

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2011 / IX. ročník / 29. 9. 2011}

OBSAH

I. JUDIKÁTY

2363. Správní řízení: okruh účastníků řízení; nečinnost správního orgánu	753
2364. Správní řízení: přezkumné řízení	757
2365. Řízení před soudem: nepřípustnost opakované kasační stížnosti	763
2366. Řízení před soudem: nesprávné obsazení soudu	769
2367. Řízení před soudem: oprávnění k zastupování	771
2368. Řízení před soudem: možnost krajského soudu odchýlit se od judikatury Nejvyššího správního soudu Stavební řízení: účastníci řízení; souhlas orgánu státní správy lesů	774
2369. Stavební řízení: certifikát autorizovaného inspektora	787
2370. Pozemní komunikace: omezení vlastnického práva; veřejně přístupná účelová pozemní komunikace	792
2371. Daň z příjmů: účtování ročních odměn na dohadný účet pasivní	797
2372. Daň z příjmů: osvobození od daně v případě prodeje bytu	801
2373. Daň z převodu nemovitostí: předmět daně při výměně nemovitostí na základě dvou kupních smluv	804
2374. Cla: antidumpingové clo; integrovaný sazebník Evropských společenství Taric	808

2375. Veřejné zakázky: veřejný zadavatel	812
2376. Veřejné zakázky: veřejný zadavatel	821
2377. Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby Katastr nemovitostí: oprava údajů v katastrálním operátu	824
2378. Profesionální samospráva: porušení povinností lékárníka; výdej léčivých přípravků	830
2379. Kompetenční spory: rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona o pozemních komunikacích	835
2380. Kompetenční spory: úhrada nedoplatku přidělové ceny; rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona o půdě. ...	837

II. PRÁVNÍ VĚTY

2381. Správní řízení: závazné stanovisko	845
2382. Řízení před soudem: soudní přezkum osvědčení o pominutí podmínek pro prominutí daňového nedoplatku	845
2383. Daňové řízení: nahlížení do evidence daní Řízení před soudem: dokazování	845
2384. Daňové řízení: daňový přeplatek; úrok z vratitelného přeplatku	846
2385. Ochrana osobních údajů: žádost o zajištění opatření k nápravě	846

I. JUDIKÁTY

2363

Správní řízení: okruh účastníků řízení; nečinnost správního orgánu

k § 80 a § 92 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 79 soudního řádu správního

Jestliže je odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podáno osobou, která tvrdí, že s ní mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení a že je tzv. opomenutým účastníkem, je správní orgán povinen o takovém odvolání vydat rozhodnutí i v případě, že odvolání vyhodnotí jako nepřipustné (§ 92 správního řádu z roku 2004). Pokud správní orgán vyřídí takové odvolání pouhým neformálním přípisem, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu z roku 2004 a § 79 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ans 38/2010-122)

Prejudikatura: č. 1657/2008 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 749/2001.

Věc: Bohuslav V. proti 1) Krajskému úřadu Středočeského kraje a 2) Ministerstvu práce a sociálních věcí o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného 1).

Město Čáslav rozhodnutím ze dne 13. 7. 2005 vyhovělo žádosti o přijetí paní Jany V. (žalobcovy matky) do Domova důchodců Čáslav k přechodnému pobytu od 13. 7. 2005 do 31. 7. 2005. Téhož dne si paní Jana V. toto rozhodnutí převzala. Rozhodnutím Městského úřadu Čáslav ze dne 25. 7. 2005 byla následně žalobci odňata dávka sociální péče – příspěvek při péči o osobu blízkou vyplácená formou opakovaného příspěvku za dobu od 13. 7. 2005.

V podání ze dne 12. 12. 2006 žalobce nadepsal, že podává odvolání proti rozhodnutí ze dne 13. 7. 2005 a zároveň návrh na obnovu řízení a návrh dle § 101 správního řádu z roku 2004. Dne 16. 12. 2006 se žalobce obrátil na Městský úřad v Čáslavi, odbor sociálních věcí, s návrhem na obnovu řízení podle § 100 správního řádu z roku 2004, případně na zahájení přezkumného řízení podle § 94 téhož zákona ve věci rozhodnutí městského úřadu ze dne 25. 7. 2005 o odnětí příspěvku při péči o osobu blízkou.

Městský úřad odpověděl žalobci přípisem ze dne 15. 12. 2006 a ze dne 29. 12. 2006. V posledně uvedeném přípisu žalobci sdělil, že řízení ve věci odnětí dávky sociální péče nebylo dosud pravomocně ukončeno roz-

hodnutím, a proto nebylo možno provést obnovu řízení ani přezkumné řízení. Pokud jde o rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, kterým byla žalobcová matka přijata do domova důchodců na krátkodobý pobyt, městský úřad uvedl, že toto rozhodnutí splňovalo všechny náležitosti a bylo vydáno plně v zájmu paní Jany V., a proto žalobci musela být dávka po dobu pobytu jeho matky v domově důchodců odňata.

Protože o podáních žalobce nebylo rozhodnuto, podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Poté, co byl žalobci ustanoven advokát k ochraně jeho zájmů v této věci, žalobce doplnil žalobu o návrh petitu, v němž uvedl, že městský soud má rozhodnout tak, že (I) žalovanému 1) se ukládá povinnost, aby ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005; (II) žalovanému 1) se ukládá povinnost, aby ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o návrhu žalobce na obnovu řízení ve věci rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005; a (III) žalovanému 2) ukládá povinnost, aby ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o návrhu žalobce ze dne 16. 12. 2006 na obnovu řízení a pře-

zkoumání rozhodnutí o odnětí dávky péče o osobu blízkou ze dne 25. 7. 2005.

Rozsudkem ze dne 23. 6. 2010 vyhověl Městský soud v Praze žalobcově žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v tom směru, že výrokem I. žalovaného 1) zavázal do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 12. 12. 2006 proti rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005 a o návrhu na obnovu řízení ze dne 12. 12. 2006 ve věci téhož rozhodnutí. Ve vztahu k žalovanému 2) městský soud žalobu výrokem II. zamítl.

V odůvodnění k výroku I. městský soud uvedl, že bylo na žalovaném 1), aby o tomto odvolání a návrhu na obnovu řízení rozhodl způsobem předvídaným správním řádem. Skutečnost, že odvolání bylo podáno osobou, která nebyla účastníkem řízení, neodůvodňuje nevydání rozhodnutí o odvolání postupem podle správního řádu (§ 60 správního řádu z roku 1967,^{*)} § 92 správního řádu z roku 2004). Stejně tak skutečnost, že nejsou splněny podmínky pro obnovu řízení, neodůvodňuje to, že správní orgán o podaném návrhu na obnovu řízení nerozhodl. Městský soud dodává, že podání žalobce datované dnem 12. 12. 2006 je jasně označeno jako odvolání i jako návrh na obnovu řízení a z jeho obsahu je i zřejmé, že žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005 z důvodů, které v tomto podání uvádí. Na žalovaném 1) bylo zhodnotit, zda podané odvolání je odvoláním přípustným, eventuálně důvodným, a též posoudit, zda žalobcem uvedené důvody splňují zákonné podmínky pro obnovu řízení. Nemůže přitom podle městského soudu obstát tvrzení žalovaného 1), že předmětné podání bylo posuzováno podle svého obsahu jako jiné (blíže nespecifikované) podání proto, že je podala osoba, která nebyla účastníkem řízení, a též proto, že neobsahuje žádný důvod, pro který by mělo být rozhodnutí přezkoumáváno. Žalovaný 1) pochybil, pokud toto podání opakovaně vyřizoval neformálními přípisy, nevydal rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí města Čáslav

ze dne 13. 7. 2005 a o návrhu žalobce na obnovu řízení ve věci téhož rozhodnutí, a nepostupoval tak v souladu se správním řádem.

K výroku II., kterým městský soud zamítl návrh žalobce na uložení povinnosti žalovanému 2) rozhodnout o jeho návrhu ze dne 16. 12. 2006 na obnovu řízení ve věci rozhodnutí městského úřadu ze dne 25. 7. 2005 uvedl, že toto rozhodnutí bylo již dříve zrušeno k odvolání žalobce dne 7. 11. 2005 žalovaným 1). Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno rozhodnutím žalovaného 2) ze dne 5. 1. 2006. Žalobcem požadované povolení obnovy řízení tedy nebylo z povahy věci možné, neboť napadené rozhodnutí již bylo zrušeno.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že pokyn městského soudu (uložení povinnosti rozhodnout ve věci) je značně zmatečný a nesrozumitelný. Městský soud měl podle jeho názoru nejprve správnímu orgánu uložit, aby rozhodl o účastenství žalobce ve správním řízení, a teprve na základě výsledku uložit případnou povinnost k vydání rozhodnutí ve věci. Podání, které musí být vyřizováno jako odvolání, může podat pouze účastník řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Podle stěžovatele tak neobstojí tvrzení soudu, že správní orgán měl posoudit podání ze dne 12. 12. 2006 podle jeho názvu a vyřizovat je jako kvalifikované podání odvolání. K tomu stěžovatel podotkl, že v řízení o přijetí do ústavu sociální péče (domova důchodců) je účastníkem pouze žadatel. V tomto případě byla žadatelkou matka žalobce, a proto by pouze ona mohla ve věci podat odvolání. Žalovaný 1) tak správně posoudil podání žalobce ze dne 12. 12. 2006 jako jiné podání a jako takové je i řádně vyřídil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejzásadnější stěžovatelovu námitku proti výroku I. napadeného rozsudku představuje jeho tvrzení, že nebylo jeho povin-

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

ností vydat rozhodnutí o odvolání žalobce, neboť podání, které musí být vyřizováno jako odvolání, může podat pouze účastník řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Stěžovatel pro podporu svého názoru odkázal jak na doktrinální názory, tak i judikaturu zdejšího soudu, konkrétně rozsudek ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39, č. 1657/2008 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou stěžovatele neztotožňuje z následujících důvodů. Předně je zapotřebí vycházet z toho, že rozhodnutí o přijetí žalobcovy matky do domova důchodců bylo vydáno za účinnosti správního řádu z roku 1967, a proto se úprava účastnění v tomto správním řízení posuzovala podle § 14 tohoto zákona, podle něhož „[ú]častníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.“ Okruh účastníků řízení přijetí do domova důchodců byl s účinností do 31. 12. 2006 určen vyhláškou č. 182/1991 Sb., která provádí zákony č. 114/1988 Sb. a č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení. Podle § 76 této vyhlášky se jednalo o řízení, které bylo možno zahájit buď na žádost, anebo *ex offio*. Žádost byli oprávněni podat občané, kteří potřebovali ústavní sociální péči, anebo také rodinní příslušníci s jejich souhlasem a na základě potvrzení lékaře o zdravotním stavu. Pokud se jednalo o nezletilé nebo občany zbavené způsobilosti k právním úkonům, podával žádost jejich zákonný zástupce. Z úřední povinnosti mohlo být zahájeno též z podnětu obce, zdravotnického zařízení, občanského sdružení, církve nebo charitativní organizace. V posuzované věci se jednalo o případ, kdy řízení o přijetí do ústavu sociální péče bylo zahájeno na žádost paní Jany V., takže žalobce nebyl žadatelem. Jelikož však pro toto řízení platil podpůrně § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967, mohl být žalob-

ce považován za účastníka z titulu svého tvrzení, které ovšem z povahy věci vznesl až ve svém podání ze dne 12. 12. 2006 označeném mj. jako „*odvolání*“, kde výslovně uvedl, že se považuje za účastníka řízení od samého počátku.

Taková situace byla obecně již starší judikaturou vztahující se ke správnímu řádu z roku 1967 považována za situaci tzv. (byť potenciálně) opomenutého účastníka. Pokud by toto tvrzení o účastnění bylo vzneseno v průběhu správního řízení, správní orgán by v tomto případě musel vydat procesní rozhodnutí o tom, že taková osoba účastníkem řízení není. Jestliže takové tvrzení bylo vzneseno až po vydání rozhodnutí a případně i po jeho nabytí právní moci spolu s podaným odvoláním, pak bylo třeba řešit otázku účastnění takové osoby v řízení o jí podaném odvolání, nikoliv samostatným procesním rozhodnutím [viz k tomu Vedral, J. *Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení)*, ev. č. ASPI LIT33689CZ, tamtéž je odkazováno na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 2001, sp. zn. 5 A 27/96, Soudní judikatura ve věcech správních č. 749/2001]. Tyto závěry lze přiměřeně použít i pro okruh účastníků podle správního řádu z roku 2004, který ovšem rozhodování správního orgánu o účastnění osoby, která tvrdí, že je účastníkem, váže na „*pochybnosti*“, které mohou spočívat ve skutkových okolnostech případu či nejasnosti právní úpravy (§ 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Stěžovatelem citovaný rozsudek zdejšího soudu čj. 2 As 8/2008-39 se vztahoval k situaci opomenutého účastníka v řízení podle stavebního zákona (kde je úprava účastnění částečně speciální), avšak s tím podstatným rozdílem, že tento opomenutý účastník tvrdil své účastnění již v řízení před správním orgánem prvního stupně, který s ním však jako s účastníkem nejednal a nevydal rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004. V posuzované věci však námitka účastnění byla vznesena až spolu s podaným odvoláním. V takovém případě správní orgán není oprávněn nakládat s podaným odvoláním jako s jiným podáním, které nemá účinky zahájení řízení o opravném prostředku, a je

povinen postupovat v souladu s § 81 a násl. správního řádu z roku 2004, resp. § 53 a násl. správního řádu z roku 1967. K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné připomenout, že úprava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů v případě, že odvolání je nepřijatelné proto, že bylo podáno opožděně nebo osobou neoprávněnou. V takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí (§ 60 správního řádu z roku 1967, § 92 správního řádu z roku 2004). Pokud tedy stěžovatel nevydal o žalobcem podaném odvolání rozhodnutí a odpovídal mu pouhými přípisy, které ovšem pouze odkazovaly na různá předchozí vyřízení jeho dřívějších podání, jednalo se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu z roku 2004 a § 79 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na obdobný názor Ústavního soudu ČR obsažený v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že „[j]estliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako ‚odvolání‘ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřijatelné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (§ 92 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo“. V souhrnu tedy Nejvyšší správní soud k této námitce stěžovatele uzavírá, že jeho postup nebyl nejen v souladu se zákonem, ale byl i rozporný se základními ústavně zaručenými právy adresátů veřejné správy (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod), a plně se tak ztotožňuje s argumentací městského soudu.

Poslední stěžovatelova námitka, že nebyl orgánem příslušným k rozhodnutí o povolení obnovy řízení podle § 100 a násl. správního řádu z roku 2004, nýbrž že tímto orgánem byl Městský úřad Čáslav, napadá zákonnost druhé části výroku I. napadeného rozsudku. Žalobce požádal o povolení obnovy řízení

v obou svých podáních. Podání ze dne 12. 12. 2006 však směřovalo proti rozhodnutí města Čáslav o přijetí matky žalobce do Domova důchodců, zatímco podání ze dne 16. 12. 2006 směřovalo proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 25. 7. 2005, kterým byla odejmuta žalobci dávka sociální péče – příspěvek při péči o osobu blízkou vyplácená formou opakovaného příspěvku za dobu od 13. 7. 2005. Výrokem I. napadeného rozsudku stěžovateli byla uložena povinnost „do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnout o odvolání žalobce datovaném dnem 12. 12. 2006 proti rozhodnutí města Čáslav ze dne 13. 7. 2005, čj. 17741/2005, a o návrhu na obnovu řízení datovaném dnem 12. 12. 2006 ve věci téhož rozhodnutí“. Jak již Nejvyšší správní soud výše dovedl, použije se pro řízení o obnově řízení podle přechodného ustanovení § 179 odst. 2 správního řádu z roku 2004 tento zákon (tzn. správní řád z roku 2004). Z § 100 odst. 2 *in fine* tohoto zákona vyplývá, že o obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Jak vyplývá ze skutečností zjištěných ze spisu, posledním správním orgánem, který rozhodoval ve věci přijetí žalobcovy matky do Domova důchodců, bylo město Čáslav, nikoliv stěžovatel. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s námitkou stěžovatele, že není správním orgánem příslušným k rozhodnutí o obnově řízení v dané věci. Na druhé straně ovšem Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že i v této procesní situaci je povinností stěžovatele podle § 60 správního řádu z roku 1967 (kterému odpovídá § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004) posoudit případné předpoklady pro obnovu řízení, pokud by odvolání žalobce zamítl jako opožděné či nepřijatelné. Vzhledem k tomu, že první část výroku I. ukládá stěžovateli povinnost rozhodnout o odvolání žalobce, je třeba vnímat i návaznou druhou část týkající se rozhodnutí o žádosti o povolení obnovy řízení v tomto kontextu. Stěžovatel tedy dostojí povinnosti realizovat výrok I. napadeného rozsudku, pokud v případě, že odvolání žalobce zamítne z důvodu nepřijatelnosti či opožděnosti, posoudí zároveň jeho žádost o obnovu řízení a poté ji v souladu s § 12 správního řádu z ro-

ku 2004 postoupí k vyřízení příslušnému správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na § 100 odst. 2 správního řádu z roku 2004, podle něhož se obnovy řízení nemůže dovolávat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení.

Z uvedeného vyplývá, že stěžovateli je sice třeba přisvědčit v tom, že výrok I. napadeného rozsudku nebyl městským soudem úplně přesně vyjádřen, neboť stěžovateli uložil povinnost rozhodnout o povolení obnovy řízení ve věci přijetí žalobcovy matky do domova důchodců v Čáslavi, ačkoliv stěžovatel nebyl posledním orgánem rozhodujícím ve

věci a není k takovému rozhodnutí ze zákona oprávněn, nicméně Nejvyšší správní soud neshledává v posuzované věci důvod pro zrušení výroku I. napadeného rozsudku, neboť tento výrok je možno interpretovat i v souladu se zákonem tak, aby nebyla porušena pravidla správního řízení a zároveň byla zachována práva žalobce. Ačkoliv tedy Nejvyšší správní soud výrok I. napadeného rozsudku nezrušil, bude stěžovatel v dalším postupu ve správním řízení vázán napadeným rozsudkem ve smyslu právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v tomto rozsudku (viz k tomu např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66).

2364

Správní řízení: přezkumné řízení

k § 97 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Podmínka stanovená v § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004, že rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, se vztahuje pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně.

II. Po zrušení prvního v přezkumném řízení vydaného rozhodnutí prvního stupně lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm, a to případně i opakovaně, další rozhodnutí prvního stupně bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004.

III. Správní orgán zastaví přezkumné řízení podle § 97 odst. 2 správního řádu z roku 2004, pouze pokud nebylo první rozhodnutí prvního stupně v přezkumném řízení vydáno ve lhůtě 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232)

Prejudikatura: č. 865/2006 Sb. NSS a č. 1513/2008 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 119/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 136/05).

Věc: Společnost s ručením omezeným TV PRODUCTS CZ proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti s ručením omezeným Telenákup Česká republika, o neplatnost ochranné známky, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 4. 2006 byla k návrhu osoby zúčastněné na řízení prohlášena slovní ochranná známka ve znění „ORBITREK“ za neplatnou pro část výrobků ve třídě 28 mezinárodního třídění výrobků a služeb. V odůvodnění žalovaný s poukazem na § 7 odst. 1 písm. g) zákona

o ochranných známkách uvedl, že osoba zúčastněná na řízení prokázala, že v období od února 1999, tedy osm měsíců před podáním přihlášky napadené ochranné známky, užívala v obchodním styku nezapsané označení ve znění „ORBITREK“, respektive „OrbiTrek“.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce jako vlastník ochranné známky, jež byla prohlášena za neplatnou, rozklad, v němž mimo jiné namítal, že žalovaný nesprávně vyložil § 7 odst. 1 písm. g) zákona o ochranných známkách a že není ani zřejmé, jakými úvahami a výkladovými pravidly se při výkladu tohoto ustanovení řídil.

Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2007 předseda žalovaného vyhověl rozkladu a změnil napadené rozhodnutí tak, že návrh na prohlášení předmětné ochranné známky za neplatnou se zamítá a ochranná známka „ORBITREK“ zůstává v platnosti. V odůvodnění uvedl, že osoba zúčastněná na řízení neprokázala aktivní legitimaci pro podání návrhu na prohlášení ochranné známky za neplatnou, neboť do obchodního rejstříku byla zapsána teprve dne 19. 11. 2003, a proto nemohla být uživatelem daného označení.

Následně předseda žalovaného ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 25. 6. 2007 změnil rozhodnutí ze dne 29. 5. 2007 tak, že se rozklad podaný žalobcem zamítá a původní rozhodnutí ze dne 3. 4. 2006 o prohlášení slovní ochranné známky „ORBITREK“ za neplatnou se potvrzuje. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedl, že osoba zúčastněná na řízení byla zapsána do obchodního rejstříku již dne 28. 2. 1995 pod obchodní firmou TV-Shop Česká republika, spol. s r. o. a dne 19. 11. 2003 došlo pouze ke změně obchodní firmy na Telenákup Česká republika, s. r. o.

Proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 28. 11. 2008 zamítl. Tento rozsudek byl ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 30/2009-166, z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Městský soud následně rozsudkem ze dne 10. 12. 2009 zrušil rozhodnutí žalovaného vydané ve zkráceném přezkumném řízení dne 25. 6. 2007. V odůvodnění uvedl, že postup předsedy žalovaného nebyl v souladu se zá-

konem, neboť v jeho rozhodnutí nebyly dostatečně posouzeny námitky uvedené žalobcem v rozkladu. Argumentací žalobce se podle městského soudu mohl žalovaný zabývat pouze za situace, že by zahájil přezkumné řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, což se v dané věci nestalo. Pokud správní orgán potřebuje k vyjasnění skutkových okolností provádět dokazování, nelze přistoupit k vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. V daném případě proto bylo nesprávně posouzeno splnění zákonných předpokladů pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Městský soud se proto nezabýval stěžejní právní otázkou, tj. výkladem § 7 odst. 1 písm. g) zákona č. 441/2003 Sb., zákona o ochranných známkách, neboť by tím nepřipustně nahradil činnost správního orgánu a zavázal správní orgán, aby se znovu zabýval v přezkumném řízení otázkou souladu rozhodnutí ze dne 29. 5. 2007 s právními předpisy a řádně se vypořádal se všemi námitkami žalobce a se skutkovými a právními závěry správního orgánu I. stupně. Městský soud dále zavázal správní orgán, aby své závěry znovu zohlednil při případném vydání rozhodnutí a aby se zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky pro přezkumné řízení do té míry, aby bylo možno přistoupit ke zrušení či změně původního řízení o rozkladu žalobce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že přezkumné řízení je s ohledem na § 97 odst. 2 správního řádu možné zahájit do jednoho roku od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a je nutno je ukončit do 15 měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, v daném případě tedy do 4. 9. 2008. Na obnově daného řízení z moci úřední není veřejný zájem, neboť řízení o prohlášení ochranné známky za neplatnou podle § 32 odst. 3 zákona o ochranných známkách může zahájit jen ten, komu svědčí práva uvedená v § 7 citovaného zákona, tj. toto řízení nelze zahájit z moci úřední. Správní řád umožňuje navrácení lhůt, avšak jen ve vztahu správního orgánu k účastníkům. Soudní řád správní v § 41 stanoví, že po dobu řízení před správním soudem se staví běh

lhůt pouze u vyjmenovaných druhů řízení, mezi něž řízení o mimořádných opravných prostředcích nepatří. Za tohoto stavu rozsudek městského soudu obsahuje právně závazné stanovisko, které nelze procesně naplnit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Stěžejní právní otázkou v daném případě je, zda lze rozhodovat v přezkumném řízení poté, co městský soud zrušil předchozí rozhodnutí učiněné v tomto přezkumném řízení, s ohledem na skutečnost, že přezkumné řízení lze zahájit pouze do jednoho roku od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a že je nutno vydat rozhodnutí v přezkumném řízení v I. stupni do 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci (§ 97 odst. 2 správního řádu).

Nejvyšší správní soud vychází z následujících obecných východisek. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založeno téměř výlučně na kasačním principu, který znamená, že se lze domáhat pouze zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Prvky apelační či revizní se vyskytují spíše výjimečně (např. soudní přezkum týkající se žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, anebo právo na moderační trestu podle § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.). V případě přezkoumávání rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení však žádná obdobná speciální úprava neexistuje a tento typ řízení je ovládan výlučně kasačním principem. Pokud se tak ve správním řízení vyskytnou procesní pochybení, která mohou ovlivnit zákonnost rozhodnutí o věci samé, vyplývá z kasačního principu, že správní soudy věc vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení. Soudy ve správním soudnictví nemohou nahrazovat činnost správních orgánů, to znamená změnit jejich rozhodnutí či rozhodnout místo správního orgánu. Při zrušení rozhodnutí správního orgánu a jeho vrácení k dalšímu řízení je správní orgán vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím

rozsudku soudu a je povinen provést řízení znovu a přitom odstranit veškeré vytknuté vady.

Účelem správního soudnictví je poskytování ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, do nichž proti právně zasáhl svým rozhodnutím správní orgán. Představuje tak jeden z účinných nástrojů ochrany subjektivních práv jednotlivců a je realizací čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, se může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak“. Rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení podléhají soudnímu přezkumu, neboť zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS). V přezkumném řízení může být rozhodováno i o otázkách týkajících se základních práv a svobod, které nesmějí být vyloučeny ze soudního přezkumu (čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod). Aby však byla zaručena reálná soudní ochrana, je třeba, aby poté, co soud zruší rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, bylo možné vytýkat procesní vady v nějakém řízení odstranit, jinak by se v mnoha případech soudní ochrana minula svým účelem.

Taková situace je i v daném případě, neboť městský soud zrušil rozhodnutí vydané v přezkumném řízení převážně z procesních důvodů, přičemž podstata právního sporu zatím nebyla správními orgány ani soudem vyřešena a není zatím zřejmé, který z účastníků řízení má v souladu se zákonem o ochranných známkách mít právo užívat předmětné označení „ORBITREK“.

Vzhledem k tomu, že zrušení správního rozhodnutí soudem nemůže být samoúčelné, ale má vést k ochraně subjektivních práv jednotlivců, Nejvyšší správní soud se dále zabýval výkladem § 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu.

S ohledem na charakter přezkumného řízení jako mimořádného opravného prostředku stanoví správní řád v § 97 odst. 2 pro ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře konkrétní lhůty pro provedení řízení. Podle citovaného ustanovení rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví.

Přezkumné řízení, včetně zkráceného přezkumného řízení, je zpravidla dvojinstanční, což znamená, že proti rozhodnutí v přezkumném řízení je možno podat odvolání. Z § 97 odst. 2 správního řádu vyplývá, že patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí se vztahuje pouze na rozhodnutí v přezkumném řízení v I. stupni. Tato lhůta tedy neomezuje vydání rozhodnutí v přezkumném řízení na úrovni II. stupně. Účelem této právní úpravy je mimo jiné to, aby po zrušení rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení soudem ve správním soudnictví mohl správní orgán i po uplynutí patnáctiměsíční lhůty pokračovat v přezkumném řízení a odstranit procesní vady a vydat další rozhodnutí. Odvolací správní orgán může vedle toho, že s konečnou platností rozhodne sám, rovněž zrušit rozhodnutí vydané v přezkumném řízení orgánem prvoinstančním, neboť podmínka dodržení patnáctiměsíční lhůty se vztahuje pouze na „první“ prvoinstanční rozhodnutí vydané v jednom přezkumném řízení, nikoli však na „druhé“ či další takové rozhodnutí. Uvedený závěr vyplývá z povahy dvojinstančního přezkumného řízení, v němž se na rozhodování odvolacího orgánu zásadně vztahuje § 90 správního řádu, který se zrušením prvoinstančního rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání v odstavci 1 písmeno c) jako s velmi častou alternativou počítá. Vyloučení možnosti odvolacího orgánu využít v přezkumném řízení tuto alternativu jen proto, že při novém projednání by prvoinstanční orgán „narazil“ na patnáctiměsíční lhůtu a musel přezkumné řízení podle § 97 odst. 2 věty druhé správního řádu zastavit, by vedlo k nutnosti vykládat oprávnění odvolacího orgánu v přezkumném řízení tak, že má

vždy [tj. i když by tomu jinak bránily vylučující důvody podle § 90 odst. 1 písm. c) část věty za prvním středníkem správního řádu] oprávnění ke změně prvoinstančního rozhodnutí. Takový výklad je však nepřijatelný, neboť by bez zákonného podkladu zcela zásadním způsobem modifikoval povahu odvolacího řízení a uplatnění zásady dvojinstančnosti v přezkumném řízení oproti běžnému správnímu řízení. Proto je nutno podmínky uplatnění důvodu k zastavení přezkumného řízení pro uplynutí patnáctiměsíční lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu vykládat restriktivně, a sice tak, že pouze první v přezkumném řízení vydané prvoinstanční rozhodnutí je nutno vydat v této lhůtě. V tomto ohledu se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem vysloveným J. Vedralem k této právní otázce v komentáři ke správnímu řádu, viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : ANAG, 2006, komentář k § 97 odst. 2, třetí odstavec textu, s. 585–586. Pro výklad, k němuž se přiklonil Nejvyšší správní soud, svědčí i to, že striktní časová hranice pro zahájení přezkumného řízení, resp. provedení některých jeho úkonů, není jedinou zárukou, že bude šetřeno právní jistoty dotčených osob a že bude respektována zásada, že časový rámec a důvody pro změnu pravomocného rozhodnutí musí odpovídat tomu, že takový zásah představuje výjimku z pravidla zásadní nedotknutelnosti pravomocných rozhodnutí. Další takovou zárukou jsou totiž § 97 odst. 2 a § 94 odst. 4 správního řádu vytvářející na základě posouzení konkrétního případu materiální bariéru před prolamováním pravomocných rozhodnutí i tehdy, nebrání-li přezkumnému řízení lhůty pro jeho zahájení, resp. pro provedení některých jeho úkonů. Uvedený výklad je navíc nejhodnějším naplněním smyslu a účelu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť umožňuje skutečný soudní přezkum rozhodnutí správního orgánu vydaného ve (zkráceném) přezkumném řízení ve II. stupni. Po zrušení rozhodnutí vydaného ve (zkráceném) přezkumném řízení na úrovni druhé instance totiž správní orgán rozhodne v souladu se závazným právním názorem soudu, čímž je zajištěna účinná soudní ochrana.

Posuzovaný případ je specifický tím, že rozhodoval vedoucí ústředního orgánu státní správy (předseda Úřadu průmyslového vlastnictví) na návrh rozkladové komise, obdobně jako v řízení o rozkladu. Podle § 95 odst. 6 správního řádu totiž platí, že „[j]de-li o rozhodnutí ústředního správního úřadu, rozhoduje v přezkumném řízení ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu; ustanovení § 152 odst. 3 platí obdobně“. Proti rozhodnutí předsedy Úřadu průmyslového vlastnictví nelze uplatnit žádný opravný prostředek. Je tomu tak z povahy hierarchického uspořádání státní správy, protože již není žádný instancně vyšší, popř. zákonem stanovený, orgán, úřad či vedoucí úřadu, jemuž by byla svěřena kompetence k přezkoumání rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. 2 As 50/2005-53, č. 865/2006 Sb. NSS). Jedná se tedy o jednoinstanční řízení, ve kterém již nerozhoduje správní orgán II. stupně.

