

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2011 / IX. ročník / 25. 8. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2339. Řízení před soudem: přípustnost žaloby; vyčerpání řádných opravných prostředků 659
2340. Řízení před soudem: nezákonný zásah; kompetenční vyluka 662
2341. Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení
Správní řízení: dokazování; vypořádání námitek 665
2342. Správní řízení: způsobilost být slyšen jako svědek 671
2343. Správní řízení: rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu
Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu
Zemědělství: poskytování podpor 674
2344. Správní trestání: důkaz audiovizuální nahrávku
Právo na respektování soukromého života: utajené pořízení audiovizuálního záznamu
Ceny: stanovení maximálních cen taxislužby 684
2345. Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání; prekluzivní lhůta 693
2346. Daňové řízení: finanční revize; prekluzivní lhůta 699
2347. Daňové řízení: povolení splátek na zaplacení daňového nedoplatku 704
2348. Daň z přidané hodnoty: úplatné převody movitých věcí uskutečňované obcí 709

2349. Důchodové pojištění: zpětné vymáhání dávek 714
2350. Školství: právo na přístup ke školnímu stravování 719
2351. Právo na informace: časová působnost právních předpisů; povinný subjekt 727
2352. Matriční evidence: změna příjmení 732
2353. Stavební řízení: veřejně prospěšná stavba
Územní plánování: změna územního plánu 737
2354. Veřejné zakázky: obcházení zákona postupnými kroky 742
2355. Kompetenční spory: pozitivní kompetenční spor 748

II. PRÁVNÍ VĚTY

2356. Daň z příjmů: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů 750
2357. Daň z přidané hodnoty: lhůta pro uplatnění nároku na odpočet daně 750
2358. Daň z převodu nemovitostí: lhůta pro vyměření daně 750
2359. Daňové řízení: právní moc rozhodnutí 751
2360. Oceňování majetku: obvyklé roční nájemné 751
2361. Ochranné známky: klamavost; zrušení 751
2362. Regulace reklamy: reklama s prvky pornografie 752

I. JUDIKÁTY

2339

Řízení před soudem: přípustnost žaloby; vyčerpání řádných opravných prostředků

k § 175 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 85 soudního řádu správního

Podání stížnosti podle § 175 správního řádu z roku 2004 není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem (§ 85 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS, č. 735/2006 Sb. NSS a č. 932/2006 Sb. NSS.

Věc: Jaroslav P. proti Policii České republiky, Městskému ředitelství policie Brno, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně domáhal určení nezákonnosti postupu žalované spočívající v zabránění v jízdě odtažením jeho vozidla, k němuž došlo dne 5. 11. 2008, a umožnění dispozice s uvedeným vozidlem. Rovněž tak se domáhal určení, že zásah byl nezákonný.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 17. 12. 2009 žalobu jako nepřipustnou podle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce nevyužil možnosti domáhat se ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podáním stížnosti podle § 175 správního řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že využil všech možností, které mu právní řád dává k dispozici. Stížnost podle § 175 správního řádu totiž podal, byť ji označil jako žádost o vydání motorového vozidla, a žádal v ní o vydání věci. Toto podání však nepřineslo žádný výsledek. Kromě toho stížnost podle § 175 správního řádu nemůže být prostředkem nápravy, s nímž počítá § 85 s. ř. s. Učinění takového závěru brání časové aspekty, které v případě podání stížnosti vedou k nemožnosti soudní ochrany. Dále je napažené usnesení nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, na základě čeho soud dospěl k závěru, že stížnost nebyla podána.

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

Z odůvodnění:

(...) Krajský soud ve svém poměrně stručném odůvodnění uvedl, že žaloba je podle § 85 s. ř. s. nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Podle soudu je jedním z těchto prostředků stížnost podle § 175 správního řádu, která nebyla podána.

Stěžovatel se skutečně v žalobě domáhal určení nezákonnosti zásahu, ale vedle toho také požadoval uložení zákazu pokračovat v zásahu a obnovení stavu před ním, tedy vrácení osobního automobilu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, „[n]epřipustná je podle § 85 s. ř. s. žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., popřípadě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v části, v níž se žalobce domáhá zvláštním výrokem vyslovení nezákonnosti“. Nepřipustný podle § 85 s. ř. s. tak byl pouze jeden z žalobních návrhů, který měl být soudem odmítnut. Ve vztahu ke zbylým žalobním návrhům krajský soud, jak vyplývá z níže

uvedeného, nesprávně stanovil jako podmínku přípustnosti žaloby předchozí podání stížnosti podle § 175 správního řádu a dále nesprávně uvedl, že stěžovatel takovou stížnost nepodal. Z obsahu spisu totiž vyplývá, že stěžovatel učinil dne 26. 11. 2008 podání, které, vzdor jeho označení jako „*žádost PČR o vydání motorového vozidla jeho vlastníkov*“, lze podle jeho obsahu považovat za stížnost podle § 175 správního řádu, přičemž na toto podání reagovala žalovaná přípisem ze dne 15. 12. 2008. Tato skutečnost však nic nemění na závěru, že před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem není třeba podávat stížnost podle § 175 správního řádu.

Správní soudnictví a ochrana v něm uskutečňovaná je postavena na principu subsidiarity. To znamená, že ochranu a provedení kontroly nejrůznějších výstupů veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Teprve poté se lze obracet na soudy působící ve správním soudnictví. Princip subsidiarity nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je uplatnit. Ustanovení § 5 s. ř. s. stanoví, že domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví lze až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Zvolený pojem „*řádné opravné prostředky*“ je třeba vzhledem k šíři správní činnosti, která je podrobena soudní kontrole, brát v širším významu. Je totiž zřejmé, že § 5 s. ř. s. je v tomto ohledu plně slučitelný s § 68 písm. a) s. ř. s. uplatňovaným v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně § 85 s. ř. s. nevyžaduje jako podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, ale toliko nemožnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. V tomto případě je proto třeba zkoumat, zda právní úprava v tom kterém případě prostředky ochrany před nezákonným zásahem připouští, či nikoliv.

V posuzovaném případě měl nezákonný zásah spočívat v odtažení osobního automobilu a v jeho ponechání mimo dispozici vlastníka (stěžovatele) do doby zaplacení uložené

kauce či pominutí důvodů, pro které byla kauce uložena. K tomu, že provedení odtažení vozidla může být předmětem řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, judikatura zaujala souhlasné stanovisko (srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2005; čj. 8 Aps 1/2005-82, č. 932/2006 Sb. NSS). Právní úprava kauce a odtažení vozidla je obsažena v § 118a a § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. V tomto zákoně však nejsou upraveny právní prostředky, kterými se lze bránit proti odtažení vozidla a žádat jeho vydání. Takové právní prostředky neznal ani tehdy účinný zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, která odtažení vozidla prováděla. Podle Nejvyššího správního soudu tedy právní úprava pro případ tohoto zásahu nestanovila žádný specifický prostředek ochrany, kterého by bylo možné na úrovni veřejné správy využít. V takovém případě je třeba zvažovat, zda tímto prostředkem obecně nemůže být stížnost podaná podle § 175 správního řádu.

Institut stížnosti se nachází v části sedmé správního řádu, která upravuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Z jejího systematického zařazení vyplývá, že stížnost má být společná pro všechny postupy a řízení, na které dopadá správní řád. Ostatně i teorie uvádí, že „*stížnosti [...] tedy nelze podávat proti jakémukoliv jednání správních orgánů, ale jen tehdy, když se postupuje podle správního řádu*“ (Vedral. J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA Polygon, 2006, s. 1005) nebo, že „*šířeji chápané působnosti ustanovení o stížnostech můžeme přisvědčit, nezbyvá než dokonce připustit, že, vedením řízení je třeba rozumět výkon jakékoliv působnosti v oblasti veřejné správy*“ (Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 371). Proto lze dospět k závěru, že § 175 správního řádu upravuje podávání stížností ve veřejné správě, nejsou-li specificky upraveny jinými právními předpisy [např. § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), či § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích].

Ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu váže možnost podání stížnosti nejenom na výkon veřejné správy, jak je výše uvedeno, ale i na neexistenci jiných prostředků ochrany. Povaha stížnosti je tedy subsidiární. Zmíněné prostředky ochrany ovšem § 175 odst. 1 váže výlučně na správní řád (srov. „*neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany*“). Podat stížnost lze tedy v těch případech, kdy na postup správního orgánu dopadá správní řád a ze správního řádu nevyplývá možnost podání jiného prostředku ochrany a nápravy. Zásah je jednou z tzv. forem (způsobů) realizace veřejné správy a na rozdíl od jiných forem (rozhodnutí, jiný úkon, veřejnoprávní smlouva a opatření obecné povahy) není po procesní stránce výslovným předmětem úpravy správního řádu. Nicméně na zásahy se správní řád vlivem vymezení jeho působnosti podle § 1 odst. 1 použije minimálně v rozsahu jeho § 2 až § 8 (srov. § 177 odst. 1) a zmíněného § 175 citovaného zákona. Jestliže tak správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany vůči zásahu, potom lze podat stížnost i v případě odtažení vozidla.

Podle § 175 odst. 1 správního řádu může stížnost podat jen dotčená osoba proti nevhodnému chování nebo nesprávnému úřednímu postupu, nelze-li podat jiný prostředek ochrany. K povaze stížností obecně doktrína uvádí, že „*stížnost je pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu [...] a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 688). I podle názoru Nejvyššího správního soudu se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Ostatně tento závěr jenom potvrzuje dikce § 175 správního řádu. Stížnost má totiž podle něho být vyřízena do 60 dnů a byla-li shledána důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to požádal. O prošetření vyřízení stížnosti lze požádat nadřízený správní orgán. Procesně se

u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany.

Z výše uvedených důvodů vyplývá v případě institutu stížnosti její nedostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli § 85 s. ř. s. Považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly. Pominout pak nelze ani inkompatibilitu § 175 správního řádu se soudním řádem správním, zejména pak s jeho § 84 odst. 1, který stanovuje subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. V komparaci se lhůtou pro vyřízení stížnosti by totiž mohla nastat situace, že v důsledku podání stížnosti, která navíc vlivem § 175 odst. 5 správního řádu nemusí být vyřízena ve lhůtě do 60 dnů, ale ve lhůtě delší, by došlo ke zmeškání subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Ostatně na to stěžovatel příhodně poukazuje. Počátek běhu lhůty pro podání žaloby by v takovém případě bylo třeba konstruovat jinak (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). Tím by se ovšem celý předmět řízení vzdaloval původnímu faktickému zásahu a přibližoval by se přezkumu vyřízení stížnosti. Z hlediska adresátů právních norem by tedy vyžadování předchozího uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu bylo velmi komplikované, složité a nepřehledné. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci nezákonného zásahu. Tím ovšem není vyloučeno, aby nějaký jiný zákon efektivní prostředek

ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu upravil, a umožnil tak uplatnění § 85 s. ř. s. Jestliže však zvláštní zákon právní prostředek takové povahy neobsahuje, pak tímto prostředkem nemůže být ani stížnost podle § 175 správního řádu.

Lze tedy konstatovat, že podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který stěžovatel spatřoval v zabránění jízdy odtaže-

ním jeho vozidla, nemuselo předcházet podání stížnosti podle § 175 správního řádu. Vzhledem k tomu, že k ochraně před tímto zásahem nebyly ve zvláštním zákoně obsaženy jiné právní prostředky, nedošlo v dané věci k splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby ve vztahu ke všem žalobním návrhům podle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

2340

Řízení před soudem: nezákonný zásah; kompetenční vyluka

k § 82 a § 87 odst. 2 soudního řádu správního

k § 19b odst. 3 občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

I. Jestliže správní orgán prostřednictvím tisku informuje o průběhu či výsledku jím vedeného správního řízení a jestliže má účastník správního řízení za to, že zveřejnění této informace, obsah a způsob, jakým je poskytována, má difamující charakter a poškozuje jeho dobrou pověst (dobrou pověst právnické osoby), pak právním prostředkem ochrany není žaloba podle § 82 s. ř. s., ale žaloba v občanském soudním řízení proti neoprávněnému zásahu do dobré pověsti právnické osoby podle § 19b odst. 3 občanského zákoníku.

II. V případech řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. je třeba otázku totožnosti věci posuzovat především s přihlédnutím ke skutkovému stavu, který žalobce považuje za podstatný a o který on sám opírá názor vyjádřený v žalobě, že vůči němu bylo správním orgánem nezákonně zasazeno. Nelze proto formalisticky uzavřít, že kdykoli, kdy žalobce u soudu podruhé (poté, co soud již předtím pravomocně rozhodl o předchozí žalobě téhož žalobce se stejně formulovaným petitum) uplatňuje formulačně tentýž požadavek, který se má promítnout do rozsudku podle § 87 odst. 2 s. ř. s., se vždy musí jednat o opakované uplatnění téhož nároku ve věci již rozhodnuté.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, čj. 62 Af 46/2010-337)

Prejudikatura: č. 1382/2007 Sb. NSS, č. 1477/2008 Sb. NSS a č. 1773/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Koninklijke Philips Electronics proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce je účastníkem správního řízení před žalovaným, které žalovaný zahájil z důvodu podezření z porušení zákazu dohod narušujících soutěž [§ 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže,^{*)} a § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže] ze strany žalobce a dalších soutěžitelů.

Žalobce podal dne 23. 7. 2010 žalobu ke Krajskému soudu v Brně na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Nezákonný zásah spatřoval za prvé ve zveřejnění tiskové zprávy ze dne 13. 9. 2010, která upozorňuje veřejnost, že v rozhodnutí I. stupně žalovaný konstatoval, že společnosti uvedené v této zprávě (mezi nimi i žalobce) v letech

^{*) S účinností od 1. 7. 2001 nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.}

1998–2004 uzavřely a plnily kartelovou dohodu na trhu barevných obrazovek pro televizory. Měl za to, že žalovaný, zveřejněním informace o průběhu tohoto řízení poškodil jeho dobrou pověst, a namítal, že se proti zprávě nemůže bránit žádnými dostupnými procesními prostředky. Za druhé, za nezákonný zásah považoval i výzvy, kterými v rámci daného správního řízení žalovaný opakovaně vyzval žalobce k poskytnutí informací ohledně toho, zda se žalobce zúčastnil nějakých jednání či schůzek s některými z účastníků správního řízení, a vyzval žalobce k poskytnutí písemných záznamů či dokladů týkajících se těchto schůzek.

Z těchto důvodů žalobce požadoval, aby krajský soud uložil žalovanému tyto povinnosti: (1) zdržet se ve vztahu k žalobci využívání podkladů a informací, které žalobce poskytl žalovanému; (2) zdržet se činění opisů či výpisů z těchto podkladů a informací; (3) vrátit žalobci všechny tyto podklady a informace; (4) zdržet se vůči žalobci v rámci správního řízení vedeného žalovaným jakýchkoli úkonů donucující povahy; (5) zastavit vůči žalobci správní řízení; a (6) odstranit z tiskové zprávy ze dne 13. 9. 2010 nazvané „Úřad pokutoval kartel výrobců obrazovek“ uveřejněné na internetových stránkách žalovaného text „Koninklijke Philips Electronic N.V.“ a „Philips“.

Žalobce se již v minulosti v souvislosti s výše zmíněnými výzvami obrátil na krajský soud, a sice žalobou doručenou dne 11. 1. 2010. V této žalobě požadoval, aby (1) byla žalovanému uložena povinnost zdržet se vynucování odpovědí na otázky týkající se správního řízení; (2) vrátit všechny podklady a informace, které žalobce poskytl žalovanému; a (3) zdržet se činění opisů či výpisů z podkladů a informací poskytnutých žalobcem. O této žalobě krajský soud rozhodl rozsudkem ze dne 8. 4. 2010, sp. zn. 62 Af 3/2010, jímž žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že nešlo o nezákonný zásah. Žalobce napadl tento rozsudek kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 Aps 3/2010-173, pro opožděnost odmítl.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce může proti postupu žalovaného ve správním řízení brojit žalobou proti rozhodnutí, které bude ve věci samé žalovaným vydáno. V části žaloby, kde je nezákonný zásah žalovaného spatřován ve shora uvedených výzvách uskutečněných ve správním řízení, je žaloba nepřipustná z důvodu překážky věci již rozhodnuté, neboť krajský soud o žalobě proti těmto výzvám rozhodl již výše citovaným rozsudkem sp. zn. 62 Af 3/2010. Skutkovým novem v právě projednávané věci je pouze konstatování nezákonnosti dokumentu s názvem „Výhrady k dohodě“, který byl vydán žalovaným podle § 7 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb. a v němž jsou mimo jiné pro žalobce jako účastníka správního řízení shrnuty skutkové okolnosti případu, hlavní důkazy a právní hodnocení. Z vyjádření žalovaného rovněž vyplývá, že ke dni vydání tohoto rozsudku není předmětné správní řízení pravomocně skončeno, aktuálně se nachází ve stadiu řízení o rozkladech proti rozhodnutí I. stupně.

Krajský soud v Brně žalobu odmítl v části, v níž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost odstranit z tiskové zprávy ze dne 13. 9. 2010 text „Koninklijke Philips Electronics N.V.“ a „Philips“, ve zbývajících částech žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Než soud přistoupil k posouzení otázky, zda žalobcem tvrzený nezákonný zásah nadále trvá a zda hrozí jeho opakování (§ 82 s. ř. s. *in fine*), musel se zaměřit na posouzení otázky, zda se v daném případě vůbec může pojmově jednat o nezákonný zásah, kterým by žalobce mohl být na svých právech zkrácen ve smyslu § 82 s. ř. s. Tímto se však již soud musel zabývat v rámci úvah o věci samé. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 4/2005-63, „[z]ávěr o tom, zda se skutečně jednalo o nezákonný zásah, je již závěrem hmotněprávním, dle něhož je posouzena důvodnost žaloby“. Shodně se pak vyslovil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps

6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, když uvedl, že „[p]osouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“; věcně shodně Nejvyšší správní soud judikoval i v dalších rozsudcích, např. v rozsudcích ze dne 14. 2. 2006, čj. 1 Afs 40/2005-62, č. 1477/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS.

Z právě uvedeného tedy plyne, že pokud by soud dospěl k závěru, že se nemůže jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., jak argumentuje žalovaný, nemůže žalobu odmítnout (jako nepřipustnou), jak navrhuje žalovaný, nejvýše ji může zamítnout (jako nedůvodnou).

V rámci řešení právě předestřené otázky se krajský soud musel především zabývat tím, zda tomu, aby se žalobou v právě uvedeném smyslu zabýval, nebrání překážka věci rozhodnuté, jak na to poukazuje i žalovaný. (...)

Důvodem opakovaných požadavků žalobce může být snaha opětovně je projednat a využít i kasační stížnosti v případě, že postoj krajského soudu bude k požadavkům žalobce stejný jako v případě řízení vedeném pod sp. zn. 62 Af 3/2010. Předchozí kasační stížnost žalobce proti rozsudku zdejšího soudu o zamítnutí předchozí žaloby založené na uplatnění týchž požadavků byla pro opožděnost odmítnuta. Důvody mohou být i jiné (o těch nepřisluší zdejšímu soudu spekulovat), avšak pro soud je podstatné, že v mezidobí od vydání rozsudku ve věci sp. zn. 62 Af 3/2010 dosud došlo k procesnímu vývoji ve správním řízení, který má být podle žalobní argumentace natolik podstatnou skutečností, že se poskytnutí shora uvedených podkladů na právech žalobce projevuje nově. Skutkový stav, o který žalobce nyní opírá důvodnost svých požadavků, je v určitém ohledu stav stále tentýž: žalovaný v běžícím správním řízení, které do okamžiku tohoto rozhodnutí zdejšího soudu nebylo ještě pravomocně ukončeno, převzal od žalobce „podklady

a informace“, s nimiž ve správním řízení oby s podkladem rozhodnutí nadále pracuje – zahrnul jej do správního spisu a tyto „podklady a informace“ se staly podkladem rozhodnutí žalovaného. Tímto podkladem se staly v okamžiku, kdy byly od žalobce převzaty a do správního spisu založeny. Takto popsany skutkový stav se však v mezidobí částečně změnil a právě tato změna má být důvodem, pro který by krajský soud podle žalobce měl dospět k závěru, že žalovaný do jeho práv nezákonně zasáhl: správní řízení od doby, kdy bylo u zdejšího soudu vedeno řízení pod sp. zn. 62 Af 3/2010, ukončené rozsudkem ze dne 8. 4. 2010, pokračovalo a nadále pokračuje, žalovaným byly vydány dva akty, kterými se podle smyslu žalobní argumentace žalobcovo postavení změnilo. Jde o sdělení „Výhrady k dohodě“ a vydání rozhodnutí I. stupně ve věci.

Krajský soud je toho názoru, že v případech řízení o ochraně před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. je třeba otázku totožnosti věci posuzovat především s přihlédnutím ke skutkovému stavu, který žalobce považuje za podstatný a o který on sám opírá názor vyjádřený v žalobě, že vůči němu bylo správním orgánem nezákonně zasazeno. Nelze tedy formalisticky uzavřít, že kdykoli, kdy žalobce u soudu podruhé (poté, co soud již předtím pravomocně rozhodl o předchozí žalobě téhož žalobce se stejně formulovaným petititem) uplatňuje formulačně tentýž požadavek, který se má promítnout do rozsudku podle § 87 odst. 2 s. ř. s., se vždy musí jednat o opakované uplatnění téhož nároku ve věci již rozhodnuté.

Z právě uvedených důvodů krajský soud dospívá k závěru, že ve shora vymezené části žaloby nebrání posouzení její důvodnosti překážka věci rozhodnuté; o totožnou věc ve všech jejích podstatných znacích určených skutkovým stavem, k němuž má soud rozhodovat (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), se nejedná. Proto není důvod žalobu v této části odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Samostatně krajský soud uvážil o požadavku žalobce na uložení povinnosti odstranit z tiskové zprávy ze dne 13. 9. 2010 nazva-

né „Úřad pokutoval kartel výrobců obrazovek“ uveřejněné na internetových stránkách žalovaného www.compet.cz text „Koninklijke Philips Electronic N.V.“ a „Philips“.

Jestliže žalobce opírá tento svůj požadavek o argumentaci, že tisková zpráva žalovaného pošpinila žalobcovu pověst před širokou veřejností zahrnující i obchodní partnery a zákazníky žalobce, a výrazným způsobem tak negativně zasáhla do osobní sféry žalobce, pak jeho argumentace spočívá v tvrzení difamujícího charakteru zprávy a dovozan je zásah do dobré pověsti žalobce coby právnické osoby.

Každá právnická osoba (a tedy i žalobce) je oprávněna domáhat se v souladu s § 19b odst. 2 občanského zákoníku ochrany proti neoprávněnému užití svého názvu. Právnická osoba je takto oprávněna domáhat se toho, aby se neoprávněný uživatel zdržel užívání názvu právnické osoby a odstranil závadný stav; je možné domáhat se též přiměřeného zadostiučinění, které může být požadováno i v penězích. Shodné nároky (tj. nárok zdržovací, odstraňovací a na poskytnutí přiměře-

ného zadostiučinění) lze uplatnit též v případě ochrany proti neoprávněnému zásahu do dobré pověsti právnické osoby podle § 19b odst. 3 občanského zákoníku. (...)

Požaduje-li tedy nyní žalobce, aby bylo žalovanému uloženo odstranit z jeho tiskové zprávy konkrétní údaje, pak požaduje odstranění podle něj závadného stavu, který měl vyvolat žalovaný. Tento nárok je však uplatnitelný podle § 19b odst. 2 za použití § 19b odst. 3 občanského zákoníku coby nárok soukromoprávní – jde o žalobu na odstranění závadného stavu. Jestliže podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům a jestliže se v dané otázce jedná o věc práva soukromého, pak soud ve správním soudnictví není oprávněn žalobci ochranu poskytnout, resp. se žalobou v tomto bodu (v rámci tohoto uplatněného požadavku) meritorně zabývat. (...)

Ve vztahu k tomuto požadavku žalobce je žaloba návrhem, kterým se žalobce domáhá rozhodnutí v právní věci, o které má jednat soud v občanském soudním řízení, což je důvodem k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s. (...)

2341

Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení Správní řízení: dokazování; vypořádání námitek

k § 34 odst. 1, 2 a 4, § 40 odst. 5 a § 112 soudního řádu správního
k § 51 odst. 3 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Teprve kumulativním splněním materiální (dotčení na právech) a formální (výslovné oznámení) podmínky stanovené v § 34 odst. 1 s. ř. s. se určitý subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení. Zmešká-li subjekt domáhající se procesního postavení osoby zúčastněné na řízení lhůtu stanovenou soudem podle § 34 odst. 2 věty druhé s. ř. s., nesplní formální podmínku a není osobou zúčastněnou na řízení, což soud vysloví usnesením (§ 34 odst. 4 s. ř. s.). Zmeškání této lhůty lze však z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout (§ 40 odst. 5 s. ř. s.).

II. Pokud krajský (městský) soud jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení s někým, komu toto postavení nepřisluší, zruší Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí v případě, že existuje důvodná pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí v příčinné souvislosti s touto vadou řízení.

III. V řízení o kasační stížnosti je třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský (městský) soud, a to i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřisluší.

IV. Ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu z roku 2004 umožňuje správním orgánům neprovádět dokazování v situaci, kdy se toto vzhledem k jiné v řízení již zjištěné skutečnosti jeví jako obsoletní, neboť žádosti nemůže být vyhověno. Citované ustanovení však nezbavuje odvolací správní orgán povinnosti vypořádat se se všemi námitkami uvedenými v odvolání (rozkladu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009-190)

Prejudikatura: č. 489/2005 Sb. NSS a č. 1479/2008 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost Potamon GTS proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti města Kašperské Hory, o stanovení průzkumného území, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 12. 7. 2007 žádost žalobce o stanovení průzkumného území Kašperské Hory pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 29. 10. 2007 zamítl.

Rozhodnutí ministra napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 28. 4. 2009 zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele městský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru, že žalovaný neporušil § 89 odst. 2 správního řádu. Veškerá věcná argumentace stěžovatele v rozkladu, žalobě i replikách totiž zůstala jak žalovaným, tak městským soudem zcela bez povšimnutí a vypořádání.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že pokud je ve správním řízení zjištěna skutečnost, která znemožňuje podané žádosti vyhovět, správní orgán žádost zamítně, bez nutnosti vypořádat se s dalšími individuálními námitkami žadatele (§ 51 odst. 3 správního řádu). Žalovaný ve svém rozhodnutí jasně uvedl, že důvodem pro zamítnutí žádosti byl rozpor se státní surovinovou politikou a skutečnost, že veřejný zájem převyšuje zájem na dalším průzkumu a využití ložiska. Ve správním řízení o stanovení průzkumného území vystupuje stát prostřednictvím příslušného orgánu státní správy nejen jako ochránce veřejných zájmů, ale i jako vlastník ložiska vyhrazeného nerostu. Neexistuje žádný závazný výklad státní surovinové politiky a její výklad a aplikace přísluší pouze žalovanému v konkrétním správním řízení.

Ke kasační stížnosti se vyjádřilo i město Kašperské Hory, které se ztotožnilo s vyjádřením žalovaného a zároveň odkázalo na svá vyjádření ve věci ze dne 16. 2. a 23. 2. 2009.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, když jednal s městem Kašperské Hory jako s osobou zúčastněnou na řízení.

Stěžovatel v žalobě označil město Kašperské Hory jako osobu zúčastněnou na řízení. Městský soud v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. přípisem ze dne 4. 4. 2008 vyrozuměl město Kašperské Hory o probíhajícím řízení, poučil je o právech osoby zúčastněné na řízení a vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení vyrozumění oznámilo, zda bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení s tím, že oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Toto vyrozumění bylo městu Kašperské Hory doručeno dne 8. 4. 2008 na adresu městského úřadu. V uvedené lhůtě město Kašperské Hory nereagovalo. Teprve podáním označeným „*ustup zúčastněné osoby do soudního řízení*“ ze dne 1. 10. 2008 doručeným městskému soudu téhož dne prostřednictvím

elektronické pošty a potvrzeným v zákonně lhůtě písemným podáním shodného obsahu oznámilo město Kašperské Hory, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V tomto podání mimo jiné uvedlo, že se o předmětném soudním řízení dozvědělo na základě dotazu na městském soudě. Následně se vyjádřilo k žalobě v podáních ze dne 16. 2. 2009 a ze dne 23. 2. 2009 a jeho zástupce se také zúčastnil jednání u městského soudu dne 17. 2. 2009 a 28. 4. 2009. Rozsudek městského soudu byl zástupci města Kašperské Hory doručen dne 29. 5. 2009. V odůvodnění rozsudku městský soud k postavení města Kašperské Hory jako osoby zúčastněné na řízení uvedl, že „nemá pochybnosti o tom, že město Kašperské Hory je osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., když ze spisového materiálu je zřejmé, že požadované průzkumné území by zasahovalo do území této obce v rozloze 3,18 km²“.

Institut osoby zúčastněné na řízení relativně uceleně upravuje § 34 s. ř. s. Z odst. 1 citovaného ustanovení vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí, resp. nečinností správního orgánu, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení, protože nepodal žalobu. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 7 As 33/2003-80, č. 489/2005 Sb. NSS, ze dne 16. 7. 2009, čj. 8 Afs 15/2009-129, ze dne 5. 8. 2010, čj. 7 Afs 5/2010-284, a ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294. Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

Průzkumné území, jehož stanovení se stěžovatel ve správním řízení domáhal, mělo být

situováno na katastrálním území města Kašperské Hory, a z tohoto důvodu také bylo město Kašperské Hory účastníkem správního řízení (§ 4a odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a Českém geologickém úřadu). Nejvyšší správní soud proto nemá pochybnosti o tom, že město Kašperské Hory splňuje materiální podmínku ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

Jinak je tomu však se splněním podmínky formální. Město Kašperské Hory totiž ve stanovené patnáctidenní lhůtě na vyrozumění městského soudu nereagovalo a oznámení, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení, doručilo městskému soudu až cca pět měsíců po marném uplynutí této lhůty. Tuto skutečnost ponechal městský soud v průběhu řízení o žalobě i v napadeném rozsudku zcela bez povšimnutí.

Přitom z § 34 odst. 2 věty druhé za středníkem s. ř. s. vyplývá, že u subjektů, které jsou podle tohoto ustanovení předsedou senátu vyrozuměny o probíhajícím řízení a vyzvány k oznámení, zda budou práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, je možnost splnění formální podmínky limitována lhůtou určenou předsedou senátu. Stanoví-li citované ustanovení, že „*takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě*“, nelze podle Nejvyššího správního soudu dospět k jinému závěru, než že zmeškání této lhůty má za následek nesplnění formální podmínky pro to, aby se mohl určitý subjekt stát osobou zúčastněnou na řízení. Jsou-li totiž právní následky spojené s právním úkonem vázány na určitou lhůtu, ať již stanovenou zákonem nebo určenou soudem, lze jej úspěšně provést jen v této lhůtě.

V této souvislosti je třeba uvést, že zatímco nesplnění podmínky materiální v zásadě není možné jakkoliv zhojit, zmeškání lhůty stanovené soudem pro oznámení uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení lze z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout (§ 40 odst. 5 s. ř. s.). Soudní řád správní totiž v § 34 odst. 2 na rozdíl od jiných ustanovení, např. § 62 odst. 3, § 72 odst. 4, § 80 odst. 2, § 84 odst. 2, § 93 odst. 3, § 106 odst. 2 a § 115 odst. 3 s. ř. s., výslovně nestanoví, že zmeškání této lhůty prominout nelze. V daném přípa-

dě, i když město Kašperské Hory lhůtu zmeškalo, o její prominutí dosud nepožádalo.

Nedodržení lhůty stanovené podle § 34 odst. 2 s. ř. s. logicky nepřichází v úvahu u subjektů, jimž soud žádnou lhůtu nestanovil, tj. u těch, které uplatnily práva osoby zúčastněné na řízení z vlastní iniciativy. Tyto subjekty formální podmínku bez dalšího splňují a zkoumat bude nutno pouze splnění podmínky materiální. V takovém procesním postavení však město Kašperské Hory v dané věci není, na čemž nic nemění ani to, že své oznámení, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení, formulovalo takovým způsobem, jako by se o probíhajícím řízení dozvědělo až dotazem na městském soudě. Podle obsahu soudního spisu je ale nepochybné, že město Kašperské Hory bylo o probíhajícím řízení v souladu se zákonem vyzooměno přispem městského soudu ze dne 4. 4. 2008, který mu byl řádně doručen dne 8. 4. 2008. Přípis obsahoval rovněž poučení, že předmětné oznámení lze učinit pouze ve stanovené lhůtě. Město Kašperské Hory tedy nelze považovat za subjekt, který, ač nebyl soudem vyzván, uplatnil v průběhu řízení práva osoby zúčastněné na řízení, a který by tedy automaticky splňoval formální podmínku stanovenou v § 34 odst. 1 s. ř. s.

Pokud se jedná o délku lhůty stanovené předsedou senátu, stejně jako u jiných soudcovských lhůt musí být i tato přiměřená povaze úkonu. Vzhledem k tomu, že případná reakce na vyzooměnění podle § 34 odst. 2 s. ř. s. je úkonem nevyžadujícím podrobnou právní argumentaci, byla podle Nejvyššího správního soudu patnáctidenní lhůta stanovená v dané věci městským soudem přiměřená.

Z § 34 odst. 4 s. ř. s. vyplývá, že v případě, kdy se určitý subjekt domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení a nesplňuje pro to podmínky, musí soud usnesením vyslovit, že takový subjekt osobou zúčastněnou na řízení není. Tento postup je pak nutno užít nejen v případě nesplnění podmínky materiální (nedostatek přímého dotčení na právech), ale rovněž v případě nedodržení lhůty stanovené podle § 34 odst. 2 s. ř. s. V dané věci městský soud pochybil tím, že poté, co město

Kašperské Hory po uplynutí stanovené lhůty opožděně oznámilo svůj vstup do řízení, nevydal usnesení podle § 34 odst. 4 s. ř. s. a místo toho s ním jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Nejvyšší správní soud se proto musel dále zabývat otázkou, zda tato vada řízení byla takové intenzity, že mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

V této souvislosti je vhodné poukázat na situaci *de facto* opačnou, a sice na případy, kdy soud opomenul o probíhajícím řízení o žalobě vyzooměnit osoby, které splňují materiální podmínku pro vstup do řízení. V rozsudku ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007-68, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud žalobce v žalobě neoznačil osobu, o jejímž postavení osoby zúčastněné na řízení před soudem nebylo již podle napadeného správního rozhodnutí pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyzooměnit o probíhajícím řízení a vyzvat ji, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat. Nedostál-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, pro kterou je nutno jej zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V rozsudku ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS, pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*§ 34 odst. 2 s. ř. s. předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyzooměnil o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“ Ve vztahu k zákonnosti napadeného rozsudku však v tomtož rozsudku vyslovil, že „*[t]akové pochybení soudu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (rozsudku), pokud bylo správní řízení stíženo tak závažnou vadou, že rozhodnutí správního orgánu z něj vzešlé nelze přezkoumat v mezích žalobních bodů (§ 76 odst. 1 s. ř. s.), a soud je tak může zrušit i bez návrhu, nebo pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).*“ V rozsudku ze dne 18. 12. 2007, čj. 8 Aps 8/2007-90, pak Nejvyšší správ-

ní soud dospěl k závěru, že osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, má právo oznámit vstup do řízení i v jeho kasační fázi. V citovaném rozsudku dále mimo jiné uvedl, že účastenství osoby, která svůj vstup do řízení oznámila až v řízení o kasační stížnosti, „nebylo natolik zjevné, aby vznikla povinnost krajského soudu dotázat se jí z úřední povinnosti, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení“.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze tedy dovodit několik kritérií pro řešení situace, kdy v řízení o žalobě krajský (městský) soud nevyrozumí osobu přicházející v úvahu jako osobu zúčastněnou na řízení. Je-li taková osoba označená již v žalobě nebo je-li existence takové osoby zjevná z obsahu správního rozhodnutí či správního spisu, je takové opomenutí důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí pro jinou vadu řízení [§ 109 odst. 3 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To však neplatí v případě, kdy napadené správní rozhodnutí bylo krajským (městským) soudem správně zrušeno pro některý z důvodů, ke kterým je nutno přihlížet z úřední povinnosti, např. pro nepřezkoumatelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bez ohledu na to, zda byl tento důvod namítán v žalobě. Dále nelze za jinou vadu řízení před krajským (městským) soudem považovat případy, kdy to, že určitá osoba splňuje materiální podmínku podle § 34 odst. 1 s. ř. s., není natolik zjevné, aby krajskému soudu vznikla povinnost takovou osobu vyrozumět o probíhajícím řízení ve smyslu odstavce 2 citovaného ustanovení.

Uvedené závěry jsou v modifikované podobě aplikovatelné i na situaci, která nastala v dané věci, tj. na případ, kdy městský soud jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal se subjektem, který nesplňoval některou ze zákonných podmínek. Nelze přitom jednoznačně stanovit, kdy má skutečnost, že krajský (městský) soud jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení s někým, komu toto postavení nepřísluší, alespoň potenciální vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci. V této souvislosti je třeba uvést, že § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

(ve spojení s § 109 odst. 3 s. ř. s.) nehovoří o vadě, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí, ale o vadě, která mohla takový vliv mít. Pro závěr o nutnosti aplikace citovaného ustanovení tedy postačí i důvodná pochybnost o zákonnosti napadeného rozhodnutí v příčinné souvislosti se zjištěnou vadou řízení.

V daném případě Nejvyšší správní soud takovou důvodnou pochybnost má. Město Kašperské Hory se totiž po oznámení vstupu do řízení velmi obsáhle a opakovaně k věci vyjádřilo a navrhlo provedení důkazu výsledkem RNDr. J. Na tato vyjádření pak reagoval stěžovatel replikami obsahujícími další argumenty pro zrušení napadeného správního rozhodnutí, s nimiž se následně musel vypořádat městský soud. Zástupce města Kašperské Hory se rovněž zúčastnil jednání u městského soudu. Vzhledem k tomu, že město Kašperské Hory svůj vstup do řízení oznámilo po uplynutí soudem stanovené lhůty a poté v řízení aktivně činilo procesní úkony, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jednal-li městský soud s městem Kašperské Hory jako s osobou zúčastněnou na řízení, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku, přičemž napadený rozsudek je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro jinou vadu řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

I přes to, že město Kašperské Hory nesplnilo jednu z podmínek pro to, aby v soudním řízení mohlo mít postavení osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud s ním jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal. Řízení o kasační stížnosti je sice samostatným řízením o mimořádném opravném prostředku proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), nicméně s předcházejícím řízením před krajským (městským) soudem je velmi úzce provázáno.

Podle § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Okruh účastníků řízení o kasační stížnosti je tedy (s výjimkou případů, kdy kasační stížnost podává osoba zúčastněná na řízení, příp. některá z osob uvedených v § 106 odst. 2 větě dru-

hé s. ř. s., nebo případů specifických - např. kasační stížnost advokáta proti usnesení o jeho ustanovení) fakticky shodný s okruhem účastníků řízení o žalobě.

V případě osob zúčastněných na řízení soudní řád správní, na rozdíl od vymezení účastníků řízení, výslovně nerozlišuje mezi osobami zúčastněnými na řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Proto je podle Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský (městský) soud, a to i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřísluší. Pokud tedy osoba zúčastněná na řízení není stěžovatelem, její procesní postavení se v řízení před Nejvyšším správním soudem nemění. Podpůrně lze v této souvislosti poukázat na § 108 odst. 1 větu druhou s. ř. s., podle kterého krajský (městský) soud doručí kasační stížnost mimo jiné i osobám zúčastněným na řízení a poskytne jim možnost se k jejímu obsahu vyjádřit. Již ve fázi, kdy je kasační stížnost podána, ale ještě není předložena Nejvyššímu správnímu soudu, tedy soudní řád správní předpokládá, že krajský soud bude komunikovat s osobami zúčastněnými na řízení a že tyto budou mít možnost aktivně hájit svá práva i v řízení o kasační stížnosti. Důsledné rozlišování mezi osobami zúčastněnými na řízení o žalobě a o kasační stížnosti by navíc vedlo k nutnosti v řízení o kasační stížnosti opětovně požadovat splnění formální podmínky, tj. vyzývat subjekty, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, k opakovanému oznámení, že uplatňují práva osoby zúčastněné na řízení. Takový postup by však byl formalistický a v rozporu se zásadou procesní ekonomie.

Nejvyšší správní soud nemohl v daném případě sám vyslovit, že město Kašperské Hory není osobou zúčastněnou na řízení, neboť z § 34 s. ř. s. vyplývá, že usnesení podle odstavce 4 citovaného ustanovení vydává soud, před kterým je vedeno řízení, v jehož průběhu se určitý subjekt domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, tj. v dané věci městský soud. Navíc pokud by Nejvyšší správní soud sám rozhodl podle § 34 odst. 4 s. ř. s., odňal

by tím městu Kašperské Hory možnost bránit se kasační stížností proti případnému usnesení, že není osobou zúčastněnou na řízení, a rovněž by eliminoval možnost požádat o prominutí zmeškání lhůty. (...)

Procesní pochybení žalovaného spatřoval stěžovatel v tom, že se ve svém rozhodnutí nelyžoval prakticky se žádnou z jeho námitek uvedených v rozkladu. V této souvislosti stěžovatel zpochybnil závěr městského soudu, že z rozhodnutí o rozkladu je zřejmé, že obsah rozkladových námitek byl posuzován a bylo zaujato stanovisko k věci samé.

Tuto námitku shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, protože ze správního spisu vyplývá, že žalovaný v rozhodnutí o rozkladu reagoval pouze na některé námitky stěžovatele. Výslovně se vyjádřil pouze k námitce nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí a k námitce týkající se postavení Správy Národního parku a CHKO Šumava. Rovněž se vyjádřil k otázce dalšího veřejného zájmu a dospěl k závěru, že zájem na ochraně zvláště chráněného území (CHKO Šumava) převyšuje zájem na průzkumu a dalším využití ložiska. Naopak ale vůbec se nezabýval namítaným porušením § 3 správního řádu a také ponechal bez povšimnutí argumentaci týkající se lokalizace předmětného ložiska a možnosti dobývání ložiska hlubinným způsobem bez vlivu na území CHKO.

