § 11 odst. 1 písm. d) bod 1 uvedeného zákona hovoří o stavbách sloužících pro vodní hospodářství a mezi účastníky není sporu o tom, že předmětné stavby lze podřadit pod vodní hospodářství ve smyslu vodoprávních předpisů. V řízení nebyl shledán přesvědčivý důvod, který by nepochybnitelně vyvrátil přiřazení takového významu pojmu „*vodní hospodářství*“, jaký má zejména v režimu zákona č. 138/1973 Sb., resp. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze navíc nalézt v zákoně o dani z nemovitostí argument, který chápání pojmu vodní hospodářství ve „*vodoprávním smyslu*“ podporuje.

V § 7 odst. 2 zákona o dani z nemovitostí jsou uvedeny stavby, které nejsou předmětem daně z nemovitostí. Patří mezi ně stavby přehrad, stavby, jimiž se upravuje vodní tok, stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních stok a kanalizačních objektů včetně čistíren odpadních vod, jakož i stavby určené k před-

chozímu čištění vod před jejich vypouštěním do kanalizací, stavby na ochranu před povodněmi, stavby k zavlažování a odvodňování pozemků. Ustanovení § 7 odst. 2 obsahuje odkaz na § 38 zákona č. 138/1973 Sb., který nese označení „*vodohospodářská díla*“ s tím, že jde o díla popř. jejich části určené k vodohospodářským účelům. Všechny stavby uvedené v § 7 odst. 2 zákona o dani z nemovitostí jsou obsaženy v demonstrativním výčtu vodohospodářských děl. Ustanovení § 7 odst. 2 citovaného zákona směřuje prostřednictvím odkazu jednoznačně k zákonu o vodách, a nikoli (případně) do sféry právní úpravy zemědělských či lesních činností. Pokud za této situace zákon o dani z nemovitostí na jiném místě používá pojem „*vodní hospodářství*“ a bylo záměrem zákonodárce, aby byl tento pojem chápán jinak, bylo třeba, aby byl tento pojem (byť případně jen pro účely tohoto ustanovení) jinak vymezen, popř. bylo ustanovení formulováno tak, aby nevyvolávalo pochybnosti. Pokud se tak nestalo, je právě § 7 odst. 2 zákona o dani z nemovitostí dalším důvodem, proč § 11 odst. 1 písm. d) bod 1 téhož zákona interpretovat jinak, než učinil krajský soud a daňové orgány. Ustanovením § 7 odst. 2 uvedeného zákona je proto třeba argumentovat ve prospěch požadavku, aby pojmy užívané právními předpisy byly interpretovány obdobně (pokud není důvodu pro jiný postup), a nikoli chápat skutečnost, že některé stavby nejsou předmětem daně, jako další zvýhodnění stěžovatele a podpůrný argument pro to, aby ostatní stavby byly zdaněny vyšší sazbou.

Krajský soud se dále zabýval tím, zda bylo možné použít OKEČ ke stanovení druhu činnosti, kterou stěžovatel fakticky vykonává. V důsledku odlišného právního názoru Nejvyššího správního soudu však chybí výchozí předpoklad pro použití tohoto postupu. Tedy to, že daňové orgány musely zjišťovat, k jaké činnosti slouží, pokud je nelze označit za sloužící vodnímu hospodářství. Přesto však lze konstatovat následující: podle krajského soudu je možné využívat statistické registry k zařazení jednotlivých činností pod sazby daně z přidané hodnoty (přílohy č. 2 a č. 3 k zákonu č. 235/2004 Sb., o dani z přidané

hodnoty), a proto je možné jich **zcela jistě podpůrně využít** i při stanovení základní sazby daně z nemovitostí. Dle názoru krajského soudu se žalovaný dostatečným způsobem vypořádal s odvolací námitkou, že OKEČ není aplikovatelný na stanovení základní sazby daně.

Žalobou napadená rozhodnutí mimo jiné konstatují, že § 19 odst. 3 a § 20 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, odkazují na daňové zákony, ve druhém případě přímo na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“). Žalovaný uzavřel, že pokud není zřejmé, do jaké sazby daně konkrétní podnikatelskou činnost zařadit, používá se OKEČ jako pomůcka v souladu se sdělením Ministerstva financí ze dne 4. 12. 2006.

Zdůvodnění krajského soudu ani žalovaného není k této otázce dostatečné. Z § 19 odst. 3 zákona č. 89/1995 Sb. vyplývá, že statistické klasifikace jsou závazné pro orgány vykonávající státní statistickou službu a pro zpravodajské jednotky při poskytování údajů pro statistická zjišťování, při jejich zpracování a dále v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis. Mezi účastníky není sporu, že zákon o dani z nemovitostí neobsahuje výslovnou úpravu, podle které by bylo možné ze statistických klasifikací vycházet. Jinak tomu bylo a je u daně z přidané hodnoty, kde např. § 16 odst. 4 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, odkazoval v souvislosti se sazbou daně na opatření Českého statistického úřadu ze dne 1. 11. 1993 k zavedení Standardní klasifikace produkce. Rovněž § 47 odst. 4 a příloha č. 2 zákona č. 235/2004 Sb. vychází ze Standardní klasifikace produkce platné k 1. 1. 2003. Použitím argumentu *a contrario* při výkladu § 19 odst. 3 nelze než dospět k závěru, že statistické klasifikace nejsou závazné tehdy, pokud tak zvláštní právní předpis nestanoví. Na tom nic nemění ani zmínka žalovaného na poslední straně žalobou napadených rozhodnutí, že § 20 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb. obsahuje odkaz na daňový řád. To, že Český statistický úřad zapíše ekonomický subjekt do registru ekonomických subjektů na základě údajů, které získal

podle zvláštních zákonů – mimo jiné daňového řádu, nesouvisí s otázkou závaznosti statistické klasifikace.

V souzené věci to znamená, že sice správnice daně a žalovaný mohli učinit úvahu o tom, do jakého druhu činnosti případně OKEČ předmětnou činnost zařazuje, popř. jaké činnosti jsou zařazeny ve stejné sekci, nebylo však možné, aby pouze a jen na základě této úvahy učinili závěr o použitelnosti té které sazby daně z nemovitostí. Takový přístup by v konečném důsledku nečinil rozdíl mezi tím, kdy právní předpis výslovně na statistickou klasifikaci odkazuje a její použití je v souladu s § 19 odst. 3 zákona č. 89/1995 Sb., a tudíž je závazná, a situací, kdy právní předpis takový postup nepředpokládá, uvedené ustanovení tak není naplněno, avšak shodného výsledku je dosaženo argumentem o podpůrném využití této klasifikace jako pomůcky. Jinými slovy, i v případě absence zákonného zmocnění nelze bránit správnímu orgánu, aby si (případně i za interního využití klasifikace) učinil o věci úsudek, avšak tento úsudek musí obstat sám o sobě ve vztahu k platné právní úpravě a musí být řádně odůvodněn. Klasifikace nemůže být jediným a stěžejním argumentem pro přijaté řešení, protože není v případě daně z nemovitostí závazná. Tím spíše, pokud text právního předpisu nabízí, jiné řešení.

Jak již bylo uvedeno, za situace, kdy neobstál výklad žalovaného a krajského soudu o tom, že vodním hospodářstvím je třeba rozumět v souzené věci hospodaření na vodních plochách, stál závěr o zařazení předmětných staveb do shodné kategorie jako např. energetika, stavebnictví či doprava pouze na tom, že úprava vody je podřazena do shodné sekce OKEČ jako rozvod elektřiny a plynu. Takový závěr nemohl obstat. A to jak vzhledem k tomu, že § 11 zákona o dani z nemovitostí obsahuje výslovnou úpravu pro stavby sloužící vodnímu hospodářství a přípustnost gramatického výkladu nebyla v této věci spolehlivě vyvrácena, tak i pro výše uvedenou nezávaznost statistické klasifikace. (...)

Opatření obecné povahy: aktivní legitimace; uplatnění námitek a připomínek

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

I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.

II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jímž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.

III. Návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.) nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS a č. 2008/2010 Sb. NSS.

Věc: a) Ing. Leoš V., MBA, b) Mgr. Karolína S. a c) PhDr. Zdeňka V. proti obci Moravany o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé se návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu domáhali zrušení opatření obecné povahy – změny územního plánu obce Moravany (č. 4 – druhá část, č. 5 a č. 6), která byla schválena usnesením zastupitelstva obce Moravany dne 25. 6. 2009. Podstatou změny územního plánu je především změna funkčního využití území. Navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v obci Moravany. Jejich nemovitosti sice nebyly součástí území regulovaného napadeným opatřením obecné povahy, nicméně navrhovatelé tvrdili, že dojde ke zkrácení jejich vlastnického práva negativními dopady výstavby na všech lokalitách, na nichž se dle napadeného opatření obecné povahy počítá se stavebním rozvojem obce, ačkoliv ne všechny bezpro-

středně sousedí s nemovitostmi navrhovatelů. Navrhovatelé připustili, že v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy nepodali žádnou námitku ani připomínku. Tvrdili však, že § 101a odst. 1 s. ř. s. nevyžaduje, aby se navrhovatel aktivně účastnil procesu pořizování změn územně plánovací dokumentace.

První senát po předběžné poradě dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro předložení věci rozšířenému senátu. Prvním důvodem je rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se podmínek aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny spočívající v konfliktních názorech vyjádřených v usnesení ze dne 30. 11.

2006, čj. 2 Ao 2/2006-62 [bod 6], a v rozsudku ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010-55. Druhým důvodem je nesouhlas prvního senátu s názorem vysloveným devátým senátem v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54, č. 2008/2010 Sb. NSS, ohledně vlivu nepodání námitek navrhovateli v průběhu pořizování územního plánu na soudní přezkum tohoto plánu.

První senát předložil věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda je podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení takového územního plánu nebo jeho změny správním soudem. Další spornou otázkou předloženou prvním senátem je to, v jakém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny – naznačeného dřívější judikaturou (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS) je třeba vzít v úvahu skutečnost, že navrhovatelé v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny nepodali námítky či připomínky.

V usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62, Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že: „v projednávané věci, kdy je napadena změna územního plánu, není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, jelikož účastnictví v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležela pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení předchozím, tzn. v řízení o vydání opatření obecné povahy. V projednávané věci to konkrétně znamená, že není rozhodné, zda a jakým způsobem navrhovatel uplatňoval svoji námítku, příp. připomínku, v řízení před odpůrcem, nýbrž zda v podaném návrhu skutečně tvrdí reálné porušení svých existujících práv.“ Právní názory toho-

to usnesení byly sice předmětem řízení před rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009 a byly částečně překonány (viz usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120; č. 1910/2009 Sb. NSS), rozšířený senát se však nyní zkoumanou otázkou nutnosti uplatnit námítky nebo připomínky jako podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele nezbýval. Citovaný právní názor druhého senátu proto překonán nebyl.

Následně ale v jiném rozsudku ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ao 2/2010-55, dospěl třetí senát Nejvyššího správního soudu k následujícímu závěru: „*Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele k předmětnému řízení vychází ze shora již připomínaného ustanovení § 101a s. ř. s., kde se uvádí, že: „Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen“. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Tam pro účely takové ochrany přichází v úvahu uplatnění námitek, přičemž § 52 odst. 2 stavebního zákona, ve spojení s jeho § 55 odst. 2, uvádí, že námítky proti návrhu územního plánu, resp. jeho změny, mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti. Nejvyšší správní soud přitom již judikoval, že uplatnění námitek v řízení před správním orgánem je podmínkou pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem.“ Třetí senát se tu dovolával rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54: „Námítkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovili-li vlastníci dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schva-*

lování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.“

Rozsudek třetího senátu je tak v rozporu s usnesením druhého senátu, jestliže za podmínku aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části – územního plánu nebo jeho změny – považuje skutečnost, že se navrhovatel aktivně účastnil procesu pořizování územního plánu nebo jeho změny, a to uplatněním námitek. Třetí senát rovněž nesprávně odkázal na rozsudek devátého senátu, který se otázkou absence námitek navrhovatele v procesu pořizování územního plánu nebo jeho změny zabýval pouze ve vztahu k posouzení legitimace věcné, nikoliv legitimace procesní (viz dále).

První senát se však ztotožňuje s názorem devátého senátu vysloveným v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54, že rezignace na podání námítky v průběhu procesu pořizování územního plánu (jeho změny) musí být zohledněna v rámci pátého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy – tj. při přezkumu proporcionality napadeného opatření obecné povahy. V této fázi přezkumu dochází k vážení veřejného a soukromého zájmu. Pokud však navrhovatel nepodal v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny námitku, ač tak učinit mohl, nedošlo ke střetu veřejného a soukromého zájmu, a soud se proto porušením proporcionality nemůže zabývat. Podle názoru prvního senátu je k posouzení takového střetu primárně povolán správní orgán (odpůrce): není úlohou soudu, aby jako první rozhodoval o přiměřenosti úpravy obsažené v územním plánu nebo v jeho změně. Odpůrce tedy musí mít prostor k tomu, aby mohl výhrady navrhovatele posoudit. První senát se přitom domnívá, že navrhovatel – není-li osobou oprávněnou podat námitky – musí v procesu pořizování územního plánu nebo jeho změny podat alespoň připomínky,

aby identifikoval svůj soukromý zájem a umožnil odpůrci k němu přihlédnout při tvorbě územního plánu nebo jeho změny. Pokud připomínky nepodá, nemůže ani soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části posuzovat, zda bylo dosaženo přiměřeného vztahu mezi zájmem soukromým a veřejným.

První senát poukazuje na to, že z rozhodnutí devátého senátu, čj. 9 Ao 2/2009-54, lze dovodit, že neuplatnění námitek v průběhu procesu pořizování územního plánu (jeho změny) je třeba zohlednit ve čtvrtém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (při zkoumání materiálního kritéria, tj. souladu obsahu opatření s hmotným právem). V předmětném rozsudku devátý senát totiž uvedl: *„Nejvyšší správní soud k uvedenému tvrzení navrhovatele odkazuje na výše uvedené a konstatuje, že žalobce svou neúčastí na procesu přijímání územního plánu obce, zejména nepodáním námitek proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků, znemožnil odpůrci, aby seznal jeho zájem, jeho námitku posoudil a vyjádřil se též k posouzení veřejného zájmu oproti jím vyslovenému soukromému zájmu. Odpůrce má nejen povinnost, ale též možnost vyjádřit se a rozhodnout pouze o zákonným způsobem uplatněných námitkách. [...] Navrhovatel se v projednávané věci procesu přijímání územního plánu neúčastnil, nepodal proti nově navrhovanému funkčnímu využití jeho pozemků žádné námitky, ač tak učinit mohl, v důsledku toho nelze dovodit postoj odpůrce a zpochybňovat jeho případné závěry, které nevyslovil a neměl k tomu v důsledku jednání navrhovatele v rámci nového územního plánu příležitost.“*

První senát proti tomu argumentuje tím, že neúčast navrhovatele v procesu pořizování územního plánu spočívající v nepodání námitek či připomínek nemůže mít vliv na postup soudu v prvních čtyřech krocích algoritmu přezkumu opatření obecné povahy – územního plánu nebo jeho změny. V těchto krocích totiž nejde o vážení soukromého a veřejného zájmu, ale o posouzení souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným a procesním právem a o ověře-

ní pravomoci a působnosti odpůrce vydat takové opatření obecné povahy. Při zkoumání těchto otázek musí soud postupovat, aniž by byl vázán důvody návrhu, tj. musí je zkoumat i z úřední povinnosti (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Ne-ní proto možné zohledňovat skutečnost, zda navrhovatel uplatnil v procesu pořizování (změny) územního plánu námitky či připomínky.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že: (I) Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. (II) Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. (III) Návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze vyhovět, bude-li prokázáno, že opatření obecné povahy navrhovatele na jeho právech nezkrátilo, nejde-li o návrh podaný zvláště oprávněným subjektem k ochraně veřejného zájmu.

Z odůvodnění:

III.1 Podání námitek či připomínek a aktivní procesní legitimace

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval tím, zda je podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho změny podle dílu 7. hlavy II. části třetí (§ 101a a násl.) s. ř. s.

[14] V první řadě je třeba připomenout, že zákon takovouto podmínku nestanoví. Procesní (návrhová legitimace), zkoumaná předtím, než se soud začne zabývat věcí samotnou, je podle zákona správně spojena jen s tvrzením o tom, že navrhovatel byl na svých právech zkrácen vydáním opatření obecné povahy. K tomu, aby jako podmínka návrhové legitimace mohly přistoupit další okolnosti nad ty, které zákon výslovně stanoví, může dojít jen výjimečně, a to při správném použití dalších metod právní interpretace. Ty se ale jednak nesmí dostat do rozporu se smyslem zákona a jednak musí být ústavně konformní především v tom, že omezení návrhové legitimace nezasáhne do ústavně zaručených práv, zejména do práva na soudní ochranu. Rozšířený senát – jak zřejmo z další argumentace – důvody k takovému extenzivnímu výkladu podmínek procesní legitimace (a tedy zúžení přístupu k soudu) neshledal.

[15] Soud vychází ze zákonného vymezení pojmových znaků opatření obecné povahy: jde o správní akt s konkrétně určeným předmětem, ale s okruhem adresátů vymezeným obecně, individuálně neurčitě. I když je okruh adresátů aktu vymezen obecnými znaky, už z povahy věci plyne, že adresátům aktu nemůže být „každý“. Zákonný požadavek „zkrácení na právech opatřením obecné povahy“, resp. tvrzení o takovémto zkrácení, je logický, věcně opodstatněný a pro procesní legitimaci také postačující.

[16] Zpřísnění podmínek přístupu k soudu (a tedy další podmínění procesní legitimace) o další podmínku spočívající v tom, zda navrhovatel podal při přípravě územního plánu námitku či připomínku, nejenže nemá zákonnou oporu, ale vedlo by ve svých důsledcích nutně i k vadnému vedení procesu: Nejvyšší správní soud by musel u každého návrhu nejprve – a to předběžně, mimo řízení – zjistit (což není vždy možné jen na základě spisů, tím méně navrhovatelova tvrzení, ale obvykle až dokazováním) nejen to, zda navrhovatel podal námitky či připomínky, co bylo jejich obsahem, to, zda tak byl oprávněn učinit, či nikoli, a také to, jak byly výpořádány. Teprve poté by mohl rozšiřující podmínku

návrhové legitimace posoudit a návrh popřípadě odmítnout. Je zřejmé, že posouzení těchto skutečností se nemůže dít mimo vlastní řízení; takový postup by znamenal, že soud se věcí samou aspoň zčásti zabývá již v předběžné fázi, kterou posuzování podmínek řízení je. Rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle soudního řádu správního je však zásadně rozhodnutím učiněným již ve fázi, která předchází té, při níž soud zkoumá věc samu.