Vzhledem k tomu, že v přezkumném řízení může být rozhodováno i o otázkách týkajících základních práv a svobod, které nesmějí být vyloučeny ze soudního přezkumu, je třeba odmítnout takovou interpretaci § 97 odst. 2 správního řádu, která by vedla k absurdnímu důsledku, že po rozhodování soudů ve správním soudnictví by vytknutá pochybení nebyla odstraněna a řízení by bylo pouze zastaveno bez ohledu na závazný právní názor vyslovený soudem. V daném případě by následné zastavení přezkumného řízení vedlo k neodstranění vytknutých vad a nevyřešení stěžejní právní otázky, což lze považovat za neposkytnutí reálné a účinné soudní ochrany. Pokud právní předpis umožňuje různé interpretace, je povinností všech státních orgánů provést jejich interpretaci ústavně konformním způsobem. Lze proto dospět k závěru, že v dané procesní situaci se § 97 odst. 2 správního řádu již na řízení před předsedou Úřadu průmyslového vlastnictví nevztahuje. Pokud totiž soud ve správním soudnictví zruší rozhodnutí vydané předsedou Úřadu průmyslového vlastnictví, lze dále vést (zkrácené) přezkumné řízení, neboť podmínka dodržení patnáctiměsíční lhůty pro vydání rozhodnutí

v přezkumném řízení v I. stupni podle § 97 odst. 2 správního řádu se vztahuje pouze na „první“ rozhodnutí vydané v tomto jednoinstančním řízení.

Právní jistota a práva nabytá v dobré víře jsou chráněny nejen „mechanicky“ působícími ustanoveními o lhůtách (§ 97 odst. 2 a také § 96 odst. 1 správního řádu), ale i § 94 odst. 4 správního řádu umožňujícím důkladné uvážení konkrétního případu, podle něhož, jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát – jednotlivec), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Na druhé straně ve vztazích s horizontálním prvkem, tj. ve vztazích, v nichž je rozhodnutím správního orgánu upraven právní poměr dvou či více jedinců navzájem, musí být požadavek právní jistoty jednotlivce, který bude nápravou nezákonnosti v přezkumném řízení dotčen, poměřován s důsledky této nezákonnosti pro jiného jedince účastného tohoto právního vztahu. Právní jistota zde bude muset mnohem dříve ustoupit požadavku na dosažení objektivní zákonnosti. V čistě vertikálních vztazích, v nichž bylo nezákonným rozhodnutím zhoršeno postavení jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, pak samozřejmě zcela převažuje

požadavek dosažení objektivní zákonitosti, neboť zde není nikoho, jehož právní jistota by měla být chráněna.

Stěžovatel konečně poukazoval i na lhůtu stanovenou v § 96 odst. 1 správního řádu, podle kterého lze vydat usnesení o zahájení přezkumného řízení nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. V daném případě bylo rozhodováno v tzv. zkráceném přezkumném řízení, které se nezahajuje vydáním usnesení ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu, ale v němž podle § 98 správního řádu je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí. Ustanovení § 98 správního řádu přitom nelze vykládat v tom smyslu, že se zkrácené přezkumné řízení vůbec nezahajuje. I když se u zkráceného přezkumného řízení z důvodu procesní ekonomie nevydává usnesení o zahájení řízení, lze dovodit, že toto řízení je zahájeno právě prvním úkonem ve věci, tedy vydáním rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. Pokud je ale soudem následně toto rozhodnutí zrušeno, neznamená to, že řízení nebylo platně zahájeno. Zkrácené přezkumné řízení je totiž zahájeno prvním úkonem ve věci bez ohledu na to, zda následně bylo rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno, či nikoliv. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že zkrácené přezkumné řízení bylo v předmětném případě zahájeno vydáním rozhodnutí ze dne 25. 6. 2007. Z toho vyplývá, že správní orgán může pokračovat ve zkráceném přezkumném řízení, které již bylo zahájeno.

Městský soud zavázal stěžovatele, aby se znovu zabýval v přezkumném řízení otázkou souladu rozhodnutí ze dne 29. 5. 2007 s právními předpisy a řádně se vypořádal se všemi námitkami žalobce. Nejvyšší správní soud považuje za nutné korigovat právní názor městského soudu tak, že bylo třeba v daném případě vést přezkumné řízení místo zkráceného přezkumného řízení. Nejvyšší správní soud již v předchozím rozhodnutí ve věci (ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 30/2009-166) odkázal na svůj rozsudek ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As

50/2005-53, č. 865/2006 Sb. NSS, ve kterém dospěl k závěru, že pokud se jedná o jednoinstanční mimořádné řízení, je nezbytné tuto nevýhodu účastníka řízení kompenzovat omezením škály možností rozhodujícího správního orgánu, jak ve věci rozhodnout (přezkoumávané rozhodnutí potvrdit, změnit, zrušit). Je-li účelem kompenzace zajištění procesního komfortu účastníka, je nutno rozlišovat mezi případy, kdy by nové rozhodnutí pro účastníka znamenalo újmu oproti předchozímu stavu, a případy, kdy se účastníkova právní pozice nezmění či se dokonce zlepší. V první variantně, tj. mělo-li by při uplatnění celé škály možností, jak rozhodnout, dojít ke zhoršení právní pozice účastníka, nutno tuto škálu omezit tak, že *de facto* bude účastníku poskytnuto dvojinstanční řízení - toho lze docílit tak, že se vyloučí možnost změny rozhodnutí, a zůstane tak možnost rozhodnutí zrušit, nikoliv však změnit. Z tohoto městský soud pak ve svém rozsudku dovodil, že správní orgán nesprávně posoudil splnění zákonných předpokladů pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, neboť žalobce byl postupem správního orgánu omezen na svém právu na adekvátní možnosti hájení jeho právní pozice v řízení o rozkladu. Městský soud poté dodal, že námitky žalobce uvedené v rozkladu by bylo možné přezkoumat, pouze pokud by správní orgán zahájil přezkumné řízení. Nejvyšší správní soud však ve svém předchozím rozsudku odkazem na výše citovaný rozsudek vyslovil právní názor, že v případě, kdy rozhoduje vedoucí ústředního správního úřadu, je nezbytné tuto nevýhodu účastníka řízení kompenzovat omezením škály možností rozhodujícího správního orgánu, jak ve věci rozhodnout, a to v tom smyslu, že se vyloučí možnost změny rozhodnutí, a zůstane tak možnost rozhodnutí zrušit. Městský soud proto měl zavázat správní orgán vést zkrácené přezkumné řízení s tím, že jedinou možností, jak rozhodnout, pokud zjistí rozpor s právními předpisy, je zrušit rozhodnutí předsedy stěžovatele o rozkladu. Žalobce by tak nebyl omezen na svém právu na adekvátní možnosti hájení jeho právní pozice v řízení o rozkladu, neboť by mu bylo umožněno, aby v následném řízení o rozkla-

du uplatnil všechny své námitky, popř. navrhl důkazy. V tomto řízení je správní orgán povinen přezkoumat veškeré námitky žalobce uvedené v rozkladu, a pokud by potřeboval k vyjasnění skutkových okolností provádět dokazování, nic mu nebrání v řízení o rozkladu dokazování provést. Nic mu také nebrání prvoinstanční rozhodnutí případně zrušit a vrátit věc k novému projednání podle § 152 odst. 5 a odst. 4 ve spojení s § 90 odst. 1 správního řádu. Důvody, které vedly městský soud k závěru, že je třeba vést přezkumné řízení místo zkráceného přezkumného řízení, tak neobstojí.

Správní orgán bude v rámci zkráceného přezkumného řízení posuzovat, zda je rozhodnutí ze dne 29. 5. 2007 v rozporu s právními předpisy, a pokud tento rozpor zjistí, je povinen rozhodnutí ze dne 29. 5. 2007 zrušit. Stěžovateli v tomto postupu nebrání § 96 odst. 1 ani § 97 odst. 2 správního řádu, neboť tato ustanovení na předmětný případ nedopadají. Stížní námitka stěžovatele, že závazné stanovisko městského soudu nelze vzhledem k těmto lhůtám procesně naplnit, tak není důvodná.

2365

Řízení před soudem: nepřipustnost opakované kasační stížnosti

k § 104 odst. 3 písm. a) soudního řádu správního

Opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165)

Prejudikatura: č. 1762/2009 Sb. NSS a č. 1723/2008 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 119/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 136/05).

Věc: Občanské sdružení Ateliér pro životní prostředí proti Ministerstvu kultury o odstranění dřevin v lokalitě kulturních památek, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor kultury, památkové péče a cestovního ruchu, vydal k žádosti ředitele odboru ochrany životního prostředí rozhodnutí ze dne 20. 6. 2006, které obsahovalo závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve věci odstranění 72 kusů dřevin v lokalitě kulturních památek. Provedení navrhovaných prací považoval magistrát z hlediska zájmu státní památkové péče za přípustné bez podmínek. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 8. 2007 zamítl.

Žalobce následně podal žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 7. 2008 zamítl. První námitku, že byl žalobce postupem správního úřadu zkrácen na svých právech, nepovažoval za důvodnou, neboť poté, co žalobce podal odvolání opomenutého účastníka řízení, s ním správní orgány zacházely jako s účastníkem řízení. K druhé námitce, v níž žalobce namítl nicotnost vydaných rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepřislusnosti, soud uvedl, že napadené rozhodnutí o povolení odstranění dřevin je existující a platné a předpoklady pro vyslovení nicotnosti nejsou dány. Ke třetí žalobní

námítce, v níž žalobce namítl podjatost pracovníků rozhodujícího správního úřadu z důvodu jejich závislosti na žadateli - hlavním městě Praze, poukázal soud na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, č. 503/2005 Sb. NSS), v němž soud dovodil, že situace, v níž úředník územního samosprávného celku rozhoduje o věcech týkajících se obce či kraje, není bez dalšího důvodem jeho podjatosti. K pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka by musela přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele. Městský soud uzavřel, že o takový případ v posuzované věci nejde, neboť žalobce námitku podjatosti nedovodil z konkrétních skutkových okolností, ale zabýval se obecně otázkou přijatelnosti a racionalitou propojenosti územní samosprávy s výkonem státní správy.

V kasační stížnosti se žalobce (stěžovatel) dovolával nicotnosti obou rozhodnutí správních orgánů pro absolutní věcnou nepříslušnost. Tu spatřoval ve skutečnosti, že orgán státní památkové péče nemá ve své působnosti povolování kácení mimolesních dřevin s tím, že kompetence v této oblasti náleží orgánům ochrany přírody. Konstatoval, že, je-li orgán ochrany přírody přímo zmocněn k povolování kácení mimolesní zeleně, orgán státní památkové péče vydává závazné stanovisko, které ovšem není povolujícím rozhodnutím a slouží jako podklad pro finální rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 104/2008-92, napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že stěžovatel učinil předmětem kasačního přezkoumání pouze otázku nicotnosti napadených správních rozhodnutí. Přestože byla tato otázka nastolena již v žalobě, v napadeném rozsudku chybí posouzení vztahu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákona o státní památkové péči zahrnující zejména porovnání působnosti těchto orgánů. V této části považoval kasační soud napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a pro další řízení zavázal městský soud k tomu, aby se řádně zabýval opomenutým žalobním bodem.

Městský soud nyní napadeným rozsudkem ze dne 18. 6. 2009 opět žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku vysvětlil, že správní orgány státní památkové péče vydaly závazné stanovisko o tom, že provedení navrhovaného odstranění 72 kusů dřevin v horní části Petřína je z hlediska státní památkové péče přípustné bez podmínek. Tímto postupem není dotčeno oprávnění orgánu ochrany přírody a krajiny rozhodnout o kácení dřevin podle § 8 zákona č. 114/1992 Sb. K dalším dvěma žalobním námitkám se soud vyjádřil shodně a ve stejném rozsahu jako v předchozím rozsudku.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uvedl, že hlavní žalobní bod byl konečně vyřízen ku prospěchu věci a podle zákona. Podle jeho názoru bylo dosaženo soudního výkladu, který správně vymezuje charakter závazného stanoviska orgánu státní památkové péče a následné rozhodování orgánu ochrany přírody. V druhé části kasační stížnosti ale uvedl, že problém je nadále v tom, že žadatel je město a rozhodujícím orgánem je magistrát města. Všechny úřední struktury jsou zřízeny městem a oprávněné úřední osoby jsou k městu nebo k jeho části v zaměstnaneckém poměru. Přestože tuto situaci výslovně předpokládá § 14 odst. 4 správního řádu z roku 2004, rozhodují běžně vyloučené úřední osoby, a to „*se soudním posvěcením (judikát sp. zn. 2 As 21/2004 NSS)*“. Jde o systémovou chybu, která vznikla nepovedenou reformou veřejné správy před 10 lety, kdy zákon dokonce neměl žádný procesní prostředek, jak takové případy řešit. Tento stav však byl zhojen účinností správního řádu z roku 2004, který již taková procesní pravidla obsahuje. Stěžovatel dále uvedl, že samotný fakt, že úřední osoba je zaměstnancem města, jež vlastní stavební pozemek, je žadatelem a má přímý a jednoznačný zájem na výsledku řízení, postačuje k jejímu vyloučení z rozhodování. Nepostupuje-li se v této situaci podle § 14 odst. 4 a § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004, pak je takové obcházení zákonných ustanovení naprosto nepřípustné, protože zpochybňuje právní kulturu rozhodování a vede k tomu, že úředníci územních

samosprávných celků jsou zcela vydáni napospas jejich vedení.

První senát dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004-67. Existence tohoto rozsudku, který řešil otázku podjatosti úředních osob ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967 Sb., by sama o sobě nebyla podle přesvědčení předkládajícího senátu důvodem pro postoupení věci rozšířenému senátu. Podstatné je ale to, že z uvedeného rozsudku vycházel a na něj navazoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007-92, který posuzoval shodnou otázku podjatosti úředních osob již za účinnosti správního řádu z roku 2004.

První senát při formulování svého názoru vycházel z teze, že smyslem právního institutu „*vyloučení úřední osoby z rozhodování*“ je zamezení podjatým osobám bezprostředně se podílet na výkonu státní správy; měl by platit princip, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci. Poukázal na zásady a principy, jimiž je vedeno posuzování nestrannosti soudce vyjádřené v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Dovožoval, že naprosto stejnými zásadami, jakými je ovládáno posuzování vyloučení soudců z rozhodování, musí být vedeno i posouzení případného vyloučení z rozhodování úředních osob, jež se účastní rozhodování věci ve správním řízení. Dospěl k závěru, že rozhodovala-li by úřední osoba věc, která se jí týká potud, že je v určitém stupni objektivní závislosti na účastníku řízení, pak musí nastoupit obdobný mechanismus jako při rozhodování soudů a věc musí být delegována k rozhodnutí jinému správnímu orgánu; tuto eventualitu ostatně upravuje § 131 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

Podle názoru prvního senátu městský soud neposoudil právní otázku podjatosti úředních osob správně, neboť závislost na osobě, v jejíž věci úřední osoby rozhodovaly, způsobuje principiálně jejich vyloučení z rozhodování a nutnost postupu podle § 131 odst. 4 správního řádu z roku 2004. První senát tedy

shledal důvod pro odklon od dosavadní judikatury a věc předložil rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda lze pochybovat o nepodjatosti zaměstnanců orgánu územního samosprávného celku pro jejich poměr k věci v situaci, kdy rozhodují o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...) [15] Jak rozšířený senát již dříve vyslovil v usnesení ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 AfS 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS, jeho úkolem „*je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. r. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena jeho senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. [...] Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů.*“

[16] Z tohoto názoru je třeba vycházet i v dané věci, byť není skutkově zcela totožná. V projednávaném případě předkládající senát nesouhlasí s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu v názoru, který se týkal posuzování podjatosti úředních osob územních samosprávných celků rozhodujících ve věcech, v nichž je účastníkem tento územní samosprávný celek, a od této judikatury se hodlá odchýlit. Tato skutečnost zakládá zákonný důvod k předložení věci rozšířenému senátu, ovšem jen za situace, je-li první senát v řízení o kasační stížnosti oprávněn a povinen tuto otázku zkoumat.

[17] V posuzované věci vymezil stěžovatel již v podaném odvolání tři okruhy otázek, jimiž se žalovaný správní orgán a městský soud k jeho námitkám zabývaly, a to (1) zkrácení práv opomenutého účastníka řízení, (2) nicotnost rozhodnutí správních orgánů

a (3) podjatost úředníků rozhodujících ve věci, v níž je účastníkem řízení územní samosprávný celek. V první kasační stížnosti však sporným učinil pouze jediný závěr soudu, a to otázku nicotnosti správních rozhodnutí. Námitku podjatosti úředníků územních samosprávných celků rozhodujících ve věci, v níž je účastníkem řízení tento územní samosprávný celek, vznesl poprvé až ve druhé kasační stížnosti.

[18] Rozšířený senát tedy nejprve posuzoval přípustnost opakované kasační stížnosti z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[19] Zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle § 110 odst. 3 s. ř. s. svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem se podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozumí ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámec v mezích § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.

[20] Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost „nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

[21] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/2005 Sb. ÚS, zajišťuje toto ustanovení, aby se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by postrádalo smysl, neboť ve svých důsledcích by v případě připuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by kasační soud setrval na svém původním názoru, takže

by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele žádný význam, nebo by vyslovil právní názor jiný, takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí.

[22] Podle těchto zásad postupoval rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, v němž uvedl, že „zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.“

[23] Lze tedy konstatovat, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obecně vyjadřuje nepřipustnost kasačních stížností směřujících proti rozhodnutím soudu vydaným po předchozím zrušení jejich původních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Tato zásada nepřipustnosti kasačních stížností je prolomena jen v případech, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.

[24] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

[25] I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel.

[26] Lze tedy shrnout, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.

[27] Podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. je kasační soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, přičemž nad jejich rámec posuzuje skutečnosti v těchto ustanoveních uvedené. Po stěžovateli lze spravedlivě požadovat, aby v souladu s principem *vigilantibus iura* a dispoziční zásadou uplatnil veškeré důvody, z nichž dovozuje nezákonnost rozhodnutí krajského soudu nebo vady řízení, které jeho vydání předcházely, již v první kasační stížnosti, pokud tak (mj. s ohledem na obsah řízení před krajským soudem a důvody jeho rozhodnutí) učinit může. Smyslem řízení o kasační stížnosti je nepochybně posoudit rozhodnutí ze všech hledisek uvedených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. pokud možno v jednom řízení, nikoliv je postupně přezkoumávat v závislosti na tom, který důvod stěžovatel uplatní v dalších kasačních stížnostech poté, co jeho předchozí námitce bylo vyhověno. Takové „řetězení“ kasačních stížností by odporovalo zásadě právní jistoty a principu předvídatelnosti rozhodování, a nebylo by korektní ani ve vztahu ke krajskému soudu, jehož rozsudek vydaný za nezměněných skutkových a právních poměrů by byl postupně zrušován na základě nových důvodů uplatňovaných v opakovaných kasačních stížnostech.

[28] Není pochyb o tom, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. – jak bylo vyloženo shora citovanou judikaturou – brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které ve svém dřívějším rozsudku označil za nedůvodné, neboť také tímto závěrem svého předchozího rozsudku v dané věci je vázán. Obdobně je třeba nahlížet na námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl. Nejvyšší správní soud o takových námitkách nerozhodoval, a jejich posouzení se proto nestalo součástí závazného právního názoru či pokynu. Účastník řízení totiž v druhé kasační stížnosti může napadnout jediné nesprávnou realizaci závazného právního názoru či pokynu a závěry z ní vyplývající, včetně nastolení otázek, které nemohly být předmětem první kasační stížnosti proto, že – typicky pro procesní vady – nebyly řešeny v první kasační stížnosti napadeném rozhodnutí krajského soudu.

[29] Uvedené úvahy nejsou v rozporu se závěry, podle nichž nelze trvat na vysloveném závazném právním názoru při změně skutkového a právního stavu a při podstatné změně judikatury. Smyslem těchto úvah je závěr o tom, že vymezení rozsahu první kasační stížnosti předurčuje meze přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu i pro opakovanou kasační stížnost. Rezignuje-li stěžovatel na uplatnění všech důvodů, které podle jeho názoru svědčí o nesprávnosti právních názorů vyslovených krajským soudem, ač je uplatnit může, je legitimní, že z hlediska možnosti argumentace v dalším řízení ponese případné nepříznivé důsledky s tím spojené.

[30] Lze tedy shrnout, že stěžovatel není oprávněn v opakované kasační stížnosti uplatňovat důvody, které mohl uplatnit v první kasační stížnosti a o nichž mohl (byl oprávněn i povinen) rozhodnout kasační soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. již v prvním kasačním řízení. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit v první kasační stížnosti a o kterých námitkách mohl rozhodnout kasační soud již v prvním řízení, bude záviset na konkrétních okolnostech případu.

[31] V nyní posuzované věci je situace taková, že první senát zrušil rozsudek Městského soudu v Praze za stavu, kdy za nepřezkoumatelnou považoval tu část odůvodnění rozsudku, která se vztahovala k otázce nicotnosti rozhodnutí správních orgánů. V závazném pokynu vyslovil, že se městský soud bude v dalším řízení řádně zabývat opomenutým žalobním bodem. Ostatní části odůvodnění rozhodnutí nepřezkoumával, neboť námitka stěžovatele směřovala pouze k vyslovení nicotnosti rozhodnutí správních orgánů, a postup podle § 109 odst. 2 věty za středníkem ani podle § 109 odst. 3 věty za středníkem s. ř. s. nepoužil. Pokyn k tomu, aby se soud zabýval opomenutým žalobním bodem vztahujícím se k otázce nicotnosti správních rozhodnutí, je závazný jak pro Městský soud v Praze, tak i pro Nejvyšší správní soud. Za situace, kdy městský soud rozhodoval za nezměněného skutkového a právního stavu a nedošlo ani k podstatné změně judikatury, mohl stěžovatel v opakované kasační stížnosti účinně namítat pouze to, že se městský soud neřídil závazným pokynem vysloveným ve zrušujícím rozsudku, a jeho rozhodnutí je tedy nadále nepřezkoumatelné, nebo se mohl dovolávat nesprávnosti právních závěrů vyslovených městským soudem ve vztahu k posouzení nicotnosti rozhodnutí správních orgánů. Jiné právní závěry účinně napadnout nemohl, neboť žádné z nich nebyly předmětem předchozího posuzování Nejvyššího správního soudu, třebaže – s ohledem na přezkoumatelnost jejich vypořádání městským soudem v jeho prvním rozhodnutí – součástí námitek první kasační stížnosti být mohly.

[32] Stěžovatel však v opakované kasační stížnosti nenamítal, že se městský soud neřídil

závazným právním názorem (pokynem), ale naopak s právními závěry učiněnými v odůvodnění napadeného rozsudku byl spokojen. Již sama tato skutečnost vylučuje, aby se Nejvyšší správní soud mohl znovu zabývat napadeným rozsudkem, tentokrát otázkou podjatosti úředníků územních samosprávných celků. V takovém případě nelze připustit opakovanou kasační stížnost, neboť je mimo rámec rozsahu a důvodů, o nichž Nejvyšší správní soud v předchozím řízení rozhodl.

[33] Opačný přístup, tj. rozhodování o opakované kasační stížnosti, která míří mimo rozsah a důvody kasační stížnosti předchozí, a tím i mimo meze dřívějšího soudního přezkumu, by znamenal nerespektování zákonného zákazu vymezeného § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

IV. Shrnutí

[34] Rozšířený senát shrnuje, že opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předchozí kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná.

[35] První senát rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu, aniž by měl pochybnosti o přípustnosti opakované kasační stížnosti stěžovatele. Rozšířený senát však posoudil kasační stížnost jako nepřipustnou podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Postupoval proto podle § 71 odst. 4 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, podle něhož, jestliže byla rozšířenému senátu postoupena k rozhodnutí věc, v níž měl být odmítnut návrh nebo zastaveno řízení, aniž tyto otázky byly uvedeny postupujícím senátem jako sporné, rozhodne o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení rozšířený senát.

Řízení před soudem: nesprávné obsazení soudu

k § 31 odst. 1 a 2 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 436/2004 Sb., č. 350/2005 Sb., č. 112/2006 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 189/2006 Sb.

k zákonu č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění k 8. 6. 2009

k zákonu č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění k 8. 6. 2009

Ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti rozhoduje krajský soud podle § 31 odst. 1 s. ř. s. v tříčlenném senátě složeném z předsedy a dvou soudců, nikoliv jako samosoudce ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 4 Ads 108/2010-39)

Věc: Jiří Z. proti České správě sociálního zabezpečení, pracovišti Ostrava, o pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, o kasační stížnosti žalobce.

Platebním výměrem ze dne 15. 4. 2009 rozhodla Okresní správa sociálního zabezpečení Olomouc podle § 104c odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., že žalobce jako osoba samostatně výdělečně činná je povinen uhradit dlužné pojistné a penále v celkové výši 33 055 Kč. Při stanovení dlužného pojistného a penále vycházela zejména z § 15 odst. 1, § 14 odst. 3 a § 20 odst. 1, 2 a 5 zákona č. 589/1992 Sb. Žalobce napadl platební výměr odvoláním, které žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 6. 2009 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, který ji rozsudkem ze dne 7. 6. 2010 zamítl.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností, v níž namítal nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

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

Z odůvodnění:

Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je třeba rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení, i když z jiného důvodu než v kasační stížnosti uvedeného. (...)

V řízení o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud ve smyslu § 109 odst. 2 s. ř. s. zásadně vázán jejím rozsahem, jakož i důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. To však neplatí, pokud bylo řízení před krajským soudem zatíženo některým ze závažných případů porušení procesních předpisů, když v takovém případě je Nejvyššímu správnímu soudu zákonem uloženo napadené rozhodnutí krajského soudu zrušit z úřední povinnosti (*ex officio*). Jeden z takových případů představuje zmatečnost řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

Dříve než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat samotnou hmotněprávní podstatou věci, byl v souladu s uvedenými ustanoveními povinen zkoumat dodržení základních procesních pravidel při vydání kasační stížností napadeného rozsudku, přičemž dospěl k závěru, že **při rozhodování ve věci byl krajský soud nesprávně obsazen, a řízení před ním bylo proto zmatečné.**

Podle § 31 odst. 1 s. ř. s. „[k]rajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců“.

Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[v]e věcech důchodového pojištění, důchodového zabezpečení, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce“.

Napadeným rozsudkem Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, rozhodoval ve věci přezkumu rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti platebnímu výměru okresní správy sociálního zabezpečení, kterým tato podle § 104c odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. rozhodla o povinnosti stěžovatele jako osoby samostatně výdělečně činné uhradit dlužné pojistné a penále v celkové výši 33 055 Kč. Jednalo se tedy o věc pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Při vydání napadeného rozsudku krajského soudu ve věci rozhodoval samosoudce. Takový postup je ovšem v rozporu se zákonem, neboť pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti nejsou uvedeny ve výčtu věcí, o nichž ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje samosoudce, a je proto nutné, aby o těchto věcech soud rozhodoval podle § 31 odst. 1 s. ř. s., tedy v tříčlenném senátě složeném z předsedy a dvou soudců. Na projednávání věc je proto třeba aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 5/2003-32, v němž zdejší soud vyslovil, že „rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]“.

Věci pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti nelze podřadit pod žádnou z kategorií vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s., mimo jiné je nelze kvalifikovat jako věci důchodového pojištění či nemocenského pojištění, přičemž pravomoc k rozhodování o těchto věcech samosoudcem nestanoví ani žádný zvláštní zákon. Je přitom třeba poukázat na to, že rozhodová-

ní samosoudcem představuje snížení standardu ochrany subjektivních práv účastníků řízení, a je proto nepřijatelné aplikovat § 31 odst. 2 s. ř. s. na základě extenzivní (rozšiřující) interpretace na věci, které v tomto ustanovení nejsou výslovně uvedeny. V rozsudku citovaném v předchozím odstavci se k této otázce Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že pokud „místo samosoudce rozhodoval senát, jde sice také o nesprávné obsazení soudu, ale není to vadou takové intenzity, která by sama o sobě byla důvodem pro zrušení rozhodnutí soudu prvního stupně. V takovém případě není žalobce nikterak krácen na svých subjektivních právech veřejnoprávního charakteru.“

Nutnost rozlišovat věci důchodového či nemocenského pojištění na straně jedné a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti na straně druhé vyplývá nejen ze skutečnosti, že každá z těchto oblastí podléhá závěbné právní regulaci samostatným zákonem, ale též z řady konkrétních zákonných ustanovení, mimo jiné z § 7 s. ř. s., v němž je vymezena místní příslušnost krajských soudů a podle jehož odstavce 3 „[v]e věcech důchodového pojištění [...] je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje“, zatímco podle odstavce 4 téhož ustanovení „[v]e věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci rozhodl v prvním stupni“. Poukázat lze rovněž na právní regulaci soudních poplatků, v jejímž rámci jsou obě kategorie taktéž uváděny odděleně, když podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, „[o]d poplatku se osvobozují řízení ve věcech důchodového pojištění (zabezpečení), [...] nemocenského pojištění, [...] pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti [...]“. Tyto kategorie jsou rozlišovány rovněž v § 279 odst. 2 občanského soudního řádu pro účely výkonu rozhodnutí srážkami ze mzdy.

Nejvyšší správní soud je tedy nucen konstatovat, že řízení před Krajským soudem v Ostravě, pobočka v Olomouci, které vedlo k vydání stěžovatelem napadeného rozsudku, bylo zmatečné, a nezbylo tedy, než napadený rozsudek zrušit, přičemž k této vadě ří-

zení Nejvyšší správní soud přihlédl z úřední povinnosti, tedy i přesto, že kasační stížnost byla stěžovatelem podána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. stěžovatelem uplatňován nebyl.

2367

Řízení před soudem: oprávnění k zastupování

k § 32 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

k § 64 soudního řádu správního

Ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ukládající povinnost zástupce účastníka doložit již při prvním úkonu oprávnění k zastupování je aplikovatelné prostřednictvím § 64 s. ř. s. i ve správním soudnictví.

Pod pojmem „*doložit oprávnění k zastupování*“ je však ve správním soudnictví třeba vedle předložení plné moci rozumět též tvrzení, že plná moc platná i pro soudní řízení se nachází ve správním spise, pokud je takové tvrzení následně ověřeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2010, čj. 8 As 31/2010-60)

Prejudikatura: č. 1773/2009 Sb. NSS.

Věc: Uwe B. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o udělení řídičského oprávnění, o kasační stížnosti žalobce.

Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 11. 5. 2009 nevyhověl žádosti žalobce o udělení řídičského oprávnění, neboť nesplnil podmínku přechodného pobytu na území České republiky v délce alespoň 185 dnů podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný dne 17. 8. 2009 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni. K žalobě nedoložil plnou moc pro zástupce Mgr. Stránského, ani substituční plnou moc pro Mgr. Pejšu, který žalobu podepsal. Krajský soud proto vyzval Mgr. Stránského usnesením ze dne 22. 10. 2009, aby předložil plnou moc prokazující jeho oprávnění zastupovat Uwe B. a substituční plnou moc pro Mgr. Martina Pejšu. V doplnění žaloby ze dne 29. 10. 2009 podepsaném Mgr. Martinem Pejšou je uvede-

no, že „[p]řiloženou substituční plnou mocí Mgr. Zdeňka Stránského pro Mgr. Martina Pejšu je doloženo zmocnění k podání správní žaloby. Oprávnění zastupovat žalobce je uloženo ve spisové dokumentaci postoupené Městským úřadem v Klatovech ke Krajskému úřadu Plzeňského kraje a tímto úřadem dále vedené a u něj uložené. Protože tato dokumentace bude předmětem zkoumání Krajského soudu v Plzni, odkazuje žalobce na plnou moc, založenou v uvedené dokumentaci.“

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl usnesením ze dne 19. 11. 2009. Uvedl, že v rozpořu s § 32 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. nebylo při podání žaloby doloženo oprávnění Mgr. Zdeňka Stránského zastupovat Uwe B. Tento nedostatek nebyl odstraněn ani přes výzvu soudu, neboť Mgr. Zdeněk Stránský nepředložil plnou moc, která by dokumentovala právní vztah mezi ním a Uwe B. Krajský soud zdůraznil, že ze žádného ustanovení

soudního řádu správního ani za přiměřeného použití občanského soudního řádu nevyplývá povinnost soudu, aby za zástupce žalobce vyhledával ve správním spisu plnou moc. Doložení substituční plná moc dokumentuje pouze právní vztah mezi Mgr. Stránským a Mgr. Pejšou. Pokud nebylo v daném případě prokázáno oprávnění Mgr. Stránského zastupovat Uwe B., nemohl krajský soud akceptovat ani předloženou substituční plnou moc. Z tohoto důvodu považoval žalobu a její doplnění za podané osobně Mgr. Martinem Pejšou a uzavřel, že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť Mgr. Pejša učinil podání jako „další“ zástupce osoby, která tvrdí, že byla zkrácena na svých právech.

Uwe B., označený jako stěžovatel, zastoupený Mgr. Zdeňkem Stránským, napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Uvedl, že k výzvě krajského soudu doplnil veškeré informace potřebné k tomu, aby žaloba proti rozhodnutí žalovaného byla přijata. Zdůraznil, že splnil požadavek uvedený v § 64 s. ř. s. a § 32 odst. 1 o. s. ř. Plná moc stěžovatele pro Mgr. Stránského „byla již při prvním podání ve věci založena do spisu a na tento spis (který měl Krajský soud k dispozici) byl Krajský soud v Plzni odkázán“. Upozornil na § 10 s. ř. s. upravující dožádání a „paralelně“ dovodil, že „odkaz na plnou moc ve spisu neznamena pro soud žádné obtíže, procesní zdržení nebo jakékoliv náklady, a soud by tak mohl a měl tento úkon učinit (tj. otevřít spis a na založenou plnou moc se podívat)“. Poukázal na § 6 o. s. ř. a uvedl, že krajský soud neměl „marnit čas upozorňováním stěžovatele na dodání dokumentů, které leží ve spise před ním. Práce soudu nespočívá jen ve striktním dodržování zákonných ustanovení, ale měla by vést i k samotné aplikaci práva i nad rámec zákona, ale vždy ve prospěch účastníků.“ Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil plnou moc pro Mgr. Stránského ze dne 10. 10. 2009.

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

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. musí zástupce účastníka *doložit* své oprávnění účastníka zastupovat „*již při prvním úkonu, který ve věci učinil*“. Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil. Doložení plné moci zástupce je považováno za jednu z podmínek řízení. Tento názor potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS; uvedl, že „[v]e správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. *podpůrně za použití § 64 s. ř. s.*). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. [...] Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení.“ Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. představuje odstranitelný nedostatek podmínek řízení. Soud je pak povinen postupovat v souladu § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat účastníka, resp. zástupce, aby doložil plnou moc nebo jiným způsobem prokázal udělení plné moci. Této povinnosti krajský soud dostal usnesením ze dne 22. 10. 2009.

Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti, že § 32 odst. 1 o. s. ř. je aplikovatelný i pro řízení ve správním soudnictví prostřednictvím § 64 s. ř. s. Jde i v tomto případě o přiměřené použití občanského soudního řádu. Není zde objektivní okolnost, která by byla na překážku požadavku, aby i ve správním soudnictví bylo vyžadováno po zástupci žalobce již při podání žaloby předložení plné moci opravňující jej zastupovat v řízení žalobce. Ani případné technické obtíže, které mohou s udělením plné moci souviset (např. skutečnost,

že mandant je cizím státním příslušníkem), nemohou na tomto požadavku ničeho změnit. Navíc v posuzované věci tento problém nenastal, protože plná moc, která byla předložena v řízení o kasační stížnosti, je datována dnem 10. 10. 2009. Byla tedy udělena předtím, než ve věci krajský soud rozhodl (19. 11. 2009). Z jejího obsahu vyplývá, že se vztahuje i pro řízení před krajským soudem. Stěžovatel ani jeho zástupce v řízení neuvádějí konkrétní důvody, pro které nebyla plná moc předložena, přestože byl zástupce k jejímu předložení soudem vyzván. Za této situace bylo přinejmenším neobvyklé, pokud zástupce rezignoval na splnění jedné ze základních a dlužno dodat rutinních povinností, jakou je předložení plné moci opravňující k zastupování v řízení. To vše za situace, kdy stěžovatel krajskému soudu následně vytýká, že „*marnil čas*“ a plnou moc měl již v době zaslání usnesení, jímž byl vyzván k doložení plné moci, k dispozici. Stěžovatel se mylí, pokud v kasační stížnosti uvádí, že krajský soud měl správní spis k dispozici. Tak tomu není. V době podání žaloby jej krajský soud ani z povahy věci mít nemůže. Splnění podmínek řízení je třeba ověřovat ještě předtím, než je žaloba zaslána k vyjádření žalovanému spolu se žádostí o předložení správního spisu. Pokud by měl být správní spis soudu předkládán pouze pro ověření oprávnění zastupovat, aby jej soud následně musel vrátit žalovanému k vyhotovení vyjádření k žalobě, a teprve poté by byl soud znovu předkládán k rozhodnutí o žalobě, nepřispíval by takový postup k rychlosti a hospodárnosti řízení. Primárním cílem zástupce by mělo být dosažení rychlé ochrany práv klienta. Proto by měl zástupce v řízení před soudem postupovat mimo jiné tak, aby nevyvolával zbytečné úkony ze strany soudu, kterým mohl předejít řádným a včasným plněním základních povinností vyplývajících z procesních předpisů.

Z § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je zřejmé, že zástupce účastníka je povinen doložit oprávnění zastupovat již při prvním úkonu, který ve věci učinil. Tak se v posuzované věci nestalo. Zástupce stěžovatele reagoval až na základě usnesení krajského soudu

ze dne 22. 10. 2009. Spojení „*oprávnění doložit*“ je třeba interpretovat tak, že zástupce účastníka řízení musí deklarovat své oprávnění činit procesní úkony. Zpravidla se tak děje předložením plné moci jako výrazu předtím uzavřené dohody o zastupování uzavřené mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. V podmínkách správního soudnictví však může nastat situace, kdy dohoda o zastoupení byla mezi oběma stranami uzavřena již dříve v průběhu, nebo dokonce před zahájením správního řízení. Jestliže z jejího předmětu vyplývá, že se vztahuje na případné soudní řízení (jako je tomu i v případě plné moci ze dne 1. 6. 2009 založené ve správním spise, která se vztahuje na všechna „*řízení související včetně řízení soudního*“), nelze uzavřít, že zástupce účastníka nedoložil své oprávnění k zastupování, pokud na existenci takové plné moci krajský soud upozornil.

Základním účelem § 32 odst. 1 o. s. ř. je v podmínkách správního soudnictví zajistit, aby již od počátku soudního řízení bylo zřejmé, že zástupce je oprávněn za účastníka v řízení jednat. Stejně jako v řízení civilním je třeba zajistit, aby procesní úkony ve věci nečinil někdo, kdo k tomu není oprávněn. Správní soudnictví je však specifické tím, že ve většině případů následuje po proběhnutím řízení před správními orgány. V občanském soudním řízení je podaná soudní žaloba prvním úkonem „*navenek*“, ze kterého vyplývá, že existuje právní vztah mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. Ve správním soudnictví tomu tak být nemusí, neboť oprávnění zastupovat mohlo vzniknout již v předchozím řízení a nelze předem vyloučit, že se může vztahovat i na řízení soudní. Lze proto konstatovat, že žalobu nelze odmítnout v důsledku nepředložení plné moci, pokud zástupce žalobce k výzvě soudu doplnil, že plná moc vztahující se též na soudní řízení je založena ve správním spise. Takovým tvrzením totiž alespoň dočasně deklaroval, že existuje právní vztah mezi ním a jeho klientem, a současně dostatečně konkrétně uvedl, jak se lze o existenci právního vztahu přesvědčit. Nelze proto konstatovat, že zástupce své oprávnění zastupovat nedoložil, a následně

uzavřít, že žaloba byla podána namísto žalobcem jeho zástupcem, a proto osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Krajský soud tedy nesprávně označil za žalobce osobu jednající na základě substituční

plně moci udělené zástupcem žalobce. Proto Nejvyšší správní soud označil v záhlaví tohoto rozsudku jako žalobce stěžovatele a takto s ním bude v dalším řízení krajský soud jednat.

2368

Řízení před soudem: možnost krajského soudu odchýlit se od judikatury Nejvyššího správního soudu

Stavební řízení: účastníci řízení; souhlas orgánu státní správy lesů

k § 12 a § 110 odst. 3 soudního řádu správního

k § 29 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 109 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

k § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

I. Krajský soud se může odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Jsou-li tyto podmínky splněny, pak krajský soud zaujetím odlišného právního názoru neporuší § 12 s. ř. s.

II. Taxativní výčet účastníků stavebního řízení obsažený v § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 má za následek vyloučení obecné definice účastníků řízení obsažené v § 27 správního řádu z roku 2004. Nemá však za následek vyloučení zvláštních ustanovení o účastenství v řízení, která nejsou v přímém rozporu s definicí účastníků stavebního řízení. Ustanovení § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je proto možné aplikovat souběžně.

III. Souhlas orgánu státní správy lesů s dotčením pozemků v ochranném pásmu lesa (§ 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích) je nezbytným podkladem stavebního řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy chráněné zákonem o lesích. Nestačí, byli-li souhlas udělen již pro účely územního řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347)

Prejudikatura: č. 640/2005 Sb. NSS, č. 793/2006 Sb. NSS, č. 825/2006 Sb. NSS, č. 1483/2008 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 1697/2008 Sb. NSS, č. 1787/2009 Sb. NSS, č. 1861/2009 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS a č. 2127/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 95/2000 Sb., č. 98/2004 Sb. a č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05).

Věc: a) Občanské sdružení Společnost ochránců životního prostředí, b) organizační jednotka občanského sdružení Děti Země, Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, proti Ministerstvu dopravy, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o stavební povolení, o kasační stížnosti žalobce ad b).

Osoba zúčastněná na řízení podala dne 3. 5. 2007 u žalovaného žádost o stavební povolení pro stavbu „*Dálnice D 8, stavba 0805 Lovosice-Řehlovice, část D – most Dobkovičky*“. Zahájení řízení bylo žalovaným oznámeno formou veřejné vyhlášky. Žalobci ad a) a b) oznámili, že hodlají ve stavebním řízení vystupovat jako účastníci (na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Žalovaný vydal stavební povolení dne 13. 7. 2007, proti němuž podali oba žalobci rozklad. Ministr dopravy svým rozhodnutím ze dne 15. 10. 2007 rozklad zamítl.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného samostatnými žalobami, které byly spojeny ke společnému projednání. Městský soud obě žaloby zamítl rozsudkem ze dne 20. 10. 2010. Soud se nejprve zabýval aktivní žalobní legitimací obou žalobců a dospěl k závěru, že je dána. Přesto usoudil, že žalobcům nenáleželo dle platné právní úpravy postavení účastníků stavebního řízení a bylo jim přiznáno správními orgány nad rámec zákona. Soud k tomu poznamenal, že vnitrostátní úprava respektuje rámec pro přiznání postavení účastníka řízení při rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí vymezený Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“) a směrnicí Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění směrnice 97/11/ES a směrnice 2003/35/ES (dále jen „směrnice EIA“).

Městský soud byl toho názoru, že okruh účastníků stavebního řízení je vymezen v § 109 stavebního zákona oproti obecnému vymezení účastníků v § 27 správního řádu taxativním výčtem. Poukázal přitom na úpravu účastnictví v územním řízení obsaženou v § 85 stavebního zákona, dle níž jsou účastníky i osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Odlišení okruhu účastníků územního a stavebního řízení má své opodstatnění v tom, že předmět těchto řízení je rozdílný. Z platné právní úpravy nelze pro stavební řízení dovodit, že by jeho předmě-

tem byly otázky týkající se přímo životního prostředí, ochrany přírody a krajiny apod., ačkoliv obecně platí, že každá stavební činnost má svým způsobem vliv na životní prostředí. Územní řízení je optimální fází povolenacích procesů, v níž je zajištěna účast veřejnosti. Účast veřejnosti ve stavebním řízení tudíž nemůže být opodstatněna tvrzením, že jsou v tomto typu řízení řešeny otázky související s ochranou životního prostředí. Nehledě na to, § 114 stavebního zákona omezuje okruh námitek přípustných ve stavebním řízení na tvrzení o dotčení věcných práv k nemovitostem. Občanská sdružení ovšem těmito právy nedisponují.

Odlišná konstrukce účastnictví v územním a stavebním řízení odpovídá konstrukci účastníků stavebního a kolaudačního řízení dle stavebního zákona z roku 1976. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, č. 943/2006 Sb. NSS, vyslovil v tom směru, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakládá občanským sdružením účastnictví v kolaudačním řízení. To potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 114/05. Zcela obdobný vztah je i mezi § 109 stavebního zákona a § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Žalobce ad b) též namíтал, že nebyl vydán jako podklad pro stavební řízení souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona, ačkoliv některé pozemky, na nichž má být dálnice postavena, se nacházejí v pásmu 50 m od okraje lesa. Městský soud považoval i tento žalobní bod za nedůvodný, neboť žádné ustanovení zákona nezakládá příslušnost konkrétního správního orgánu vydat souhlas k vydání rozhodnutí o povolení stavby v okruhu do 50 m od okraje lesa. Citované ustanovení se vztahuje jen na umístování staveb. Souhlas dle lesního zákona by byl nezbytným podkladem stavebního povolení jen tehdy, pokud by jím byl dotčen zájem chráněný lesním zákonem. Takovou argumentaci žalobce nevzněl a nepředložil ani důvody, pro které by neměl postačovat souhlas již vydaný pro územní řízení.

Žalobce ad b) (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost,

v níž napadl především právní názor městského soudu, dle něhož se § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny neuplatní při určování okruhu účastníků stavebního řízení. Stěžovatel rozsáhle argumentoval proti tomuto právnímu názoru odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, a ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010-111, č. 2142/2010 Sb. NSS. Zastával názor, že je možné souběžně užit § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. I kdyby byl shledán mezi těmito normami konflikt, je třeba aplikovat přednostně § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jako pravidlo zvláštní. Zákon o ochraně přírody a krajiny je speciálním zákonem vůči stavebnímu zákonu, a to jako celek; jeho specialitu nelze redukovat pouze na některá ustanovení (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84, č. 1788/2009 Sb. NSS).

Analogie s úpravou účastenství v kolaudačním řízení nemůže dle stěžovatele obstát. Neúčast občanských sdružení v kolaudačním řízení totiž plyne z povahy předmětu tohoto typu řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 7/2009-88, naznačil, že účast občanských sdružení v kolaudačním řízení není vyloučena. Výklad zastávaný stěžovatelem nemůže být zpochybněn ani § 114 stavebního zákona. Účastenství v řízení nelze redukovat pouze na oprávnění podat námitky. Účastník řízení má totiž jiné možnosti, jak ovlivnit výsledek správního řízení, a to např. prostřednictvím § 36 správního řádu. Krom toho, napadnout obsah závazných stanovisek vydaných pro stavební řízení, např. dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, není možné jinak než prostřednictvím účasti v samotném stavebním řízení.

Stěžovatel dále zpochybnil tezi městského soudu, že ve stavebním řízení nejsou řešeny žádné otázky související s ochranou přírody a krajiny. U rozsáhlých staveb je totiž ve stavebním řízení posuzována řada otázek týkajících se této oblasti, které nebylo možno vypořádat v územním řízení. Součástí stavebního řízení je pravidelně i projekt ozelenění stavby (§ 5 písm. d) vyhlášky č. 526/2006 Sb.,

kteřou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, a příloha č. 8 vyhlášky č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb]. Ze všech uvedených důvodů se stěžovatel domníval, že dle aplikovatelné právní úpravy mu po právu náleželo postavení účastníka stavebního řízení, a to na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Stěžovatel také polemizoval se závěry, které učinil městský soud ve vztahu k naplnění požadavků Aarhuské úmluvy a směrnice EIA. Ačkoliv jejich ustanovení nejsou samovykonatelná, jsou orgány veřejné moci povinny vykládat vnitrostátní právo v souladu s jasně vyjádřenými závazky vyplývajícími z mezinárodního a evropského práva. Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, č. 57/2009 Sb. ÚS, dovedil, že je-li možný dvojitý výklad vnitrostátní normy, je třeba dát přednost výkladu naplňujícímu požadavky Aarhuské úmluvy. Městský soud se mylí, pokud dovozuje, že smluvní státy této úmluvy disponují volnou úvahou v tom směru, že mohou libovolně určit, kterých rozhodovacích procesů se smí dotčená veřejnost účastnit. Z čl. 6 odst. 1 písm. a) a odst. 3 a 4 Aarhuské úmluvy plyne požadavek zajištění účinné účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech. I přes judikaturu Nejvyššího správního soudu odmítají krajské soudy přiznávat odkladné účinky žalobám podávaným členy tzv. dotčené veřejnosti proti územním rozhodnutím s odůvodněním, že z povahy věci nehrozí komukoliv v takto rané fázi vznik nenahraditelné újmy. Než rozhodnou soudy o žalobě proti územnímu rozhodnutí, je stavba zpravidla již realizována, či dokonce zkolaudována. Jelikož se v případě zrušení územního rozhodnutí poté, co nabylo právní moci stavební povolení, nové rozhodnutí o umístění stavby nevydává (§ 94 odst. 5 stavebního zákona), je případný úspěch žaloby podané z řad dotčené veřejnosti pouhým akademickým vítězstvím. Na tomto lze dobře ilustrovat, že účast v územním řízení není dostatečně účinným nástrojem.

V neposlední řadě stěžovatel brojil proti závěru městského soudu, že k povolení stav-

by dálnice ve vzdálenosti do 50 m od kraje lesa není třeba vyžádat si souhlas orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona. Stěžovatel z textu tohoto ustanovení dovodil, že souhlas, jenž má formu závazného stanoviska, se vydává jak pro umístění stavby, tak pro její povolení. V každém řízení je totiž třeba zkoumat, zda umístění a také provedení stavby (její výstavba a provoz) škodlivě neovlivňují okraj lesa.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil nejprve k otázce účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Plně se ztotožnil s právním názorem městského soudu, když poukázal na rozdílné definice účastníků územního řízení a stavebního řízení (§ 85 a § 109 stavebního zákona). Dále zmínil, že dle § 114 stavebního zákona je účastník stavebního řízení oprávněn uplatnit pouze námitky spočívající na dotčení vlastnického práva apod. Ekologická sdružení by tedy nemohla v tomto řízení uplatňovat námitky související s ochranou přírody a krajiny, jejich účast by postrádala smysl. Rovněž z průběhu legislativního procesu přijímání nového stavebního zákona plyne úmysl zákonodárce postavit občanská sdružení mimo okruh účastníků stavebního řízení.

Žalovaný dále popřel tezi o specialitě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vůči § 109 stavebního zákona. Specialitu zákonů nelze posuzovat jako celek, ale pouze s ohledem na příslušná konkrétní ustanovení (rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, a ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, č. 943/2006 Sb. NSS). Vztah těchto dvou ustanovení je shodný jako v případě vymezení účastníků kolaudačního řízení dle stavebního zákona z roku 1976 (k tomu viz rozsudek NSS čj. 7 As 29/2003-78). S ohledem na gramatický, systematický i historický výklad § 109 stavebního zákona žalovaný shrnul, že souběžná aplikace tohoto ustanovení a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny není možná. Účast občanských sdružení ve stavebním řízení by neměla ani žádné opodstatnění, neboť v tomto řízení se řeší jen takové aspekty, které jsou svojí povahou pro ochranu životní

ho prostřední typově méně významné. Řešení zásadních koncepčních otázek a střetů je předmětem územního řízení.

Na vztah mezi § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a § 109 stavebního zákona je třeba nahlížet shodně.

Právní názor zastávaný žalovaným není dle něho v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, protože Aarhuská úmluva ani směrnice EIA nepožadují zajistit účast ekologických sdružení v jakýchkoliv řízeních.

Rovněž v otázce výkladu § 14 odst. 2 lesního zákona se žalovaný shodl s městským soudem. Souhlas dle tohoto ustanovení se pro stavební řízení vydává jen tehdy, pokud mu nepředcházelo územní řízení, nebo probíhá spojené územní a stavební řízení. Duplicitní vydávání souhlasu jak pro územní, tak pro stavební řízení by vedlo k absurdnímu a nevhodnému výsledku. Žalovaný přesto poukázal na skutečnost, že součástí správního spisu je vyjádření Městského úřadu Lovosice, odboru životního prostředí, ze dne 9. 8. 2004, v němž je uvedeno, že městský úřad nemá z hlediska státní správy lesů námitek. Případné formální nedostatky tohoto aktu jsou zanedbatelné a nemohou vést ke zrušení stavebního povolení, neboť by to byl důsledek zjevně neproporcionální (viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2005, čj. 5 A 90/2002-66).

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 21. 1. 2011 uvedla, že se ztotožňuje s právním názorem městského soudu. Nejprve obsáhle argumentovala ve prospěch názoru, že aplikace § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je vyloučena taxativností výčtu účastníků stavebního řízení obsaženého v § 109 stavebního zákona. Přitom použila stejné argumenty jako žalovaný. Doplnila, že specialita § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny vůči § 109 stavebního zákona nevyplývá ani z § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 30. 11. 2009. Toto ustanovení totiž zakládalo věcnou specialitu, nikoliv specialitu procesní. Z § 2 odst. 2, § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny lze dovodit pouze zvláštní postavení

orgánů ochrany přírody ve stavebním řízení, nikoliv však postavení občanského sdružení jako účastníka tohoto řízení.

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví v § 23 odst. 9, že občanské sdružení je účastníkem navazujícího řízení. Tím je třeba rozumět jen takové řízení, v němž je vydáváno rozhodnutí, jemuž musí dle zákona předcházet posouzení vlivů na životní prostředí. Takovýmto řízením je řízení územní, nikoliv stavební. Ostatně stanovisko EIA může být přezkoumáno soudem právě v souvislosti s žalobou napadající územní rozhodnutí.

Z odůvodnění:

(...)

VIA Účastenství stěžovatele ve stavebním řízení

[38] Městský soud v Praze správně dovodil, že stěžovateli svědčila aktivní žalobní legitimace na základě § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť v žalobě tvrdil, že byl ve stavebním řízení zkrácen na svých právech. Následně však městský soud dospěl k závěru, že stěžovateli jakožto občanskému sdružení hájícímu zájmy přírody a krajiny nenáleželo postavení účastníka stavebního řízení, jelikož § 109 stavebního zákona vylučuje aplikaci § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z toho důvodu tedy vůbec nelze uvažovat o porušení práv stěžovatele ve stavebním řízení. Žaloba proto byla zamítnuta bez dalšího pro nedostatek aktivní věcné legitimace.

[39] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný jednal se stěžovatelem v průběhu celého správního řízení (včetně řízení o rozkladu) jako s účastníkem. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu není rozhodné, zda stavební úřad určitou osobu považoval za účastníka řízení, neboť účastenství v řízení je třeba posuzovat materiálně, a nikoliv podle toho, s kým stavební úřad jednal (rozsudky NSS ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010-98, bod 13).

[40] Ústředním bodem této kasační námitky je tedy posouzení vztahu mezi § 109 stavebního zákona a § 70 odst. 3 zákona

o ochraně přírody a krajiny, tedy zda občanské sdružení může být za splnění podmínek uvedených v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny účastníkem stavebního řízení.

[41] Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91, č. 2127/2010 Sb. NSS, ve věci *Občanské sdružení Modrý most*. Dospěl v něm k závěru, že § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro v něm vymezená správní řízení. Jedná se o speciální normu, která doplňuje obecně vymezený okruh účastníků řízení definovaných v tomto ustanovení o občanská sdružení. Absence výslovného odkazu v § 109 stavebního zákona na tento typ účastníků řízení nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, aplikuje se před úpravou obecnou. Tu buď zcela nahradí, nebo ji částečně modifikuje.

[42] Městský soud se od tohoto právního názoru zcela vědomě odchýlil, čímž měl dle stěžovatele porušit § 12 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68, uvedl, že v § 12 s. ř. s. je implicitně vyjádřena povinnost krajských soudů řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu nejen v dané věci, což plyne z § 110 odst. 3 s. ř. s., ale též ve všech obdobných věcech (obdobně ve vztahu k vázanosti správních soudů právním názorem Ústavního soudu viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2005, čj. 2 Afs 180/2004-44, nebo náleze Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465). Nejvyšší správní soud nicméně sám připouští, že krajské soudy se mohou od jeho názoru odchýlit. Takovýto postup však musí odůvodnit vlastními racionálními a závažnými konkurujícími důvody (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, body 37 a 52). Respektování těchto podmínek ze strany krajských soudů přispívá k právní jistotě obecně a současně nevede k zakonzervování právních názorů uvnitř soustavy správních soudů, což umožňuje vést názorový diskurz mezi krajskými soudy a soudem kasačním.

[43] V daném případě městský soud podepřel svůj odlišný právní názor komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Městský soud je toho názoru, že v rozsudku čj. 5 As 41/2009-91 nejsou zohledněny a vypořádány všechny argumentační pozice. Z těchto důvodů nepostupoval městský soud v rozporu ani s § 12 s. ř. s. ani se zásadou právní jistoty, vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

[44] Nejvyšší správní soud v rámci projednávání této kasační stížnosti zvážil všechny argumenty účastníků řízení, osoby zúčastněné na řízení i městského soudu a neshledal důvod, proč by se měl od své dosavadní judikatury reprezentované rozsudkem čj. 5 As 41/2009-91 odchýlit, a tudíž věc předložit rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.

[45] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, žalovaným i osobou zúčastněnou na řízení v tom, že § 109 odst. 1 stavebního zákona používá z hlediska legislativní techniky uzavřený (tzv. taxativní) výčet účastníků řízení. Ostatně ze stejné premisy vychází i rozsudek čj. 5 As 41/2009-91. Použití techniky uzavřeného výčtu má za následek, že při určování okruhu účastníků stavebního řízení nelze postupovat dle normy obecné, kterou je § 27 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39, č. 1657/2008 Sb. NSS, ve věci *Ekoprogres Praha, s. r. o.*, a náleze Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, N 42/17 SbNU 295, č. 95/2000 Sb.). Pokud by § 109 stavebního zákona pracoval s výčtem demonstrativním, nevedla by takto formulovaná norma k vyloučení aplikace obecné definice účastníků správního řízení, pouze by ji doplnila. Nelze proto přijmout tezi městského soudu, žalovaneho a osoby zúčastněné na řízení, že taxativní výčet účastníků stavebního řízení vede k vyloučení speciálních norem. Ve skutečnosti totiž směřuje k vyloučení norem obecných (§ 27 správního řádu).

[46] Ustanovení § 109 odst. 2 stavebního zákona, které výslovně vylučuje z okruhu účastníků stavebního řízení nájemce bytu, nebytového prostoru a pozemku, nasvědčuje tomu, že samotný § 109 odst. 1 mlčky počítá i s jinými, zde neuvedenými účastníky řízení.

V opačném případě by odstavec 2 tohoto ustanovení postrádal jakékoliv opodstatnění, neboť z výčtu subjektů uvedených v odstavci 1 jednoznačně plyne, že pod něj nelze zařadit nájemce.

[47] Úprava účastníků správního řízení dle stavebního zákona je ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny úpravou obecnou. Ve prospěch tohoto závěru výmluvně svědčí § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, dle něhož jsou účastníky územního řízení osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se považuje za speciální normu vůči § 85 stavebního zákona. Není sebemenšího důvodů, proč by měl být poměr mezi § 109 stavebního zákona a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jiný. Městský soud, stejně jako žalovaný a osoba zúčastněná na řízení, poukazují právě na odlišnost mezi § 85 a § 109 stavebního zákona spočívající v absenci výslovného odkazu v posledně uvedeném ustanovení na osoby, o kterých zvláštní právní předpis stanoví, že jsou účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud je nicméně toho názoru, že samotná odkazující norma [§ 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona] nezakládá přednost speciální normy k normě obecné. Plní totiž jen funkci informační. Z absence normy odkazující v § 109 stavebního zákona na zvláštní předpis upravující účastensví dalších osob ve stavebním řízení tudíž nelze dovodit přednost obecné úpravy ve stavebním zákoně před zvláštní úpravou účasti občanských sdružení ve správních řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny [srov. obdobnou argumentaci v kontextu jiné právní úpravy v nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, N 10/32 SbNU 61, č. 98/2004 Sb., část VIII/a].

[48] Při aplikaci pravidla *lex specialis derogat legi generali* je třeba slovem „lex“ rozumět nikoliv zákon jako celek, ale právě právní normu, jejíž obecnost či zvláštnost je posuzována. To jistě nevylučuje, aby v některém konkrétním případě bylo možno za zvláštní pokládat celý právní předpis ve vztahu k jinému předpisu obecnému (srov. rozsudek NSS ze

dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-110). Zákon o ochraně přírody a krajiny zvolil právě posledně uvedený přístup, neboť v § 90 odst. 4 ve znění účinném do 30. 11. 2009 stanovil, že je zvláštním předpisem ve vztahu k předpisům o územním plánování a stavebním řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80, č. 1765/2009 Sb. NSS, ve věci *Podaril – Voráček, s. r. o.*). To znamená, že pokud předpisy o územním plánování a stavebním řádu upravují stejnou oblast jako zákon o ochraně přírody a krajiny a jejich ustanovení jsou v rozporu, platí přednostně ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (viz H. Borovičková In: Miko, L.; Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 340). Specialitu zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vztahovat pouze na normy hmotněprávní, ale rovněž normy procesněprávní, které tvoří významnou část z celého zákona. Mezi ně patří ustanovení o účastnících řízení, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je dle § 90 odst. 4 téhož zákona ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného pravidlem speciálním ve vztahu k § 109 stavebního zákona.

[49] Vedle toho se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda lze považovat § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny za normu speciální vůči § 109 stavebního zákona i bez toho, že tak stanoví sám zákon. Za speciální je nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné či osobní. Pravidlo obsažené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny dopadá na všechna jednotlivá řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Tato norma je tedy věcně obecnější než § 109 stavebního zákona, který se týká toliko stavebního řízení. Její osobní rozsah je ovšem vymezen velice úzce, vztahuje se pouze na občanská sdružení a jejich organizační jednotky, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Ustanovení § 109 stavebního zákona má naproti tomu šířeji koncipovanou osobní působnost. V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze proto jednoduše

určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální. Je proto třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není (srov. rozsudek NSS čj. 2 As 12/2006-110, citovaný v bodě [48] shora).