Takový postup je podle Nejvyššího správního soudu v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu, ze kterého lze dovodit povinnost odvolací (rozkladového) správního orgánu vypořádat se všemi odvolacími (rozkladovými) námitkami. Stejná povinnost vyplývá také z § 68 odst. 3 ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvede mimo jiné informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. Účelem odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí. Je proto třeba, aby se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, proč považuje námitky účastníka řízení za nedůvodné anebo za vyvrácené (srov. rozsudek

NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109). Nevypořádal-li se žalovaný s některými námitkami stěžovatele, je jeho rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). S ohledem na uvedené je proto nesprávný závěr městského soudu, který v napadeném rozsudku uvedl, že „z odůvodnění napadeného rozhodnutí ministra životního prostředí není zřejmé, jaké konkrétní stanovisko k jednotlivým námitkám zaujal, nicméně z hlediska věcného je zřejmé, že obsah žalobcem uplatněných námitek byl posuzován a bylo zaujato stanovisko k věci samé“. Shledal-li městský soud v postupu žalovaného pochybení, bylo jeho povinností vyhodnotit, zda šlo o vadu v intenzitě mající vliv na zákonnost rozhodnutí. Městský soud sice konstatoval, že se žalovaný nevypořádal se stěžovatelskými námitkami, ale zároveň toto pochybení v podstatě bagatelizoval, a to navíc zcela vágně a obecně. Souhlasit nelze ani s jeho závěrem o obecnosti rozkladových námitek. Rozklad totiž obsahoval konkrétní a poměrně podrobnou argumentaci zpochybňující závěry rozhodnutí žalovaného v I. stupni. S městským soudem lze souhlasit v tom, že je na vůli státu, zda umožní podnikatelskému subjektu

využití ložiska vyhrazených nerostů, ale to nicméně neznamená, že může jít o libovůli a že správní orgán v takových případech nemusí v průběhu správního řízení dodržovat pro něj ze zákona vyplývající povinnosti, např. vypořádat se s rozkladovými námitkami.

Argumentoval-li žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazem na § 51 odst. 3 správního řádu tím, že v daném případě zjistil skutečnost, která znemožňovala žádosti stěžovatele vyhovět, a proto se již nezabýval dalšími námitkami uvedenými v rozkladu, jedná se o argumentaci zcela nepřipadnou. Podle § 51 odst. 3 správního řádu správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne, je-li v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Citované ustanovení správním orgánům umožňuje, zejména z důvodu hospodárnosti řízení, neprovádět dokazování v situaci, kdy se toto vzhledem k jiné v řízení již zjištěné skutečnosti jeví jako obsoletní, neboť žádosti nemůže být vyhověno. Toto ustanovení se však vztahuje pouze k dokazování a rozhodně správní orgán nezabavuje povinnosti vypořádat se se všemi námitkami uvedenými v odvolání (rozkladu). (...)

2342

Správní řízení: způsobilost být slyšen jako svědek

k § 10 občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

k § 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 115/2006 Sb.*) (v textu jen „daňový řád“)

Pouhý odkaz na zbavení způsobilosti k právním úkonům (§ 10 občanského zákoníku) nemůže být důvodem neprovedení důkazu svědeckou výpovědí před správním orgánem. Je třeba nejprve posoudit, z jakého důvodu byl navrhovaný svědek zbaven způsobilosti k právním úkonům, zda je provedení svědecké výpovědi fakticky možné s ohledem na současný zdravotní stav navrhovaného svědka a zda je jeho případná výpověď způsobilá osvědčit požadované skutečnosti, případně zda je navrhovaný svědek vůbec schopen podat relevantní svědeckou výpověď.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 5. 2010, čj. 29 Ca 97/2008-40)

Věc: P. S. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z přidané hodnoty.

Žalobkyně podala dne 24. 10. 2006 k Finančnímu úřadu ve Vsetíně přiznání k dani

z přidané hodnoty za období září 2006, ve kterém uplatnila odpočet daně z přidané

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

hodnoty v celkové částce 841 259 Kč, v důsledku čehož přiznala vlastní daňovou povinnost v částce 35 848 Kč. Výzvou k odstranění pochybností ze dne 1. 11. 2006 sdělil správní orgán I. stupně žalobkyni, že po přezkoumání podaného daňového přiznání vznikly pochybnosti o pravdivosti a průkaznosti údajů o přijatých a uskutečněných zdanitelných plněních vykázaných v oddílu B daňového přiznání, neboť se uskutečňená a přijatá zdanitelná plnění odlišují od údajů, které žalobkyně běžně vykazuje. V souladu s § 43 daňového řádu proto žalobkyni vyzval k podání vyjádření k uvedeným pochybnostem a prokázání rozhodných skutečností písemně nebo ústně do protokolu. Výzvou ze dne 20. 3. 2007 žalobkyni vyzval, aby pro potřeby probíhajícího daňového řízení prokázala a doložila oprávněnost nároku na odpočet daně u přijatých plnění za pořízení dřevní hmoty z faktur, kde je jako dodavatel uvedena společnost KH-SERVIS, s. r. o., jelikož se správnímu orgánu I. stupně nepodařilo prověřit, zda uvedené faktury jsou daňové doklady pro nárok na odpočet daně dle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Žalobkyně navrhla doplnění dokazování formou svědeckých výpovědí, mimo jiné výpovědí jednatele společnosti KH-SERVIS pana P. Š.

Správní orgán I. stupně předvolal žalobkyni a jejího právního zástupce k osobnímu jednání dne 18. 9. 2007 ve věci projednání výsledků vytýkacího řízení za zdaňovací období září 2006, které bylo zahájeno výzvou ze dne 1. 11. 2006. Platebním výměrem ze dne 16. 10. 2007 pak žalobkyni vyměřil daň z přidané hodnoty za září 2006 v částce 877 107 Kč.

Proti shora uvedenému platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, v němž mimo jiné namítala, že správní orgán I. stupně nevyšlechl žalobkyni navrhované svědky přesto, že výslech těchto svědků je stěžejním důkazem pro prokázání uskutečněných zdanitelných plnění. Uvedeným postupem byl porušen § 16 odst. 4 písm. c), e), f) a § 31 daňového řádu.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 3. 2008 odvolání žalobkyně zamítl. K námitce nevy-

slechnutí navrhovaných svědků žalovaný uvedl, že žalobkyně navrhla provést výslech jednatele společnosti KH-SERVIS, od které měla odebírat dřevní hmotu. Správní orgán I. stupně požádal formou dožádání o provedení výslechu příslušný finanční úřad. Z odpovědi dožádaného však vyplynulo, že navrhovaný svědek byl zbaven způsobilosti k právním úkonům, zásilku s předvoláním k výslechu si nepřevzal. V případě osoby, která má vystupovat jako svědek, je dle názoru žalovaného třeba, aby byla schopna vnímat určité skutečnosti svými smysly. Nemůže se tak jednat o osobu zbavenou způsobilosti k právním úkonům.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Namítala, že správní orgán I. stupně neprovedl výslechy svědků, které žalobkyně navrhla, aniž by tento svůj postup řádně zdůvodnil a sdělil žalobkyni, že jí tvrzené skutečnosti nemá za prokázané. Žalobkyně proto nemohla eventuálně doplnit své důkazní návrhy, aby obstála v řízení se svým důkazním břemenem. Žalobkyně v předmětné věci navrhovala výslech svědka P. Š., jednatele obchodní společnosti KH-SERVIS, avšak místo jeho výslechu se správní orgán I. stupně spokojil pouze se zprávou, že shora uvedený byl zbaven způsobilosti k právním úkonům. Dle názoru žalobkyně je tento závěr nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, kdy a jakým orgánem byl navrhovaný svědek způsobilosti k právním úkonům zbaven či byla jeho způsobilost k právním úkonům omezena, resp. zda vůbec ke zbavení nebo omezení způsobilosti došlo. Samotné zbavení způsobilosti k právním úkonům pak nemá za následek to, že daná osoba nemůže vystupovat v řízení jako svědek. V uvedeném případě si tak měl správní orgán I. stupně vyžádat rozhodnutí soudu, kterým bylo o zbavení způsobilosti k právním úkonům rozhodnuto, a dále se zabývat otázkou, zda takto zjištěná skutečnost má vliv na schopnost P. Š. vystupovat v daném řízení jako svědek.

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

Z odůvodnění:

(...) V případě navrhovaného výsledku jednatele společnosti, která měla žalobkyni dodávat dřevní hmotu, se dle názoru soudu zcela jistě může jednat o osobu, jejíž výpověď by mohla být způsobilá prokázat odůvodněnost provedeného odpočtu daně žalobkyní a rovněž osvědčit žalobkyni předložené daňové doklady. Z obsahu správního spisu vyplývá, že se správní orgán I. stupně pokusil o provedení výsledku navrhovaného svědka prostřednictvím dožádání příslušného správce daně, kdy na základě tohoto dožádání zjistil, že navrhovaný svědek byl zbaven způsobilosti k právním úkonům a předvolání k provedení výsledku si nepřevzal. Z tohoto zjištění vyvodil správní orgán I. stupně a následně rovněž žalovaný závěr, že výslech navrhovaného svědka nelze v řízení provést. Dle názoru správního orgánu I. stupně i žalovaného může jako svědek vystupovat pouze osoba, která je schopna vnímat určité skutečnosti vlastními smysly. Nemůže se tak jednat o osobu zbavenou způsobilosti k právním úkonům. Ve vyjádření k žalobě následně žalovaný dále uvedl, že podle § 9 odst. 1 daňového řádu může před správcem daně každý samostatně jednat v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práva a brát na sebe povinnosti. Správce daně tak nemůže dle závěrů žalovaného jednat s osobou, která byla způsobilost k právním úkonům zbavena. Svědek má v řízení vypovídat o důležitých okolnostech v daňovém řízení, pokud jsou mu známy, a je tak zcela proti smyslu institutu svědecké výpovědi, pokud by správce daně vyslychal místo navrženého svědka ustanoveného opatrovníka. S uvedenými závěry žalovaného však nelze souhlasit.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že navrhovaný svědek byl zbaven způsobilosti k právním úkonům. Tato skutečnosti však ještě sama o osobě neodůvodňuje závěr, že nelze svědeckou výpověď provést, zejména pak nesprávným odkazem na § 9 odst. 1 daňového řádu, který upravuje způsobilost osoby samostatně jednat před správcem daně. Žalovaný v této souvislosti nesprávně zaměňuje osobu podávající svědeckou výpověď s osobou jedající před správcem daně. Způsobilost být slyšen jako svědek má každá fyzická osoba (tedy rovněž osoba, která nemá plnou způsobilost k právním úkonům, např. i dítě), pokud je schopna vnímat a své poznatky správnímu orgánu sdělit. V daném případě tak bylo namístě, aby správní orgán I. stupně, resp. žalovaný, nejprve posoudil, z jakého důvodu byl navrhovaný svědek zbaven způsobilosti k právním úkonům, zda je provedení jeho svědecké výpovědi fakticky možné s ohledem na současný zdravotní stav navrhovaného svědka a zda je jeho případná výpověď způsobilá osvědčit skutečnosti tvrzené žalobkyní ohledně nákupu dřevní hmoty od společnosti KH-SERVIS a předložených daňových dokladů, případně zda je navrhovaný svědek vůbec schopen podat relevantní svědeckou výpověď. Teprve po zhodnocení uvedených kritérií je možné rozhodnout, zda bude důkaz svědeckou výpovědí navrhovaného svědka proveden, či nikoliv. Posouzení uvedených skutečností pak nelze nahrazovat pouhým odkazem na zbavení způsobilosti k právním úkonům, zvláště pak ve spojení s požadavky na osobu jedající před správcem daně dle § 9 odst. 1 daňového řádu, který na posouzení způsobilosti svědka vypovídat v řízení nedopadá.

Správní řízení: rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu

Zemědělství: poskytování podpor

k § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění zákonů č. 35/2008 Sb. a č. 95/2009 Sb.

k § 1 a § 178 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 7/2009 Sb.

k § 4 odst. 1 soudního řádu správního

I. Na rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o poskytování podpor podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, se vztahuje správní řád z roku 2004.

II. Odvolacím orgánem proti rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je Ministerstvo zemědělství (§ 178 odst. 2 správního řádu z roku 2004).

III. Rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 As 22/2011-64)

Prejudikatura: č. 792/2006 Sb. NSS, č. 809/2006 Sb. NSS, č. 886/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1911/2009 Sb. NSS, č. 2066/2010 Sb. NSS, č. 2115/2010 Sb. NSS a č. 2133/2010 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Novosedelská vinice proti akciové společnosti Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu o poskytnutí podpory pojištění speciálních plodin, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně uzavřela s Českou pojišťovnou, a. s., pojistnou smlouvu č. 43761442-19, jejímž předmětem bylo pojištění zemědělských plodin (révy vinné) na období od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008. Pojistné v dohodnuté výši 98 884 Kč bylo žalobkyní pojišťovně uhrazeno. Pojistnou smlouvu se stejným předmětem uzavřela s Českou pojišťovnou, a. s., pod č. 43761636-12 rovněž obchodní společnost MORAVSKÁ VINICE, s. r. o. Dohodnuté pojistné ve výši 219 362 Kč bylo touto společností uhrazeno.

Žalobkyně jako jediný společník společnosti MORAVSKÁ VINICE rozhodla o jejím zrušení bez likvidace a o převodu jejího jmění na žalobkyni podle § 69 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 69b a § 153c obchodního zákoníku ve znění účinném do 30. 6. 2008. Právní účinky přeměny společnosti MORAVSKÁ

VINICE nastaly dnem zápisu převodu jmění do obchodního rejstříku, tj. dne 24. 7. 2008.

Dne 31. 10. 2008 požádala žalobkyně žalovaného o poskytnutí podpory pojištění speciálních plodin (révy vinné), a to jednak z vinic náležejících do jejího vlastnictví, a jednak z vinic, které do vlastnictví nabyly od společnosti MORAVSKÁ VINICE. Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 8. 2009 schválil podporu pojištění pouze těch plodin, které byly v původním vlastnictví žalobkyně, podporu pojištění za plodiny nabyté od společnosti MORAVSKÁ VINICE nepřiznal.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 21. 10. 2009 námitku. Tuto žalovaný projednal dne 27. 10. 2009 a setrval na svém původním rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že k přechodu práv a závazků z pojistné smlou-

vy č. 43761636-12 na žalobkyni je třeba uzavření dohody mezi Českou pojišťovnou a MORAVSKOU VINICÍ. Dohoda uzavřena nebyla, a proto pojistná smlouva uzavřená MORAVSKOU VINICÍ zanikla podle § 25 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (zákon o pojistné smlouvě), dnem změny vlastnictví k majetku.

K rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 19. 11. 2009 stanovisko, v němž namítala, že je třeba vycházet z ustanovení obchodního zákoníku (*lex specialis* vůči zákonu o pojistné smlouvě), neboť zrušením společnosti bez likvidace a převodem jmění na společníka ze zákona přejdou na tohoto společníka veškerý majetek a závazky zaniklé společnosti. Žalovaný projednal stanovisko žalobkyně dne 14. 12. 2009 a dopisem jí oznámil, že trvá na původním rozhodnutí ze dne 4. 8. 2009. Žalobkyně následně žalovaného žádala (dopisy ze dne 20. 1. 2010 a ze dne 8. 2. 2010) o předeštění jeho právní argumentace a o přehodnocení jeho závěru. Dopisem ze dne 17. 2. 2010 žalovaný žalobkyni sdělil, že trvá na svém původním rozhodnutí o neposkytnutí podpory z důvodu nesplnění podmínek.

Dne 21. 4. 2010 podala žalobkyně k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2009 v části, jíž se žalobkyni nepřiznává finanční podpora pojištění představující jednorázovou úhradu části nákladů na platbu pojistného speciálních plodin prokazatelně vynaložených dřívější obchodní společností MORAVSKÁ VINICE.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 20. 8. 2010 žalobu jako nepřijatelnou odmítl. V odůvodnění se opřel o § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), podle něž je rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyloučeno ze soudního přezkumu, a o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90.

Usnesení městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Podle stěžovatelky nelze závěry Nejvyššího správního

soudu v rozsudku čj. 2 Afs 58/2005-90 poušálně aplikovat na projednávanou věc. V citovaném rozsudku se totiž žalobce bránil povinností vrátit poskytnutou dotaci a namítal, že neporušil pravidla rozpočtové kázně a závazné podmínky stanovené pro dotaci jejím poskytovatelem. Podstatou právě projednávané věci je však pochybení žalovaného již ve fázi kvalifikační, kdy žalovaný přezkoumával právní status stěžovatelky jako právnické osoby - podnikatele.

S odkazem na zmiňovaný rozsudek čj. 2 Afs 58/2005-90 považovala stěžovatelka neposkytnutí podpory pojištění zemědělských plodin vztahující se k majetku, který nabyla od zaniklé společnosti MORAVSKÁ VINICE za akt libovůle spočívající v nerespektování obecně závazných právních norem upravujících právní nástupnictví při přeměnách obchodních společností. Jelikož se žalovaný těmito normami neřídil, v rozporu s nimi po stěžovatelce požadoval předložení speciální dohody o převzetí práv a povinností z pojistné smlouvy a pro nesplnění tohoto požadavku finanční podporu neposkytl, uplatnil vůči stěžovatelce státní moc mimo meze stanovené zákonem. Tím porušil i obecný princip výkonu veřejné moci stanovený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Je-li rozhodnutí správního orgánu aktem jeho libovůle, přičemž adresáta takové rozhodnutí současně protiústavně diskriminuje, pak se podle stěžovatelky jedná o nezákonný individuální správní akt. V demokratické společnosti pak musí být proti takovým aktům přípustná právní obrana, a proto je stěžovatelka přesvědčena, že žalobou napadená rozhodnutí žalovaného jsou ve správním soudnictví přezkoumatelná.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že poskytnutí dotace je charakterizováno autoritativností a značnou měrou volnosti určování pravidel hry na straně žalovaného a dobrovolností na straně stěžovatelky. Poskytovatel dotace v pozici orgánu veřejné moci je sice omezen zákonem a obecnými omezeními výkonu veřejné moci, nicméně tato omezení ponechávají relativně široký

prostor jeho vůli. Žalovaný dále připomněl, že žádost o dotaci nemá povahu návrhu při sjednávání občanskoprávní smlouvy a že podle § 14 rozpočtových pravidel rozhodnutí o poskytnutí dotace nepodléhá správnímu řádu ani soudnímu přezkumu.

Žalovaný nerozhodl v rozporu se zákonými ustanoveními ani nepožadoval dokumenty, které by ze Zásad pro poskytování finanční podpory pojištění Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s. (dále jen „Zásady“) nevyplývaly (bod A.2.7 Zásad). Žalovaný stěžovatelce opakovaně sdělil důvody, pro které nelze podporu přiznat, avšak stěžovatelka dokumenty prokazující přechod pojištění nedoložila (potřebná dohoda mezi MORAVSKOU VINICÍ a Českou pojišťovnou nebyla vůbec uzavřena). Byly proto dány důvody pro nepřiznání podpory a o žádnou libovůli či diskriminaci na straně žalovaného nešlo: soudní přezkum tohoto rozhodnutí tedy nelze dovodit.

Podle žalovaného nebyly splněny ani podmínky pro soudní přezkum podle soudního řádu správního, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS. Žalovaný není orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale akciovou společností založenou dle obchodního zákoníku. Žalovaný sice (výkladem) rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, avšak další podmínky pro soudní přezkum splněny nejsou. Žalovaný, který není orgánem moci výkonné, nemůže rozhodovat v oblasti veřejné správy, a rozhoduje pouze v oblasti své samostatné působnosti. Činností žalovaného rovněž nejsou dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatelky: subjektům žádajícím o přiznání podpory nepřislouží veřejné subjektivní právo na poskytnutí podpory. Jelikož stěžovatelka nesplnila podmínky zákona o pojistné smlouvě, a tudíž i podmínky stanovené v Zásadách žalovaného, nebylo rozhodnutí žalovaného způsobily negativně se projevit ve sféře stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Nejvyšší správní soud posoudil předloženou věc podle následujícího postupu. Nejprve se zabýval povahou žalovaného a právními předpisy, které se vztahují k jeho existenci a činnosti (III.A). Poté zkoumal existenci pravomoci správních soudů k přezkumu projednávaného případu (III.B) a na závěr přezkoumal otázku přípustnosti žaloby a existenci dalších podmínek řízení (III.C). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.A Povaha žalovaného a právní předpisy upravující jeho činnost

[15] Žalovaný byl založen na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. 6. 1993, č. 337/1993. Podle tohoto usnesení měl být žalovaný založen ministrem zemědělství jako obchodní společnost. Ministřům zemědělství a financí příslušelo jmenovat představenstvo a dozorčí radu žalovaného, ministr pro správu národního majetku a jeho privatizaci byl pak pověřen realizovat prodej některých akcií rezervovaných pro zemědělskou prvovýrobu za symbolickou cenu žalovanému. Konečně úkolem ministra financí bylo předložit vládě návrh novely zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), tak, aby umožňoval poskytnutí částí prostředků státního rozpočtu určených k účelovým dotacím a finančním výpomocím pro zemědělství a lesnictví žalovanému.

[16] Žalovaný byl založen jako akciová společnost zakládací listinou ze dne 22. 7. 1993 a vznikl zápisem do obchodního rejstříku dne 16. 9. 1993. Jediným akcionářem žalovaného je Česká republika - Ministerstvo zemědělství. Jako předmět podnikání byla zapsána správa rozpočtových prostředků určených pro podporu zemědělské prvovýroby a lesního hospodářství ze státního rozpočtu, poskytování záruk na úvěry podnikatelských subjektů zemědělské prvovýroby a lesního

hospodářství, subvencování části úroků z úvěrů podnikatelským subjektům zemědělské výroby a lesního hospodářství, operace na finančním trhu ke zmožnění disponibilních prostředků prostřednictvím zprostředkovatelských firem a výkon správy majetkových práv k akciím. Je skutečností, že právní předpisy účinné v době vzniku žalovaného takový způsob zřízení akciové společnosti státem a poskytování státních dotací prostřednictvím této společnosti nepředvíдалy a rovněž avizovaná novela zákona č. 576/1990 Sb. nebyla do konce účinnosti tohoto zákona přijata.

[17] Dne 1. 1. 2001 nabyl účinnosti zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (zákon o majetku České republiky), který v § 28 umožnil státu založit obchodní společnost ve formě akciové společnosti a stanovil podmínky jednání zakladatele a akcionáře a podmínky nakládání s majetkem České republiky ve vztahu k těmto společnostem. Z právní úpravy je zřejmé, že taková akciová společnost má právní subjektivitu a řídí se, není-li v zákoně o majetku České republiky uvedeno jinak, obchodním zákoníkem. Lze tedy konstatovat, že založení, vznik a další existence žalovaného je v právním řádu České republiky aprobována zmiňovaným ustanovením.

[18] Dne 26. 2. 2001 přijala vláda České republiky usnesení č. 196/2001, jímž novelizovala své předchozí usnesení č. 337/1993. Podle této novely vláda souhlasí s tím, že žalovaný poskytuje podpory subjektům z oblasti zemědělství, lesnictví, vodního hospodářství a průmyslu zabývajícím se zpracováním produkce ze zemědělské výroby a lesnictví. Kromě tohoto souhlasu vlády s dosavadní faktickou činností žalovaného nebyla však činnost žalovaného blíže vymezena žádným právním předpisem, a jeho činnost tak byla určována především vymezením předmětu podnikání v obchodním rejstříku, který byl čas od času měněn a doplňován pravděpodobně změnou stanov žalovaného rozhodnutím jediného akcionáře ve smyslu § 187 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 190 odst. 1 obchodního zákoníku.

[19] K obecnému vymezení činnosti žalovaného na úrovni zákona došlo až novelou zá-

kona o zemědělství provedenou zákonem č. 35/2008 Sb. Zákon č. 35/2008 Sb. vložil do zákona o zemědělství s účinností od 12. 2. 2008 nový § 2da, který jako činnost žalovaného vymezil poskytování podpor, přičemž stanovil okruh osob, jimž může být podpora poskytnuta, formy podpory [zde je v § 2da odst. 2 písm. c) uvedena i podpora pojištění] a možné účely podpory. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení „[f]inanční prostředky státního rozpočtu určené na financování podpor jsou soustředěny v rozpočtové kapitole ministerstva zemědělství, které však může zajišťovat finanční prostředky pro financování podpor i z dalších zdrojů“. „Podpora se poskytuje na základě smlouvy mezi žalovaným a příjemcem podpory“ (odstavec 5). „Další podmínky a podrobnosti poskytování podpory stanoví vláda na návrh ministerstva v programech podpory. Podpurný fond zveřejňuje programy podpory způsobem umožňujícím dálkový přístup“ (odstavec 6). V odstavci 7 citovaného ustanovení jsou pak blíže rozvedeny náležitosti, které musí obsahovat jednotlivé programy podpory.

[20] Od účinnosti citované novely jsou programy podpory předkládány Ministerstvem zemědělství vládě, která je schvaluje usneseními (srov. např. usnesení vlády ze dne 23. 11. 2009, č. 1426/2009, nebo ze dne 16. 11. 2010, č. 821/2010). Žalovaný zveřejňuje na svých internetových stránkách www.pgrlf.cz Zásady, které by ve smyslu § 2da odst. 6 zákona o zemědělství měly být obrazem programů schvalovaných vládou. Pokud jde o podporu zemědělského pojištění, o níž jde v projednávaném případě, byla zřejmě poskytována již před účinností zákona č. 35/2008 Sb. a lze se pouze domnívat, že tento program a podmínky pro poskytování podpory byly schváleny vládou v usnesení ze dne 19. 9. 2007, č. 1072/2007, a že Zásady pro poskytování této podpory, o něž se opírá žalobce i žalovaný, vycházejí z podmínek schválených vládou. Hmotněprávní základ této podpory spočívá v čl. 12 nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podporu pro malé a střední podniky působící v produkci zemědělských produktů a o změně nařízení (ES) č. 70/2001.

[21] Dlouhodobě neřešený byl také vztah žalovaného ke státnímu rozpočtu a k zákonům upravujícím rozpočtová pravidla. Teprve 1. 8. 2007 nabyla účinnosti novela rozpočtových pravidel provedená zákonem č. 274/2007 Sb. Tato novela zakotvila mezi výdaje státního rozpočtu vyjmenované v § 7 rozpočtových pravidel nové písmeno y) „*dotace Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu a. s., na financování hlavních činností vymezených jeho zakladatelem*“.

[22] Ze současné právní úpravy je zřejmé, že dotace ze státního rozpočtu (z kapitoly Ministerstva zemědělství – ústředního orgánu státní správy) žalovanému musí podléhat rozpočtovým pravidlům, zejména ustanovením o poskytování dotací v § 14 – § 18 rozpočtových pravidel. Podpory, které následně poskytují žalovaný dalším subjektům, ale těmto ustanovením podléhat nemohou. V souladu s § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel totiž dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Žalovaný není ústředním orgánem státní správy (viz § 1 a § 2 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky), není ani jedním z výslovně vyjmenovaných subjektů a nelze ho považovat ani za organizační složku státu (viz § 3 odst. 1 zákona o majetku České republiky; žalovaný je navíc na rozdíl od organizační složky státu právnickou osobou).

[23] Z uvedeného vyplývá, že činnost žalovaného se řídí § 2da zákona o zemědělství, programy podpory schválenými vládou a zásadami pro poskytování podpor zveřejněnými žalovaným na jeho internetových stránkách. Na činnost žalovaného nelze aplikovat § 14 – § 18 rozpočtových pravidel. Tím ovšem na činnost žalovaného nelze aplikovat ani výlukou obsaženou v § 14 odst. 4 citovaného zákona, která rozhodnutí o poskytnutí dotace vyjímá z působnosti správního řádu. Nejvyšší správní soud se proto musel dále zabývat tím, zda poskytování podpory žalovaným podléhá správnímu řádu.

[24] V souladu s § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád použije vždy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. K vyloučení aplikace správního řádu tedy může dojít pouze zákonnou cestou; skutečnost, že žalovaný v Zásadách v bodu A.1.9 uvádí, že se na podávání a vyřizování žádostí nevztahují obecné předpisy o správním řízení, není proto pro posouzení aplikace správního řádu na činnost žalovaného relevantní. Ustanovení § 2da zákona o zemědělství vyluku z působnosti správního řádu na činnost žalovaného neobsahuje a jiný zákon upravující činnost žalovaného neexistuje.

[25] Podle § 1 odst. 1 správního řádu „[t]ento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“)“. Podle § 1 odst. 3 správního řádu „[t]ento zákon se nepoužije pro občansko-právní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány“. Žalovaný je právnickou osobou soukromého práva (akciovou společností). Podmínkou pro aplikaci správního řádu na činnost žalovaného je tedy skutečnost, že žalovaný vykonává působnost v oblasti veřejné správy a současně se nejedná o úkon povahy soukromoprávní.

[26] V teorii i judikatuře není sporu o tom, že právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je veřejnoprávní vztahem (usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8, č. 2115/2010 Sb. NSS). Poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí. Pojmem veřejné finance rozumí teorie „*specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé*“. Obsahem specifických finančních vztahů a operací je přitom mimo jiné stimulace ekonomických subjektů k určitému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní (Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. *Veřejné finance*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 11). Veřejné finance defi-

nuje rovněž § 2 písm. f), h) a i) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Veřejnými financemi jsou veřejné příjmy a veřejné výdaje. Za veřejné příjmy zákon považuje „*příjmy státu nebo právnické osoby uvedené v písmenu a)* [právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodáří s veřejnými prostředky]“. Veřejnými výdaji jsou pak „*výdaje vynaložené ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků, z jiných peněžních fondů státu, územního samosprávného celku nebo jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z prostředků soustředěných v Národním fondu a z jiných prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě mezinárodních smluv nebo poskytnutých k plnění úkolů veřejné správy*“. V rámci principu jednoty právního řádu je třeba k pojmu veřejné finance přistupovat shodně i v projednávaném případě.

[27] Poskytnutí dotace Ministerstvem zemědělství žalovanému spadá do oblasti veřejných financí. Otázkou zůstává, zda se v této oblasti pohybuje i následně poskytnutí podpory žalovaným dalším subjektu. Ve standardním případě je dotace ze státního rozpočtu poskytnuta příjemci dotace (investorovi), který ji využije na konkrétní projekt (např. stavbu infrastruktury), tedy sám dotaci spotřebuje. Pokud pro realizaci projektu využije další osobu (např. stavební společnost), jedná se o soukromoprávní vztah mezi investorem a osobou, jež se na realizaci projektu podílí (výše citované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 14/2010-8). Příklad žalovaného se od těchto dotačních vztahů zásadně odlišuje: žalovaný totiž není v postavení investora, resp. konečného spotřebitele dotace, nýbrž sám dotace dále poskytuje dalším subjektům, které je teprve spotřebovávají. Fakticky tedy dochází pouze k tomu, že poskytování dotací je z ústředního orgánu státní správy – Ministerstva zemědělství – přesunuto na žalovaného, který rozhoduje o jednotlivých žádostech. Není přitom rozhodné, že peněžní částky po-

skytované žalovaným jsou nazývány podporou, a nikoliv dotací, neboť ve skutečnosti se jedná o totéž. Nejvyšší správní soud zastává názor, že pouhé přesunutí agendy veřejné správy z ústředního orgánu státní správy na právnickou osobu soukromého práva nečiní tuto agendu soukromoprávní. Poskytuje-li tedy žalovaný v souladu s § 2da zákona o zemědělství dotace (podpory), jejichž zdrojem je státní rozpočet, vykonává působnost v oblasti veřejné správy.

[28] Současně není pochyb o tom, že činnost žalovaného nemá v těchto případech charakter občanskoprávních, obchodněprávních či pracovněprávních úkonů. Sám žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že poskytnutí dotace je charakterizováno autoritativností na straně žalovaného a že žádost o dotaci nemá povahu návrhu při sjednávání občanskoprávní smlouvy. Podle Nejvyššího správního soudu je i z příložených Zásad zřejmé, že žalovaný a žadatel o dotaci nemají rovné postavení; žalovaný vystupuje jako nadřazený subjekt a o přidělení či nepřidělení dotace sám vrchnostensky rozhoduje (bod A.2.9 Zásad). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že na poskytování podpor žalovaným – a konkrétně pak na jeho rozhodnutí o neposkytnutí finanční podpory pojištění – se vztahuje správní řád.

III.B Právní moc správních soudů k přezkumu projednávaného případu

[29] Městský soud v Praze svoje usnesení o odmítnutí žaloby založil na aplikaci § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, podle něhož je rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyloučeno ze soudního přezkoumání. Jelikož však úprava poskytování dotací podle § 14 až § 18 rozpočtových pravidel na činnost žalovaného nedopadá (viz bod [22] shora), nelze na ni aplikovat ani zákonnou výlukou ze soudního přezkumu.

[30] Tuto výlukou není možné libovolně rozšiřovat nebo ji vztáhnout na projednávaný případ za použití analogie. To vyplývá z principu presumpce přezkumu, jenž stanoví správním soudům povinnost podrobit pře-

zkumu akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen, a jenž je obsažen v čl. 36 odst. 2 Listiny. Ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ans 9/2007-197 zdejší soud konstatoval, že „[p]rincip *presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit*“. Není tedy možné připustit takový restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení fyzických a právnických osob právní ochrany. Ústavní povinnost obsažená v čl. 36 odst. 2 Listiny se odráží v § 6 s. ř. s., který stanoví, že „[z] rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon“. V souladu s uvedenými ústavně zakotvenými principy je nutno i toto ustanovení vykládat restriktivně, a ze soudního přezkumu tak vyloučit pouze ty případy, které byly explicitně označeny zákonodárcem. Při řešení těchto otázek je možno odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se též o judikaturu Ústavního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudky ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, č. 809/2006 Sb. NSS, a ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-39, č. 886/2006 Sb. NSS).

[31] Jestliže tedy zákonodárci výslovně nevyňal rozhodovací činnost žalovaného ze soudního přezkumu ve správním soudnictví, postupoval městský soud v rozporu se zákonem, pokud žalobu žalobkyně z tohoto důvodu odmítl. Nejvyšší správní soud se nicméně dále musel vyrovnat s námitkami žalobce i žalovaného, jejichž středobodem je spor o existenci obecné pravomoci správních soudů, vyplývající ze soudního řádu správního, rozhodovat v projednávané věci.

[32] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s podmínkami soudního přezkumu správních rozhodnutí, jak je vymezil žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, nemohl však souhlasit s tím, jak žalovaný tyto podmínky aplikoval na projednávaný případ. Zákoný

rámec pro rozsah přezkoumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je tedy vymezen soudním řádem správním v § 4 ve spojení s § 2. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „*správní orgán*“. Tím se rozumí „*orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*“. Zdejší soud v citovaném rozsudku čj. 4 Ans 9/2007-197 uvedl, že „[z]ákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky. Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob.

[33] Z výkladu provedeného výše (viz body [15] a [16]) je zřejmé, že žalovaný je právnickou osobou – akciovou společností. Z hlediska přípustnosti přezkumu aktů právnické osoby ve správním soudnictví nerozhoduje, zda se jedná o právnickou osobu založenou podle veřejného nebo soukromého práva, ani kdo je jejím vlastníkem či co je předmětem její činnosti. Z tohoto pohledu je první podmínka soudního přezkumu naplněna.

[34] Pro přípustnost soudního přezkumu by žalovaný dále musel rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. V projednávaném případě je žalováno rozhodnutí o (částečném) neposkytnutí dotace (podpory) žalovaným. Ze Zásad, podle nichž žalovaný postupuje, vyplývá, že příznáním podpory vznikají osobám práva (právo na projednání žádosti, rozhodnutí žalovaného a písemné vyrozumění – srov. bod A.1.8, A.2.9 a A.4 Zásad, právo podat proti rozhod-

nutí žalovaného písemnou námitku – bod A.4.5 Zásad, právo na poukázání dotace na účet žadatele – bod A.5.1 Zásad) a povinnosti (povinnost vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky – bod A.2.3 Zásad, povinnost strpět kontroly ze strany žalovaného – bod A.5 Zásad) s touto podporou spojené. Naopak nepřiznáním podpory je každý neúspěšný žadatel zasažen přinejmenším tím, že přišly vnivět všechny náklady, které vynaložil za účelem jejího získání (vyplňování formulářů, shromažďování potřebných dokumentů, spotřeba kancelářských potřeb, časové zatížení apod.). I tento znak je proto naplněn.

[35] Třetí podmínkou je skutečnost, že se rozhodování žalovaného děje v oblasti veřejné správy. Tato podmínka se shoduje s podmínkou obsaženou v § 1 odst. 1 správního řádu, jíž se Nejvyšší správní soud zabýval v bodech [26] a [27] shora. Nezbyývá tedy, než na tuto argumentaci odkázat a konstatovat, že i tato podmínka soudního přezkumu je splněna.

[36] Poslední – čtvrtý – znak spočívá v tom, že činností žalovaného byla dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. V souladu s § 2 odst. 3 rozpočtových pravidel není na peněžní prostředky státního rozpočtu – jimiž jsou i podpory poskytované žalovaným – právní nárok, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (takový zákon však pro projednávaný případ neexistuje). Rovněž žalovaný v bodu A.1.11 Zásad stanovil, že na podporu není právní nárok. Subjektům žádajícím o přiznání podpory tedy nepřísluší veřejné subjektivní právo na poskytnutí podpory (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS).

[37] Samotná existence veřejného subjektivního práva ovšem není nutnou podmínkou pro žalobní legitimaci ve správním soudnictví (rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 15/2007-106, č. 2066/2010 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud se rozhodnutí správní

ho orgánu negativně projeví v právní sféře žalobce.

[38] V souladu s bodem A.1.6 Zásad poskytne žalovaný podporu pojištění žadateli, který sjednal pojistnou smlouvu s pojišťovnou, se kterou má žalovaný uzavřenou smlouvu o spolupráci. Aby žalobkyně získala podporu pojištění, musela tedy na příslušný rok uzavřít pojistnou smlouvu s některou z vybraných pojišťoven, zaplatit pojistovnou předepsané pojistné na příslušný rok v plné výši (bod A.4.2 Zásad) a tyto skutečnosti doložit žalovanému spolu s žádostí o podporu. Pokud by žalovaný program finanční podpory zemědělského pojištění nevypsal, nelze vyloučit, že by žalobkyně k pojištění speciálních plodin vůbec nepřistoupila. Na straně žalobkyně tak došlo k určitému legitimnímu očekávání získání finanční podpory, které ovšem částečně naplněno nebylo, a rovněž tím došlo k negativnímu projevu v její právní sféře, nemluvě o nezbytných transakčních nákladech neoddělitelně spojených se samotným podáním žádosti o podporu.

[39] Z uvedeného tedy vyplývá, že byl naplněn i čtvrtý znak, a to že se jednalo o rozhodnutí správního orgánu, které bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře žalobkyně. Kumulativním naplněním prvků obsažených v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 2 je tedy dána přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví.

III.C Přípustnost žaloby a další podmínky řízení

[40] Nejvyšší správní soud konstatoval (viz výše body [29] až [31]), že rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2009 nebylo vyloučeno zvláštním zákonem ze soudního přezkumu, a žalobu proto nebylo možno odmítnout za použití § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se nicméně dále musel zabývat tím, zda neexistuje jiný důvod pro odmítnutí žaloby, neboť shledal-li by takový důvod, nemohl by vyhovět kasační stížnosti žalobkyně a napadené usnesení městského soudu zrušit. Tento závěr vyplývá z § 110 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je Nejvyšší správní soud oprávněn učinit si sám úsudek

o tom, zda existují důvody pro odmítnutí žaloby, a napravit v tomto směru nesprávné rozhodnutí krajského (městského) soudu.

[41] Podle § 68 písm. a) s. ř. s. „[ž]aloba je nepřijatelná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, přípouští-li je zvláštní zákon“. Z argumentace v bodech [24] až [28] shora plyne, že na rozhodování žalovaného o neposkytnutí podpory zemědělského pojištění se vztahuje správní řád. Ten stanoví jako obecný řádný opravný prostředek odvolání, kterým lze napadnout rozhodnutí správního orgánu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (§ 81 odst. 1 správního řádu). Zvláštní zákon – zákon o zemědělství – takovou výtku neobsahuje. Sama skutečnost, že relevantní procesní předpis upravuje řádný opravný prostředek ve formě odvolání, však ještě neznamená, že jej lze v projednávaném případě využít. K tomu totiž musí existovat kompetenční norma, která by zakládala určitému správnímu orgánu povinnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím žalovaného (usnesení NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008-107, č. 1911/2009 Sb. NSS).

[42] Podle § 89 odst. 1 správního řádu je „odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán, nestanoví-li zákon jinak“. Podle § 178 odst. 1 téhož zákona „[n]adřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“ Toto kompetenční ustanovení nelze na projednávaný případ aplikovat, neboť zákon o zemědělství nestanoví, kdo je nadřízeným orgánem žalovaného, kdo rozhoduje o odvoláních proti jeho rozhodnutím, ani kdo nad ním vykonává dozor. Ustanovení § 178 odst. 2 však pro případy, kdy nelze nadřízený orgán určit podle prvního odstavce, obsahuje generální kompetenční klauzuli, podle níž je „nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto

osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil“. Podle § 2d odst. 2 zákona o zemědělství provádí programy financované výhradně z národních zdrojů Ministerstvo zemědělství nebo jím pověřená osoba na základě ministerstvem vydaných zásad. Podpory poskytované žalovaným jsou přitom financované ze státního rozpočtu (viz § 2da odst. 4 zákona o zemědělství), tedy z národních zdrojů. Z těchto ustanovení je proto nutné dovodit, že Ministerstvo zemědělství pověřilo žalovaného poskytováním podpor podle § 2da zákona o zemědělství, a je proto ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu nadřízeným orgánem žalovaného. Vazba mezi Ministerstvem zemědělství a žalovaným je ostatně zřejmá i z toho, že ministerstvo je jediným akcionářem žalovaného.

[43] Na základě těchto úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2009 byla žalobkyně oprávněna podat odvolání k Ministerstvu zemědělství. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného „písemnou námitku“, ve které se výslovně odvolala na bod A.4.5 Zásad. Žalovaný jako správní orgán však není oprávněn stanovit si mimo zákonnou procesní úpravu upravující jeho činnost vlastní opravné prostředky proti svým rozhodnutím a způsob jejich vyřízení. Žalovaný měl proto písemnou námitku posoudit podle jejího obsahu a v souladu se správním řádem jako odvolání a vyřídít jej postupem podle hlavy VIII části druhé správního řádu. Pokud by žalovaný napadené rozhodnutí nezměnil nebo nezrušil ve smyslu § 87 správního řádu, bylo jeho povinností odvolání předat nadřízenému orgánu – Ministerstvu zemědělství, kterému o něm přísluší rozhodnout některým ze způsobů uvedených v § 90, příp. § 92 správního řádu. Podle obsahu správního spisu dosud nebylo o odvolání žalobkyně řádně rozhodnuto: žaloba byla proto podána předčasně a ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) musí být jako taková odmítnuta. Teprve poté, co bude o odvolání žalobkyně rozhodnuto a toto rozhodnutí oznámeno žalobkyni, začne žalobkyni běžet zákonná lhůta pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.).