[17] Opačný názor (zprísňující podmínky návrhové legitimace) by nadto mohl v některých procesních situacích nutně vést i k nesprávným konečným závěrům o věci samotné. Takových situací může vzniknout mnoho:

[18] Dochází například k opakovanému veřejnému projednání návrhu [§ 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]: navrhovatel mohl být aktivní v průběhu prvního projednávání, nicméně § 53 odst. 2 stavebního zákona předpokládá, že dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů, v jehož rámci je možné stejně tak uplatnit námitky a připomínky. Je tedy otázkou, pokud byl nový upravený návrh územního plánu zcela odlišný od původního, a proti upravenému návrhu navrhovatel již nebrojil, která procesní aktivita (nebo pasivita) by tu hrála roli.

[19] Stejně tak může nastat situace, kdy návrh účastníkovi vyhovuje, a nemá tedy důvod proti němu námitky podávat; je-li pak při schvalování návrhu vyhověno námitkám třetí osoby a územní plán je schválen v jiné podobě, nemá již navrhovatel možnost před správním orgánem proti tomu brojit: Odmítnout jeho návrh poté k soudu podaný pro nepodání námitek by znamenalo zbavit jej flagrantně možnosti soudní ochrany.

[20] Nelze odhlédnout ani od případů, kdy územní plán byl přijat procesem odporujícím zákonu, přičemž to byly právě vážné nedostatky v řízení, které vyloučily navrhovatele z možnosti námitky včas – nebo vůbec – uplatnit.

[21] Je také zřejmé, že územní plán – jako opatření přijímané na relativně dlouhou do-

bu a zásadním způsobem měnící vztahy v území – může obsahovat části, které odporují právu (může jít například o regulativy, které jsou v rozporu se zákonem a které omezují protiprávně například vlastníka stavebního pozemku). Osoba původně legitimovaná k námitkám je však z nejrůznějších důvodů nevyužije nebo využít nechce; ten, kdo se po přijetí územního plánu po právu stane příštím vlastníkem takového pozemku (koupí, dědictvím atp.), by se nemohl bránit protiprávnosti územního plánu, ač zjevně z objektivních důvodů námitky proti porušení práva v průběhu přípravy uplatňovat nemohl. Pokud by původní vlastník nemovitosti nepodával námitky či připomínky – třebaže tak učinit mohl, vstupoval by v takovém případě nabyvatel do práv svého právního předchůdce i v tom smyslu, že by musel akceptovat jeho procesní pasivitu při projednávání územního plánu a nemohl by pak uplatnit nezákonnost územního plánu u soudu. Není žádný rozumný důvod odpírat takové osobě přístup k soudu, aby se mohla domoci přezkoumání územního plánu ve věci samé.

[22] Ve všech takovýchto případech by odmítnutí návrhu pro nepodání námitek (připomínek) bylo rozhodnutím odpírajícím přístup ke spravedlnosti. Uplatnění námitek v řízení před správním orgánem tedy nemůže být podmínkou pro samotnou přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudem. Tímto zobecněním – aniž by byly brány v úvahu výjimky z tohoto pravidla – by tedy mohlo dojít k porušení odůvodněných práv účastníků.

[23] Sám fakt, že navrhovatel nepodal námitky nebo připomínky v předcházejících fázích řízení před správním orgánem, není tedy otázkou podmínek řízení (procesní, návrhové legitimace). To ale v žádném případě neznamená, že tato otázka nebude moci být řešena v řízení samotném a že nebude předmětem pozornosti soudu při věcném projednání návrhu, tedy při zkoumání otázek legitimace věcné (důvodnosti návrhu). Je to mu právě naopak.

[24] Z výše uvedených důvodů proto rozšířený senát k prvé otázce mířící ke sporům

ohledně legitimace procesní uzavřel, že podání námitek či připomínek v průběhu pořizování územního plánu nebo jeho změny není podmínkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento závěr je tedy v souladu s právním názorem uvedeným v usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006-62. Lze tak tuto část shrnout, že ve shodě s textem zákona podání návrhu podmiňuje jen tvrzené zkrácení na právech (subjektivních oprávněních) vydáním opatření obecné povahy.

III.2 Podání námitek či připomínek jako skutečnost ovlivňující rozsah soudního přezkumu

[25] Závěry právě učiněné se tedy vztahují k otázce přípustnosti návrhu. Současně ale rozšířený senát konstatoval, že okolnosti související s podáním nebo nepodáním námitek či připomínek soud posuzovat může (ba musí) ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování otázky legitimace věcné (důvodnosti návrhu). V této fázi řízení se soud bude zabývat nejenom tím, zda pasivita ve fázích předcházejících přijetí opatření vůbec má určující význam pro otázku úspěšnosti návrhu (pro věcnou legitimaci), ale – za určitých okolností – má-li takový význam, kdy a za jakých podmínek má za následek neúspěch návrhu.

[26] Je třeba předeslat, že soud ve správním soudnictví nalézá vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (*a contrario* práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podání soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto

při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.

[27] Z východisek právě formulovaných pak plynou principy, jimiž se soud v řízení spravuje. Pro další výklad tu lze odkázat na posloupnost otázek, jimiž se soud v řízení zabývá, tzv. „*algoritmus*“ formulovaný v právní větě výše citovaného rozhodnutí č. 740/2006 Sb. NSS; k tomu se také vztahuje v pořadí druhá otázka položená rozšířenému senátu. Připomenout je ovšem nutné i to, že tato posloupnost představuje nejen obvyklou logickou sekvenci řešení relevantních otázek, ale také problémové okruhy, jimiž se soud v řízení zabývá, aniž by zkoumání těchto okruhů v jiném pořadí, podmíněném individuální povahou případu, znamenalo jakékoli porušení práva.

[28] Především s odkazem na již učiněný výklad procesní legitimace je tak zřejmé, že pro zkoumání prvních dvou problémových okruhů algoritmu (pravomoc správního orgánu ve věci vydat opatření; nepřekročení působnosti tohoto orgánu) je nerozhodné, zda osoba, obracející se na soud, uplatnila námitky či připomínky ve fázi předcházející přijetí opatření obecné povahy. Jde tu o tak vážná pochybení s tak fatálními možnými důsledky (včetně nicotnosti aktu), že soud takové otázky bude zkoumat i z povinnosti úřední; postačí tu návrh procesně legitimované osoby, kterou je – jak ukázáno – kdokoli, kdo tvrdí, že byl přijetím opatření na svých právech zkrácen, je-li to s ohledem na jeho tvrzení myslitelné.

[29] Třetí krok algoritmu (vydání opatření zákonem stanoveným postupem) je z pohledu zkoumané otázky značně ambivalentní. Ve správní praxi nastává široká škála možného porušení procesních předpisů, od případů, kdy procesní pochybení (nezákonný postup) zasahuje celé řízení a všechny jeho účastníky, až k případům, kdy dochází k dílčím pochybením, týkajícím se třeba i jen jednoho účastníka. Stejně tak důsledky porušení procesních pravidel mají nutně různou váhu od případů bez zjiitelného vlivu na výsledek řízení (na hmotněprávní zákonnost

a správnost přijatého opatření) až po případy, kdy nedbání pravidel řízení očividně mělo nebo mohlo mít zásadní vliv na zákonnost výsledku. Rozšířený senát má za to, že tu vůbec nelze stanovit obecné a jednoduché pravidlo o vztahu mezi uplatněním námitky vadného procesu před přijetím opatření a výsledkem řízení (uznáním věcné legitimacy).

[30] Čtvrtá fáze (problémový okruh) algoritmu (materiální kritérium, řešící otázku, zda obsah opatření je v souladu se zákonem) a pátá fáze (přezkoumání obsahu z hlediska jeho proporcionality) se z pohledu otázky právě zkoumané do značné míry prolínají. To proto, že zákonným (právním) kritériem rozhodování veřejné správy obvykle bývá také – v textech právních předpisů nejrůznějším způsobem vyjádřená nebo ze základních principů činnosti veřejné správy dovoditelná – jak věcná správnost přijatého rozhodnutí, tak jeho přiměřenost (proporcionalita). Jinými slovy – jen věcně správné a přiměřené rozhodnutí je také rozhodnutím zákonným. Obě kritéria není vhodné od sebe v praxi uměle oddělovat a řešit složité doktrinní otázky rozhodnutí zákonných a současně věcně nesprávných (a *vice versa*). I v tomto případě tedy má rozšířený senát obecně za to, že sám fakt včasného neuplatnění takovýchto námitok (a také důvodu včasného neuplatnění) podle povahy individuálního případu musí být hodnocen přísně podle okolností konkrétní věci, aniž by bylo možné a vhodné pro to dávat obecný a všeplatný návod.

[31] Je tedy zřejmé, že otázka, ve kterém z pěti kroků algoritmu má být posouzen vliv skutečnosti, že navrhovatel zůstal ve fázi přípravy opatření obecné povahy pasivní, je pro zkoumaný problém otázkou spíše akademickou. To pramení také z toho, že rozhodnutí č. 740/2006 Sb. NSS nezkoumalo problém „pasivního účastníka“, ale vymezovalo pravidelný postup soudu při přezkoumání více či méně bezproblémového návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nadto nelze přehlédnout, že položená otázka zjišťuje názor rozšířeného senátu na výklad prejudikatury, nikoli na výklad zákona. Žádá se tu interpretace rozhodnutí, které samo vyslovilo určitý

názor o posloupnosti kroků, které činí soud při přezkumu opatření. Rozšířený senát však není místem vykládajícím právní názor již zaujatý jiným senátem; může zajisté přijmout názor jiný (svůj). Rozšířený senát se tedy závazně vyslovuje k výkladu právního předpisu; nemůže však ostatní senáty Nejvyššího správního soudu zavázat právním názorem na to, jak má být interpretován právní názor jiného senátu.

[32] Naproti tomu je třeba připomenout, že pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili (*vigilantibus tura*).

III.3 Další otázky věcné legitimacy

[33] Nad rámec výkladů shora učiněných a bez ohledu na ně je namístě zvlášť znovu zdůraznit, že úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.

[34] Z povahy věci ale plyne, že opatření obecné povahy je už samo ze své podstaty správním nástrojem sloužícím k tomu, aby zakládalo, rušilo nebo měnilo dosavadní práva a povinnosti, ať již existující, nebo práva a povinnosti *in spe*. K tomu přistupuje i známý fakt, že náhled vlastníků pozemků na to, co je „*zkrácení na právech*“, je nutně subjektivně podbarven a různými účastníky procesu přijímání

opatření obecné povahy může být vnímán značně odlišně. Právě při řešení otázek přiměřenosti přijatého opatření bude mít podle názoru rozšířeného senátu podstatný vliv posuzování otázek, které byly předmětem tohoto rozhodnutí, tedy především toho, zda účastník uplatnil námítky či připomínky v etapě přípravy, zda tak učinit mohl, nebo nemohl.

2216

Pojistné na sociální zabezpečení: předmět dohody o provedení práce

k § 236 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 188/1988 Sb.*)

Předmětem dohody o provedení práce podle § 236 zákoníku práce z roku 1965 ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 188/1988 Sb. mohl být nejen jednorázový, individuálně definovaný pracovní úkol, ale, za předpokladu, že z dohody bylo patrné, na jaký časový úsek byla uzavřena, i pracovní úkol spočívající v opakované a určitými charakteristickými rysy specifikované činnosti zaměstnance pro zaměstnavatele, samozřejmě v obou případech za podmínky, že předpokládaný rozsah práce (pracovního úkolu) nebyl vyšší než 100 hodin.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 6 Ads 48/2009-87)

Věc: Společnost s ručením omezeným ARCHER SHERIDAN proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Platebním výměrem Pražské správy sociálního zabezpečení ze dne 9. 9. 2005 bylo žalobkyni uloženo zaplatit nedoplatek na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 16 830 Kč a penále z tohoto pojistného ve výši 2 507 Kč. Tento nedoplatek vznikl podle žalované tak, že stěžovatelka nezahrnula do vyměřovacích základů pro odvod pojistného příjmy za měsíce leden 2005 až červenec 2006 v úhrnné výši 49 500 Kč zúčtované zaměstnanci společnosti Mgr. V. Š., který byl zaměstnán na základě dohody o provedení práce. Tato dohoda však nebyla podle žalované uzavřena v souladu s § 236 zákoníkem práce z roku 1965. Žalovaná dospěla k závěru, že podle obsahu šlo o dohodu o pracovní činnosti, a Mgr. V. Š. tak podléhal pojišťovací povinnosti. Odvolání proti citovanému plateb-

nímu výměru žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 16. 11. 2005.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 27. 11. 2008 zamítl.

Jak správní orgány obou instancí, tak městský soud vycházely ve svých rozhodnutích z právního názoru, že pro posouzení, zda určitá dohoda o výkonu práce má povahu dohody o provedení práce podle § 236 zákoníku práce z roku 1965, je rozhodné nejen kritérium kvantitativní, opřené o předpokládaný rozsah práce, na který se dohoda uzavírá (jenž nesmí přesáhnout 100 hodin), nýbrž také povaha práce (pracovního úkolu), tj. kritérium kvalitativní. Podle správních orgánů i městského soudu má být pracovní úkol vymezen výsledkem, individuálně, nikoli dru-

*) S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

hově. Ve své podstatě se nesmí jednat o dlouhodobou, opakovanou činnost téhož charakteru, nýbrž o jednorázově vymezený pracovní úkol.

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

Šestý senát postoupil věc rozšířenému senátu neboť měl za to, že jediným kritériem pro posouzení, zda určitá dohoda o výkonu práce má povahu dohody o provedení práce je po novele zákoníku práce provedené zákonem č. 188/1988 Sb. kritérium kvantitativní; kritérium kvalitativní, tj. povaha pracovního úkolu, není podle šestého senátu relevantní. Náзор šestého senátu je však v rozporu s právními názory vyjádřenými v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2004, čj. 2 Ads 48/2003-85, č. 734/2005 Sb. NSS, a ze dne 8. 11. 2006, čj. 3 Ads 67/2005-71.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že předmětem dohody o provedení práce podle § 236 zákoníku práce z roku 1965 ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 188/1988 Sb. mohl být nejen jednorázový, individuálně definovaný pracovní úkol, ale, za předpokladu, že z dohody bylo patrné, na jaký časový úsek byla uzavřena, i pracovní úkol spočívající v opakované a určitými charakteristickými rysy specifikované činnosti zaměstnance pro zaměstnavatele, samozřejmě v obou případech za podmínky, že předpokládaný rozsah práce (pracovního úkolu) nebyl vyšší než 100 hodin.

Z odůvodnění:

(...)

III.3 Smysl a účel dohody o provedení práce s přihlédnutím k hodnotám chráněným ústavním pořádkem

[19] Smyslem a účelem pracovního práva jako součásti práva soukromého je nepochybně umožnit smluvním stranám (zaměstnancům a zaměstnavatelům) uzavírat takové dohody o úplatném využití pracovní síly zaměstnance ve prospěch zaměstnavatele, na nichž se svobodně a se zohledněním všech rozhodných hledisek shodnou. I v pracovním právu platí, že „[I]dí jsou svobodní a rovní v důstojnosti i právech“ (čl. 1 věta první Listi-

ny základních práv a svobod, dále jen „Listina“) a že „[k]aždý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (čl. 2 odst. 3 Listiny). Za předpokladu, že neexistuje zřejmý zákonný zákaz, a při respektování ústavně chráněných hodnot v oblasti zaměstnaneckých vztahů (podle čl. 28 Listiny „[z]aměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon“), tedy i v pracovním právu platí, že je na smluvních stranách, který ze smluvních typů použijí k uspořádání svých vztahů, jedná-li se o typ odpovídající jejich svobodné vůli beroucí v úvahu odlišnou faktickou pozici a zpravidla i vyjednávací sílu obou účastníků právního vztahu. Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře opakovaně zdůrazňoval potřebu respektu k svobodně projevené vůli smluvních stran a odmítl nutit je k uzavírání smluv, na nichž ani jedna ze stran nemá ekonomický zájem. V rozsudku ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 173/2005-69, s odkazy na prejudikaturu vyslovil názor, že „[p]okud se smluvní strany rozhodnou, v souladu s obecnými principy smluvního práva (smluvní svoboda, dobrá víra, nezneužívání ekonomicky silnějšího postavení apod.), do [...] smluvního vztahu vstoupit a dojde k jeho skutečné realizaci, nejedná se o právní úkon zastřený. Jinak by tomu ovšem bylo, pokud by žalobce přiměl k uzavření [...] [smlouvy] smluvní partnery za pomoci ekonomického nátlaku, zneužívaje jejich faktické ekonomické závislosti na nich, a přiměl je tak uzavřít takovou smlouvu, kterou ve skutečnosti neměli zájem uzavřít.“

[20] Z obdobných východisek je třeba vyjít i v projednávaném případě. Bylo na zaměstnanci a zaměstnavateli, který ze smluvních typů nabízených zákoníkem práce (případně i jiným zákonem – viz např. smlouva příkazní podle občanského zákoníku či smlouva mandátní podle obchodního zákoníku) k zajištění činnosti odpovědného zástupce použijí [§ 11 odst. 1 věta druhá zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), vyžadovala pouze, aby odpovědný zástupce byl k příslušnému pod-

nikateli ve smluvním vztahu]. Vzhledem ke věcnému obsahu takové činnosti (odpovědnost za řádný provoz živnosti a za dodržování živnostenskoprávních předpisů – viz rovněž § 11 odst. 1 věta druhá živnostenského zákona) a především k jejímu marginálnímu předpokládanému časovému rozsahu (pod 100 hodin, tj. v souladu s omezujícími pravidly podle § 236 odst. 1 věty první i věty druhé zákoníku práce z roku 1965), jež ani jeden z účastníků řízení nezpochybnuje, jistě připadala v úvahu i dohoda o provedení práce či dohoda o pracovní činnosti, neboť je jistě velmi dobře představitelné, že uvedenou činnost lze podle obou těchto dohod vykonávat. Předmět a obsah té i oné dohody může být nepochybně sjednán dostatečně konkrétně, neboť činnost odpovědného zástupce má svůj zákonem vymezený obsah a lze ji vcelku jednoznačně popsat s ohledem na podmínky provozování konkrétní živnosti, ve vztahu k níž měla být vykonávána. Dohoda mezi stěžovatelem a Mgr. V. Š., uzavřená dne 1. 9. 2004, splňuje i znak jasného časového vymezení jejího trvání – v bodě 2 nazvaném „*Trvání dohody o provedení práce*“ se uvádí, že doba, v níž má být pracovní úkol proveden, se sjednává na dobu od 1. 9. 2004 do 31. 8. 2005.