[50] V daném případě jsou naplněny hypotézy jak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, tak § 109 stavebního zákona, jejich dispozice však nevedou ke stejnému výsledku. Na druhou stranu se ovšem nedostávají ani do zřejmého střetu [na rozdíl od § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), viz výše citovaný rozsudek čj. 2 As 12/2006-110, nebo od § 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, viz rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 24/2008-92, č. 1861/2009 Sb. NSS, *Pražské služby*]. Jejich souběžná aplikace je proto možná.

[51] Argumentace městského soudu se dále opírá o rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, č. 943/2006 Sb. NSS. Nutno ovšem upozornit, že z právního hlediska šlo o odlišnou právní otázku. V rozsudku čj. 7 As 29/2003-78 zdejší soud dovodil, že občanským sdružením nelze přiznat na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny postavení účastníka kolaudačního řízení, neboť okruh účastníků byl v § 78 stavebního zákona z roku 1976 určen taxativně. Nejvyšší správní soud připouští, že způsob stanovení účastníků stavebního řízení v § 109 stavebního zákona je z hlediska legislativnětechnického srovnatelný s § 78 starého stavebního zákona, tj. je použit taxativní výčet. Ustanovení § 109 stavebního zákona však vedle taxativního výčtu pozitivního (odstavec 1) obsahuje i taxativní výčet negativní (odstavec 2), který se v § 78 stavebního zákona z roku 1976 nevyškytoval.

[52] Je pravdou, že citovaný rozsudek čj. 7 As 29/2003-78 obsahuje rovněž obecné závěry plynoucí ze skutečnosti, že okruh účastníků řízení byl v § 78 stavebního zákona z roku 1976 vymezen taxativně. Speciální definice účastníků řízení obsahující jejich uzavřený (taxativní) výčet má nepochybně za následek vyloučení obecné definice účastníků správ-

ního řízení (ve věci sp. zn. 7 As 29/2003 se jednalo o § 14 správního řádu z roku 1967, nyní jde o § 27 správního řádu z roku 2004, viz bod [45] shora). Rozsudek čj. 7 As 29/2003-78 se však vztahem speciality a generality mezi § 78 stavebního zákona z roku 1976 a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny nezabýval. Formální určení okruhu účastníků řízení na základě použité legislativní techniky je přitom pouze primárním krokem. Nelze jej odtrhávat od předmětu řízení jako takového, neboť právě v závislosti na něm se vymezuje širší okruhu účastníků. Z toho důvodu nelze odlišné právní názory zaujaté v rozsudku čj. 7 As 29/2003-78 a v rozsudku čj. 5 As 41/2009-91 považovat za rozpor v judikatuře, jak se snad snaží naznačit městský soud. Nejvýše jde o rozpor metodologický. Ve vztahu ke kolaudačnímu řízení zdejší soud opakovaně judikoval, že *„účelem kolaudačního řízení je ‚pouze‘ posouzení, zda byla určitá stavba postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby. [...] Účast jiných osob než uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona na kolaudačním řízení proto zákon považuje za nadbytečnou právě z toho důvodu, že jejich stanoviska k plánované stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle něžž se stavebník musí řídit. V kolaudačním řízení je proto akcentována úloha stavebního úřadu jako orgánu dohledu nad tím, zda byla stavba provedena v souladu se stavebním povolením, a potlačena jeho úloha jako zprostředkovatele vypořádání různých zájmů v území a různých zájmů účastníků řízení odlišných od stavebníka“* (rozsudek ze dne 13. 5. 2009, čj. 6 As 49/2008-96, dále rozsudek ze dne 31. 8. 2009, čj. 8 As 8/2008-33). Účelem stavebního řízení je naopak posoudit žádost o povolení stavby, příp. stanovit podmínky zajišťující dostatečnou ochranu soukromých a veřejných zájmů (k tomu viz body [58] a [59] níže).

[53] Zejména žalovaný a osoba zúčastněná na řízení, ale i městský soud dále argumentují úmyslem zákonodárce. Změny, ke kterým došlo v průběhu legislativního procesu, lze

shrnout následovně. Vládní návrh stavebního zákona z roku 2006 výslovně počítal s účastí občanských sdružení ve stavebním řízení, a to na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny [viz § 117 odst. 1 písm. g) vládního návrhu, sněmovní tisk č. 998, Poslanecká sněmovna, 4. volební období, přístupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz]. Občanská sdružení měla být oprávněna uplatňovat námitky proti provázení navrhované stavby, pokud by jí byl dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývají (§ 122 odst. 1 vládního návrhu).

[54] Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí podal pozměňovací návrh, na jehož základě byla shora uvedená ustanovení týkající se postavení občanských sdružení ve stavebním řízení vypuštěna. Poslanec Václav Mencl při druhém čtení návrhu zákona skutečně pronesl větu tohoto znění: *„Ve stavebním řádu navrhuje me především posílení koncentrace řízení a odstranění veškerých správních řízení v souvislosti s výstavbou; a základem by mělo být územní řízení, a stavební řízení proces spíše technologický.“* Blíže však nespecifikoval, jakými konkrétními úpravami vládního návrhu zákona by mělo být tohoto cíle dosaženo. Ministr pro místní rozvoj Radko Martínek na toto vystoupení reagoval slovy: *„Dámy a pánové, protože nejsou důležitá slova, ale jsou důležité činy, není důležité tady diskutovat o některých věcech, na které mám diametrálně odlišný názor od například kolegy Mencla. Mohl bych tady dlouho hovořit i o některých protimluvech toho jeho vystoupení, ale neučiním tak, protože si myslím, že je potřeba ten zákon především schválit, je potřeba, aby existoval. Já bych tedy místo toho deklaroval, že tak jako ve všech projednáváních doposud, tak i po druhém čtení budeme jako ministerstvo maximálně vstřícní a budeme ve všech návrzích, které zde budou předneseny, hledat vylepšení našeho návrhu, vládního znění, pokud tomu tak skutečně bude. Jinak bych vás, vážené kolegyně a kolegové, poprosil, abyste se během toho jednání už dále nelibali, protože pak pan zpravodaj má vážné potíže hovořit*

o nesporných kvalitách toho zákona a to by mě velmi mrzelo. (Veselost.)“ (stenozáznam z 51. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 9. 12. 2005, 4. volební období (2002–2006), přístupný na www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/s051392.htm).

[55] Nejvyšší správní soud shrnuje, že zcela jasným úmyslem předkladatele návrhu zákona, tj. vlády, bylo zajistit občanským sdružením účastenství ve stavebním řízení. V průběhu projednávání návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou byly přijaty pozměňující návrhy, jimiž byly z návrhu odstraněny výslovné odkazy na účastníky, jímž toto postavení přiznávají zvláštní zákony. Tento návrh, který byl posléze schválen, ovšem nebyl nikterak odůvodněn a motivace k jeho podání a následně i schválení zůstává skryta. Z průběhu parlamentní debaty tedy nevyplývá, natož jasným a srozumitelným způsobem, že by vůlí zákonodárce, utvořené na základě věcné a seriózní debaty, bylo vyloučit občanská sdružení z účasti ve stavebním řízení. Mělo-li být stavební řízení koncipováno, slovy poslance Mencla, jako spíše technologický proces, nelze z tohoto sdělení (či spíše přání?) dovodit úmysl vyloučit veřejnost reprezentovanou občanskými sdruženími ze stavebního řízení. Výklad úmyslem historického zákonodárce lze upřednostnit před jazykovým výkladem a případně i výkladem systémovým pouze tehdy, pokud není o jednoznačnosti a výlučnosti smyslu a účelu zákona pochybnost (srov. stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st 1/96, ST 1/9 SbNU 471). To však není tento případ.

[56] Městský soud dále používá systémový argument prostřednictvím výkladu § 114 stavebního zákona. Dle § 114 mohou účastníci stavebního řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jejich vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Občanská sdružení, která tyto podmínky nesplňují, což bývá pravidlem, by tak nemohla ve stavebním řízení

uplatnit žádné relevantní námitky, a jejich účastenství v řízení by proto postrádalo význam.

[57] K tomu lze uvést následující. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, uvedl, že účastenství ob stojí samo o sobě, bez toho, aby následně muselo vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. S postavením osoby jakožto účastníka řízení jsou totiž spojena významná procesní práva, v prvé řadě právo nahlížet do spisu, vyjadřovat se k věci a podkladem pro rozhodnutí, činit důkazní návrhy, uplatňovat stanovisko k úkonům jiných osob, být přítomen ústnímu jednání. Účastník přitom nemusí svých práv využít, není povinen se vyjádřit. Pokud je však účastníkovi účastenství na řízení odepřeno, má tento postup za následek zkrácení na jeho právech (bod 13 rozsudku čj. 1 As 80/2008-68).

[58] Obecně lze souhlasit s městským soudem, žalovaným i osobou zúčastněnou na řízení, že stavební zákon z roku 2006 přenesl těžiště rozhodování o realizaci záměru do územního řízení. Přesto se mu nepodařilo koncentrovat rozhodování o všech námitkách týkajících se vlivu stavby (včetně vlivů přípravy, provádění a provozu stavby) na životní prostředí do územního řízení. Něco takového ostatně není ani reálně možné. Koncepce § 114 stavebního zákona vychází z předpokladu, že námitky týkající se ochrany veřejných zájmů byly vypořádány již v územním řízení, nebo dokonce výstupech územně plánovací činnosti, o čemž svědčí odstavec 2 tohoto ustanovení. Tak tomu ovšem u takto velkých staveb téměř nikdy není. O některých námitkách týkajících se ochrany veřejných zájmů (např. z oblasti ochrany životního prostředí) bývá v územním řízení rozhodnuto formálním způsobem tak, že se do územního rozhodnutí včlení podmínky, jimiž se zpravidla uloží žadateli, aby pro navazující povolovací řízení předložil podrobnější dokumentaci (eventuálně odsouhlasenou příslušným dotčeným orgánem), studie, posudky apod. Konkrétní vyústění námitky se tedy z územního řízení přenáší až do řízení stavebního. Občanským sdružením tedy musí být z logiky věci umožněno, aby se moh-

la účastnit toho řízení, v němž skutečně dojde k vypořádání jejich námitek směřujících k ochraně veřejného zájmu.

[59] Rovněž otázky „*technologického*“ rázu a způsobu provádění stavby, které jsou předmětem stavebního řízení, se dotýkají ochrany životního prostředí včetně ochrany přírody a krajiny. Např. je potřeba stanovit takové podmínky pro provádění stavby, aby bylo stavebními pracemi a jimi vyvolanými rušivými efekty co nejméně zasahováno do přirozeného vývoje rostlin a živočichů, nejen těch zvláště chráněných.

[60] S ohledem na skutečnosti uvedené v bodech [58] a [59] považuje Nejvyšší správní soud premisu městského soudu, dle níž předmětem stavebního řízení nejsou otázky ochrany přírody a krajiny, za vyvrácenou. Náзору zdejšího soudu ostatně nasvědčuje i konstrukce § 12 odst. 1 a 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, dle nichž se závazné stanovisko (souhlas se zásahem do krajinného rázu a závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích) vydává jak pro územní řízení, tak pro řízení stavební. Prostřednictvím závazných stanovisek jsou hájeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Smyslem úprav účastenství občanských sdružení ve správních řízeních dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit aktivní působení veřejnosti při vydávání příslušných aktů a právo domoci se jejich přezkumu. V situaci, kdy nejsou závazná stanoviska vydávána v samostatném správním řízení, ale toliko pro účely řízení stavebního, v jehož rámci mohou být instančně a posléze též soudně přezkoumána, nelze naplnit smysl § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jinak než zahrnutím občanských sdružení mezi účastníky stavebního řízení. Závazná stanoviska, ač se jedná o úkony dle části čtvrté správního řádu, je třeba v tomto případě vnímat jako konečná rozhodnutí v materiálním slova smyslu o otázkách upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny.

[61] V daném případě je nadto třeba zohlednit, že územní řízení proběhlo dle předchozí právní úpravy, která vyhrzovala posouzení významné části otázek souvisejících

s ochranou životního prostředí stavebnímu řízení [§ 62 odst. 1 písm. b) a § 66 stavebního zákona z roku 1976]. V této věci však bylo stavební řízení provedeno již zcela dle stavebního zákona z roku 2006, který naopak těžiště této problematiky přesunul do územního řízení. Tento střet právních úprav územního a stavebního řízení nelze, v případě absence jakýchkoliv přechodných ustanovení, vyložit jinak než ve prospěch zajištění co největší ochrany životního prostředí, s čímž souvisí i co nejširší účast veřejnosti na rozhodování.

[62] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovateli jakožto občanskému sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, náleželo postavení účastníka stavebního řízení na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jelikož tento závěr dostatečně vyplývá z vnitrostátního práva, nemusel se Nejvyšší správní soud pro nadbytečnost zabývat argumentací stěžovatele založenou na Aarhuské úmluvě a směrnici EIA. K tomu lze jen poznamenat, že i kdyby z Aarhuské úmluvy nevyplýval požadavek účasti dotčené veřejnosti ve stavebním řízení, jak dovozuje městský soud, členské státy mohou dle čl. 3 odst. 5 této úmluvy upravit podíl dotčené veřejnosti na environmentálním rozhodování v širším rozsahu, než požaduje úmluva.

[63] Jelikož dospěl zdejší soud k závěru, že stěžovatel byl účastníkem stavebního řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nezabýval se pro nadbytečnost ani podpůrnou argumentací stěžovatele, že mu postavení účastníka řízení plynulo z § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[64] Městský soud tedy pochybil při výkladu sporné právní otázky a na tomto základě učinil nesprávný závěr, že stěžovatel nemohl být ve stavebním řízení zkrácen na svých procesních právech. Závěr městského soudu o nedostatku aktivní věcné legitimity byl tedy předčasný. Tato kasační námitka je důvodná. (...)

VI.D Absence souhlasu orgánu státní správy lesů s povolením stavby

[83] Mezi stranami je nesporné, že předmětný úsek dálnice D 8, jehož stavba byla

povolena přezkoumávaným rozhodnutím, se částečně nachází v ochranném pásmu lesa, které činí 50 m od jeho okraje. Shoda nyní panuje rovněž v tom, že orgány státní správy lesů udělily v územním řízení souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona, k umístění dálnice v ochranném pásmu lesa. Městský soud zaujal právní názor, že souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona se uděluje jen k umístění stavby, nikoliv k povolení stavby. Stěžovatel naproti tomu v kasační stížnosti namítá, že souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona je nezbytným podkladem i pro stavební řízení, v daném případě však vydán nebyl.

[84] Nejvyšší správní soud se proto nejprve zaměřil na výklad § 14 odst. 2 lesního zákona, aby vyřešil spor o existenci povinnosti vyžádat si souhlas dle tohoto ustanovení i pro stavební řízení. Ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona počínaje 1. 1. 2007 zní: *„Dotýká-li se řízení podle zvláštních předpisů zájmů chráněných tímto zákonem, rozhodne stavební úřad nebo jiný orgán státní správy jen se souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů, který může svůj souhlas vázat na splnění podmínek. Tohoto souhlasu je třeba i k dotčení pozemků do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Souhlas vydávaný jako podklad pro rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas a dále pro rozhodnutí o povolení stavby, zařízení nebo terénních úprav anebo jejich ohlášení je závazným stanoviskem podle správního řádu a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení.“*

[85] Komentářová literatura k tomu uvádí, že souhlas orgánu státní správy lesů je třeba ve všech případech, kdy se řízení podle zvláštních předpisů dotýká zájmů chráněných lesním zákonem a kdy rozhoduje stavební úřad nebo jiný orgán státní správy (Drobník, J.; Dvořák, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 35).

[86] Základními zájmy chráněnými lesním zákonem jsou zachování lesa a péče o něj (§ 1 lesního zákona). Jelikož tyto zájmy neohrožují jen aktivity, které se odehrávají přímo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, ale i činnosti, k nimž dochází v okolí lesa, rozšiřuje lesní zákon ochranu i na bezprostřední

okolí lesa (tzv. ochranné pásmo). Zájmů chráněných lesním zákonem se v prvé řadě dotýká územní řízení, v němž je stavba umísťována na pozemky určené k plnění funkcí lesa, popř. na pozemky v ochranném pásmu lesa. Těchto zájmů se ovšem dotýká i stavební řízení, byť v omezené míře.

[87] Ve stavebním povolení se stanoví podmínky provádění stavby, úprav okolí stavby, eventuálně i podmínky pro užívání stavby [viz § 5 písm. b) vyhlášky č. 526/2006 Sb.]. Stanovení podmínek provádění stavebních prací může výrazným způsobem ovlivnit ekosystém lesa a život v něm (regulace hluku vznikajícího při stavební činnosti, exhalací ze stavebních strojů ohrožujících lesní porosty, skladování stavebního materiálu na pozemcích v ochranném pásmu lesa, zajištění fyzické ochrany lesních porostů před škodami, ke kterým může při stavební činnosti dojít, zajištění stability svahů, aby nedocházelo k sesuvům půdy a ohrožování stability lesního porostu atd.). Zejména v případě, že by výstavba měla probíhat v ochranném pásmu lesů zvláštního určení (eventuálně i lesů ochranných), je nezbytné přijmout během provádění stavebních prací dostatečně efektivní opatření, aby nebyly ohroženy zvláštní funkce, k jejichž plnění je tato kategorie lesů určena (rekreační funkce, klimatická funkce apod., obecně srov. § 15 odst. 2 lesního zákona).

[88] Dotčenost zájmů ochrany lesa v případě povolování stavby v jeho ochranném pásmu plyne již z povahy samotného stavebního řízení a otázek, které jsou v jeho rámci řešeny. Soud nerozumí požadavku městského soudu, dle něhož měl stěžovatel uvést, proč jsou ve stavebním řízení dotčeny zájmy ochrany lesa. Stěžovatel již ve stavebním řízení namítal, že je zatíženo vadou, neboť nebyl doložen souhlas orgánu státní správy lesů dle § 14 odst. 2 lesního zákona. Tuto výtka zopakoval i v žalobě. Bylo naopak na žalovaném a posléze i městském soudu, aby zdůvodnili, proč nejsou ve stavebním řízení dotčeny zájmy chráněné lesním zákonem, dospěli-li k tomuto závěru, a není proto třeba vyžadovat souhlas orgánu státní správy lesů.

[89] Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že nezbytným podkladem stavebního řízení je souhlas orgánu státní správy lesů s dotčením pozemků v ochranném pásmu lesa (§ 14 odst. 2 lesního zákona). A to i tehdy, pokud byl souhlas dle tohoto ustanovení udělen již pro územní řízení. Předmět územního a stavebního řízení je odlišný, proto se různé i otázky a hlediska, které bere v potaz orgán státní správy lesů při vydávání souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona pro územní řízení a pro stavební řízení.

[90] Podmínky zajišťující ochranu lesa při stavební činnosti nemohou být součástí souhlasu uděleného pro územní řízení, neboť v územním řízení zadatel nepředkládá informace a podklady takového charakteru, aby z nich bylo možné dovodit, jaká opatření bude nezbytné stavebníkovi uložit k zabezpečení zájmů chráněných lesním zákonem.

[91] Městský soud argumentuje tím, že lesní zákon nestanoví, který orgán je věcně příslušný vydat souhlas k povolení stavby v ochranném pásmu lesa. K tomu je potřeba poznamenat, že pravomoc orgánů státní správy lesů vydat v tomto případě souhlas je upravena v § 14 odst. 2 lesního zákona. Pokud lesní zákon neurčuje, který orgán je věcně příslušný učinit stanovený úkon, uplatní se § 48 odst. 3 lesního zákona: „*Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu a povinnosti určené orgánům státní správy lesů podle tohoto zákona a předpisů vydaných na jeho základě ve všech dalších případech, není-li zákonem určen jiný orgán státní správy lesů.*“

[92] Poté, co dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona měl být osobou zúčastněnou na řízení doložen i ve stavebním řízení, zabýval se skutkovou otázkou, zda byla žádost o stavební povolení doložena tímto souhlasem. S ohledem na skutečnost, že stavební řízení bylo zahájeno až dne 3. 5. 2007, měl by mít souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2007 formu závazného stanoviska.

[93] Součástí správního spisu je vyjádření k PD „*Dálnice D8 – 0805: část D – most Dob-*

kovičky“ vydané dne 9. 8. 2004 Městským úřadem Lovosice, odborem životního prostředí. Vyjádření bylo předloženo již spolu s žádostí o vydání stavebního povolení dne 3. 5. 2007, jak vyplývá z přílohy 1 této žádosti, bodu A. Z textu vyjádření městského úřadu vyplývá, že bylo vydáno na základě žádosti doručené správnímu orgánu dne 4. 8. 2004. Ve vyjádření sice není výslovně uvedeno, že se vztahuje ke stavebnímu řízení, nicméně je v něm odvolávka na projektovou dokumentaci. Takto se zpravidla označuje dokumentace stavby připojená k žádosti o vydání stavebního povolení [viz § 58 odst. 1 a § 61 odst. 6 stavebního zákona z roku 1976, § 16 odst. 2 písm. b) a § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona]. Žádost o vyjádření byla nadto podána v srpnu 2004, tedy více jak rok poté, co bylo pravomocně ukončeno územní řízení. Z toho vyplývá, že se nemůže jednat o vyjádření pro účely územního řízení. Nejvyšší správní soud na základě těchto skutečností uzavírá, že se jedná o vyjádření vydané pro účely stavebního řízení.

[94] Obsahem tohoto vyjádření je prosté sdělení, že městský úřad nemá z hlediska státní správy lesů námitky. Výkladem tohoto jazykového projevu lze dospět k jednoznačnému závěru, že městský úřad udělil souhlas s povolením stavby v ochranném pásmu lesa. O obsahu tohoto projevu nemohou panovat pochybnosti, neboť jiný akt orgány státní správy lesů pro účely řízení dle stavebního zákona nevydávají. Vyjádření bylo potvrzeno dne 6. 9. 2006 připojením podpisu (zřejmě paní T., vedoucí odboru životního prostředí) a otisku razítka městského úřadu.

[95] Vyjádření tedy bylo vydáno za účinnosti předchozí právní úpravy (účinné do 31. 12. 2006), dle níž se souhlas podle § 14 odst. 2 lesního zákona vydával ve správním řízení, jehož jediným účastníkem byl zadatel, a měl formu rozhodnutí (§ 58 odst. 2 lesního zákona v tehdy účinném znění, viz Staněk, J. *Lesní zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem*. Písek : Matices lesnická, 1996, s. 42). Souhlas orgánu státní správy lesů byl tedy vydán v době, kdy měl mít dle účinné

právní úpravy formu rozhodnutí. Stavební řízení, pro něž byl vydán, však probíhalo již za účinnosti nové právní úpravy, dle níž měl mít souhlas formu závazného stanoviska. Přejídná ustanovení k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vylastnění, ani přejídná ustanovení stavebního zákona z roku 2006 tuto situaci neřeší. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že souhlas vydaný za účinnosti předchozí právní úpravy je plně použitelným a dostačujícím podkladem pro stavební řízení vedené dle stavebního zákona z roku 2006. Nabytí účinnosti zákona č. 186/2006 Sb., kterým byl novelizován lesní zákon a kterým byla pro souhlas dle § 14 odst. 2 výslovně zavedena forma závazného stanoviska, nemá vliv na platnost a účinnost souhlasů vydaných dle předchozí právní úpravy.

[96] Nejvyšší správní soud na základě těchto úvah konstatuje, že orgán státní správy lesů (Městský úřad Lovosice) vydal pro účely stavebního řízení souhlas dle § 14 odst. 2 lesního zákona. Dodává, že tento souhlas trpí frapantními nedostatky formálních náležitostí a nebyl vydán způsobem předvídaným lesním zákonem (tj. ve správním řízení). To ovšem nic nemění na tom, že souhlas byl vydán, má pozitivní podobu a neobsahuje žádné podmínky. Formální nedostatky nejsou tak intenzivní, že by způsobovaly jeho nicotnost (k důvodům nicotnosti podrobně viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 7. 2005, čj. 6A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS). Formální a procesní vady, kterými trpí souhlas orgánu státní správy lesů, by byly relevantní v případě, že by se stěžovatel domáhal v rámci žaloby proti stavebnímu povolení přezkumu tohoto souhlasu. To však stěžova-

tel neučinil, nenapadal zákonnost souhlasu. Stěžovatel zvolil jinou taktiku vedení sporu a tvrdil, že souhlas nebyl vůbec vydán, a proto je stíženo vadou samotné stavební řízení. Tato argumentační konstrukce stěžovatele však nemůže být s ohledem na shora uvedené úspěšná. V této souvislosti je vhodné připomenout, že v případě posuzování vad správních řízení je správní soud důsledně vázán dispoziční zásadou a nemůže přihlížet k vadám řízení nad rámec tvrzení žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Stavební řízení tedy není zatíženo vadou spočívající v absenci souhlasu dle § 14 odst. 2 lesního zákona.

[97] Městský soud pochybil při posouzení právní otázky výkladu § 14 odst. 2 lesního zákona. Nicméně stavební řízení nebylo zatíženo vadou, kterou vytýkal stěžovatel v žalobě a která měla spočívat v absenci souhlasu orgánu státní správy lesů. Ve výsledku tedy dospěl městský soud ke správnému závěru, a sice že stavební řízení nebylo stížnou vadou, která by měla vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Námitka stěžovatele je tedy nedůvodná.

VII. Závěr

[98] Ačkoliv Nejvyšší správní soud shledal několik dílčích právních názorů nesprávnými a nahradil je závěry svými, dospěl k závěru, že městský soud posoudil správně všechny žalobní body a po právu žalobu zamítl. Kasační stížnost je tedy nedůvodná, a proto ji soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl (shodně rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66).

Stavební řízení: certifikát autorizovaného inspektora

k § 117 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 191/2008 Sb.

k § 65 soudního řádu správního

Certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení (§ 117 stavebního zákona z roku 2006) není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu; lze proti němu přímo podat žalobu ke správnímu soudu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011-81)

Prejudikatura: č. 1409/2007 Sb. NSS, č. 1838/2009 Sb. NSS a č. 2142/2010 Sb. NSS.

Věc: Aleš N. proti Ing. Bronislavu Ondruškovi, autorizovanému inspektorovi, o certifikát autorizovaného inspektora, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Ostravě certifikát o ověření projektové dokumentace vydaný dne 17. 9. 2010 žalovaným jakožto autorizovaným inspektorem podle § 117 stavebního zákona.

Krajský soud žalobu pro nevyčerpání řádných opravných prostředků odmítl. V odůvodnění uvedl, že certifikát oznámený stavebnímu úřadu zakládá stavebníkovi právo provést stavbu v určené podobě a povinnost osob toto právo respektovat, a jedná se tak o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Smyslem zkráceného stavebního řízení je zrychlení řízení a odbřemenění stavebních úřadů. Oznámený certifikát má však stejné účinky jako stavební povolení, a není proto dán žádný důvod, proč by se měl lišit rozsah a forma opravných prostředků v případě certifikátu a stavebního povolení.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž tvrdil, že mu bylo upřeno právo bránit se proti postupu autorizovaného inspektora, jelikož mu nebylo sděleno, jak se vypořádal s uplatněnými námitkami. Uvedl, které náležitosti předmětný certifikát nespĺňoval, a dovedl z toho jeho nezákonnost. Tuto nezákonnost spatřoval rovněž v neproveditelnosti stavby, na kterou se certifikát vztahuje.

Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010-111, č. 2142/2010 Sb. NSS, z něhož

plyne, že „[p]ostup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu podle § 117 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti“. Z odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu však nelze dovodit, že proti certifikátu autorizovaného inspektora je přípustné odvolání. Veřejná správa může činit pouze to, co jí zákon výslovně dovoluje, a v daném případě žádný zákon neupravuje postup, kterým by bylo možno zrušit nebo změnit certifikát autorizovaného inspektora stavebním úřadem. Nelze proto po stěžovateli požadovat, aby odvolání podal. Jakkoliv má krajský soud pravdu v tom, že žádný předpis podání odvolání nezakazuje, měl stěžovatel za to, že certifikát v odvolacím řízení není vůbec projednatelný.

Do okamžiku předložení certifikátu se totiž jedná o soukromoprávní vztah mezi stavebníkem a autorizovaným inspektorem. Samotnou povinností projednat námitky osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, se z tohoto procesu automaticky nestává správní řízení. Ostatně ani stavebník nemá povinnost se certifikátem řídit, protože ho nemusí využít a může podat žádost o zahájení stavebního řízení. Jinak perfektní certifikát tak nelze do jeho předložení stavebnímu úřadu považovat za *rei iudicatae*. Povaha postu-

pu autorizovaného inspektora postrádá prvky správního řízení: je třeba uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, projednat námítky osob, jež by byly účastníky stavebního řízení, a stavebník musí učinit oznámení doplněné certifikátem. Navíc, předložením certifikátu spolu s oznámením vzniká stavebníkovi bez dalšího právo stavby, přičemž odvoláním lze napadnout výlučně rozhodnutí nepravomocná. Nemožnost napadnout certifikát plyne rovněž ze skutečnosti, že oznámení stavby není zainteresovaným osobám nikterak sdělováno, takže není zřejmé, od kterého časového okamžiku počíná běžet lhůta pro podání opravného prostředku a kdy tato lhůta končí.

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

Z odůvodnění:

IV.

Vlastní argumentace soudu

(...) [10] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstata kasační stížnosti napadeného usnesení krajského soudu spočívá v tom, že nebyly splněny podmínky řízení (vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem – § 5 s. ř. s.). Jelikož v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí krajského soudu, je jeho úkolem posoudit, zda toto rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, tj. zda stěžovatel skutečně před podáním žaloby nevyčerpal opravné prostředky ve správním řízení. Pokud shledá kasační stížnost v tomto směru důvodnou, nemá soud jinou možnost než napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, v jehož rámci je možno teprve (po splnění ostatních podmínek řízení) řešit relevantní právní otázky meritorně. V řízení o této kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit důvodnost těch námitek, které přesahují rámec rozhodování o této kasační stížnosti: nemůže se proto vyjadřovat např. k zákonnosti postupu žalovaného, k náležitostem certifikátu anebo k proveditelnosti předmětné stavby. Lze tak shrnout, že v tomto řízení

je Nejvyšší správní soud oprávněn vyjádřit se toliko k otázce, zda stěžovatel vyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. (...)