Pasivní legitimace v tomto žalobním řízení bude ve smyslu § 69 s. ř. s. náležet správnímu orgánu, který rozhodl v posledním stupni, tedy Ministerstvu zemědělství. Pokud by Ministerstvo zemědělství setrvalo v nečinnosti a o odvolání nerozhodlo, přísluší žalobkyni právo domáhat se vydání rozhodnutí o odvolání žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu za podmínek § 79 až § 81 s. ř. s.

IV. Závěr

[44] Ze všech shora uvedených úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žaloba žalobkyně byla městským soudem správně odmítnuta, byť z jiného důvodu, než který v napadeném usnesení o odmítnutí uvedl městský soud. V takové situaci Nejvyšší správnímu soudu nezbylo než kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[45] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní úpravu existence a činnosti žalovaného lze od doby jeho vzniku považovat za krajně neuspokojivou. Vytvoření soukromé společnosti za účelem poskytování státních dotací bez jakékoliv zákonné opory a každoroční dotování této společnosti prostředky státního rozpočtu v řádech miliard korun bez jakékoliv kontroly jejich použití lze eufemisticky označit za neopatrné až nehospodárné, expresivněji pak za vytváření širokého prostoru pro korupci [k tomu viz důvodovou zprávu k vládnímu návrhu záko-

na, kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, repositář Poslanecké sněmovny parlamentu České republiky, V. volební období, tisk. č. 351/0, www.psp.cz, jakož i nálezy Nejvyššího kontrolního úřadu č. 95/13, č. 99/05 a č. 5/10 publikované ve Věstníku Nejvyššího kontrolního úřadu č. 1/1997, č. 4/1999 a č. 4/2005]. V posledních letech sice došlo k určitému zakotvení činnosti žalovaného na úrovni zákona (novelou zákona o zemědělství), nicméně i tato úprava je značně kusá a nedokonalá a neposkytuje státu potřebnou kontrolu nad hospodařením žalovaného s prostředky státního rozpočtu a nad jeho rozhodováním o udělování jednotlivých podpor. Nejvyšší správní soud proto důrazně apeluje na Ministerstvo zemědělství, aby status a činnost žalovaného z hlediska hmotněprávního a především procesního urychleně řešilo. Přitom první otázkou, kterou si bude třeba v této souvislosti ujasnit, je, zda poskytování státních podpor, jež tradičně náleží ústředním orgánům státní správy, organizačním složkám státu nebo státním fondům, je vůbec možné a efektivní svěřit akciové společnosti, a pokud ano, za jakých podmínek a kontrolních mechanismů.

Správní trestání: důkaz audiovizuální nahrávkou
Právo na respektování soukromého života: utajené pořizení
audiovizuálního záznamu
Ceny: stanovení maximálních cen taxislužby

k § 51 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění zákonů č. 135/1994 Sb., č. 151/1997 Sb. a č. 320/2002 Sb.

k § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 141/2001 Sb.

k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

I. V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního trestání, pokud tyto zasahují do „soukromého života“ fyzických osob [čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)]. Takovýmto základem není ani § 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Důkaz audiovizuální nahrávkou pořizenou v utajení orgánem veřejné moci nebo v souvislosti s činností orgánu veřejné moci je proto v řízení o správním trestání zásadně nepoužitelný.

II. Utajeným pořizením audiovizuálního záznamu uvnitř vozidla taxikáře veřejná moc zasahuje do práva na respektování soukromého života taxikáře ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

III. Oprávnění obce k regulaci cen včetně stanovení maximálních cen taxislužby je založeno § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen. Podle § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, je přitom možno nahlížet na taxislužbu jako na trh ohrožený účinky omezení hospodářské soutěže.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119)

Prejudikatura: č. 719/2005 Sb. NSS a č. 1083/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 528/2002 Sb., č. 84/2003 Sb., č. 475/2006 Sb., č. 69/2009 Sb. a usnesení č. 1/1993 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 1/93); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 12. 1992, *Niemietz proti Německu* (stížnost č. 13710/88), ze dne 25. 6. 1997, *Halford proti Spojenému království* (stížnost č. 20605/92), ze dne 16. 4. 2000, *Société Colas Est a další proti Francii* (stížnost č. 37971/97), ze dne 12. 5. 2000, *Khan proti Spojenému království* (stížnost č. 35394/97), ze dne 25. 9. 2001, *P. G. a J. H. proti Spojenému království* (stížnost č. 44787/98), ze dne 28. 1. 2003, *Peck proti Spojenému království* (stížnost č. 44647/98), ze dne 17. 7. 2003, *Perry proti Spojenému království* (stížnost č. 63737/00), rozsudek velkého senátu ze dne 10. 3. 2009, *Bykov proti Rusku* (stížnost č. 4378/02).

Věc: Robert B. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“) ze dne 29. 11. 2006 byla žalobci podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách uložena pokuta ve výši 56 000 Kč za správní delikt. Toho se měl dopustit tím, že jako provozovatel taxislužby porušil § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, ne-

boť dne 27. 8. 2006 účtoval za poskytnutí taxislužby vozidlem Škoda Octavia na trase Nerudova ulice – Sokolovská ulice, hotel Olympik, částku 460 Kč, přestože podle čl. 2 vyhlášky č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, byl oprávněn účtovat částku v maximální výši 171 Kč.

Dále mu byla uložena pokuta podle § 17 odst. 1 písm. b) zákona o cenách ve výši 100 000 Kč za správní delikt, jehož se měl dopustit stejného dne tím, že jako provozovatel taxislužby porušil cenové předpisy, jelikož v rozporu s § 13 odst. 2 zákona o cenách a v návaznosti na § 5 odst. 2 a odst. 3 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách (dále jen „prováděcí vyhláška“), umístil na dveřích vozidla taxislužby ceník ve formě: nástupní sazba – 90 Kč, cena za 1 km – 90 Kč, čekání za 1 min. – 6,50 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 2. 2007 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou k Městskému soudu v Praze, jež ji rozsudkem ze dne 22. 1. 2009 zamítl, protože žádnou z žalobních námitek neshledal důvodnou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal, že správní orgány užíly při vydávání rozhodnutí nezákonně získaného důkazu – audiovizuálního záznamu.

Stěžovatel rovněž trval na tom, že neporušil § 15 odst. 1 písm. a) zákona o cenách, tedy že neprodával za cenu vyšší než maximálně stanovenou. Podle jeho názoru byla účtovaná částka plně v souladu s právním řádem České republiky. Ekonomicky oprávněné náklady dle právních předpisů hl. m. Prahy nekryjí skutečné ekonomicky oprávněné náklady a přiměřený zisk při provozu taxislužby. Stanovené maximální ceny nemohou odrážet situaci na trhu, přičemž vyhláška č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, byla s účinností od 1. 1. 2007 zrušena nařízením hl. m. Prahy č. 20/2006, které maximální částky navýšilo. To dle stěžovatelova názoru potvrzuje, že výše ceny stanovená původní vyhláškou neodrážela reálnou situaci na trhu.

Regulaci cen v taxislužbě považoval stěžovatel za protiústavní, neboť měl za to, že podmínka regulace cen – ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže – není jednoznačně v případě taxislužby na území hlavního města splněna.

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

Z odůvodnění:

IV.A Postup správních orgánů při zjišťování skutkového stavu věci

(...)

IV.A.2 Námitka provedení audiovizuálního důkazu pořízeného utajeně v rozporu se zákonem

[24] Stěžovatel zpochybňuje zákonost provedení důkazu – audiovizuálního záznamu o průběhu jízdy dne 27. 8. 2006. Ten přitom podle stěžovatele nebylo možné v řízení použít ani jako důkaz, ani jako podklad pro rozhodnutí. Jeho užitím došlo mj. k porušení práva na spravedlivý proces. S odkazem na čl. 8 odst. 2 Úmluvy stěžovatel tvrdí, že došlo k neoprávněnému zásahu do jeho soukromí.

[25] Stěžovatelem zpochybněný důkaz promítnutím audiovizuálního záznamu z jízdy provedl u jednání dne 22. 1. 2009 rovněž městský soud. Z něho zjistil, že obsahuje toliko záznam o průběhu jízdy, tedy o průběhu poskytované služby. Městský soud k tomu uvedl, že předmětný audiovizuální záznam není záznamem osobní povahy ve smyslu § 12 odst. 1 občanského zákoníku, který by zasáhl soukromí žalobce dle § 11 občanského zákoníku, a proto nebylo zapotřebí k pořízení takového záznamu svolení žalobce. Městský soud svůj závěr shrnul tímto způsobem: *„Záznam, který byl předložen jako důkaz, je záznamem o průběhu poskytnutí veřejné dopravní služby na místě veřejnosti přístupném, vozidlem a ve vozidle k dopravě veřejnosti určeném, mezi cizími osobami (řidičem – zákazníky), a proto za těchto okolností nelze zaznamenané projevy žalobce při jízdě a při sjednávání ceny služby považovat za zásah do soukromí žalobce a předložený záznam jako důkaz ke zjištění stavu věci za získaný v rozporu s právními předpisy, nadto, je-li předmětem správního řízení právě odpovědnost žalobce za dodržování cenových předpisů při poskytování služby.“*

[26] Podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy „[k]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence“. Podle odstavce 2 pak „[s]tátní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“. Nejvyšší správní soud k stěžovatelově námitce o porušení čl. 8 odst. 2 Úmluvy nejprve zvážil, jak tento článek vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Je to totiž právě judikatura ESLP, která v praxi specifikuje význam Úmluvy.

[27] Pojem „soukromý život“ chápe ESLP v širokém smyslu a odmítá jej svázat do vyčerpávající definice. Bylo by příliš restriktivní omezovat tento termín na „vnitřní okruh“ (*inner circle*), ve kterém jednotlivec podle svého výběru žije a vyloučit z něj vnější svět. Respektování soukromého života musí též zahrnovat určitý stupeň práva rozvíjet vztahy s jinými lidmi. Není důvod, proč by takové chápání termínu „soukromý život“ mělo vylučovat profesní nebo obchodní stránku. Jde o pracovní život většiny obyvatel, který má pro ně zásadní význam a poskytuje jim možnost rozvíjet vztahy s vnějším světem. Tento názor je podpořen skutečností, že ne vždy lze jasně rozlišit, co je pracovní činnost jednotlivce a co tvoří jeho soukromý život. Zvláště v takovém případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné povolání, je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život. Odepření ochrany poskytované čl. 8 Úmluvy z důvodu, že se opatření, jež jsou namítána, dotýkala pouze profesních aktivit, by mohlo vést k nerovnému zacházení, neboť by ochrana zůstala pouze osobám, jejichž profesní a neprofesní aktivity se prolínají do té míry, že je nelze od sebe odlišit [viz zejména rozsudky ESLP ze dne 16. 12. 1992, *Niemietz proti Německu*, stížnost č. 13710/88, § 29, a ze dne 25. 6. 1997, *Hal-*

ford proti Spojenému království, stížnost č. 20605/92, § 44]. Za určitých okolností práva garantovaná článkem 8 Úmluvy mohou být interpretována dokonce tak, že zahrnují pro soukromou společnost právo na sídlo, kancelář a jiné služební prostory [rozsudek ze dne 16. 4. 2000, *Société Colas Est a další proti Francii*, stížnost č. 37971/97, § 41].

[28] Interpretace slov „soukromý život“ a „obydlí“ jako zahrnující rovněž určité profesní nebo obchodní aktivity je plně ve shodě se smyslem čl. 8 Úmluvy, kterým je chránit jedince před svěvolnými zásahy státní moci. Zároveň tato interpretace ponechává státům možnost „zasáhnout“ do výkonu těchto práv v mezích stanovených v druhém odstavci čl. 8 Úmluvy. S ohledem na povahu státní regulace a obchodních aktivit je evidentní, že veřejná moc může realizovat větší zásahy do profesních či obchodních činností nebo prostor, než je tomu ve vztahu k aktivitám a prostorům čistě privátním (srov. klíčový precedent *Niemietz proti Německu*, rozsudek cit. v bodě [27], § 31).

[29] Co se týče pořizování a využití audiovizuálních záznamů, ESLP rozlišil na jedné straně situaci, kdy je monitorováno veřejné prostranství z bezpečnostních důvodů a tuto scénu sleduje pracovník bezpečnostní služby v televizi s uzavřeným okruhem. Takováto situace je v podstatě obdobná tomu, kdy při průchodu veřejným prostranstvím může být člověk viděn ostatními lidmi, kteří jsou přítomni. Běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorách, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití čl. 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu [rozsudek ESLP ze dne 17. 7. 2003, *Perry proti Spojenému království*, stížnost č. 63737/00, § 36; srov. však též rozsudek ze dne 28. 1. 2003, *Peck proti Spojenému království*, stížnost č. 44647/98]. Důležitým faktorem pro posouzení, zda je určitá skutečnost chráněna čl. 8 Úmluvy, je posouzení, nakolik je daná aktivita veřejná, resp. veřejnosti přístupná [srov. Buxton, R. *Private Life and the English Judges*. 29 *Oxford Journal of Legal Studies*, 413 (2009), s. 419–421].

[30] Na straně druhé ovšem stojí situace, kdy by toto monitorování bylo systematické nebo by z něj byl pořízen trvalý záznam, eventuálně by snímání kamerou bylo zaměřeno na pořízení cílených a jasných záběrů jednotlivce. V takovémto případě lze alespoň *prima facie* uvažovat o tom, že pořízení utajeného záznamu představuje zásah do soukromého života ve smyslu čl. 8 Úmluvy [rozsudky ESLP ze dne 25. 9. 2001, *P. G. a J. H. proti Spojenému království*, stížnost č. 44787/98, § 56; *Perry proti Spojenému království*, cit. v bodě [29] shora, § 40]. V úvahu je nutno vzít např. to, zda „*sporné záběry byly či nebyly pořízeny dobrovolně, resp. za takových okolností, kdy by se dalo rozumně předpokládat, že bude jednotlivec snímán a takto pořízený záznam bude následně užít k jeho identifikaci*“ (rozsudek *Perry proti Spojenému království*, § 42, zvýraznění doplnil NSS).

[31] S ohledem na uvedené lze dospět k závěru, že utajeným pořízením audiovizuálního záznamu uvnitř vozidla taxikáře veřejná moc *prima facie* zasahuje do práva na respektování soukromého života taxikáře ve smyslu čl. 8 Úmluvy. Nutno přitom vzít v potaz též to, zda taxikář ve svém vozidle tráví zcela převážující část svého pracovního dne. Taxikář během jízdy se zákazníkem navazuje a rozvíjí své kontakty s vnějším světem. V případě opačného závěru by byl problém jednoznačně určit a rozlišit, jaké osobní projevy taxikáře v průběhu jeho interakce se zákazníkem lze ještě charakterizovat jako jeho pracovní činnost a co již tvoří jeho soukromý život. Zvláště v takovém případě, kdy jednotlivec vykonává svobodné nebo obdobné povolání, je práce součástí jeho soukromého života a není možné určit, do jaké míry v daném okamžiku pracuje či realizuje svůj soukromý život (srov. k tomu bod [27] shora).

[32] Evropský soud pro lidská práva utajené pořízení audionahrávky nebo videonahrávky hodnotí (s výše uvedenými výjimkami) pouhého monitorování, ke kterému se zde NSS nijak blíže nevyjadřuje – viz bod [29] shora) jako potenciální zásah do práva na soukromý život. Proto rovněž Nejvyšší správní soud aplikoval na tento případ klasický tří-

stupňový test používaný ESLP (zákonný podklad – legitimní cíl – nezbytnost/přiměřenost).

[33] K prvnímu požadavku třístupňového testu, tedy že zásah do práva na soukromí pořízením a použitím videozáznamu musí být „*v souladu se zákonem*“, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[34] Judikatura ESLP vychází z předpokladu, že tam, kde je veřejná moc vykonávána v utajení, je riziko svévole zřejmé. Proto musí nejenže existovat závazná právní úprava jako taková, ale musí rovněž poskytovat ochranu proti svévolnému zásahu do práv jednotlivce stanovených v čl. 8 Úmluvy. Právní úprava musí být navíc dostatečně jasná na to, aby jednotlivci poskytovala odpovídající údaje o okolnostech a podmínkách, za nichž se orgány veřejné moci mohou uchýlit k pořízení skrytého videozáznamu [rozsudek ze dne 12. 5. 2000, *Khan proti Spojenému království*, stížnost č. 35394/97, § 26; rozsudek velkého senátu ze dne 10. 3. 2009, *Bykov proti Rusku*, stížnost č. 4378/02, § 76 a § 78]. Požadavek předvídatelnosti však samozřejmě neznamená, že by měl mít jedinec možnost předvídat, kdy státní orgány mohou zachytit jeho jednání. Pokud dává právní úprava státním orgánům v tomto ohledu určitou diskreční pravomoc, musí stanovit i její rozsah; podrobné postupy a podmínky, které musí být dodrženy, však nemusí nutně být zapracovány v právních předpisech. Požadavek na přesnost, resp. konkrétnost právní úpravy bude záviset na konkrétní věci (citovaná věc *Bykov proti Rusku*, § 78).

[35] Další podmínkou pro shledání „*souladu se zákonem*“ je dostupnost právní úpravy. Podstatné prvky pravomoci zaznamenat ze své povahy „*soukromou*“ aktivitu na nosič informací proto musí být stanoveny v dostupných právních předpisech. Takovýmto právním předpisem tak například nebyla dle ESLP vnitřní směrnice ministerstva vnitra Spojeného království (*Home Office Guidelines*), která nejenže nebyla právně závazná, ale nesplňovala ani požadavek dostupnosti, neboť nebyla veřejně přístupná (srov. rozsudek *Khan proti Spojenému království*, cit. v bodě [34], § 27–28).

[36] V českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do „*soukromého života*“ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 správního řádu, podle něhož k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Protože neexistuje žádný právní základ pro výkon pravomoci pořizovat v utajení audiovizuální či obdobné záznamy zasahující do soukromého života fyzických osob, činí to nevyhnutelně eventuální pořizování obdobných nahrávek náchylným ke svěvolnému zásahu. Důkaz audiovizuální nahrávkou dané jízdy vozidlem stěžovatele byl proto pořízen v rozporu se zákonem.

[37] Náležitý zákonný základ lze ilustrovat např. na § 158d trestního řádu (Sledování osob a věci). Zde jsou stanoveny přesné podmínky utajeného pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů osob, podmínky použití záznamu jako důkazu, stejně jako povinnost záznamy zničit, pokud nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Žádný alespoň do jisté míry srovnatelný zákonný základ pro řízení o správním trestání neexistuje.

[38] S ohledem na právě uvedené již bylo nadbytečné provádět další dva kroky testu uvedeného v bodě [32]. Toliko v obecné rovině proto Nejvyšší správní soud podotýká, že lze jistě souhlasit se závěrem městského soudu, podle něhož „[k]ontrola podnikatelské činnosti [...] s sebou nese i nezbytnost záznamu a průhlednosti úkonů, které kontrole slouží, a to nejen pro účely kontrolujícího orgánu, nýbrž i v zájmu osob kontrolovaných“. To ovšem nic nemůže změnit na tom, že v daném případě nebyl pro zásah do práva podle čl. 8 Úmluvy žádný právní základ.

[39] Nejvyšší správní soud dále pro pořádek k argumentaci městského soudu uvádí, že v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 As 43/2004-51, č. 719/2005 Sb. NSS, uvedl, že „*samotným prováděním kontroly podnika-*

telské činnosti stěžovatelky“ správní orgán nemůže zasáhnout její osobnostní sféru. Předpokladem tohoto závěru ovšem je, že „*správní orgán svými aktivitami nezasahoval do osobnostní sféry stěžovatelky (např. nezákonnými domovními prohlídkami, osobní dehonestací apod.), nýbrž že kontroloval výkon její podnikatelské činnosti, a to v souladu s příslušnými zákony*“ (viz s. 1080 Sb. NSS, ročník 2005). S tímto rozsudkem se zdejší soud plně ztotožňuje i v nyní projednávané věci. Rozsudek čj. 2 As 43/2004-51 však nelze interpretovat tak, jak to činí městský soud. Pokud totiž městský soud dovozuje, že meze výkonu kontrolní činnosti lze spatřovat jen v ochraně projevů osob „*výlučně osobnostní povahy*“, je takový závěr nadměrně restriktivní, neboť je v rozporu s rozumnou možností rozlišit projevy osob výlučně soukromé povahy a projevy osob povahy smíšené, k nimž typicky dochází při výkonu podnikatelských profesí srovnatelných s profesí taxikáře (srov. bod [31]).

[40] Městský soud pro podporu svého závěru odkázal rovněž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004. V této věci Nejvyšší soud došel k závěru, že hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, při obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy. Důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení nepřípustný. Uvedený případ se týkal použití zvukového záznamu hovoru mezi společníky obchodní společnosti o záležitostech této společnosti. Argumentace městského soudu nicméně není případná. Ve smyslu čl. 8 Úmluvy totiž nutno rozlišovat pořizování obdobných záznamů ze strany soukromých osob na jedné straně (což byl i případ řešený před NS) a pořizování záznamů ze strany veřejné moci na straně druhé. V prvním případě jde typicky o horizontální vztah, tedy soukromoprávní vztah dvou osob soukromého práva. K posuzování přípustnosti obdobných důkazů v občanském řízení soudním je příslušná civilní justice. Článek 8 Úmluvy je i v takových případech aplikovatelný, a to v rámci tzv. pozitivních závazků na

straně členského státu Úmluvy, takováto aplikace však není shodná s ochranou soukromí ve vertikálním vztahu jedinec – veřejná moc [Moreham, N. A. The Right to Respect for Private Life in the European Convention on Human Rights: A Re-Examination. *European Human Rights Law Review*, 2008, s. 44–79, na s. 48–49, s. 60– 61]. Přípustnost použití důkazu pořízeného soukromou osobou nezávisle na veřejné moci je z komparativního hlediska obvyklá též v řízení veřejnoprávním (srov. k tomu *The status of the illegally obtained evidence in criminal procedures in the Member States of the European Union*, přístupné na http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2003_3_en.pdf, s. 8). V případě druhém jde naopak o vztah veřejnoprávní. Na ten se uplatní základní zásady ústavního pořádku, zejména zásada, podle níž státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy).

[41] V kontextu těchto úvah nutno hodnotit též rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007-63. Podle tohoto rozsudku totiž důkaz videozáznamem, který pořídily soukromé osoby (zde novináři z titulu zpravodajské licence) k podpoře věrohodnosti uveřejněných tiskových sdělení, není ve správním řízení, jakož i v řízení před správními soudy, nepřipustný. Ve věci sp. zn. 7 As 7/2007 šlo tedy o důkaz videozáznamem pořízeným nikoliv orgány veřejné moci, ale soukromými osobami, a to zcela nezávisle na těchto orgánech. Tím jde ale o situaci naprosto odlišnou od situace řešené v nyní projednávané věci.

[42] Z uvedených důvodů byl pořízením záznamu a jeho následným použitím ze strany Magistrátu, žalovaného a městského soudu porušen čl. 8 odst. 2 Úmluvy.

[43] Nejvyšší správní soud proto dále závázil, jaký vliv má právě uvedený závěr na správní řízení vedené proti stěžovateli.

[44] Z důkazního stavu je evidentní, že nezákonně provedený důkaz audiovizuálním záznamem neměl pro nyní projednávanou věc žádný zásadnější význam. Jak uvedl městský soud, obsahuje pouze záznam o průběhu

jízdy. Skutečnosti zjizitelné z tohoto záznamu přitom nečiní ani stěžovatel sám spornými. Stěžovatel nijak nepopírá, že jízdu dne 27. 8. 2006 provedl a účtoval za ni částku uvedenou v rozhodnutí Magistrátu a žalovaného. Jádrem stěžovatelovy argumentace nesměhuje k zpochybnění skutkového základu věci, který má i přes jeden nezákonně provedený důkaz dostatečně podložený základ ve správním spise. Stěžovatel totiž argumentuje v podstatě právními otázkami, které řeší Nejvyšší správní soud dále. Z tohoto důvodu nemohl mít jeden důkaz provedený v rozporu se zákonem vliv na celkovou zákonost a správnost zjištění stavu věci správními orgány.

[45] Námitka je proto s ohledem na celkový kontext věci nedůvodná. (...)

IV.C Turzená neústavnost regulace cen taxislužby

[51] Stěžovatel též namítá, že považuje regulaci cen v taxislužbě za protiústavní, neboť podle jeho názoru nejsou na území hl. m. Prahy splněny podmínky § 1 odst. 6 zákona o cenách. Toto ustanovení připouští usměrnění cen toliko pro případy ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže nebo vyžaduje-li to mimořádná tržní situace.

[52] Městský soud v této souvislosti naopak shledal regulaci za souladnou s § 1 odst. 6 citovaného zákona, přičemž ji považuje za odůvodněnou situaci na trhu. V době před regulací cen docházelo v důsledku neexistence skutečně tržního prostředí k neúměrnému předražování služeb. Současně městský soud souhlasil s žalovaným, že s ohledem na specifickou povahu této služby je regulace jejích cen nutná i vzhledem k ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže.

[53] K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[54] Stěžovatel nezpochybuje ústavnost § 1 odst. 6 zákona o cenách, který připouští za tam stanovených podmínek regulaci cen. Podle § 1 odst. 8 téhož zákona pak zvláštní předpisy určují, které další orgány jsou oprávněny regulovat ceny způsobem stanoveným tímto zákonem. Nejvyšší správní soud

s ohledem na povahu argumentace stěžovatele a právní úpravu posoudil jeho námitku tak, že zpochybňuje regulaci cen taxislužby, která se děje podzákonými předpisy obcí. Protože soud je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem (viz čl. 95 odst. 1 Ústavy) i s ústavním pořádkem (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 1/93, U 1/2 SbNU 197), provedl dále Nejvyšší správní soud právě toto posouzení.

[55] Ústavní limity pro vydávání nařízení obce v jejich přenesené působnosti jsou určeny v čl. 105 Ústavy, jenž stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, ovšem při vydávání nařízení musí respektovat meze zákonného zmocnění (srov. k tomu čl. 79 odst. 3 Ústavy, shodně viz náleze ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, N 147/42 SbNU 183, č. 475/2006 Sb., bod 27). Ústavní soud ve své ustálené judikatuře vyložil základní zásady ve vztahu k podzákonné normotvorbě. Státní orgán, jenž je oprávněn k vydání podzákonného právního předpisu, musí postupovat „*secundum et intra legem*“, nikoliv „*praeter legem*“. Podzákonný právní předpis musí být obecný, a tedy dopadat na neurčitou skupinu adresátů. Dále musí být tento právní předpis vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu, mezi které patří primární práva a povinnosti, a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, tedy musí být otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu (srov. náleze ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, č. 69/2009 Sb., bod 42 – *návrh na zrušení vyhlášky MŽP č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady*).

[56] Oprávnění hl. m. Prahy k regulaci cen je v současné době založeno § 4a zákona č. 265/1991 Sb. Podle odstavce 1 písm. a) tohoto ustanovení obec v rozsahu a za podmínky stanovených v rozhodnutí ministerstva může nařízením obce stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem. Tato působnost se vztahuje na veškerý prodej uskutečňovaný na území obce bez ohledu na

to, zda fyzická osoba nebo právnická osoba, která prodej uskutečňuje, má na území obce trvalý pobyt nebo sídlo (odstavec 3). Citované ustanovení nutno vykládat ve spojení s § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, podle něhož „[r]ada hlavního města Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje“.

[57] Pravomoc a působnost k vydání nařízení č. 13/2004 Sb. hl. m. Prahy, kterým se mění vyhláška č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, tedy byla dána. Pro pořádek nutno dodat, že pravomoc a působnost k vydání tímto nařízením novelizované vyhlášky č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy, o maximálních cenách osobní taxislužby, byla ke dni vydání vyhlášky (30. 5. 2000) dána § 24 odst. 1 a § 45 písm. l) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 302/1992 Sb. a již citovaným § 4a odst. 1 písm. a) zákona č. 265/1991 Sb. ve znění zákona č. 135/1994 Sb.

[58] Stěžovatel nicméně zpochybňuje zejména naplnění hypotézy uvedené v § 1 odst. 6 zákona o cenách. Podle něho mohou orgány státní správy usměrnit tvorbu cen (cenová regulace), pokud „*je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže nebo to vyžaduje mimořádná tržní situace*“.

[59] Na úvod se sluší poznamenat názor Ústavního soudu, podle něhož „[c]enová regulace sama o sobě nemůže být v demokratickém právním státě považována za neústavní“ (náleze ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, N 142/28 SbNU 237, č. 528/2002 Sb.). Důležitý pro posouzení ústavnosti regulace a jejího zákonného základu bude rovněž celkový kontext a účel cenové regulace.

[60] Nejvyšší správní soud je nucen především konstatovat, že stěžovatel v této souvislosti pouze zopakoval svůj setrvalý právní názor, aniž by však jakkoliv polemizoval s důvody, pro něž městský soud považuje regulaci cen taxislužby v hl. m. Praze za oprávněnou. Lze k tomu připomenout, že městský soud

argumentoval běžnou praxí před zavedením regulace, která vedla k neúměrnému předražování. Tento argument stěžovatel nijak nepochybňuje. Jedná se přitom o důvod klíčový, jednoznačně prokazující neúčinnost běžného fungování trhu, jenž je dán právě specifickým složením klientů, typicky např. turistů, jimž jsou služby provozovatelů taxislužby poskytovány.

[61] Taxislužba je na rozdíl od běžného tržního prostředí trhem postiženým celkovou informační asymetrií. V takovémto prostředí běžný zákazník (a tím spíše cizinec nebo jiný návštěvník Prahy) není s to předem získat relevantní informace o poskytované službě, o její kvalitě, často není s to ani určit přiměřenost nabízené ceny a nemá rozumnou šanci srovnat tuto cenu s cenami nabízenými jinými poskytovateli taxislužby. Je možno považovat za notoriету, že trhy s nedokonalými informacemi mají zásadně oslabenou sebezpečující schopnost. Lukrativní místa (letišť, centrální náměstí ve velkých městech s velkým výskytem turistů atp.) navíc pojmou jen limitovaný počet vozů taxi, což dále snižuje jakoukoliv rozumnou úvahu o efektivní soutěži na trhu taxi. Nedostatečnou kapacitou lukrativních míst ostatně argumentuje též sám stěžovatel ve své kasační stížnosti. Taxislužba je trhem ve své podstatě atomizovaným, ovšem trhem, který se způsobem nabídky služeb zásadně liší od jiných svou povahou rovněž atomizovaných trhů. Na rozdíl od typického tržního prostředí (malé pekárny, provozovny služeb, obchody, restaurace apod.) vozidla taxi nenabízejí své služby v jednom fixovaném místě. Zatímco nabídka služeb ve fixované lokalitě zvyšuje možnost racionálního a informovaného rozhodnutí spotřebitele, vozidla taxi obvykle křížují v rámci městské aglomerace a jsou náhodně zastavována náhodnými zákazníky. Ideální „obětí“ taxikářů v prostředí bez regulovaných cen je cizinec, který navštíví hlavní město třeba jen na několik dní a bezprostředně po příjezdu do České republiky nechápe přesně hodnotu české měny. Objednávka vozu taxi přitom bude z povahy věci často úplně první transakcí, kterou na českém území takový cizinec usu-

teční. Jak již zdejší soud uvedl, „[j]e všeobecně známo, že předražování, kterého se provozovatelé taxislužby zejména v Praze jako významném centru turistického ruchu dopouštějí, bývá často zaměřeno proti cizincům, neboť tito jsou vzhledem k jejich omezeným znalostem cenových poměrů taxislužby v České republice a vzdáleností mezi jednotlivými destinacemi v Praze snadným terčem takových nekalých praktik“ (rozsudek NSS ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 104/2005-81, č. 1083/2007 Sb. NSS, cit. text na s. 221).

[62] Nejvyšší správní soud odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03, N 41/29 SbNU 371, č. 84/2003 Sb., ve věci *Regulované nájemné III*, jehož právní závěry jsou přiměřeně použitelné též pro jiné formy cenové regulace než v tomto nálezu analyzovaného cenového moratoria. Posouzení, zda tržní stav vyžaduje aplikaci úředně stanovených cen (§ 5 zákona o cenách), jakož i volba následných ekonomických opatření, proto v zásadě patří mezi tzv. *political questions*, jež soudní moci až na výjimky nepřísluší posuzovat. To ovšem platí jen za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze. Sám stěžovatel ve svých podáních připustil, že k úpravě úředně stanovených maximálních cen v čase průběžně dochází, přičemž je nepochybné, že právní předpisy hl. m. Prahy reagují právě na měnící se cenovou hladinu. Je rovněž nepochybné, že cenová regulace nezasahuje ani do samotné podstaty práva podnikat v oblasti taxislužby. To je patrné již z té prosté skutečnosti, že zcela převažující část provozovatelů taxislužby v hl. m. Praze je s to podnikat v podmínkách úředně stanovených cen. Soudní moci nepřísluší detailně přezkoumávat, zda určité politické rozhodnutí (zde rozhodnutí o aplikaci úředně stanovených cen) je jediným možným prostředkem k nápravě nedokonalého tržního prostředí. Úkolem soudní moci není ani detailní hodnocení argumentů týkajících se efektivity, hospodárnosti a dalších obdobných aspektů právní úpravy regulace taxislužby (srov. k posléze uvedenému náleze sp. zn. Pl. ÚS 28/06, cit. v bodě [55] shora, bod 41).

[63] Ve smyslu judikatury Ústavního soudu „[s]myslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu“ (srov. k tomu náleze ve věci *Regulované nájemné III*, cit. v bodě [62] shora, část IV). Ze všech uvedených důvodů je nepochybné, že zákonná podmínka pro vydání podzákonného právního předpisu (v tomto případě jde o vyhlášku č. 24/2000 Sb. hl. m. Prahy) je dána, neboť ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách může být neregulovaný trh osobní taxislužby ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže.

[64] Srovnatelnou otázkou se ostatně zabýval opakovaně též Ústavní soud, který např. v usnesení ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 692/06, ve věci *DIMO TAXI PRAHA, s. r. o.*, k obdobné námitce protiústavnosti regulace taxislužby stručně konstatoval, že „[r]egulace provozování taxislužby je [...] standardní ve všech vyspělých zemích, a naopak nepřítomnost této regulace by vedla jen k prohloubení negativních jevů, které jsou v této oblasti všeobecně známé, a jistě jsou známé i stěžovatelce“.

[65] Názor Ústavního soudu lze podpořit též exkurzem do srovnatelných právních řádů zemí Evropské unie. Například v Belgii obdobnou matérii řeší zákon ze dne 27. 4. 1995 o službách taxíků a o nájmu vozidel s řidičem (*Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur*, přístupné na <http://www.ejustice.just.fgov.be/>), který v čl. 29 zmocňuje vládu stanovit tarify pro taxislužby. Ve Francii upravuje tarify taxi nařízení č. 87-238, ze dne 6. 4. 1987 (*Décret n.87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi*, přístupné na <http://www.legifrance.gouv.fr/>). Cenová regulace provozování taxislužby v SRN má svůj právní základ v § 51 zákona o přepravě osob ze dne 21. 3. 1961 (*Personenbeförderungsgesetz*, dohledatelný na <http://bundesrecht.juris.de/pbefg/index.html>), který zmocňuje vlády spolkových zemí k vydání nařízení, jimiž lze stanovit ceny za přepravu osob a další podmínky přepravy. Zákon současně umožňuje, aby vlády spolkových zemí

delegovaly svoji pravomoc vydat uvedená nařízení na jiné orgány. Např. ve Spolkové zemi Berlín jsou ceny taxislužby stanoveny nařízením senátu spolkové země ze dne 16. 6. 2009 (<http://www.taxi-in-berlin.de/gesetz/taxitarifo2009.pdf>). Dle § 1 odst. 1 tohoto nařízení nelze provozovat taxislužbu za ceny vyšší, ale ani nižší, než jsou ceny obsažené v nařízení. Obdobná je situace i v Rakousku. Spolkový zákon o nepravidelné podnikatelské dopravě osob motorovými vozidly (zákon o nepravidelné dopravě) [*Bundesgesetz über die nichtlinienmäßige gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen (Gelegenheitsverkehrs-Gesetz)*], publ. BGBl. I Nr. 112/1996, dohledatelný na <http://www.ris.bka.gv.at/> stanoví v § 14, že zemský hejtman může nařízením určit závazné tarify pro taxislužbu. Tyto tarify se vztahují buď na celou spolkovou zemi, nebo na jednotlivé okresy či obce. V případě Spolkové země Vídeň se jedná o nařízení, kterým se stanoví závazné tarify pro výkon taxislužby prostřednictvím motorových vozidel (Vídeňský tarif pro taxislužbu 1997, čj. W140-020, publ. ABl 1997/48 <http://www.magwien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/pdf/w1400200.pdf>). Ceny obsažené v tomto tarifu jsou závazné, nelze je zvýšit ani snížit (§ 1 a § 10 nařízení).

[66] Regulace maximálních tarifů taxislužby není omezena jen na země Evropské unie. Příkladem může být regulace cen taxislužby v USA, kde se aplikuje ve všech velkých i středně velkých městech [srov. k tomu např. Dempsey, P. S. *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Reregulation: The Paradox of Market Failure*, 24 *Transportation Law Journal* 73 (1996), výčet forem regulace taxislužby na s. 75–76]. Dočasný pokus o deregulaci cen taxislužby v USA skončil naprostým fiaskem a poškozením jak zákazníků, tak i většiny provozovatelů taxislužby. Ceny taxislužby po deregulaci cen v rozporu s očekáváním klasické ekonomické teorie neklesly, ale naopak podstatně vzrostly (tamtéž, s. 107–110).

[67] Ani tato stěžovatelova námitka proto důvodnou není. (...)

Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání; prekluzivní lhůta

k § 41 odst. 4 věty první a § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 85/1994 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 323/1996 Sb.)* (v textu jen „daňový řád“)

I. Řízení o dodatečném daňovém přiznání zahájené včasným podáním dodatečného daňového přiznání na daň nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti (§ 41 odst. 4 věta první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, odkazující na prekluzivní lhůtu podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první téhož zákona) nemůže skončit „automaticky“ uplynutím času bez věcného posouzení dotyčného dodatečného daňového přiznání jen proto, že po jeho zahájení uplyne zmíněná prekluzivní lhůta.

II. I po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je správce daně v řádně zahájeném řízení o dodatečném daňovém přiznání oprávněn užít procesních prostředků a postupů podle citovaného zákona k prověření tvrzení daňového subjektu uvedených v přiznání.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2011, čj. 2 Afs 27/2009-61)

Prejudikatura: č. 1438/2008 Sb. NSS a č. 2055/2010 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným LKN proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 30. 6. 2004 podal žalobce prostřednictvím svého daňového poradce řádné přiznání k dani z příjmů právnických osob za období od 5. 5. 2003 do 31. 12. 2003, a to na nulovou daňovou povinnost. Poté dne 13. 8. 2004 podal daňové přiznání za totéž období na daňovou povinnost 541 880 Kč. Dne 7. 7. 2004 byla žalobci doručena finančním úřadem výzva k odstranění pochybností. Následně finanční úřad vydal dne 16. 8. 2004 platební výměr na daň z příjmů právnických osob za sledované období, a to ve výši 541 880 Kč. Dne 31. 12. 2007 podal žalobce nové, tentokrát dodatečné daňové přiznání znějící na daň ve výši 9 920 Kč. Finanční úřad rozhodnutím ze dne 8. 1. 2008 řízení o tomto dodatečném daňovém přiznání zastavil podle § 27 odst. 1 písm. h) daňového řádu s odůvodněním, že lhůta pro vyměření daně z příjmů právnických osob uplynula dne 31. 12. 2007.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že důvody pro podá-

ní dodatečného daňového přiznání zjistil dne 21. 12. 2007. Dodatečné daňové přiznání bylo podle jeho názoru podáno ve lhůtě upravené v § 47 odst. 1 daňového řádu.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 5. 2008 odvolání zamítl. Měl za to, že lhůta pro podání dodatečného daňového přiznání ve smyslu § 41 odst. 1 daňového řádu trvala do 31. 1. 2008, ovšem tříletá lhůta pro vyměření daně uplynula dne 31. 12. 2007, takže daň již nebylo možno vyměřit. Žalovaný korigoval právní názor finančního úřadu pouze v tom, že nezastavil řízení podle § 27 odst. 1 písm. h) daňového řádu, nýbrž podle písmene d) téhož odstavce, neboť žalobcovo dodatečné daňové přiznání nebylo nepřijatelné, nýbrž o něm již nebylo možno rozhodnout.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové. V ní poukazoval jednak na právní názor vyjádřený v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. 30 Ca 263/2002,

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

č. 660/2005 Sb. NSS, zejména však na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60, č. 1438/2008 Sb. NSS, podle něhož může daňový subjekt předložit daňové přiznání, má-li jeho daňová povinnost být nižší, v týchž objektivních lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření či doměření daně.

Krajský soud rozsudkem ze dne 12. 12. 2008 žalobu zamítl. Shledal, že období pro vyměření daně skončilo dne 31. 12. 2007, neboť úkony finančního úřadu vůči žalobci proběhly v roce 2004. Samotné podání dodatečného daňového přiznání pak není úkonem, kterým by bylo možno přerušit běh lhůt podle § 47 daňového řádu. Zastavení řízení podle § 27 odst. 1 písm. d) daňového řádu proto bylo správným a zákonným postupem. Rozhodnutí, na která odkazoval žalobce, pak podle krajského soudu řeší pouze otázku lhůt pro podání dodatečných daňových přiznání, v nynějším řízení však nebylo zpochybněno, že žalobce podal dodatečné daňové přiznání včas.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Zastavení řízení o dodatečném vyměření daně finančním úřadem považoval za postup v rozporu s právním názorem vyjádřeným ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Afs 20/2006-60. Tyto lhůty stěžovatel dodržel, což přiznal i krajský soud, podle něhož ale správce daně nemůže učinit žádný úkon, který by přerušil běh lhůty k doměření daně, pokud dodatečné daňové přiznání podá daňový subjekt. To by však podle stěžovatele vedlo k absurdnímu závěru, že pokud by daňový subjekt podal dodatečné daňové přiznání v poslední den lhůty, správce daně by nemohl daň doměřit, ani kdyby toto dodatečné daňové přiznání znělo na vyšší daňovou povinnost oproti poslední známé daňové povinnosti. Pokud tak stěžovatel využil svého práva podat dodatečné daňové přiznání v poslední den lhůty, postupoval v souladu se zákonem a případné problémy s přerušením běhu lhůty podle § 47 daňového řádu nemohou jít v jeho neprospěch.