[21] Pokud si smluvní strany zvolily dohodu o provedení práce, činily tak nejspíše i s ohledem na daňové a pojistné aspekty takového smluvního uspořádání. Nevybočily-li z věcného a časového rozsahu činnosti, kterou lze vykonávat na základě dohod o provedení práce, uzavřely-li dotýcnou dohodu svobodně a vážně a nešlo-li ani o disimulovaný právní úkon zastírající ve skutečnosti jiný obsah či rozsah jejich vztahu (např. takový, který by již pomocí dohody o provedení práce nebylo možno realizovat), je třeba jejich svobodně projevenou vůli respektovat i v oblasti veřejnoprávního pojištění na sociální zabezpečení. Bylo na jejich vůli, zda ze smluvních typů, které připadaly vzhledem k povaze věci v úvahu, zvolí takový, který zaměstnanci přinese i benefit spočívající v účasti na veřejnoprávním sociálním pojištění, avšak zároveň s tím spojenou povinnost zaměstnance a zaměstnavatele platit pojistné na sociální za-

bezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (což zvýší celkové mzdové náklady zaměstnavatele a pravděpodobně povede k tomu, že zaměstnanec obdrží adekvátně menší odměnu), anebo zda zvolí smluvní typ, který zaměstnanci neposkytne benefit spočívající v účasti na pojištění, avšak poskytne mu oproti tomu větší odměnu při jinak stejných mzdových nákladech zaměstnavatele.

[22] Smysl a účel dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tedy není nutit zaměstnance a zaměstnavatele v situaci, kdy mají možnost volby mezi dohodou o provedení práce a dohodou o pracovní činnosti, uzavírat jen tu z nich, která zakládá účast zaměstnance na veřejnoprávním sociálním pojištění, připouští-li zákonná úprava, že jeden z těchto typů (dohoda o provedení práce) účast na pojištění nezakládá.

III.4 Shrnutí

[23] Výklad opírající se o jazykový význam pojmů užitých v příslušných ustanoveních zákoníku práce nepochybně připouští výkladovou alternativu, že za předpokladu, že z dohody o provedení práce je patrné, na jaký časový úsek je sjednána, je jediným dalším relevantním kritériem pro odlišení dohod o provedení práce od dohod o pracovní činnosti předpokládaný časový rozsah práce a že naopak takovým kritériem není výlučně jednorázová povaha činnosti, kterou lze vykonávat na základě dohody o provedení práce. Záměrem historického zákonodárce bylo stanovit novelou č. 188/1988 Sb. jednoznačné hlavní rozlišovací kritérium, kterým měl být právě onen maximální časový rozsah dohod o provedení práce. Činnost, kterou v projednávaném případě vykonával zaměstnanec pro stěžovatelku, odpovídala smyslu a účelu dohody o provedení práce jako jednoho ze smluvních typů nabízejících se oběma smluvním stranám k tomu, aby v souladu se zásadou smluvní volnosti ve vzájemné dohodě uskutečnily své záměry.

[24] Výše uvedené důvody vedou rozšířený senát k závěru, že předmětem dohody o provedení práce podle § 236 zákoníku práce z roku 1965 ve znění po novelizaci prove-

dené zákonem č. 188/1988 Sb. mohl být nejen jednorázový, individuálně definovaný pracovní úkol, ale, za předpokladu, že z dohody bylo patrné, na jaký časový úsek byla uza-
vřena, i pracovní úkol spočívající v opakované

a určitými charakteristickými rysy specifikované činnosti zaměstnance pro zaměstnavatele, samozřejmě v obou případech za podmínky, že předpokládaný rozsah práce (pracovního úkolu) nebyl vyšší než 100 hodin.

2217

Svobodný přístup k informacím: informace poskytované v rámci samostatné působnosti kraje

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

V případech, kdy jsou informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, čj. 4 Ans 13/2008-87)

Prejudikatura: č. 74/2004 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích proti Radě Jihomoravského kraje o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Navrhovatel požádal podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí informace ve vztahu k „*stížnosti do Bruselu*“. Odkázal na článek v deníku Rovnost a tiskovou konferenci Občanské demokratické strany konanou dne 2. 10. 2007, na níž se paní Ing. arch. Anna Procházková, radní Jihomoravského kraje, měla vyjadřovat k podnětům a stížnostem občanských sdružení do Bruselu a jejich negativnímu vlivu na čerpání financí z Evropské investiční banky a operačního programu Doprava v návaznosti na výstavbu rychlostní komunikace R43. Navrhovatel požadoval (a) sdělit, na které konkrétní stížnosti do Bruselu se radní Procházková odvolává; (b) předat kopie veškeré korespondence, týkající se stížností podaných k operačnímu programu Doprava do Bruselu, které Jihomoravský kraj a všechny jeho orgány vlastní, a předat kopie veškeré korespondence, která dokládá, jak, kým a kdy byly informace o stížnostech do Bruselu předány na Jihomoravský kraj; (c) sdělit, které informace-doc. Firbas vytrhl z kontextu, a pře-

dat dokumenty, které toto tvrzení dokládají; (d) sdělit, které informace doc. Firbas zkrátil, a předat dokumenty, které toto tvrzení dokládají; (e) sdělit informaci identifikující aspoň jednu konkrétní stížnost, na kterou radní Procházková odkazuje, když hovoří o případech stížností nezakládajících se na pravdě, na které „*Brusel*“ reagoval způsobem popsaným radní Procházkovou; (f) sdělit, o jaké šetření našich „*komisařů*“ šlo, a předat veškerou korespondenci o tomto šetření; (g) sdělit, které informace u šetření byly shledány jako závadějící, a předat veškerou korespondenci, která to dokládá; (h) sdělit a doložit kopiemi dokumentů akty destruktivní politiky občanských sdružení ve věci operačního programu Doprava, na které radní Procházková poukazuje.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Brně se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalované ve věci žádosti o poskytnutí informací. V žalobě uvedl, že na jeho žádost o poskytnutí informací namísto žalované jako povinného subjektu reagoval Krajský úřad Jihomoravského kraje sdělením ze dne 15. 10.

2007, v němž uvedl, že k bodům (b) a (g) žádou požadovanou informaci nevlastní, v ostatních bodech žádost odložil. Žalobce podal u Ministerstva vnitra na postup žalované při vyřizování žádosti o informace stížnost. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 12. 12. 2007 žalované přikázalo vyřídit žádost v bodech (a), (e) a (f), ve zbývajících částech postup krajského úřadu potvrdilo. V žalobě setrval žalobce na názoru, že žádost byla povinna vyřídit žalovaná, která však ve věci zůstala nečinná, a nikoli krajský úřad, který žádost vyřídil namísto žalované. Tvrdil, že povinnými orgány jsou nejen územní samosprávné celky, ale i jejich jednotlivé orgány včetně rady kraje, přičemž jednotlivé povinné subjekty nelze libovolně směšovat či zaměňovat.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 15. 8. 2008 žalobu zamítl. S odkazem na § 4 zákona 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle něhož pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů; dovodil, že se v předmětné věci jednalo o poskytnutí informací v samostatné působnosti žalované. Z tohoto důvodu byl k vyřízení žádosti žalobce o poskytnutí informací primárně příslušný územní samosprávný celek, tedy Jihomoravský kraj. Jakým způsobem je uvnitř kraje dále dělen výkon jednotlivých úkonů samostatné působnosti, je věcí zákona, resp. vnitřního uspořádání daného kraje. Krajský soud zde poukázal na § 94 odst. 1 zákona o krajích před středníkem, podle něhož je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad, přičemž krajský úřad je současně jedním z povinných subjektů podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský soud proto nespatořoval jako pochybení, pokud požadované informace jako informace související se samostatnou působností kraje vyřídil jako celek krajský úřad. Žalovaná byla toliko vymezena v záhlaví žádosti, samotná žádost se nicméně týkala konkrétních názorů radní Procházkové, které měly

být prezentovány na tiskové konferenci politické strany (což nejsou informace poskytované v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím), a poskytnutí informací, které se dotýkají primárně Jihomoravského kraje jako celku. Od samého počátku se jednalo o informace poskytnuté jedním členem žalované v rámci její soukromé politické aktivity uvnitř politické strany. Žalobce nemohl být dotčen na svém právu na informace, neboť jeho žádost byla zákonem předpokládaným způsobem vyřízena.

Proti rozsudku krajského soudu se žalobce (stěžovatel) bránil kasační stížností. V doplnění kasační stížnosti uvedl, že se neztotožňuje s argumentací krajského soudu, neboť jeho žádost o poskytnutí informací zcela jednoznačně směřovala vůči žalované jako povinnému subjektu, a nikoliv vůči kraji jako územnímu samosprávnému celku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejprve je nutné vypořádat se s otázkou, zda poskytnutí informací bylo provedeno v rámci samostatné či přenesené působnosti kraje. Zde je třeba poukázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 56/2006-45. Tím, že zákon o svobodném přístupu k informacím v § 2 odst. 1 za povinné subjekty označil orgány, které věcně vyřizovaly agendu, k níž se požadované informace vztahovaly, nepřímou učinil povinnost k poskytování takových informací „součástí“ obsahu dané působnosti těchto orgánů. Z toho pak vyplývalo, či bylo nutno dovodit, že rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech samostatné působnosti obcí bylo výkonem samostatné působnosti, a rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech přenesené působnosti obcí bylo výkonem přenesené působnosti. Ohledně rozhraničení samostatné a přenesené působnosti kraje lze poukázat na konstantní judikaturu zdejšího soudu, mimo právě citovaného rozhodnutí například na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2008, čj. 4 As 23/2007-76,

či ze dne 28. 12. 2007, čj. 4. As 48/2007-80, v nichž zdejší soud vyložil, že podlc platné právní úpravy přichází u krajů v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. působnost samostatná a dále tzv. působnost přenesená. U samostatné působnosti se jedná o klasickou krajskou samosprávu či samosprávnou působnost kraje, v jejímž rámci kraj spravuje svoje záležitosti samostatně. Takto chápaná krajská samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející krajům, jakožto veřejnoprávním korporacím územní samosprávy. U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo vlastními orgány, nýbrž nepřímou, a to prostřednictvím krajů a jejich orgánů. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že náleží jemu, ale její bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit krajům jako představitelům místní (regionální) samosprávy.

V projednávané věci je nepochybné, že poskytnutí informací na základě žádosti stěžovatele ze dne 6. 10. 2007 bylo provedeno v rámci samostatné působnosti Jihomoravského kraje. To vyplývá z § 4 zákona o krajích, podle něhož pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů, přičemž problematiku výroků paní Ing. arch. Anny Procházkové, radní Jihomoravského kraje, ohledně podnětů a stížností občanských sdružení do Bruselu a jejich vlivu na čerpání financí z Evropské investiční banky a operačního programu Doprava v návaznosti na výstavbu rychlostní komunikace R43 nelze podřadit žádnému zákonnému vymezení přenesené působnosti kraje, zejména přenesené působnosti kraje ve věcech územního plánování ve smyslu § 5 odst. 2 či § 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K jednoznačnému závěru o podřazení poskytování informací v této věci samostatné působnosti kraje ostatně dospěl rovněž krajský soud, přičemž stěžovatel tento závěr nijak nezpochybňoval.

Poté, co zdejší soud dospěl k závěru, že poskytování informací v této věci bylo prováděno

ve věcech samostatné působnosti kraje, obrátil svoji pozornost k otázce, zda žádost stěžovatele o poskytnutí informací byl oprávněn vyřídit krajský úřad namísto žalované, či zda bylo nutné, aby se žádost zabývala a odpovídala na ni přímo žalovaná jako povinný subjekt stěžovatelem oslovený. Nejvyšší správní soud se po důkladném zvážení věci přiklonil k prvnímu z uvedených právních názorů, tedy že žalovaná nepochybně, a nelze jí tedy vytýkat, že zůstala nečinná, pokud žádost stěžovatele o poskytnutí informací byla namísto ní vyřízena a zodpovězena krajským úřadem.

Zdejší soud přitom vyšel zejména ze specifika samostatné působnosti kraje. Zohlednil, že zatímco přenesená působnost je zásadně vykonávána orgány kraje, samostatná působnost náleží kraji jako takovému. To vyplývá mimo jiné z § 29 odst. 1 zákona o krajích, podle něhož orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon, ve srovnání s § 14 odst. 1 téhož zákona, podle něhož do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje [srov. § 7, § 35 a § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Zatímco předmětem přenesené působnosti je výkon státní správy, který je státem toliko „přenášen“ na kraje, resp. jejich jednotlivé orgány, v případě samostatné působnosti se jedná o krajskou samosprávu, samosprávnou působnost kraje jako veřejnoprávní korporace vykonávanou vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, v jejímž rámci kraj (prostřednictvím svých orgánů) realizuje své právo na autonomní správu vlastních záležitostí. Zatímco v případě přenesené působnosti se jedná toliko o dekoncentraci státní správy, působnost samostatná je výrazem decentralizace veřejné správy, tedy jejího přenosu na jiný subjekt než stát (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. C. H. Beck : Praha, 2009, s. 158). Právo na samosprávu jako esenciální náležitost demokratického právního státu je přitom garantováno na úrovni ústavního pořádku České republiky, zejména čl. 100 odst. 1

věty první Ústavy, podle něhož územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, jakož i čl. 8 Ústavy, podle kterého se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Shora uvedené rozlišení samostatné a přenesené působnosti odpovídá též čl. 105 Ústavy, podle něhož výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v případech, kdy jsou informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to ani v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje). To vyplývá mimo jiné z § 94 odst. 1 věty první zákona o krajích, podle kterého je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje, k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Poukázat lze dále na § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím *a contrario*, podle něhož informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti. Relevantní je rovněž ustanovení § 66 věty první zákona o krajích, podle kterého krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí, jakož i § 59 odst. 3 zákona o krajích, podle něhož rada zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatele, že povinnými orgány ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím při poskytování informace spadající do samostatné působnosti nejsou územní samosprávné celky jako takové, ale přímo jejich jednotlivé orgány, mimo jiné ra-

da kraje. K tomuto závěru přispívá rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, v němž se zdejší soud vyjádřil, že pokud je povinným subjektem kraj, za něhož podle § 66 zákona o krajích plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou krajský úřad, přičemž požadovaná informace se týká činnosti spadající do samostatné působnosti kraje, pak rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu ten, kdo stojí v jeho čele, tedy hejtman příslušného kraje (ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění účinném do 22. 3. 2006). Rovněž lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2007, čj. 2 As 12/2007-79, v němž zdejší soud zdůraznil, že jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.

Na závěru o oprávněnosti krajského úřadu vyřídít žádost o poskytnutí informace v samostatné působnosti kraje namísto osloveného orgánu kraje nic nemění ani stěžovatelem namítaná možnost, že požadované informace má k dispozici toliko oslovený orgán kraje, popř. že snad poskytnutím informací krajským úřadem namísto rady kraje může dojít k jejich zkrácení či poskytnutí pouze těch informací, které má sám krajský úřad k dispozici. Nelze než konstatovat, že v případě, že je žádost o poskytnutí informace ve smyslu § 94 odst. 1 zákona o krajích, popř. § 66 téhož zákona vyřizována krajským úřadem, je nutné, aby krajský úřad při vyřizování žádosti úzce spolupracoval s ostatními orgány kraje a poskytl rovněž tytéž informace, které mají tyto orgány k dispozici. Takové řešení bude naopak zpravidla efektivnější a pro žadatele příznivější, než by tomu bylo v případě poskytování informací výhradně osloveným orgánem kraje, a to jak po stránce obsahového vyřízení

žádosti, tak i s ohledem na potřebu dodržování zákonných lhůt (srov. podrobnější rozbor Ministerstva vnitra v Analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Praha, 10. 12. 2007, s. 21–24, dostupná z <http://aplikace.mvcr.cz>). Tímto řešením proto nemůže dojít ani k ohrožení ústavně zaručeného práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, které bylo blíže vymezeno například v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, č. 74/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59.

Nejvyšší správní soud je nucen označit za irelevantní argumentaci stěžovatele zněním § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím před novelizací zákonem č. 61/2006 Sb., tedy ve znění účinném do 22. 3. 2006, když podle tehdejší úpravy platilo, že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Změna na aktuální znění tohoto ustanovení, tedy že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, byla motivována toliko zájmem na zpřesnění právní úpravy, mimo jiné v důsledku posunutého chápání pojmu „*orgány územní samosprávy*“ v původním znění zákona, když v důvodové zprávě k původnímu znění § 2 odst. 1 (sněmovní tisk 16/0, 3. volební období, 1998–2002, všechny zde uváděné důvodové zprávy jsou dostupné z <http://www.psp.cz>; v návrhu jako § 1 odst. 1) se uvádí, že orgány územní samosprávy zahrnují obce a do budoucna po jejich faktickém zřízení i vyšší územní samosprávné celky.