[12] Z důvodové zprávy k návrhu zákona k § 117 odst. 1 stavebního zákona (poznámka NSS: ve vládním návrhu se sice jednalo o § 125, nicméně identického znění jako platný § 117 odst. 1) plyne, že „[u]stanovení o zkráceném stavebním řízení zakotvuje zcela zásadní novinku, když upravuje posouzení dokumentace a dalších podkladů potřebných pro vydání stavebního povolení soukromou osobou (autorizovaným inspektorem). Při jeho koncipování bylo využito praxe některých členských států EU ze západní Evropy. Návrh zjednodušuje řízení o stavbě do té míry, že na základě ověření věcné správnosti, nerozpornosti a úplnosti shromážděných podkladů a projektové dokumentace stavby autorizovaným inspektorem, který musí navrhnout i plán kontrolních prohlídek stavby, lze stavbu zahájit na základě certifikátu vydaného tímto inspektorem. Nebude tedy vedeno standardní stavební řízení ani vydáváno stavební povolení. Uplatnění tohoto postupu předpokládá, že musí být opatřena souhlasná stanoviska dotčených orgánů a všechny osoby, které by byly účastníky řízení, se stavbou souhlasí. Autorizovaný inspektor posuzuje stavbu ze stejných hledisek jako stavební úřad a za výsledek své činnosti odpovídá občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Pokud by autorizovaný inspektor zjistil, že nejsou naplněny zákonem stanovené předpoklady pro provedení stavby na základě zkráceného stavebního řízení, certifikát nevydává“ (sněmovní tisk č. 998, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107>).

[13] Jak plyne ze shora uvedeného, otázkou povahy certifikátu autorizovaného inspektora se zabýval Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 9 As 63/2010-111, na který ostatně krajský soud i stěžovatel výslovně poukázali. V tomto rozsudku je především zdůrazněno, že oproti „klasickému“ stavebnímu řízení, v němž stavebník žádá stavební úřad o vydání stavebního povolení, na zákla-

dě této žádosti stavební úřad zahájí a vede řízení a po ověření splnění zákonem stanovených podmínek vydá stavební povolení, je proces zkráceného stavebního řízení rychlejší a efektivnější, a to jak pro účastníky, tak pro stavební úřad. Jeho podstata spočívá v přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení (posouzení projektové dokumentace stavby, opatření souhlasných stanovisek dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení) ze stavebního úřadu na osobu autorizovaného inspektora. Výsledkem činnosti autorizovaného inspektora ve stavebním řízení je vydání certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady ze zákonem uvedených hledisek a stavba může být provedena. Obecně tak lze konstatovat, že autorizovaný inspektor je soukromá osoba, která pokud splní podmínky pro jeho činnost stanovené veřejnoprávním předpisem, je po určité době oprávněna činit úkony vymezené stavebním zákonem, přičemž v důsledku některých z nich vznikají dotčeným osobám práva a povinnosti bez další intervence stavebního úřadu. Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem dle § 115 stavebního zákona, tj. zakládá oprávnění provést stavbu. Proto také soud dovodil, že tento certifikát představuje veřejnoprávní akt přezkoumatelný soudem žalobou ve správním soudnictví.

[14] Je faktem, že se v citovaném rozsudku soud nevyсловil k otázce možnosti přezkoumat tento certifikát ve správním řízení na základě odvolání, když toliko uvedl, že „[v] případě nedostatečné právní úpravy či značně eufemicky řečeno neujasněné koncepce zkráceného stavebního řízení [...] nelze dovozovat, že veřejné právo neposkytuje žádné obranné mechanismy těm osobám, jejichž práva by mohla být postupem autorizovaného inspektora zkrácena. Použití zjednodušeného postupu ve veřejnoprávním řízení nemůže být konstruováno na úkor ochrany práv dotčených osob, tj. osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení podle § 109

stavebního zákona. V situaci, kdy právní úprava příslušných procesních postupů autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení explicitně neupravuje účinné kontrolní mechanismy, a není tak dostatečným předpokladem pro zajištění ústavnosti tohoto institutu a vyloučení porušení práv (potencionálních) účastníků tohoto řízení, musí zde existovat mechanismy, které tuto ochranu zaručí. Je povinností soudu, aby tyto mechanismy uvnitř právního řádu nalezl a pojmenoval. [...] Otázkou dalšího posouzení bude, zda vzhledem ke stávající zákonné úpravě je stavební úřad, případně jiný správní orgán, skutečně v roli pouhého pasivního příjemce podaného oznámení, bez možnosti účinného zásahu proti případným nedostatkům vydaného certifikátu a jediným obranným mechanismem je pouze žaloba ve správním soudnictví, nebo naopak, zda i přes skutečnost, že činnost autorizovaného inspektora není klasickým správním řízením, je výsledkem této činnosti možno označit za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu.“

[15] Lze tak učinit dílčí závěr, že podle citovaného právního názoru, od kterého soud neshledal žádný rozumný důvod se v nyní projednávané věci odchýlit, představuje certifikát autorizovaného inspektora oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona výsledek činnosti správního orgánu, který má veřejnoprávní charakter a představuje správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví.

[16] K tomuto názoru soud doplňuje, že jakkoliv se v citovaném rozsudku čj. 9 As 63/2010-111 jednoznačně neuvádí, o jaký veřejnoprávní správní akt se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná, nelze dospět k jinému závěru, než že spadá do definičního vymezení obsaženého v § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy pod legislativní zkratku „rozhodnutí“ zde zakotvenou, neboť se nepochybně jedná o úkon, jímž se – samozřejmě po oznámení stavebnímu úřadu – zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Nejvyšší správní soud totiž v označeném rozsudku uvedl, že tento certifikát je

přezkoumatelný ve správním soudnictví. Již z povahy věci se však na něj nemůže vztahovat zákonná úprava řízení o tzv. nečinnostní žalobě (napadeno je totiž vydání certifikátu, nikoliv nečinnost autorizovaného inspektora) a ani o tzv. zásahové žalobě (§ 82 a násl. s. ř. s.), neboť certifikát představuje formalizovaný písemný úkon, nikoliv faktický zásah. Logicky proto připadá do úvahy toliko žaloba brojící proti rozhodnutí správního orgánu.

[17] Jakkoliv je autorizovaný inspektor nepochybně soukromou osobou, je po určité době oprávněn činit úkony podle stavebního zákona a v tomto rozsahu vystupuje jako správní úřad. Tato jeho činnost totiž představuje případ zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu, kterou však vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinými slovy vyjádřeno, za situace, kdy zákonná úprava předpokládá stejné právní a faktické účinky v případě stavebního povolení vydávaného stavebním úřadem a certifikátu autorizovaného inspektora oznámeného stavebnímu úřadu, který jej toliko eviduje a není oprávněn na něj aktivně reagovat jako u ohlášených staveb (§ 105 a § 106 stavebního zákona), není možno dospět k jinému konsekventnímu názoru, než že autorizovaný inspektor vystupuje jako správní úřad, byť jen pouze v tomto omezeném rozsahu.

[18] Právní názor krajského soudu je však založen na tom, že tento certifikát sice představuje rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, nicméně *„neexistuje žádný důvod, proč by se měl lišit rozsah a forma opravných prostředků v případě certifikátu a v případě stavebního povolení“*.

[19] K tomu Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že podle ustálené judikatury *„[m]ezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních“* (viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS). To v daném případě znamená, že dvoustupňovost správního řízení nelze dovodit z obecných zásad správního řízení a nejedná se ani o zásadu, která by plynula přímo z ústavního pořádku. Jakkoliv te-

dy platí, že podle § 81 odst. 1 správního řádu je možno podat odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, neplyne z citované možnosti zákonné vyluky podat odvolání její rozpornost s obecnými zásadami správního řízení, případně dokonce protiústavnost.

[20] Je nicméně pravdou, že s ohledem na znění § 81 odst. 1 správního řádu by musela nemožnost podat odvolání plynout přímo ze zákona, případně by byla tato vyluka dána pouze implicitně povahou dané věci. Nejvyšší správní soud má za to, že u certifikátu autorizovaného inspektora se jedná právě o tento druhý zmiňovaný případ.

[21] K tomuto závěru dospěl soud na základě dvou souběžných argumentů, které v tomto směru považuje za klíčové: (1) smysl zkráceného stavebního řízení a (2) chybějící jasná zákonná úprava odvolání v tomto velmi atypickém postupu.

[22] První argument vychází ze smyslu zkráceného stavebního řízení, kterým je zcela evidentně rychlost, nižší míra formálnosti a odlehčení činnosti stavebních úřadů. Takto nazíráno by zavedení odvolacího řízení zcela jednoznačně odporovalo povaze zkráceného stavebního řízení a neodpovídalo by ani postavení stavebního úřadu v něm. Pokud totiž platí, že právo k provedení stavební činnosti vzniká již oznámením stavebnímu úřadu, přičemž součástí tohoto oznámení musí být předmětný certifikát a stavební úřad všechny tyto obdržené dokumenty toliko *„eviduje“*, nemá logiku, aby v této zákonné koncepci do již pravomocného rozhodnutí mohl vstoupit odvolací orgán. Toto odvolací řízení by totiž vedlo k přesně protichůdnému výsledku, než který je citovanou zákonnou úpravou sledován.

[23] Druhý argument spatřuje soud v tom, že kompetence každého orgánu veřejné moci musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně a nelze ji dovozovat pouze výkladem, byť třeba i velmi extenzivním. Základním atributem právního státu je totiž požadavek, podle něhož veřejná moc může činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje. V této logice musí platit, že kompetence odvolacího

orgánu plyne přímo z konkrétního zákonného ustanovení, anebo přinejmenším je dovojitelná z obecných zákonných ustanovení zasazených do konceptu celkového fungování veřejné správy.

[24] Tak tomu však v daném případě není. Předně, jak bylo již zmíněno výše, dvojinstančnost správního řízení nepředstavuje imperativ, který by musel být ve všech typech správního řízení splněn. Jak bylo již zmíněno výše, autorizovaný inspektor má velmi specifické postavení a svojí podstatou se vzpírá začlenění do systému veřejné správy. Jak správně konstatuje stěžovatel, do okamžiku předložení certifikátu stavebnímu úřadu existuje pouze soukromoprávní vztah mezi inspektorem a stavebníkem a vrchnostenským aktem se stává teprve okamžikem předložení stavebnímu úřadu, k čemuž však samozřejmě nemusí vůbec dojít. Jestliže však odvolací řízení je založeno na instanční nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů (§ 89 správního řádu), není možno stanovit, který správní orgán by bylo možno v daném případě označit jako orgán nadřízený autorizovanému inspektorovi. Za této situace proto nelze stanovit ani jasnou kompetenci k rozhodování v odvolacím řízení.

[25] Souhrnně řečeno, v tomto případě je zcela jasné, že zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení implicitně nepředpokládá, a to s ohledem na specifčnost jeho postavení (soukromá osoba, vykonávající veřejnou správu pouze ve velmi omezeném rozsahu, a to vlastním jménem); jeho nezařaditelnost do hierarchicky koncipovaného systému veřejné správy; zvláštní charakter certifikátu (mající právní důsledky nezávisle na vůli autorizovaného inspektora) a zejména s ohledem na smysl zkráceného stavebního řízení.

[26] Na základě této argumentace zdejší soud dospěl k závěru, že certifikát vystavený autorizovaným inspektorem není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu. Krajský soud se proto dopustil nezákonnosti, když odmítl podanou žalobu jako nepřípustnou právě z důvodu, že stěžovatel proti němu nepodal odvolání.

V. Shrnutí

[27] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že žaloba podaná stěžovatelem proti předmětnému certifikátu žalovaného byla přípustná, jelikož před jejím podáním nebylo možno podat odvolání podle správního řádu. Proto mu nezbyvá, než napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. musí – při splnění ostatních podmínek řízení – podrobit napadené rozhodnutí žalovaného soudního přezkumu.

[28] Jen jako *obiter dictum* zdejší soud uvádí, že při hodnocení včasnosti podané žaloby je namístě vzít přiměřeně v úvahu právní názor obsažený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS, podle něhož „[i] rozhodnutí správního orgánu, které nebylo formálně řádně doručeno (oznámeno) účastníku řízení, může nabýt právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 73 odst. 1 správního řádu z roku 2004), nastane-li fikce oznámení rozhodnutí. [...] Je-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny, opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné. Nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již roz-

hodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.“

ných opravných prostředků. Pouhý fakt běhu času od vydání neoznámeného rozhodnutí nemá na nabytí právní moci vliv.“

2370

Pozemní komunikace: omezení vlastnického práva; veřejně přístupná účelová pozemní komunikace

k § 7 odst. 1 větě první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

k § 142 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

I. Omezení vlastnického práva v podobě existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace bez souhlasu vlastníka představuje omezení ve prospěch veřejného zájmu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), nikoliv omezení ve prospěch chráněného obecného zájmu (čl. 11 odst. 3 Listiny), a proto za ně náleží náhrada.

II. Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativní, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99)

Prejudikatura: č. 2028/2010 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06); č. 9162/31 Boh. A, č. 10017/32 Boh. A, č. 10130/32 Boh. A a č. 11955/35 Boh. A.

Věc: Ing. Petr D. proti Magistrátu města Brna, za účasti Ing. arch. Aleny K., Ph.D., o určení existence veřejně přístupné pozemní komunikace, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce a osoba zúčastněná na řízení jakožto vlastníci pozemku v k. ú. Komín podali Úřadu městské části Brno-Komín žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí, že se na uvedeném pozemku v jejich vlastnictví nenachází veřejně přístupná pozemní komunikace. Správní úřad vydal dne 5. 11. 2009 rozhodnutí, ve kterém určil, že se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, která naplňuje § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobce a osoba zúčastněná na řízení odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 2. 2010 zamítl. K následnému podnětu žalobce a osoby zúčastněné na řízení neshledal Krajský úřad Jihomoravského kraje důvod k zahájení přezkumného řízení.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2011 rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení

spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu, konkrétně v absenci „posouzení nutnosti a nenahraditelnosti komunikační potřeby po předmětné komunikaci se zohledněním alternativních variant řešení tak, aby byla fakticky posouzena proporcionalita omezení spoluvlastníků předmětného soukromého pozemku“.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. K požadavku krajského soudu na další zjišťování skutkového stavu (účel využívání komunikace, okruh subjektů využívajících tuto komunikaci, frekvence jejího využívání, nahraditelnost komunikace), aby bylo možné zodpovědět otázku nutnosti omezení vlastnického práva žalobce a osoby zúčastněné na řízení, stěžovatel zdůraznil, že v daném případě se nezodpovídá otázka nutnosti omezení vlastnického práva žalobce, ale řeší se otázka existence komunikace.

Ke kritice krajského soudu, že stěžovatel nepřipadně odkázal – za účelem zjištění skutečnosti týkajících se komunikační potřeby po předmětné komunikaci – na řízení o omezení veřejného přístupu na předmětnou komunikaci, stěžovatel zdůraznil, že předmětem řízení o určení právního vztahu je konstatování, zda komunikace fakticky existuje, či nikoliv. Eventuální omezení či úprava veřejného přístupu by měla být řešena v řízení podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Teprve v tomto řízení se zkoumá, zda omezení či úprava veřejného přístupu je nezbytně nutná k ochraně oprávněných zájmů vlastníka účelové komunikace.

Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace) se účelová komunikace do kategorie komunikací účelových nezařazuje správním rozhodnutím silničního správního úřadu. Je nerozhodné, jak je pozemek, na němž se účelová komunikace nachází, evidován v katastru nemovitostí. Bude-li komunikace splňovat znaky uvedené v zákoně, půjde vždy bez dalšího o účelovou komunikaci za předpokladu, že vlastník účelové komunikace (či jeho právní předchůdce) souhlasil, aby pozemek sloužil jako komunikace. Podle judikatury Nejvyššího soudu (viz rozsudek ze

dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002) se jedná ze zákona o účelovou komunikaci, pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas.

Podle stěžovatele je absurdní zkoumat u všech existujících veřejných účelových cest nezbytnou komunikační potřebu jakožto podmínku jejich existence a poukázal např. na situace, kdy by orgán vyšetřující dopravní nehodu na účelové komunikaci musel především zjišťovat, zda tato komunikace je opravdu účelovou komunikací. Pokud by nebyly splněny pojmové znaky účelové komunikace (tady i ona komunikační nezbytnost), nejednalo by se o účelovou komunikaci a nemohl by zde být vůbec realizován provoz ve smyslu zákona o provozu na pozemních komunikacích. Otázka nezbytné komunikační potřeby by proto měla být logicky posuzována až v řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci (§ 7 odst. 2 věta druhá citovaného zákona).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[21] Hlavním předmětem sporu je vyřešení otázky, zda má být v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda určitá komunikace je či není účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích zkoumána tzv. nezbytná komunikační potřeba. Zatímco stěžovatel je přesvědčen, že tomu tak není, žalobce, osoba zúčastněná na řízení a konečně i krajský soud jsou opačného názoru.

[22] Zákon o pozemních komunikacích upravuje právní režim pozemních komunikací, které vymezuje jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Pozemní komunikace jsou dále členěny do čtyř kategorií, a sice na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace (§ 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Na rozdíl od dálnic, silnic a místních komunikací, které jsou ve vlastnictví osob ve-

řejného práva (stát, kraj, obec), účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů.

[23] Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je účelovou komunikací „*pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodávání zemědělských a lesních pozemků*“. Tyto komunikace jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Zákon o pozemních komunikacích počítá i s účelovými komunikacemi, které nejsou přístupné veřejně – jedná-li se o pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2).

[24] Z právní úpravy lze tedy bez dalšího dovozovat, že komunikace bude mít charakter účelové pozemní komunikace, a to *ex lege*, bude-li naplňovat zákonem vymezené pojmové znaky pozemní komunikace uvedené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a zároveň pojmové znaky účelové pozemní komunikace uvedené v § 7 odst. 1 věty první (eventuálně § 7 odst. 2 věty první) tohoto zákona. Pokud správní orgán v pozici místně příslušného silničního správního úřadu posuzuje v rámci řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, zda určitá komunikace je účelovou pozemní komunikací, musí primárně zkoumat naplnění výše uvedených zákonných kritérií. Nicméně o tom, zda v daném případě došlo k naplnění těchto kritérií, se fakticky spor nevede a bez dalšího – tj. jen na základě nesporných zjištěných skutečností – by bylo možné konstatovat, že se v daném případě o účelovou komunikaci jedná. Tento závěr však není možné akceptovat z důvodů dále vyložených.

[25] Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „*komunikační po-*

třeba“ byl ve vztahu k vymezení veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Tak např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932, č. 10017/32 Boh. A, tento soud uvedl: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. [...] Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou*“ (viz též rozhodnutí publikovaná zde: č. 9162/31 Boh. A, č. 10130/32 Boh. A a č. 11955/35 Boh. A).

[26] Na tuto starší judikaturu lze i v současnosti dobře navázat, neboť se řeší stále stejný problém, totiž proporcionalita omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu. Ten spočívá v přístupu veřejnosti na komunikaci, která se nachází na pozemku v soukromém vlastnictví. Jedná-li se o účelovou pozemní komunikaci, platí zde, stejně jako pro ostatní pozemní komunikace, režim tzv. obecného užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích). Obecné užívání lze podřadit pod pojem „*veřejné užívání*“, právní teorií definovaný jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídají jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 303–304). Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.

[27] Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64) lze obecně vymezit následující základní mo-

delové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v § 7 odst. 1 větě první zákona o pozemních komunikacích: (1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, (2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník pozemku vyslovil souhlas.

[28] K tomu nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, čj. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který *„jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno“*, přiklonil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz naposled uvedený náleží Ústavního soudu, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci). Přitom by mělo platit, že v případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

[29] V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky *„věnoval“* tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní pouze neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní

komunikace by představovala potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci, tj. její obecné užívání. V takovém případě je nutno postupovat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny, za použití ústavně konformního výkladu.

[30] K omezení vlastnického práva bez projevené vůle vlastníka lze veřejnoprávními prostředky přistoupit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Bude se přitom jednat o neústavní zásah do vlastnického práva, není-li splněna byť jen jedna z podmínek možnosti jeho omezení. Zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá s poskytnutím náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku zřízení veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. V takovém případě je možné vlastnické právo bez dalšího omezit výhradně se souhlasem vlastníka nemovitosti, na které se komunikace nachází (viz k tomu rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, čj. 22 Cdo 1911/2000, a ze dne 21. 2. 2006, čj. 22 Cdo 1173/2005, a především výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06). Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkovi náhradu za nucené omezení vlastnického práva.

[31] K tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na rozdíl v omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny, který vlastníkům zakazuje zneužívat vlastnictví na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Ve srovnání s omezením vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, omezení vlastnického práva ve prospěch chráněných obecných zájmů nevyžaduje poskytnutí náhrady. Pod těmito zájmy si lze představit např. zájem na obecném užívání lesa (§ 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)); mnohdy ale bude velmi problematické rozlišit, zda je vlastnické právo omezováno ve prospěch chráněného obecného zájmu (bez náhrady) či ve prospěch zájmu veřejného (s náhradou

za omezení), typicky v případech omezení vlastnického práva ve prospěch zájmu na ochraně životního prostředí. Rozlišovací kritéria právní úprava nestanoví, je ale zřejmé, že jednoznačným vodítkem nemůže být skutečnost, zda zákonná úprava výslovně stanoví za omezení vlastnického práva náhradu, či nikoliv. Jedním z vodítek nicméně může být intenzita, s jakou je konkrétní zájem ze strany společnosti jako celku chráněn, resp. intenzita potřeby takové ochrany. V případě omezení vlastnického práva existenci a obecným užíváním účelové pozemní komunikace Nejvyšší správní soud takto intenzivní zájem neshledává; jedná se tedy o omezení ve prospěch zájmu veřejného.

[32] V souladu se zásadou proporcionality musí být míra a rozsah omezení přiměřené ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a ve vztahu k prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Aby mohlo dojít k deklaraci existence konkrétní veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, musí být dostatečným způsobem zjištěn veřejný zájem na obecném užívání takové komunikace. Tento zájem spočívá právě v nezbytné komunikační potřebě, kterou by tato komunikace zajistila, za předpokladu, že neexistují komunikační alternativy, o nichž je možné ještě rozumně uvažovat. Jak totiž vyplývá z definičních znaků účelové pozemní komunikace (§ 7 odst. 1 věta první zákona o pozemních komunikacích) a vůbec z účelu institutu jako takového, jejím primárním smyslem je zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Vhodnými alternativami nicméně obecně mohou být i ty, které představují zhoršení komunikačních možností (např. co do vzdálenosti přístupu). Zjišťování existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby tedy musí být v souladu se zásadou proporcionality omezení vlastnického práva nedílnou součástí postupu silničního správního úřadu v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace. Existenci nezbytné komunikační potřeby je přitom vždy třeba zkoumat v každém konkrétním případě na zá-

kladě analýzy jednotlivých komunikačních možností v daném území – to je úkolem silničního správního úřadu.

[33] Je proto možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je – vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace – vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010-128); v takovém případě je možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkovu náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace – jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěna nezbytná komunikační potřeba – pouze v případě, že je vlastníkovu za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny).

[34] Z výše uvedené argumentace je zřejmé, že Nejvyšší správní soud námitkám stěžovatele nepřivřel. Krajský soud správně poukázal na vady spočívající ve skutkových zjištěních správních orgánů, pokud v řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace nezjišťovaly nezbytnou a nenahraditelnou komunikační potřebu. Konkrétně měla být zjišťována především účelnost využití předmětné komunikace a zváženy alternativní komunikační možnosti. K námitce stěžovatele je třeba uvést, že existence komunikace je z hledisek výše rozbraných vždy spjata se zásahem do vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí. Pokud má tedy silniční správní úřad existenci či neexistenci účelové pozemní komunikace deklarovat, musí mj. zohlednit nutnost omezení vlastnických práv. Tato deklarace totiž již sama o sobě představuje správním úřadem aprobované omezení vlastnického práva. (...)

Daň z příjmů: účtování ročních odměn na dohadný účet pasivní

k § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2003

k § 3 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění zákona č. 353/2001 Sb.

V případě účtování na dohadný účet pasivní je třeba zachovat princip, že účtování je pouze o plnění, které se reálně uskutečnilo, avšak dosud není známa jeho přesná výše. Pokud příznání ročních odměn automaticky nevyplývalo pouze z odvedení práce ve zdaňovacím období, ale též z hospodářského výsledku, záviselo na návrhu a schválení roční odměny nadřízenými a konečně na schválení auditovaného hospodářského výsledku představenstvem daňového subjektu, nebylo možné o těchto odměnách účtovat ve zdaňovacím období, za které tato složka mzdy náleží.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 Afs 35/2010-106)

Prejudikatura: č. 1307/2007 Sb. NSS a č. 1804/2009 Sb. NSS; č. 28/2005 Sb. NS.

Věc: Akciová společnost Czech Coal proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Prahu 7 doměřil žalobci dodatečným platebním výměrem ze dne 27. 3. 2006 daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2003 v částce 7 017 160 Kč. Jako daňově uznatelný náklad neuznal částku 22 458 680 Kč, kterou žalobce účtoval jako dohadnou položku pasivní. Tato částka, kterou představovaly náklady na roční odměny zaměstnanců žalobce, měla být zaúčtována až ve zdaňovacím období, ve kterém byla odměna zaměstnancům přiznána a ve kterém jim vznikl na odměnu nárok.

Žalobce podal proti rozhodnutí správce daně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 9. 10. 2006.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Namítal, že věděl o vzniku nároku na vyplacení sjednaných ročních odměn, avšak nebyla mu známa přesná výše nároku. Mohl proto částku odpovídající výši předpokládaných odměn zařadit do dohadných položek za dané účetní období. Roční odměny se váží k pracovním výkonům zaměstnanců v daném roce. Nárok na roční odměny má základ v pracovních smlouvách (pravidlech hmotné zainteresovanosti zaměstnanců) a vzniká k poslednímu dni roku vykonáním práce. Následně

kroky zaměstnavatele, jako je souhlas představenstva s výplatou odměn, mají jen potvrzující povahu, aniž by samy o sobě zakládaly nárok na roční odměnu. Určují pouze specifikaci termínu výplaty, stejně jako schválení účetní závěrky. Ujednání o vztahu odměn k dosažení ročních ekonomických výsledků prokazuje souvislost s účetním obdobím roku 2003. Odměny nemohou být ovlivněny jednáním nebo jinými skutečnostmi, ke kterým dojde v následném účetním období, protože ty nemají vliv na hospodářský výsledek roku 2003.

Městský soud v Praze rozhodnutím žalovaného rozsudkem ze dne 22. 12. 2009 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že roční odměna zaměstnanců žalobce je nenárokovou složkou mzdy, neboť vznik nároku na tuto odměnu je dán dosaženým ekonomickým výsledkem žalobce a rozhodnutím příslušného vedoucího pracovníka. Odměna zaměstnanců žalobce je závislá na zhodnocení dosažených výsledků na základě úvahy příslušného nadřízeného vedoucího zaměstnance a jeho rozhodnutí má v tomto smyslu konstitutivní význam.

Při posouzení, zda lze roční odměnu za rok 2003 účtovat jako dohadnou položku za

účetní období roku 2003, jestliže nárok na výplatu vznikl až v roce 2004, bylo podstatné, zda je dána věčná a časová souvislost mezi účtovanou dohadnou položkou a ziskem za rok 2003. Již v roce 2003 byl žalobci znám hospodářský výsledek za rok 2003, a byl proto schopen určit předpokládanou výši ročních odměn. I když nárok na roční odměny vznikl až v roce 2004, důvodem tohoto nároku byla práce vykonaná v roce 2003 a touto prací vytvořený zisk. Tím byla dána věčná souvislost s rokem 2003. S rokem 2004 je dána pouze časová souvislost, neboť v tomto roce vznikl nárok na odměny a ty byly v tomto roce vyplaceny. Pro dohadnou položku pasivní je rozhodující, zda došlo k realizaci, spotřebě či výkonu takového nákladu a zda lze předpokládat, že je daňovému subjektu známa co do objektivně předpokládané výše. V posuzované věci sice nárok na mzdy nevznikl, ale již v roce 2003 měly odměny povahu fakultativního plnění. Při střetu časové a věčné souvislosti účtování předpokládaného plnění se zásadou účetní opatrnosti je třeba dát přednost zásadě účetní opatrnosti, jejímž cílem je věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. K výplatě odměn sice došlo až v roce 2004, ale již v roce 2003 byly zřejmé ekonomické výsledky žalobce a byla dána existence „*předpokládaného dluhu*“. Pro poctivý a věrný obraz finanční situace měl proto žalobce vytvořit ke zdaňovacímu období roku 2003 dohadnou položku jako odčitelný náklad podle § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Rozhodnutí městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Namítl, že žalobce zaúčtoval na dohadný účet pasivní na stranu DAL na základě interního dokladu odměny zaměstnanců (na straně MD byly zaúčtovány mzdové náklady). Takto zaúčtovaná dohadná položka ovlivnila výsledek hospodaření za rok 2003 i daňový základ pro stanovení daně z příjmů právnických osob. Podle stěžovatele byl účetní zápis proveden v době, kdy žalobci nevznikl žádný závazek vůči zaměstnancům, a proto byl zápis proveden v rozporu s účetními i daňovými předpisy. Na dohadných účtech se účtuje o pohledávkách

nebo závazcích, u kterých k rozvahovému dni není známa jejich přesná výše, nebo účetní jednotka nemá ještě účetní doklad. Plnění již nastalo a pouze je očekáváno jeho zdokumentování. Podle opatření Ministerstva financí čj. 281/89 759/2001, postupů účtování pro podnikatele, se na dohadné účty pasivní účtují položky, které nelze zaúčtovat jako obvyklý dluh.

Žalobce měl uzavřeny pracovní smlouvy, ve kterých byla stanovena mzda. Zároveň mohl jeho zaměstnancům vzniknout při dodržení podmínek stanovených v „*Zásadách hmotné zainteresovanosti II*“ nárok na roční odměny za práci, kterou provedli do 31. 12. 2003. Vznik nároku byl vázán na dodržení pravidel hmotné zainteresovanosti, mimo jiné i schválení auditovaného výsledku hospodaření za příslušný rok představenstvem společnosti. V posuzované věci bylo sice pravděpodobné, že roční odměny budou vyplaceny, ale zaměstnancům nevznikl na tyto odměny v roce 2003 nezpochybnitelný a vymahatelný nárok. Žalobci nevznikl v roce 2003 dluh vůči zaměstnancům, což potvrdil žalobce i městský soud. Pokud nárok na odměny nevznikl v roce 2003, nelze o nich účtovat ani formou dohadné položky pasivní.

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

Z odůvodnění:

[10] Žalovaný a správní orgán I. stupně vycházeli z přesvědčení, že rozhodující pro správné zaúčtování mzdových nákladů žalobce bylo, zda a kdy vzniká jednotlivě určeným zaměstnancům právní nárok na výplatu roční odměny. Městský soud neshledal jejich právní názor v tomto ohledu nesprávným, avšak žalobu shledal důvodnou především s ohledem na tzv. akruální princip vedení účetnictví, podle kterého mají být transakce zaznamenány v účetních knihách v době, kdy k nim dojde, nikoli až při uskutečnění souvisejícího příjmu či výdaje.

[11] Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu v posouzení roční odměny

jako tzv. nenárokové složky mzdy. Městský soud správně zdůraznil, že je při úvaze, zda byly splněny předpoklady pro vznik nároku na mzdu, podstatné, zda plnění představuje mzdový nárok, který je zaměstnavatel povinen poskytnout, jestliže zaměstnanec splní sjednané předpoklady a podmínky. V takovém případě jde o tzv. nárokovou složku mzdy. Pokud však jde o takovou složku mzdy, na kterou vzniká nárok, bez ohledu na splnění dalších sjednaných předpokladů a podmínek pro její poskytnutí až na základě zvláštního rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání, jde o tzv. nenárokovou složku mzdy, která má povahu nároku pouze fakultativního. Tuto povahu však ztrácí v okamžiku, kdy zaměstnavatel rozhodne o přiznání tohoto nároku zaměstnanci. Tento právní názor vychází z judikatury Nejvyššího soudu, zejména z rozsudků ze dne 24. 8. 2000, čj. 21 Cdo 1882/99, ze dne 17. 8. 2004, čj. 21 Cdo 737/2004, ze dne 8. 11. 2004, sp. zn. 21 Cdo 537/2004, č. 28/2005 Sb. NS, a ze dne 15. 6. 2010, 21 Cdo 2378/2009.