Při předběžném posouzení věci druhý senát Nejvyššího správního soudu shledal, že

ke sporné právní otázce, zaujal první senát téhož soudu v rozsudku ze dne 16. 7. 2009, čj. 1 Afs 34/2009-46, následující stanovisko:

„Žalobce v kasačních stížnostech dále zdůrazňoval, že dodatečné daňové přiznání ve všech případech podal včas, a přesto k doměření daně nedošlo. V této souvislosti pak vznáší otázku, kdy bude úkon daňového subjektu (pravděpodobně tedy podání dodatečného daňového přiznání) učiněn včas tak, aby zakládal povinnost správce daně o něm rozhodnout. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že žalobce ve všech čtyřech případech podal dodatečná daňová přiznání v subjektivní lhůtě podle § 41 odst. 1 daňového řádu (tj. do konce měsíce následujícího po zjištění, že daňová povinnost měla být nižší či daňová ztráta vyšší). [...] Rovněž je zřejmé, že žalobce podal dodatečná daňová přiznání i v rámci lhůty objektivní stanovené v § 41 odst. 4 ve spojení s § 47 daňového řádu [...].

Od podání dodatečného daňového přiznání je však třeba lišit samotné doměření daně, neboť podle § 47 odst. 1 daňového řádu nelze daň vyměřit či doměřit po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání. Jak v nedávné době judikoval Ústavní soud, uplyne-li lhůta uvedená v § 47 d. ř., aniž v ní byla daň pravomocně [...] vyměřena či doměřena, zaniká tím subjektivní veřejné právo státu daň vyměřit či doměřit. K zániku tohoto práva se přihlíží z úřední povinnosti nejen v daňovém řízení, ale též v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v řízení před správními soudy (viz náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, <http://nalus.usoud.cz>). Ačkoliv byla dodatečná daňová přiznání podána včas, správce daně nebyl oprávněn doměřit daň po uplynutí prekluzivní lhůty [...]. Pokud by tak učinil, jednalo by se o nezákonné rozhodnutí. [...]

Z logiky věci pak plyne, že zjistí-li daňový subjekt skutečnosti svědčící tomu, že jeho daňová povinnost měla být vyšší či nižší než původně přiznaná, až v posledním měsíci před uplynutím objektivní prekluzivní lhůty, je vystaven určité

nejistotě, že o jeho nové daňové povinnosti již nebude správcem daně rozhodnuto. Správce daně totiž nemusí v prekluzivní lhůtě vydat platební výměr, případně učinit úkon přerušující běh prekluzivní lhůty a současně již v tomto období nemůže dojít k doměření daně konkludentně – k němu by totiž došlo až po uplynutí prekluzivní lhůty, což zákon ve světle výkladu Ústavního soudu nepřipouští. Tato právní nejistota daňového subjektu je však kompenzována právní jistotou spočívající právě v běhu a skončení tříleté prekluzivní lhůty: daňový subjekt jednoduše ví, že neučiní-li správce daně úkon přerušující běh prekluzivní lhůty nebo nevydá-li platební výměr, zůstane jeho původní daňová povinnost nedotčena. [...] Skutečnost, že ke konkludentnímu doměření daně v případě žalobce nedošlo, je důsledkem uplynutí prekluzivní lhůty, nikoliv libovůli správce daně či porušením principů dobré správy.“

Druhý senát vzal v úvahu, že k podobnému závěru dospěl rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 5 Afs 9/2009-65, č. 1954/2009 Sb. NSS: „Pravomocně rozhodnutí je odstranitelné pouze cestou mimořádných opravných prostředků či rozhodnutím soudu ve správním soudnictví k podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nelze akceptovat, aby daňová rozhodnutí nabyta právní mocí až po lhůtě stanovené v § 47 zákona o správě daní a poplatků, jejímž marným uplynutím zaniká právo daň vyměřit či doměřit, ale stejně tak zaniká i právo přiznat nárok na odpočet (tj. vyměřit zápornou daňovou povinnost). Jiný výklad by vedl k tomu, že výše uvedená prekluzivní lhůta by mohla být posuzována libovolně.“

Druhý senát se s právním názorem prvního senátu neztotožnil. Vyšel na základě skutkových okolností patrných z dosavadního řízení z toho, že až do 31. 12. 2007 měl správce daně právo na vyměření či doměření daně a stěžovatel právo podat dodatečné daňové přiznání. Tato jejich práva na využití předmetné lhůty si přitom musela podle druhého

senátu být jak ve svém časovém rozsahu, tak ve své schopnosti vyvolat právní následky rovna. Toto požadoval již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60, č. 1438/2008 Sb. NSS:

„S ohledem na ústavněprávní rovnu nelze přijmout situaci, kdy by byl v pochybnostech o správném výkladu vzájemné souvislosti mezi § 41 a § 47 d. ř. [...] použit zužující gramatický výklad pouze některých ustanovení daňového řádu, který by znemožnil daňovému subjektu reagovat na provedené úkony správce daně, typicky tedy daňovou kontrolu, podáním dodatečného daňového přiznání.“

Ze stejného důvodu je pak také nutné odmítnout výklad, který by omezil lhůty pro podání dodatečného daňového přiznání z důvodu daňové povinnosti vyšší anebo daňové ztráty nižší pro daňové subjekty na lhůtu měsíční subjektivní a tříletou objektivní, zatímco správce daně by mohl provádět daňovou kontrolu za stejné zdaňovací období, a to i opakovaně, v maximální lhůtě deseti let, čímž by pro něj, tedy pouze jednostranně, docházelo k přetržení objektivní tříleté lhůty a k jejímu novému běhu za zachování celkového desetiletého rámce, stanoveného v § 47 odst. 2 d. ř. [...]

[D]aňový subjekt, kterému vzniká dle ustanovení § 41 odst. 1 d. ř. možnost předložit dodatečné daňové přiznání proto, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší, je může platně podat v týchž objektivních lhůtách, jaké zákon stanoví správci daně pro vyměření daně, doměření daně či pro přiznání nároku na daňový odpočet (§ 47 odst. 1, 2 daňového řádu), tzn. do 3 let, nejpозději však do 10 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat řádné daňové přiznání. Úkony správce daně, které směřují k přezkoušení správnosti daňové povinnosti či k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, tak způsobují přerušování běhu tříleté lhůty stanovené v § 47 odst. 1 d. ř. **Daňový subjekt může tedy splnit svoji zákonnou povinnost, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší (§ 41 odst. 1**

daňového řádu), ale též uplatnit své právo, zjistí-li, že jeho daňová povinnost má být nižší nebo daňová ztráta vyšší (§ 41 odst. 4 daňového řádu) i poté, co po přerušení tříleté lhůty k vyměření či doměření daně počala tato lhůta běžet znovu (s výjimkami uvedenými ve větě druhé tohoto odstavce). Nejzazší lhůtou pro podání dodatečného daňového přiznání podle § 41 odst. 1 d. ř. je však vždy lhůta deseti let, stanovená v § 47 odst. 2 d. ř., a to jak pro daňové přiznání, směrem nahoru, tak, směrem dolů.“

Druhý senát má za to, že *ratio* právního názoru rozšířeného senátu nelze naplnit pouze tím, že by daňový subjekt sice mohl podat dodatečné daňové přiznání – a již tím by bylo naplněno jeho právo podat dodatečné daňové přiznání i poté, co po přerušení tříleté lhůty počala tato lhůta běžet znovu. Správce daně by totiž o tomto dodatečném daňovém přiznání již nemohl meritorně rozhodnout, takže dodatečné daňové přiznání by bylo sice platně podané, ale pokud by bylo podáno např. v poslední den prekluzivní lhůty, jako tomu bylo zde, nemohlo by vyvolat žádnou reakci správce daně; pokud by bylo podáno dříve, záležela by jeho schopnost vyvolat právní následky na rychlosti správce daně, tedy na tom, zda by řízení stihl zahájit. Takové „naplnění“ požadavků rozšířeného senátu je však absurdní.

Podle druhého senátu bylo smyslem citovaného usnesení rozšířeného senátu přiznat daňovému subjektu právo na vyvolání řízení k doměření daně ve lhůtě zcela totožné té, kterou má k dispozici správce daně. Stěžovatel toto své právo v projednávané věci ostatně i využil a v této lhůtě je uplatnil. Bylo by proto ve zřejmém rozporu s principem rovnosti běhu lhůt pro správce daně i daňový subjekt jak v časovém, tak obsahovém rozměru, pokud by jeden z nich v posledním den lhůty mohl svým úkonem platně přerušit běh lhůty podle § 47 daňového řádu a zahájit řízení o doměření daně, zatímco druhý by sice „platně“ mohl podat dodatečné daňové přiznání, to by však již nemohlo vyvolat žádné právní následky.

Právní názor prvního senátu vede podle druhého senátu k závěru, že podání dodatečného daňového přiznání v některých případech nemá žádný faktický význam, jelikož o něm správce daně již nemůže věcně rozhodnout. Na straně druhé však podle druhého senátu není rozumné ani vytvářet další a další institucionální možnosti přezkumu pravomocně ukončených řízení.

Druhý senát proto nabízí následující výklad vyhýbající se oběma krajnostem: podle § 47 odst. 1 daňového řádu nelze daň vyměřit ani doměřit po uplynutí zákonné lhůty. Je zcela zřejmé, že tato zákonná prekluzivní lhůta má chránit právní jistotu daňového subjektu, nikoliv zájmy správce daně, resp. není určena ani k tomu, aby správci daně „ulehčovala“ jeho činnost. Pokud proto dojde k situaci, že před uplynutím této lhůty je již daň pravomocně stanovena (v daném případě platebním výměrem ze dne 16. 8. 2004), nicméně daňový subjekt podá účinně dodatečné daňové přiznání, je správce daně povinen o něm vždy rozhodnout. Aby tak však mohl učinit kvalifikovaně, musí být oprávněn využít všech zákonných procesních možností (vytýkáací řízení, daňová kontrola).

Pokud je dodatečné daňové přiznání podáno tak, že správce daně před uplynutím prekluzivní lhůty ještě stihne učinit úkon k jejímu přerušení ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu, nevyvolává tato situace podle druhého senátu zásadní výkladové problémy: tříletá prekluzivní lhůta běží znovu a daň může být v této lhůtě doměřena – na základě provedených zjištění – jak ve prospěch, tak v neprospěch daňového subjektu.

I za situace, kdy dodatečné daňové přiznání sice bylo včas podáno, avšak před uplynutím zákonné prekluzivní lhůty nebyl učiněn žádný úkon k jejímu přerušení (přičemž někdy ani s ohledem na okolnosti učiněn být nemohl – viz věc stěžovatele, který dodatečné daňové přiznání podal až dne 31. 12. 2007, tj. v poslední den lhůty), je ve shodě se shora uvedeným nutno podle druhého senátu trvat na tom, že správce daně musí o tomto dodatečném daňovém přiznání věcně rozhodnout. Pokud by zjistil, že daňová povinnost

měla být větší než poslední známá daňová povinnost, a dodatečné daňové přiznání bylo podáno na daňovou povinnost nižší, nemůže po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty rozhodnout v neprospěch daňového subjektu a může pouze tuto původně stanovenou daňovou povinnost potvrdit. Jinak řečeno, pravomocné stanovení daně „fixuje“ postavení daňového subjektu v tom smyslu, že se v důsledku pouhé jeho vlastní aktivity (podání dodatečného daňového přiznání) toto jeho postavení nesmí dodatečně zhoršit (pokud samozřejmě dodatečné daňové přiznání není podáno na daňovou povinnost vyšší nebo daňovou ztrátu nižší, viz § 41 odst. 1 daňového řádu), protože v opačném případě by nebyl naplněn účel zákonné prekluze – právní jistota daňového subjektu.

Argumentační alternativou, k níž se však druhý senát nepřiklonil, by bylo, že podáním dodatečného platebního výměru se správci daně otevře možnost na základě provedeného dokazování nově rozhodnout případně i v neprospěch daňového subjektu, a to podle logiky, že je věci samotného daňového subjektu zvážit, zda bude „riskovat“ podáním dodatečného daňového přiznání znovuotevření daňového řízení. Tato argumentace je založena na východisku, že smyslem prekluzivní lhůty zakotvené v § 47 daňového řádu není primárně ochrana právní jistoty daňového subjektu, nýbrž současně i zájem na efektivním a spravedlivém výběru daní. Takto viděno otevírá podání dodatečného daňového přiznání možnost vydání nového rozhodnutí i v neprospěch daňového subjektu. Druhý senát k tomu poznamenává, že takový výklad odporuje setrvalé judikatuře správních soudů, podle níž podání daňového přiznání nelze považovat za úkon směřující k vyměření daně nebo k jejímu dodatečnému stanovení.

Jakkoli proto podání dodatečného daňového přiznání nemá schopnost přerušit běh lhůty podle § 47 odst. 2 věty první daňového řádu, je-li takové podání učiněno, musí s ním být podle názoru druhého senátu ze strany správce daně nakládáno jako s úkonem platným a schopným vyvolat právní následky ve shora popsaném smyslu.

Vzhledem k tomu, že od názoru vysloveného ve shora zmíněném rozsudku prvního senátu se druhý senát sám nemohl odchýlit, předložil věc rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...) [25] K věci samé pak rozšířený senát poznamenává, že otázka předložená druhým senátem není v judikatuře Nejvyššího správního soudu nová. Rozšířený senát se jí zabýval již ve svém usnesení ze dne 23. 10. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS. V bodech [34] až [37] tohoto usnesení uvedl:

[26] „[34] *Procesním institutem, který rovněž může vést ke změně daňové povinnosti, není však zákonem řazen mezi mimořádné opravné prostředky, je dodatečné daňové přiznání. Podle § 41 odst. 1 daňového řádu má daňový subjekt povinnost podat dodatečné daňové přiznání ve lhůtě do konce měsíce následujícího po zjištění, že jeho daňová povinnost má být vyšší nebo daňová ztráta nižší než jeho poslední známá daňová povinnost (tj. částka daně správcem daně naposled pravomocně stanovená buďto konkludentně postupem podle § 46 odst. 5 daňového řádu nebo platebním výměrem, dodatečným platebním výměrem nebo rozhodnutím o opravném prostředku). Tato lhůta se podle § 41 odst. 2 daňového řádu přerušuje úkonem správce daně směřujícím k přezkoušení správnosti daňové povinnosti za příslušné zdaňovací období (tedy většínou zahájením daňové kontroly) a počíná běžet znovu od okamžiku, kdy rozhodnutí vydané na základě tohoto přezkoušení správnosti daňové povinnosti nabude právní moci. Po tuto dobu totiž není podání dodatečného daňového přiznání přípustné (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2007, čj. 8 Afs 111/2005-106, č. 1264/2007 Sb. NSS).*

[35] Obdobnou subjektivní lhůtu § 41 odst. 1 daňového řádu stanoví i pro podání dodatečného daňového přiznání na daň nižší nebo daňovou ztrátu vyšší, než je poslední známá daňová povinnost (tj. ve prospěch daňového subjektu), což je ovšem právo, nikoli povinnost daňového subjektu. Toto právo je ovšem zároveň omezeno § 41 odst. 4 daňového řádu, podle něhož dodatečné daňové přiznání na daň nižší nebo daňovou ztrátu vyšší, než je poslední známá daňová povinnost, lze platně podat jen tehdy, nejsou-li splněny podmínky pro obnovu řízení nebo přezkoumání rozhodnutí podle § 55b daňového řádu, a to do lhůty stanovené v § 47 odst. 1 daňového řádu, není-li zvláštním předpisem stanoveno jinak. Citované ustanovení pak uvádí ještě konkrétní případy, kdy není možné dodatečné daňové přiznání ve prospěch daňového subjektu podat.

[36] Jak již konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 2. 8. 2007, čj. 1 Afs 20/2006-60, č. 1438/2008 Sb. NSS, vedle subjektivní lhůty podle § 41 odst. 1 daňového řádu se na podání dodatečného daňového přiznání na nižší daň nebo vyšší daňovou ztrátu vztahuje též objektivní propadná lhůta pro vyměření daně podle § 47 odst. 1 daňového řádu, ovšem s možností, aby došlo k přerušení běhu této lhůty úkony správce daně předcházejícími podání dodatečného daňového přiznání (např. zahájení daňové kontroly), pokud splňují požadavky § 47 odst. 2 daňového řádu.

[37] I zde tedy daňový řád stanoví zvláštní objektivní lhůtu, tentokrát pro podání dodatečného daňového přiznání ve prospěch daňového subjektu. Opět by dle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu odporovalo smyslu této zvláštní úpravy, pokud by i při zachování této lhůty nebylo možné řízení o dodatečném daňovém přiznání řádně dokončit (tj. případně stanovit daň v nové výši) z toho důvodu, že by až v průběhu tohoto řízení došlo k uplynutí prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu. I zde tedy musí platit, že se v takovém případě lhůta podle § 47 odst. 1 daňového

řádu již na další řízení o dodatečném daňovém přiznání neuplatní a toto řízení bude časově omezeno pouze zbývajících částí desetileté lhůty podle § 47 odst. 2 daňového řádu. Obdobně to ovšem musí být i v případě řízení o dodatečném daňovém přiznání na daňovou povinnost vyšší nebo daňovou ztrátu nižší, které je omezeno pouze subjektivní lhůtou podle § 41 odst. 1 daňového řádu a dále lhůtou podle § 47 odst. 2 daňového řádu.“

[27] Výše zmíněná rozhodnutí rozšířeného senátu, tedy usnesení čj. 1 Afs 20/2006-60 a čj. 7 Afs 20/2007-73, zejména pak druhé z nich, již nepřímo řeší spornou právní otázku. Druhé z uvedených usnesení se ve svém bodě [37] zjevně příklání k názoru druhého senátu v tom, že není možné, aby řízení o dodatečném daňovém přiznání na daň nižší nebo daňovou ztrátu vyšší oproti poslední známé daňové povinnosti (dále též „DDPN“) zahájené účinným (zejména včasným) úkonem daňového subjektu (podáním ve lhůtě podle § 41 odst. 4 věty první daňového řádu odkazující na prekluzivní lhůtu podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu) skončilo „automaticky“ uplynutím času jen proto, že po jeho zahájení uplyne zmíněná prekluzivní lhůta, bez věcného posouzení dotyčného dodatečného daňového přiznání. Rozšířený senát se přiklonil k názoru, že v takovém případě není řízení ve věci dotyčného dodatečného daňového přiznání omezeno prekluzivní lhůtou podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu, nýbrž toliko desetiletou lhůtou podle § 47 odst. 2 věty druhé daňového řádu.

[28] Rozšířený senát podotýká, že nepoužití prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu se týká toliko předmětu řízení vymezeného tím DDPN, ve vztahu k němuž se řízení vede. Rozhodně nemůže vést k vystavení daňového subjektu poté, co ve věci zmíněného DDPN bude pravomocně rozhodnuto, případným dalším kontrolním postupům správce daně či dokonce možnosti dalšího doměření daně. Ochranná funkce prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu působí po uplynutí této lhůty i ve vztahu

k daňovému subjektu, vůči němuž je po jejím uplynutí vedeno řízení ve věci jím účinně podaného DDPN, nevztahuje se ovšem na toto řízení (avšak jen a pouze na ně), pro něž zákon stanovil lhůty zvláštní.

[29] Znamená to tedy, že ve věci zmíněného DDPN přiznání může správce daně použít i po uplynutí lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu za splnění dalších zákonných podmínek daňovou kontrolou jako postup směřující k ověření správnosti tvrzení daňového subjektu uvedených v dodatečném daňovém přiznání či jiné podle konkrétních okolností v úvahu přicházející kontrolní a zjišťovací instituty. Je samozřejmé, že správce daně může v tomto případě tehdy, kdy to je přípustné (např. v odvolacím řízení), zjišťovat skutkový stav a provádět dokazování i mimo daňovou kontrolu. Z obsahového hlediska se však pravomoc správce daně zjišťovat skutkový stav vztahuje jen a pouze na ty skutečnosti, jež jsou významné pro posouzení pravdivosti a případně právní relevance tvrzení daňového subjektu uvedených v dodatečném daňovém přiznání. Zjišťování a prověřování jiných skutečností (se skutečnostmi uvedenými v daňovém přiznání nesouvisejících), i kdyby samy o sobě mohly mít vliv na úsudek o tom, jaká má být skutečná výše daňové povinnosti daňového subjektu,

je nepřipustné a bylo by v rozporu se zákonem, neboť k takovému postupu již správce daně nemá pravomoc. Ta mu totiž zanikla uplynutím prekluzivní lhůty a zůstala mu – v důsledku včasného podání DDPN daňovým subjektem – jako výjimka z pravidla pouze ve výseku vymezeném skutečnostmi relevantními pro posouzení správnosti tohoto daňového přiznání.

[30] Rozšířený senát tedy přitakává druhému senátu v tom, že není přípustné, aby řádně (zejména včas) zahájené řízení ve věci DDPN skončilo „automaticky“ bez věcného posouzení pouhým uplynutím prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu.

[31] Navazující otázku, zda je správce daně při svém rozhodování ve věci DDPN hmotněprávně limitován tím, že tak činí po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 a odst. 2 věty první daňového řádu, není rozšířený senát oprávněn řešit. Nemůže se tedy zabývat tím, zda po uplynutí prekluzivní lhůty je vůbec přípustné zhoršit postavení daňového subjektu oproti jeho poslední známé daňové povinnosti. K této otázce totiž nebyl dosud žádným ze senátů Nejvyššího správního soudu zaujat právní názor, k jehož překonání by bylo nutné rozhodnutí rozšířeného senátu. (...)

2346

Daňové řízení: finanční revize; prekluzivní lhůta

k § 1 odst. 4 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění účinném do 31. 12. 1999

k § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád“)

Úkony finančního ředitelství učiněné v průběhu finanční revize (§ 1 odst. 4 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění účinném do 31. 12. 1999) nejsou způsobilé přerušit běh prekluzivní lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, čj. 1 Afs 106/2010-95)

Prejudikatura: č. 634/2005 Sb. NSS, č. 1073/2007 Sb. NSS, č. 1851/2009 Sb. NSS, opačně č. 1304/2007 Sb. NSS a č. 1542/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 117/2008 Sb. ÚS

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

(sp. zn. III. ÚS 1420/07), č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07), č. 17/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1416/07), č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07), č. 39/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 816/07), č. 73/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1139/08), č. 74/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2701/08), č. 75/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 815/07), č. 77/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1138/08), č. 93/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1464/07), č. 96/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1463/07) a č. 112/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1419/07).

Věc: Akciová společnost Veletrhy Brno proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Na základě daňové kontroly provedené od 14. 1. 2000 do 28. 2. 2000 Finanční úřad Brno I dodatečným platebním výměrem ze dne 26. 6. 2000 vyměřil společnosti Brněnské veletrhy a výstavy, a. s. (jejíž obchodní jmění přebrala k 31. 10. 2001 žalobkyně) na dani z příjmů právnických osob za rok 1996 daň ve výši 46 408 830 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 3. 2008 s přihlédnutím k předchozímu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. 1 Afs 4/2004-100, a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. 29 Ca 302/2005, změnil citované rozhodnutí správce daně tak, že dodatečně vyměřenou daň snížil na částku 39 925 470 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou u Krajského soudu v Brně; ten rozsudkem ze dne 23. 9. 2010 žalobu zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné namítala, že v posuzovaném případě došlo k prekluzi práva daň vyměřit. Připustila, že tuto námitku vznesla sice poprvé v kasační stížnosti, nicméně krajský soud k ní měl přihlédnout z úřední povinnosti a napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. Podle § 47 odst. 2 daňového řádu lze daň vyměřit nebo doměřit nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání. Tato povinnost vznikla v roce 1996. Prekluzivní lhůta tak začala běžet dnem 1. 1. 1997 a tříletá lhůta skončila 31. 12. 1999, desetiletá lhůta pak dne 31. 12. 2006. Poslední pravomocné rozhodnutí vydal správce daně dne 25. 3. 2008, tedy po skončení desetileté prekluzivní lhůty.

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

Z odůvodnění:

(...) [14] Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou prekluze práva správce daně daň vyměřit nebo doměřit. Ústavní soud v řadě svých nálezů vyslovil právní názor, že správní soud je povinen přihlédnout k prekluzi práva daň vyměřit nebo doměřit i bez námítky (srov. např. nálezy ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, č. 117/2008 Sb. ÚS, ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, č. 17/2009 Sb. ÚS, ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, č. 39/2009 Sb. ÚS, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1139/08, č. 73/2009 Sb. ÚS, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, č. 74/2009 Sb. ÚS, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 1138/08, č. 77/2009 Sb. ÚS, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 815/07, č. 75/2009 Sb. ÚS, ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1464/07, č. 93/2009 Sb. ÚS, ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, č. 96/2009 Sb. ÚS, a ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, č. 112/2009 Sb. ÚS). Odkázat lze zejména na nálezy sp. zn. I. ÚS 1169/07, v němž Ústavní soud vyložil, z jakých důvodů soudům uvedená povinnost vzniká. Podle Ústavního soudu „[a]rgumenty, na nichž je závěr o nutnosti namítnout prekluzi práva na doměření daně postaven, se opírají výlučně o text soudního řádu správního, a přehlížejí širší souvislosti, plynoucí ze systémové povahy práva, jakož i východiska, na nichž je postavena dispoziční zásada. [...] Institut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu [...]. Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřej-

mé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v první řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.“

[15] Citovanou judikaturou Ústavního soudu byl překonán právní názor zastávaný Nejvyšším správním soudem, že k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň ve smyslu § 47 daňového řádu soud přihlídně jen k námitce účastníka řízení (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 6 Afs 25/2003-64, ze dne 28. 11. 2006, čj. 2 Afs 1/2006-19, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS).

[16] Jak již bylo vysloveno např. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 7 Afs 115/2008-80, a ze dne 12. 6. 2009, čj. 7 Afs 114/2008-92, Nejvyšší správní soud je povinen ve své další rozhodovací činnosti respektovat „*zřetelně argumentačně*“ vyjádřený právní názor Ústavního soudu, byť citované usnesení rozšířeného senátu nebude nahrazeno novým rozhodnutím rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 4. 2009, čj. 1 Afs 145/2008-135, č. 1851/2009 Sb. NSS, s ohledem na výše uvedené nálezy Ústavního soudu uvedl, že „*následky, které jsou s prekluzí spojeny, dosahují takové závažnosti, že soudy k nim mají povinnost přihlížet i z moci úřední. Základním znakem prekluze totiž je, že její právní následky nastávají ex lege bez dalšího. Jedním z těchto následků pak je zánik subjektivního práva oprávněného subjektu. Pokud by tedy soudy v jimi projednávaných věcech nepřihlížely k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň jenom proto, že prekluze nebyla*

účastníky řádně namítnuta, pak by poskytovaly ochranu neexistujícím právům. Tím by se ovšem dostávaly do rozporu se svým hlavním posláním, jak je vymezuje § 2 s. ř. s. Uvedená charakteristika (tedy že je třeba k ní přihlížet ex offa) je ostatně vlastní institutu prekluze ve všech právních odvětvích a není důvodu, proč by tomu mělo být ve správním právu jinak.“ Dále Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyslovil, že povinnost přihlídnout k prekluzi i bez návrhu „*nelze chápat tak, že by soudy musely v každém svém rozhodnutí z oblasti finančního práva explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 daňového řádu. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uváděl [...]. Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo.“*

[17] V posuzovaném případě se krajský soud v napadeném rozsudku k otázce prekluze práva výslovně nevyjádřil, neboť stěžovatelka namítla prekluzi poprvé až v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud za této situace nejprve posuzoval, zda tato skutečnost má za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, k níž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), nebo zda lze usuzovat, že pokud krajský soud k otázce prekluze v napadeném rozsudku mlčel, implicitně se s ní vypořádal tak, že k prekluzi nedošlo. Obdobnou otázku řešil zdejší soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2009, čj. 1 Afs 33/2009-124, v němž uvedl, že „*[p]okud by stěžovatel uplatnil námitku prekluze v rámci řízení před krajským soudem, a krajský soud by se s takovou námitkou nevypořádal, jistě by jeho rozhodnutí bylo zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů“*. Tak tomu ovšem v řešeném případě není, neboť stěžovatelka námitku prekluze v řízení před krajským soudem neuplatnila. K postupu krajského soudu za této situace se Nejvyšší správní soud obecně

vyjádřil v již citovaném rozsudku čj. 1 Afs 145/2008-135, kde se mj. uvádí, že „[p]rávě uvedené [povinnost přihlídnout k prekluzi i bez návrhu] *nicméně nelze chápat tak, že by soudy musely v každém svém rozhodnutí z oblasti finančního práva explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 daňového řádu. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uváděl. [...] Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo.*“ S ohledem na výše uvedené lze tedy vycházet z předpokladu, že pokud krajský soud k této otázce v napadeném rozsudku mlčel, má Nejvyšší správní soud za to, že se s ní implicitně vypořádal tak, že k prekluzi nedošlo.

[18] Prekluze práva daň vyměřit nebo doměřit je upravena v § 47 daňového řádu. Vyplyvá z něj, že „[p]okud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nebo do tří let od vzniku daňové povinnosti u těch daní, které nemají zdaňovací období“ (odstavec 1); pokud však byl „před uplynutím této lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven. Vyměřit a doměřit daň však lze nejpozději do deseti let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde byla současně povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat“ (odstavec 2).

[19] K otázce počítání běhu prekluzivní lhůty podle § 47 daňového řádu se zásadním způsobem vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 211/2008 Sb. ÚS. Vyrožil v něm § 47 odst. 1 daňového řádu tak, že tříletá prekluzivní lhů-

ta pro vyměření nebo doměření daně, stanovená citovaným ustanovením, počíná běžet od konce zdaňovacího období, za něž vznikla povinnost daň odvést, nikoliv od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání. Dosavadní ustálená judikatura přitom spojovala počátek běhu lhůty právě s uplynutím zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 5. 2007, čj. 2 Aps 5/2006-98, č. 1304/2007 Sb. NSS, a ze dne 19. 9. 2007, čj. 7 Afs 187/2006-85, nebo výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 9 Afs 86/2007-161). V intencích citovaného nálezu Ústavního soudu již Nejvyšší správní soud rozhodl například v rozsudku ze dne 25. 2. 2009, čj. 8 Afs 3/2009-101.

[20] V projednávané věci se jednalo o daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1996. Z daňového spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že dne 14. 1. 2000 byla u stěžovatelky zahájena kontrola daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1996, 1997 a 1998. Zpráva z daňové kontroly byla se stěžovatelkou projednána dne 3. 5. 2000. Z předloženého daňového spisu je dále patrné, že stěžovatelka podala za zdaňovací období roku 1996 řádné daňové přiznání dne 23. 6. 1997, opravné daňové přiznání dne 27. 6. 1997, první dodatečné daňové přiznání dne 8. 12. 1997 a druhé dodatečné daňové přiznání dne 2. 4. 1999. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 24. 8. 2005, čj. 5 Afs 187/2004-46, č. 1073/2007 Sb. NSS, úkon směřující k vyměření daně, jenž je podle § 47 odst. 2 daňového řádu způsobilý přerušit běh prekluzivní lhůty pro vyměření daně, „*musí být učiněn vůči tomu, kdo má daňovou povinnost, musí tedy jít vždy o úkon správce daně, oprávněného daň vyměřit anebo správce daně jím dožádaného. Samotné podání daňového přiznání nemůže být úkonem, který by byl způsobilý ve smyslu výše citovaných ustanovení prodloužit lhůtu pro vyměření, resp. dodatečné vyměření daně. Nelze však přitom vyloučit, že právě podání daňového přiznání (dodatečného daňového přiznání) bude právě tím podnětem, který další relevantní*

úkon zapřičiní.“ Podání dodatečných daňových přiznání stěžovatelkou tak nebylo způsobilé přerušit běh tříleté prekluzivní lhůty.

[21] Z daňového spisu nevyplývá, že by správce daně učinil vůči stěžovateli jakékoli úkony přede dnem 14. 1. 2000. Tříletá prekluzivní lhůta pro doměření daně tedy uplynula v posuzované věci dne 31. 12. 1999. Je tak zjevné, že daňová kontrola (jakožto první úkon správce daně způsobilý přerušit běh prekluzivní lhůty – k tomu srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 2 Afs 69/2004-52, č. 634/2005 Sb. NSS) byla dne 14. 1. 2000 zahájena již po uplynutí zákonném tak nemohlo dojít k přerušení lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu. Daň tedy byla doměřena nezákonně.

[22] Z tvrzení stěžovatelky obsažených v kasační stížnosti vyplynulo, že u ní probíhala v roce 1999 finanční revize podle § 1 odst. 4 zákona č. 531/1990 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 1999. Bližší údaje o proběhlé revizi však nejsou součástí předloženého spisového materiálu. Podle citovaného ustanovení se revizí rozumí „*právo zjišťovat a přezkoumávat u poplatníků, plátců daní a příjemců dotací veškeré skutečnosti rozhodné pro stanovení jejich finančních vztahů ke státnímu rozpočtu České republiky, státnímu rozpočtu federace nebo rozpočtům okresních úřadů a obcí, popřípadě ke státním fondům České republiky nebo federálním účelovým fondům. Zjišťuje se, zda plnění daňových povinností, tvorba a použití fondů nebo hospoda-*

ření s prostředky státního rozpočtu České republiky, rozpočtů okresních úřadů a rozpočtů obcí, pokud byly určeny na úhradu nákladů vznikajících obcím plněním úkolů v přenesené působnosti ve výkonu státní správy, odpovídá podmínkám daným obecně závaznými právními předpisy.“ Finanční revize není součástí správy daní ani daňového řízení; postup žalovaného v rámci finanční revize se neřídí daňovým řádem. Lze tak uzavřít, že úkony žalovaného učiněné v průběhu finanční revize nejsou způsobilé přerušit běh prekluzivní lhůty ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu.

[23] Jak již bylo uvedeno výše (srov. body [14] až [16]), soudy ve správním soudnictví jsou povinny přihlížet k prekluzi *ex officio*. Je tedy povinností Nejvyššího správního soudu hodnotit, zda v řešeném případě byla daň doměřena v rámci prekluzivní lhůty, a ve vztahu k této otázce přezkoumat správnost závěrů krajského soudu podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel z předpokladu, že k prekluzi práva daň doměřit v řešeném případě nedošlo (srov. bod [17]), a připustil meritorní přezkum napadeného rozhodnutí žalovaného. Tento závěr však neobstojí (k tomu podrobněji bod [21]), neboť z předloženého daňového spisu je zřejmé, že zákonná lhůta pro doměření daně uběhla dne 31. 12. 1999. Daňová kontrola byla zahájena již po uplynutí tříleté prekluzivní lhůty, proto daň z příjmů právnických osob stanovená stěžovatelce na základě výsledků této kontroly platebním výměrem ze dne 26. 6. 2000 byla doměřena nezákonně.

Daňové řízení: povolení splátek na zaplacení daňového nedoplatku

k § 60 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád“)

Nastanou-li zákonem předvídané podmínky pro povolení splátek daně (§ 60 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), musí je správce daně na žádost povolit. Diskreční oprávnění se uplatní až při vlastním rozhodování o konkrétní výši povolených splátek a stanovení splátkového kalendáře; může tedy povolit i splátky vyšší, než daňový subjekt navrhoval.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, čj. 2 Afs 88/2010-70)

Prejudikatura: č. 1472/2008 Sb. NSS a č. 2249/2011 Sb. NSS.

Věc: Josef K. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o povolení uhradit daň ve splátkách, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný třemi rozhodnutími ze dne 19. 2. 2010 částečně vyhověl odvolání žalobce, a tedy změnil tři rozhodnutí správce daně (Finančního úřadu v Českých Budějovicích) ze dne 23. 10. 2009 ve věci daně z přidané hodnoty, silniční daně a daně z příjmů fyzických osob.

Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2010 zamítl žalovaný podle § 50 odst. 6 daňového řádu odvolání žalobce proti třem rozhodnutím správce daně, kterými byly podle § 60 odst. 1 daňového řádu žalobci povoleny splátky na zaplacení daňového nedoplatku.

Rozsudkem ze dne 18. 11. 2010 zamítl Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu proti rozhodnutí žalovaného s odůvodněním, že z § 60 odst. 1 daňového řádu je zřejmé, že se při rozhodování o povolení splátek dlužné daně jedná o rozhodování na základě správního uvážení. Je na správci daně posoudit, zda splátky povolí a v jaké výši.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž zdůraznil, že řízení o povolení splátek daně je řízením návrhovým. Žádost o povolení splátek musí obsahovat, stejně jako každé jiné podání podle § 21 odst. 6 daňového řádu, základní náležitosti, tj. musí z ní být patrné, kdo ji činí, čeho se týká a co se navrhuje. Podání žádosti o povolení splátek v konkrétní vymezené výši

neotvírá správci daně prostor pro stanovení splátek v jakékoli výši, a to jen na základě jeho uvážení. Potom by bylo rozhodování finančních orgánů nepředvídatelné a stěžovatel by ani nemusel ve své žádosti výši požadovaných splátek uvádět; zcela by postačilo obecné konstatování, že žádá o povolení splátek. To stěžovatel považuje za absurdní. Správce daně přitom není povinen akceptovat navrženou výši splátek. Je povinen žádost posoudit a buď jí vyhovět (včetně navrhované výše splátek), nebo ji zamítnout. V konkrétním stěžovatelově případě měl správce daně posoudit, zda nepovolení navrhovaných splátek, a tedy následné ukončení podnikatelské činnosti stěžovatele s prakticky nulovým daňovým výtěžkem, povede k lepšímu naplnění cíle daňového řízení než povolení splátek ve výši 10 000 Kč.

Stěžovatel rovněž tvrdil, že správce daně by nebyl v případě důvodnosti podané žádosti o povolení splátek povinen akceptovat například navržené nepřiměřeně nízké splátky, které by odporovaly § 60 odst. 5 a § 2 daňového řádu. Nepřiměřeně nízké splátky by správce daně nemohl povolit, neboť by byly povoleny na dobu delší, než je lhůta, v níž se promlčuje vybrání daně, a rovněž pro rozpor se zájmem naplňovat základní cíle daňového řízení.

Dále stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2008,

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

čj. 2 Afs 97/2008-54, v němž je kladen požadavek na předvídatelnost rozhodování správních orgánů. Podle stěžovatele se jedná o rozhodovací libovůli, neboť daňové orgány v rámci své správní úvahy zcela ignorovaly, že stěžovatel žádal o splátky alespoň na dobu jednoho roku, že šlo o prosperující subjekt, který o splátky žádal poprvé, že by nepovolení splátek vedlo k jeho hospodářskému zániku a že jeho finanční problémy způsobil sám správce daně nezákonně prováděnou daňovou exekuci. Správce daně ani žalovaný se kritérii podle § 60 odst. 1 daňového řádu vůbec nezabývali; nezabývali se existencí vážné újmy ani existencí jiných závažných důvodů, pro které byla žádost podána.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžejní námitka stěžovatele spočívá v tvrzení, že správce daně je vázán rozsahem žádosti o povolení zaplacení daně ve splátkách, a že tedy není oprávněn v rozhodnutí o povolení splátek stanovit splátky ve vyšším rozsahu, než jak žadatel navrhoval. V nyní projednávané věci stěžovatel žádal o povolení splátek ve výši 10 000 Kč měsíčně a správce daně je povolil ve výši 18 000 Kč měsíčně. (...)

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné připomenout, že daňový dlužník, jakožto osoba povinná podle zvláštního zákona daň platit nebo vybranou a sraženou daň odvádět (§ 57 odst. 1 daňového řádu), který nezaplatil splatnou částku daně nejpozději v den její splatnosti, je v prodlení. V odůvodněných případech a pouze na žádost daňového dlužníka pak § 60 daňového řádu zmocňuje správce daně, aby s platbou daně či daňového příslušenství daňovému dlužníkovi posečkal, nebo aby mu umožnil uhradit ji ve splátkách. Povolení splácení dlužné daně je poskytnutím určité výhody daňovému subjektu, u kterého již není sporu o povinnosti uhradit konkrétní částku na daní, ale je pro něho z jakýchkoliv subjektivních důvodů obtížné či nemožné ji uhradit jednorázově. Z hlediska správce daně naopak poskytnutí takové výhody daňovému subjektu výhodou pro státní rozpočet není.

Stěžovatel svou argumentací především zpochybňuje rozsah, ba samotnou existenci správního uvážení správce daně při rozhodování o povolení splátek daně a tvrdí, že je vázán výší žadatelem navrhované splátky. Dle stěžovatelovy argumentace by to znamenalo, že správce daně povolí na žádost splátky daně, pokud pro to budou dány důvody a bude mít za to, že výše navržené splátky je optimální. Pokud by však výše navrhované částky byla například nepřiměřeně nízká, musel by správce daně žádost o povolení splátek daně zamítnout, i když by jinak byly splněny podmínky pro její povolení, byť v jiném rozsahu. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že „instituty [...] prominutí příslušenství daně (§ 55a odst. 1 věta druhá daňového řádu), prominutí daňového nedoplatku (§ 65 citovaného zákona) a posečkání daně a povolení splátek (§ 60 citovaného zákona) by měly zajistit, že v případech, kdy to sociální či ekonomická situace daňového dlužníka objektivně vyžaduje nebo kdy je to z jiných legitimních důvodů namísto, bude sankce v jeho konkrétním případě přiměřeně snížena či zcela eliminována nebo že mu budou alespoň ulehčeny časové podmínky jejího uhrazení. Jakkoliv totiž na tyto „úlevy“ není dán právní nárok, plyne ze zásad zákazu libovůle a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů požadavek jednotného a racionálního rozhodování v těchto případech tak, aby nedocházelo k bezdůvodnému zvýhodňování, či naopak ke znevýhodňování některých daňových subjektů“ (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2008, čj. 2 Afs 97/2008-54).

Při výkladu § 60 odst. 1 daňového řádu vycházel Nejvyšší správní soud ze smyslu a účelu institutu povolení placení daně ve splátkách a přitom přihlédl k jeho komparaci s obdobnými instituty daňového řádu, konkrétně s prominutím daně a prominutím daňového nedoplatku. (...)