Podle důvodové zprávy k návrhu na vydání zákona č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk 991/0, 4. volební období, 2002–2006) novelizace (§ 2 odst. 1) zpřesňuje v návaznosti na dosavadní zkušenosti úpravu v oblasti poskytování informací územními samosprávnými celky (viz též novelizační bod 48). Povinnost

poskytovat informace v samostatné působnosti dopadá na územní samosprávné celky. V rámci samostatné působnosti územního samosprávného celku poskytují informace příslušné orgány obce a kraje (tj. zpravidla krajský úřad). Orgány územního samosprávného celku nemají samy o sobě způsobilost a jsou vždy součástí příslušného územního samosprávného celku, přesto v oblasti přenesené působnosti stanoví Ústava i příslušné zákony, že výkon státní správy může být zákonem svěřen právě orgánům samosprávy (viz čl. 105 Ústavy České republiky, § 5 odst. 3, § 7 odst. 2, § 35 odst. 1 a další zákona o obcích, § 2 odst. 2, § 29 odst. 1 zákona o krajích), tato skutečnost je pro větší jistotu a instruktivnost v zákoně o svobodném přístupu k informacím zohledněna. Odkaz na důvodovou zprávu prováděný stěžovatelem je pak rovněž nutno označit za irelevantní a navíc nepřesný, když stěžovatelem citovaný úryvek [*„Proto se vedle správních úřadů (tj. ústředních a dalších orgánů státní správy, tzv. ‚exekutivy‘) jmenovitě nebo typově uvádějí další subjekty, jimiž je stát tvořen a jimiž se vůči jedinci projevuje, ať už uvedené v Ústavě, anebo proto, že jsou pověřeny státní mocí rozhodovat o právech osob, anebo proto, že jsou zřízeny zákonem či na základě zákona“*]] nebyl součástí důvodové zprávy k návrhu novely zákonem č. 61/2006 Sb., jak uvádí stěžovatel, nýbrž k prapůvodnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, předloženému skupinou senátorů (sněmovní tisk 1998/5/0, 3. volební období, 1998–2002), který však byl v průběhu legislativního procesu významně modifikován a nahrazen výše citovaným sněmovním tiskem 16/0. Mimoto nelze než konstatovat, že na shora prováděné úvahy nemá stěžovatelem citovaný úryvek žádný vliv.

Výše uvedený závěr konečně nijak nekoliduje ani s právní úpravou směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která byla do českého práva provedena zejména právě zákonem o svobodném přístupu k informacím (*in concreto* novelou zákonem č. 61/2006 Sb.) a která v čl. 2 bodě 1 „*subjektem veřejného sektoru*“ rozumí státní, regio-

nální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty, přičemž „regionálními orgány“ nejsou myšleny jejich jednotlivé orgány, nýbrž vyšší

územní samosprávné celky v pojetí českého práva jako takové, o čemž svědčí i pojmy užívané v jiných jazykových verzích směrnice (*Gebietskörperschaften, regional or local authorities, les collectivités territoriales*).

2218

Spolkové právo: registrace občanského sdružení; klamavost názvu sdružení

k § 6 a § 8 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění zákonů č. 68/1993 Sb., č. 342/2006 Sb. a č. 33/2008 Sb.
k § 3 odst. 1 a § 19b odst. 1 občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

I. Název občanského sdružení, tak jako název každé právnické osoby (§ 19b odst. 1 občanského zákoníku), musí odpovídat požadavkům na něj kladeným obecně závaznými právními předpisy, jakož i maximě stanovené v § 3 odst. 1 citovaného zákoníku. Název má být proto zásadně pravdivý a přiměřený poměrům konkrétní právnické osoby; má být volen tak, aby byl veřejnosti srozumitelný a aby vůči ní nepůsobil klamavě.

II. Ve fázi před zahájením samotného registračního řízení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, je Ministerstvo vnitra oprávněno posuzovat pouze formální náležitosti předloženého návrhu na registraci občanského sdružení (§ 6 citovaného zákona); případná obsahová závadnost či klamavost navrhovaného názvu občanského sdružení dle jiných než v § 6 odst. 4 uvedených kritérií tak spadá do fáze posuzování materiálních podmínek registrace občanského sdružení dle § 8 tohoto zákona v průběhu samotného registračního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 7 As 28/2010-102)

Prejudikatura: č. 1387/2007 Sb. NSS.

Věc: Přípravný výbor občanského sdružení Komise pro cenné papíry proti Ministerstvu vnitra o registraci občanského sdružení, o kasační stížnosti žalobců.

Dne 21. 8. 2008 žalovaný odmítl podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů žádost o registraci občanského sdružení Komise pro cenné papíry.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 18. 12. 2009 zamítl, neboť se ztotožnil se závěrem žalovaného o potenciální klamavosti označení občanského sdružení. Název je podle městského soudu způsobilý uvést v omyl ohledně povahy zamýšleného subjektu a je i v rozporu s principem právní jistoty garantovaným Ústavou České republiky.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že žalovaný překročil svou pravomoc, jež spočívá v přezkumu navrhovaného názvu sdružení jakožto věcné vady stanov dle § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, dále nesouhlasil s vadným a nepřipustným posouzením navrhovaného názvu sdružení z hlediska jeho klamavosti.

Stěžovatel vytkl žalovanému, že postupoval v rozporu se zákonem o sdružování a zásadou obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy (správní orgán je oprávněn činit pouze to, co mu

ukládá zákon a v mezích a způsobem, který zákon stanovuje). Správnímu soudu pak vytkl, že pokud dal za pravdu žalovanému ohledně právní jistoty u zvolených názvů občanských sdružení, potom porušil zásadu, že občané mohou naopak činit vše, co není zákonem zakázáno. Postup orgánů veřejné moci svědčí o svévolném rozšíření pravomoci způsobené extenzivním výkladem zákonů ustanovení, která takový výklad nepřipouštějí. Zákon o sdružování občanů zcela jasně stanoví, jaké náležitosti musí žalovaný ve správním řízení zkoumat a jakým způsobem, které náležitosti zkoumá po stránce formální a které po stránce věcné. Ze zařazení „názu“ občanského sdružení do náležitostí stanovených v § 6 odst. 2 zákona o sdružování občanů ve spojení s § 7 odst. 2 téhož zákona je zřejmé, že název občanského sdružení je formální náležitostí stanov sdružení.

Z jiného důvodu ani jiným způsobem nemůže být název občanského sdružení přezkoumán, neboť zákon konkrétně nestanoví, jakým způsobem má být název přezkoumáván. Nelze proto souhlasit s posuzováním názvu právnické osoby – občanského sdružení – pod zorným úhlem klamavosti. Zákon o sdružování občanů žádnou takovou právní úpravu neobsahuje, tedy správní orgán takto název občanského sdružení posuzovat nemůže. Navíc zákon o sdružování občanů není svojí povahou veřejnoprávního charakteru a správní orgán v něm má pouze registrační úlohu.

Městský soud se podle názoru stěžovatele vůbec nezabýval otázkou, zda mohl žalovaný vůbec takto název posuzovat, zda je posouzení názvu věcným přezkumem stanov a zda nedošlo k vybočení z právní úpravy, která prostor pro správní uvážení v tomto smyslu neposkytuje. Velmi podstatné je i to, že jako název občanského sdružení má být použit název již institucionálně zaniklého orgánu veřejné moci, a nikoliv orgánu ještě působícího. Nelze proto připustit extenzivní výklad, který správní soud prezentoval ohledně slova „uvyjí“ (§ 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů), neboť se jedná o ustanovení, které občanovi něco zakazuje; z tohoto důvodu může být proto použit pouze výklad restriktivní.

Smyslem a účelem této právní úpravy je zabránění současně vyvíjené činnosti dvěma subjekty s totožnými či obdobnými názvy na území České republiky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V nyní projednávané věci žalovaný konstatoval, že stěžovatelem předložený návrh na registraci občanského sdružení Komise pro cenné papíry je po formální stránce bezvadný, zahájil tedy registrační řízení a následně v rámci posuzování materiálních podmínek registrace sdružení dospěl k závěru, že jde o občanské sdružení nedovolené ve smyslu § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, a proto registraci podle § 8 odst. 1 písm. c) citovaného zákona odmítl.

Vzhledem ke stěžovatelově námitce se tedy spornou jeví otázka, zda je možné v rámci fáze před zahájením registračního řízení posuzovat navrhovaný název občanského sdružení z hlediska jeho případné obsahové závadnosti a zda je vůbec možné, aby správní orgán v registračním řízení tuto „závadnost“ posuzoval.

Nejvyšší správní soud již judikoval ve vztahu k jednotlivým fázím registračního řízení (srov. rozsudek ze dne 1. 8. 2007, č. 1 Ans 3/2007-235, č. 1387/2007 Sb. NSS), že se žalovaný správní orgán zabývá při hodnocení návrhu ve fázi před zahájením registračního řízení (§ 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů) pouze formální stránkou návrhu, a nikoliv jeho obsahem, a pokud návrh na registraci sdružení a stanovy k němu připojené prokazatelně obsahují formální náležitosti vyžadované § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů, pak registrační řízení zahájí. Kasační soud v uvedeném rozsudku zcela konkrétně vyslovil, že: „*Odstraňování případných vad návrhu na registraci občanského sdružení dle § 7 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, se děje ještě před zahájením samotného registračního řízení. Proto může Ministerstvo vnitra posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 téhož zá-*

kona vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 téhož zákona považuje za vadu návrhu také nepřesnost údajů v něm uvedených, musí jít o takovou nepřesnost, která by bránila zahájení řízení. Jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této „předprocesní“ fázi je nepřipustné; zahájení registračního řízení nesmí být oddalováno nesplněním podmínek – náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 citovaného zákona vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu. Je tedy vyloučeno, aby žalovaný v upozornění provedeném dle § 7 odst. 2 zákona přípravnému výboru vytýkal i vady návrhu stanov, které mohou být důvodem odmítnutí návrhu dle § 8 odst. 1 zákona, a to navíc takovým způsobem, z něhož není patrné, které z vytýkaných vad brání zahájení řízení a které by byly důvodem odmítnutí návrhu.“

Podle § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů se název sdružení „*musí výrazně lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, od názvu orgánu veřejné moci České republiky, od názvu mezinárodní organizace, jejího orgánu nebo její instituce a od názvu Evropské unie a jejích orgánů*“.

Z této dikce vyplývá, že aplikace tohoto ustanovení o výrazném odlišení názvu sdružení od názvu orgánu veřejné moci přichází v úvahu tehdy, jde-li o funkční orgán, jež vyvíjí činnost na území České republiky. Je tomu tak proto, že pokud je podmínkou aplikace výrazného odlišení názvu občanského sdružení od názvu právnické osoby skutečnost, že tato osoba již vyvíjí činnost na území České republiky, není žádného rozumného důvodu, aby tato podmínka neplatila v případě názvu orgánu veřejné moci.

Ministerstvo může posuzovat pouze to, zda má návrh všechny v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů vyžadované náležitosti tak, aby bylo možné řízení o něm zahájit. Jestliže § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů považuje za vadu návrhu také nepřesnost údajů v něm uvedených, musí jít o takovou nepřesnost, která by bránila zahájení řízení,

typicky nepřesně uvedený název či sídlo sdružení. Jakékoli věcné posuzování stanov ministerstvem v této „předprocesní“ fázi je proto zcela nepřipustné. Opačný výklad by totiž vedl k tomu, že zahájení registračního řízení by mohlo být oddalováno nesplněním podmínek – náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů vypočteny, a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu.

Název občanského sdružení je nezbytnou formální náležitostí registrace sdružení ve smyslu zákona o sdružování občanů. Podle § 6 odst. 2 písm. a) citovaného zákona je nutné k návrhu na registraci sdružení připojit stanovы ve dvojím vyhotovení, v nichž musí být uveden mimo jiné i název sdružení. Název právnické osoby (§ 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů) je jedním ze zákonem stanovených povinných identifikačních znaků občanského sdružení, který ji od ostatních právnických osob odlišuje, a proto musí být povinně určen již při jejím zřízení nebo založení. Tato povinnost je primárně stanovena v § 19b odst. 1 občanského zákoníku pro všechny právnické osoby, tedy i občanské sdružení (§ 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů), a jejím odrazem je rovněž § 6 odst. 2 písm. a) zákona o sdružování občanů. Aby název právnické osoby byl dostatečným identifikačním a distinktivním znakem, musí být zvolen tak, aby byl především způsobilý právnickou osobu individualizovat. Zcela výstižně se k této problematice vyjadřuje kolektiv autorů v komentáři k občanskému zákoníku (Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárová, M.; Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vyd. C. H. Beck : Praha, 2009, s. 247–252): „*Název právnické osoby má být volen tak, aby odpovídal maximě v § 3 odst. 1 občanského zákoníku. To znamená, že má být zásadně pravdivý a přiměřený poměrům konkrétní právnické osoby, název právnické osoby má být rovněž zvolen tak, aby byl veřejnosti srozumitelný a aby vůči ní nepůsobil klamavě. Při tvorbě názvů právnických osob je třeba rovněž respektovat ten fakt, že zvláštní právní předpisy povolují použít určitá slova nebo označení jen v názvech některých právnických*

osob (např. slova banka, burza, spořitelna, obecně prospěšná společnost nebo nadace).“

Ve světle výše uvedené platné judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že správní orgán splnění formálních náležitostí zkoumá ještě před zahájením samotného registračního řízení. Název proto musí být zejména srozumitelný, úplný a přesně uvedený. Neúplnost nebo nepřesnost údajů, již má na mysli zákonodárce v § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů by musela být takového charakteru, aby bránila zahájení registračního řízení (typicky nepřesně uvedený název či sídlo sdružení). Cílem § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů je především zamezit paralelní existenci shodného nebo snadno zaměnitelného názvu občanského sdružení, které je právníckou osobou, s názvem jiné právnícké osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky, jakož i zamezit občanskému sdružení v používání stejného názvu, jaký užívá orgán veřejné moci České republiky vyvíjející činnost na území České republiky nebo mezinárodní organizace, její orgán nebo její instituce nebo Evropská unie a její orgány. O takový případ v projednávané věci však nejde. V nyní projednávaném případě návrh názvu sdružení „Komise pro cenné papíry“ zcela jistě splnil požadavky na srozumitelnost, přesnost a určitost názvu. Ve vztahu k podmínkám stanoveným v § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů nejde o název shodný či výrazně se nelišící od názvu jiné právnícké osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky nebo od názvu orgánu veřejné moci České republiky již vyvíjejícího činnost na stejném území. Je tomu tak proto, že Komise pro cenné papíry, zřízená zákonem č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, jako správní orgán vykonávající dohled v oblasti kapitálového trhu – tedy orgán veřejné moci – ukončila svoji činnost v roce 2006 a na území České republiky již nepůsobí. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že správní orgán nepochybil, pokud v nyní projednávaném případě shledal předložený návrh na registraci sdružení bezvadným po formální stránce a zahájil registrační

řízení. Nebylo žádných důvodů k postupu žalovaného správního orgánu podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování občanů a k vydání bezodkladného upozornění přípravnému výboru stran názvu občanského sdružení. Jak již bylo výše řečeno, případnou obsahovou závadnost názvu občanského sdružení, jež svojí povahou nespadá pod podmínky stanovené v § 6 zákona o sdružování, nelze v této fázi před zahájením registračního řízení posuzovat.

Nelze souhlasit s námitkou stěžovatele, že správní orgán nemá pravomoc posuzovat, krom podmínky stanovené v § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů, název z žádných jiných hledisek, neboť ve vztahu k názvu sdružení citovaný zákon žádné další podmínky nestanovuje.

V samotném registračním řízení ministerstvo přezkoumává doručený návrh, především tedy stanovy vznikajícího sdružení, po obsahové stránce, a to konkrétně z hledisek taxativně stanovených v § 8 odst. 1 zákona o sdružování občanů, resp. v těch ustanoveních zákona, na něž § 8 odst. 1 odkazuje. Tato ustanovení zákona pak dávají ministerstvu poměrně široký rámec pro hodnocení stanov sdružení, když například § 8 odst. 1 ve spojení s § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů vymezují jako důvod odmítnutí návrhu okolnost, že by sdružení sledovalo dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony. Ministerstvo je nicméně fakticky limitováno tím, že v této fázi může závěry o odmítnutí činit toliko na základě předložených stanov.

Název občanského sdružení, tak jako název každé právnícké osoby (§ 19b odst. 1 občanského zákoníku), musí odpovídat požadavkům na něj kladeným obecně závaznými právními předpisy, jakož i maximě vyslovené v § 3 odst. 1 občanského zákoníku. Proto i název sdružení musí být zvolen tak, aby byl veřejnosti srozumitelný a aby vůči ní nepůsobil klamavě. Užití názvu sdružení „Komise pro cenné papíry“ shledal žalovaný v nyní projednávané věci ve vztahu k třetím osobám, zejména v běžné korespondenci, v úředním styku se státními orgány nebo při navazování kontaktů se zahraničními subjekty, za zjevně

klamavé a matoucí, neboť takový název je způsobilý uvést tyto osoby v omyl ohledně povahy občanského sdružení.

Nejvyšší správní soud ve vztahu k uvedenému závěru konstatuje, že označení právnické osoby zcela formálně korektním názvem, který je však v důsledku okolností schopen vyvolat ve veřejnosti klamný dojem ohledně povahy subjektu sdružení, nelze v právním státě akceptovat.

Nelze nevidět, že v České republice užíval název „*Komise pro cenné papíry*“ správní úřad pro oblast kapitálového trhu, zřízený zákonem č. 15/1998 Sb., který vykonával dozor nad tímto trhem od roku 1998 do roku 2006. Pod hlavičkou tohoto správního úřadu byla vydána i celá řada povolení, stanovisek a doporučení, na jejichž existenci zánik správního úřadu nemá vliv. Lze mít tudíž za to, že název občanského sdružení „*Komise pro cenné papíry*“ může veřejnost, u níž nelze předpokládat dostatečnou orientaci v problematice kapitálového trhu, vnímat jako název regulátora kapitálového trhu. Tato skutečnost proto může, jak uvedl žalovaný, u veřejnosti vyvolat omyl nebo záměnu dvou zcela rozdílných subjektů, zejména co se týče povahy takového subjektu.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s kasační námitkou stěžovatele, že by se v případě přezkumu „*klamavosti*“ názvu sdružení jednalo o překročení pravomoci správního orgánu a extenzivní výklad § 6 zákona o sdružování občanů ohledně požadavků kladených na navrhovaný název sdružení, což by v důsledku vedlo k nepřipustnému omezení základního lidského práva sdružovat se svobodně ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích (čl. 20 Listiny základních práv a svobod). Je namístě uplatnit princip právní jistoty, který spočívá zejména ve vytvoření rovnováhy podmínek pro to, aby nikdo nebyl bez zákonného důvodu omezen na svých subjektivních právech a zároveň aby byl zákonnou cestou poškozen každý, kdo právní povinnosti porušuje. Klamavost názvu sdružení není zákonem o sdružování nikterak upravena. Ve vztahu k požadavkům na název sdružení lze proto použít obecné úpravy obsažené v ob-

čanském zákoníku a základní zásady občanského práva – ochrany dobrých mravů. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že správní úvaze, jíž žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí použil, nelze nic vytknout, neboť dostatečně a zcela v souladu principem legality správního řízení uvedl, z jakých důvodů považuje navrhovaný název „*Komise pro cenné papíry*“ za klamavý. Dojem veřejnoprávního charakteru subjektu je totiž schopný ve veřejnosti vyvolat vyšší stupeň důvěry v úkony a status subjektu, čímž je pozměněn přístup a jeho vnímání třetími osobami. Z názvu sdružení samozřejmě není seznatelné, že jde skutečně o občanské sdružení ryze soukromoprávního charakteru. Vzhledem k nedávné existenci správního úřadu totožného jména, vyvolává název „*Komise pro cenné papíry*“ možnost záměny či nástupnictví orgánu veřejné správy, což nelze považovat za situaci, jež by byla ve vztahu k třetím osobám v souladu s dobrými mravy a principem právní jistoty. Nelze proto žalovanému vytýkat, že v souladu se zásadou legality správního řízení postupoval v řízení dle platných zákonů, chránil zájmy státu a společnosti a registraci sdružení s takovým názvem odmítl.