[12] Ze vzorové smlouvy o individuálních mzdových podmínkách a vzorové manažerské smlouvy o individuálních pracovních a mzdových podmínkách vyplývá, že roční odměna byla stanovena v souladu s platnými pravidly hmotné zainteresovanosti vedoucích zaměstnanců ve výši až 60 % stanovené smluvní tarifní mzdy za toto období v případě ředitele úseku a ve výši až 40 % smluvní tarifní mzdy v případě specialisty. Zásady hmotné zainteresovanosti stanovily, že se roční odměna přiznává ve vazbě na dosažené roční ekonomické výsledky a naplnění strategických cílů společnosti. Rovněž z nich vyplývá, že roční odměnu generálního ředitele společnosti navrhuje a schvaluje po projednání v představenstvu společnosti předseda společnosti, roční odměnu ředitelů úseků nebo odborů a dalších přímo podřízených vedoucích zaměstnanců nebo zaměstnanců tzv. fakultativní skupiny navrhuje a schvaluje generální ředitel společnosti. Roční odměnu ostatních zaměstnanců fakultativní skupiny a vybraných specialistů navrhuje příslušný ředitel úseku nebo odboru a schvaluje ji ge-

nerální ředitel. Roční odměna se poskytuje po schválení auditovaného hospodářského výsledku za příslušný rok představenstvem společnosti.

[13] Tzv. roční odměna tedy představuje nenárokovou složku mzdy, neboť právní nárok na její vyplacení není dán pouze splněním sjednaných podmínek, ale k jejímu přiznání a následně vyplacení je zapotřebí rovněž návrh a schválení této mzdy určenou osobou a schválení auditovaného hospodářského výsledku za příslušný rok představenstvem společnosti.

[14] Bylo třeba posoudit, zda byl žalobce oprávněn účtovat o ročních odměnách, které poskytl některým svým zaměstnancům, prostřednictvím účtu 389 - dohadné účty pasivní. Jinak řečeno, zda byl oprávněn uplatnit tyto odměny jako daňové náklady do účetního období roku 2003 a snížit základ daně z příjmů právnických osob pro toto zdaňovací období, přestože všechny podmínky pro přiznání této části mzdy byly splněny až v následujícím zdaňovacím období, kdy byla tato část mzdy rovněž vyplacena.

[15] Základem daně je podle § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů rozdílný, o který příjmy, s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně a příjmů osvobozených od daně, převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se pro zjištění základu daně u poplatníků, kteří účtují v soustavě dvojnásobného účetnictví, vychází z hospodářského výsledku. Podle odstavce 10 téhož ustanovení se pro zjištění základu daně vychází z účetnictví vedeného podle zvláštního předpisu - tím je zákon o účetnictví. Podle § 3 odst. 1 zákona o účetnictví účtují účetní jednotky o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti věcně a časově souvisí; není-li možné tuto zásadu dodržet, mohou účtovat i v účetním období, v němž zjistily uvedené skutečnosti. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o účetnictví ukládá účetním jednotkám povinnost vést účetnictví tak, aby účetní závěrka sestavená na jeho základě podávala věrný a poctivý ob-

raz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky. Řádná účetní závěrka se přitom sestavuje k poslednímu dni účetního období (§ 19 odst. 1 zákona o účetnictví).

[16] Podle čl. IX odst. 8 opatření Ministerstva financí č. 281/89 759/2001, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele, se na účet 389 – dohadné účty pasivní účtují pasivní položky, které nelze vyúčtovat jako obvyklý dluh, např. nevyfakturované dodávky. Účtují se sem i nákladové úroky, které nebyly zahrnuty do bankovního vyúčtování za dané účetní období, resp. toto bankovní vyúčtování je chybné, a závazek k úhradě z odpovědnosti za způsobenou škodu v případech, kdy není možno ke konci rozvahového dne stanovit konečnou výši závazku. Účtuje se zde i náhrada za nevybranou dovolenou, pokud bude proplacena v příštím roce, i poměrná část silniční daně při účtování v hospodářském roce.

[17] K přípustnosti účtování na účet aktivních či pasivních dohadných účtů je k dispozici judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 18. 12. 2008, čj. 2 Afs 101/2008-143, č. 1804/2009 Sb. NSS, zdejší soud konstatoval, že za situace, kdy ke dni účetní závěrky není jistota nejen o výši pojistného plnění, ale ani o tom, zda havárie je skutečně pojistnou událostí, nelze účtovat o předpokládaném výnosu pojistného jako o dohadné položce aktivní. V rozsudku ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Afs 36/2006-77, č. 1307/2007 Sb. NSS, uzavřel, že na dohadné účty pasivní lze účtovat položky, které nelze vyúčtovat jako obvyklý dluh. Takto však lze účtovat pouze o nákladech, které byly v daném účetním období skutečně vynaloženy, jen se nebylo možné zaúčtovat. Použití tohoto způsobu účtování by bylo namístě, pokud by měl daňový subjekt v souvislosti se zakázkou výdaje ve zdaňovacím období (zde roku 2003), neznal však jejich přesnou výši a neměl k dispozici účetní doklady.

[18] Z účtové osnovy a postupů účtování pro podnikatele platné pro zdaňovací období roku 2003 vyplývá, že na dohadný účet pasivní lze účtovat náklady s plněním, které již bylo ve zdaňovacím období poskytnuto, není

sporu o poskytnutém plnění a daňových nákladech za takové plnění a „pouze“ dosud není k dispozici doklad, který by zaúčtování této položky jako daňově uznatelného výdaje umožňoval. Např. v případě náhrady za dosud nevybranou dovolenou je nepochybné, že ve zdaňovacím období, ve kterém se účtuje, byly splněny podmínky pro vznik tohoto nároku a již tehdy vznikl zaměstnavateli tento daňový náklad.

[19] Městský soud shledal obsahovou obdobu projednávané věci s případy, kdy bylo možné na dohadný účet pasivní účtovat skutečně realizované náklady, např. plyn, elektřinu, telefon, vodné a stočné, neboť i nyní došlo k realizaci nákladu. Být nárok na tuto část mzdy dosud nevznikl, měl již v roce 2003 povahu fakultativního plnění.

[20] Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že takové přirovnání neobstojí. I v případě účtování na dohadný účet pasivní je třeba zachovat princip, že je účtováno pouze o plnění, které se reálně uskutečnilo, avšak dosud není známa jeho přesná výše. Městský soud ostatně toto pravidlo zdůrazňuje v souvislosti s aktuální zásadou, kterou je vedení účetnictví ovládáno. Obdobu lze shledat pouze v tom, že zaměstnanci žalobce provedli ve zdaňovacím období roku 2003 pro žalobce práci. Mzdový náklad v podobě tzv. ročních odměn, který v důsledku toho zaměstnavateli vznikl, mu však nemohl být znám co do jeho výše již v okamžiku uskutečnění práce a rovněž se „pouze nečekalo“ na jeho přesné vyúčtování. Právě proto, že přiznání ročních odměn automaticky nevyplývalo pouze z odvedení práce ve zdaňovacím období, ale jeho případná výše závisela též na hospodářském výsledku žalobce, na návrhu a schválení roční odměny nadřízenými a konečně na schválení auditovaného hospodářského výsledku představenstvem žalobce, předmětný účtovaný případ se podstatně odlišuje např. od účtování spotřeby energií v závěru zdaňovacího období, u kterých lze postupovat za využití účtu 389.

[21] Při posuzování každého případu je třeba vycházet z toho, jak byly u konkrétního daňového subjektu upraveny podmínky vzniku nároku na fakultativní odměnu. Je pod-

statný rozdíl mezi případem, kdy je ve zdaňovacím období skutečně zdanitelné plnění a dosud není známa jeho přesná výše, a případem, kdy zatím nemůže být jisté, zda, popř. v jaké výši, mzdový náklad podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů v budoucnu vznikne. Ani to, zda případně žalobce měl již na konci zdaňovacího období k dispozici informace o výši odměn, které byly jednotlivým zaměstnancům v následujícím zdaňovacím období skutečně vyplaceny, na právní povaze této složky mzdy z hlediska její nárokovosti nic nezměnilo.

[22] Není sporu, že za pracovní činnost uskutečňovanou v roce 2003 náležela zaměstnancům žalobce tarifní mzda a že v případě této části mzdy lze hovořit o věčné a časové souvislosti se zdaňovacím obdobím roku 2003. V případě tzv. roční odměny však tomu tak nebylo. Vedle splnění podmínky výkonu práce ve zdaňovacím období bylo ke vzniku nároku na tuto část odměny třeba, aby žalobce dosáhl předpokládaných ekonomických výsledků, dále aby konkrétní funkčně nadřazená osoba tuto odměnu navrhla, jiná určená osoba tuto odměnu schválila a rovněž aby došlo ke schválení auditovaného hospodářského výsledku představenstvem žalobce. Pokud by kterýkoli z uvedených předpokladů nenastal, nárok na výplatu roční odměny

by konkrétnímu zaměstnanci nevznikl a již zaúčtovaný výdaj by následně nebyl vynaložen. Lze si představit, že posléze zjištěné dosažené roční ekonomické výsledky nebudou odůvodňovat navržení a následné schválení ročních odměn. Nepochybně může nastat situace, kdy navržená roční odměna nebude schválena, popř. nebude schválena v navržené výši. Rovněž představenstvo žalobce nemusí auditovaný hospodářský výsledek z jakéhokoli důvodu následně schválit.

[23] Nejde proto pouze o výplatu roční odměny, na kterou jejím adresátovi vznikl nárok již ke dni účetní závěrky, ale přímo o splnění jednotlivých podmínek nezbytných pro vznik tohoto mzdového nároku. Rovněž je třeba vidět, že výše případné roční odměny není v „Zásadách hmotné zainteresovanosti II“ dána konkrétní částkou, popř. procentním poměrem z tarifní mzdy, ale rozpětím při stanovení pouze jeho horní hranice. Vzniká tak otázka, v jaké výši by tyto budoucí mzdové náklady měly být již v roce 2003 účtovány. Žalobce proto nemohl vycházet z toho, že ke dni účetní závěrky představovaly tyto nenárokové části mzdy konkrétní a nezpochybnitelný výdaj vztahující se ke zdaňovacímu období. Proto o něm nemohl účtovat na dohadném účtu pasivním 389.

2372

Daň z příjmů: osvobození od daně v případě prodeje bytu

k § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2007

Časový test způsobující osvobození od daně, který je obsažený v § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, se vztahuje též na případy, kdy doba mezi nabytím a prodejem bytu přesahující 5 let v sobě zahrnuje i dobu, po kterou prodejce nebyl vlastníkem tohoto bytu, nýbrž byl jeho nájemcem na základě smlouvy o užívání družstevního bytu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2011, čj. 2 Afs 20/2011-77)

Predjudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 24/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 531/05) a č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

Věc: Leona N. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Českém Krumlově rozhodnutím ze dne 17. 5. 2010 žalobkyni dodatečně vyměřil daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2007 ve výši 0 Kč. Dospěl k závěru, že žalobkyně neměla nárok na osvobození příjmu z prodeje bytu, neboť nesplnila podmínku nejméně pěti let mezi nabytím a prodejem bytu, přičemž zákon o daních z příjmů neumožňuje kombinovat důvody pro osvobození od daně nebo sčítat doby rozhodné pro splnění časového testu. Žalovanou odvolání žalobkyně zamítl rozhodnutím ze dne 11. 8. 2010.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 27. 1. 2011 zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že finanční orgány a krajský soud rozhodly v její neprospěch, ačkoliv daňová povinnost nebyla upravena jednoznačně. Vůbec nebyl zkoumán smysl zákona spočívajícím v tom, že od daně z příjmů mají být osvobozeny jak prodeje nemovitostí, tak i členských práv v družstvu, pokud mezi nabytím a prodejem (převodem) uplyne více než 5 let. Stěžovatelka měla za to, že zákonodárce sledoval záměr osvobození úplatných převodů bytů, a to v osobním vlastnictví i družstevních, pokud je splněn časový test. Nepamatoval pouze výslovně na situaci, která v daném případě nastala, kdy sice byl časový test splněn, nicméně došlo k tomu, že družstevní byt byl převeden do osobního vlastnictví člena družstva a následně byl prodán další osobě. Absurdním důsledkem výkladu provedeného krajským soudem může být situace, kdy v případě změny právního vztahu k bytu z členství v družstvu na vlastnictví může časový test trvat třeba i 30 let. Pokud totiž došlo k nabytí vlastnického práva k bytu pro bývalého člena družstva, ztratil tento bývalý člen beneficium splnění časového testu a začne běžet test nový. Tento výklad by však měl logiku pouze tehdy, když by byl družstevní byt převeden do vlastnictví jiné osoby, než bývalého člena družstva. Úmysl zákonodárce totiž spočíval ve zdanění spekulativních převodů

nemovitostí, nikoliv v nastavení dalšího časového testu.

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

Z odůvodnění:

[12] V nyní projednávaném případě jsou mezi účastníky řízení nesporné následující skutkové okolnosti:

- Stěžovatelka dne 27. 11. 2000 nabyla členská práva k blíže specifikovanému družstevnímu bytu v Českém Krumlově a stejného dne uzavřela se stavebním bytovým družstvem nájemní smlouvu o užívání tohoto bytu.

- Tento byt nabyla stěžovatelka do svého vlastnictví na základě „Smlouvy o převodu družstevního bytu do vlastnictví člena družstva“ ze dne 11. 12. 2006; účinky vkladu nastaly ke dni 10. 1. 2007.

- V roce 2007 stěžovatelka tento byt (a také odpovídající spoluvlastnický podíl na nemovitosti a pozemku) kupní smlouvou ze dne 12. 3. 2007 prodala za cenu 885 000 Kč. Právní účinky vkladu nastaly dne 23. 4. 2007.

[13] Neshoda mezi účastníky řízení naopak panuje ohledně právního posouzení těchto skutkových okolností. Poněkud zjednodušeně řečeno, stěžovatelka setrvala tvrdí, že zákonná úprava nevylučuje součet obou dob, po které měla vztah k předmětnému bytu (nejprve členská práva družstva, později osobní vlastnictví bytu); naopak žalovaný zastává názor, že nájemní vztah nelze zaměňovat se vztahem vlastnickým, a protože vlastníkem bytu bylo až do 10. 1. 2007 bytové družstvo, časový test obsažený v zákoně o daních z příjmů stěžovatelce nesvědčí.

[14] Relevantní pro posouzení tohoto případu jsou následující ustanovení zákona o daních z příjmů:

„§ 4 Osvobození od daně

(1) Od daně jsou osvobozeny

a) příjmy z prodeje rodinného domu, bytu, včetně podílu na společných částech do-

mu nebo spoluvlastnického podílu, včetně souvisejícího pozemku, pokud v něm prodávající měl bydliště nejméně po dobu 2 let bezprostředně před prodejem, [...]

b) příjmy z prodeje nemovitostí, bytů nebo nebytových prostor neuvedených pod písmenem a), přesáhne-li doba mezi nabytím a prodejem dobu pěti let, [...]

r) příjmy z převodu členských práv družstva, z převodu majetkových podílů na transformovaném družstvu nebo z převodu účasti na obchodních společnostech, nejde-li o prodej cenných papírů, přesahuje-li doba mezi nabytím a převodem dobu pěti let [...].“

[15] Nejvyšší správní soud respektuje koncepci zákona o daních z příjmů založenou na principu zdanění všech příjmů poplatníků daně, které nabyl v příslušném kalendářním roce, s výjimkou taxativně uvedených případů. V nyní projednávané věci jde proto o posouzení toho, zda výše popsaný případ stěžovatelky je podřaditelný pod některou z těchto taxativních zákonných výjimek.

[16] Mezi účastníky řízení není názorové rozepře v tom, že předmětný prodej bytu nespadá pod případ popsaný v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů, a to z toho důvodu, že stěžovatelka v něm neměla nejméně 2 roky před prodejem bydliště. Sporným se proto jeví toliko vymezení vztahu mezi písmeny b) a r) citovaného ustanovení.

[17] K této otázce soud nejprve v obecné rovině uvádí, že z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu dlouhodobě plyne preference výkladu práva s ohledem na jeho smysl a účel, a naopak výklad ryze gramatický či textualistický je upozadován. Rovněž v teorii práva se prosadilo přesvědčení o tom, že doslovné znění zákonného ustanovení ještě nemusí přesně odpovídat způsobu, jakým má být vykládáno. Při výkladu a použití práva je totiž nutno brát v potaz rovněž samotnou funkci práva ve společnosti. Společnost legitimně očekává, že právo bude spravedlivé, efektivní a nastolující stav jistoty. Nepatřičné je naopak právo vykládat izolovaně, mimo celkový kontext řešených problémů a formalisticky.

[18] V oblasti daňového práva je třeba navíc zohlednit, že se zde jedná o jednoznačně vrchnostenský vztah mezi státní mocí a daňovým subjektem. Stejná státní moc přitom stanoví i obecná pravidla daňového práva, obsažená v zákonech. Za situace, kdy relevantní zákonná úprava umožňuje vícero argumentačně podložených výkladů směřujících k odlišným výsledkům, je proto zcela namístě přednostně používat ten způsob výkladu, který co nejlépe respektuje zásadu *in dubio mitius*, resp. *in dubio pro libertate*. Jak k tomu uvedl Ústavní soud, „nelze připustit, aby se vlivem interpretace zákona stalo předmětem zdanění něco, co zákon za předmět daně s žádoucí mírou určitosti nepředpokládá“ (bod 30 nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, č. 24/2007 Sb. ÚS). Platí, že „[l]e-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip *in dubio pro libertate* plyne přímo z ústavního pořádku [...] Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem“ (náleze ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS).

[19] V nyní projednávané věci je nesporně možné § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů s ohledem na jeho gramatické znění aplikovat tak, jak se stalo v případě stěžovatelky. Nejvyšší správní soud má však za to, že stejně tak odpovídá znění citovaného ustanovení i výklad konkurenční, nabídnutý v kasační stížnosti. Nastává tak situace konkurence dvou možných výkladů, z nichž s ohledem na shora uvedené musí být upřednostněn ten, který je pro stěžovatelku coby daňového poplatníka výhodnější.

[20] Zdejší soud má totiž za to, že § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů lze vyložit i tak, že pod pojmem „nabytí“ může být rozuměno nutně nejen nabytí do vlastnictví, jak dovedl žalovaný a v rozsudku napadeném kasační stížností rovněž krajský soud, nýbrž že pod toto „nabytí“ lze podřadit též nabytí členských práv k danému bytu, nacházejícímu se v družstevním vlastnictví. Je z povahy

věci zřejmé, že nájemní vztah, založený na základě existence dohody o převodu členských práv k družstevnímu bytu, se svojí povahou blíží vlastnickému vztahu k bytu, byť se samozřejmě o vlastnické právo *stricto sensu* nejedná. Tato podoba nájemního vztahu je však kvalitativně odlišná od nájemního vztahu běžného, nepodpořeného zmíněnými členskými právy.

[21] Tuto realitu ostatně zohledňuje i samotný zákon o daních z příjmů, když v § 4 odst. 1 písm. r) stanoví, že od daně jsou osvobozeny příjmy z převodu členských práv družstva pouze tehdy, přesahuje-li doba mezi nabytím a převodem dobu 5 let. Je tak zcela evidentní, že zákonná úprava dává mezi příjmem z prodeje bytu ve vlastnictví daňového poplatníka a z prodeje členských práv v družstvu faktické rovnítko.

[22] Za této situace je Nejvyšší správní soud přesvědčen o neudržitelnosti výkladu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů založeného na jeho zcela izolovaném vnímání. Jestliže totiž v daném případě žalovaný ani krajský soud nikterak nezpochybnili, že když by nedošlo k nabytí předmětného bytu do vlastnictví stěžovatelky, tato by prodala pouze svá členská práva a příslušný příjem (který by byl s největší pravděpodobností stejný či přinejmenším téměř stejný) by s ohledem na časový test svědčící ve prospěch stěžovatelky byl osvobozen od daně z příjmů, nemá žádné rozumné opodstatnění dovozovat, že tato situace se dramaticky v neprospěch stěžovatelky změnila pouze proto, že nabytá předmětný byt do svého vlastnictví.

[23] Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel rovněž z logiky zákona o daních z příjmů založené na zdanění majetkového přírůstku poplatníka, nikoliv na zdanění stejné hodnoty a pouze jiné formy předmětu jeho vlastnictví. Proto také zákon o daních z příjmů stanoví zmíněný časový test, jehož účelem je – být velmi hrubým a v konkrétním případě nezřídka i nepřesným způsobem – podrobit zdanění jen takové případy prodeje nemovitostí, u nichž lze předpokládat, že k nim došlo zejména z důvodů spekulativních (což není myšleno pejorativně). Ostatní případy, pro něž tato domněnka nesvědčí, zdanění nepodléhají. Proto také logicky platí, že u příjmů z prodeje vlastní nemovitosti je výdajem cena, za kterou poplatník věc prokazatelně nabyt (§ 10 odst. 5 zákona o daních z příjmů). Jinak řečeno, zdaňuje se samozřejmě nikoliv celá prodejní cena, nýbrž pouze skutečný příjem plynoucí z rozdílu mezi kupní a prodejní cenou.

[24] Přitom v nyní projednávaném případě z odůvodnění rozhodnutí žalovaného i krajského soudu plyne, že jednání stěžovatelky, která prodala byt poté, co jej nabytá do svého vlastnictví, nebylo vedeno spekulativními úmysly. Stěžovatelka sama ostatně setrvala a logicky uváděla (a toto tvrzení správní orgány nevyvrátily), že k nabytí vlastnického práva krátce před prodejem bytu došlo jen proto, že kupující byla schopna kupní cenu uhradit jen prostřednictvím bankovního úvěru, pro jehož zajištění bylo nutno zřídit zástavní právo k tomuto bytu, což v případě družstevního vlastnictví možné není. (...)

2373

Daň z převodu nemovitostí: předmět daně při výměně nemovitostí na základě dvou kupních smluv

k § 9 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákonů č. 18/1993 Sb. a č. 322/1993 Sb.

K výměně nemovitostí ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, nemusí dojít toliko na základě směnné smlouvy, ale např. dvou souběžně uzavíraných kupních smluv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 2 Afs 2/2011-62)

Prejudikatura: č. 2085/2010 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným PHL - Petrská proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z převodu nemovitostí, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 20. 5. 2009 vydal Finanční úřad v Plzni platební výměr na daň z převodu nemovitostí, proti kterému se žalobce odvolal. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 22. 9. 2009 zamítl. Finanční orgány vyšly z toho, že v daném případě nešlo využít § 9 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., který upravuje předmět daně při výměně nemovitostí. Reálně sice šlo o výměnu nemovitostí mezi dvěma obchodními společnostmi (jednou z nich je žalobce), nicméně výměna nebyla provedena prostřednictvím směnné smlouvy, ale prostřednictvím dvou samostatných kupních smluv. V takovém případě je ovšem předmětem daně z převodu nemovitostí každý převod samostatně.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 29. 10. 2010 rozhodnutí žalovaného zrušil. Výměnu ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb. posoudil v materiálním smyslu, a nikoliv podle toho, jakou formou byla uskutečněna.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž poukázal na § 57 odst. 2 v rozhodné době účinného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), dle něhož platí, že *„[d]aňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti zakládající daňovou povinnost podle tohoto zákona nebo zvláštních předpisů“*. Jestliže je předmětem daně úplatný převod vlastnictví k nemovitostem, je nutno den převodu považovat za skutečnost zakládající daňovou povinnost. Ze žádného ustanovení zákona č. 357/1992 Sb. nevyplývá, že by za rozhodující den vzniku daňové povinnosti měl být považován jiný den, než ten, který je rozhodujícím z pohledu § 57 odst. 2 daňového řádu. Daňová povinnost v případě této daně nemá zdaňovací období, ale vzniká k určenému datu (v daném případě ke dni právních účinků vkladu – § 133 odst. 2 občanského zákoníku a § 2 zákona

č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem). Ke skutečností nastalým po tomto datu nelze přihlížet. Vzhledem k rozdílným účinkům vkladů vlastnického práva v dané věci tak jde o dva nesouvisející převody. Také výše daňové povinnosti (resp. výše základu daně) vychází z § 10 zákona č. 357/1992 Sb., přičemž i pro stanovení výše základu daně je rozhodný ten den, který zakládá vznik daňové povinnosti.

Právní úprava stojí na jedinečnosti okamžiku, kdy vzniká předmět daně, tedy na okamžiku právních účinků vkladu. Ke směně může dojít různou formou, tedy i dvěma kupními smlouvami, ale je nutno vždy dodržet výše uvedený princip jedinečnosti okamžiku (aby v mezidobí nemohlo dojít ke změně skutečností či dokonce právní úpravy). Okamžik právních účinků vkladu může být jeden a tentýž. To se ale v daném případě nestalo. Nešlo o výměnu, ale o dva prodeje.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že stěžovatel v daňovém řízení i v řízení před krajským soudem setrval na stanovisku, že k výměně nemovitostí může dojít jen prostřednictvím směnné smlouvy. V kasační stížnosti ovšem tento svůj názor opustil; přiznal, že může být transakce zaštitěna i dvěma kupními smlouvami, ale setrval na názoru, že účinky vkladů musí nastat ve stejný den. Ani s tímto závěrem však žalobce nesouhlasil, neboť nejde o názor opřený o dikci zákona. Žalobce byl přesvědčen, že postačí blízká časová souslednost obou vkladů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ve věci samé je třeba nejprve zodpovědět otázku, zda vůbec lze uvažovat o tom, že výměna nemovitostí i pro účely daně z převodu nemovitostí může být uskutečněna jinak než směnnou smlouvou (např. dvojicí

smluv kupních). Pokud bude tato otázka zodpovězena kladně, je třeba se věnovat tomu, zda transakce, která byla uskutečněna v nyní projednávané věci, je výměnou nemovitostí i pro daňové účely, a to zejm. s přihlédnutím k tomu, že v nastolené věci se účinky vkladů obou kupních smluv o den liší.

Ustanovení § 9 zákona č. 357/1992 Sb. upravuje předmět daně z převodu nemovitostí. V obecné rovině (dle odstavce 1) je předmětem daně z převodu nemovitostí úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem. Ustanovení § 9 odst. 3 je vůči odstavci 1 ustanovením zvláštním; dle odstavce 3 platí, že „[v]yměňují-li se nemovitosti, považují se jejich vzájemné převody za jeden převod. Daň se vybere z převodu té nemovitosti, z jejíhož převodu je daň vyšší.“

Z dikce tohoto ustanovení neplyne žádný imperativ, aby výměna nemovitostí byla realizována (jedině) prostřednictvím směnné smlouvy podle § 611 občanského zákoníku. S tím ostatně v kasační stížnosti již stěžovatel ani nepolemizuje (dokonce výslovně připouští, že transakce může být realizována sérií kupních smluv). V tomto ohledu lze tedy poukázat na závěr krajského soudu, s nímž se zdejší soud ztotožňuje a s nímž souhlasí i obě strany sporu.

Jak upozornil krajský soud, zákon č. 357/1992 Sb. pouze stanoví, že musí dojít k „výměně nemovitostí“, a to „vzájemnými převody“. Jakými formami se tak stane, je z pohledu tohoto zákona zcela nerozhodné. Důležitý je toliko výsledek, tj. zda v konkrétním případě došlo či nedošlo k výměně nemovitostí vzájemnými převody. Vzájemnost převodů vypovídá o pluralitě účastníků „výměnné transakce“, tj. deklaruje, že k výměně nemovitostí musí dojít mezi nejméně dvěma subjekty. Vzájemnost převodů dále vypovídá o tom, že každý ze subjektů výměnné transakce musí být současně převodcem a nabyvatelem. V případě dvou účastníků sobě navzájem. Pokud jsou účastníci výměnné transakce více než dva, neodporuje charakteru výměny nemovitostí, pokud jeden z účastníků je nabyvatelem nemovitosti k jednomu, zatímco převodcem ve vztahu k jinému účastníku.

Vzájemnost převodů konečně vypovídá o nutnosti blízké časové souslednosti dílčích převodů. Pokud by byl od jednotlivých dílčích převodů velký časový rozestup, bylo by nutné převody považovat za samostatné. Vzájemnost totiž vyžaduje uskutečnění sobě navzájem, tj. nikoli nejprve jeden samostatný převod a teprve následně převod další. Pokud jde o samotný pojem „výměny nemovitostí“, je pod ním nutné rozumět stav, kdy každá ze stran výměnné transakce za své nemovitosti obdrží nemovitosti druhé strany.

Zbývá tak posoudit, zda transakce, která byla uskutečněna v nyní projednávané věci, je výměnou nemovitostí i pro daňové účely, a to zejm. s přihlédnutím k tomu, že v nastolené věci se účinky vkladů obou kupních smluv o den liší.

Jak bylo zjištěno v řízení před finančními orgány a následně před krajským soudem, posuzované výměnné transakce se účastnily dva subjekty, konkrétně obchodní společnost TaFleas, spol. s r. o., a CIMEX PRAHA, a. s. (právní předchůdce žalobce). Prvá ze společností do výměnné transakce vstoupila s nebytovými prostory č. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 v budově č. p. 2081 stojící na pozemku č. 266/2 a spoluvlastnickými podíly o velikosti 1387/1640 na společné části budovy č. p. 2081 a pozemcích č. 266/2 a č. 266/3, zapsanými v katastru nemovitostí v k. ú. Nové Město, hl. m. Praha. Druhá ze společností do výměnné transakce vstoupila s budovou č. p. 84 stojící na pozemku č. 89 a pozemkem č. 89, zapsanými v k. ú. Plzeň, město Plzeň. Prvá ze společností z výměnné transakce vystoupila s budovou č. p. 84 stojící na pozemku č. 89 a pozemkem č. 89, zapsanými v k. ú. Plzeň, město Plzeň, a nárokem na finanční doplatek. Druhá ze společností z výměnné transakce vystoupila s nebytovými prostory č. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 v budově č. p. 2081 stojící na pozemku č. 266/2 a spoluvlastnickými podíly o velikosti 1387/1640 na společné části budovy č. p. 2081 a pozemcích č. 266/2 a č. 266/3, zapsanými v katastru nemovitostí v k. ú. Nové Město, obec Praha, a závazkem uhradit finanční doplatek. Z toho plyne, že byla nastolená pluralita účastníků výměnné transakce

a nedošlo k transferu finančních prostředků, nýbrž k transferu nemovitostí (s povinností uhradit v penězích rozdílovou cenu).