Srovnání institutů prominutí daně podle § 55a daňového řádu a institutu prominutí daňového nedoplatku podle § 65 daňového řádu provedl vyčerpávajícím způsobem Nej-

vyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2009, čj. 5 Afs 44/2009-64, č. 2249/2011 Sb. NSS, v němž vymezil podstatné odlišnosti obou institutů. Především uvedl, že zatímco prominutí daně podle § 55a daňového řádu vede, jako mimořádný opravný prostředek, k definitivnímu zániku daňového dluhu bez ohledu na současné sociální či majetkové poměry žadatele, a má tudíž trvalý charakter, prominutí daňového nedoplatku podle § 65 daňového řádu slouží k dočasnému odložení platební povinnosti žadatele ve stadiu placení daní. Tento institut je z hlediska systematiky zákona zakotven v části upravující placení daní, nejde tudíž o opravný prostředek směřující proti rozhodnutí o stanovení daňové povinnosti. Účelem institutu prominutí daňového nedoplatku je mírnit dopad placení daně na daňové dlužníky, pokud by to jinak pro ně znamenalo zásadní ohrožení. Prominutím daňového nedoplatku nedochází k zániku daňové povinnosti, nýbrž se pouze odkládá po dobu splnění zákonných podmínek její splatnost. Další podstatnou odlišností obou institutů je možnost jejich využití. Zatímco k prominutí daně může dojít v jakékoliv fázi daňového řízení, i před stanovením daňové povinnosti, daňový nedoplatek z povahy věci lze prominout pouze v té fázi daňového řízení, kdy je již platební povinnost stanovena, neboť § 65 daňového řádu předpokládá existenci daňového nedoplatku.

S ohledem na uvedené lze v nyní posuzovaném případě konstatovat, že pokud by měl být institut povolení splátek daně svou povahou přirovnáván k některému institutu daňového řádu, tak právě k institutu prominutí daňového nedoplatku podle § 65 daňového řádu. Tyto instituty mají mnoho společného, a to především proto, že jsou oba systematicky zařazeny v daňovém řádu do části šesté, zvané „*placení daní*“. Oba tyto instituty počítají s existencí daňového nedoplatku nebo s jeho brzkým vznikem a byly do daňového řádu zakotveny proto, aby mírnily dopady placení daně na daňové dlužníky, kteří se ocitli v nouzi. V těchto případech vždy půjde o subjektivní důvody na straně daňového dlužníka, které mu, byť i dočasně, neumožňu-

jí zaplacení daňového nedoplatku, a proto žádá o dobrodiní ze strany státu (jakožto výběrčího daně), aby byl daňový nedoplatek dočasně prominut, aby s ním bylo posečkáno či aby byl rozložen do splátek podle splátkového kalendáře. Zákonodárce mezi důvody, pro které lze žádat o povolení splátek daně, zařadil situace, kdy by neprodlené zaplacení daně bylo pro daňového dlužníka spojeno s vážnou újmou, nebo případy, kdy není z jiných důvodů možné vybrat daňový nedoplatek najednou. Důvody pro prominutí daňového nedoplatku jsou koncipovány obdobně, jak již bylo výše uvedeno.

Institut prominutí daně podle § 55a daňového řádu je naopak institutu povolení splátek daně vzdálen, a to především proto, že slouží k odstraňování důsledků pochybení, kterých se v daňové legislativě dopustil stát; nepůjde tedy o subjektivní důvody na straně daňových subjektů.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k dílčímu závěru, že institut povolení splátek daně má blíže k institutu prominutí daňového nedoplatku, neboť systematicky jsou oba tyto instituty v daňovém řádu zařazeny na stejném místě, jejich aplikace vychází víceméně vždy ze subjektivních důvodů spočívajících na straně daňového dlužníka a oba směřují k ulehčení jeho zpravidla nepříznivé majetkové a sociální situace.

Rozhodnutí o povolení splátek daně podle § 60 daňového řádu je *prima facie* vydáváno ve sféře diskrečního oprávnění správce daně. To vyplývá z výrazu „*může*“ v dispozici této právní normy. Její hypotéza je nadto neurčitá, respektive v ní obsažené skutkové předpoklady (*vážná újma a jiné důvody* neumožňující vybrat celý daňový nedoplatek najednou) jsou neurčitými právními pojmy, jejichž obsah je vždy nutno nalézt v kontextu konkrétní věci. Nabízí se přitom dvojitý výklad výrazu „*může*“; tedy zda při zjištění skutečností obsažených v hypotéze právní normy dává posuzované ustanovení správnímu orgánu ještě možnost se ve své úvaze rozhodnout, zda vydá kladné rozhodnutí (splátky povolí), anebo zda toto ustanovení správní orgán již bez dalšího zavazuje takové rozhod-

nutí vydat, tj. zda při naplnění skutkové podstaty z posuzovaného ustanovení plyne subjektivní právo a nárok na vydání rozhodnutí určitého obsahu. K objasnění skutečně zamýšleného významu § 60 daňového řádu je proto třeba zaměřit se na výklad výrazu „může“ v dispozici normy.

K výkladu výrazu „může“ v rámci institutu prominutí daňového nedoplatku podle § 65 daňového řádu se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 85/2005-45, tak, že „[v]ýznam slova ‚může‘ prominout je [...] nutno vnímat tak, že **nastanou-li zákonem předvídané podmínky pro prominutí (odst. 1), správce daně prominout musí, v žádném případě není na libovůli správního orgánu, zda k prominutí přikročí, nebo nikoliv**“.

K výkladu výrazu „může“ v rámci institutu prominutí daně podle § 55a daňového řádu se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, čj. 8 Afs 85/2007-54, vyslovil v tom smyslu, že „[p]okud [...] jde o smysl institutu prominutí daně a jejího příslušenství, vychází soud z toho, že promíjení daňových dluhů bylo vždy vnímáno jako milost, jako výjimečné osvobození konkrétního případu z všeobecné daňové povinnosti. Je to ostatně pozůstatek královských milostí a pardonů, kdy se stát vzdává daňové pohledávky, na kterou má dle zákona nárok. Tento charakter si přitom promíjení daní dochovalo i do dnešní doby a lze uzavřít, že **rozhodnutí o prominutí daně podle § 55a d. ř. je rozhodnutím vydávaným ve sféře volného uvážení, přičemž správní orgán i při naplnění zákonných předpokladů daně prominout může, ale také nemusí**“.

Z uvedeného je zřejmé, že judikatura nazírá na výraz „může“ u každého z těchto institutů rozdílně. To je do jisté míry dáno právě jejich odlišným smyslem a účelem, jak bylo vyloženo shora. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nyní posuzovaný institut povolení splátek daně lze připodobnit spíše k institutu prominutí daňového nedoplatku, přiklání se k výkladu výrazu „může“ vyplývajícímu z výše citovaného rozsudku čj. 1 Afs 85/2005-45, a tedy konsta-

tuje, že, **nastanou-li zákonem předvídané podmínky pro povolení splátek daně, musí je správce daně povolit**. Správce daně tedy především hodnotí důvody, o které žadatel svou žádost o povolení splátek daně opřel, a dospěje-li přitom k závěru, že podmínky uvedené v § 60 odst. 1 daňového řádu (bylo-li by neprodlené zaplacení spojeno pro dlužníka s vážnou újmou nebo není-li z jiných důvodů možné vybrat celý daňový nedoplatek od daňového dlužníka najednou) jsou naplněny, pak samotné povolení splátek daně nezáleží na jeho úvaze, ale rozložení daně do splátek musí být povoleno.

Jestliže má tedy správce daně po podání žádosti o povolení splátek daně za osvědčené, že žadatel by byla například neprodleným zaplacením daňového dluhu způsobena vážná újma, je povinen za těchto podmínek jeho žádosti vyhovět a placení daně ve splátkách povolit. Přitom však není a ani nemůže být vázán žadatelem navrhovanou výší splátky, neboť to by vedlo k nelogickým a absurdním důsledkům. Především pokud by měl správce daně za osvědčené, že jsou dány podmínky pro povolení splátek daně, avšak žadatel by navrhoval nepřiměřeně nízké splátky, byl by správce daně při striktní vázanosti návrhem nucen takovou žádost zamítnout. Uvedené platí i opačně; pokud by žadatel navrhl splátky zbytečně vysoké a správce daně by měl za to, že pro řádné splnění jeho fiskálních povinností by stačily i splátky nižší, musel by zřejmě opět žádost zamítnout. I za splnění podmínek pro povolení splátek daně by tak byl správce daně při vázanosti návrhem výše splátky povinen žádost zamítnout pokaždé, kdy by mu připadaly navržené splátky nepřiměřené a neodpovídající konkrétní individuální situaci. Žadatel by pak byl nucen podávat žádost o povolení splátek daně opakovaně stále znovu, dokud by nenavrhl splátky v optimální a odpovídající výši, které by mohl správce daně vyhovět. Jen zcela na okraj lze poznamenat, že za každou takovou žádost by byl žadatel povinen zaplatit správní poplatek ve výši 400 Kč [zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, položka 1 bod 1 písm. d) Sazebníku, který tvoří přílohu cito-

vaného zákona]. Taková konstrukce je vskutku absurdní a Nejvyšší správní soud ji odmítá.

Stanovení konkrétní výše splátky a splátkového kalendáře tedy spadá (na rozdíl od rozhodování, zda splátku povolit, či nikoliv) do sféry správního uvážení správce daně, které samozřejmě nesmí být libovolné a nesmí překračovat zákonné meze. Při této úvaze je povinen vycházet především ze žadatelem navrhované výše splátky a poměřovat ji se všemi dalšími relevantními okolnostmi. Limitován je především § 60 odst. 5 daňového řádu, podle kterého nesmí být placení daně ve splátkách povoleno na dobu delší, než je lhůta, v níž se promlčuje vybraní daně. Zároveň je správce daně povinen dbát na fiskální zájmy státu v tom ohledu, aby bylo umožněno vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy státu (§ 2 odst. 2 daňového řádu). Správní úvahu je pak správce daně povinen odůvodnit v souladu s § 32 odst. 3 daňového řádu. Jedině takový přístup je logický a v praxi umožňuje reagovat správci daně právě na situaci, kdy žadatel splňuje podmínky pro povolení splátek daně, avšak navrhuje, například jejich výši nepřiměřeně nízkou. Správce daně je proto sám oprávněn uvážít o přiměřené a všem okolnostem případu odpovídající výši splátek, kterou promítne do splátkového kalendáře. Tvrzení, že je správce daně vázán návrhem splátek, je proto mylné. Jak správně uvedl krajský soud, to, že se jedná o návrhové řízení, neznamená, že nelze stanovit splátky vyšší, než navrhuje daňový dlužník.

Jestliže stěžovatel dále uvádí, že je jeho povinností podle § 21 odst. 6 daňového řádu uvést, co svým podáním navrhuje a dovozuje z toho, že je správce daně vázán navrhovanou výší splátek, lze k tomu uvést, že je jistě stěžovatelovou povinností podat určitou a srozumitelnou žádost o povolení splátek daně (a to zpravidla i s uvedením výše navrhovaných splátek), jde však toliko o informaci pro správce daně, ze které bude při svých úvahách vycházet. Pokud se od ní bude chtít odchýlit, bude povinen řádně odůvodnit, proč tak činí. To ostatně v nyní projednávané věci daňové orgány učinily, když podrobně vyložily, proč byl stěžovatelův návrh nepřijatelný a proč stanovily výši splátek jinak.

Ostatně k ochraně práv žadatelů o povolení splátek daně nebo o posečkáni daně je nutno připustit podání odvolání v případech, kdy není jejich žádosti zcela vyhověno, tj. i v případech, kdy je stanovena splátka v jiném rozsahu, než jak bylo žádáno. Připustnost odvolání v těchto případech byla v minulosti dovozena judikatorním výkladem připustnosti odvolání u institutu prominutí daňového nedoplatku podle § 65 odst. 5 daňového řádu. Nejvyšší správní soud má za to, že na § 60 odst. 7 daňového řádu lze tento výklad použít analogicky, což ostatně daňové orgány v nyní projednávané věci učinily, neboť, po jistých procesních zaváháních, samy stěžovatelovo odvolání posoudily jako přípustné (k tomu srov. analogicky rozsudky zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 85/2005-45, a ze dne 27. 7. 2006, čj. 2 Afs 207/2005-55, č. 1472/2008 Sb. NSS). Pokud stěžovatel tvrdil, že byl v rozhodnutí správcem daně nesprávně poučen o nepřípustnosti odvolání, jde o námitku podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustnou, neboť v řízení před krajským soudem ničeho takového netvrdil. Lze nicméně znovu zopakovat, že k takovému pochybení sice v řízení došlo, nicméně bylo napraveno samotným postupem daňových orgánů.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval způsobem, jakým bylo shora vymezené diskreční oprávnění daňovými orgány užito. Zde lze nejprve obecně odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003-48, z něhož vyplývá, že „[v] otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn

něn z týchž skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry.“ (...)

Předně je třeba uvést, že námitka, že se daňové orgány nezabývaly kritérii podle § 60 odst. 1 daňového řádu, a to existencí vážné újmy ani existencí jiných závažných důvodů, je nepřijatelná, neboť se jedná o nový důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě, ačkoli tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Přesto se Nejvyšší správní soud posouzení těchto otázek nevyhýbá, neboť těmito kritérii se správce daně z povahy věci musel zabývat, protože jsou právě jedinými důvody, které mohly odůvodnit povolení splátek daně; případná nepřezkoumatelnost těchto závěrů ve správních rozhodnutích by tak pojmově vylučovala možnost vyjádřit se k dalším námitkám rozporujícím zákonnost úvah daňových orgánů při aplikaci citovaného ustanovení. Vzhledem k tomu, že splátky daně stěžovateli povoleny byly, znamená to, že daňové orgány uznaly, že jsou u něj naplněna kritéria § 60 odst. 1 daňového řádu. Při úvaze o výši splátky je pak z rozhodnutí správce daně i z napadeného rozhodnutí zřejmé, že jednotlivé stěžovatelem uváděné argumenty byly daňovými orgány vzaty v úvahu a byly vypořádány. Odůvodnění výše splátek je provedeno jasným a srozumitelným způsobem, s vypořádáním

námitek stěžovatele. Z rozhodnutí správce daně je zřejmé, proč nevyhověl navrhovaným splátkám ve výši 10 000 Kč. Vycházel přitom z výše daňových nedoplatků stěžovatele, přihlédl k jeho ekonomické situaci a k jeho platební morálce a zohlednil též, že stěžovatel své daňové povinnosti v minulosti dobrovolně neplnil. Navrhovanou výši splátek považoval správce daně za nepřiměřenou, neboť by splácení daňového nedoplatku trvalo nepřiměřeně dlouhou dobu. Správce daně reagoval i na návrh stěžovatele, aby mu byly nižší splátky povoleny aspoň na dobu jednoho roku; splátkový kalendář sestavil do konce roku 2011, přičemž posléze by mohl stěžovatel žádat o nový splátkový kalendář, ve kterém by mohla být zohledněna jeho aktuální situace. Námitku nezákonně prováděné exekuce pak vypořádal žalovaný ve svém rozhodnutí. Jelikož rozhodnutí daňových orgánů I. i II. stupně tvoří jeden celek, který je v tomto kontextu předmětem soudního přezkumu, nelze než konstatovat, že tato rozhodnutí z hlediska přezkoumání mezi správního uvázení ob stojí, neboť jsou dostatečně a srozumitelně odůvodněna, je z nich zřejmé, k jakým okolnostem bylo přihlédnuto a proč, a v žádném případě nejsou založena na libovůli. (...)

2348

Daň z přidané hodnoty: úplatné převody movitých věcí uskutečňované obcí

k § 5 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2005

Jestliže obec, která byla registrována jako plátec daně z přidané hodnoty, uskutečňovala úplatné převody movitých věcí nikoli „při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy“ ve smyslu § 5 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ale jako subjekt soukromoprávních vztahů, byla u těchto prodejů povinna uplatnit daň na výstupu, bez ohledu na to, zda se jednalo o transakce se opakující či jednorázové.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2011, čj. 8 Afs 41/2010-144)

Prejudikatura: č. 1917/2009 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 17. 10. 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino a další* (spojené věci 231/87 a 129/88, Recueil, s. 3233), a ze dne 14. 12. 2000, *Fazenda Pública* (C-446/98, Recueil, s. I-11435).

Věc: Město Janovice nad Úhlavou proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce v roce 2004 nabyt darováním od Ministerstva obrany nemovitosti (vojenské objekty včetně pozemků), věci movité a práva odpovídající věcným břemenům v celkové evidenční hodnotě 717 335 508,87 Kč. V roce 2005 uzavřel postupně několik kupních smluv o prodeji movitých věcí z takto nabytého majetku soukromoprávními subjekty (zejm. vybavení, panely a demontované přístřešky).

Finanční úřad v Klatovech dvěma dodatečnými platebními výměry ze dne 22. 10. 2007 dodatečně žalobci vyměřil daň z přidané hodnoty za 3. čtvrtletí 2005 ve výši 94 677 Kč a za 4. čtvrtletí 2005 ve výši 208 541 Kč. Prodej výše uvedeného majetku totiž správce daně kvalifikoval jako uskutečňování zdanitelných plnění.

Odvolání proti oběma výměrům žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 14. 5. 2008. Dle žalovaného byl prodej majetku uskutečňován dle soukromoprávních předpisů (občanského zákoníku) a nejednalo se o výkon veřejné správy, ale o činnost „v rámci ekonomické činnosti“ ve smyslu § 5 odst. 1 a 2 zákona o DPH podléhající zdanění.

Žalovaný podotkl, že pojem „soustavná činnost“ nebyl v zákoně o DPH definován; odkázal proto na výklad obchodního zákoníku, kde se v § 2 vyskytuje stejný výraz v definici podnikatelské činnosti: pojem „soustavnost“ není totožný s nepřetržitostí a trvalostí; nemůže se však jednat o činnost nahodilou, výjimečnou, jen příležitostně nebo občas vykonávanou. Žalovaný v návaznosti na takto vyložený pojem soustavné činnosti uvedl, že se v případě žalobce zjevně nejednalo o nahodilou či jednorázovou činnost, ale slovy zákona „o soustavnou činnost výrobců, obchodníků a osob poskytujících služby“.

Žalovaný tedy uzavřel, že ačkoliv byl žalobce veřejnoprávní subjekt ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o DPH, prodej majetku nebyl prováděn při výkonu veřejné správy, ale v rámci ekonomické činnosti žalobce, a tudíž také podléhal dani z přidané hodnoty.

Proti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, který obě rozhodnutí rozsudkem ze dne 30. 3. 2010

zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Nejprve soud konstatoval jako nesporné, že žalobce byl veřejnoprávním subjektem. Pro daný případ soud konstatoval, že „*obec nepůsobila v pozici veřejnoprávního subjektu, ale současně ani nevykonávala ekonomickou činnost*“. Prodej movitého majetku nelze dle soudu považovat za ekonomickou činnost vzhledem k neexistenci jedné z jejích podstatných složek, a to soustavnosti. Jelikož nešlo o soustavnou činnost, nebyly tak dle krajského soudu splněny předpoklady aplikace § 5 odst. 2 zákona o DPH, a na žalobce proto nebylo možno pohlížet jako na osobu povinnou k dani z přidané hodnoty.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Spornou otázku vymezil jako „*posouzení, zda žalobce byl či nebyl při prodeji movitých věcí, které nabyt od Ministerstva obrany, osobou povinnou k dani z přidané hodnoty dle § 5 zákona o DPH, a tedy zda je možné tento prodej považovat za zdanitelné plnění, resp. zda takový obchod podléhá dani z přidané hodnoty dle § 2 odst. 1 zákona o DPH*“.

Stěžovatel především namítal, že krajský soud zkoumal, zda uskutečněné prodeje movitých věcí byly předmětem soustavné činnosti žalobce a z toho dovozoval, zda žalobce byl „*osobou povinnou k dani*“; takový postup byl ale dle stěžovatele v rozporu s pravidly logiky a zákonem o DPH. Stěžovatel zdůraznil, že není myslitelné, aby konkrétní osoba někdy byla a jindy nebyla povinnou k dani v závislosti na právě uskutečňované jednotlivé činnosti; naopak je-li osoba povinná k dani, jedná se o fixní, stabilní charakter vyvozený ze skutečnosti, že uskutečňuje ekonomickou činnost. V daném období byl žalobce dle stěžovatele nepochybně osobou povinnou k dani, neboť byl (od roku 2004) plátcem daně z přidané hodnoty, nepřetržitě uskutečňoval řadu činností, které svým charakterem splňovaly definici ekonomické činnosti.

Kromě toho dle stěžovatele byl i v posuzovaném případě splněn prvek soustavnosti: prodej movitých věcí byl součástí systematické činnosti týkající se celého areálu kasáren (demoliční a úklidové práce v areálu, přípra-

va věcí k prodeji, samotný prodej a další související činnosti). Rozhodně se tedy nemohlo jednat o jednorázovou, nahodilou akci, jak dovodil krajský soud.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti mimo jiné uvedl, že získání kasáren bylo jednorázovou záležitostí, která se již v budoucnu nemůže opakovat, nešlo tedy o soustavnou činnost; stejně tak nelze za soustavnou činnost pokládat následné nakládání s takto získaným majetkem.

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

Z odůvodnění:

Stěžovateli je nutno především přisvědčit v tom, že nebyl krajským soudem správně formulován názor, že žalobce „nebyl při prodeji movitých věcí osobou povinnou k dani“. Osoba povinná k dani byla definována v § 5 odst. 1 zákona o DPH jako „fyzická nebo právnická osoba, která samostatně uskutečňuje ekonomické činnosti“. Jinak řečeno, jakákoli osoba uskutečňující ekonomické činnosti byla z hlediska zákona o DPH osobou povinnou k dani. Takovou osobou byla, jak zákon výslovně určil, i „právnická osoba, která nebyla založena nebo zřízena za účelem podnikání, pokud uskutečňuje ekonomické činnosti“. Výjimku stanovil odstavec 3 citovaného ustanovení, podle něhož „[v]ěřno-právní subjekt se při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy nepovažuje za osobu povinnou k dani, a to i v případě, kdy za to přijímá úhradu“.

Jak stěžovatel správně zdůraznil, žalobce byl v předmětné době registrovaným plátcem daně, tedy osobou vykonávající ekonomickou činnost. Polemiky o tom, zda byl či nebyl osobou povinnou k dani, jsou tedy zcela irrelevantní.

Podstatná pro projednávanou věc je otázka, zda žalobce byl či nebyl povinen u uskutečněných prodejů movitých věcí uplatnit daň. Tuto otázku je nutno zkoumat v tom smyslu, zda předmětné prodeje byly či nebyly předmětem daně (resp. zda se jednalo

o zdanitelná plnění; otázka, zda nebyla plnění od daně osvobozena, nebyla vznesena) a zda byly či nebyly uskutečněny v souvislosti s činností žalobce v rámci veřejné správy.

Definice předmětu daně (pro věc relevantní je pouze ve vztahu k dodání zboží) byla obsažena v § 2 zákona o DPH; jelikož jsou předmětem řízení vyměřené daně za dvě zdaňovací období, je nutno poznamenat, že k 1. 10. 2005 vstoupila v účinnost novela tohoto zákona č. 377/2005 Sb. Pro zdaňovací období 3. čtvrtletí 2005 bylo tedy účinné toto znění: „Předmětem daně je dodání zboží nebo převod nemovitosti anebo přechod nemovitosti v dražbě (převod nemovitosti) za úplatu osobou povinnou k dani, s místem plnění v tuzemsku.“ Pro následující období (4. čtvrtletí) však již bylo nutno aplikovat novelizované znění: „Předmětem daně je dodání zboží nebo převod nemovitosti anebo přechod nemovitosti v dražbě (převod nemovitosti) za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti, s místem plnění v tuzemsku.“ Změna citovaného ustanovení spočívala tedy v doplnění podmínky „v rámci uskutečňování ekonomické činnosti“. Krajský soud ani žalovaný (ba ani žalobce) se uvedenou změnou právní úpravy nezabývali a vycházeli ve vztahu k oběma zdaňovacím obdobím toliko ze znění po novele; přestože se jedná o pochybení, na výsledek řízení to nemělo vliv. Nejvyšší správní soud totiž, jak bude vysvětleno dále, dospěl k závěru, že uskutečněné prodeje byly zdanitelnými plněními a že byly provozovány v rámci ekonomické činnosti; z hlediska právní úpravy účinné do 30. 9. 2005 by byly předmětem daně tím spíše, neboť podmínku provádění plnění „v rámci ekonomické činnosti“ tehdy zákon nekladal.

Pojem ekonomické činnosti byl definován v § 5 odst. 2 zákona o DPH: „*Ekonomickou činností se pro účely tohoto zákona rozumí soustavná činnost výrobců, obchodníků a osob poskytujících služby [...]. Za ekonomickou činnost se také považuje využití hmotného a nehmotného majetku za účelem získání příjmů, pokud je tento majetek využíván soustavně.*“

Žalobce v odvoláních proti platebním výměrům uvedl, že za svou ekonomickou činnost považuje „výrobu a prodej tepla, výrobu a prodej dříví, kopírování a půjčovně, pronájem bytů a nebytových prostor“.

Správce daně ve zprávě o daňové kontrole (jejímž předmětem byla daň z přidané hodnoty za období 1. až 4. čtvrtletí roku 2005) uvedl, že „*daňový subjekt vykonává ekonomické činnosti, a to práce v lese, těžbu a prodej dřeva, nákladní dopravu, půjčování lešení, kopírování, specializované práce pro stavby. Dále město vlastní byty a nebytové prostory, které pronajímá občanům.*“

Dle informací veřejně dostupných z živnostenského rejstříku, měl ve zkoumané době žalobce živnostenská oprávnění k silniční motorové dopravě, k výrobě a rozvodu tepelné energie, k výrobě, obchodu a službám neuvedených v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, k přípravným pracím pro stavby, specializovaný maloobchod, pronájem a půjčování věcí movitých, kopírovací práce, poskytování technických služeb a pro správu a údržbu nemovitostí. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již několikrát uvedl, že klade důraz nikoliv na formální, ale na faktický výkon určitých činností (např. v rozsudku ze dne 10. 9. 2008, čj. 2 Afs 68/2008-58, uvedl v souvislosti s výpočtem koeficientu pro krácení odpočtu daně dle § 76 odst. 3 v tehdy účinném znění, že „*z daňového hlediska [...] je potřeba zkoumat skutečnou činnost [subjektu], nikoliv se spokojit s údajem vyplývajícím z obchodního rejstříku*“; obdobně v rozsudku ze dne 20. 5. 2009, čj. 7 Afs 98/2008-112, č. 1917/2009 Sb. NSS, soud s odkazem na citované rozhodnutí uvedl, že „*pro posouzení charakteru činnosti jako pouze příležitostné je nutné posoudit, do jaké míry se ekonomické činnosti úpadce skutečně věnoval (počty zaměstnanců zapojených do činnosti, existence příslušných smluv apod.)*“). Nelze se tedy výlučně opírat o udělená živnostenská oprávnění, mohou však posloužit na podporu závěru, že žalobce skutečně vykonával jiné činnosti než ty, jež mu jako veřejnoprávnímu subjektu svěřovaly příslušné právní předpisy. Zejména o tomto

faktu ale svědčí to, že již od roku 2004 byl zaregistrován jako plátcе daně z přidané hodnoty.

Krajský soud vystavěl svůj závěr na zhodnocení, že prodeje movitých věcí nelze podřadit pod ekonomickou činnost, neboť se jednalo o jednorázovou akci, již chyběl prvek soustavnosti. Naopak stěžovatel zastával názor, že i v případě prodeje se jednalo o činnost soustavnou, zasazenou v širším rámci nakládání s majetkem získaným od Ministerstva obrany. Také v tomto ohledu kasační soud přisvědčil stěžovateli.

V posuzované věci vyšel kasační soud z názoru, že účastníky i krajským soudem rozebíraný pojem soustavnosti je nutno vztahovat k ekonomické činnosti samotné, nikoli ke každému jednotlivému úkonu v jejím rámci, jak také správně uvedl v kasační stížnosti stěžovatel. Zákonné atributy ekonomické činnosti je namíště posuzovat ve vztahu k osobě povinné k dani. Takovou osobou nikdy nebude např. zaměstnanec, tj. osoba, která je výdělečně činná pouze na základě svého pracovního poměru. Její činnost tak nebude považována za ekonomickou činnost ve smyslu zákona o DPH. Osobu povinnou k dani, tj. osobu ekonomickou činností vykonávající, je pak nutno dále odlišit od plátce daně. V případech, kdy osoba povinná k dani skutečně plnění a není plátcem daně, je povinna sledovat výnosy (příjmy) za taková plnění a v případě, že dojde k překročení zákonem stanoveného obratu, je povinna se zaregistrovat jako plátcе, (případně se může zaregistrovat k DPH i dobrovolně). Osoba povinná k dani, tj. osoba vykonávající ekonomickou činnost, je tedy potenciálním plátcem daně. Není však nutné, aby každá jednotlivá transakce provedená v rámci ekonomické činnosti takové osoby naplňovala sama o sobě prvek soustavnosti; svým charakterem však musí náležet k takové souborné činnosti osoby (povinné k dani), která znaky ekonomické činnosti jako celek vykazuje.

Pokud byl žalobce registrovaným plátcem DPH, pak musel současně vedle své činnosti veřejnoprávní uskutečňovat i činnost ekonomickou. Otázka soustavnosti jeho činnosti

prováděné mimo veřejnou správu již tedy musela být vyřešena při registraci žalobce k DPH.

Při tomto výkladu soud vyšel ze své starší judikatury. V rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 Afs 141/2006-82, se zabýval otázkou, zda určitá transakce (převod movitých věcí, které byly využívány jako předmět leasingu, a dalšího hmotného a nehmotného majetku mezi dvěma leasingovými společnostmi) byla skutečně „*při podnikání*“, a zda ji tedy lze považovat za zdanitelné plnění. Soud vycházel ze zákona o dani z přidané hodnoty z roku 1992 (č. 588/1992 Sb.), který v § 2 odst. 1 považoval za zdanitelné plnění dodání zboží, převod nemovitosti či poskytnutí služby „*uskutečněné v tuzemsku při podnikání*“. Kasační soud tehdy vyložil, že „*nejde o to, že by každá taková jednotlivá transakce musela sama o sobě naplňovat veškeré znaky podnikání dle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, musí však svým charakterem náležet k takové souborné činnosti podnikatele, která tyto znaky ve svém celku vykazuje, a kterou tudíž za podnikání považovat lze. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by k závěru o tom, že k předmětné transakci nedošlo při podnikání, postačovala pouhá skutečnost, že k převodu majetku mezi [druhou leasingovou společností] a stěžovatelem došlo jednorázově. Každý běžný podnikatel uskuteční v rámci své podnikatelské činnosti vedle opakujících se plnění také řadu jednorázových úkonů, včetně toho, že může prodat část svého majetku, podstatné je však právě to, že tak učiní v rámci své podnikatelské činnosti, kterou vykonává soustavně. V daném případě finanční orgány nezpochybňovaly, že žalobce i [druhá společnost] vyvíjeli v daných zdaňovacích obdobích soustavnou podnikatelskou činnost. Ani případné rozhodnutí jedné z těchto společností své podnikatelské aktivity utlumit nemůže samo o sobě na tomto závěru nic změnit.*“ Soud zde tedy dospěl k závěru, že také prodej majetku vlastněného podnikatelem, byť jednorázový a ačkoliv prodej sám není předmětem jeho obchodní činnosti, může být považován za plnění „*při podnikání*“ relevantní z hlediska daně z přidané hodnoty.

Není proto také vyloučeno, aby – i jednorázový – prodej majetku byl předmětem daně dle zákona o DPH (z roku 2004), který již neuzívá pojem „*při podnikatelské činnosti*“, ale podstatně širší pojem „*v rámci ekonomické činnosti*“ (podnikatelská činnost se tedy stala pouhou podmnožinou).

Kasační soud se ztotožňuje i se závěrem, dle kterého nebylo namístě na projednávanou věc aplikovat výjimku stanovenou v § 5 odst. 3 zákona o DPH. Obec není osoba zřízená za účelem podnikání; podle § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a která pečuje o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem; tyto úkoly obec plní jednak prostřednictvím jednání v rámci veřejné správy (typicky např. vydáváním obecních vyhlášek), ale lze tak činit i uzavíráním soukromoprávních vztahů (např. pronájem obecních pozemků za účelem sportovních aktivit občanů atd.).

Výkon ekonomických činností je tedy více spíše druhotný, vedlejší, nicméně rovněž náležející k činnosti obce. Při něm má obec stejné postavení jako kterákoli fyzická či právnická osoba, a je tedy zatížena stejnými povinnostmi. Při posuzovaných prodejkách movitých věcí se rozhodně nejednalo o výkon působnosti v oblasti veřejné správy. Prodej movitých věcí získaných bezúplatně od státu tak nebylo možno oddělovat od poměrně rozsáhlé ekonomické činnosti žalobce. Pro úplnost je možno poukázat i na judikaturu Soudního dvora, kterou lze parafrázovat v tom smyslu, že o výkon veřejné správy jde při činnostech upravených speciálním, pro orgány veřejné správy platným právním režimem; opakem jsou činnosti, při nichž tyto orgány jednají za stejných podmínek jako soukromé ekonomické subjekty (viz např. rozsudky ze dne 17. 10. 1989; *Comune di Carpaneto Piacentino a další*, spojené věci 231/87 a 129/88, Recueil, s. 3233, ze dne 14. 12. 2000, *Fazenda Pública*, C-446/98, Recueil, s. I-11435 atd.). V posuzovaném případě uzavíral žalobce smlouvy v oblasti soukromého práva za stejných podmínek jako soukromoprávní subjekty.

Neprodával-li žalobce movité věci v rámci své veřejnoprávní činnosti, tedy z pozice orgánu veřejné správy, ale jako kterýkoli subjekt soukromoprávních vztahů, pak byl jako registrovaný plátc DPH povinen uplatnit u těchto prodejí daň na výstupu. Skutečnost, zda uvedené prodeje byly či nebyly jednorázové, je pro posouzení jejich zdanitelnosti irelevantní. Jak již bylo uvedeno výše, při ekonomické činnosti je zcela běžné, že některé transakce se opakují, jiné jsou naopak pouze jednorázové, přičemž ve vztahu k jednotlivým transakcím se již atributy ekonomické činnosti nezkoumají. Závěr, dle kterého by jednorázové transakce nepodléhaly dani z přidané hodnoty, tak není správný.

Pro úplnost je k tomu vhodné dodat, že žalobce nevystupoval v pozici veřejnoprávního orgánu ani jako nabyvatel - k převodu došlo na základě darovací smlouvy, tedy smlouvy upravené v § 628 a násl. občanského zákoníku, nikoliv veřejnoprávním předpisem. Na tom nemění nic ani skutečnost, že právní rámec vymezující předmět darování byl vytyčen zákonem (§ 3 zákona č. 174/2003 Sb., o převodu některého nepotřebného vojenského majetku a majetku, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, z vlastnictví České republiky na územní samosprávné celky); uvedený zákon upravoval postup a podmínky při převodu vybraného majetku z vlastnictví České republiky: za subjekty, jimž mohl být příslušný majetek bezúplatně

převeden, byly určeny výslovně územní samosprávné celky nebo jejich sdružení. Ani zde ovšem nevystupovaly jako mocenské veřejnoprávní orgány, ale jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy), a tedy mohou s nabytým majetkem naložit dle vlastní úvahy.

Ze všech výše uvedených úvah lze dovodit následující závěr. Žalobce byl registrovaným plátcem daně z přidané hodnoty, tj. subjektem vykonávajícím ekonomickou činnost. Nebyly-li předmětné převody movitých věcí uskutečнены v rámci veřejnoprávní činnosti žalobce, byl žalobce u těchto prodejí povinen uplatnit daň na výstupu, bez ohledu na to, zda se jednalo o transakce se opakující či jednorázové.

Kasační soud tedy uvážil za podstatné, že žalobce uskutečňoval ekonomickou činnost, byl plátcem DPH, předmětné úplatné převody movitého majetku byly uskutečňované v rámci této činnosti, a byly tedy předmětem daně, přičemž se jednalo o zdanitelná plnění (neboť nebyl dán žádný důvod pro osvobození od daně dle § 51 a násl. zákona o DPH). Prvek soustavnosti, který vzal za základ svého rozhodnutí krajský soud, byl obsažen jak v uskutečňování ekonomické činnosti samotné, tak i - ačkoliv to pro výsledek věci nebylo zásadní - v nakládání s majetkem nabytým bezúplatně od státu.

2349

Důchodové pojištění: zpětné vymáhání dávek

k § 56 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

k § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Dávky důchodového pojištění, které již byly vyplaceny v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními, nelze zpětně vymáhat. Snížení či odnětí důchodu, jakož i zastavení jeho výplaty [§ 56 odst. 1 písm. a) či c) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění] lze ze zákona provádět zásadně toliko do budoucna, s výjimkou případů, kdy tyto dávky byly vyplaceny neprávem v důsledku zaviněného porušení povinností ze strany příjemce dávky (§ 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).

Podle § 118a odst. 1 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení lze přeplatek vymáhat za splnění výše uvedených předpokladů výhradně po příjemci dávky (či zvláštním příjemci dávky podle § 118 odst. 1 téhož zákona), a nikoliv po jiné osobě (zde osobě s dispozičním právem k účtu zemřelého příjemce).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, čj. 4 Ads 163/2009-70)

Věc: Ing. Evžen A. proti České správě sociálního zabezpečení o vrácení přeplatku na starobním důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Okresní soud v Ostravě vydal dne 9. 10. 2007 rozsudek, kterým zamítnul návrh České správy sociálního zabezpečení jako žalobkyně (v tomto řízení), aby Ing. Evžen A. jako žalovaný (v tomto řízení) byl povinen zaplatit České správě sociálního zabezpečení částku 9 912 Kč. Dlužná částka byla podle tvrzení České správy sociálního zabezpečení vyplacena bez právního důvodu a představovala bezdůvodné obohacení ve smyslu § 451 odst. 2 občanského zákoníku, neboť se jednalo o přeplatek v důsledku neoprávněné výplaty starobního důchodu po úmrtí PhDr. Ladislava A., otce Ing. Evžena A., přičemž Ing. Evžen A. měl k účtu zemřelého dispoziční právo. Česká správa sociálního zabezpečení totiž vyplátila důchod zemřelého PhDr. Ladislava A. za období od 4. 9. 2005 do 3. 10. 2005, splatný 4. dne v měsíci, po jeho úmrtí dne 3. 9. 2005. Okresní soud v Ostravě dospěl k závěru, že žalobě nelze vyhovět. Důchod byl podle názoru soudu splatný dne 2. 9. 2005, tedy v době, kdy PhDr. Ladislav A. žil. Rozhodující je přitom den, kdy se stal důchod splatným, a nikoliv den, kdy nárok na důchod vznikl, tedy 4. 9. 2005.

Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 4. 2008 byl k odvolání České správy sociálního zabezpečení rozsudek Okresního soudu v Ostravě zrušen, řízení bylo zastaveno a věc byla v souladu s § 221 odst. 1 písm. c) o. s. ř. postoupena České správě sociálního zabezpečení jako příslušnému orgánu sociálního zabezpečení. V odůvodnění krajský soud uvedl, že projednání věci brání nedostatek pravomoci soudu. Dovedil, že o nárocích na dávky důchodového pojištění, jakož i o povinnosti příjemce dávky vrátit neprávem nebo nesprávně vyplacenou dávku rozhoduje výhradně orgán sociálního zabezpe-

čení, který je příslušný rozhodovat o přiznání nebo odnětí dávky. Tímto orgánem nemůže být soud v nalézacím řízení, u něhož není v intencích § 7 o. s. ř. dána pravomoc rozhodovat o vrácení přeplatku z titulu bezdůvodného obohacení. V předmětné věci se jedná o vztah ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. mezi Českou správou sociálního zabezpečení a otcem Ing. Evžena A. jako příjemcem dávky. Krajský soud uzavřel, že na tento případ je třeba aplikovat závěry usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2006, sp. zn. 33 Odo 1149/2004, podle nichž bezdůvodné obohacení získané mimo jiné plněním bez právního důvodu musí mít vždy základ v občanskoprávních vztazích, zatímco v předmětné věci vznikl právní vztah mezi orgánem sociálního zabezpečení a příjemcem dávky na základě zákona č. 582/1991 Sb. Skutečnost, že příjemce dávky zemřel, je bez jakéhokoli významu ve vztahu k tomuto účinnému závěru, neboť smrtí příjemce dávky se nemůže změnit vztah vzniklý mezi příjemcem dávky a orgánem sociálního zabezpečení na základě zákona č. 582/1991 Sb. na vztah občanskoprávní.

Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „žalovaná“) rozhodnutím ze dne 23. 7. 2008 uložila žalobci povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu žalobcova zemřelého otce v částce 9 912 Kč podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. Rozhodnutí odůvodnila tak, že pro dobu od 4. 9. 2005 do 3. 10. 2005 byl vyplacen důchod žalobcova otce PhDr. Ladislava A. v částce 9 912 Kč měsíčně, ačkoliv mu nenáležel, neboť Ladislav A. zemřel. Žalovaná proto požádala žalobce jako osobu, která měla oprávnění disponovat s prostředky na účtu zemřelého, o uhrazení vzniklého přeplatku.

Proti rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Namítal, že žádný přeplatek na starobním důchodu jeho zemřelého otce nevznikl, neboť jeho otec zemřel až v sobotu 3. 9. 2005, tedy po splatnosti důchodu. Protože splatnost důchodu (4. dne v měsíci) připadla na neděli a protože důchody jsou podle zákona vypláceny dopředu, byl důchod na měsíc září 2005 splatný již v pátek 2. 9. 2005, kdy byl také žalovanou převeden na bankovní účet otce. Pokud otec zemřel teprve dne 3. 9. 2005, stal se jeho splatný a vyplacený starobní důchod na měsíc září 2005 součástí dědictví. Na podporu svého tvrzení žalobce poukázal na to, že ke stejnému závěru dospěl též Okresní soud v Ostravě ve shora uvedeném rozsudku. Mimoto vyjádřil své přesvědčení, že v předmětné věci nejsou naplněny podmínky aplikace § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., neboť žalobce ani jeho zemřelý otec nepožádali žalobou jim uloženou povinnost ani nic nezpůsobili, neboť jeho otec přijal důchod dne 2. 9. 2005 v dobré víře, že mu právem náleží.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 22. 6. 2009 žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že nárok PhDr. Ladislava A. na výplatu důchodu trval až do data jeho úmrtí. Den splatnosti důchodu byl žalovanou jako plátcem dávky stanoven na 4. den v kalendářním měsíci. Žalovaná předávala zúčtovací data a převodní příkaz k výplatě důchodu bankovnímu ústavu s časovým předstihem před určeným dnem odpisu finančních prostředků na výplaty důchodů, a nemohla tedy zabránit tomu, aby na účet i přes úmrtí žalobcova otce jako poživatele důchodu nebyl poukázán a v pátek 2. 9. 2005 připsán důchod se splatností v neděli 4. 9. 2005, na který však již nárok zanikl, neboť otec žalobce v sobotu 3. 9. 2005 zemřel. Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s platnými právními předpisy, když nárok na výplatu dávky důchodového pojištění od 4. 9. 2005 již otec žalobce neměl. Nelze přitom zaměňovat splatnost důchodu a den jeho připsání na účet, jakož ani nárok na důchod, který smrtí zaniká.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž zopakoval svoji argumentaci uvedenou v žalobě.