Jak již bylo výše uvedeno, ve fázi před zahájením samotného registračního řízení je správní orgán oprávněn posuzovat pouze formální náležitosti předloženého návrhu a jakékoliv věcné posouzení je v této fázi vyloučeno. Možnou klamavost názvu občanského sdružení „*Komise pro cenné papíry*“ nebylo možné posuzovat v rámci § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů. Otázka možné klamavosti názvu, podle jiných než v tomto ustanovení uvedených kritérií (např. zde použití názvu již zaniklého orgánu státní správy), proto spadá do fáze posuzování materiálních podmínek registrace sdružení, které jsou stanoveny v § 8 zákona o sdružování.

Podle § 4 zákona o sdružování občanů nejsou dovolena „*sdružení, a) jejichž cílem je popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální po-*

stavení, rozněcovat nenávisť a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporovat násilí, anebo jinak porušovat ústavu a zákony; b) která sledují dosahování svých cílů způsoby, jež jsou v rozporu s ústavou a zákony; c) ozbrojená nebo s ozbrojenými složkami; za taková se nepovažují sdružení, jejichž členové drží nebo užívají střelné zbraně pro sportovní účely nebo k výkonu práva myslivosti.“

Podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů „[m]inisterstvo registraci odmítne, jestliže z předložených stanov sdružení vyplývá, že jde o sdružení nedovolené (§ 4)“.

Žalovaný odmítl registraci sdružení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů, neboť shledal způsob, jímž sdružení sleduje dosahování svých cílů, v rozporu s ústavou a zákony ve smyslu § 4 písm. b) citovaného zákona. Tento rozpor s ústavou a zákony je spatřován právě v použití názvu občanského sdružení, který je ve vztahu ke třetím osobám klamavý, matoucí a způsobilý vyvolat u třetích osob omyl ohledně povahy zamýšleného sdružení, i když deklarované věcné cíle sdružení uvedené ve stanovách nikterak neodpo-

rují zákonu. Klamavost názvu, jak bylo výše argumentováno, odporuje nejen maximě stanovené v § 3 odst. 1 občanského zákoníku, ale i principu právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), který je jedním ze základních předpokladů právního státu. Vymezení těchto pojmů zákonodárce neposkytuje, jejich obsah je tvořen převážně na základě judikatury a praktického používání.

Občanské sdružení, které je schopno ovlivnit přístup a vnímání veřejnosti, tedy vlastní postavení a vymezení se vůči obdobným uskupením na kapitálovém trhu, v důsledku užití názvu nedávno zaniklého orgánu státní správy, je jistě jedním ze způsobů, kterým lze stanovených cílů sdružení na kapitálovém trhu dosahovat. Tímto způsobem lze zvýraznit své postavení, přilákat vyšší pozornost, vzbudit důvěru v jednání subjektu. Výkonu sdružovacího práva, prostřednictvím klamavého názvu, ale nelze přiznat právní ochranu z důvodu dosahování cílů občanského sdružení způsoby, jež jsou v rozporu s ústavou a zákony. Nejvyšší správní soud proto shledal závěry městského soudu zcela v souladu se zákonem. (...)

2219

Spolkové právo: registrace občanského sdružení

k § 8 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů

k § 2 odst. 1 a § 13 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění zákona č. 296/2007 Sb. (v textu jen „zákon o rozhodčím řízení“)

I. Cíl občanského sdružení deklarovaný v jeho stanovách spočívající v rozhodování majetkových sporů podle zákona o rozhodčím řízení je neslučitelný se zákonem o rozhodčím řízení, podle něhož je oprávněn rozhodovat majetkové spory pouze jeden nebo více rozhodců – fyzických osob anebo stálý rozhodčí soud zřízený na základě zvláštního zákona (§ 2 odst. 1 a § 13 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů). Neslučitelnost takového cíle sdružení se zákonem je důvodem pro odmítnutí registrace předmětného občanského sdružení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

II. Desetidenní lhůta k rozhodnutí o odmítnutí registrace občanského sdružení, zakotvená v § 8 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, je lhůtou toliko pořádkovou, což znamená, že ministerstvo může rozhodnutí o odmítnutí registrace sdružení vydat i po uplynutí této lhůty.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, č. 9 Ca 420/2008-62)

Věc: JUDr. L. L., PhD., LL.M. proti Ministerstvu vnitra České republiky o registraci občanského sdružení.

Dne 20. 10. 2008 obdržel žalovaný návrh na registraci občanského sdružení Rozhodčí soud při EACCL podaný přípravným výborem, jehož členem je i žalobce. K návrhu na registraci byly přiloženy stanovy Rozhodčího soudu při EACCL. Dle § 1 odst. 1 stanov Rozhodčí soud při EACCL není stálým rozhodčím soudem ve smyslu § 13 o rozhodčím řízení. Podle § 1 odst. 2 stanov je cílem Rozhodčího soudu při EACCL sdružit osoby, které jsou ve smyslu § 4 odst. 1 a 2 zákona o rozhodčím řízení způsobilé být určeny či jmenovány na základě smlouvy o rozhodci či rozhodčí doložky rozhodcem. Cílem rozhodčího soudu je dále rozhodování majetkových sporů podle zákona o rozhodčím řízení. Podle § 1 odst. 3 stanov je dále cílem činnosti vedení odborných disputací a vědeckých, zejména právních diskuzí o rozhodčí činnosti jednotlivých rozhodců a jejich zkušenostech načerpaných z aplikační praxe, a dále pořádání přednášek vztahujících se k výkonu rozhodčí činnosti, a to za účelem dalšího vzdělávání rozhodců.

Přípisem ze dne 12. 11. 2008 žalovaný sdělil žalobci, že řízení o registraci občanského sdružení Rozhodčí soud při EACCL bylo dle § 7 odst. 3 zákona o sdružování občanů zahájeno dnem 20. 10. 2008. Rozhodnutím ze dne 12. 11. 2008 žalovaný podle § 8 odst. 1 písm. a) a c) uvedeného zákona registraci tohoto občanského sdružení odmítl. Uvedl, že v rámci řízení o registraci posoudil stanovy připojené k návrhu z hledisek stanovených v § 8 odst. 1 zákona o sdružování občanů. Nedostatkem stanov byl dle názoru žalovaného nesoulad zvoleného názvu občanského sdružení se zákonnou úpravou týkající se určování názvu právnické osoby, jakož i s ústavním principem právní jistoty. Žalovaný konstatoval, že návrh na registraci byl po formální stránce bezvadný ve smyslu § 7 odst. 3 zákona o sdružování občanů, zamýšlený název však vyhodnotil jako věcnou vadu stanov, neboť tento název nevylučuje možnost záměny zamýšleného občanského sdružení s jinými

subjekty. V databázi občanských sdružení je vedeno občanské sdružení Arbitrážní soud České republiky, o. s., jehož registrace byla provedena dne 28. 1. 2005 pod názvem Rozhodčí soud při EACCL. Změnu stanov tohoto občanského sdružení vzal žalovaný na vědomí dne 12. 11. 2007. Za tohoto stavu, kdy název Rozhodčí soud při EACCL představuje předchozí podobu názvu dosud existujícího občanského sdružení, je dle žalovaného nepochybné, že zvolení předmětného názvu ve spojitosti s návrhem na registraci nového občanského sdružení by bylo z hlediska zájmu ochrany třetích osob způsobilé uvést tyto osoby v omyl ohledně identifikace zamýšleného subjektu. Na okraj žalovaný poznamenal, že zkratka „EACCL“ tvoří zkratku názvu jiného občanského sdružení (European Association for Corporate and Commercial Law, o. s.), vedeného v databázi občanských sdružení.

Dále se žalovaný zabýval posouzením cílů Rozhodčího soudu při EACCL deklarovaných ve stanovách. Při posuzování návrhu na registraci občanských sdružení z hlediska § 8 odst. 1 zákona o sdružování občanů je třeba ověřit, zda některá ze zamýšlených aktivit není vyhrazena podle zvláštní právní úpravy specifické organizačně-právní formě právnické osoby. Cíl činnosti Rozhodčího soudu při EACCL týkající se rozhodování sporů vyjádřený v § 1 odst. 2 stanov je s ohledem na zvolenou formulaci, která neumožňuje jiný výklad než ten, že Rozhodčí soud při EACCL má vykonávat rozhodčí činnost ve smyslu zákona o rozhodčím řízení, neslučitelný nejen se zákonem o sdružování občanů, ale též se zákonem o rozhodčím řízení. Je vyloučeno, aby činnost, k níž je podle zákona o rozhodčím řízení oprávněn vedle rozhodce nebo více rozhodců výlučně „*stálý rozhodčí soud*“ ve smyslu § 13 odst. 2 téhož zákona, vykonávala právnická osoba, která takovýto status nemá.

Závěrem žalovaný konstatoval, že záměr Rozhodčího soudu při EACCL vyvíjet rozhodcovskou činnost, i když není ve stanovách blíže rozveden, je v § 1 odst. 2 stanov vyjádřen

zcela určitě a jednoznačně. Pro úplnost poznamenal, že cílem občanských sdružení Arbitrážní soud České republiky, o. s. (dříve Rozhodčí soud při EACCL), a European Association for Corporate and Commercial Law, o. s., jsou aktivity zaměřené na právní osvětu věnovanou možnostem alternativního řešení majetkových sporů, a to zejména formou pořádáných členských schůzí.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedl, že návrh na registraci občanského sdružení byl žalovanému doručen dne 20. 10. 2008; tímto dnem bylo zahájeno řízení o registraci občanského sdružení. Vzhledem k tomu, že žalovaný v zákonem stanovené pětidenní lhůtě ode dne doručení návrhu na registraci žalobce neupozornil na žádné vady návrhu a ani jej v téže lhůtě nevyzval k jejich odstranění, měl žalobce za to, že návrh obsahoval veškeré náležitosti uvedené v § 6 odst. 2 a 4 zákona o sdružování občanů. Napadené rozhodnutí bylo vydáno až dne 12. 11. 2008, přičemž lhůta pro vydání odmítavého rozhodnutí uplynula dne 29. 10. 2008. Z tohoto důvodu považoval žalobce napadené rozhodnutí za nicotné, neboť bylo vydáno bez zákonného podkladu.

Žalobce namítal, že žalovaný porušil základní zásadu činnosti správních orgánů stanovenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když předmět řízení podrobil přezkumu v takovém rozsahu, jenž mu žádný právní předpis neumožňuje. Žalovanému nepřísluší posuzovat název právnické osoby z hlediska soukromoprávní úpravy, a proto i odkaz žalovaného na existenci občanského sdružení s názvem Arbitrážní soud České republiky, o. s., jehož registrace byla původně provedena pod názvem Rozhodčí soud při EACCL, je irelevantní, neboť žalovaný není oprávněn posuzovat případnou klamavost zvoleného názvu jiným způsobem než tím, který mu umožňuje zákon o sdružování občanů. Navíc, žalobce je toho názoru, že volbu názvu právnické osoby nelze podřadit pod pojem „způsob“ ve smyslu § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů, neboť takový nepřipustný výklad nemá oporu v žádném právním předpise.

Žalobce rovněž nesouhlasil s hodnocením cílů občanského sdružení tak, jak je vyhodnotil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Žalovanému podle názoru žalobce nepřísluší hodnotit, zda je občanské sdružení Rozhodčí soud při EACCL oprávněno rozhodovat spory a zda tato činnost není v rozporu se zákonem o rozhodčím řízení či podávat analýzu o tom, jakým způsobem tento zákon umožňuje vykonávat rozhodcovskou činnost.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud se předně neztotožnil s námitkou žalobce stran nicotnosti napadeného rozhodnutí. Ve shodě s názorem žalovaného má soud za to, že desetidenní lhůta k rozhodnutí o odmítnutí registrace, zakotvená v § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů, je lhůtou toliko pořádkovou. Zákon o sdružování občanů nestanoví, že po uplynutí této lhůty již nelze vydat rozhodnutí o odmítnutí registrace, s marným uplynutím této lhůty nespojuje fikci vydání pozitivního rozhodnutí o registraci příslušného sdružení ani fikci vzniku sdružení, jak je tomu podle § 8 odst. 5 téhož zákona v případě marného uplynutí čtyřicetidenní lhůty pro doručení rozhodnutí o odmítnutí registrace zmocněnci přípravného výboru. S uplynutím lhůt stanovených zákonem pro vydání rozhodnutí lze spojovat pouze ty důsledky, které s touto právní skutečností spojuje příslušný zákon. Mezi stranami není sporu o tom, že čtyřicetidenní lhůta zakotvená v § 8 odst. 5 zákona o sdružování občanů, s jejímž marným uplynutím jediné zákon bez dalšího spojuje vznik sdružení, nebyla v projednávané věci překročena (jak žalobce sám konstatoval v podané žalobě, napadené rozhodnutí mu bylo doručeno dne 19. 11. 2008).

Jestliže žalovaný v projednávané věci rozhodnutí o odmítnutí registrace sdružení vydal až po uplynutí lhůty 10 dnů ode dne zahájení řízení (řízení bylo zahájeno dne 20. 10. 2008 a napadené rozhodnutí bylo vydáno 12. 11. 2008), došlo sice k překročení (pořádkové) lhůty stanovené v § 8 odst. 2 zákona o sdružování občanů pro vydání takového rozhodnutí, tato skutečnost však žalovanému

nebránila v tom, aby o odmítnutí registrace sdružení rozhodl později. Není tedy pravdou, že by napadené rozhodnutí bylo vydáno bez zákonného podkladu, jak namítl žalobce, a že by bylo z tohoto důvodu nicotné.

Opodstatněnou shledal soud námitku brojící proti tomu, že žalovaný na základě posouzení zvoleného názvu sdružení dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o sdružení, které sleduje dosahování svých cílů způsobem, který je v rozporu s ústavou a zákony, tj. o sdružení nedovolené ve smyslu § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí konstatoval, že název předmětného sdružení (Rozhodčí soud při EACCL) splňuje požadavky stanovené v § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů, zároveň však dospěl k závěru, že zvolený název sdružení nevylučuje možnost záměny s jinými subjekty, přičemž poukázal na to, že pod tímž názvem byla dne 28. 1. 2005 provedena registrace jiného občanského sdružení, které nyní existuje pod názvem Arbitrážní soud České republiky, o. s. Užití názvu Rozhodčí soud při EACCL proto žalovaný považuje za zjevně klamavé, matoucí a jsoucí v rozporu s principem právní jistoty s tím, že otázku volby názvu a jeho výsledné podoby vyjádřené ve stanovách lze dle jeho názoru podřadit též pod pojem „způsob“ tak, jak jej má na mysli § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů. S tímto názorem žalovaného však soud nesouhlasí.

Slovním spojením „*způsoby, kterými občanské sdružení sleduje dosahování svých cílů*“ užitým v § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, je nutno rozumět nikoli samotný název sdružení, ale určené prostředků a cest, které sdružení hodlá využívat k dosahování jím vytčených cílů. Ze samotného názvu předmětného sdružení nelze činit žádné závěry o cílech sdružení či o tom, jakými způsoby sdružení hodlá těchto cílů dosahovat (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, čj. 9 Ca 259/2004-33). Otázku klamavosti zvoleného názvu sdružení z důvodu jeho zaměnitelnosti s názvem jiné právnické osoby měl žalovaný řešit výlučně v režimu § 6 odst. 4 zákona o sdružování občanů, které obsahuje speciální úpravu týkající

cí se této problematiky, a to ve spojení s § 7 odst. 2 téhož zákona. Podle posledně zmíněného ustanovení zákona o sdružování občanů žalovaný mohl do 5 dnů od doručení návrhu na registraci upozornit přípravný výbor sdružení na to, že návrh nemá náležitosti podle § 6 odst. 2 [písm. a)] a odst. 4 citovaného zákona, protože zvolený název sdružení se výrazně neliší od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky s tím, že dokud tyto vady nebudou odstraněny, řízení o registraci nebude zahájeno. Žalovaný však takto nepostupoval, připsím ze dne 12. 11. 2008 vyrozuměl žalobce o tom, že řízení o registraci občanského sdružení Rozhodčí soud při EACCL bylo dle § 7 odst. 3 zákona o sdružování občanů zahájeno (doručením bezvadného návrhu) dne 20. 10. 2008 a bezvadnost návrhu na registraci předmětného sdružení po formální stránce následně deklaroval i v napadeném rozhodnutí.

Protože z důvodů popsaných shora není možné akceptovat názor žalovaného, že samotnou volbu názvu sdružení lze podřadit pod pojem „*způsoby, kterými občanské sdružení sleduje dosahování svých cílů*“ ve smyslu § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, nemohl soud přisvědčit ani závěru správního orgánu, že předmětné sdružení vzhledem ke zvolenému názvu sleduje dosahování svých cílů způsoby, které jsou v rozporu s ústavou a zákony, a že se tedy jedná o sdružení nedovolené.