Byla dána taktéž blízká časová souslednost dílčích převodů. Obě kupní smlouvy byly uzavřeny v Praze dne 5. 6. 2007. K přerušení této časové souslednosti nedošlo ani při zápisu vlastnických práv do katastru nemovitostí. V případě jedné smlouvy byl vklad práva zapsán dne 9. 7. 2007 s tím, že právní účinky vkladu vznikly ke dni 5. 6. 2007. V případě druhé smlouvy byl vklad práva zapsán dne 25. 6. 2007 s tím, že právní účinky vkladu vznikly ke dni 6. 6. 2007.

Rozdíl mezi právními účinky vkladů činil pouze jeden den. Přesto stěžovatel namítá, že nebyla dodržena jedinečnost okamžiku výměny, a tedy nelze na transakci pohlížet jako na výměnu. Chtěly-li smluvní strany optimalizovat daňovou povinnost, měly tak dle stěžovatele učinit buď smlouvou směnnou, nebo dvěma kupními smlouvami s tím, že právní účinky vkladů nastanou ve stejný okamžik. K tomu je ovšem nutno podotknout, že jedinečnost právních účinků vkladů nemusí být nastolena ani v případě směnné smlouvy, kterou stěžovatel preferuje. Dle odborné civilistické literatury (Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárová, M.; Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník II. § 460-880. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 1595) je směnná smlouva dvoustranně zavazující smlouvou, podle níž si smluvní strany směňují věc za věc. Svou povahou jde o synallagmatický závazkový právní vztah, jehož účelem je převod vlastnictví. Směnnou smlouvou se účastníci vzájemně zavazují, že odevzdají do vlastnictví druhému určitý předmět směny a že převezmou od něj do vlastnictví jiný určitý předmět směny. Jen na jejich ujednání přitom záleží stanovení doby, kdy každému z nich vzniká povinnost plnit (splatnost). Ta tedy může být sjednána nejen shodně, ale stejně tak i rozdílně pro obě strany. Směnná smlouva se řídí ustanoveními o kupní smlouvě (§ 588 až § 610 občanského zákoníku) přiměřeně s tím, že každá ze stran se ohledně věci, kterou dává směnou, považuje za prodávajícího a ohledně věci, kterou přijímá, za kupujícího. Z toho tedy plyne pří-

buznost obou smluvních typů (tj. smlouvy kupní a směnné) a také to, že ani v případě směnné smlouvy nemusí být nastolena jedinečnost okamžiku převodu obou (všech) směňovaných statků, na které stěžovatel v kasační stížnosti lpí.

Jedinečnost okamžiku pro účely daňové je nastolena citovaným § 9 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., z něhož plyne, že vzájemné převody vyměňovaných nemovitostí se považují za převod jediný. Vzájemné převody tak jsou navázány na jeden okamžik z hlediska daňového *ex lege* a stěžovatel se mylí, pokud tvrdí, že zákon č. 357/1992 Sb. neobsahuje v tomto ohledu žádné ustanovení. Transakce provedená tak, že právní účinky každého z dílčích převodů nastanou v různé dny, je perfektní okamžikem právních účinků posledního dílčího převodu. Rozhodující pro to, aby šlo o výměnu, je to, aby byla zachována příčinná i časová souvislost jednotlivých převodů. V tomto ohledu nelze paušalizovat a apriorně stanovit, jaká může být ještě mezi dílčími převody prodleva a vždy je třeba posuzovat konkrétní skutkovou situaci zvláště. V daném případě jde o jednodenní prodlevu a naprostá příčinná souvislost obou dílčích převodů ukazuje, že šlo o výměnu z hlediska § 9 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb.; ve smlouvách byla také skutečnost výměny nemovitostí výslovně konstatována. Zároveň je po každé třeba zkoumat i to, zda nedošlo ke zneužití práva či k disimulaci dle § 2 odst. 7 daňového řádu (k tomu blíže rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 1 Afs 11/2010-94, č. 2085/2010 Sb. NSS). Je ovšem zřejmé, že k ničemu takovému v souzeném případě nedošlo, což dokládá již jen skutečnost, že sám stěžovatel připouští, že celá transakce mohla být v tomto případě bez problému realizována směnnou smlouvou, která by měla z hlediska civilního práva stejné účinky jako uvedené smlouvy kupní. Žalobce tedy nepotřeboval svým úkonem žádný jiný úkon zastřít, neboť možnost uzavřít směnnou smlouvou se mu bez problémů nabízela. Rozhodl se ovšem využít dispozitivního charakteru soukromého práva a zvolit vícero smluv kupních. Tato skutečnost však na veřejnoprávním posouzení věci nic změnit nemůže.

Cla: antidumpingové clo; integrovaný sazebník Evropských společenství Taric

k čl. 2 nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, ve znění nařízení Rady (ES) č. 254/2000, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku

k čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 954/2006, kterým se ukládá konečné antidumpingové clo z dovozu určitých bezešvých trubek a dutých profilů ze železa nebo oceli, pocházejících z Chorvatska, Rumunska, Ruska a Ukrajiny, kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 2320/97 a (ES) č. 348/2000, kterým se ukončuje prozatímní přezkum a přezkum před pozbytím platnosti antidumpingových cel z dovozu určitých bezešvých trubek a dutých profilů ze železa nebo nelegované oceli, pocházejících mimo jiné z Ruska a Rumunska, a kterým se ukončují prozatímní přezkumy antidumpingových cel z dovozu určitých bezešvých trubek a dutých profilů ze železa nebo nelegované oceli, pocházejících mimo jiné z Ruska, Rumunska, Chorvatska a Ukrajiny

I. Integrovaný sazebník Evropských společenství Taric (*Tarif Intégré Communautaire*) nemá podobu právního předpisu, není publikován v Úředním věstníku, a proto nemůže být právně závazný; jeho obsahem jsou však informace o obchodních opatřeních obsažených v jiných předpisech Společenství (Unie), které jsou právně závazné.

II. Užije-li deklarant v celním řízení určitý kód Taric, je celní orgán oprávněn předpokládat, že tím odkazuje na konkrétní zboží a konkrétní obchodní opatření, s nimiž je příslušný kód Taric svázán. Shodně je třeba nahlížet na užití kódu Taric celním orgánem ve správním rozhodnutí.

III. Pro uložení antidumpingového cla podle čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 954/2006 je rozhodující dovoz výrobků definovaných v tomto článku. Kódy Taric (případně doplňkové kódy Taric) obsažené v tomto nařízení samy o sobě uložení konečného antidumpingového cla nezakládají, nýbrž slouží pouze jako stručná identifikace dovozů, na něž čl. 1 citovaného nařízení dopadá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, čj. 1 Afs 101/2010-83)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT* (283/81, Recueil, s. 3415)* a ze dne 7. 10. 2010, *Stils Met* (C-382/09).

Věc: Společnost s ručením omezeným IRON & STEEL GROUP proti Celnímu ředitelství Hradec Králové o antidumpingové clo, o kasační stížnosti žalobkyně.

V období únor až prosinec 2007 dovezla žalobkyně do České republiky ocelové bezešvé trubky od ukrajinského výrobce OJSC Dnepropetrovsk Tube Works, jež byly propuštěny do režimu volného oběhu na základě celních prohlášení (JSD), v nichž bylo předmětné zboží zařazeno pod zbožový kód 7304 39 58 a doplňkový kód 99. Kontrolní skupina Celního ředitelství Praha provedla u žalobkyně

v období od 1. 9. 2008 do 19. 2. 2009 následnou kontrolu těchto dovozů zaměřenou mimo jiné na správnost sazebního zařazení zboží. V kontrolním protokolu ze dne 19. 2. 2009 kontrolní skupina konstatovala, že žalobkyně navrhla zařadit dovezené zboží do Taric kódu 7304 39 58 99, do něž patří „ostatní“ trubky, jež nelze zařadit mimo jiné do podpoložky 7304 39 58 30, která zahrnuje trubky s kru-

* Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 3/2004, s. 139.*

hových průřezem nejvýše 406,4 mm a současně s hodnotou uhlíkového ekvivalentu Cekv nejvýše 0,86. Po přezkoumání kruhového průřezu a hodnoty uhlíkového ekvivalentu u dovezených trubek kontrolní skupina dospěla k závěru, že předmětné zboží splňovalo kritéria stanovená v podpoložce 7304 39 58 30, a mělo být proto správně zařazeno do této podpoložky.

Celní úřad Hradec Králové na základě tohoto kontrolního zjištění následně doměřil žalobkyni patnácti dodatečnými platebními výměry antidumpingové clo podle čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 954/2006. Žalovaný odvolání žalobkyně proti dodatečným platebním výměrům rozhodnutími ze dne 2. 6. 2009 zamítl.

Proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobkyně žalobami u Krajského soudu v Hradci Králové. Tvrdila mimo jiné, že jí bylo vytýkáno porušení nezávazného právního předpisu, neboť v nařízení Rady (ES) č. 954/2006 je obsažen kód Taric, který je podle žalovaného informativní, a nikoliv kód kombinované nomenklatury, který je závazný. Krajský soud spojil věci ke společnému projednání a žaloby rozsudkem ze dne 30. 7. 2010 zamítl. K nadnesené otázce uvedl, že integrovaný celní sazebník ES (Taric) má sám o sobě jen informativní povahu, avšak v daném případě je rozhodující zejména popis výrobku ve vztahu k příslušným kódům kombinované nomenklatury, což bylo uvedeno v čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 954/2006; ten obsahoval i kód Taric 7304 39 58 30. Z článku 1 citovaného nařízení dále plyne, že opatření ukládající antidumpingové clo se neuplatňuje na dovoz veškerého zboží ze třetích zemí uvedeného pod příslušným kódem kombinované nomenklatury, ale jen pro tu část zboží, která je uvedena popisem výrobku v úvodu čl. 1 a které má být přiřazen kód Taric na devátém a desátém místě (číslo 30) a jež musí současně pocházet z konkrétně uvedené země a od konkrétně specifikované společnosti.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že pro vyměření cla je rozhodující nejen popis výrobků uvedený v citovaném nařízení, ale též údaj integrovaného celního

sazebníku ES (Taric), tj. údaj 7304 39 58 30, který se uvádí při dovozu zboží. Podle žalobkyně je údaj Taric rozhodující, neboť v celním řízení byl předmětem zpochybnění ze strany celní správy. Je-li Integrovaný celní sazebník (Taric) pouze informativní, nemůže se stát údaj z tohoto sazebníku uvedený v nařízení Rady (ES) č. 954/2006 právně závazný; nebyla tudíž porušena právní povinnost při zařazení zboží a nebyl dán důvod k doměření cla.

Nevyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Základním předpisem na úrovni Evropské unie (resp. v době realizace předmětných dovozů Evropských společenství), který upravuje kombinovanou nomenklaturu, Taric a sazební zařazení zboží, je nařízení Rady (EHS) č. 2658/87; pro projednávaný případ ve znění nařízení Rady (ES) č. 254/2000, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku. Toto nařízení je v souladu s čl. 249 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie) závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 zavádí kombinovanou nomenklaturu založenou na osmimístných číselných kódech a slovním popisu zboží, která splňuje požadavky jak společného celního sazebníku, tak statistiky zahraničního obchodu Společenství a jiných politik Společenství týkajících se dovozu a vývozu zboží. Kombinovaná nomenklatura sestává z harmonizovaného systému popisu a číselného označování zboží Světové celní organizace (prvních šest čísel), dalšího třídění Společenství k této nomenklatuře (podpoložky kombinované nomenklatury na sedmém a osmém místě), předběžných ustanovení, doplňkových poznámek ke třídám a kapitolám a poznámek pod čarou vztahujících se k podpoložkám kombinované nomenklatury. Kombinovaná nomenklatura je uvedena v příloze I. Citovaného nařízení včetně celních sazeb a je každoročně novelizována nařízením Komise publikovaným v Úředním

věstníku Evropské unie. V tomto ohledu je tedy zřejmé, že kombinovaná nomenklatura je jakožto součást nařízení závazná a přímo použitelná.

Článek 2 nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 pak ukládá Komisi, aby zavedla „*integrováný sazebník Evropských společenství (dále jen ‚Taric‘), jenž splňuje požadavky společného celního sazebníku, statistiky zahraničního obchodu a obchodní, zemědělské a jiných politik Společenství týkajících se dovozu nebo vývozu zboží. Tento sazebník se zakládá na kombinované nomenklatuře a skládá se z a) opatření stanovených v tomto nařízení; b) doplňkového třídění Společenství (dále jen ‚podpoložky Taricu‘), nezbytného k provádění specifických opatření Společenství uvedených v příloze II; c) jakýchkoli jiných informací nezbytných pro uplatňování nebo správu kódů Taricu a doplňkových kódů vymezených v čl. 3 odst. 2 a 3; d) sazeb cel a jiných dovozních nebo vývozních poplatků, včetně osvobození od cla a preferenčních cel uplatňovaných při dovozu nebo vývozu specifického zboží; e) opatření uplatňovaných při vývozu nebo dovozu specifického zboží, uvedených v příloze II.*“ Podle čl. 3 odst. 2 citovaného nařízení jsou podpoložky Taricu určeny devátým a desátým místem, tvořícím spolu s číselnými kódy kombinované nomenklatury číselné kódy Taricu. Neexistuje-li žádné další třídění Společenství, označí se deváté a desáté místo číslicemi „00“. Podle čl. 5 odst. 1 téhož nařízení používá Komise a členské státy Taric při uplatňování opatření Společenství týkajících se dovozu do Společenství a vývozu z něj. Podle druhého odstavce téhož ustanovení se kódy Taricu a doplňkové kódy použijí na veškerý dovoz a případně veškerý vývoz zboží zahrnutého v odpovídajících podpoložkách. V souladu s čl. 6 uvedeného nařízení „*Komise zajišťuje zavedení, aktualizaci, správu a zveřejnění Taricu a využívá přitom podle možností prostředků automatického zpracování dat. Zejména přijme opatření nezbytná k a) integrování opatření obsažených v tomto nařízení nebo uvedených v příloze II do Taricu; b) zavedení kódů Taricu a doplňkových kódů; c) ne-*

prodlené aktualizaci Taricu; d) okamžitému zveřejnění změn Taricu v elektronickém formátu.“

Taric (*Tarif Intégré Communautaire*) tedy obsahuje veškerá obchodní opatření stanovená v právních předpisech Společenství (Unie), ať už tarifních, zemědělských či obchodních. Taric má podobu internetové databáze a je denně aktualizován. Ačkoliv původně Komise každoročně zveřejňovala úplné znění Taricu v Úředním věstníku, rozhodla se v roce 2004 v této praxi nepokračovat s ohledem na možnost každodenní změny obchodních opatření, která nutně vedla k zastarávání publikovaného textu (viz Sdělení o Taric, Úř. věst. C 258, 20. 10. 2004, s. 18). Z výše uvedeného plyne, že Taric nemá podobu právního předpisu, není publikován v Úředním věstníku, a proto nemůže být právně závazný; jeho obsahem jsou však informace o obchodních opatřeních obsažených v jiných předpisech Společenství (Unie), které jsou právně závazné. Účelem Taricu je právě shromáždění informací o těchto opatřeních na jednom místě, aby se veřejnost mohla okamžitě seznámit s jejich změnami a nemusela přitom procházet velké množství právních předpisů Společenství (Unie), které tato opatření a jejich změny závazně formulují. Podpoložky Taric (deváté a desáté číslo zbožového kódu) přitom nejsou ničím jiným než spárováním zboží (definovaného osmimístným kódem kombinované nomenklatury) a příslušného obchodního opatření k tomuto zboží nebo jeho některým druhům (zavedeného závazným právním předpisem Společenství). Z tohoto pohledu je nutné vnímat kódy Taric jako užitečný identifikátor zboží a k němu se vztahujících obchodních opatření (tarifních i netaarifních, případně žádných). Stejně je třeba vnímat i užití čtyřmístného doplňkového kódu Taric (předvidaného v čl. 3 odst. 3 citovaného nařízení), který zpravidla identifikuje konkrétní osobu – např. výrobce – z konkrétní země a konkrétní obchodní opatření, jež se ho týká. Užije-li deklarant v celním řízení určitý kód Taric, je celní orgán oprávněn předpokládat, že tím odkazuje na konkrétní zboží a konkrétní obchodní opatření, s nimiž

je příslušný kód Taric svázán. Shodně je třeba nahlížet na užití kódu Taric celním orgánem ve správním rozhodnutí. Toto vnímání kódů Taric odpovídá postoji Soudního dvora, který kódy Taric podrobuje výkladu z hlediska správného zařazení zboží pod tyto kódy a v případě nesprávného zařazení aprobejuje uložení antidumpingového cla a dokonce i pokuty příslušnému deklarantovi (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 10. 2010 ve věci *Stils Met*, C-382/09). Z tohoto důvodu nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné předkládat Soudnímu dvoru v této věci předběžnou otázku (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci *CILFIT*, 283/81, Recueil s. 3415, body 13 a 14).

Podstatou projednávané věci je uložení konečného antidumpingového cla na základě nařízení Rady (ES) č. 954/2006. Článek 1 tohoto nařízení stanoví: „[n]a dovoz některých bežešvých trubek a dutých profilů ze železa nebo oceli, kruhového průřezu, s největším průměrem nejvýše 406,4 mm, s hodnotou uhlíkového ekvivalentu (CEV) nejvýše 0,86 podle vzorce a chemického rozboru Světového svářečského institutu (IIW), kódů KN ex73041010, ex73041030, ex73042100, ex73042911, ex73043180, ex73043958, ex73043992, ex73043993, ex73045189, ex73045992 a ex73045993 (kódy TARIC 7304101020, 7304103020, 7304210020, 7304291120, 7304318030, 7304395830, 7304399230, 7304399320, 7304518930, 7304599230 a 7304599320), pocházejících z Chorvatska, Rumunska, Ruska a Ukrajiny se ukládá konečné antidumpingové clo“. Dále je v čl. 1 obsažena tabulka se sazbami konečného antidumpingového cla ve vazbě na jednotlivé výrobce z předmětných zemí společně s doplňkovým kódem Taric. Pro ukrajinského výrobce OJSC Dnepropetrovsk Tube Works je stanovena sazba cla 12,3 % a doplňkový kód Taric A742. Nařízení vstoupilo v platnost dne 30. 6. 2006, bylo publikováno v Úředním věstníku (L 175, 29. 6. 2006, s. 4), a je proto obecně závazné a přímo použitelné v členských zemích Evropských společenství (Unie) včetně České republiky.

Argumentace žalobkyně rozporující oprávněnost celních orgánů uložit konečné antidumpingové clo podle předmětného nařízení je založena na předpokladu, že pro uložení antidumpingového cla je rozhodující Taric kód. Tato úvaha je však nesprávná. V souladu s poznámkou 18 k čl. 1 uvedeného nařízení se vymezení rozsahu výrobku, na nějž dopadá konečné antidumpingové clo, určuje kombinací popisu výrobku v čl. 1 odst. 1 tohoto nařízení a popisem výrobku podle příslušných kódů kombinované nomenklatury. Antidumpingové clo se tedy neukládá na dovoz veškerého zboží ze třetích zemí uvedeného pod příslušným kódem kombinované nomenklatury, ale jen na tu část zboží, která je uvedena popisem výrobku v úvodu čl. 1 odst. 1 citovaného nařízení. Konkrétně v případě žalobkyně bylo antidumpingové clo uloženo za dovoz zboží uvedeného pod kódem kombinované nomenklatury 7304 39 58, které mělo vnější průměr nejvýše 406,4 mm a hodnotu uhlíkového ekvivalentu nejvýše 0,86. Tomuto zboží odpovídá nařízením výslovně uvedený kód Taric 7304 39 58 30. Sazba konečného antidumpingového cla je pak v čl. 1 citovaného nařízení stanovena v závislosti na zemi původu zboží a výrobce zboží. V případě žalobkyně se jedná o ukrajinského výrobce OJSC Dnepropetrovsk Tube Works a sazbu cla ve výši 12,3 %. Tomuto sazebnímu zařazení pak odpovídá nařízením výslovně uvedený doplňkový kód Taric A742.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodující pro uložení antidumpingového cla podle čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 954/2006 je dovoz výrobků definovaných v tomto článku. Kódy Taric (případně doplňkové kódy Taric) obsažené v tomto nařízení samy o sobě uložení konečného antidumpingového cla nezakládají, nýbrž slouží pouze jako stručná identifikace dovozů, na něž čl. 1 uvedeného nařízení dopadá. Užití kódů Taric v celním řízení vyplývající z čl. 5 nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 je záležitost čistě praktická, neboť jinak by bylo třeba vždy přesně slovně popisovat dovážené výrobky. Tato praxe je ostatně žalobkyni známa, neboť sama použila kód Taric při dovozu předmětného zboží na Jednotném správním

dokladu, kde v položce 33 vyplnila zbožový kód 7304 39 58 99. Tím žalobkyně deklarovala, že dováží určité zboží – mimo jiné takové, které nepodléhá konečnému antidumpingovému clo podle nařízení Rady (ES) č. 954/2006. Následná kontrola však prokázala, že žalobkyně dovezla jiné zboží, než deklarovala, na nějž navíc konečné antidumpingové clo podle citovaného nařízení dopadá. Tím došlo k porušení právní povinnosti žalobkyně (deklarace nesprávných, resp. nepravdivých údajů); skuteč-

nost konstatovaná celními orgány, že žalobkyně měla správně použít kód Taric 7304 39 58 30, je pouze nutným důsledkem nesprávné deklarace dováženého zboží, nikoliv příčinou uložení konečného antidumpingového cla. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že konečné antidumpingové clo bylo žalobkyni uloženo za dovoz výrobků definovaných v čl. 1 nařízení Rady (ES) č. 954/2006, nikoliv za užití nesprávného kódu Taric. Kasační námitku žalobkyně proto soud shledal nedůvodnou.

2375

Veřejné zakázky: veřejný zadavatel

k § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách^{*)}

Sama skutečnost, že předmětem činnosti subjektu jsou činnosti vykonávané rovněž soukromými podnikateli, ještě nevyklučuje závěr, že subjekt je veřejným zadavatelem (§ 2 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách). Postavení veřejného zadavatele může být od postavení jiných soutěžitelů na trhu nabízejících stejné zboží či služby odlišeno jiným způsobem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 1 Afs 98/2010-399)

Prejudikatura: č. 461/2005 Sb. NSS a č. 1959/2009 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 15. 1. 1998, *Mannesmann Anlagenbau a další* (C-44/96, Recueil, s. I-73), ze dne 10. 11. 1998, *BFI Holding* (C-360/96, Recueil, s. I-06821), ze dne 19. 9. 2000, *Linster* (C-287/98, Recueil, s. I-6917), ze dne 3. 10. 2000, *University of Cambridge* (C-380/98, Recueil, s. I-8035), ze dne 9. 11. 2000, *Yiadam* (C-357/98, Recueil, s. I-9265), ze dne 1. 2. 2001, *Komise proti Francii* (C-237/99, Recueil, s. I-939), ze dne 10. 5. 2001, *Agora a Excelsior* (spojené věci C-223/99 a C-260/99, Recueil, s. I-3605),**⁾ ze dne 12. 12. 2002, *Universale-Bau a další* (C-470/99, Recueil, s. I-11617), ze dne 27. 2. 2003, *Adolf Truley* (C-373/00, Recueil, s. I-1931), ze dne 22. 5. 2003, *Ritta Korhonen* (C-18/01, Recueil, s. I-5321), a ze dne 10. 4. 2008, *Ing. Aigner* (C-393/06, Sb. rozh., s. I-2339).

Věc: Akciová společnost Lesy Hluboká nad Vltavou proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti: 1) státního podniku Lesy České republiky a 2) akciové společnosti CE WOOD o ochranu hospodářské soutěže, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 24. 3. 2005 zadavatel, státní podnik Lesy ČR (dále jen „Lesy ČR“), uzavřel s žalobcem smlouvu na realizaci veřejné zakázky „*Rámcová smlouva na dodávky komplexních lesnických činností, Smlouva na provádění pěstebních činností a Smlouva na provádění těžebních činností – územní jednotka č. 19701 – Stříbrné Hutě*“. Proti postupu

Lesů ČR podal uchazeč, CE WOOD, a. s., nejprve námitky, kterým Lesy ČR nevyhověly. Následně podala společnost CE WOOD návrh k žalovanému na přezkoumání rozhodnutí zadavatele, který zdůvodnila údajným rozporům rozhodnutí Lesů ČR o námitkách se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

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

^{**)} Neoficiální český překlad rozsudku viz např. *Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 6/2004, s. 455.*

Rozhodnutím ze dne 29. 3. 2006 žalovaný rozhodl, že zadavatel nesplnil povinnost stanovenou v § 25 zákona o veřejných zakázkách, když předmětnou smlouvu o realizaci veřejné zakázky uzavřel, aniž by provedl zadávací řízení podle tohoto zákona. Proti tomuto rozhodnutí podali zadavatel a společnost CE WOOD rozklady. Rozhodnutím ze dne 23. 6. 2006 předseda žalovaného rozkladu zamítl.

K žalobě zadavatele Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 3. 2007 rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 6. 4. 2007 předseda žalovaného zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2006 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Dne 23. 7. 2007 žalovaný rozhodnutím výrokem č. I rozhodl, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, když dne 24. 3. 2005 uzavřel předmětnou smlouvu, aniž by tak učinil v zadávacím řízení, v souladu s § 25 citovaného zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Dále žalovaný zadavateli výrokem č. II. uložil pokutu ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 17. 12. 2007 zamítl.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, jenž rozsudkem ze dne 17. 2. 2009 žalobu zamítl. Proti rozsudku krajského soudu žalobce brojil kasační stížností. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil svým rozsudkem ze dne 16. 3. 2010, čj. 1 Afs 50/2009-233, pro částečnou nepřezkoumatelnost a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nyní žalobcem napadeným rozsudkem ze dne 3. 6. 2010 krajský soud opětovně žalobu zamítl. Nejprve konstatoval, že rozhodnutím žalovaného nebyla porušena zásada předvídatelnosti a legitimního očekávání. Byť některé dříve vydané akty žalovaného nasvědčovaly závěru, že Lesy ČR jsou veřejným zadavatelem, tyto akty ještě nezaložily správní praxi, jež by bylo možno v souladu s judikaturou považovat za konstantní, ustálenou

a dlouhodobou a která by byla s to založit u Lesů ČR legitimní očekávání, že zákon o veřejných zakázkách neporušily. Soud zohlednil také to, že otázku, zda Lesy ČR naplňují definici veřejného zadavatele, žalovaný poprvé řešil na úrovni druhého stupně správního řízení, a že výklad této otázky nebyl nikdy dříve podroben přezkumu správními soudy. Žalovaný k závěru, že Lesy ČR je nutné za veřejného zadavatele považovat, navíc dospěl podrobnou argumentací a je patrné, proč předchozí výklad nepovažoval za zákonný.

K samotné povaze Lesů ČR jakožto veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona o veřejných zakázkách krajský soud nejprve uvedl, že žalovaný nepochybil, pokud se dané ustanovení zákona o veřejných zakázkách pokusil vyložit tzv. eurokonformním způsobem, tedy zejména v souladu s judikaturou Soudního dvora.

Zároveň právě na základě takového výkladu dospěl žalovaný podle krajského soudu ke správnímu závěru, že Lesy ČR jsou veřejným zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud za stěžejní okolnosti určující naplnění prvků definice veřejného zadavatele považoval zřízení Lesů ČR státem, zřetelné deklarování veřejného zájmu vyplývající z popisu činnosti, k níž byl tento státní podnik zřízen, možnost kdykoli uplatnitelné efektivní kontroly nad jeho činností ze strany státu, nakládání výlučně s majetkem státu a nikoli výlučně ekonomický cíl jeho činnosti.

Podle krajského soudu není stěžejní ani skutečnost, že Lesy ČR nejsou uvedeny v seznamu k zadávacím směrnicím, jak upozorňoval žalobce.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Nezákonost napadeného rozsudku spatřoval v nesprávném posouzení otázky splnění podmínek pro kvalifikaci Lesů ČR jako veřejného zadavatele. Stěžovatel nesouhlasil zejména s názory, že (1) v předmětu činnosti Lesů ČR je přítomen prvek veřejného zájmu, resp. že přítomnost prvku veřejného zájmu byla žalovaným prokázána, (2) pravomoc státu ke jmenování a odvolání ředitele Lesů ČR zakládá efektivní

vliv státu na činnost podniku, včetně efektivního vlivu ve vztahu k finančním otázkám.

Co se týče námitky (1), stěžovatel předložil, že žalovaný i soud odkazují na základní předmět činnosti Lesů ČR definovaný v rozhodnutí ministerstva zemědělství ze dne 11. 12. 1991. Samotný soud přitom v rozsudku uvádí, že rozhodnutím ze dne 12. 8. 1997 o přizpůsobení zakládací listiny státního podniku Lesů ČR byl hlavní předmět podnikání vymezen novým způsobem. Podle stěžovatele však odkaz na předmět činnosti Lesů ČR nedokládá uspokojování potřeb veřejného zájmu. Lesy ČR byly založeny na základě původního zákona o státním podniku (č. 111/1991 Sb.). Ustanovení § 23 odst. 1 tohoto zákona přitom stanovilo, že u státních podniků, jejichž základním předmětem činnosti je uspokojování veřejně prospěšných zájmů, musí být tato skutečnost vyjádřena v zakládací listině. Zakládací listina Lesů ČR však výslovnou zmínku o tom, že základním předmětem činnosti Lesů ČR je uspokojování veřejně prospěšných zájmů, neobsahovala. Ani nově vymezené činnosti Lesů ČR stanovené rozhodnutím ze dne 12. 8. 1997 nejdou nad rámec úkolů uložených všem státním podnikům novým zákonem o státním podniku (č. 77/1997 Sb.) a všem vlastníkům lesa zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

Stěžovatel odkázal především na § 1 v souvislosti s § 4 odst. 1 lesního zákona a uvedl, že „*funkce, které vyjmenovává soud jako funkce přesahující rámec* běžného podnikání v lesích, jsou povinni vykonávat všichni vlastníci lesů bez rozdílu, zda se jedná o lesy ve vlastnictví státu či osob soukromého práva“. Naplnění veřejného zájmu tak stát zajišťuje stanovením povinností všem vlastníkům lesů, neboť všichni musí zajišťovat činnosti směřující k ochraně lesa a jeho fungování. Soud ani žalovaný pak podle něj činnosti Lesů ČR, s výjimkou činnosti odborného lesního hospodáře, blíže nezkoumají, a není tak jasné, co právě v činnosti tohoto subjektu naplňuje aspekt uspokojování potřeb veřejného zájmu, resp. v vyjádření soudu ani žalovaného není jasné, jakými konkrétními činnostmi se

odlišují Lesy ČR od soukromých vlastníků lesů tak, aby právě Lesy ČR zastávaly specifické postavení veřejného zadavatele.

Stěžovatel se blíže vyjádřil k činnosti odborného lesního hospodáře. Podle něj se nejedná o činnost prováděnou Lesy ČR za účelem uspokojování veřejného zájmu. Pro závěr, že jde o činnost ve veřejném zájmu, nestačí tvrzení, že tato činnost není výlučně komerční povahy nebo že úhrada výkonu činnosti odborného lesního hospodáře, například prostřednictvím Lesů ČR jde k tíži státu. Naopak skutečnost, že Lesy ČR vykonávají činnost lesního hospodáře za úhradu, ukazuje, že jde typicky o komerční činnost. Soud navíc ani nevysvětlil, v čem se výkon činnosti odborného lesního hospodáře Lesy ČR liší od výkonu této činnosti jinými soukromými osobami. Stěžovatel dále nesouhlasil s tvrzením soudu, že skutečnost, že Lesy ČR nejsou uvedeny v seznamu k zadávacím směrnicím, je bez hlubšího interpretačního významu.