Návrhem ze dne 22. 6. 2010 na zahájení řízení o kompetenčním sporu předložil Nejvyšší správní soud věc zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci je soud v občanském soudním řízení.

Usnesením ze dne 18. 11. 2010, čj. Konf 53/2010-20, zvláštní senát návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu odmítnul. Svě rozhodnutí odůvodnil tak, že Nejvyšší správní soud není oprávněn popřít svou pravomoc rozhodnout o kasační stížnosti a takovou možnost (popřít pravomoc rozhodnout o žalobě podané k přezkoumání správního aktu) nemá za okolností, jaké nastaly v projednávané věci, ani krajský soud v soudním řízení správním. Soudy ve správním soudnictví mohou vyjádřit právní názor na otázku pravomoci správního orgánu k vydání rozhodnutí toliko v rámci přezkumu správního rozhodnutí. Jediným, kdo je v projednávané věci oprávněn svou pravomoc popřít (a může se tak stát stranou kompetenčního sporu), je žalovaná Česká správa sociálního zabezpečení; ta však neshledala nedostatek své pravomoci a vydala meritorní rozhodnutí. Pokud soudy ve správním soudnictví vysloví v rámci přezkumu správního aktu názor o nedostatku pravomoci žalované, bude na ní, aby případně podala návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu. Zvláštní senát uzavřel, že v posuzované věci nebyla splněna základní podmínka předvídaná v hypotéze § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., a to vzájemné popření pravomoci vydat rozhodnutí stranami tohoto sporu, kterými by mohly být žalovaná jako orgán moci výkonné a Krajský a Okresní soud v Ostravě jako soudy v občanském soudním řízení.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud dospěl po důkladnějším posouzení věci k závěru, který vyjádřil již ve svém návrhu na zahájení řízení o kompetenčním sporu ze dne 22. 6. 2010, totiž že **žalovaná nebyla oprávněna uložit stěžovateli povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu stěžovatelova zemřelého otce podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., jak napadeným rozhodnutím učinila.**

Podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. „[j]estliže důchod byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost, přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, má plátce důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky“. Povinnost (odpovědnost) podle § 118a zákona č. 582/1991 Sb. je výslovně vázána jen na příjemce dávky ve smyslu § 64 odst. 1 věty první zákona o důchodovém pojištění, podle níž „[p]říjemcem důchodu je oprávněný nebo jeho zákonný zástupce anebo zvláštní příjemce“. Kdo je zvláštním příjemcem, stanoví § 118 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož „[z]vláštním příjemcem dávky důchodového pojištění je a) občan určený rozhodnutím obecního úřadu podle § 10, b) občan, kterému byl sirotčí důchod vyplácen do dne nabytí způsobilosti dítěte k právním úkonům, a to od tohoto dne“.

Ze spisové dokumentace je zřejmé, že stěžovatel nebyl za života svého otce příjemcem dávky otcova starobního důchodu, neboť nebyl oprávněným (tím byl jeho otec), nebyl ani jeho zákonným zástupcem a nebyl ani zvláštním příjemcem dávky ve smyslu § 118 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. Ustanovení § 118a zákona č. 582/1991 Sb. zakotvuje výhradně právní vztah mezi plátcem a příjemcem důchodu. Nelze je použít a na jeho základě dovozovat vznik jakéhokoliv odpovědnostního

ho právního vztahu mezi plátcem a jinou osobou než příjemcem důchodu, a to i z toho důvodu, že odpovědnost příjemce dávky vychází z principu subjektivní odpovědnosti založené na zavinění, kterou nelze přenést na jiného. Je vyloučeno, aby plátce důchodu na základě § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. vymáhal přeplatek důchodu na jakémkoliv jiné osobě než příjemci dávky, ve zde projednávané věci stěžovateli, který byl pouze osobou mající oprávnění disponovat s prostředky na bankovním účtu příjemce dávky.

I pro případ, že by snad žalovaná založila napadené rozhodnutí na jiném ustanovení než § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., dospěl Nejvyšší správní soud k obecnému závěru, že žalovaná nebyla v projednávané věci oprávněna stěžovateli uložit povinnost vrátit přeplatek na starobním důchodu jeho zemřelého otce, a to z toho důvodu, že **dávky důchodového pojištění, které již byly vyplaceny v souladu s příslušnými zákonnými ustanoveními, nelze zpětně vymáhat. Snížení či odnětí důchodu, jakož i zastavení jeho výplaty lze ze zákona provádět zásadně toliko do budoucna, s výjimkou případů, kdy tyto dávky byly vyplaceny neprávem v důsledku zaviněného porušení povinností ze strany příjemce dávky** (srov. Hůrka, P. In Tröster, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 106-108; Příb, J. In Příb, J.; Voříšek, P. *Důchodové předpisy s komentářem*. 6. vyd. Olomouc : ANAG, 2010, s. 241).

K témuž závěru dospěl již dříve i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, když například v rozsudku ze dne 31. 8. 2010, čj. 4 Ads 64/2010-59, judikoval, že „[z] citace uvedených zákonných ustanovení [§ 56 odst. 1 písm. a) a c) zákona o důchodovém pojištění] je patrné, že odnětí nebo zastavení výplaty důchodu se provádí vždy do budoucna, tj. ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl důchod vyplácen. Jinou otázkou pak je vrácení neprávem vyplacených částek, kdy je nutno posuzovat, z jakého důvodu došlo k neoprávněné výplatě důchodu. Jestliže byl důchod vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel,

protože příjemce důchodu nesplnil některou jemu uloženou povinnost (zejména ohlašovací), přijal důchod nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo vědomě jinak způsobil, že důchod nebo jeho část byl vyplácen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, má plátcé důchodu vůči příjemci důchodu nárok na vrácení, popřípadě náhradu nesprávně vyplacené částky (§ 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení).“

Vedle již citovaného § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. je k tomuto závěru třeba doplnit na základě § 56 odst. 1 písm. a) a c) zákona o důchodovém pojištění, podle něhož „[z]jistí-li se, že nárok na důchod nebo na jeho výplatu zanikl, důchod se odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen“; „[z]jistí-li se, že důchod byl přiznán nebo je vyplácen ve vyšší částce, než v jaké náleží, nebo byl přiznán nebo se vyplácí neprávem, důchod se sníží nebo odejme nebo jeho výplata se zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byl vyplacen“.

Na podporu uvedeného závěru lze poukázat rovněž na jiná zákonná ustanovení, zakotvující výplatu dávek sociálního zabezpečení. Podle § 124 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, „[p]ojištěnec nebo jiný příjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, anebo jinak zavinil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, je povinen uhradit plátcí dávky přeplatek na dávce. Jestliže jiná fyzická osoba nebo právnická osoba zavinila, že dávka byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, je povinna uhradit plátcí dávky přeplatek na dávce.“ Podle § 52 písm. a) a c) téhož zákona, „[z]jistí-li se, že nárok na dávku nebo na její výplatu zanikl, dávka se odejme nebo se její výplata zastaví, a to ode dne

následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena“; „[z]jistí-li se, že dávka byla přiznána nebo je vyplacena ve vyšší částce, než v jaké náleží, nebo byla přiznána nebo se vyplácí neprávem, dávka se sníží nebo odejme nebo se její výplata zastaví, a to ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena“. Obsahově totožné právní normy přítomny byly zakotveny i v § 48 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, který byl s účinností od 1. 1. 2009 nahrazen zákonem č. 187/2006 Sb.

Podle § 62 odst. 1 věty první zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, „[p]říjemce dávky, který nesplnil některou jemu uloženou povinnost nebo přijal dávku nebo její část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byla vyplacena neprávem nebo ve vyšší částce, než náležela, nebo jinak způsobil, že dávka byla vyplacena neprávem nebo v nesprávné výši, je povinen částky neprávem přijaté vrátit; to neplatí, jde-li o přeplatek na rodičovském příspěvku“. Podle § 53 odst. 2 věty první téhož zákona „[d]ávka neprávem a) přiznaná, b) vyplácená, nebo c) vyplácená ve vyšší částce, než v jaké náleží, se odejme nebo se její výplata zastaví nebo sníží, a to dnem následujícím po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena“. Podle § 22 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, „[p]říjemce příspěvku, který přijal příspěvek nebo jeho část, ačkoliv musel z okolností předpokládat, že byl vyplacen neprávem nebo ve vyšší částce, než náležel, nebo jinak způsobil, že příspěvek byl vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši, je povinen tento přeplatek vrátit“. Podle § 14 odst. 5 téhož zákona, „[z]mění-li se skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek tak, že příspěvek nenáleží, příspěvek se odejme od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž byl příspěvek vyplacen“. Obdobná konstrukce je pak zakotvena i v dalších předpisech, mimo jiné v § 51 odst. 1 a § 45 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nebo v § 55 odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud v projednávané věci byla splatnost důchodu stěžovatelova zemřelého otce stanovena na 4. den v měsíci, v měsíci září 2005 důchod náležel pro dobu od 4. 9. 2005 do 3. 10. 2005. Pokud otec stěžovatele dne 3. 9. 2005 zemřel, stalo se tak před splatností důchodu. S krajským soudem lze souhlasit potud, že žalovaná postupovala plně v souladu s § 116 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., podle něhož „[d]ávky důchodového pojištění se vyplácejí dopředu v pravidelných měsíčních lhůtách určených plátcem dávky, nestanoví-li se dále jinak“, pokud důchod vyplácený na účet stěžovatelova otce za měsíc září 2005 poukázala na tento účet již dne 1. 9. 2005 a tento důchod byl na účet stěžovatelova otce připsán v pátek 2. 9. 2005, tedy tak, aby měl otec stěžovatele tuto splátku důchodu na svém účtu nejpozději v den splatnosti, tedy v neděli 4. 9. 2005.

S ohledem na výše uvedené úvahy však Nejvyšší správní soud uzavírá; že žalovaná nebyla v rámci svých pravomocí vymezených v § 5 a násl. zákona č. 582/1991 Sb., popř. v jiných předpisech veřejného práva, oprávněna uložit stěžovateli povinnost vrátit tento pře-

platek na starobním důchodu stěžovatelova zemřelého otce za měsíc září 2005 podle § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., jak napařeným rozhodnutím učinila. Pro vytvoření tohoto závěru není přitom rozhodné, zda za situace, kdy splátka důchodu, byť určená pro období od 4. 9. 2005 do 3. 10. 2005, byla připsána na účet příjemce dávky PhDr. Ladislava A. ještě za jeho života a v souladu s § 116 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., stala se jeho smrtí součástí dědictví, jak namítá stěžovatel, nebo zda se součástí dědictví nestala, neboť otec stěžovatele s ohledem na skutečnost, že zemřel přede dnem splatnosti důchodu, již na její výplatu nárok neměl, a stěžovateli tak jako osobě mající oprávnění disponovat s prostředky na bankovním účtu jeho otce vzniklo bezdůvodné obohacení. Vyřešení této otázky však podle názoru Nejvyššího správního soudu náleží soudům v občanském soudním řízení, a nikoliv soudům ve správním soudnictví, neboť právní vztah mezi žalovanou jakožto plátcem důchodu a stěžovatelem jakožto osobou mající pouze oprávnění disponovat s prostředky na bankovním účtu příjemce dávky nelze hodnotit jinak než jako vztah soukromoprávní. (...)

2350

Školství: právo na přístup ke školnímu stravování

k § 164 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)
k vyhlášce č. 107/2005 Sb., o školním stravování

Právo na přístup ke školnímu stravování je veřejným subjektivním právem, o němž přísluší rozhodnout řediteli školy nebo školského zařízení dle § 164 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Z toho ovšem ještě nevyplývá, že žák má právní nárok na to, aby mu byla přímo poskytnuta strava jdoucí nad rámec výživových norem a finančních limitů dle vyhlášky č. 107/2005 Sb., o školním stravování. Není přitom porušením ústavním pořádkem garantované svobody vyznání, pokud je žákovi umožněno, aby si stravu, která je v souladu s náboženským vyznáním nebo světonázorem jeho a jeho zákonných zástupců, přinesl s sebou do školy, v době oběda si ji nechal ve školní jídelně ohřát a následně ji zkonsumoval.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112)

Předjudikatura: č. 720/2005 Sb. NSS, č. 923/2006 Sb. NSS a č. 1773/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 165/1995 Sb., č. 251/2008 Sb. a usnesení č. 30/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS

233/02); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 6. 2007, *Folgerø proti Norsku* (stížnost č. 15472/02), a rozsudky ze dne 7. 12. 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku* (stížnost č. 5095/71, Series A, č. 23), ze dne 25. 2. 1982, *Campbell a Cosans proti Spojenému království* (stížnosti č. 7511/76 a 7743/76, Series A, č. 48), ze dne 6. 11. 2008, *Leela Förderkreis e.V. a další proti Německu* (stížnost č. 58911/00), a ze dne 7. 12. 2010 ve věci *Jakobski proti Polsku* (stížnost č. 18429/06).

Věc: a) Zuzana C. a b) nezl. Flavio C., zastoupený žalobkyní a) jako zákonnou zástupkyní, proti 1) Základní škole Slovácká a 2) městu Břeclav o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci podali u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Za takový zásah považovali skutečnost, že žalovaný 1), jehož zřizovatelem je žalovaný 2), nevydával žákovi – žalobci b) – ve školní jídelně obědy připravované podle zásad veganství. V nabídce školní jídelny byly každodenně tři druhy obědů, ovšem žádný nevyhovoval veganským standardům. Žalobkyně a), matka nezletilého žalobce b), požadovala, aby byl jejímu synovi připravován veganský oběd, ale tomuto požadavku nebylo vyhověno z provozních i ekonomických důvodů. Následně byla uzavřena alespoň dohoda, že matka přichystá každý den jídlo, předá je ráno školní jídelně, která v poledne jídlo upraví a podá žákovi. Takové řešení je však dle žalobců diskriminační.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 10. 5. 2010 zamítl. V odůvodnění uvedl, že přípis, jímž bylo žalobcům oznámeno, že nelze plně vyhovět jejich požadavku na to, aby školní jídelna vařila veganská jídla, je v materiálním slova smyslu správním rozhodnutím. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu tak musela být zamítnuta, neboť prostřednictvím této žaloby nelze brojit proti správnímu rozhodnutí. K odmítnutí této žaloby soud nepřistoupil z toho důvodu, že při posuzování podmínek řízení je třeba se v mezních situacích přiklonit k meritornímu přezkumu.

Proti rozsudku podali žalobci a) a b) [stěžovatelé a) a b)] kasační stížnost, v níž nesouhlasili s tím, že v dané věci šlo o správní rozhodnutí, a to ani v materiálním slova smyslu. Chybí výrok, odůvodnění i poučení. I kdyby snad mělo jít o rozhodnutí, bylo by nicotné.

Za vadu způsobující nicotnost označil Nejvyšší správní soud absolutní omyl v osobě adresáta (rozsudek ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96). V nastalém případě přitom zcela chybí identifikace účastníků řízení, což je důvod, pro který by rozhodnutí bylo třeba označit za nicotné.

Stěžovatelé nesouhlasili ani s tím, že krajský soud jako argumentačního instrumentária použil usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02. V případě projednávaném Ústavním soudem šlo o situaci, kdy si stěžovatel byl vědom, že má právo na vyřízení žádosti formou správního rozhodnutí. V daném případě o tom však stěžovatelé vědět nemohli a dokonce sami žalování popírali, že měli vydat rozhodnutí.

V situaci, kdy rodičům žáka nabízená školní strava vyhovuje, a rodiče přihlásí žáka ke školnímu stravování, o tom ředitelé rovněž rozhodnutí nevyhotovují. V daném případě tak nelze z ničeho dovodit, že by tomu mělo být jinak. Stěžovatelé nemohli tušit, že jde o rozhodnutí; závěr krajského soudu tak nepřipustně zasahuje do zásady předvídatelnosti práva a právní jistoty.

Oba žalování ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti shodně uvedli, že v dané věci nemá být vydáno správní rozhodnutí. Český právní řád totiž nezná rozhodování o individuálním stravování dítěte (ve smyslu množství, druhu a typu potravin). Právo na individuální stravu nelze dovodit ani z lidskoprávních dokumentů. Právo dítěte na školní stravování lze tedy dovozovat pouze v rozsahu a v podobě vyjádřených školskými předpisy, a to zejména s ohledem na závazné výživové normy, které je nutno dodržovat.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Zdejší soud v první řadě musel posoudit to, zda je přípis žalovaného 1), jímž bylo oznámeno stěžovatelce a), že její žádosti o individuální (veganskou) stravu ve školní jídelně nemůže být vyhověno, rozhodnutím, za které jej označil Krajský soud v Brně v napadeném rozsudku. Výraz „rozhodnutí“ je přitom legislativní zkratka obsažená v § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení se míní úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti osob. V tomto ustanovení užitý výraz „práva“ je nutno v kontextu § 2 s. ř. s. vyložit jako veřejná subjektivní práva. Bylo tedy třeba posoudit, zda předmětný přípis zakládá, mění, ruší či závazně určuje veřejná subjektivní práva stěžovatelů. Touto otázkou se přitom krajský soud ve svém rozhodnutí dostatečně nezabýval.

Školní stravování není součástí veřejného subjektivního práva na vzdělání (v daném případě na základní škole) dle čl. 33 Listiny základních práv a svobod. To plyne nejen z jazykového výkladu výrazu „vzdělání“, který je nutno vnímat jako souhrn znalostí a dovedností získávaných v průběhu procesu vzdělávání [§ 2 odst. 2 písm. b) školského zákona], tak i z koncepce školského zákona, který vzdělávací proces od souvisejících školských služeb odlišuje. Obdobně ostatně mezi právem na vzdělání a souvisejícími službami diferencuje Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 25/94, č. 31/1995 Sb. ÚS, č. 165/1995 Sb.: „*Stanovení rozsahu bezplatného poskytování učebnic, učebních textů a základních školních potřeb vládou nelze podřadit pod pojem práva na bezplatné vzdělání.*“ Podpůrně lze poukázat i na náleze Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 91/2008 Sb. ÚS, č. 251/2008 Sb., z něhož je zřetelně patrné, že je třeba lišit mezi základním právem (v daném případě na bezplatnou zdravotní péči) a doprovodným poskytnutím noclehu a stravy (v nemocnici).

Také judikatura Evropského soudu pro lidská práva k čl. 2 Protokolu 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) vychází z toho, že právo na vzdělání má nemateriální rozměr. Soud v rozsudku ze dne 7. 12. 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, stížnost č. 5095/71, Series A, č. 23) definoval výrazy použité v uvedeném ustanovení. Výchovou je dle soudu míněn souhrn kroků, kterými se dospělí v celé společnosti snaží vstřípit nejmladším jejich myšlení, zvyky a hodnoty, přičemž neoddělitelným prvkem výchovy je disciplína. Výuka je pak definována jako předávání znalostí a intelektuálních informací. Soud ve své judikatuře k uvedenému ustanovení dlouhodobě proklamuje, že tento článek obsahuje pozitivní závazky státu v oblasti výuky, výchovy a vzdělávání. Ve svých rozhodnutích však zatím vždy potvrdil toliko existenci negativních závazků (např. neprovádět tělesné tresty – rozsudek ze dne 25. 2. 1982, *Campbell a Cosans proti Spojenému království*, stížnosti č. 7511/76 a 7743/76, Series A, č. 48; nenutit k náboženské výchově – rozsudek velkého senátu ze dne 29. 6. 2007, *Folgerø a další proti Norsku*, stížnost č. 15472/02). V tzv. belgickém jazykovém případě (rozsudek ze dne 23. 7. 1968), kde se skutečně jednalo o pozitivní závazek (učit v určitém jazyce), jeho existenci nepotvrdil.

Školní stravování tedy není integrální součástí práva na vzdělání, nýbrž má povahu hmotného zabezpečení ve smyslu § 122 odst. 2 školského zákona. Na hmotné zabezpečení vzniká právo dětem v mateřských školách, přípravných třídách základní školy a přípravném stupni základní školy speciální, žákům základních škol [případ stěžovatele b)] a nezletilým žákům středních škol. Hmotným zabezpečením je míněno jednak ubytování. To není poskytováno plošně, ale jen vypočteným osobám s potřebou ubytování (tj. zejm. žákům s bydlištěm ve velké vzdálenosti od sídla školy). Druhým způsobem hmotného zabezpečení je právě školní stravování. Na ně vzniká právní nárok všem shora vypočteným osobám. Navíc je lze poskytnout (tato modalita naznačuje absenci právního nároku) též

zletilým žákům středních škol a studentům vyšších odborných škol. Je-li stěžovatel b) základem základní školy, pak má veřejné subjektivní právo na to, aby mu bylo poskytnuto školní stravování jakožto forma hmotného zabezpečení, jak plyne z citovaného § 122 odst. 2 školského zákona.

Stravování je také možno vnímat jako školskou službu poskytovanou v zařízení školního stravování (§ 7 odst. 4 školského zákona a část desátá tohoto zákona, zejm. § 119). Právo na přístup ke školským službám (tedy mj. právo na přístup ke stravování) přitom výslovně zaručuje § 21 odst. 1 písm. a) školského zákona. Tuto skutečnost ještě podtrhuje to, že přístup ke školským službám je garantován plošně rovněž občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům (§ 20 odst. 1 školského zákona), ale také, pokud jde o školní stravování jako jednu ze školských služeb, dokonce cizincům, pokud jsou žáky základní školy, odpovídajícího ročníku střední školy nebo odpovídajícího ročníku konzervatoře [§ 20 odst. 2 písm. b) školského zákona]. Podle § 29 odst. 2 školského zákona dále platí, že školy a školská zařízení zajišťují bezpečnost a ochranu zdraví dětí, žáků a studentů při vzdělávání a s ním přímo souvisejících činnostech a při poskytování školských služeb a poskytují žákům a studentům nezbytné informace k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví. Právo na přístup ke školnímu stravování tedy v daném případě svědčí stěžovateli b), který je žákem základní školy. Nesvědčí ovšem již stěžovateli a), která je jeho zákonnou zástupkyní. Podle § 21 odst. 2 školského zákona totiž právo na vzdělávání a školské služby podle tohoto zákona mají jen žáci a studenti, nikoliv již jejich zákonní zástupci.

Z uvedeného tedy plyne, že zákonodárce konstruoval právo na přístup ke školnímu stravování jako veřejné subjektivní právo, které mohou nárokovat nejen čeští státní občané (tj. jde o právo z hlediska svých adresátů značně široké, což samo o sobě naznačuje jeho význam). Školní stravování zároveň musí odpovídat jistým standardům: z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví a z hlediska výživových norem dle věkových skupin na straně

jedné, a na straně druhé pak i z rozpětí finančních normativů na nákup potravin (§ 121 odst. 2 a § 122 odst. 4 školského zákona). V tomto ohledu je tedy otevřen prostor jak pro státní kontrolu v dané oblasti (zda jsou dodrženy nároky zákonem kladené na stravování), tak i pro veřejnoprávní rozhodování (v němž se může posuzovat např. to, zda je žadatel nositelem práva na přístup ke školnímu stravování či zda jeho žádost o zabezpečení školního stravování odpovídá zákonem stanoveným mezím, které jsou dále konkretizovány v prováděcích předpisech).

Státní kontrolu nad poskytováním školských služeb vykonává Česká školní inspekce § 174 odst. 2 písm. d) školského zákona. Rozhodování v této oblasti potom přísluší řediteli školy nebo školského zařízení. Ten dle § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak. Z toho vyplývá, že právo na školní stravování jako součást školské služby je veřejným subjektivním právem a rozhodnutí o něm, výslovně školským zákonem předpokládané, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

Není ale pravda, jak uvádějí žalovaní ve svých shodných vyjádřeních, že by pak bylo třeba vydávat rozhodnutí o každém konkrétním žákovi, kterému je strava poskytována, či dokonce o každém konkrétním vydaném obědě. Zařazení do stravování je faktickým úkonem, na nějž navazuje vydávání stravy, a tedy není třeba v takovém případě rozhodnutí vydávat. Rozhodnutí je třeba vydat až v situaci, kdy je třeba autoritativně určit, zda tu právo je či není, jako tomu bylo v daném případě.

Jako správní rozhodnutí v materiálním slova smyslu tak je v nastalé situaci nutno vnímat přípis ze dne 14. 7. 2009 podepsaný Mgr. Šárkou Č., osobou pověřenou řízením školy. Ten byl adresován stěžovateli a), jejíž jméno a adresa je obsaženo v záhlaví přípisu. Stěžovatelce bylo sděleno, že její žádosti o individuální stravu pro dítě není možno plně vyhovět. Školní jídelna vaří denně kolem 600 porcí obědů, a proto není v jejích silách připravit jedno speciální jídlo, které by vyhovovalo ve-

ganským požadavkům. Je ovšem možnost výběru ze tří druhů jídel, takže vyhovující stravu nalézt jistě lze.

V tomto směru je třeba přisvědčit stěžovatelům alespoň potud, že přípis trpí vadami. To samo o sobě ale nevyvrací závěr, že jde o rozhodnutí v materiálním slova smyslu. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS, pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu. Obdobně v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104, je uvedeno, že úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.).

V této souvislosti je vhodné připomenout i shodný náhled doktrinální (Bureš, J.; Drápal, L.; Mazanec, M. *Občanský soudní řád: Komentář*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 1041-1042), podle něhož pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoliv formy: *„Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o oprávněném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou.“*

Z materiálního pojetí vyšel také Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, č. 30/2002 Sb. ÚS. Stěžovatelé k tomu v kasační stížnosti namítají, že v citovaném případě šlo o situaci, kdy si

navrhovatel byl vědom, že má právo na vyřízení žádosti formou správního rozhodnutí. K tomu je ale třeba uvést, že Ústavním soudem posuzovaný případ se od toho nyní projednávaného neliší. I v daném případě totiž stěžovatelé měli vědět, že existuje veřejné subjektivní právo, které lze vyvodit přímo ze znění školského zákona (a v konkretizaci z prováděcí vyhlášky), o kterém je ředitel školy či školského zařízení povinen rozhodnout (viz shora shrnuté právní závěry zdejšího soudu). Stejně tak nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelů, kteří shodně uvádějí, že jde o rozhodnutí nicotné pro absolutní omyl v osobě adresátů. Uvedený přípis obsahuje jméno, příjmení a adresu stěžovatelky a) a je z něj evidentní, že se vztahuje k jejímu synovi – stěžovateli b), jakkoliv jeho jméno uvedeno není. To sice lze označit za vadu (nikoliv ovšem za absolutní omyl v osobě adresáta), nicméně právě proto je třeba, aby existovala možnost, jak proti takovým vadám brojit (viz výše shrnuté judikatorní závěry).

Z výše uvedeného ovšem ještě neplyne, že bez dalšího existuje veřejné subjektivní právo na poskytnutí konkrétní stravy. Z § 122 odst. 4 školského zákona toliko vyplývá, že školní stravování se zajišťuje přednostně v zařízeních školního stravování podle tohoto zákona. Právnícké osoby, které vykonávají činnost škol nebo školských zařízení, mohou zajišťovat školní stravování smluvně i u jiné osoby poskytující stravovací služby; v případě právníckých osob, které jsou zřízeny státem nebo registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy, s předchozím souhlasem ministerstva. Školní stravování se řídí výživovými normami. V tomto ustanovení uvedené výživové normy jsou konkretizovány vyhláškou vydanou podle § 121 odst. 2 školského zákona, dle něhož Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stanoví v dohodě s Ministerstvem zdravotnictví prováděcím právním předpisem podrobnější podmínky organizace školního stravování, provozu zařízení školního stravování a rozsahu poskytovaných služeb, dále výživové normy podle věkových

skupin strávníků a rozpětí finančních normativů na nákup potravin. Stěžovateli b) tedy svědčí právo na poskytnutí takové stravy, která je blíže rozvedena v prováděcí vyhlášce.

Touto vyhláškou je vyhláška o školním stravování. Školským zákonem předvídané pojmy výživové normy a finanční limity jsou rozvedeny blíže v přílohách této vyhlášky. Výživové normy přitom musejí být zachovány i v situaci, kdy provozovatel stravovacích služeb nabízí více druhů jídel na výběr (§ 2 odst. 6 citované vyhlášky). Rozsah služeb školního stravování konkretizuje § 4 této vyhlášky, přičemž platí, že tento rozsah se odvíjí podle toho, jaký druh školy žák (student) navštěvuje. Ustanovení § 4 odst. 4 stanoví, že žák základní školy a nezletilý žák střední školy a konzerვათოფე má právo denně odebrat oběd. Tím je stanovena první konkretizace veřejného subjektivního práva na zajištění školního stravování. Žák základní školy, jímž je stěžovatel b), tedy nemá právo na jakoukoliv stravu v jakoukoliv hodinu, ale toliko na jedno jídlo denně – oběd. Další konkretizace uvedeného práva plyne právě z výživových norem a finančních limitů. Zatímco finanční limity (uvedené v příloze 2) určují úplatu za školní stravování, výživové normy (uvedené v příloze 1) konkretizují požadavky na složení oběda z hlediska průměrné měsíční spotřeby vybraných druhů potravin na strávnicka. Příloha 1 rozlišuje mezi „standardní“ výživou a laktoovovegetariánskou výživou (ta neobsahuje maso, ale skládá se vedle produktů rostlinného původu z vajec, mléka a mléčných výrobků). Laktoovovegetariánskou výživu lze dle bodu 5. přílohy 1 uplatnit v případě, že s tím souhlasí všichni zákonní zástupci nezletilých strávníků nebo zletilí strávnicki, nebo u provozovatelů stravovacích služeb, kde lze uplatnit podávání jídel na výběr. Se stravou veganskou, kterou požaduje pro stěžovatele b) jeho matka, uvedená vyhláška, která konkretizuje školský zákon, nepočítá. Z toho tedy vyplývá, že stěžovatel b) nemá právní nárok na poskytování takové stravy v zařízení školního stravování.

Zdejší soud se zabýval i tím, zda právě učiněný závěr je v souladu s ústavním pořádkem. To je o to důležitější, že Evropský soud

pro lidská práva vytvořil rozsáhlou a konzistentní judikaturu v otázce toho, co je chráněno čl. 9 Úmluvy. Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání se dle této judikatury netýká pouze náboženského přesvědčení, ale i světonázoru, nahlížení na svět či přesvědčení jako takového, pokud splňují určité podmínky: je třeba, aby dosahovaly určité míry přesvědčivosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti (blíže viz rozsudek ze dne 6. 11. 2008, *Leela Förderkreis e.V. a další proti Německu*, stížnost č. 58911/00, eventuálně rozsudek velkého senátu ze dne 29. 6. 2007, *Folgerø proti Norsku*, stížnost č. 15472/02). Zásady veganské stravy, které odmítají konzumaci potravin živočišného původu, takovým uceleným přesvědčením jsou. Jde o zásady, které jistě nejsou excesivní či účelově zkonstruované jen proto, aby se jich stěžovatelé mohli dovolávat; naopak je zřejmé, že oba stěžovatelé se pravidly veganství řídili dávno před tím, než stěžovatel b) začal navštěvovat základní školu. Je také nepochybné, že zásady veganské stravy vyznává co do počtu relevantní skupina osob a že tyto zásady mají i svůj etický rozměr, vycházející z nenásilí vůči tvorům schopným cítit bolest.

Nejvyšší správní soud tak vážil předmětnou věc ve světle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2010, *Jakobski proti Polsku*, stížnost č. 18429/06. V tomto případě se odsouzený domáhal toho, aby mu věznice připravovala vegetariánské jídlo, které by bylo v souladu s jeho náboženským přesvědčením. Soud zdůraznil, že požadovaná strava nevyžaduje, aby bylo jídlo připravováno, vařeno či servírováno předepsaným způsobem, ani nevyžaduje žádné zvláštní výrobky. V daném případě měla věznice alespoň nabídnout jiný způsob stravování a s odsouzeným se zkusit dohodnout tak, aby se podařilo najít spravedlivou rovnováhu mezi zájmy věznice a zájmy stěžovatele, a to konkrétně právem projevovat náboženské přesvědčení prostřednictvím dodržování obřadů a pravidel buddhistické víry.

Podobně rozhodl i Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 10. 4. 1998, sp. zn. II. ÚS 227/97, č. 30/1998 Sb. ÚS. Zde šlo o případ

osoby ve vazební věznici, která vyznávala židovské náboženství a požadovala košer stravu. Ústavní soud dovodil, že věznice nezasáhla do žádného z ústavně garantovaných práv uvedené osoby, pokud zajistila, že tato osoba si může sama obstarat požadovanou stravu zvenku. Nebylo na věznici, aby košer stravu zajišťovala plně ve své režii, neboť svoboda vyznání jako taková obecně nevyžaduje pozitivní plnění ze strany státu.

Z pohledu posledních dvou judikátů tak je zřejmé, že právní úprava školního stravování, jak byla shora nastíněna, není sama o sobě protiústavní či odporující Úmluvě. Do žádného z ústavních práv stěžovatelů nebylo zasááno ani v daném případě. Uvedená soudní rozhodnutí totiž shodně vycházejí z teze, že víra či přesvědčení „něco stojí“, přičemž není na veřejné moci, aby takové náklady nesla sama. Soudy shledaly v obou případech jako plně dostačující, pokud je vězňům umožněno, aby si zajistily náhradní formu stravování (např. dovozem jídla do věznice zvenčí; zde je nutno upozornit, že ani v takovém případě to nesmí narušit účel omezení osobní svobody). V posuzovaném případě bylo právním závěrem plynoucím z obou rozhodnutí učiněno zadost. Alternativní stravování bylo stěžovatelem b) zajištěno tím, že stěžovatelka a) uzavřela se základní školou dohodu o způsobu stravování žáka v základní škole. Tato dohoda ze dne 7. 9. 2009 obsahovala zvláštní ujednání, že při ranním příchodu dítěte do základní školy předá stěžovatelka a) do školní jídelny jídlo určené k obědu v plastových dózách, které bude uloženo v chladničce a v poledne připraveno k podávání. Jídlo bude zchlazené na skladovací teplotu; za kvalitu a hodnotu jídla odpovídá stěžovatelka a). Jídla bude přiměřené množství – pokud jídlo nebude zkonsumováno, budou zbytky zlikvidovány. Takovýto způsob stravování je zcela v souladu se závěry uvedené judikatury. To platí tím spíše, že v nyní souzené věci jde o stravování ve školní jídelně, nikoliv ve vězeňské. Možnosti alternativního stravování tak jsou nesrovnatelně větší.

V nastalém případě tedy krajský soud dospěl ke správnému závěru, pokud konstato-

val, že v dané věci bylo v materiálním slova smyslu vydáno správné rozhodnutí. Právo na přístup ke školnímu stravování je veřejným subjektivním právem, nicméně za stávající legislativní situace neexistuje právní nárok na to, aby školní jídelna plně zajišťovala veganskou stravu. Takový závěr není ani v rozporu s ústavním pořádkem, jak bylo odůvodněno shora. Přestože krajský soud správně upozornil na to, že bylo ve věci vydáno správné rozhodnutí, nelze se již ztotožnit s procesním vyústěním, které krajský soud zvolil, když žalobu zamítl. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je totiž žalobním typem, který má přednost před jinými žalobními typy (zejm. § 79 a § 82 s. ř. s.). Zdejší soud konstatoval v rozsudku ze dne 30. 6. 2009, čj. 4 Ans 3/2009-76, že i v případech, kdy úkon správního orgánu nemá formální znaky rozhodnutí, nicméně podle svého obsahu nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu, chybí podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 s. ř. s.). Obdobné přitom platí i v řízení dle § 82 a násl. s. ř. s., které svou žalobou minili iniciovat stěžovatelé. Tuto skutečnost lze vyvodit již jen z dikce § 82 s. ř. s.: „Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“ Pojmově tedy nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu není rozhodnutím. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba dle § 82 a násl. s. ř. s. nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Zdejší soud k tomu v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS, uvedl, že z § 85 s. ř. s. plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve

tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat. Z ústavněprávního hlediska k tomu soud považoval za vhodné dodat, že veřejná správa musí být kontrolována soudní mocí vždy tam, kde svojí činností zasahuje do základních práv fyzických a právnických osob (viz např. čl. 4 Ústavy). Tato určující ústavní kautela především znamená, že těmto subjektům nemůže být v případě zásahu do jejich práv odepřen přístup k soudu, přičemž však již není rozhodné a je v dispozici rozlišovací schopnosti zákonodárce, a nikoliv ústavodárce, ve kterých případech je právo na soudní ochranu garantováno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a kdy ve formě jiné, např. právě žalobou proti nezákonnému zásahu.

Přístup k soudu měl být v tomto případě realizován prostřednictvím řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. (pochopitelně po splnění dalších podmínek tohoto typu řízení i obecných podmínek řízení ve správním soudnictví). Takový postup ovšem stěžovatelé nezvolili. To vyplývá nejen z toho, koho stěžovatelé označili za žalované (v řízení dle § 82 a násl. s. ř. s. jsou jimi ti, které označí žalobce svým tvrzením – viz § 83 s. ř. s., zatímco v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. je žalovaný dán *ex lege*), ale především z formulace petitu žaloby, kterým měl krajský soud zakázat žalovaným, aby pokračovali v zásahu do práv stěžovatelů. Navíc, jak uvedl i krajský soud, stěžovatelům je znám rozdíl mezi žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. a dle § 82 a násl. s. ř. s., a přesto výslovně svou žalobu označují jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Po formální i materiální stránce tedy šlo o žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s., která měla být s poukazem na § 85 ve spojení

s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta jako nepřipustná. Krajský soud ji však zamítl s upozorněním na judikaturu Nejvyššího správního soudu tendující v případě sporu, zda jsou naplněny podmínky řízení, k meritornímu přezkumu. A skutečně, podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, představuje posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech, nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. V daném případě však nejde o otázku podmínek řízení (§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), ale o otázku přípustnosti návrhu (§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Soud neposuzoval, zda byl stěžovatel zkrácen na právech či zda byl zásah zákonný, což je jistě otázkou meritorního přezkumu, nýbrž zkoumal to, zda bylo v daném případě možno využít jiných procesních prostředků ochrany, a zda není žaloba ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. z tohoto důvodu nepřipustná dle § 85 s. ř. s.

Ze shora vyložených důvodů krajský soud pochybil, když žalobu jako nepřipustnou odmítl (§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením nezákonného rozsudku krajského soudu sám podanou žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro odmítnutí návrhu pro nepřipustnost.

Právo na informace: časová působnost právních předpisů; povinný subjekt

k § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

I. Správní soudy postupují ode dne účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. i ve věcech, v nichž byla žádost o informace podána přede dnem účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

II. Soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti ve smyslu § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, i částečně, nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí jen některé z více požadovaných informací. Současně povinnému subjektu nařídí tuto informaci poskytnout.

III. Soud musí nařídít poskytnutí požadované informace podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinnému subjektu. Nařídil-li soud poskytnutí informace jinému subjektu (zde odvolacímu orgánu), uložil povinnost v rozporu se zákonem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, čj. 1 As 95/2010-240)

Prejudikatura: č. 1469/2008 Sb. NSS.

Věc: Oldřich Z. proti Policii České republiky, Správě hlavního města Prahy, o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 30. 12. 2003 podal žalobce u bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 (od 1. 1. 2004 jeho působnost přešla na nově zřízené Obvodní ředitelství Policie ČR Praha II, dále jen „správní orgán I. stupně“) žádost o poskytnutí informace o obsahu celého spisu skupiny kontroly a stížností bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 týkajícího se vyřizování stížnosti na protiprávní chování policisty služby kriminální policie a vyšetřování ppor. Ing. Marka K.

Po proběhlém správním řízení a několika soudních řízeních, která jsou blíže popsána v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008-148, č. 1944/2009 Sb. NSS, a nejsou pro projednanou věc podstatná, vydal dne 24. 1. 2006 správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž částečně nevyhověl žádosti žalobce o informace v rozsahu listů č. 17, 19, 20, 21, 22, 23 a 25 požadovaného správního spisu. K odvolání žalobce změnila žalovaná rozhodnutí správního

orgánu I. stupně tak, že se žádosti o poskytnutí informací nevyhovuje pouze v části týkající se listů č. 17 (služební hodnocení ppor. Ing. Marka K.) na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. a č. 25 (kopie z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 v období od 10.30 hodin dne 13. 3. 2003 do 11.35 hodin dne 14. 3. 2003) na základě § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 19. 2. 2008 zamítl. Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud tento rozsudek Městského soudu zrušil výše citovaným čj. 1 As 98/2008-148. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odepření poskytnutí informace na č. 1. 25 stížnostního spisu z důvodů podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 4 písm. a)

zákona č. 101/2000 Sb. bylo nezákonné a tato část spisu měla být žalobci poskytnuta. Naopak v případě služebního hodnocení policisty soud uzavřel, že zpravidla obsahuje osobní a citlivé údaje ve smyslu § 4 písm. a) a b) zákona č. 101/2000 Sb., a je proto vyloučeno z působnosti zákona č. 106/1999 Sb.