Za dostatečný důvod pro odmítnutí registrace předmětného občanského sdružení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů, který obстоjí sám o sobě, však soud považuje zjištění žalovaného o neslučitelnosti cíle tohoto sdružení deklarovaného v § 1 odst. 2 jeho stanov, který spočívá v rozhodování majetkových sporů podle zákona o rozhodčím řízení, se zákonem o rozhodčím řízení. Z dikce § 2 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení jednoznačně vyplývá, že rozhodovat majetkové spory podle tohoto zákona je oprávněn pouze jeden nebo více rozhodců anebo stálý rozhodčí soud, přičemž stálé rozhodčí soudy mohou být v souladu s § 13 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení zřízeny pouze na základě (zvláštního) zákona. Je tu-

díž nepřípustné, aby o majetkových sporech podle zákona o rozhodčím řízení rozhodovalo občanské sdružení vzniklé v režimu zákona o sdružování občanů, neboť tento typ právnické osoby není rozhodcem – fyzickou osobou ve smyslu § 4 zákona o rozhodčím řízení ani stálým rozhodčím soudem zřízeným na základě zvláštního zákona. Soud plně přisvědčuje názoru žalovaného, že poskytování rozhodčích služeb jinými subjekty než těmi, které k této činnosti výslovně opravňuje zákon o rozhodčím řízení, tj. v daném případě občanským sdružením, nepřichází v úvahu. Proklamaci obsaženou ve stanovách, podle níž Rozhodčí soud při EACCL není stálým rozhodčím soudem ve smyslu § 13 zákona o rozhodčím řízení, žalovaný vzhledem k výše uvedenému právem vyhodnotil jako nadbytečnou a neopodstatněnou, když zákon o rozhodčím řízení neumožňuje, aby o majetkových sporech rozhodovaly jiné než stálé rozhodčí soudy. Jinými slovy řečeno, institut jakýchsi „*nestálých rozhodčích soudů*“, které by souběžně existovaly vedle stálých rozhodčích soudů zřízených na základě zvláštního zákona a které by rovněž byly oprávněny rozhodovat majetkové spory, tento zákon nezná a nepřipouští.

Za zcela mylné považuje soud žalobní tvrzení, podle něhož žalovanému nepřísluší hodnotit, zda je občanské sdružení Rozhodčí soud při EACCL oprávněno rozhodovat (majetkové) spory a zda tato činnost není v rozporu se zákonem o rozhodčím řízení, či podávat analýzu o tom, jakým způsobem tento zákon umožňuje vykonávat rozhodcovskou činnost. Žalovaný je v průběhu registračního řízení oprávněn a povinen posuzovat to, zda

cílem sdružení, které má být dle návrhu zaregistrováno, není „*jinak porušovat ústavu a zákony*“ [§ 4 písm. a) zákona o sdružování občanů] a zda se nejedná o sdružení, které „*sleduje dosahování svých cílů způsobem, které jsou v rozporu s ústavou a zákony*“ [§ 4 písm. b) téhož zákona]. Rozhodování majetkových sporů podle zákona o rozhodčím řízení je obecně vzato přípustnou činností upravenou obecně závazným právním předpisem. Rozhodčí soud při EACCL však hodlal dosáhnout deklarovaného cíle spočívajícího ve výkonu této činnosti způsobem jsoucím v rozporu se zákonem, a sice tím, že by tuto činnost vykonával jako občanské sdružení, což je dle zákona o rozhodčím řízení nepřípustné. Žalovaný proto právem dospěl k závěru, že z předložených stanov sdružení vyplývá, že se jedná o sdružení nedovolené ve smyslu § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů, a registraci takového sdružení v souladu s § 8 odst. 1 písm. c) téhož zákona odmítl. Soud pouze na okraj podotýká, že v úvahu by současně přicházela i kvalifikace nedovolenosti předmetného sdružení podle § 4 písm. a) zákona o sdružování občanů, neboť deklarovaným cílem sdružení (rozhodováním majetkových sporů) je porušovat zákon o rozhodčím řízení.

Soud závěrem uvádí, že opodstatněný závěr žalovaného o nedovolenosti sdružení, vyplývající ze zjištění o neslučitelnosti deklarovaného cíle sdružení se zákonem o rozhodčím řízení, je sám o sobě dostatečným důvodem pro odmítnutí registrace daného sdružení. Jinými slovy řečeno, tento důvod obстоjí nezávisle na tom, zda další důvody, které žalovaného vedly k odmítnutí registrace daného sdružení, shledal soud opodstatněnými, či nikoliv.

Regulace reklamy: reklama na doplněk stravy

k § 5d odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákonů č. 138/2002 Sb., č. 25/2006 Sb. a č. 36/2008 Sb.

Při zkoumání porušení povinnosti stanovené v § 5d odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je nutné hodnotit, zda průměrný divák během zhlédnutí reklamního spotu mohl bez jakýchkoli obtíží zaregistrovat zobrazený text „doplňěk stravy“, a byl tak schopen ve své mysli zaznamenat informaci, že nabízený přípravek je doplňkem stravy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, čj. 1 As 6/2010-61)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS a č. 1772/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Kristián proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 29. 7. 2008 uložila žalobkyni jako zpracovatelce reklamy na přípravek GS Dormian (mutace 2), odvysílané premiérově dne 18. 2. 2008 na programu Prima televize a dne 19. 2. 2008 na programu TV Nova a reprízované opakovaně na obou programech do dne 29. 2. 2008, pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení povinností stanovených v § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Podle tohoto ustanovení musí reklama na doplněk stravy obsahovat zřetelný text „doplňěk stravy“.

Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 9. 2009 žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně vyjádřila, co je míněno pojmem „zřetelný“ a jak tento pojem s odvysílaným reklamním spotem vykládá. Nelze směřovat kritéria pro posuzování tištěné a televizní reklamy, neboť zatímco u tištěné reklamy má adresát prakticky neomezenou možnost délky vnímání, u televizní reklamy jde o odvysílání relativně značného množství informací v relativně krátkém čase. Proto zákon o regulaci reklamy požaduje, aby text „doplňěk stravy“ byl zřetelně uveden, a proto je na zřetelnost kladen takový důraz. V posuzovaném případě městský soud přisvědčil žalované, že nezřetelnost sdělení o doplňku stravy je natolik markantní, že je

nutné mít důvodné pochybnosti o tom, zda cíle a smyslu § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy bylo dosaženo. Žalobkyni nic nebránilo, aby informaci o tom, že se jedná o doplněk stravy, uvedla stejně jasně a zřetelně jako údaj o účincích nabízeného přípravku.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesprávně posouzení právní otázky soudem spočívá podle stěžovatelky ve výkladu pojmu zřetelnosti reklamy na doplněk stravy podle § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Citovaný zákon nezná a nepoužívá k požadavku na zřetelnost reklamy žádný rozvíjející přívlastek, který by tuto zřetelnost upřesňoval. I velmi málo zřetelný text je stále ještě zřetelným. Městský soud v rozsudku konstatoval, že pojem „zřetelný“ použitý v předmětném ustanovení je neurčitý. Provedl tedy jeho výklad, že „nelze totiž nade vší pochybnost uzavřít, že divák, který zhlédl odvysílaný spot, si odnášel zcela nepochybně vjem o tom, že GS Dormian je doplňkem stravy“. Jestliže existuje pochybnost při současném konstatování neurčitosti zákonného ustanovení, pak není možné provést rozšiřující výklad v neprospěch stěžovatelky a uložit jí pokutu. Trestní zásada „v pochybnosti ve prospěch obžalovaného“ se nepochybně uplatní jako výkladové pravidlo rovněž u správních deliktů. Podle stěžovatelky nelze přijmout ani tvrzení měst-

ského soudu, že „adresát televizní reklamy by měl po odvysílání vědět o tom, že GS Dormian je doplňkem stravy“. U žádné reklamy není možné nade vší pochybnost uzavřít, že divák z ní nepochybně získal předpokládaný vjem. Proto je nezbytné zkoumat, zda si průměrný, tj. průměrně inteligentní a průměrně pozorný divák, tento vjem mohl odnést. Výtka vůči zřetelnosti, že se informace o doplňku stravy objevuje až v závěru věty, že přípravek je schválen Ministerstvem zdravotnictví jako doplněk stravy, zcela nekoresponduje s požadavky § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Je zcela ponecháno na tvůrci reklamy, zda text „doplňěk stravy“ uvede jako výkřik bez dalšího, nebo jestli tento text bude obsahem věty, což stěžovatelka považovala za smysluplné a přínosnější než pouhý výkřik „doplňěk stravy“. Stěžovatelka se proto domnívala, že úvahy městského soudu o pochybnostech a závěry o požadavcích na nutnost vjemu informace po zhlédnutí reklamního spotu jsou za hranici zákonných požadavků, ale i všeobecně uznávaných pravidel pro reklamu nastavených na průměrného spotřebitele a na jeho možnost získání informací z reklamy, nikoliv na nutnost. V tomto ohledu spatřovala stěžovatelka v napadeném rozsudku nedostatek důvodů, jakož i určitou nesrozumitelnost.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v napadeném rozhodnutí bylo jednoznačně vyjádřeno, co je míněno pod pojmem zřetelnost a jak tento pojem v souvislosti s odvysílaným reklamním spotem žalovaná vykládá.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ohledně skutkového stavu, jakož i povahy přípravku GS Dormian (mutace 2) není mezi účastníky řízení sporu. Reklamní spot zobrazuje noc; v ní se objeví kreslená ovečka s číslem 972, další ovečka s číslem 1526, houpající se ovečky na stromě, v levém horním rohu obrazovky je malé logo GS. Ve zvuku zní hudba a slova: „Usnete než napočítáte do tří? Nebo počítáte ovečky až do půl čtvrté do rána?“ Následuje střih s noční lampičkou a ru-

kou, která drží balení přípravku GS Dormian. Poté je vidět schématický obrázek hlavy a mozku s animací působení přípravku s komentářem: „GS Dormian účinně ovlivňuje funkci spánkového receptoru v mozku.“ Současně je dole v obraze znázorněn text: „Animace znázorňuje působení látek na GABA receptor (tzv. spánkový receptor).“ Následuje závěrečný střih, v němž je zobrazena kreslená ovečka a vedle ní krabička přípravku, nad ními velké logo GS Dormian, pod nimi výrazný text „účinné řešení nespavosti“. V dolní části obrazu je jednořádkový, obtížně čitelný text: „Přípravek je registrován Ministerstvem zdravotnictví ČR pod HEM-350-29.11.2004-24520 jako doplněk stravy.“

Podle § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy musí reklama na doplněk stravy obsahovat zřetelný, v případě tištěné reklamy dobře čitelný, text „doplňěk stravy“.

V této věci Nejvyšší správní soud uvádí, že problematikou regulace reklamy podle zákona o regulaci reklamy se podrobně zabýval ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 7 As 48/2008-72, č. 1772/2009 Sb. NSS. Zdejší soud v citovaném rozhodnutí především zdůraznil, že zákon o regulaci reklamy je jednou z norem veřejného práva, která zasahuje do jinak převážně soukromoprávní úpravy pravidel nekalé soutěže, jako jedné ze dvou hlavních částí soutěžního práva. Důvodem veřejnoprávní regulace v této oblasti je především snaha zákonodárce o ochranu spotřebitele – adresáta informací plynoucích z reklamních sdělení, která jsou formulována především za účelem nalákat a prodat co nejvíce zboží, často bez ohledu na pravdivost poskytnutých informací či jiné společenské hodnoty. Vlastní úprava nekalé soutěže je obsažena v § 44 obchodního zákoníku v podobě generální klauzule. Nekalou soutěží, která je podle obchodního zákoníku zakázána, se podle citovaného ustanovení rozumí jednání v hospodářské soutěži, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Na tuto generální klauzuli navazuje demonstrativní výčet základních skutkových podstat nekalosoutěžních deliktů, které dále

generální klauzuli konkretizují. Mezi ně patří i klamavá reklama. V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že naplnění některé ze skutkových podstat nekalosoutěžních deliktů je deliktem objektivní povahy, u něhož zákon nevyžaduje zavinění, a proto k nekalé soutěži dochází, jakmile jsou naplněny zákonem stanovené znaky skutkové podstaty konkrétního deliktu (srov. Eliáš, K.; Bejček, J.; Hajn, P.; Ježek, J. a kol. *Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo*. 5. vyd. C. H. BECK : Praha, 2007).

V návaznosti na výše uvedené se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci zabýval tím, zda reklama na doplněk stravy GS Dormian obsahovala zřetelný text „doplněk stravy“. Jelikož je pojem „zřetelný“ neurčitým právním pojmem, jak správně podotkla stěžovatelka, musel se Nejvyšší správní soud zabývat nejprve interpretací daného pojmu.

Z hlediska gramatického výkladu pojem „zřetelný“ znamená „smysly (zvl. zrakem a sluchem) dobře poznatelný, zřejmý, jasný“ (Filipek, J. a kol. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Academia : Praha, 2001, s. 580). Dalšími synonymy pak mohou být slova srozumitelný, patrný, jasný nebo zřejmý (Pala, K.; Všian, J. *Slovník českých synonym*. Nakladatelství Lidové noviny : Praha, 2001, s. 469).

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval teleologickým výkladem § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Třetí odstavce § 5d zákona o regulaci reklamy byl do zákona o regulaci reklamy vložen novelou provedenou zákonem č. 25/2006 Sb., s účinností od 26. 1. 2006. Důvodová zpráva k této novele se o důvodech nutnosti včlenění třetího odstavce do § 5d nezmiňuje, neboť jeho text byl do zákona zapracován jako pozměňovací návrh hospodářského výboru Poslanecké sněmovny na zasedání konaném dne 14. 9. 2005 (srov. informace o projednávání výše uvedené novely v Parlamentu České republiky dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=957>). Z důvodové zprávy k zákonu č. 25/2006 Sb. nicméně vyplývá, že cílem novelizace zákona o regulaci reklamy byla snaha o jeho harmonizaci s právem Evropských společenství (sněmovní tisk 957/0, dostupný

v digitálním repozitáři www.psp.cz). Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, dopadající na posuzovaný případ, požadavek na zřetelný text „doplněk stravy“ v televizní reklamě na tyto přípravy nevyžaduje.

Cílem § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy nepochybně bylo přispět k lepší informovanosti spotřebitelů o povaze inzerovaného přípravku. V případě televizní reklamy považoval zákonodárce za důležité chránit spotřebitele jako adresáty reklamního sdělení a s účinností od 26. 1. 2006 včlenil do zákona o regulaci reklamy ustanovení, že reklama na doplněk stravy musí obsahovat zřetelnou informaci o tom, že nabízený přípravek je doplňkem stravy. K tomu zdejší soud dodává, že si „je vědom náročnosti, kterou zákon o regulaci reklamy v oblasti ochrany spotřebitele klade na zadavatele (či zpracovatele) reklamy na doplňky stravy, ovšem za daných zákonem stanovených pravidel je nezbytné zdůraznit ochranu spotřebitele jako subjektu, jemuž jsou mnohá reklamní sdělení adresována především za účelem zvýšení prodeje výrobku, a nikoliv za účelem zlepšení zdravotního stavu či fyzické kondice adresátů. [...] Zadavatel reklamy je samozřejmě oprávněn uvádět pravdivé informace ohledně vlastností nabízeného doplňku stravy, avšak je zároveň především povinen spotřebitele zřetelně a jasně informovat o tom, že jde pouze o doplněk stravy, a nikoliv o léčivo, které by v případě onemocnění mělo léčivý účinek. [...] Proto v případě, kdy předmětná reklama budí ohledně povahy doplňku stravy v tomto směru pochybnosti, je nutné upřednostnit ochranu zdraví spotřebitele“ (výše citovaný rozsudek NSS č. 7 As 48/2008-72).

K námitce stěžovatelky, že zákon nezná k požadavku na zřetelnost reklamy žádný rozvíjející přívlastek, a že reklama buďto je, nebo není zřetelná, lze uvést následující. Zákon o regulaci reklamy v § 5d odst. 3 požaduje, aby reklama na doplňky stravy obsahovala zřetelný text „doplněk stravy“. Stěžovatelka sama správně uvedla, že pojem „zřetelný“ je neurčitým právním pojmem, který musí být

orgánem státní správy, případně následně soudem interpretován. Neurčitě právní pojmy „*zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah se může měnit, bývá podmíněn úrovní poznání v technických vědách i časem a místem aplikace normy*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. C. H. Beck : Praha, 2003, s. 82). Neurčitými právními pojmy tak zákonodárce ponechává na orgánu aplikujícím danou právní normu, aby neurčitý pojem sám interpretoval, přičemž klade důraz na odbornost rozhodujícího orgánu. Žalovaná v napadeném rozhodnutí interpretovala pojem zřetelný za použití synonym jako „*viditelný, výrazný, jasný, srozumitelný, patrný, nepochybný*“. Následně dospěla k závěru, že zákon o regulaci reklamy „*požaduje zřetelnost, tedy takovou vlastnost, která umožní divákovi vstřebat informaci – zaznamenat ji zrakem a zaznamenat ji v mysli*“. Žalovaná při výkladu pojmu „*zřetelný*“ žádný rozvíjející přívlastek nepoužila, pouze pomocí synonym pojmu „*zřetelný*“ učinila závěr o tom, že není-li adresátovi reklamy umožněno zaznamenat zrakem a myslí, že inzerovaný přípravek je doplňkem stravy, došlo k porušení povinností vyplývajících z § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Námitka je proto nedůvodná.

Stěžovatelka brojila také proti výtce městského soudu vůči zřetelnosti spočívající v tom, že se informace o doplňku stravy objevuje až v závěru věty, že přípravek je schválen Ministerstvem zdravotnictví jako doplněk stravy. Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že zákon neuvádí, že pojem „*doplňěk stravy*“ musí být zobrazen samostatně. Je nepochybně možné, aby v reklamním spotu byl tento text obsažen ve větě, nicméně při současném požadavku na zřetelnost textu „*doplňěk stravy*“. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že je-li v reklamě obsažen text „*doplňěk stravy*“ sám o sobě, postačí adresátu reklamy menší časový okamžik na zaregistrování uvedeného textu a jeho zachycení v mysli. Naopak je-li požadovaný text součástí delší věty, jak tomu bylo v posuzovaném případě, bude adresát reklamního sdělení potřebovat zajisté delší ča-

sový prostor pro vyhodnocení takového sdělení a jeho zachycení v mysli. Uvedená námitka je proto lichá, neboť také skutečnost, zda je text „*doplňěk stravy*“ součástí věty, či toliko samostatným sdělením, může mít vliv na posouzení zřetelnosti uvedeného textu.

Stěžovatelka rovněž uvedla, že existuje-li pochybnost při současném konstatování neurčitosti zákonného ustanovení, nelze provést rozšiřující výklad v neprospěch stěžovatelky a uložit jí pokutu. Městský soud v napadeném rozsudku doplnil argumentaci žalované v tom smyslu, že adresát televizní reklamy by měl po odvysílání reklamy vědět o tom, že GS Dormian je doplňkem stravy. Dále městský soud konstatoval, že nelze nade vší pochybnost uzavřít, že si divák po zhlédnutí odvysílaného spotu odnášel zcela nepochybně vjem o tom, že předmětný přípravek je doplňkem stravy, k čemuž přispěla i skutečnost, že text „*doplňěk stravy*“ se v nezřetelném textu objevuje až v závěru věty. Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůraznila, že pro samotné posouzení nemůže být důležité zjistit nade vší pochybnost, jestli si divák určitý vjem odnesl, ale naopak zjistit, zda si průměrný divák tento vjem odnést mohl. Uvedenou argumentaci stěžovatelky shledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Výše popsané úvahy městského soudu jsou závádějící, neboť pro vyhodnocení otázky zřetelnosti textu „*doplňěk stravy*“ v předmětném reklamním spotu je nutné zkoumat, zda průměrný divák během zhlédnutí reklamního spotu mohl bez jakýchkoli obtíží zaregistrovat zobrazený text „*doplňěk stravy*“, a byl tak schopen ve své mysli zaznamenat informaci, že nabízený přípravek je doplňkem stravy. Úkolem žalované, resp. soudu ve správním soudnictví, je hodnotit, zda si průměrný spotřebitel mohl odnést požadovanou informaci, nikoliv zjišťovat zda bylo nade vší pochybnost jasné, že si informaci odnesl. V této části odůvodnění tedy městský soud nad rámec úvah provedených žalovanou v napadeném rozhodnutí překročil nároky na zpracovatele reklamy kladené § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. To však nic nemění na závěru o správnosti zamítavého závěru městského soudu. V předcházející argumen-

taci odůvodnění rozsudku se městský soud ztotožnil se závěry žalované, které rovněž Nejvyšší správní soud shledal opodstatněnými, proto není výše popsání pochybení městského soudu pro věc podstatné a nemůže mít vliv na rozhodnutí ve věci samé.

K nutnosti uplatnění stěžovatelkou citované zásady *in dubio pro reo* Nejvyšší správní soud uvádí, že tato zásada se nepochybně uplatní rovněž u deliktů správních, tj. ve správním trestání. Citovaná zásada však míří na nejasnosti ve skutkových zjištěních, nikoliv na nejasnosti ohledně výkladu právních otázek. V posuzovaném případě je výše popsáný skutkový stav nesporný. Přichází-li

v úvahu dvojí způsob výkladu právní normy, je namístež uplatnit zásadu *in dubio mitius*, tj. v případě pochybností postupovat mírněji, ovšem v daném případě lze § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy vyložit pouze způsobem výše uvedeným, neboť citované ustanovení prostor pro jiný možný výklad neposkytuje. Proto k aplikaci této zásady v posuzovaném případě Nejvyšší správní soud nepřistoupil.

Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v souzené věci došlo k naplnění skutkové podstaty jiného správního deliktu podle § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy.

2221

Rozhlasové a televizní vysílání: neoddělená reklama; označení sponzora reklamní znělky

k § 2 odst. 1 písm. l) a n) a § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění zákonů č. 341/2004 Sb. a č. 235/2006 Sb.

Při posuzování, zda provozovatel televizního vysílání porušil povinnost oddělit reklamu od ostatních částí programu [§ 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání], je zcela postačující, pokud Rada pro rozhlasové a televizní vysílání zhodnotí, zda předmětná část vysílání je reklamou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. n) citovaného zákona a dospěje-li k závěru, že se o reklamu jedná, zda tato byla od ostatních částí programu oddělena.

Uvedený závěr platí i pro případy, kdy Rada pro rozhlasové a televizní vysílání shledala, že neoddělenou reklamou je označení sponzora reklamní znělky. Obsahuje-li rozhodnutí v uvedených případech i argumentaci, že reklamní znělka není pořadem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) citovaného zákona a že není možné ji sponzorovat, jedná se o argumentaci nadbytečnou, jejíž věcná správnost či nesprávnost nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jímž je provozovatel televizního vysílání sankcionován za porušení § 48 odst. 4 písm. a) citovaného zákona (odvysílání neoddělené reklamy).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2010, čj. 7 As 80/2009-96)

Prejudikatura: č. 1063/2007 Sb. NSS.

Věc: Česká televize proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dne 29. 4. 2008 ve večerních hodinách na programu ČT2 odvysílala v krátkém časovém intervalu spoty, ve kterých byl na bílé obrazovce v levém rohu růžový nápis

„www.clavin.cz“. Dále se ve spotech objevila krabička obsahující výrobek Clavin Strong, která se postupně zvětšovala a jedním rohem zvedala za slovního doprovodu mužského

hlasu: „Clavin Strong, přípravek ke zkvalitnění erekce s rychlým nástupem účinku. Clavin, můžem hned!“ V dolní části obrazovky byl světlý nápis „sponzor reklamní znělky“ a „doplňěk stravy“. Po prvním spotu následovala znělka reklamy, druhému předcházela. Žalovaná vyhodnotila tyto spoty jako neoddělenou reklamu, přičemž v odůvodnění svých rozhodnutí mimo jiné uvedla, že spot „upozorňuje diváka na existenci produktů společnosti Simply You, konkrétně pak produktu Clavin Strong s rozšiřující informací, že příznivě působí na erekci. Současně pak znázorněním přípravku sděluje divákovi, jak produkt vypadá a že je doplňkem stravy. Clavin Strong není produktem provozovatele, jedná se o produkt společnost Simply You. Jak účastník řízení potvrdil ve svém vyjádření, byla mezi ním a zadavatelem spotu uzavřena obchodní smlouva o jeho odvysílání. Žalovaná tak měla za prokázané, že k odvysílání došlo za úplaty nebo jinou protihodnotu, která je obsahem smlouvy, se kterým však nebylo radě umožněno se ve správním řízení seznámit. Bylo tedy nesporné, že společnost Simply You veřejně oznámila, prostřednictvím televizního programu ČT2, za úplaty (nebo jinou protihodnotu) informaci o svém produktu, jež je určena k podpoře jeho prodeje, eventuálně zvýšení povědomí prostřednictvím internetových stránek.“ Žalovaná za porušení povinností stanovených pro vysílání reklamy, teleshoppingu a sponzorovaných pořadů v § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb. udělila žalobkyni svými rozhodnutími ze dne 10. 9. 2008 pokuty v celkové výši 400 000 Kč.

Proti rozhodnutím žalované brojila žalobkyně žalobou podanou k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 5. 3. 2009 zamítl. V odůvodnění městský soud shrnul závěry obsažené v judikatuře správních soudů týkající se otázky rozlišení mezi sponzorským vzkazem a reklamou a dospěl k závěru, že vyhodnocení provedené žalovanou v napadených rozhodnutích bylo v kontextu s celým odůvodněním dostačující. Celkové vyznění předmětného spotu vykazovalo dynamický charakter alegorickým naznačením účinků

přípravku a představuje se slovním doprovodem přímou pobídku ke koupi výrobku, nikoli toliko prezentaci výrobce prostřednictvím jeho produktu. Užitý slogan nepředstavoval slovní spojení charakterizující podnikatele, jímž by vcházel do povědomí veřejnosti a propagoval svou obchodní firmu či výrobek, ale přesvědčoval a vybízel k okamžitému použití.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že byla nesprávně posouzena právní otázka, zda se v případě předmětných spotů jednalo o reklamu či sponzorský vzkaz. Podle stěžovatelky předmětné spoty beze zbytku dostály definici sponzorování uvedené v § 2 odst. 1 písm. s) zákona č. 231/2001 Sb. a závěrům judikovaným Nejvyšším správním soudem. S tímto záměrem byly rovněž prokazatelně zařazovány do vysílání. Společnost Simply You se jako sponzor prezentovala prostřednictvím konkrétního produktu (Clavin Strong), a dala tak zákonem umožňujícím způsobem divákovi najevo svoji existenci. Zcela jasně ho informovala o existenci dohody o sponzorství pořadu prostřednictvím titulku „sponzor reklamní znělky“ po celou dobu vysílání spotu. Způsob identifikace sponzora nesporně koresponduje s názorem Nejvyššího správního soudu, podle kterého obsahem sponzorského vzkazu může být i označení výrobků sponzora. Způsob zpracování předmětného sponzorského vzkazu a jeho obsah pak rovněž odpovídá klasickému příkladu sponzorského vzkazu, kterým je grafická prezentace loga sponzora či jeho výrobku doprovázená sloganem charakterizujícím sponzora či výrobek, spíše statického charakteru, s uvedením, že se jedná o sponzora konkrétního pořadu. Spot nebyl v žádném případě ztvárněn tak, že by ústředním motivem bylo přesvědčit diváka ke koupi určitého výrobku. Nebyly zdůrazňovány jeho kvality a nebyl srovnáván s jinými produkty. Lze-li připustit, že spot nebyl jednoznačně statický, pak minimální dynamičnost zpracování nespočívá v reklamním příběhu s ústředním přesvědčovacím záměrem.

V této souvislosti stěžovatelka poukázala na závěr vyslovený Nejvyšším správním sou-

dem, že zákon č. 231/2001 Sb. v žádném svém ustanovení nevymezuje sponzorování tak, že by jeho součástí nemohlo být i reklamní sdělení. Nelze proto dovozovat absolutní neprostopnost obou termínů, neboť to ze zákonného textu nevyplývá a takový výklad by šel zcela nad jeho rámec. Je-li základním účelem sponzorování vytvoření dobrého jména, pověsti právnické nebo fyzické osoby či výrobků, pak sponzorský vzkaz nesmí být ztvárněn tak, že by ústředním motivem bylo přesvědčit diváka ke koupi určitého výrobku. V daném případě se sponzor prostřednictvím vtipného kreativního sloganu zapsal do povědomí diváka ve spojení s produktem řešícím časté zdravotní potíže, o kterých se však otevřeně nehovoří. Spot byl do vysílání od počátku zařazen s tím, že jde o sponzorský vzkaz, který splňuje požadavky zákona. Stěžovatelka trvá na tom, že pokud stávající platná právní úprava pojem znělky přesně nedefinuje a zákon o vysílání tento pojem ani v žádných souvislostech neužívá, pak zákonodárce ponechal provozovateli televizního vysílání zcela legitimní prostor pro uvážení, jakou bude mít reklamní znělka formu. Znělka naplňuje obecné definiční znaky pořadu, tj. obsahovou souvislost a celistvost, přičemž splnění znaku časového ohraničení části vysílání je logicky navazující skutečností, jsou-li naplněny první dva definiční znaky pořadu. Je-li dán prostor pro kreativní ztvárnění znělky, je nutno konstatovat, že i znělka může vykazovat určující znaky pořadu v plném rozsahu. Logicky pak lze dovodit, že i reklamní znělku lze sponzorovat. Formát znělky v současném televizním vysílání nesporně představuje odraz aktuální marketingové strategie provozovatele vysílání, který může podle svého uvážení, záměrů a dalších aspektů znělky kdykoli měnit a nesporně tímto ovlivňovat i řadu faktorů souvisejících s vysíláním.

Nelze tedy ani konstatovat, že tomuto formátu není vlastní, aby spoluvytvářel konkrétní druh programu se zaměřením na konkrétní diváckou obec. Tato skutečnost pak nutně souvisí i s otázkou financování výroby znělek, která nemůže být zanedbatelná, a tudíž i sponzorování znělek má svůj logický ekono-

mický základ. Jako oddělující prostředek ve smyslu „*ostatních částí vysílání*“ by mohl obstát maximálně výrazný symbol nebo zvukový tón nebo kombinace obou možností, nikoli kreativním způsobem zpracovaná znělka. Za předpokladu, že by znělka nevykazovala určující znaky pořadu, měla stěžovatelka za to, že provozovatel televizního vysílání by vědomě nemusel dodržovat povinnosti ve vztahu k obsahu vysílaných pořadů podle zákona č. 231/2001 Sb. a reklamní znělky by *de facto* mohly obsahovat taková sdělení, která uvedení zákon pod uložením sankcí zakazuje. Není-li zákonem stanoveno, že prostředek oddělení reklamních bloků od ostatních částí programu má mít určitou konkrétní formu, je nutné připustit, že reklamní znělka je specifickým druhem pořadu, který zároveň kumulativně plní i funkci oddělujícího prostředku ve smyslu § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že výklad pojmu „*pořad*“ ve vztahu ke znělce, potažmo k reklamní znělce, podaný stěžovatelkou, je výkladem extenzivním, který nelze akceptovat. Cílem znělky není naplnit znaky pořadu, ale uvést, oddělit či jinak ohraničit část vysílání či blok reklam. Smyslem zařazení znělky do programu je upozornit diváka, že se mění obsah vysílání. Znělka je akceptovatelná pouze jako technický předěl, který má upozorňovací charakter. Ohraničuje pořad či blok reklam a právě s přihlédnutím k jejímu významu a účelu je zřejmé, že nemůže být samostatným pořadem. Byla-li by reklamní znělka považována za pořad, pak k dostatečnému a rozeznatelnému odlišení komerčního vysílání nedojde a tuto povinnost by provozovatel musel splnit jiným prvkem vysílání (*ad absurdum* jinou znělkou, kterou by sám opět považoval za pořad). V daném případě se jednalo o reklamu, která má být oddělena od ostatních částí programu. Je-li program tvořen podle definice pořady a dalšími částmi vysílání, je nutné reklamu odlišit právě od nich bez ohledu na to, do které kategorie samotná reklama spadá. Pokud by měly být reklamní znělky považovány za pořad, pak nejen že se jedná o odvysílání neoddělené reklamy v předmětných správních

řízení, ale dochází k porušování § 48 odst. 4 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb. ve všech případech, kdy stěžovatelka použije reklamní znělku pro oddělení komerčního vysílání. Pro názor vyslovený městským soudem lze podle žalované nalézt argumenty i v komunitární úpravě (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání).

Dále žalovaná uvedla, že reklamní znělka není ani samostatnou servisní informací zpravodajského pořadu. Zpravodajství se ani okrajově nedotýká a žádným způsobem se k němu nevztahuje. Nadto zpravodajské pořady nesmí být přerušovány reklamou. Předmětný spot nebyl pouhým upozorněním na výrobek Clavin Strong, neboť jeho celkové pojetí zdůrazňovalo účinky a použití produktu. Nejednalo se o statické konstatování názvu a společnosti, která jej dodává. Tuto verzi podporuje i použití sloganu, který je velmi podmanivý s cílem nalákat diváka k využití prezentovaného výrobku. Jedná se reklamní spot, a to bez ohledu na skutečnost, jakou formou byl nebo bude popsán. Podstatným bude vždy obsah a jeho vliv na příjemce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou zpochybňující závěr městského soudu, že reklamní znělka není pořadem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., a proto nemůže být sponzorována.

V této souvislosti je zejména nutné zdůraznit, že stěžovatelka nebyla žalovanou sankcionována za odvysílání označení sponzora vztahující se k části vysílání, kterou podle zákona č. 231/2001 Sb. sponzorovat nelze, ale za odvysílání reklamy, která nebyla oddělena od ostatních částí programu [§ 48 odst. 4 písm. a) uvedeného zákona]. Podle citovaného ustanovení je provozovatel vysílání povi-

nen zajistit, aby reklamy a teleshopping byly rozzeznatelné a u provozovatele televizního vysílání zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělené od ostatních částí programu.

Zodpovězení otázky, zda reklamní znělka je pořadem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb. však podle Nejvyššího správního soudu není v posuzované věci podstatné. V daném případě je třeba důsledně rozlišovat mezi spoty, kterými byli označeni sponzoři reklamních znělek, a reklamními znělkami samotnými. Za neoddělenou reklamou přitom žalovaná považovala právě odvysílané spoty. Pro vyslovení závěru o porušení § 48 odst. 4 písm. a) citovaného zákona je zcela postačující zhodnotit, zda předmětná část vysílání (spot) je reklamou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. n) uvedeného zákona, a dále, pokud by se o reklamu jednalo, zda byla od ostatních částí programu oddělena. Jakmile žalovaná shledá, že určitý spot, byť provozovatelem vysílání prezentovaný jako sponzorský vzkaz, je reklamou a že tato není oddělena od ostatních částí vysílání, je zcela nerozhodné, k jaké části vysílání se měl údajný sponzorský vzkaz vztahovat a zda tato část vysílání byla pořadem. Veškeré podmínky pro závěr o porušení povinnosti oddělovat reklamu od ostatních částí vysílání jsou totiž v popsané situaci splněny. I spot prezentovaný jako sponzorský vzkaz, který by se bez jakýchkoli pochybností vztahoval k pořadu tak, jak je definován v § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 231/2001 Sb., by bezesporu mohl svým obsahem naplňovat definiční znaky reklamy, o čemž ostatně svědčí i rozhodovací činnost žalované. Naopak shledá-li žalovaná, že posuzovaný spot ne naplňuje definiční znaky reklamy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. n) uvedeného zákona, nemůže již logicky provozovatele vysílání za odvysílání neoddělené reklamy sankcionovat. Pokud měla být stěžovatelka sankcionována za odvysílání sponzorského vzkazu k části vysílání, kterou sponzorovat nelze, měla žalovaná tuto skutečnost vyjádřit ve výrocích předmětných rozhodnutí, což se však v dané věci nestalo. Obsahují-li napadená správní rozhodnutí mimo jiné i argumentaci, že reklamní znělka není pořadem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zá-

kona č. 231/2001 Sb., a že ji není možné sponzorovat, jedná se o argumentaci nadbytečnou, jejíž věcná správnost či nesprávnost nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jímž byla stěžovatelka sankcionována za porušení § 48 odst. 4 písm. a) citovaného zákona (odvysílání neoddělené reklamy). Nejvyšší správní soud se proto nezabýval správností závěrů, ke kterým městský soud při hodnocení charakteru reklamní znělky a možnosti jejího sponzorování dospěl.

Klíčovou otázkou pro posouzení zákonnosti předmětných správních rozhodnutí tedy je, zda odvysílané spoty naplňují definiční znaky reklamy tak, jak jsou vymezeny v § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb., k čemuž dospěla žalovaná i městský soud, nebo zda se jedná o sponzorské vzkazy, jak tvrdí stěžovatelka. (...)