Městský soud v Praze, vázán názorem Nejvyššího správního soudu, pokračoval v řízení a vydal ve věci dne 9. 6. 2010 nový rozsudek. Výrokem I. zrušil rozhodnutí žalované a předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části výroků o nevyhovění žádosti žalobce ze dne 30. 12. 2003 o poskytnutí informace obsažené na č. I. 25 stížnostního spisu, obsahujícího kopii z knihy návštěv bývalého Obvodního ředitelství Policie České republiky Praha 5. Ve zbývajících částech žalobu zamítl. Výrokem II. městský soud nařídil žalovanou poskytnout žalobci informace obsažené na č. I. 25 stížnostního spisu Obvodního ředitelství České republiky Praha 5 ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) další kasační stížností. Poukázal na novelu § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Jak žádost o informace ze dne 30. 12. 2003, tak pravomocné rozhodnutí žalovaného o této žádosti jsou z doby, než nabyly účinnosti zákon č. 61/2006 Sb. Podle článku II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. tudíž mělo být postupováno podle dosavadních předpisů. Městský soud proto nemohl část rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně zrušit a současně přikázat, aby žalovaný stěžovateli poskytl část informací, o něž byl mezi účastníky spor, neboť dosavadní úprava jej k tomu neopravňovala. I kdyby však novelizované znění § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. bylo ve vztahu k projednávané věci účinné, nebylo by na projednávanou věc aplikovatelné. Nařídít poskytnutí informací povinnému subjektu totiž správní soud může jenom tehdy, pokud nejsou žádné důvody pro odmítnutí žádosti. V této věci však byly důvody pouze pro částečné odmítnutí žádosti ve vztahu ke služebnímu hodnocení policisty. Městský soud proto nemohl citova-

nou úpravu použít, k čemuž stěžovatel poukázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, čj. 44 Ca 48/2009-102. Výrok II. napadeného rozsudku je navíc v rozporu se zákonem také proto, že ukládá povinnost k poskytnutí informací žalovanému, a nikoliv povinnému subjektu.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV.B Nesprávná aplikace § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

[23] Žalobce nejprve namítá, že § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. nemohl být na věc aplikován s ohledem na přechodná ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. a že měla být použita předcházející právní úprava. Podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. „[p]ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“ Článek II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. stanoví následující: „Pro vyřízení žádosti, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy.“

[24] Judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že citovaný článek II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. je nutno vykládat tak, že byla-li podána žádost o informace před účinností zákona č. 61/2006 Sb., je třeba postupovat podle dosavadních předpisů nejen při vyřízení žádosti v prvním stupni, ale i v řízení odvolacím (rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2010, čj. 8 As 35/2009-103). Zdejší soud se však dosud nezabýval otázkou, zda je nutno citované přechodné ustanovení vztáhnout i na přezkumné soudní řízení. Z povahy věci

přichází v úvahu dva možné výklady: a) přechodné ustanovení se vztahuje i na soudní řízení, b) přechodné ustanovení se vztahuje pouze na správní řízení; v soudním řízení je třeba (pro neexistenci jiných přechodných ustanovení) postupovat podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. ode dne účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

[25] První alternativě by svědčila textace závěrečné části přechodného ustanovení, kde se hovoří o dosavadních právních předpisech v množném čísle. To by mohlo vést k závěru, že je tím míněn i (dosavadní) postup podle soudního řádu správního. Naopak druhé alternativě svědčí první část přechodného ustanovení hovořící o vyřízení žádosti: za vyřízení žádosti lze jistě považovat poskytnutí či neposkytnutí informace a rozhodnutí o odvolání ve správním řízení, avšak stěží sem lze zařadit soudní přezkum správního rozhodnutí (vyřízení žádosti z povahy věci nemůže být zrušení správního rozhodnutí nebo zamítnutí žaloby podle předchozí úpravy). Jelikož text přechodných ustanovení nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jaká výkladová alternativa je správná, je třeba hledat řešení za pomoci dalších výkladových metod.

[26] V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. je k přechodným ustanovením uvedeno, že „[z] důvodu právní jistoty žadatele o informaci a s ohledem na rozsah navrhovaných změn se navrhuje dokončovat již započaté procesy v režimu stávajícího zákona“ (důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 11. 5. 2005, sněmovní tisk 991/0, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, www.psp.cz). Důvodová zpráva by nasvědčovala spíše výkladu, že přechodné ustanovení skutečně míří pouze na správní řízení – tj. procesy v režimu stávajícího zákona – a nikoliv na řízení soudní.

[27] Pro výklad citovaného přechodného ustanovení má pak určující význam legislativní historie a smysl a účel samotného § 16

odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Těmito otázkami se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS: „Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou *lex specialis* namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekonceptčnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě.“^{*)} V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nyní ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.“^{**)}

^{*)} 250. usnesení Senátu ze schůze dne 30. 11. 2005 (Parlament České republiky, Senát, 2005, senátní tisk 161, www.senat.cz). Čtení návrhu zákona po vrácení Senátem (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005 - IV. volební období, sněmovní tisk 991, www.psp.cz).

^{**)} Projednání návrhu zákona Senátem (Parlament České republiky, Senát, 2005, senátní tisk 161, www.senat.cz).

[28] Z citované charakteristiky právní úpravy plynou pro projednávanou věc dva zásadní závěry. Za prvé, z legislativně-technického hlediska se jedná o nepřímou novelu soudního řádu správního, která by měla být správně obsažena právě v soudním řádu správním. Vztahovat přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. na § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. se z tohoto hlediska jeví jako nevhodné. Za druhé smyslem této úpravy bylo urychlit řízení o poskytování informací a zabránit špatné praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informací vždy znovu odepřely pouze s pozmeněným právním odůvodněním. Z toho pohledu nemohlo být úmyslem zákonodárce podrobit nové úpravě soudního přezkumu až rozhodnutí vydaná na základě žádostí o informace podaných po dni účinnosti zákona č. 61/2006 Sb.

[29] Aplikace nového apelačního systému na rozhodnutí o žádostech o informace podaných před účinností zákona č. 61/2006 Sb. přitom nezpůsobí žádné komplikace. Rozhodnutí odvolacích orgánů totiž podle předchozího znění § 16 zákona č. 106/1999 Sb. mohlo být v zásadě dvojího druhu. Buď se jednalo o rozhodnutí reálná (dřívější § 16 odst. 2), u nichž aplikace nového § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nevyvolává žádné problémy, nebo o rozhodnutí fiktivní (nevýhověli odvolací orgán odvolání ve stanovené lhůtě, dřívější § 16 odst. 3). Fiktivní rozhodnutí jsou z povahy věci nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, přičemž v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65, lze nový § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. aplikovat pouze na rozhodnutí přezkoumatelná (s tam uvedenou výjimkou). V případě fiktivního (*ergo* nepřezkoumatelného) rozhodnutí odvolacího orgánu proto správní soud § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. aplikovat nebude a rozhodnutí odvolacího orgánu zruší postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[30] S ohledem na výše uvedené argumenty se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že přechodné ustanovení článku II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. se vztahuje pouze na správní řízení. Správní soudy však postupují ode dne účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb., a to i ve věcech, v nichž byla žádost o informace podána přede dnem účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. V projednávaném případě byla sice žádost o informace podána a správními orgány vyřízena před účinností zákona č. 61/2006 Sb., nicméně soudní řízení o přezkumu rozhodnutí žalované bylo zahájeno a vedeno již za účinnosti tohoto zákona. Městský soud proto nepochybil, pokud v řízení postupoval podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. Tento závěr ostatně implicitně podporuje i v bodu [27] citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. A 2/2003-73, který se týkal obdobného případu (žádost o informace byla podána za účinnosti staré úpravy, k rozhodnutí soudu však došlo až podle úpravy nové).

[31] Nejvyšší správní soud se rovněž neztotožnil s argumentací žalobce podpořenou rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2010, čj. 44 Ca 48/2009-102, že v projednávaném případě nebyla naplněna hypotéza § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. Text tohoto ustanovení sice hovoří o tom, že nesmí existovat žádné důvody pro odmítnutí žádosti, aby soud mohl rozhodnutí povinného subjektu a odvolacího orgánu zrušit a nařídít poskytnutí informace. Výklad zastávaný žalobcem by však v některých případech vedl k popření smyslu a účelu tohoto ustanovení. Takovým případem je právě situace, kdy žadatel žádá jednou žádostí o více informací. Pokud by povinný subjekt odmítl veškeré (nebo některé) informace poskytnout a toto rozhodnutí by potvrdil i odvolací orgán, mohl by se žadatel obrátit na soud. Ten pak může zjistit, že důvody pro odmítnutí některých informací jsou dány, zatímco u jiných informací by žádný důvod pro jejich odmítnutí neexistoval. V takovém případě by byl výklad, že pod-

mínkou pro zásah soudu je neexistence důvodů pro odmítnutí ve vztahu k celé žádosti, již se žádá o více informací, v rozporu se smyslem a účelem tohoto ustanovení, jímž je zajištění účinné soudní ochrany a urychlení procesu poskytnutí požadované informace.

[32] Jestliže se žádost o informace skládala z více dílčích informací, které jsou od sebe oddělitelné, nebrání § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. soudu, aby důvody pro odmítnutí posuzoval u každé této dílčí informace zvlášť. Citovaná úprava rovněž soudu nebrání, aby zrušil rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti ve smyslu § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. i částečně, nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí jen některé z více požadovaných informací. Současně povinnému subjektu nařídí tuto informaci poskytnout. Negativním důsledkem této konstrukce je zajištění skutečnost, že výsledkem žádosti o informace bude jakýsi konglomerát částečně zrušených rozhodnutí povinného subjektu a odvolacího orgánu doplněný rozsudkem správního soudu. I přesto je podle názoru Nejvyššího správního soudu tento postup v souladu se záměrem zákonodárce, neboť žadatel bude mít po rozhodnutí soudu jasno, na které z požadovaných informací má nárok, a současně bude mít k dispozici exekuční titul ve formě rozsudku soudu příkazujícího povinnému subjektu poskytnout informace, jejichž poskytnutí odmítal. Zabrání se tak řetězení dalších správních a soudních řízení ve věci.

[33] V projednávaném případě se žalobce u městského soudu bránil rozhodnutí žalované, jímž nebylo vyhověno jeho žádosti o poskytnutí informací ve vztahu k listům 17 a 25 stížnostního spisu. Je nepochybné, že se jedná o dvě od sebe oddělitelné informace a že důvody pro jejich odmítnutí lze (a do-

konce je nezbytně nutné) posuzovat samostatně. Městský soud v souladu s dříve vysloveným názorem Nejvyššího správního soudu uzavřel, že neexistují žádné důvody pro odmítnutí žádosti ve vztahu k č. l. 25 stížnostního spisu, naopak informaci na č. l. 17 stížnostního spisu poskytnout nelze. Městský soud proto postupoval správně, pokud rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalované částečně zrušil v rozsahu, jímž tyto orgány nevyhověly žádosti žalobce o poskytnutí informace obsažené na č. l. 25 stížnostního spisu.

[34] Nejvyšší správní soud však musel přisvědčit žalobci v jeho námitce týkající se nezákonnosti výroku II. napadeného rozsudku. Z citovaného § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. ve znění zákona č. 61/2006 Sb. plyne, že soud má za splnění zákonných podmínek povinnost nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace. Zákon neumožňuje soudu, aby poskytnutí informací nařídil jinému subjektu, tedy ani odvolacímu orgánu. Pokud tedy v projednávaném případě soud nařídil poskytnutí informace jinému subjektu (žalované), uložil povinnost v rozporu se zákonem. Souhlasit je třeba i s dalšími výtkami žalobce vůči výroku II. napadeného rozsudku: městský soud nesprávně uvedl, že příslušná informace je obsažena ve spisu vedeném žalovaným (jde o spis vedený bývalým Obvodním ředitelstvím Policie ČR Praha 5, jehož působnost přešla na nově zřízené Obvodní ředitelství Policie ČR Praha II), a rovněž ve výroku vypadlo, že se jedná o Obvodní ředitelství **Policie České republiky** (nikoliv o neexistující subjekt „*Obvodní ředitelství České republiky*“). Tyto nedostatky výroku vedou k jeho nesrozumitelnosti, a tudíž i nevykonatelnosti. Kasační námitky žalobce proti výroku II. napadeného rozsudku jsou proto důvodné. (...)

Matriční evidence: změna příjmení

k § 70 odst. 1 a § 72 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o matrikách“)

I. Změna příjmení (§ 72 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení) může spočívat v nahrazení dosud užívaného jediného příjmení více příjmeními, jestliže to opodstatňuje vážný důvod, pro nějž se o změnu příjmení žádá.

II. Na posuzování žádosti o změnu příjmení dle § 72 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, nelze aplikovat § 70 odst. 1 téhož zákona (užívání více příjmení).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 26/2011-55)

Prejudikatura: č. 1626/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 70/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 167/04) a č. 127/2001 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 11. 1994, *Stjerna proti Finsku* (stížnost č. 18131/91, Series A, č. 299-B), a ze dne 6. 9. 2007, *Johansson proti Finsku* (stížnost č. 10163/02).

Věc: David Heide proti Magistrátu hlavního města Prahy o změnu příjmení, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 14. 6. 2007 doručil žalobce na Úřad městské části Praha 3 (dále jen „matriční úřad“) žádost o změnu příjmení z dosavadního Heide na nové příjmení Heide-Hermann. Svoji žádost odůvodnil tím, že z rodových a pietních důvodů žádá o návrat k původnímu příjmení rodiny. Z rodných listů předků, které žalobce předložil, plyne, že jeho otec Ivan, děd Rudolf a praděd Romillo (narozen v roce 1870) používali příjmení Heide-Hermann. Žalobcův otec Ivan v roce 1971 požádal o změnu příjmení z podoby Heide-Hermann na Heide. Jeho žádosti bylo vyhověno rozhodnutím Obvodního národního výboru v Praze 2 ze dne 15. 7. 1971. Žalobce se narodil až v roce 1973, v jeho rodném listě je uvedeno příjmení otce v podobě Heide.

Matriční úřad rozhodnutím ze dne 10. 7. 2007 nevyhověl žádosti žalobce o změnu příjmení, neboť nebyl naplněn žádný z důvodů dle § 70 zákona o matrikách.

Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 8. 2007 zamítl. Vyšel ze skutečnosti, že žádný z rodičů neužíval v době narození žalobce příjmení Heide-Hermann. Není tak naplněna podmínka pro užívání více příjmení dle § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 27. 5. 2010 zamítl. Zdůraznil, že podmínky, za nichž lze užívat více příjmení, jsou v zákoně o matrikách stanoveny taxativně. Pro naplnění hypotézy § 70 odst. 1 písm. d) je nezbytné, aby rodiče byli oprávněni užívat více příjmení v okamžiku narození dítěte. Tak tomu ovšem v případě žalobce nebylo. Správní orgány nemají v daném případě možnost správního uvážení, v jehož mezích by mohly zohlednit skutečnosti osobní povahy. Soud doplnil, že čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nezaručuje právo na změnu příjmení.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž napadl zejména výklad § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách, jak jej provedl městský soud. Dle stěžovatele z tohoto ustanovení nelyne, že by podmínka, aby rodiče dítěte používali dvě příjmení, musela být splněna v okamžiku narození dítěte. K takovému právnímu názoru nelze dospět ani striktně jazykovým výkladem citovaného ustanovení. Absurdním důsledkem tohoto výkladu je, že právo užívat dvě příjmení po rodičích nebude mít dítě, je-li otec zemře ještě před narozením. Stěžo-

vatel odvozoval své právo používat příjmení Heide-Hermann od oprávnění svého otce, který toto právo měl až do své smrti.

Dle stěžovatele nelze přihlížet ke změně příjmení otce, neboť k ní byl donucen v důsledku perzekucí souvisejících s nespravedlivým odsouzením k smrti jednoho ze členů rodiny. Opačný přístup k této skutečnosti by představoval její legalizaci. S tímto tvrzením se ostatně městský soud ve svém rozsudku dostatečně nevyřadil: Stěžovatel zdůraznil, že jedním z motivů jeho žádosti o změnu příjmení byla úcta k památce otce, náprava křivdy, kterou byl následně otec postižen, památka zločinně usmrčeného předka a zachování rodinného jména pro potomky.

Stěžovatel poukázal na to, že pokud by se jeho otec dožil účinnosti zákona o matrikách, nic by mu nebránilo požádat zpět o rodové příjmení, neboť oprávněnost aplikace § 70 odst. 1 písm. d) by nemohla být v jeho případě zpochybněna.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dle jeho názoru se § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách vztahuje jen k příjmení rodičů, které oprávněně užívají v okamžiku narození dítěte, příp. k příjmení, které rodiče určili při uzavření manželství jako příjmení svých společných dětí. Zřejmým smyslem tohoto ustanovení je zajistit úplnou shodu příjmení dítěte s příjmením rodiče, jehož příjmení dítě užívá. Oprávněně užívat více příjmení vzniká při splnění podmínek uvedených v § 70 odst. 1 zákona o matrikách přímo ze zákona. Dle žalovaného nelze správním rozhodnutím o povolení změny příjmení založit oprávnění užívat více příjmení, resp. platná právní úprava neumožňuje povolit změnu příjmení z dosud užívaného jediného příjmení na dvě nebo více příjmení. Legislativce zcela záměrně koncipoval ustanovení týkající se jména a příjmení, podmínek jejich užívání a jejich změn způsobem, který s ohledem na požadavek stability v identifikaci osob nepřipouští možnosti různého výkladu.

Dle žalovaného není namístě posuzovat důvody, které vedly stěžovatele k podání žádosti o povolení změny příjmení. Nepovažu-

je za možné přezkoumávat či zpochybňovat rozhodnutí o osobním stavu otce stěžovatele, které bylo vydáno před téměř 40 lety.

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

Z odůvodnění:

(...)

IV.C Užívání více příjmení změnou příjmení na základě žádosti

[22] Nejvyšší správní soud se zabýval posouzením stěžejní právní otázky, která spočívá ve výkladu § 72 odst. 2 zákona o matrikách a jeho vztahu k § 70 odst. 1 tohoto zákona. V této souvislosti je nezbytné předestlat, že příjmení osoby je ústavně chráněno čl. 10 Listiny a jako součást práva na rodinný život a soukromí i čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Nevyhovění žádosti o změnu příjmení ze strany matričního úřadu nemusí nic méně představovat zásah do tohoto práva, na rozdíl od případů, kdy by orgány veřejné moci změnu příjmení nařizovaly.

[23] V souladu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva je třeba poskytnout jednotlivcům na základě čl. 8 Úmluvy ochranu před svévolnými zásahy veřejné moci do osobní sféry chráněné tímto článkem. V těchto případech je třeba dbát o to, aby byla nalezena spravedlivá rovnováha mezi zájmy individuálními a zájmy veřejnými. Takovým veřejným zájmem, který může odůvodňovat nevyhovění žádosti o změnu příjmení, je zájem na jednoznačné identifikaci osob nebo přiřazení osoby k rodině nesoucí shodné příjmení (rozsudek ze dne 25. 11. 1994 ve věci *Stjerna proti Finsku*, stížnost č. 18131/91, Series A, č. 299-B, srov. též rozsudek ze dne 6. 9. 2007 ve věci *Johansson proti Finsku*, stížnost č. 10163/02). Evropský soud pro lidská práva v těchto rozhodnutích konstatoval, že jednotlivé evropské státy přistupují rozdílně ke stanovení podmínek pro změnu příjmení. Na základě tohoto zjištění dospěl k závěru, že smluvní strany Úmluvy disponují uvážením při vytváření vnitrostátních

pravidel upravujících změnu příjmení, vždy však musí respektovat povinnosti plynoucí z čl. 8 Úmluvy.

[24] Dále je třeba reflektovat obecná ústavněprávní východiska, která Ústavní soud formuloval např. v nálezu ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 167/04, N 70/33 SbNU 197 (zvýraznění doplněno): „**Základním atributem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech zejména tehdy, pokud jednotlivec svými projevy (včetně projevů volních, které mají odraz v konkrétním jednání) zasahuje do práv třetích osob nebo pokud je takový zásah ospravedlněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionálnímu omezení příslušného základního práva. Jinými slovy, podmínkou fungování právního státu je respektování autonomní sféry jednotlivce, která také požívá ochrany ze strany státu tak, že na jedné straně stát zajišťuje takovou ochranu proti zásahům ze strany třetích subjektů, jednak sám vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah proporcionální (přiměřený) s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo. [...] Autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. [...] [Článek] 2 odst. 3 Listiny je třeba chápat ve dvojitě smyslu. Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře (včetně autonomních projevů volních) uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Také takový zákaz však musí reflektovat toliko požadavek spočívající v zabránění jednotlivci v zásazích do práv třetích osob a v prosazení veřejného zájmu, je-li legitimní a proporcionální takovému omezení autonomního jednání jednotlivce. Takový princip je pak třeba chápat jako esenciální náležitost**

každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Podobný obsah má také čl. 2 odst. 4 Ústavy. Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno.“

[25] Vlastním předmětem nyní projednávané věci je žádost stěžovatele o změnu příjmení. Tato problematika je upravena v § 72 zákona o matrikách. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení se změna příjmení povoluje zejména tehdy, jde-li o příjmení hanlivé, nebo směšné, nebo je-li pro to vážný důvod. První otázkou, kterou se musel Nejvyšší správní soud zabývat, je, zda za změnu příjmení lze považovat i nahrazení jednoho příjmení dvěma příjmeními (např. změna z příjmení Heide na Heide-Hermann). Soud přitom vyšel z účelu § 72 odst. 2 zákona o matrikách, který umožňuje změnu příjmení osoby, existuje-li pro to vážný důvod. Zákon přitom nikterak neomezuje skupinu případů, které lze podřadit pod neurčitý právní pojem „*vážný důvod*“. Užití neurčitého právního pojmu poskytuje dané právní normě značnou obsahovou pružnost, umožňuje zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu a nalézt spravedlivou rovnováhu mezi vůlí žadatele směřující ke změně příjmení a veřejným zájmem na stálosti příjmení osob.

[26] Konkrétní podoba změněného příjmení je pak určena důvodem, který ke změně vede. „*Vážné důvody*“ pro změnu příjmení, které je žadatel povinen nejen tvrdit, ale i prokázat, mohou být přitom rozličné. Mohou být motivovány např. snahou navázat na rodovou tradici (např. zabránit tomu, aby vyměněním rodu „*do mečů*“ přestalo být užíváno příjmení rodu v dané linii). Stejně tak to mohou být důvody reagující na nespravedlnosti, které se udály předkům žadatele během komunistického režimu v letech 1948 až 1989. Jestliže je důvod žádosti o změnu příjmení spjat s osobou (či skupinou osob – např. rodovou linií), která užívá více příjmení, pak změna příjmení spočívá v tom, že dosavadní příjmení je nahrazeno více příjmeními.

[27] Na druhou stranu nebude zpravidla důvod pro změnu jediného příjmení na více příjmení pouze z toho důvodu, že např. otec žadatele, jehož příjmení žadatel užívá, způsobil žadateli vážnou újmu, a proto žadatel již dále nechce nést otcovo příjmení. V těchto případech, které nejsou motivovány citovým přilnutím žadatele k osobě v současnosti či minulosti užívající více příjmení, je třeba zohlednit přísnost koncepce zákona o matrikách ohledně užívání více příjmení (viz bod [29] až [31], [37] níže). K naplnění účelu žádosti v těchto případech postačí změna jediného příjmení na jiné jediné příjmení.

[28] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že změna příjmení dle § 72 odst. 2 zákona o matrikách může spočívat v nahrazení dosud užívaného jediného příjmení více příjmeními, jestliže to opodstatňuje vážný důvod, pro něž se o změnu příjmení žádá.

[29] Dále se soud zabýval tím, jaký význam pro posouzení žádosti stěžovatele má § 70 odst. 1 zákona o matrikách, který obsahuje uzavřený výčet případů, kdy je osoba oprávněna užívat více příjmení. Toto ustanovení v první řadě vyjadřuje striktní přístup zákonodárce k možnosti užívat více příjmení, a to v kontrastu s poměrně liberálním přístupem k užívání více jmen (srov. § 62 odst. 3 zákona o matrikách). Ustanovení § 70 odst. 1 zákona o matrikách upravuje právní skutečnosti, na jejichž základě je osoba bez dalšího oprávněna užívat více příjmení. První hypotéza uvedená pod písmenem a) vyjadřuje zásadu ochrany nabytých práv, a to v souvislosti se střetem nové právní úpravy a právní úpravy předchozí. Druhá a třetí hypotéza uvedená pod písmeny b) a c) se týká změny příjmení v souvislosti s uzavřením manželství.

[30] Čtvrtá hypotéza uvedená pod písmenem d) umožňuje užívat více příjmení dětem, jejichž rodiče jsou oprávněni užívat více příjmení. Tato právní norma vyjadřuje cíl zákonodárce zajistit, aby děti mohly mít stejné příjmení, i když je složeno z více příjmení, jako jejich rodiče. Tato právní norma se pravidelně aplikuje v okamžiku narození dítěte, které je matriční událostí a s nímž je spojen zápis příjmení dítěte do knihy narození (§ 14

odst. 1 písm. a) zákona o matrikách]. Ustanovení § 19 zákona o matrikách upravuje v návaznosti na § 38 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, které příjmení má být zapsáno do knihy narození. Ustanovení § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách odstraňuje pochybnosti o tom, zda lze do knihy narození zapsat dítěti více příjmení určených dle pravidel obsažených v § 19 téhož zákona. Při aplikaci § 19 zákona o matrikách je třeba vyjít ze stavu ke dni provádění zápisu do knihy narození.

[31] Zákon o rodině nicméně upravuje další případy, kdy u dítěte může dojít až do nabytí zletilosti (§ 40) ke změně jeho příjmení v souvislosti s uzavřením manželství mezi jeho rodiči navzájem, či matkou dítěte, jehož otec není znám (§ 39). Ke změně příjmení dítěte může dojít i v důsledku matriční skutečnosti osvojení dítěte (§ 71 zákona o rodině). Rovněž na tyto případy je třeba vztáhnout § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách. Dítě může získat více příjmení na základě souhlasného prohlášení matky dítěte, jehož otec není znám, a manžela matky, jestliže se manželé dohodli, že jejich společné děti budou mít v souladu s § 38 zákona o rodině více příjmení (§ 39 odst. 2 zákona o rodině). Stejně tak může dítě nabýt více příjmení, jestliže jeho osvojitel (rodič) je oprávněn užívat více příjmení (§ 71 zákona o rodině).

[32] Při výkladu § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách je třeba vždy posoudit, zda rodič je oprávněn používat více příjmení v okamžiku, kdy má být do matriční knihy zapsáno či změněno příjmení dítěte. Není rozhodné, zda rodič byl oprávněn užívat více příjmení někdy v minulosti, ale zda má více příjmení v okamžiku, kdy má být na základě příslušné právní skutečnosti stanovena podoba příjmení dítěte.

[33] V době narození stěžovatele byli jeho otec i matka oprávněni užívat pouze jedno příjmení (Heide) a tento stav trval po celou dobu nezletilosti stěžovatele. Po tuto dobu nenastala žádná právní skutečnost, která by měla za následek změnu příjmení stěžovatele a na níž by bylo možné vztáhnout § 70 odst. 1 písm. d) zákona o matrikách, jak je vloženo v bodech [30] až [32] shora. Toto ustanovení tedy na jeho případ nedopadá.

[34] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že § 70 odst. 1 zákona o matrikách se týká pouze těch případů, kdy užívání více příjmení je spojeno s matriční událostí (§ 1 odst. 4 zákona o matrikách) či matriční skutečností [§ 5 odst. 1 písm. b) zákona o matrikách], aniž by však změna příjmení byla hlavním předmětem této události či skutečnosti. Toto ustanovení se nevztahuje na žádost o změnu příjmení dle § 72 zákona o matrikách. Změna příjmení na základě žádosti je specifickou, samostatnou matriční skutečností, což vyjadřuje i systematika zákona o matrikách, který upravuje tuto otázku v samostatném dílu.

[35] O tom, že úprava obsažená v části první hlavě druhé díle třetím zákona o matrikách, nazvaném „*změna jména a příjmení*“, je samostatnou právní úpravou nezávislou na díle prvním a druhém této hlavy zákona, svědčí § 72 odst. 3. Toto ustanovení normuje zákaz povolit změnu jména, jestliže fyzická osoba mužského pohlaví žádá o změnu na jméno ženské, nebo naopak, dále pokud žádá o změnu jména na jméno zkomolené, zdobné, domácké, nebo na jméno, které má žijící sourozenec společných rodičů. Pokud by se nejednalo z hlediska systematického o úpravu samostatnou, bylo by toto ustanovení nadbytečné, neboť shodné zákazy jsou upraveny již v § 62 odst. 1 téhož zákona, který je součástí dílu prvního téže hlavy.

[36] Pokud by žádosti o změnu dosavadního jediného příjmení na více příjmení, která je odůvodněna blízkým osobním či citovým vztahem k osobě užívající více příjmení, nebylo vyhověno pouze kvůli tomu, že nejsou splněny podmínky § 70 odst. 1 zákona o matrikách, byl by žadatel bezdůvodně znevýhodněn oproti žadateli, který by ze stejného důvodu žádal o změnu z dosavadního jediného příjmení na jiné jediné příjmení. Právní řád je založen na relativním konceptu rovnosti, dle něhož je přípustný odlišný postup

vůči různým skupinám jednotlivců, jestliže se tak děje dle kritérií racionálních a objektivních (viz např. náleze ze dne 20. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2000, N 31/21 SbNU 273, č. 127/2001 Sb., nebo rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS). Kritériem pro úspěšnost žádosti by v daném případě bylo, zda se navrhané příjmení po změně má skládat pouze z jednoho příjmení, nebo více příjmení. Toto kritérium je sice objektivní, nicméně nikoliv racionální. Veřejný zájem na stálosti příjmení a snadné identifikaci osob je totiž prolomen v obou případech, a to se stejnými důsledky. Nelze tedy dospět k závěru, že by rozdílné zacházení s těmito případy bylo opodstatněno veřejným zájmem. Tím méně v případě, kdy identifikace osob je zajišťována především pomocí v zásadě neměnných rodných čísel.

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že na posuzování žádosti o změnu příjmení dle § 72 odst. 2 zákona o matrikách nelze aplikovat § 70 odst. 1 téhož zákona. To nicméně neznamená, že by matriční úřad neměl zohlednit zásadu omezené přípustnosti užívání více příjmení, jejímž vyjádřením je posledně uvedené ustanovení. Při posuzování žádosti o změnu jediného příjmení na více příjmení se tato zásada projeví v přísném zkoumání, zda požadovaná změna je odůvodněna tak výjimečnými skutečnostmi, pro něž nepostačí změna jediného příjmení na jiné jediné příjmení (viz body [26] a [27] shora).

[38] Ostatně pouze shora podaný výklad § 72 odst. 2 a jeho vztahu k § 70 odst. 1 zákona o matrikách umožňuje poměřit konkrétní okolnosti daného případu formující individuální zájem s veřejným zájmem na stabilitě příjmení a snadné identifikaci osob. Proto pouze takový výklad je v souladu s požadavky čl. 8 Úmluvy a postulátem právního státu, jak byl vyložen v citované judikatuře Ústavního soudu (viz body [23] a [24] shora).

Stavební řízení: veřejně prospěšná stavba Územní plánování: změna územního plánu

k § 2 odst. 1 písm. l) a § 43 odst. 1 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Stavbu určenou k odvodnění pozemků, v daném případě stavbu občasně vodoteče, lze považovat za veřejně prospěšnou stavbu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona z roku 2006.

II. Územní plán či jeho změna mohou v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 vymezit plochy a koridory a stanovit podmínky pro jejich využití, a to i odlišným způsobem, než jak dosud stanoví pro některé z pozemků v rámci takové plochy či koridoru dosavadní územní rozhodnutí. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití nemůže samo o sobě přímo zakládat, měnit či rušit práva nebo povinnosti fyzickým a právnickým osobám, a tedy ani měnit právní účinky existujících správních rozhodnutí, představuje však závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí do budoucna (§ 43 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 5 Ao 6/2010-65)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS.

Věc: Marie K. proti obci Dolní Břežany o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelka se domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 2/2010 – změny č. 2A územního plánu obce Dolní Břežany schválené usnesením zastupitelstva obce Dolní Břežany dne 4. 10. 2010, a to v části vztahující se k vymezení koridoru pro občasnou vodoteč, včetně vymezení veřejně prospěšné stavby. Pro tento koridor změna územního plánu stanoví regulativ VV – plochy přírodní a vodohospodářské, tedy základní funkční využití – vodní plochy a toky. Změna územního plánu konstatuje, že samotný územní plán předpokládá v rámci tohoto využití rehabilitaci vodních toků a ploch včetně doprovodné (břehové) zeleně a navrácení zatrubněných toků do jejich původní, tj. přirozené podoby. Návrh úprav koryta předmětné občasně vodoteče má umožnit bezproblémové odvedení dešťových vod z jižního obvodu sídla Dolní Břežany. Tato změna územního plánu zároveň vymezuje úpravu občasně vodoteče jako veřejně prospěšnou stavbu.

Navrhovatelka je vlastníkem pozemku parc. č. 97/3 v k. ú. Dolní Břežany, přes nějž je vymezen zmíněný koridor, včetně veřejně

prospěšné stavby. Vlastníky zbývajících dvou pozemků v lokalitě Z2-2 jsou Česká republika (pozemek parc. č. 97/1) a Arcibiskupství pražské (pozemek parc. č. 97/2).

Navrhovatelka namítala nezákonnost napadené části změny územního plánu. Míra omezení jejich vlastnických práv z této změny vyplývající podle jejího názoru neodpovídá zásadě proporcionality, neboť není přiměřená intenzitě sledovaného veřejného zájmu a je v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu. Se změnou funkčního využití ani s vymezením veřejně prospěšné stavby nesusouhlasila, neboť měla za to, že představuje vážné ohrožení jejího majetku, tj. nemovitostí umístěných na pozemku parc. č. 97/3 a na sousedních pozemcích. Ohrožení spatřovala zejména ve snaze o svedení veškerých povrchových vod z širokého povodí do jediného koridoru vzdáleného jen několik metrů od provozní budovy sloužící k jejímu podnikání i od jejího vlastního bytu. Plánovaný koridor koliduje se stavbou „naftového hospodářství“ na zmiňovaném pozemku a zasahuje též do ochranného pásma studny umístěné v těsné

blízkosti tohoto pozemku. Jako alternativní řešení navrhovatelka uváděla likvidaci vod v místě jejich dopadu, tj. umístěním vodních nádrží či suchých poldrů ve volné krajině, které by měly zadržovat přebytečnou vodu. Některé části území je podle navrhovatelky možné odvodnit také dešťovou kanalizací a svedením vod z polních pozemků do vodoteče v zámeckém parku.

Navrhovatelka též rozporovala skutečnost, že změna územního plánu hovoří o stávající vodoteči, přičemž upozorňovala na rozhodnutí příslušných správních orgánů, podle nichž se v dané lokalitě vodní tok nevyskytuje. Podle navrhovatelky se nejedná o přírodní vodoteč, ale o uměle postavený příkop, který přirozeným vývojem opět zanikl. Otázka existence vodního toku na předmětném území, tedy i na pozemku ve vlastnictví navrhovatelky, je ostatně mezi ní a odpůrcem spornou již delší dobu, přičemž vzájemné vztahy navrhovatelky a odpůrce byly konfliktní již před vydáním předmětné změny územního plánu. Navrhovatelka se proto domnívala, že odpůrce využil institutu veřejnoprávní povahy, tj. změny územního plánu, k vyřešení soukromoprávního sporu. Podle jejího názoru se změnou územního plánu odpůrce snažil docílit prosazení svého záměru, kterým je vznik koryta (koridoru) vodoteče v předmětném území, a to v situaci, kdy v souvislosti s tímž záměrem je vedeno jednak občanské soudní řízení (odpůrce podal žalobu na obnovení pokojného stavu, který dle tvrzení odpůrce navrhovatelka narušila neodborným a svévolným zásahem spočívajícím v terénních úpravách pozemku parc. č. 97/3.) a dále i správní řízení, zahájené na žádost navrhovatelky, o vydání rozhodnutí v pochybnostech o existenci vodního toku na pozemcích parc. č. 97, 97/1 a 97/2.

Navrhovatelka rovněž brojila proti tomu, že obnovení občasné vodoteče bylo napadenou částí změny územního plánu vymezeno jako veřejně prospěšná stavba. Navrhovatelka měla za to, že předmětnou občasnou vodoteč nelze považovat za veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, a proto nemůže jít o veřejně prospěšnou stavbu.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu konstatoval, že navrhovatelka své námitky opírá o částečně zcela nepravdivou a částečně „pouze“ zkreslenou argumentaci, když její tvrzení se zásadně rozcházejí se skutečností. Odpůrce nesouhlasil s tím, že by zneužil institutu veřejného práva k vyřešení vlastního soukromoprávního sporu vedeného s navrhovatelkou. Potřeba úpravy poměrů v dotčeném území existuje již řadu let, a to s ohledem na opakované záplavy pozemků přiléhajících k pozemku parc. č. 97/3. Příčinou zmíněných záplav jsou podle odpůrce nepovolené terénní úpravy, které navrhovatelka provedla na pozemku parc. č. 97/3.

Odpůrce rozhodnutím, jež je součástí opatření obecné povahy ze dne 4. 10. 2010, nevyhověl námitkám navrhovatelky. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí je předmětem změny územního plánu vymezení trasy občasné vodoteče v historicky dané trase pro zachycení přívalových vod a jejich poklidné odvedení do rybníka „U Plháčků“. Doklady o existenci této vodoteče vyplývají již z map z roku 1876 a 1953. Tato vodoteč vznikla na pozemcích parc. č. 97/1, 97/2 a 97/3 skutečně uměle pro odvodnění polí jižně od intravilánu Dolních Břežan. Tyto pozemky byly v katastru nemovitostí zapsány takto – využití: koryto vodního toku přírodní nebo upravené, druh pozemku: vodní plocha. Všechny tři uvedené pozemky a zmiňovaný rybník tvořily ucelenou soustavu pro odvádění dešťových vod. V současné době je koryto přerušeno, protože navrhovatelka docílila v roce 2001 změny využití pozemku parc. č. 97/3 na zahradu. Odpůrce usiluje o obnovení původního stavu, aby voda mohla odtékat přirozenou cestou přes pozemek parc. č. 97/3, který je momentálně přehrazen betonovým zátarasem, takže se voda rozlévá do okolních pozemků. Tento záměr nemůže být podle odpůrce v kolizi se stavbou „naftového hospodářství“, neboť v době, kdy se „naftového hospodářství“ budovalo, měl pozemek parc. č. 97/3 již zmiňované využití jakožto koryto vodního toku, a tudíž muselo být toto zařízení budováno tak, aby naopak nebylo v kolizi s tímto využitím pozemku. Odpůrce zde

sleduje veřejný zájem, aby byly obnoveny původní stoky pro odvod dešťové vody, a aby se tak předcházelo škodám na majetku na přílehlých nemovitostech.

Alternativní řešení navrhovatelky je podle odpůrce nesmyslné, neodborné a věcně nesprávné, navíc z finančních důvodů nerealizovatelné. Okolní pozemky jsou totiž zastavěny rodinnými domy, přičemž na druhé straně předmětné lokality se nalézají zámecký park Arcibiskupství pražského se vzrostlou vzácnou zelení a prameništěm pitné vody. Vodoteč pak v zámeckém parku neexistuje. Evidován je zde pouze potůček odvádějící přebytečnou vodu ze zmíněného prameniště pitné vody. Takový potůček by jistě kapacitně nepojal občasně přívalové vody. Svodem povrchové a znečištěné vody z okolních polí do zámeckého parku Arcibiskupství pražského a do zmíněného potůčku by pak byl dle názoru odpůrce znehodnocen zdroj pitné vody.

Dle odpůrce dále neobstojí ani námitka navrhovatelky, podle které obnovení předmětné vodoteče není veřejně prospěšnou stavbou. K tomu odpůrce odkazuje na § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona, který za veřejně prospěšnou stavbu označuje stavbu vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci. Pojem veřejné infrastruktury, jak odpůrce dále poukazuje, je vymezen v § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, a to demonstrativním výčtem. Podle názoru odpůrce pak není pochyb o tom, že právě předmětná vodoteč, jež je stavbou určenou k vodohospodářským melioracím pozemků, spadá do definice veřejné infrastruktury.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2010 – změny č. 2A územního plánu obce Dolní Břežany v části, která se týká vymezení koridoru pro občasnou vodoteč, včetně vymezení veřejně prospěšné stavby, zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Argumentace navrhovatelky se soustředila na čtvrtý a pátý krok algoritmu, tedy na posouzení otázky, zda je předmětná změna územního plánu v souladu s hmotným

právem a se zásadou proporcionality, která vyplývá z ústavního pořádku.

Navrhovatelka především uváděla, že vymezený koridor občasně vodoteče není možné považovat za veřejnou infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, nemůže se tudíž podle navrhovatelky jednat ani o obecně prospěšnou stavbu dle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona. S tím ovšem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Podle § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se za veřejnou infrastrukturu považuje mj. technická infrastruktura, kterou jsou vedení a stavby a s nimi provozně související zařízení technického vybavení, dále následuje pouze demonstrativní výčet takových staveb a zařízení (např. vodovody, vodojemy, kanalizace atd.). Z toho je zřejmé, že mezi technickou infrastrukturou lze řadit i stavbu k odvodnění pozemků, v daném případě stavbu občasně vodoteče, která má k tomuto účelu sloužit. Tato plánovaná stavba tedy může být podle § 2 odst. 1 písm. l) stavebního zákona považována za stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k ochraně území obce, tedy za veřejně prospěšnou stavbu. Bude-li mít tato stavba příslušné parametry podle § 56 odst. 2 a 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a vyhlášky č. 225/2002 Sb., bude se jednat též o stavbu k vodohospodářským melioracím pozemků, tedy o vodní dílo ve smyslu § 55 odst. 1 písm. e) vodního zákona.

Navrhovatelka dále namítala, že tuto stavbu lze zřídit primárně na pozemcích státu, resp. Arcibiskupství pražského, které výstavbu vodoteče podporuje. Zdejší soud však musí dát naopak za pravdu odpůrci, že toto navrhovatelkou prosazované řešení se nejevuje jako reálná alternativa, neboť by mělo odvést vodu do zámeckého parku, kde se nachází mj. prameniště pitné vody a z něho vytékající bezejmenný potůček, který by byl jistě jen stěží schopen pojmout veškerou přívalovou vodu z okolních polí. Toto řešení by tedy s sebou nutně neslo riziko poškození či dokonce znehodnocení významných přírodních i kulturních hodnot daného zámeckého parku. Další alternativu, tedy návrh řešit tento problém

v celém rozsahu vybudováním dešťové kanalizace, navrhovatelka takto formulovala až v replice, odpůrce tedy na něj mohl jen stěžít reagovat jinak než stručným vyjádřením v rámci jednání, přičemž odmítl argumentaci navrhovatelky o opomenutí výstavby dešťové kanalizace v rámci výstavby rodinných domů. Soud souhlasí s odpůrcem v tom ohledu, že pokud jde o odvedení přívalových srážek nikoliv z území zastavěného rodinnými domy, ale především ze zemědělských pozemků nad sídlem Dolní Břežany, jeví se jako reálné řešení právě obnovení a následná údržba občasné vodoteče, a to v takových parametrech, aby byla tato vodoteč schopna veškerou přívalovou vodu pojmout.