Sponzorování, jehož vnějším projevem v televizním vysílání je právě sponzorský vzkaz, s reklamou úzce souvisí. Sponzorování lze totiž, stejně jako reklamu, považovat za určitou formu propagace, lhotejino zda přímo osoby sponzora, jeho výrobků, služeb či jiných výkonů.

Zákon č. 231/2001 Sb. hranici mezi sponzorským vzkazem a reklamou jednoznačně nevymezuje. Je tedy úkolem žalované, a v případě soudního přezkumu i správních soudů, tuto hranici stanovit pro každý konkrétní případ. Ze správní praxe žalované, a zejména z judikatury soudů, lze dovodit určitá kritéria, která mohou pomoci odlišit reklamu od sponzorského vzkazu. V rozsudku ze dne 9. 11. 2006, čj. 7 As 81/2005-79, č. 1063/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k otázce, jak má sponzorský vzkaz vypadat, uvedl, že „obsah takového sponzorského vzkazu lze tvořit nejenom obchodní firmou, logem, ochrannou známkou, známkou služeb identifikující sponzora, ale i dalšími prvky, neboť zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání v cit. ustanovení použití jiných skutečností nezakazuje (což by vyjádřil např. použitím slova „pouze“; tento výklad je tak nutno přijmout s ohledem na čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky). Obsahem sponzorského vzkazu tak nemusí být, např. v pří-

padě právnické osoby podnikatele, čistě obchodní firma, tj. název, pod kterým je podnikatel zapsán do obchodního rejstříku, nýbrž i označení jeho výrobků, které má chráněné ochrannou známkou a které často není shodné s označením obchodní firmy. Může být marketingovou strategií určitého podnikatele zdůraznit při svých prezentacích jméno výrobku, a nikoliv svou obchodní firmu, např. v situaci širokého výrobního spektra je možno se sponzorováním určitého typu pořadu zaměřit na určitý typ výrobku, aby tím podnikatel dal veřejnosti najevo jeho existenci. Je proto zcela v souladu se zákonem sponzorovi takovouto volbu umožnit. Stejně tak lze logicky očekávat, že určitý podnikatel bude chtít svůj výrobek či svou obchodní firmu spojit s konkrétním slovním spojením, které by jeho osobně či jeho produkt co nejlépe charakterizovalo.“ K otázce rozlišení mezi sponzorským vzkazem a reklamou pak zdejší soud v tomtéž rozsudku uvedl, že sponzorský vzkaz „může ve svém důsledku obsahovat reklamní sdělení v širším slova smyslu, tj. sdělení veřejně propagující obchodní firmu, výrobek, zboží či službu, a dále i slogan, tj. určité slovní spojení charakterizující podnikatele či jeho výrobek, zboží nebo službu. [...] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že základním účelem sponzorování je vytvoření dobrého jména, pověsti právnické či fyzické osoby či jeho výrobků (tzv. goodwill). Tento účel proto musí sloužit jako odlišující kritérium pro reklamu a sponzorování, protože tam, kde by sponzorský vzkaz vybízel ke koupi určitého výrobku podnikatele, by se již nejednalo o sponzorský vzkaz, nýbrž o reklamu. Sponzorováním si tak sponzor vytváří goodwill, povědomí u diváka, prezentuje svou existenci, předmět činnosti a výsledek tohoto předmětu, aby ho následně reklamou přesvědčil o koupi tohoto konkrétního výrobku. [...] Klasickým příkladem sponzorského vzkazu vytvořeného dle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání tak bude grafická prezentace loga sponzora či jeho výrobku doprovázená sloganem charakterizujícím sponzora či výrobek, spíše statického charakteru, s uvedením, že se jedná

o sponzora konkrétního pořadu. V žádném případě však nemůže jít o takové ztvárnění, kde by ústředním motivem bylo přesvědčení diváka o koupi určitého výrobku zdůrazňováním jeho kvalit, srovnáváním s podobnými či nějaký reklamní příběh, tj. dynamický charakter vysílaného sdělení.“

Za jediné rozlišovací kritérium mezi reklamou a sponzorováním, které vyplývá přímo ze zákona č. 231/2001 Sb., lze označit účel, který má posuzovaný spot naplňovat. Při hodnocení odvysílaného spotu proto žalovaná musí zejména posoudit, zda jsou údaje v něm uvedené primárně pouze informativního charakteru či zda již jde o údaje určené k podpoře prodeje, nákupu nebo pronájmu výrobků nebo služeb. Kritériem pro hodnocení skutečného účelu spotu jsou pak prostředky, jimiž má být tohoto účelu dosaženo. Toto kritérium však již nevyplývá přímo ze zákona č. 231/2001 Sb. Uvedenými prostředky pak mohou být v případě spotu odvysílaného v rámci televizního vysílání v podstatě jakékoliv jeho obrazové nebo zvukové výrazové prostředky. Pro posouzení tak může být podstatný např. slogan (ať již v textové či zvukové formě), nebo naopak jeho absence. Relevanci má nepochybně zřetelný poukaz na určitou vlastnost propagovaného výrobku, na to, že je výrobek novinkou či informace o tom, kde jej lze zakoupit. Evidentně reklamní pak bude sdělení informující o ceně výrobku, nabízených slevách nebo přímo srovnávající určitý produkt s konkurencí. Dalším z vodítek pro závěr, že spot měl za cíl přesvědčit diváka ke koupi produktu, může být jeho dynamika. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že dynamické ztvárnění spotu není nutným znakem reklamy, nicméně bude spíše svědčit tomu, že se o reklamu jedná. Dynamika spotu bude relevantní v případě, že (spolu)vytváří reklamní sdělení, tj. přesvědčovací proces, který je pro diváka přímou pobídkou k nákupu výrobku (produktu). I dynamický spot však může být pouze sponzorským vzkazem, a to zejména, pokud se v něm neobjevují vedle dynamického ztvárnění žádné další pobídky ke koupi, nejsou zmiňovány určité kvality nebo vlastnosti produktu, případ-

ně pokud není produkt vůbec zmiňován. Naopak i statický spot může být reklamou, a to v případě, kdy přes statické ztvárnění ostatní složky odvysílaného spotu mají jednoznačně reklamní obsah (např. statická informace o ceně výrobku). Vždy je však třeba hodnotit celkové vyznění spotu, a to z hlediska ústředního motivu, který by měl vycházet z jeho jednotlivých prvků a z jejich vzájemné souvislosti. Pro reklamu je typické, že její primární funkcí je přesvědčit diváka k prodeji, nákupu nebo pronájmu výrobků nebo služeb. Je-li naopak primárním cílem spotu informovat diváka pouze o existenci výrobku nebo služby, nejedná se o reklamu. Vzhledem k tomu, jak široký prostor zákon č. 231/2001 Sb. ponechává pro interpretaci relevantních ustanovení, pokud jde o reklamu a sponzorský vzkaz, lze mezi nimi jen velmi obtížně vymezit ostrou hranici. Přesto, že její určení není jednoduché, je třeba ji v každém konkrétním případě stanovit a zohlednit přitom veškeré, leckdy i velmi detailní nebo zdánlivě marginální okolnosti konkrétního odvysílaného spotu. Pouze na základě komplexního posouzení všech složek odvysílaného spotu může žalovaná, a případně i správní soud, při rozhodování obdobných případů kvalifikovaně rozhodnout.

S přihlédnutím k výše uvedeným obecným úvahám dospěl Nejvyšší správní soud ke stejnému závěru jako městský soud i žalovaná, tj. že v daném případě předmětné spoty naplňovaly definiční znaky reklamy tak, jak jsou vymezeny v § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 231/2001 Sb. Mezi účastníky není sporu o naplnění prvních dvou zákonných kritérií, tj. že šlo o veřejná oznámení, která byla vysílána za úplatu. K účelu předmětných spotů (třetí kritérium) je pak nutno uvést, že posuzované spoty nejsou jen pouhým upozorněním na existenci sponzora či na jeho produkt. Obsahují totiž kromě upozornění na osobu sponzora a na jeho produkt další rozšiřující informace vztahující se ke specifickým vlastnostem propagovaného výrobku. V relativně krátkém časovém intervalu se divák dozvídá, jak vypadá balení propagovaného produktu a že má tento produkt rychlý nástup

účinku, což je pro konzumenty přípravků podporujících erekci nepochybně nezanebatelná informace. Účinek výrobku je navíc naznačen symbolickým zvednutím jednoho rohu jeho obalu a rychlost účinku je opět zdůrazněna, a to sloganem „*můžem hned!*“ (resp. „*mužem hned*“). Předmětné spoty tak přímo zdůrazňují jednu z vlastností výrobku, přičemž spojení uvedených prvků (zobrazení obalu; slogan; symbolické naznačení účinku; informace o rychlosti, s jakou výrobek zabírá) pak jako celek tvoří sdělení, které již podle Nejvyššího správního soudu přímo vybízí di-

váky ke koupi výrobku. Jedná se tedy o reklamu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. n) uvedeného zákona, a žalovaná ani městský soud proto při hodnocení předmětných spotů nepochybyly. Ze shora uvedených důvodů nelze souhlasit s argumentací stěžovatelky, že v předmětných spotech nebyly zdůrazňovány kvality propagovaného výrobku, a ani s jejím souvisejícím tvrzením, že ústředním záměrem spotů nebylo přesvědčit diváka ke koupi. Námitka stěžovatelky, že předmětné spoty jsou sponzorskými vzkazy, je proto nedůvodná.

2222

Kompetenční spory: nárok na náhradu za ztrátu na výdělku

k § 371 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

O žalobou uplatněném nároku na náhradu za ztrátu na výdělku při uznání invalidity podle § 371 zákoníku práce z roku 2006 je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení podle části třetí občanského soudního řádu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 31. 5. 2010, čj. Konf 7/2010-15)

Prejudikatura: č. 29/2000 Sb. NS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Ústí nad Labem, pobočkou v Liberci, a Okresním soudem v Jablonci nad Nisou, za účasti žalobce Josefa S. a žalovaných 1) České správy sociálního zabezpečení, 2) akciové společnosti Kooperativa pojišťovna, ve věci žaloby o náhradu za ztrátu na výdělku po pracovním úraze.

Dne 13. 2. 2009 se žalobce obrátil na Okresní soud v Jablonci nad Nisou s návrhem, aby tento soud vydal rozsudek, kterým by žalované 2) uložil od měsíce srpna 2008 povinnost vyplácet žalobci náhradu za ztrátu na výdělku po pracovním úraze ve výši, která bude stanovena rozhodnutím soudu. Touto žalobou se soudní cestou mj. domáhal vůči žalované 1) opravy protokolu o posouzení zdravotního stavu žalobce v souvislosti s přiznáním plného invalidního důchodu.

Okresní soud v Jablonci nad Nisou usnesením ze dne 28. 4. 2009 řízení zastavil. Rozhodnutí odůvodnil tím, že se jedná o věc správního soudnictví, kterou rozhodují soudy podle zvláštního zákona. Zároveň poučil žalobce, že může ve stanovené lhůtě podat žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, usnesením ze dne 30. 9. 2009, žalobu proti žalované 2) vyloučil k samostatnému projednání. Krajský soud dospěl k závěru, že jednou žalobou byly postiženy dva nároky, které, ač spolu do jisté míry souvisejí, mají odlišný právní režim. Ve vztahu k žalované 1) se žalobce domáhal opravy protokolu o posouzení zdravotního stavu podle § 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, k posouzení této otázky je příslušný správní soud. Ve vztahu k žalované 2) se žaloba týkala nároku na náhradu za ztrátu na výdělku při uznání invalidity podle § 371 zákoníku práce z roku 2006, proto je k projednání naopak věcně příslušný soud v občanském soudním řízení.

Návrhem doručeným dne 2. 2. 2010 se Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, mezi ním a Okresním soudem v Jablonci nad Nisou ve věci žaloby o náhradu škody za ztrátu na výdělku po pracovním úraze.

Na výzvu zvláštního senátu sdělila žalovná 2), že namítá místní nepřislusnost Okresního soudu v Jablonci nad Nisou, neboť má sídlo v Praze 1, takže příslušný je Obvodní soud pro Prahu 1. Dále namítala nedostatek své pasivní legitimace v řízení z důvodu, že za škodu vzniklou pracovním úrazem odpovídá zaměstnavatel.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci o náhradu za ztrátu na výdělku při uznání invalidity je soud v občanském soudním řízení. Zvláštní senát zároveň usnesení Okresního soudu v Liberci zrušil.

Z odůvodnění:

(...) Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočce v Liberci, lze přisvědčit, že rozhodnutí o přiznání plného invalidního důchodu, vycházející z posouzení zdravotního stavu fyzické osoby, je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné. O žalobách proti rozhodnutím týkajícím se důchodového pojištění rozhodují proto soudy ve správním soudnictví (§ 4 odst. 1 soudního řádu správního).

Jinak je tomu ovšem u žalobou uplatněného nároku na náhradu za ztrátu na výdělku při uznání invalidity, který je jedním z nároků z odpovědnosti za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání. (...)

Pracovní poměr je typickým poměrem soukromoprávním, kde obě strany mají rovné postavení, jedna není nadřizena druhé a žádná ze stran nemůže prosadit svou vůli jinak než před orgánem, který je k řešení takového sporu povolán zákonem. Spory vyplývající ze soukromoprávního vztahu zásadně náleží rozhodovat soudům (§ 7 odst. 1 o. s. ř.); jiným orgánům jen tam, stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 2 o. s. ř.). (...)

V neposlední řadě i z dostupné judikatury plyne, že se určením náhrady za ztrátu na výdělku při uznání invalidity zabývá Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) v občanském soudním řízení (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1233/97, č. 29/2000 Sb. NS). I z toho lze dospět k závěru, že příslušným rozhodnout ve věci náhrady za ztrátu na výdělku při uznání invalidity je soud v občanském soudním řízení.

Proto zvláštní senát rozhodl, že příslušným rozhodnout je soud v občanském soudním řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.). Současně podle § 5 odst. 3 téhož zákona zvláštní senát zrušil rozhodnutí okresního soudu, které výroku zvláštního senátu odporuje a kterým soud svou pravomoc popřel. (...)

II. PRÁVNÍ VĚTY

2223

Řízení před soudem: kompetenční vyluka; soudní přezkum rozhodnutí o nařízení obnovy řízení

k § 65 soudního řádu správního

k § 100 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Rozhodnutí o obnově správního řízení ve věci správního trestání ukončeného rozhodnutím o uložení sankce, přičemž původní správní rozhodnutí již bylo vykonáno, se nedotýká hmotných práv žalobce ve smyslu § 65 s. ř. s. Samotné vedení obnoveného správního řízení nepředstavuje zásah do procesních práv žalobce ve smyslu § 65 s. ř. s. Takovéto rozhodnutí o nařízení obnovy řízení je proto vyloučeno ze soudního přezkumu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 8 Afs 2/2009-102)

Prejudikatura: č. 244/2004 Sb. NSS a č. 1427/2008 Sb. NSS.

2224

Řízení před soudem: kompetenční vyluka; ochrana před nezákonným zásahem

Spotřební daně: opatření o zajištění vybraných výrobků

k § 42 odst. 4 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.

k § 65 a § 82 soudního řádu správního

Opatření o zajištění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku podle § 42 odst. 4 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, pojaté při kontrole do protokolu, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., může však být podle okolností „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Nevydává-li správní orgán podle téhož ustanovení zákona o spotřebních daních nejpozději následujícího pracovního dne po vyhotovení protokolu řádné rozhodnutí o zajištění zboží, právní účinky opatření o zajištění pomíjejí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2009, čj. 8 Aps 2/2009-134)

2225

Spotřební daně: náležitosti daňového dokladu; dokazování

k § 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.

Podle § 5 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, se zdanění vybraných výrobků spotřební daní prokazuje daňovým dokladem, dokladem o prodeji či dokladem o dopravě vybraných výrobků. Pokud však daňovému dokladu (resp. dokladu o prodeji či dopravě) chybějí některé zákonem stanovené náležitosti, nebo jsou některé údaje na tomto dokladu uvedeny chybně, není vyloučeno, aby byly tyto nedostatky nahrazeny jinými důkazy prokazujícími zdanění vybraného výrobku spotřební daní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2009, čj. 5 Afs 93/2008-94)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS.

2226

Daň z příjmů: existence příjmů souvisejících s výdajem

k § 24 odst. 2 písm. zc) a § 25 odst. 1 písm. z) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2002

Podmínkou aplikace § 24 odst. 2 písm. zc) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je existence příjmů souvisejících s výdajem. Má-li být výdajem podle § 24 odst. 2 písm. zc) citovaného zákona pohledávka, resp. její jmenovitá hodnota, v návaznosti na § 25 odst. 1 písm. z) téhož zákona, musí existovat příjem, který lze k pohledávce vztáhnout. Tímto souvisejícím příjmem nemůže být samotná pohledávka, resp. jí odpovídající výnos.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 2/2007-98)

2227

Daň z příjmů: stanovení vstupní ceny

k § 29 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2002 a 2003

k § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*)

k § 1 odst. 3 písm. a) zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)

U majetku pořízeného či vyrobeného ve vlastní režii, který se do pěti let od pořízení stane předmětem pronájmu či součástí obchodního majetku, nemůže být vstupní cenou pro účely odpisování reprodukční pořizovací cena, tedy cena vypočtená podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku; vstupní cenou jsou v takovém případě pouze vlastní náklady [srov. § 29 odst. 1 a § 70 písm. b) a d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, a § 1 odst. 3 písm. a) zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku]. To platí i tehdy, pokud daňový subjekt v důsledku objektivních okolností není schopen doložit vlastní odběratelské doklady; takovou situaci lze řešit například obstaráním daňových dokladů od dodavatelů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2008, čj. 1 Afs 98/2008-68)

2228

Daňové řízení: námitka promlčení

k § 32 odst. 1, § 48 odst. 1, § 52 a § 70 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.)*

I. O námitce promlčení podle § 70 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze rozhodovat jako o námitce proti úkonu správce daně v souvislosti s řízením vymáhacím a zajišťovacím podle § 52 téhož zákona.

II. O námitce promlčení podle § 70 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je správce daně povinen rozhodnout rozhodnutím (§ 32 odst. 1 citovaného zákona), proti němuž je přípustné odvolání (§ 48 odst. 1 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 Aps 11/2008-73)

Prejudiktura: č. 1145/2007 Sb. NSS.

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