Navrhovatelka dále argumentuje tím, že změna funkčního využití pozemku parc. č. 97/3 představuje vážné ohrožení jejího majetku. Tento závěr navrhovatelky shledal soud pouze spekulativním. Mezi stranami je sporné, odkdy daná vodoteč existovala a kdy a kým byla přerušena, nicméně její samotnou existenci po určité období, jakož i skutečnost, že sloužila k odvodňování určitého přilehlého území, lze zpochybnit jen stěží. Svědčí o ní samotný tvar pozemků parc. č. 97/1 až 97/3, jakož i to, že tyto pozemky byly vedeny a dva z nich stále jsou vedeny v katastru nemovitostí jako vodní plocha. Navrhovatelka nepředložila žádné důkazy o tom, že by tato vodoteč, dříve než byla na pozemku parc. č. 97/3 přerušena, kapacitně nestačila, že by tudíž docházelo k rozlévání této vody na pozemky, jež jsou nyní ve vlastnictví navrhovatelky, a že by tak hrozilo po obnově vodoteče poškození jejího majetku. Zejména je však třeba zdůraznit, že odpůrce bude moci svůj záměr veřejně prospěšné stavby realizovat až na základě příslušných správních rozhodnutí, tedy v prvé řadě rozhodnutí o umístění stavby, o němž bude rozhodovat obecný stavební úřad [§ 6 odst. 3 písm. a) stavebního zákona], a dále na základě stavebního povolení, o němž bude rozhodovat, bude-li navrhovaná stavba vodním dílem ve smyslu § 55 odst. 1 písm. e) vodního zákona, jakožto speciální stavební úřad vodoprávní úřad [§ 15 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, § 15 vodního zá-

kona]. Účastníkem těchto správních řízení bude i navrhovatelka, a to nejen z titulu vlastnictví k pozemku parc. č. 97/3, na němž má být stavba umístěna, ale i v případě jeho vyvlastnění, z titulu vlastnictví sousedních nemovitostí přímo dotčených plánovanou stavbou [§ 85 odst. 2 písm. a) a b) a § 109 odst. 1 písm. c) a e) stavebního zákona]. Navrhovatelka tedy bude mít možnost hájit v těchto řízeních své zájmy a zcela legitimně požadovat, aby bylo koryto vodoteče stavebně provedeno tak, aby nedocházelo k rozlévání přívalové vody na okolní pozemky navrhovatelky.

Pokud jde o stavbu „*naftového hospodářství*“ na pozemku parc. č. 97/3, je třeba opět přisvědčit odpůrci, že tato stavba musela být projektována a povolena se zřetelem na to, že má být situována mj. na pozemku, který byl v tu dobu veden v katastru nemovitostí jako vodní plocha – tok přírodní. Proto také příslušné stavební povolení z roku 1994 obsahuje podmínku, aby tato stavba byla zabezpečena před přítokem srážkové vody. Nejvyšší správní soud též připomíná, že tato stavba měla být podle zmiňovaného stavebního povolení užívána pouze dočasně, do zavedení plynu v obci. (...)

V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), jímž by se proces vyvlastnění řídil, jednoznačně chápe vyvlastnění až jako poslední možnost, které musí obligatorně předcházet jednání s tím, kdo má být v pozici vyvlastňovaného. Práva k pozemku či stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění musí být získána pokud možno dohodou (viz § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). I když k dohodě nadejde, je na vyvlastniteli (v daném případě obci Dolní Břežany), aby vyvlastňovanému nahradil veškerou majetkovou újmu vzniklou vyvlastněním, tedy nejen obvyklou cenu vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, ale i veškeré náklady, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním (viz § 10 odst. 2 a 3 zákona o vyvlastnění). Je tedy zřejmé, že v daném případě náhrada případných nákladů navrho-

telky spojených s obnovením koryta občasné vodoteče na pozemku parc. č. 97/3 by měla být buďto součástí dohody mezi navrhovatelkou a odpůrcem o odkupu (příp. výměně) tohoto pozemku, nebo v případě, že by k této dohodě nedošlo, bude tato částka součástí náhrady za vyvlastnění.

Pokud jde o dosavadní správní rozhodnutí týkající se pozemku parc. č. 97/3, na která se navrhovatelka odvolávala a která byla předmětem dokazování, konstatuje Nejvyšší správní soud, že skutkové závěry správních orgánů v těchto věcech nejsou nutně v rozporu se stavem, z něhož vycházel odpůrce. Rovněž odpůrce uznává, že vodoteč, která se nacházela mj. na pozemku parc. č. 97/3, byla pouze občasnou vodotečí, v níž se voda vyskytovala pouze několikrát do roka při přívalových deštích. Taková vodoteč, právě proto, že v ní neproudí voda po celý rok nebo po jeho převážnou část, pak samozřejmě nemůže odpovídat definici vodního toku podle § 43 odst. 1 stávajícího vodního zákona, ani neodpovídala definici podle § 31 odst. 1 předcházejícího vodního zákona č. 138/1973 Sb. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že tato občasná vodoteč je potřebná právě pro odvádění přebytečné vody při přívalových deštích tak, aby nedocházelo k zátopám části území obce Dolní Břežany. Pokud se v některých těchto rozhodnutích konstatuje na pozemku parc. č. 97/3 nepřítomnost jakékoli vodoteče, vycházejí tato rozhodnutí zjevně již ze stavu po přehrazení a zasypaní této vodoteče, ať již tyto zásahy provedl kdokoli. K tomu lze vztáhnout i tvrzení navrhovatelky o zvýšené úrovni pozemku parc. č. 97/3. Tím opět nemůže být zpochybněna nezbytnost obnovení této vodoteče. Obdobné konstatování platí rovněž o tvrzení navrhovatelky, podle nichž odtokové poměry v daném místě zhoršila výstavba terénního valu. Je třeba samozřejmě stanovit parametry stavby vodoteče a případně i provést nezbytné terénní úpravy odvodňovaných pozemků tak, aby tato vodoteč do budoucna představovala funkční řešení, tedy byla způsobilá bezpečně odvádět přívalovou vodu z okolních pozemků do rybníka „U Plháčků“ a dále do Břežanského potoka. To bu-

de ovšem předmětem až navazujících správních řízení.

Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány. To ovšem neznamená, že by nový územní plán či změna stávajícího územního plánu nemohly *pro futuro* vymezit plochy či koridory a stanovit podmínky pro jejich využití odlišným způsobem, než jak dosud stanoví územní rozhodnutí pro některé z pozemků, jež se mají stát součástí takového koridoru či plochy. Samotné vymezení plochy či koridoru a stanovení podmínek pro jejich využití v územním plánu či jeho změně dle § 43 odst. 1 stavebního zákona nemůže přímo zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti fyzickým či právnickým osobám, takový územní plán či jeho změna však představují závazný podklad pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (§ 43 odst. 5 stavebního zákona). To znamená, že v daném případě samotné vymezení koridoru občasné vodoteče a jejího základního využití pro vodní plochy a toky ve změně č. 2A územního plánu Dolních Břežan nemůže prozatím nic změnit na právních účincích pravomocného rozhodnutí Obecního úřadu Dolní Břežany, odboru výstavby, ze dne 9. 4. 2001, o změně využití území, konkrétně pozemku parc. č. 97/3. Pokud tedy navrhovatelka započala v souladu s tímto rozhodnutím pozemek parc. č. 97/3 užívat a rovněž v současné době ho užívá jakožto zahradu, bude oprávněna tak i nadále činit, a to až do doby, než bude na základě platného územního plánu, ve znění změny č. 2A, v souladu s § 94 odst. 3 stavebního zákona toto rozhodnutí zrušeno a vydáno nové územní rozhodnutí, jímž bude na daném pozemku umístěna veřejně prospěšná stavba občasné vodoteče.

V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, jehož závěry se dovolávala i navrhovatelka, rozšířený senát konstatoval, že veškerá omezení vlastnic-

kých práv vyplývajících z územního plánu musí mít ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a musí být činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Jak již vyplývá z toho, co bylo řečeno, Nejvyšší správní soud shledal v této věci všechny tyto podmínky splněnými. Zásah do vlastnického práva navrhovatelky k dotčenému pozemku se opírá o ústavně legitimní a zákonný důvod vymezení koridoru a veřejně prospěšné stavby pro obnovení občasné vodoteče, která má opětovně sloužit k odvodňování pozemků a která je pro zvládnutí situace při přívalových deštích a předcházení materiálním škodám na dotčeném území obce Dolní Břežany nezbytná. Zároveň jsou tento koridor a plánovaná veřejně prospěšná stavba vymezeny tak, aby zasahovaly do vlastnických práv navrhovatelky jen v nezbytně nut-

né míře, která ještě vede rozumně k zamýšlenému cíli, tedy k umožnění obnovy a údržby koryta vodoteče za účelem ochrany daného území před záplavami. Nejvyšší správní soud má rovněž za to, že popisovaný zásah do vlastnických práv navrhovatelky, vzhledem k tvaru a možností využití okrajového pozemku parc. č. 97/3 v porovnání s ostatními nemovitostmi navrhovatelky na straně jedné a ochranou veřejného zájmu, k níž mají posuzovaná opatření sloužit, na straně druhé, je přiměřený. Zároveň soud neshledal nic, co by nasvědčovalo tomu, že by vymezení koridoru a veřejně prospěšné stavby bylo výsledkem libovůle správního orgánu či diskriminace navrhovatelky.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že napadená část změny územního plánu obce Dolní Břežany není v rozporu s hmotněprávními předpisy a že neshledal ani porušení zásady proporcionality.

2354

Veřejné zakázky: obcházení zákona postupnými kroky

k § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

K porušení § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, mohlo dojít také provedením postupných, na sebe navazujících kroků, které směřovaly k obcházení tohoto zákona, přestože každý z těchto kroků jednotlivě by rozpor se zákonem nezpůsobil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2010, čj. 8 Afs 57/2009-109)

Věc: Město Prostějov proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podepsal dne 19. 10. 2005 se společností MICOS, spol. s r. o., Memorandum o společném projektu „*Městské oddechové a sportovní centrum v Prostějově*“ (dále jen „Centrum“). V něm strany vyjádřily společnou vůli realizovat záměr výstavby a provozování Centra „*formou partnerství veřejného a soukromého sektoru*“. Strany zde mimo jiné sjednaly majetkovou účast na společnosti MI PRO STAV. Tato společnost vznikla dne

6. 5. 2005 a jediným zakladatelem byla společnost MICOS. Nyní bylo dohodnuto, že žalobce do ní vstoupí finančním vkladem, který bude postupně zvyšovat až do dosažení většinového podílu.

Dne 9. 12. 2005 tytéž smluvní strany uzavřely „*Dohodu o veřejnoprivátním partnerství*“. V článku III „*majetkoprávní stránka partnerství*“ strany deklarovaly společnou vůli, aby žalobce měl ve společnosti MI PRO

*) S účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

STAV, která bude investorem projektu Centra a posléze i jeho vlastníkem, významnou majetkovou účast a rozhodovací práva, a v konečné fázi i 100% podíl. Tento záměr bude naplňován postupným zvyšováním obchodního podílu takto: do 31. 12. 2005 nabude žalobce podíl ve výši 10% za cenu 20 000 Kč; do 30. 6. 2006 zvýší svůj vklad o 12 000 000 Kč; od roku 2007 do 2014 bude každoročně zvyšovat svůj vklad o 23 500 000 Kč s možnou odchylkou 2 %. Se vkladem v celkové výši 12 020 000 Kč měl žalobce získat obchodní podíl a jemu odpovídající hlasovací práva ve výši 51%, a to s pravidelným zvyšováním o 5 % s každým dalším zvýšením vkladu. V roce 2014 tak měl žalobce nabýt ve společnosti MI PRO STAV 100% podíl.

Financování projektu mělo být dle Dohody provedeno bankovním úvěrem ve výši předpokládaného rozpočtu stavby Centra, který s bankou sjedná jako dlužník MI PRO STAV a za který v plné výši převezme žalobce ručitelství závazek. Strany zdůraznily, že v rámci sjednané spolupráce nelze očekávat ziskovost Centra a veškeré realizační náklady půjdou k tíži účtu investora (MI PRO STAV), jehož finanční aktiva budou zajištěna prostřednictvím bankovního úvěru a finančních vkladů žalobce.

MI PRO STAV se také zavázal, že po dobu realizace projektu Centra nebude mít jiné podnikatelské aktivity ani závazky nad rámec úloh, které na sebe jako investor převzal touto dohodou. Žalobce se zavázal poskytnout pro výstavbu Centra pozemky (jež však zůstanou nadále v jeho vlastnictví), projektovou dokumentaci, územní a stavební povolení. Společnosti MICOS a MI PRO STAV se zavázaly rozhodovat v duchu této dohody, a to zejména před nabytím většinové účasti žalobce v MI PRO STAVU. Pokud by některá ze stran dohody odmítla plnit závazky z jejího obsahu, a zmařila tak účel dohody, ponese veškeré náklady vzniknuvší ostatním stranám ode dne uzavření dohody do jejího porušení. Tím byla vyjádřena jednoznačně vůle všech zúčastněných subjektů řídit se ujednáními dohody a postupovat ve vzájemném souladu při naplňování účelu dohody – výstavby Centra.

V návaznosti na ujednání Dohody nabyl žalobce Smlouvou o převodu části obchodního podílu ze dne 16. 12. 2005 podíl ve společnosti MI PRO STAV ve výši 10 % za 20 000 Kč.

V Příloze č. 1 Dohody byly specifikovány náklady na výstavbu Centra: 158 691 000 Kč (tj. cca 160 mil. Kč), financování: úvěr 160 mil. Kč se splácením ročně 23 376 000 Kč, tj. celkem do roku 2014 cca 187 mil. Kč. „Profit MICOS“: prodej obchodního podílu se ziskem + 1 600 000 Kč.

Dne 12. 1. 2006 uzavřel MI PRO STAV dvě smlouvy o dílo, jejichž předmětem byla výstavba Centra: se společností POZEMSTAV Prostějov, a. s. (za cenu 44 367 631 Kč); se Stavební společností NAVRÁTIL, s. r. o., ve znění pozdějšího dodatku ze dne 26. 1. 2006 (za cenu 109 912 427 Kč).

Dne 12. 1. 2006 uzavřel MI PRO STAV s Komerční bankou, a. s., úvěrovou smlouvu, v níž se banka zavázala poskytnout mu úvěr 160 000 000 Kč splatný do 31. 12. 2014 spolu s úroky 3,65% p. a. ze zůstatku jistiny. K zajištění úvěru bylo sjednáno jednak zástavní právo k nemovitostem: Centrum, a ručení žalobce do výše všech pohledávek banky včetně příslušenství. Smlouva o ručení byla uzavřena dne 9. 6. 2006.

Smlouvou o výpůjčce ze dne 16. 3. 2006 poskytl žalobce investorovi bezplatně pozemky pro Centrum, a to do 31. 12. 2014. O uzavření této smlouvy rozhodla Rada města dne 24. 1. 2006.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 6. 2006 uložil v části I výroku žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, jehož se měl dopustit tím, že uzavřel „Smlouvu o veřejnoprivátním partnerství“ bez použití některého ze zadávacích řízení uvedených v § 25 odst. 2 citovaného zákona, čímž porušil § 25 odst. 1 tohoto zákona. V části II výroku uložil pokutu ve výši 10 000 Kč společnosti MI PRO STAV, s. r. o., rovněž za správní delikt dle § 102 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona spáchaný tím, že tato společnost uzavřela dvě smlouvy o dílo na vlastní realizaci Centra, přičemž nepostupovala dle § 25 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, a tím taktéž porušila § 25 odst. 1 tohoto zákona.

K rozkladu žalobce a společnosti MI PRO STAV předseda žalovaného potvrdil dne 29. 11. 2006 rozhodnutí I. stupně a rozklad zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který rozhodnutí o rozkladu zrušil a věc vrátil předsedovi žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti způsobené vnitřní rozporností: výrok nekorespondoval s odůvodněním a srozumitelně nebyla vyřešena ani otázka, kdo byl ve smyslu zákona o veřejných zakázkách zadavatelem, jenž porušil své zákonné povinnosti, a kombinací (kumulací) kterých úkonů se tak stalo.

K tomuto závěru dospěl krajský soud poté, co dal žalovanému za pravdu, že došlo v posuzovaném případě k porušení zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud z rozhodnutí žalovaného zjistil, že žalovaný provedl určitou „*konstrukci deliktu*“ spočívající v tom, že jednotlivé výše uvedené kroky při realizaci Centra ve svém souhrnu naplnily definici veřejné zakázky na stavební práce.

Základní znak veřejné zakázky, tj. její úplatnost (§ 6 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách), byl naplněn tím, že výstavba Centra byla financována formou bankovního úvěru poskytnutého sice osobě třetí, od žalobce odlišné (tj. společnosti MI PRO STAV), avšak žalobce měl postupně nabýt na této osobě podíl až do výše 100 %. Použití veřejných prostředků soud shledal v tom, že bankovní úvěr měl být splácen za použití postupných vkladů žalobce do společnosti MI PRO STAV.

Charakter veřejné zakázky odpovídal definici § 9 odst. 1 písm. e) uvedeného zákona, již je třeba chápat jako „*sběrnou kategorii*“ pro plnění stavebního rázu; výsledkem záměru žalobce mělo být provedení výstavby Centra dle jeho požadavků za součinnosti třetích osob. Tento postup byl realizován na základě Dohody o veřejnoprávním partnerství a na ni navazujících kroků.

Krajský soud připustil správnost konstrukce deliktu popsanou v odůvodnění rozhodnutí žalovaného v I. stupni. Žalovanému však vytkl, že ačkoliv v odůvodnění rozhod-

nutí popsal jednotlivé kroky žalobce a třetích osob a mechanismus, jimiž byly propojeny a jenž měl za důsledek porušení § 25 odst. 1 citovaného zákona, ve skutkové větě obsažené ve výroku rozhodnutí I. stupně (který nebyl změněn ani v rozhodnutí o rozkladu), žalovaný označil za veřejnou zakázku, která nebyla zadána zákonným způsobem, pouze jeden z těchto kroků, a to Dohodu o veřejnoprávním partnerství. Z odůvodnění žalovaného tedy vyplývá správný závěr, že souhrnem jednotlivých kroků došlo k naplnění podmínek pro vznik povinnosti žalobce postupovat dle zákona o veřejných zakázkách [tedy řádně zadat veřejnou zakázku podřazenou pod § 9 odst. 1 písm. e) tohoto zákona], ve výroku žalovaný však takto popsaný skutkový děj a z něj plynoucí právní závěr nesprávně rozdělil: v části I sankčně postihl žalobce za uzavření Dohody o veřejnoprávním partnerství, v části II pak sankcionoval jiný subjekt za realizaci dalších kroků popsaného mechanismu (MI PRO STAV za uzavření smluv o dílo, jejichž předmětem byla samotná výstavba Centra). Krajský soud proto uzavřel, že výroková část a odůvodnění si odporují, a to do té míry, že je tím způsobena nesrozumitelnost, a tím i nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Náprava však mohla být zjednána v rozhodnutí o rozkladu, proto zrušil pouze rozhodnutí předsedy žalovaného, nikoli i rozhodnutí vydané v prvním stupni, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm se měl předseda žalovaného znovu zabývat podstatou deliktu, tj. kumulací jednotlivých kroků (úkonů) a jejich návazností. Dále mu soud uložil odstranit vnitřní rozpornost rozhodnutí I. stupně co do definice odpovědných osob a skutků, jimiž porušily zákona o veřejných zakázkách: soud připustil pluralitu zadavatelů, již upravoval § 2 odst. 2 tohoto zákona, zároveň však zdůraznil, že takto pojaté pluralitě nekorespondoval výrok (část I a II). Úvahy žalovaného vyložené v odůvodnění měly být v novém rozhodnutí uvedeny do souladu s jím odpovídajícím výrokem.

Předseda žalovaného poté vydal nové rozhodnutí (ze dne 15. 5. 2008), v němž opět rozklad žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí

I. stupně; v odůvodnění zopakoval argumentaci, kterou uvedl již ve svém předešlém rozhodnutí. V reakci na soudem vytykanou nesrozumitelnost doplnil „*přesný popis postupu obou zadavatelů*“ a zdůraznil, že v průběhu realizace Centra došlo fakticky k zadání dvou od sebe odlišných veřejných zakázek: zadavatelem první z nich byl žalobce, zadavatelem druhé MI PRO STAV.

První veřejná zakázka spadala pod § 9 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách a je nutno ji dle žalovaného ztotožnit s Dohodou o veřejnoprivátním partnerství. Šlo tedy o zakázku „*na provedení jakýchkoli stavebních prací, které odpovídají požadavkům určených zadavatelem, [...] pořizovaných s využitím zprostředkovatelských nebo podobných služeb poskytovaných zadavatelem jinou osobou*“. Žalobce tedy výstavbu Centra nezadal jako „*prostou*“ zakázku na stavební práce, ale prostřednictvím citované dohody využil „*služeb podobných službám zprostředkovatelským*“ poskytnutých společností MI PRO STAV. Hodnotu „*kvazizprostředkovatelských*“ služeb žalovaný vyčíslil částkou 1 600 000 Kč (tzn. částkou označenou v Dohodě o veřejnoprivátním partnerství jako „*profit*“ společnosti MICOS za budoucí prodej obchodního podílu ve společnosti MI PRO STAV).

Druhá veřejná zakázka, pokračoval žalovaný, spočívala v zadání vlastních stavebních prací, a to dvěma smlouvami o dílo, v nichž obou byl objednatelem MI PRO STAV. Jelikož byl objednatel zároveň zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona o veřejných zakázkách a předmětnou veřejnou zakázku, na kterou se vztahoval § 9 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona nezadal postupem dle § 25 odst. 2 tohoto zákona, porušil tím povinnost dle § 25 odst. 1 téhož zákona, a naplnil tak skutkovou podstatu deliktu dle § 102 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, za což mu žalovaný v I. stupni správně uložil pokutu. Žalovaný dovodil, že šlo o zadavatele podřízeného režimu zákona o veřejných zakázkách, neboť byl zřízen na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu (provoz Centra neměl být podle Dohody o veřejnoprivátním partnerství ziskový) a byl financován

převážně veřejným zadavatelem (žalobcem prostřednictvím vkladů do společnosti a dále ručením za bankovní úvěr poskytnutý společností MI PRO STAV). V rozhodnutí se připojí, že MI PRO STAV pouze realizoval záměr žalobce, avšak z hlediska čistě právního postupovali oba zadavatelé při zadávání veřejných zakázek zcela samostatně. Z toho důvodu je rozhodnutí žalovaného v I. stupni naprosto správné.

Žalovaný tak oproti náhledu krajského soudu setrval na svém výkladu, že v posuzovaném případě se nejednalo o jednu veřejnou zakázku (která spočívala v kumulaci a vzájemné propojenosti několika právních úkonů žalobce a společností MICOS a MI PRO STAV), ale že šlo o dvě samostatné veřejné zakázky realizované dvěma samostatnými veřejnými zadavateli. Při tom nebyla nikterak ani zohledněna třetí možná varianta zmíněná krajským soudem, totiž že šlo o pluralitu zadavatelů ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, tedy o případ dvou zadavatelů téže veřejné zakázky, na něž se má pro účely posouzení souladu s uvedeným zákonem hledět jako na zadavatele jednoho.

Také proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, na jejímž základě krajský soud napadené správní rozhodnutí rozsudkem ze dne 7. 4. 2009 zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Učinil tak z důvodu dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť závěr žalovaného, že na základě této dohody došlo k realizaci jakékoli veřejné zakázky, nemá oporu v provedeném dokazování. Blíže tento svůj závěr krajský soud vysvětlil tak, že z obsahu Dohody o veřejnoprivátním partnerství vyplývá, že zadavatelem a investorem Centra se stala společnost MI PRO STAV. Tato dohoda sama o sobě v žádném případě nezakládala práva a povinnosti mezi zadavatelem (žalobcem) a dodavatelem (POZEMSTAV Prostějov, a. s., Stavební společnost NAVRÁTIL, s. r. o.), výlučně na jejím základě nebyla realizována veřejná zakázka ani nebyly pořízeny stavební práce s využitím zprostředkovatelských či obdobných služeb třetích osob.

Krajský soud dále hodnotil některé žalovaným provedené důkazy. Ze smlouvy o úv-

ru ze dne 13. 1. 2006 podle soudu vyplývá, že úvěr poskytnutý společností MI PRO STAV měla splácet výhradně tato společnost a úvaha žalovaného, že se tak mělo dít z prostředků poskytovaných žalobcem jako vklady do této společnosti, je pouhá spekulace.

Také z převzetí ručitelského závazku za výše popsany úvěr, k němuž se žalobce zavázal do celé výše poskytnutého úvěru, nevypovídá podle krajského soudu nic o tom, že by do výstavby Centra měly plynout veřejné prostředky; ručitelský závazek je pouze zajišťovací institut, tudíž k jeho vymáhání by mohlo dojít, teprve pokud by dlužník (MI PRO STAV) nesplácel úvěr řádně a včas. Podle krajského soudu je však nutno uvážit, že k něčemu takovému vůbec nemuselo dojít, a nelze tedy tímto závazkem argumentovat v neprospekch žalobce.

Nakonec krajský soud zhodnotil, že z výše uvedených skutečností vyplynulo, že dne 9. 12. 2005 neuzavřel žalobce „žádnou smlouvu s vybranými dodavateli“, a tudíž nemohl ani spáchat správní delikt popsany ve výroku I správního rozhodnutí. Krajský soud uložil předsedovi žalovaného vyjít v novém rozhodnutí z podkladů správního spisu a učinit odpovídající skutková zjištění, následně je právně vyhodnotit a, dospěje-li k závěru o porušení zákona o veřejných zakázkách, řádně svoje závěry promítnout do skutkové a právní věty výroku.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Rozsudek označil za nepřezkoumatelný, a to mimo jiné z těchto důvodů: (1) krajský soud v rozsudku napadeném stížností vyslovil názor diametrálně odlišný od právního názoru vysloveného ve svém rozsudku ze dne 21. 8. 2007, a to aniž tuto změnu čímkoli odůvodnil; (2) závěry krajského soudu zásadním způsobem přehlížejí skutková zjištění žalovaného, popř. některá označují za nesprávná bez konkrétního vysvětlení.

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

Z odůvodnění:

Stěžovatel především namítal změnu právního názoru krajského soudu bez jakéhokoliv zdůvodnění. Kasační soud musí dát v tomto bodu stěžovateli za pravdu.

V rozsudku ze dne 21. 8. 2007 (tj. v pořadí prvním rozsudku ve věci) krajský soud připustil konstrukci deliktu popsanou stěžovatelem v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tedy porušení zákona o veřejných zakázkách sestávající z několika na sebe navazujících kroků (právních úkonů) a připustil rovněž pluralitu odpovědných subjektů. Stěžovatel uložil odstranit vady způsobující nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí a poskytl mu jasný návod, jakým způsobem tak učinit. Jak ovšem vyplývá z následného rozhodnutí předsedy stěžovatele, tento závazný právní názor krajského soudu nerespektoval a znovu pouze potvrdil rozhodnutí I. stupně.

V rozsudku ze dne 7. 4. 2009 (tj. ve druhém rozsudku, nyní posuzovaném) proto měl krajský soud především zkoumat, a to z úřední povinnosti [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], zda se předseda stěžovatele řídil právním názorem soudu, jímž byl dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán. Zjistil by, že se tak nestalo, v novém rozhodnutí bylo toliko zdůrazněno a rozvinuto odůvodnění obsažené v předešlém (zrušeném) rozhodnutí. Tato skutečnost sama o sobě zakládala povinnost žalobou napadené rozhodnutí zrušit; ačkoliv krajský soud rozhodnutí zrušil, ovšem z jiného důvodu, musí kasační soud zdůraznit pochybení, jehož se dopustil stěžovatel a jež mu byl povinen v první řadě vytknout krajský soud. Pokud by tak krajský soud učinil a pro nerespektování závazného právního názoru rozhodnutí stěžovatele zrušil, nemusel se vůbec zabývat věcí samotnou, a dopustit se tím dalších pochybení. K věcnému posouzení deliktu se totiž krajský soud již dostatečně vyjádřil ve svém prvním rozsudku.

Stěžovateli je totiž třeba dát za pravdu, že krajský soud radikálně přehodnotil právní posouzení deliktu, aniž však, jak také správně namítl stěžovatel, jakkoli takový postup vysvětlil. Krajský soud zcela pominul svůj pře-

dešlý rozsudek; nejen tedy že se nezabýval závazností vysloveného právního názoru pro stěžovatele, ale ani sám na své předchozí úvahy nenavázal. Tím velmi vážně zpochybnil závaznost soudních rozhodnutí obecně. Není sporu o závaznosti výroku soudních rozhodnutí; z hlediska nutnosti opory výroku v jasném a logicky souvislém odůvodnění rozhodnutí, právní jistoty a rovnosti účastníků, ale také nelze naprosto připustit, aby se soud libovolně odchyloval od vlastních skutkových i právních názorů vyslovených dříve ve stejné věci, aniž pro to měl podstatný důvod či aniž dokonce tento postup jakkoliv komentoval (jak se stalo v posuzované věci).

Odůvodnění nyní přezkoumávaného rozsudku nadto postrádá dostatečnou logickou vazbu, jež by spolehlivě objasnila závěr soudu, neboť v části odůvodnění označené jako „posouzení věci“ (pro výrok rozhodnutí klíčové) obsahuje pouze několik na sobě nezávislých konstatování skutkových zjištění, aniž by však bylo vysvětleno, jak k nim soud dospěl.

Rozsudek krajského soudu v jeho souhrnu nelze než označit za nesrozumitelný, a rozhodnutí tedy za nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V této souvislosti lze také přisvědčit stěžovateli, že krajský soud zcela pomíjel některá jeho skutková zjištění. Označil-li soud za pouhou spekulaci úvahu stěžovatele, že úvěr poskytnutý společnosti MI PRO STAV byl splácen z peněžních vkladů žalobce, měl soud toto hodnocení blíže vysvětlit. Spekulativnost úvah stěžovatele prostě konstatoval. Kasační soud se naproti tomu přiklonil ke stěžovatelově úvaze, jež je zcela logická a podpořená obsahem správního spisu.

Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se krajský soud mohl odklonit od svého právního názoru vyjádřeného v prvním rozsudku. Také kasační soud přistoupil na konstrukci deliktu popsanou v odůvodnění správního rozhodnutí: smluvní vztahy mezi žalobcem, společností MICOS a společností MI PRO STAV založené zejména „Dohodou o veřejnopriátním partnerství“, závazek žalobce pravidelně vkládat peněžní prostředky

do společnosti MI PRO STAV ve výši mírně převyšující roční úvěrové splátky (postupné plnění tohoto závazku vyplývá i ze zápisů v obchodním rejstříku), zajištění úvěru ručním žalobce do celé výše nesplacených závazků, uzavření smluv o dílo na vlastní stavbu Centra bez zadávacího řízení atd., to vše ve svém souhrnu vytvářelo řetěz postupných kroků (jak byly popsány v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele a jejichž nejvýznamnější kroky jsou zmíněny v úvodní části tohoto rozsudku) směřující k obcházení zákona o veřejných zakázkách. Kasační soud proto dospěl k závěru, že krajský soud ve svém prvním rozsudku správně zavázal stěžovatele, aby přizpůsobil výrok rozhodnutí této konstrukci. Kasační soud rovněž připustil pluralitu zadavatelů ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách: „Zadavatelem může být společně i několik zadavatelů uvedených v odst. 1 písm. a) a b), mají-li svoje vzájemná práva a povinnosti a vztahy k třetím osobám smluvně upraveny“; žalobce byl bezesporu veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bod 3 téhož zákona – „územní samosprávný celek“, MI PRO STAV lze podřadit pod písmeno b) téhož ustanovení – „jiná právnická nebo fyzická osoba, zadává-li zakázku na dočasnou, služby nebo stavební práce, která je z více než 50 % financována veřejným zadavatelem“.

Je evidentní, že stěžovatel setrvává na svém původním posouzení, že došlo ke spáchání dvou samostatných deliktů, a tento názor nehodlá sám korigovat. Krajský soud proto při respektování právního názoru vysloveného kasačním soudem zaváže v novém rozhodnutí stěžovatele, aby změnil výrok rozhodnutí I. stupně tak, aby odpovídal tomuto názoru kasačního soudu. Souhrnem jednotlivých, na sebe navazujících kroků, došlo k obcházení zákona o veřejných zakázkách vedoucím k jeho porušení: při stavbě Centra šlo o veřejnou zakázku na stavební práce dle § 9 citovaného zákona, zakázka nebyla zadána způsobem dle § 25 tohoto zákona, oba subjekty, jimž byla uložena pokuta, se na popsaném podílely a byly zadavateli ve smyslu § 2 téhož zákona. Skutková věta výroku správní-

ho rozhodnutí bude zcela odpovídat této konstrukci, a nebudou tedy odděleny části I a II, z nichž každá popisuje pouze některý z kroků; kasační soud znovu zdůrazňuje to, co vyslovil již krajský soud: teprve v souhrnu

jednotlivých kroků došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách; jednotlivé kroky samy o sobě zákon neporušovaly, leč byly vedeny k jeho obcházení. (...)

2355

Kompetenční spory: pozitivní kompetenční spor

k § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Zastavil-li civilní soud řízení z důvodu zpětvzetí žaloby, aniž se jí zabýval věcně a aniž vyslovil názor, zda je či není ve věci příslušný, nevydal „pravomocné rozhodnutí“ ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů: zákon předpokládá pravomocné rozhodnutí ve věci samé. Existence pravomocného usnesení o zastavení řízení pro zpětvzetí žaloby tak nijak nebrání dalšímu projednávání věci v řízení před správním soudem; pozitivní kompetenční spor nenastal.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 12. 10. 2010, čj. Konf 127/2009-66)

Věc: Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 2 na straně druhé, za účasti žalobce JUDr. Pavla Kačírka, ve věci odvolání z funkce okresního státního zástupce.

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti JUDr. Jiřího Pospíšila ze dne 11. 5. 2007, jímž byl odvolán z funkce okresního státního zástupce v Ústí nad Orlicí. Městský soud usnesením ze dne 18. 8. 2008 tuto žalobu odmítl.

Proti výše uvedenému rozhodnutí městského soudu podal žalobce kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten rozsudkem ze dne 27. 10. 2009, čj. 9 As 94/2008-77, č. 1981/2010 Sb. NSS, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odvolání vedoucího státního zástupce ministrem spravedlnosti není pracovněprávním úkonem. Vyslovil právní názor, že „*rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým dle § 10 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, odvolá z funkce vedoucího státního zástupce, je rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy a podléhá přezkumu ve správním soudnictví*“.

Dne 25. 9. 2008, tj. před vydáním shora citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podal žalobce u Obvodního soudu pro Prahu 2 žalobu, kterou se domáhal, aby soud rozhodl o neplatnosti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 11. 5. 2007. Následně, po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu, však vzal tuto žalobu zpět a Obvodní soud pro Prahu 2 usnesením ze dne 22. 12. 2009 řízení zastavil. Proti tomuto usnesení obvodního soudu nepodal žádný z účastníků odvolání.

Návrhem doručeným dne 31. 12. 2009 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb. se ministryně spravedlnosti JUDr. Daniela Kovářová domáhala, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc vzniklý ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb. mezi Městským soudem v Praze a Nejvyšším správním soudem na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 2 na straně druhé ve shora označených věcech.

Zvláštní senát návrh odmítl.

Z odůvodnění:

Zvláštní senát se před rozhodováním ve věci samé zabýval podmínkami, za nichž vůbec může věc projednat a rozhodnout o ní a dospěl přitom k závěru, že v daném případě nejsou splněny podmínky pro věcné projednání.

Z § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. vyplývá, že se podle tohoto zákona postupuje „*při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo procesní samosprávy, b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví*“. Kompetenčním sporem, a to kladným, je podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. spor, v němž si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Záporný kompetenční spor nastává tehdy, jestliže v totožné věci individuálně určených účastníků se obě jeho strany věci nechtějí zabývat a nechtějí vydat rozhodnutí, tedy popírají svoji pravomoc nebo věcnou příslušnost.

Z obsahu návrhu a učiněných tvrzení vyplývá, že navrhovatelka předložila zvláštnímu senátu k rozhodnutí tzv. kladný kompetenční

spor s odůvodněním, že „*ve dvou současně probíhajících řízeních o téže věci si soudy osobují pravomoc věc rozhodnout jak v občanském soudním řízení, tak ve správním soudnictví. Jedná se tedy o pozitivní (kladný) kompetenční spor mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem ve správním soudnictví*.“ S tímto názorem navrhovatelky zvláštní senát vzhledem k novým skutečnostem nesouhlasí.

Žalobce reagoval na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tím, že vzal žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 2 zpět. Obvodní soud proto z důvodu zpětvzetí žaloby usnesením řízení zastavil. Žádný z účastníků řízení před obvodním soudem nepodal ve věci odvolání. Řízení před civilním soudem bylo zastaveno pouze z procesních důvodů, Obvodní soud pro Prahu 2 se věcí nezabýval věcně, ani nevyslovil právní názor, zda je či není ve věci příslušný; usnesení proto nelze považovat za pravomocné rozhodnutí ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. V současné době tedy probíhá pouze jedno řízení před Městským soudem v Praze, který – vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu – svou příslušnost nepopírá a ve věci samé rozhodne.

Zvláštní senát proto uzavřel, že je nyní vedeno pouze řízení před správními soudy a kompetenční spor tu není.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2356

Daň z příjmů: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů

k § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1999

Převzetí úvěru od dceřiné společnosti právnické osoby s využitím získaných finančních prostředků pro podnikatelské účely této právnické osoby lze považovat za operaci, při níž jsou výdaje (úroky účtované do nákladů) vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení příjmů ve smyslu § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, čj. 8 Afs 21/2006-55)

Prejudikatura: č. 264/2004 Sb. NSS, č. 402/2004 Sb. NSS, č. 794/2006 Sb. NSS a č. 1225/2007 Sb. NSS.

2357

Daň z přidané hodnoty: lhůta pro uplatnění nároku na odpočet daně

k § 73 odst. 11 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

k § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.^{*)}

Stanoví-li zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v § 73 odst. 11 výslovně lhůtu, v nichž lze uplatnit nárok na odpočet daně, pak je vyloučeno posouzení běhu lhůt podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, čj. 2 Afs 32/2009-53)

Prejudikatura: č. 1438/2008 Sb. NSS.

2358

Daň z převodu nemovitostí: lhůta pro vyměření daně

k § 22 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí

k § 43 odst. 1 a § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}

Pro posouzení otázky, zda výzva učiněná správcem daně podle § 43 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, byla úkonem směřujícím k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení ve smyslu § 22 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (popř. § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), je nezbytné zkoumat její obsah a také její vztah k výzvám předchozím. Byla-li výzva pouhou urgencí a doplněním výzvy předchozí, nelze ji považovat za úkon směřující k vyměření nebo dodatečnému stanovení daně ve smyslu § 22 odst. 2 zákona č. 357/1992 Sb. (popř. § 47 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Afs 201/2006-106)

Prejudikatura: č. 953/2006 Sb. NSS.

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

2359

Daňové řízení: právní moc rozhodnutí

k § 32 odst. 1 a 12, § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.*)

Dnem nabytí právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci vyměření či doměření daně, který je v případě zamítnutí odvolání zároveň dnem nabytí právní moci (dodatečného) platebního výměru správce daně, se rozumí den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu. Absence doručení odvolacího rozhodnutí v tříleté prekluzivní lhůtě podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, má za následek marné uplynutí této lhůty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 5 Afs 6/2008-110)

Prejudikatura: č. 953/2006 Sb. NSS, č. 954/2006 Sb. NSS, č. 1304/2007 Sb. NSS, č. 1438/2008 Sb. NSS a č. 1542/2008 Sb. NSS.

2360

Oceňování majetku: obvyklé roční nájemné

k § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)

Má-li být obvyklé roční nájemné stanoveno způsobem určení obvyklé ceny podle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, je nutné při jeho stanovení vycházet ze zjištěné výše ročního nájemného sjednaného při nájmu stejných, popřípadě obdobných nemovitostí v předmětném roce. Kritérium stejnosti, popř. obdobnosti nemovitostí vyžaduje znát nejen stav a umístění posuzované nemovitosti, nýbrž také stav a umístění nemovitostí srovnávaných. Bez zjištění těchto údajů není nezbytné porovnání vůbec možné.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2009, čj. 30 Ca 127/2008-50)

2361

Ochranné známky: klamavost; zrušení

k § 31 odst. 1 písm. c) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)

I. Pokud v důsledku okolností nastalých po dni zápisu může ochranná známka vést ke klamání veřejnosti [§ 31 odst. 1 písm. c) zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách], Úřad průmyslového vlastnictví ji zruší bez ohledu na to, zda byl přihlašovatel (budoucí vlastník ochranné známky) v okamžiku zápisu známky v dobré víře a za jakých okolností byla známka zapsána. To, zda známka může vést ke klamání veřejnosti, je jejím objektivním rysem, a při jeho posuzování nemůže Úřad brát zřetel na možné subjektivní příčiny, které k danému stavu vedly.

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

II. Je-li objektivně dán rozpor mezi asociacemi, které ochranná známka vyvolává, a skutečností, nemůže být důvodem pro zachování napadené ochranné známky ani to, že znění zapsané obchodní firmy vlastníka se shoduje se slovním prvkem napadené ochranné známky.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2009, čj. 5 Ca 307/2006-99)

2362

Regulace reklamy: reklama s prvky pornografie

k § 2 odst. 3 a § 8 odst. 1 a 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění zákona č. 138/2002 Sb.*)

I. Pojem „*pornografie*“ spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů, které zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.

II. Za pornografické lze považovat takové dílo, které uráží způsobem, který lze stěží akceptovat, cit pro sexuální slušnost. Test pornografické povahy díla, který by měl být aplikován obecným soudem, spočívá na posouzení, zda celkový dojem díla způsobuje morální pohoršení osobě s běžným citěním; přitom je zapotřebí odmítnout takové dílo, které ohrožuje mravnost obecně nepřijatelným způsobem u většiny lidí, kteří s ním přicházejí do styku.

III. Hranice mezi pornografií, materiálem se zákonem nedovolenými prvky pornografie a erotikou není nijak jasně vymezena, je nestálá a odvíjí se od kulturních, náboženských a jiných zvyklostí společnosti i od osobních zkušeností každého jedince. Pornografií se rozumí především znázorňování lidského těla či sexuálního chování, vytvořené především s cílem podněcovat sexuální pud. Jako pornografické se zpravidla označují pouze materiály, které překračují morální normy společnosti a vzbuzují u výrazné části stud, slabší formy podobných zobrazení se v takovém případě označují jako erotika. Erotika naopak nezobrazuje lidskou sexualitu jako dominantní motiv, může sexuálně vzrušovat, není to však její primární cíl, takovéto vzrušení není primární a záměrné, erotika nepřekračuje soudobé standardy společnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007-83)

Prejudikatura: usnesení Ústavního soudu č. 23/2004 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 606/03); opačně č. 1269/2007 Sb. NSS.

*) S účinností od 25. 1. 2006 byl § 8 změněn zákonem č. 25/2006 Sb.