K námitce (2) stěžovatel uvedl, že nesouhlasí se závěrem soudu o efektivní kontrole Lesů ČR ze strany státu prostřednictvím faktického vlivu na ředitele tohoto podniku. Naopak ředitel podniku v minulosti doporučení ministryně zemědělství nerespektoval, a přesto nebyl odvolán. Stěžovatel odkázal na stanovisko Ministerstva zemědělství ze dne 10. 10. 2005, z něhož vyplývá, že vliv zakladatele na činnost podniku je nepřímý a nedá se hovořit o podřízení jednání podniku při podnikatelské činnosti s majetkem státu zakladateli, tedy Ministerstvu zemědělství. Ministerstvo zemědělství nemá přímý vliv na ekonomické aktivity Lesů ČR a není oprávněno dávat tomuto podniku jakékoli závazné pokyny. Stěžovatel upozornil také na dvě rozhodnutí Soudního dvora (ze dne 17. 12. 1998, *Komise proti Irsku*, C-353/96, Recueil, s. I-8565, a ze dne 15. 12. 1998, *Connemara Machina*, C-306/97, Recueil, s. I-8761) a na rozdílnost postavení Lesů ČR a v těchto rozhodnutích zmiňované společnosti Coillte Teoranta.

Stěžovatel nesouhlasil ani s argumentem soudu, že podnikání Lesů ČR je činností, která byt generuje zisk, naplňuje mimo jiné ve-

řejný zájem, a proto nejde o činnost, která by sledovala a naplňovala potřebu „*typicky podnikatelskou*“ bez majetkové a kontrolní ingerence státu. Ačkoli soud dovozoval, že v případě krajní potřeby atakující veřejný zájem to může být právě stát, který za udržení činnosti tohoto státního podniku převzme zodpovědnost, podle stěžovatele Lesy ČR nesou pouze samy případná ekonomická rizika výkonu své činnosti. Stát ani není oprávněn bez dalšího státní podniky subvencovat. Jakékoli subvencování činnosti státních podniků by podléhalo pravidlům pro poskytování veřejných podpor a jako takové by muselo být notifikováno Komisí. Státní podniky navíc ani nepodléhají žádnému speciálnímu režimu z hlediska pravidel pro konkurs a vyrovnání. Lesy ČR tedy nesou hospodářské riziko výkonu své činnosti a není předvídan žádný mechanismus k vyrovnání případných finančních ztrát, což je mj. kritérium považované za stěžejní také judikaturou Soudního dvora.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Argumentace soudu

[23] Předmětem posouzení provedeného jak žalovaným, tak krajským soudem, byla především otázka, zda lze státní podnik Lesy ČR kvalifikovat jako veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona o veřejných zakázkách. Podle tohoto ustanovení je veřejným zadavatelem mj. „*právnícká osoba, pokud byla zřízena zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a je financována převážně veřejnými zadavateli, nebo je veřejnými zadavateli řízena nebo veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů v jejím správním, řídicím nebo kontrolním orgánu*“.

[24] Žalovaný i krajský soud dále dospěli k závěru, že toto ustanovení je nutno vyložit tzv. eurokonformním způsobem. Tzn. v souladu s definicí veřejného zadavatele, jak byla uvedena v čl. 1 písm. b) směrnice Rady 92/50/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných

zakázek na služby, směrnice Rady 93/36/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na dodávky a směrnice Rady 93/37/EHS o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, neboť na danou věc použitý zákon o veřejných zakázkách byl přijat mj. právě z důvodu implementace těchto směrnic (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o veřejných zakázkách ze dne 13. 6. 2003, sněmovní tisk 363/0).

[25] Uvedené směrnice obsahově shodně vymezovaly veřejného zadavatele jako [čl. 1 písm. b) těchto směrnic]:

„*stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či veřejnoprávními subjekty.*

„Veřejnoprávním subjektem“ se rozumí *jakýkoliv subjekt:*

- *zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu, a*

- *kteřý má právní subjektivitu a*

- *je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními orgány nebo je těmito orgány řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty.*“

[26] Pro úplnost lze dodat, že tyto směrnice byly k 30. 1. 2006 zrušeny a byly nahrazeny směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, jejíž transpoziční lhůta uplynula dne 31. 1. 2006 a jejíž implementaci do českého právního řádu měl zajistit nový zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. (dále jen „nový zákon o veřejných zakázkách“; srov. důvodovou zprávu k návrhu citovaného zákona ze dne 1. 8. 2005, sněmovní tisk 1076/0). Nicméně co se týče definice veřejných zadavatelů, ta je shodná s úpravou uvedenou v předchozích směrnicích (čl. 1 odst. 9 směrnice 2004/18/ES).

[27] Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že podmínky, jež pro označení určitého subjektu jako veřejného zadavatele vymezují směrnice, musí být splněny kumulativně (srov. rozsudek ze dne 1. 2. 2001, *Komise proti Francii*, C-237/99, Recueil, s. I-939, bod 40 a zde citovanou judikaturu či rozsudky ze dne 10. 4. 2008, *Ing. Aigner*, C-393/06, Sb. rozh., s. I-2339, bod 36; ze dne 10. 11. 1998, *BFI Holding*, C-360/96, Recueil, s. I-06821, bod 29; ze dne 10. 5. 2001, *Agorà a Excelsior*, spojené věci C-223/99 a C-260/99, Recueil, s. I-3605, bod 26, a ze dne 27. 2. 2003, *Adolf Truley*, C-373/00, Recueil, s. I-01931, bod 34).

[28] V nyní posuzovaném případě nebyl sporným pouze druhý bod definice veřejného zadavatele obsažené v zadávacích směrnicích, tedy že Lesy ČR jsou subjektem s právní subjektivitou, což je v českém zákoně o veřejných zakázkách vyjádřeno podmínkou, že se musí jednat o právnickou osobu. Soud, který je vázán námitkami stěžovatele, se tedy touto otázkou dále nezabýval.

III.1 K námitce přítomnosti prvku veřejného zájmu v činnosti Lesů ČR, s. p.

[29] Stěžovatel však již nesouhlasí s založeným a krajským soudem v tom, že Lesy ČR byly zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu a že uspokojování potřeb veřejného zájmu je také náplní jejich současné činnosti.

[30] Soud nejprve předesílá, že součástí definice uvedené v zákoně o veřejných zakázkách je také podmínka, aby byla osoba veřejného zadavatele zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu „*zákonem nebo na základě zákona*“. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s argumentací krajského soudu, podle něhož tato slova mají „*nejvýše jediný interpretační význam, který se kryje s další podmínkou vyplývající z obou právních úprav (komunitární i české vnitrostátní), podle níž musí jít o právnickou osobu, jež tedy nebyla „narozena*““. Jedná se tedy o jiné vyjádření podmínky, že veřejný zadavatel jakožto právnická osoba vzniká a je zakládán, a tedy nabývá právní subjektivity, na základě požadavků obsažených v zákoně (takovým

případem může být mj. také zřízení obchodní společnosti podle obchodního zákoníku). V tomto případě se tak nejedná o stanovení další podmínky pro kvalifikaci určitého subjektu jako veřejného zadavatele.

[31] Jak dále vyplývá z judikatury Soudního dvora, nejsou rozhodné pouze okolnosti v době vzniku subjektu, tedy to, za jakým účelem byl daný subjekt založen. Neméně důležité je, jakou činnost skutečně vyvíjí a zda svou činností uspokojuje potřeby veřejného zájmu také v době, v níž je jeho činnost posuzována (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 5. 2003, *Ritta Korhonen*, C-18/01, Recueil, s. I-5321, bod 48, výše citovaný rozsudek ve věci *Adolf Truley*, bod 66, či rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 Afs 111/2008-91, č. 1959/2009 Sb. NSS).

[32] Pro danou věc je tedy klíčové především posouzení, zda Lesy ČR byly zřízeny a vykonávají svou činnost „*za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu*“, jak uvádí zákon o veřejných zakázkách, resp. „*potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu*“, jak vyplývá z nového zákona o veřejných zakázkách a také ze zadávacích směrnic.

[33] Jak již bylo přitom uvedeno, je nutno i na zákon o veřejných zakázkách, resp. zde uvedenou definici veřejného zadavatele, pohlízet v kontextu úpravy obsažené v evropských směrnicích. Nadto je nutné zohlednit také pozdější úpravu nového zákona o veřejných zakázkách, a to v důsledku respektování čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se toto ustanovení Listiny použije také v případě řízení o sankci za správní delikt (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, či ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 Afs 111/2008-91, č. 1959/2009 Sb. NSS). Nový zákon o veřejných zakázkách přitom již plně zohledňuje text zadávacích směrnic, tedy i s dovětkem o „*průmyslové nebo obchodní povaze*“ potřeb veřejného zájmu. Jak však správně poznamenal

krajský soud, přihlížení k tomuto dovětku je v podstatě ve prospěch posuzovaných subjektů, neboť ještě zpřísňuje kritéria pro posouzení subjektu jako veřejného zadavatele.

[34] Jak Soudní dvůr konstatoval, tato část definice má pak dvě složky. Nejprve je třeba posoudit, zda činnost subjektu směřuje k uspokojování potřeb veřejného, resp. obecného zájmu (*meeting needs in the general interest*), teprve poté lze zkoumat, zda takové potřeby nemají obchodní či průmyslovou povahu (*not having an industrial or commercial character*) (srov. výše citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Ritta Korhonen*, bod 40.).

III.1.1 Uspokojování potřeb veřejného zájmu

[35] Co se týče prvního pojmu „*potřeby ve veřejném zájmu*“, ten podle Soudního dvora představuje autonomní koncept v právu EU, jenž musí být interpretován ve světle a v kontextu daného ustanovení a rovněž ve světle cílů směrnice (srov. výše citovaný rozsudek Soudního dvora *Adolf Truley*, body 35 a 40, dále rozsudky ze dne 19. 9. 2000, *Linster*, C-287/98, Recueil, I-6917, bod 43, a ze dne 9. 11. 2000, *Yiadom*, C-357/98, Recueil, I-9265, bod 26). Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, cílem zadávacích směrnic je zejména zabránit jednak tomu, aby byli preferováni národní uchazeči, jednak tomu, aby subjekty financované nebo kontrolované státem, regionálními či místními orgány či jiné veřejnoprávní subjekty byly při výběru uchazečů vedeny jinými než ekonomickými kritérii (srov. výše citované rozsudky Soudního dvora *Ritta Korhonen*, bod 52, či *Adolf Truley*, bod 42, a dále rozsudek ze dne 3. 10. 2000, *University of Cambridge*, C-380/98, Recueil, I-8035, bod 17, ze dne 12. 12. 2002, *Universale-Bau a další*, C-470/99, Recueil, I-11617, bod 52).

[36] Bližší definici „*veřejného zájmu*“ však v zadávacích směrnicích nenalezne. Soudní dvůr konstatoval, že v tomto ohledu nelze vycházet ani ze seznamů veřejných zadavatelů uvedených v přílohách ke směrnicím (jde zejm. o směrnici 71/305/EHS, směrnici 93/37/EHS a nově směrnici 2004/18/ES),

kteřé jednak neobsahují závazný výčet veřejných zadavatelů, jednak ani skutečnost, že je zde nějaký subjekt uveden, ještě automaticky nepředurčuje, že se jedná o veřejného zadavatele. Soudní dvůr uvedl, že ačkoli z čl. 1 písm. b) starších zadávacích směrnic je patrné, že záměrem bylo, aby tento seznam byl pokud možno co nejúplnější co do výčtu subjektů, v žádném případě jej nelze pokládat za vyčerpávající. Přesnost výčtu se navíc liší stát od státu (srov. výše citované rozsudky Soudního dvora *Adolf Truley*, bod 39, a *Agorà a Excelsior*, bod 36). Tento závěr potvrzuje i text nově zadávací směrnice 2004/18/ES, jenž výslovně tyto seznamy označuje za demonstrativní (srov. čl. 1 bod 9 směrnice). V této souvislosti musí tedy Nejvyšší správní soud označit námitku stěžovatele, že krajský soud dostatečně nezohlednil, že Lesy ČR nejsou uvedeny v příloze k zadávacím směrnicím, za nedůvodnou. Také podle Nejvyššího správního soudu je totiž naopak potřeba vyjít spíše z analýzy pojmu „*veřejný zájem*“, jak je užit v textu směrnic, provedené Soudním dvorem.

[37] Pro ilustraci lze zmínit některé příklady. Soudní dvůr dospěl k závěru, že potřeby obecného zájmu uspokojovala např. obchodní společnost Taitotalo (ve výše citovaném rozsudku *Ritta Korhonen*), která byla plně ve vlastnictví finského města a jejímž předmětem činnosti byl nákup, prodej a pronájem nemovitostí, obchodování s podíly v realitních společnostech, organizování a poskytování služeb spojených se správou nemovitostí či poskytování jiných obchodních služeb. V daném řízení se jednalo konkrétně o činnost společnosti, která spočívala v zajišťování prací a služeb spojených s výstavbou několika kancelářských budov a parkovacího domu, neboť dané město se rozhodlo na svém území vystavět technologické vývojové centrum. Soudní dvůr na předběžnou otázku, zda subjekt, jehož úkolem je pořádání veletrhů, výstav a konferencí a organizování s tím souvisejících činností, odpověděl, že činnosti vztahující se k organizování podobných událostí naplňují potřeby v obecném zájmu. Pořadatel takových akcí tím, že poskytu-

je příležitost pro setkání výrobců a obchodníků na jednom místě, nejedná čistě v zájmu těchto výrobců a obchodníků, přestože těm je takto poskytnuta příležitost nabízet své zboží a uzavírat obchody, nýbrž vytváří vhodné podmínky také spotřebitelům, kteří obdobné akce navštěvují, pro získávání informací, jež by jim umožnily optimálně se rozhodovat. Podle Soudního dvora činnost daného subjektu je nepochybně nutné hodnotit jako uspokojování potřeb v obecném zájmu, neboť jeho činnost související s výstavbou mohla podpořit ekonomický a sociální rozvoj daného samosprávného celku. Příchod dalších společností na území města může totiž vyústit ve vytváření nových pracovních míst, zvyšování příjmu z daní a růst nabídky i poptávky zboží a služeb. Výsledný stimul pro rozvoj obchodu tedy může být v obecném zájmu (srov. zejm. body 43–45 odůvodnění citovaného rozsudku; obdobně také výše uvedený rozsudek Soudního dvora *Agorà a Excelsior*, body 33 a 34).

[38] K závěru o uspokojování potřeb obecného zájmu dospěl Soudní dvůr také v případě obchodní společnosti ARA (ve výše uvedeném rozsudku *BFI Holding*). Ta byla založena dvěma samosprávnými celky, aby zajišťovala služby související s likvidací a svozem odpadů a s čištěním ulic. Soudní dvůr v této věci konstatoval, že na odvoz a nakládání s domovním odpadem může být nepochybně nahlíženo jakožto na potřebu obecného zájmu (srov. zejm. bod 52 odůvodnění rozsudku).

[39] Obdobně Soudní dvůr tuto otázku posoudil u obchodní společnosti - vídeňské pohřební služby, když uvedl, že podnikatelská činnost související se zajišťováním pohřbů rozhodně naplňuje potřeby obecného zájmu (výše citovaný rozsudek Soudního dvora *Adolf Truley*, bod 51).

[40] Poměrně volný přístup k nahlížení přítomnosti prvku veřejného zájmu v činnosti rozličných subjektů je patrný rovněž ze samotného výčtu subjektů obsaženého v přílohách ke směrnicím. Byť nelze tento výčet, jak již bylo zmíněno, považovat za zcela závazný, přesto různorodost subjektů zde uvedených

přisvědčuje extenzivnímu výkladu tohoto pojmu. Nalezneme zde např. subjekty poskytující přístavní a letištní služby, subjekty provádějící vodohospodářské práce, geofyzikální a vulkanologické observatoře, rekreační a sportovní zařízení, bazény apod.

[41] Ze způsobu používání pojmu „*potřeby v obecném zájmu*“ v konkrétních případech lze také dovodit, že Soudní dvůr tento pojem vykládá dosti široce. A ačkoli Soudní dvůr zdůrazňuje, že se jedná o koncept v rámci práva EU autonomní, z jeho užívání Soudním dvorem vyplývá, že jeho chápání v komunitárním právu je velmi blízké způsobu, jak s tímto pojmem pracuje české vnitrostátní právo. Lze pak souhlasit s krajským soudem, že veřejný či obecný zájem je možno v dané souvislosti chápat jako protiklad zájmů soukromých, od nichž se odlišuje tím, že okruh osob, jimž takový zájem svědčí, je vždy neurčitý. Z této povahy potřeb veřejného či obecného zájmu pak vyplývá také zvláštní zájem na zabezpečení jejich uspokojování, projevující se např. tím, že takové potřeby jsou uspokojovány buďto přímo prostřednictvím státu či stát si nad uspokojováním těchto potřeb ponechává kontrolu, ať již přímo či prostřednictvím ovlivňování podmínek, za nichž uspokojování potřeb v obecném zájmu probíhá.

[42] V případě Lesů ČR pak nemůže být pochyb o tom, že svou činností potřeby ve veřejném, resp. obecném zájmu, uspokojují. Soud zde sice musí dát za pravdu stěžovateli v tom, že jak krajský soud, tak žalovaný ve svých rozhodnutích při posuzování předmětu činnosti Lesů ČR poukazují především na předmět činnosti tohoto subjektu, jak byl definován v rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 11. 12. 1991, ačkoli sám krajský soud ve svém rozsudku uvádí, že rozhodnutím ze dne 12. 8. 1997 byl hlavní předmět podnikání Lesů ČR vymezen nově. Nicméně i na takto nově vymezený předmět činnosti, či alespoň některé jeho oblasti, nelze nahlížet jinak než jako na uspokojování potřeb ve veřejném, resp. obecném zájmu. Nově byl totiž hlavní předmět podnikání tohoto subjektu vymezen mj. také jako: „*Výkon práva hospodaření k lesům, které jsou ve vlastnictví státu,*

k nimž má státní podnik Lesy České republiky právo hospodaření, výkon hospodaření k ostatnímu movitému a nemovitému majetku, který je ve vlastnictví státu a byl svěřen k plnění jeho úkolů, [...] činnost odborného lesního hospodáře, výkon ochranné služby v lesích, provádění činností zabezpečujících optimální plnění všech funkcí lesů, [...] koncepční i operativní činnost směřující k trvalému zlepšování stavu lesů, práce spojené se zajištěním uchování genových zdrojů lesních dřevin [...]“ apod.

[43] Jednou ze základních zásad hospodaření podniku, jak můžeme vyčíst ze statutu podniku ze dne 27. 10. 1997, je dále, že „*veškerá hospodářská a podnikatelská činnost podniku je zaměřena na zachování lesa, na péči o les jako národní bohatství, na plnění všech funkcí lesa a na podporu trvale udržitelného hospodaření v něm*“. Krajský soud navíc odkazuje také na lesnickou strategii Lesů ČR, jejímž základem je „*trvale udržitelné hospodaření v lesích založené na maximálním využívání tvořivých sil přírody, které zajistí nepřetržité a vyvážené plnění produkčních funkcí svěřených lesů. Cílem podniku je vytváření stabilních, kvalitních, druhově, prostorově a věkově skupinovitě smíšených lesů*.“

[44] Z uvedeného je tedy patrné, že Lesy ČR svou činností jednak hospodaří se státním majetkem a spravují ho, což už samo o sobě by mělo být považováno za předmět veřejného, resp. obecného zájmu, jednak je jejich činnost zacílena přímo na správu lesů, nikoli přitom pouze lesů jakožto lesních porostů, ale dokonce celých lesních ekosystémů. Protože jsou pak lesy podstatnou složkou životního prostředí a přírodního bohatství České republiky a plní nezastupitelnou roli v globálním ekosystému, je jejich správa a obhospodařování nepopíratelně také předmětem obecného a celospolečenského zájmu.

III.1.2 Potřeby nemající obchodní nebo průmyslovou povahu

[45] Poté, co bylo posouzeno, že činnost subjektu uspokojuje potřeby veřejného, resp. obecného zájmu, lze přistoupit ke zkoumání,

zda takové potřeby „*nemají obchodní či průmyslovou povahu*“. Jak přitom vyplývá z judikatury Soudního dvora, právě posouzení tohoto kritéria se často jeví pro dané případy stěžejní a rozlišující mezi veřejnými a soukromými zadavateli.

[46] Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že za potřeby v obecném zájmu, jež nemají průmyslovou či obchodní povahu lze obecně považovat takové, jež jsou uspokojovány jinak než prostřednictvím dostupnosti zboží a služeb na trhu, a z důvodu, že jejich uspokojování je nahlíženo jako veřejný zájem, se stát rozhodl sám tyto úkoly vykonávat nebo si nad jejich vykonáváním alespoň udržet potřebou kontrolu (výše citované rozsudky Soudního dvora *Ritta Korhonen*, bod 47, *BFI Holding*, body 50 a 51, *Agorà a Excelsior*, bod 37, a *Adolf Truley*, bod 50).

[47] Konkrétnějším indikátorem pak mohou být skutečnosti související s financováním činnosti subjektu, tj. to, zda byl daný subjekt založen primárně za účelem vytváření zisku, zda zcela sám nese náklady související se svou činností, zda je jakkoli jeho činnost financována z veřejných zdrojů (rozsudek *Ritta Korhonen*, body 56 až 59 rozsudku). Důležitým vodítkem je také, zda dotčený subjekt vykonává svoji činnost v podmínkách hospodářské soutěže, neboť existence takové soutěže může indikovat, že obecná potřeba má průmyslový nebo obchodní charakter (srov. rozsudky *Korhonen*, bod 49, či *BFI Holding*, body 48 a 49). Na druhou stranu existence rozvinuté hospodářské soutěže však ještě sama o sobě nemůže vyloučit závěr, že daný subjekt naplňuje potřeby ve veřejném zájmu, které nemají průmyslovou či obchodní povahu (rozsudky *Adolf Truley*, body 60 a 61, *BFI Holding*, bod 43). Daná činnost totiž nemusí být svěřena pouze výhradně jedné konkrétní právnické osobě (rozsudek *Adolf Truley*, bod 62), případně může existovat případ, kdy taková činnost uspokojuje konkrétní potřeby komerčních podnikatelských subjektů (rozsudek *Ritta Korhonen*, bod 50) apod. Proto je potřeba zvážit a zohlednit veškeré faktory, které by mohly být návodné pro posouzení skutečnosti, zda daný subjekt byl založen za

účelem uspokojování a svou činností uspokojuje potřeby obecného zájmu nemající obchodní či průmyslový charakter.

[48] Mezi jeden z hlavních argumentů stěžovatele přitom patřilo, že žalovaný ani soud dostatečně neodlišili činnost Lesů ČR od činnosti jiných vlastníků lesů, resp. že lesní zákon svěřuje povinnosti v souvislosti s ochranou lesa a péčí o něj všem vlastníkům lesa bez rozdílu. Lesy ČR tak nemají v tomto ohledu mezi vlastníky lesů výjimečné postavení.

[49] K tomu soud uvádí, že z výše uvedené judikatury Soudního dvora (srov. zejm. bod [46] výše) vyplývá, že skutečnost, že předmětem činnosti subjektu jsou činnosti vykonávané rovněž soukromými podnikateli, ještě sama o sobě nevylučuje závěr, že subjekt je veřejným zadavatelem. Z toho důvodu je potřeba zkoumat také další okolnosti vzniku daného subjektu a podmínky, za nichž svou činnost vykonává.

[50] Soud tak již dovedil, že při zakládání Lesů ČR bylo jasně deklarováno, že ty se svou činností mají podílet na uspokojování potřeb veřejného zájmu, když je předmětem jejich činnosti jednak hospodaření s majetkem státu, jednak péče o les za účelem zabezpečení plnění jeho funkcí v životním prostředí. Ze zmiňovaných zakládacích dokumentů či statutu podniku rovněž nevyplývá, že Lesy ČR by byly založeny primárně za účelem vytváření zisku. Tyto závěry ve vztahu k soudobě vykonávané činnosti Lesů ČR potvrzují také deklarace samotného podniku vyjádřené např. v jeho lesnické strategii. Jak navíc vyplývá ze zákona o lesích, Lesy ČR jsou omezeny co do nakládání s předmětem svého podnikání, tj. se státními lesy. Nejenže k právním úkonům, kterými se nakládá se státními lesy, je potřeba předběžný souhlas Ministerstva zemědělství (§ 4), ale některé dispozice se státními lesy jsou zákonem vyloučeny úplně (§ 5).

[51] Rovněž přitom nelze tvrdit, že by se ve všech oblastech své činnosti Lesy ČR pohybovaly v prostředí hospodářské soutěže, tj. byly by nuceny obstat v konkurenci ostatních subjektů na trhu nabízejících stejné služby či zboží. Jak již Nejvyšší správní soud pozname-

nal v některých předešlých rozsudcích, a to plně v souladu s cílem a účelem zadávacích směrnic, právě to, že subjekt není nucen v určité oblasti čelit konkurenci, může indikovat, že je veřejným zadavatelem (srov. výše citovaný rozsudek NSS čj. 9 Afs 111/2008-91 či rozsudek ze dne 21. 10. 2010, čj. 9 Afs 68/2010-255). Právě v takovém případě totiž hrozí nebezpečí, že se daný subjekt bude rozhodovat např. při zadávání zakázek na dodávky, služby či stavební práce na základě jiných než ekonomických kritérií, které naopak hrají prim právě v rozhodování subjektu, jenž musí o odbytu pro své zboží a služby soutěžit s jinými subjekty.

[52] Soud musí dát za pravdu jak krajskému soudu, tak žalovanému, že lesní zákon Lesům ČR výslovně přiznává zcela specifické postavení typicky v případě výkonu činnosti odborného lesního hospodáře. Jak vyplývá z § 37 odst. 6 lesního zákona, Lesy ČR vykonávají funkci odborného lesního hospodáře pro lesy, pro které jsou zpracovány osnovy, tedy pro lesy o výměře menší než 50 ha, nevybere-li si sám vlastník lesa jiného odborného lesního hospodáře nebo nepověří-li jiného odborného lesního hospodáře orgán státní správy lesů. Podle odstavce 7 téhož ustanovení náklady na tuto činnost Lesů ČR nese stát.

[53] Ačkoli tak činnost lesního hospodáře mohou vykonávat a vykonávají také jiné subjekty, zákon přímo Lesům ČR vyhraduje zvláštní postavení, když jim svěřuje funkci jakéhosi „*pojistného lesního hospodáře*“. Za určitých okolností vyplývajících přímo ze zákona tedy pouze Lesy ČR budou vykonávat činnost lesního hospodáře. Zákon tak odlišuje jejich postavení od postavení všech ostatních subjektů na trhu, čímž jasně deklaruje zvláštní zájem na této činnosti, když regulaci výkonu této činnosti nepřenechává pouze tržním mechanismům.

[54] Není přitom podstatné, že činnost odborného lesního hospodáře představuje pouze jednu z oblastí činnosti Lesů ČR (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 1. 1998, *Mannesmann Anlagenbau a další*, C-44/96, Recueil, s. I-73, body 24–26 a 31).

III.2 K námitce efektivního vlivu státu na činnost Lesů ČR, s. p.

[55] Financování, řízení či kontrola subjektu ze strany veřejného zadavatele je posledním bodem definice veřejného zadavatele. Stěžovatel přitom nesouhlasil s krajským soudem, že stát má faktický vliv na činnost Lesů ČR.

[56] Nejvyšší správní soud musí i v tomto ohledu přisvědčit závěrům krajského soudu i žalovaného, že i tato podmínka hodnocení Lesů ČR jako veřejného zadavatele byla naplněna. Již z ustanovení zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku (srov. § 20 tohoto zákona, podle něž podniky vzniklé podle zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, se za určitých podmínek považují za podniky vzniklé podle tohoto zákona), upravujících vedení státního podniku vyplývá značný vliv Ministerstva zemědělství coby zakladatele podniku na jeho chod a činnost. Tak např. ministr, příp. vláda, jmenuje a odvolává ředitele podniku, který pak společně se zakladatelem řídí činnosti podniku a rozhoduje o všech jeho záležitostech (srov. § 12). Ministerstvo jako zakladatel podniku má přitom také vliv na činnost dozorčí rady podniku (§ 13).

[57] Stěžovatel však popírá, že by stát na vedení podniku faktický vliv měl, neboť již

v minulosti ředitel podniku nerespektoval doporučení ministryně zemědělství, a přesto nebyl odvolán. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že za stěžejní je naopak nutno považovat vůbec již tuto možnost, kterou zákon ministru, příp. vládě, dává. Její faktické využívání je pak věcí druhou a otázkou politické volby.

[58] Závěr o vlivu státu na chod Lesů ČR jen potvrzuje také již zmiňované ustanovení § 4 odst. 2 lesního zákona požadující pro platnost právních úkonů, kterými se nakládá se státními lesy, předběžný souhlas Ministerstva zemědělství.

III.3 Závěr

[59] Soud shrnuje, že dospěl k závěru, že státní podnik Lesy České republiky je nutno považovat za veřejného zadavatele, neboť svou povahou a povahou své činnosti naplňuje všechny body definice veřejného zadavatele, jak je vymezena jednak v zákoně o veřejných zakázkách a jednak v evropském právu. Lesy ČR jsou právnickou osobou, která byla zřízena na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, takovéto potřeby uspokojovala i v rozhodné době, a která podléhá kontrole a řízení ze strany státu a jeho orgánů.

2376

Veřejné zakázky: veřejný zadavatel

k § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

Při posuzování toho, zda byla právnická osoba zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, a je tedy veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, není podstatné, zda byla v době svého zřízení jednoznačně určena pro uspokojování potřeb veřejného zájmu, nýbrž to, zda potřeby veřejného zájmu v době zadávání veřejné zakázky (uzavírání smluv o dílo) fakticky uspokojovala.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2010, čj. 62 Ca 5/2009-55)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 12. 2002, *Universale-Bau a další* (C-470/99, Recueil, s. I-11617) a ze dne 22. 5. 2003, *Ritta Korhonen* (C-18/01, Recueil, s. I-5321).

Věc: Společnost s ručením omezeným VISION Rudoltice proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty.

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

Obec Rudoltice zadala na základě výjimky zakotvené v § 1 odst. 2 písm. d) zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek,^{*)} veřejnou zakázku „*Obytná zóna Zámeček Rudoltice – výstavba bytových jednotek a technické infrastruktury*“ mimo kontraktční proceduru předepsanou uvedeným zákonem příspěvkové organizaci Stavby Rudoltice, která byla zřízena obcí Rudoltice. Příspěvková organizace Stavby Rudoltice, uzavřela následně se žalobcem smlouvy o dílo na provedení stavebních prací na tuto akci, aniž by proběhlo zadávací řízení. Žalobce je společností s ručením omezeným, v níž má podíl ve výši 100 % obec Rudoltice. Žalobce následně uzavřel s dalšími subjekty smlouvy o dílo, jejichž předměty bylo provedení dílčích stavebních prací na zmiňované stavbě. Zadávací řízení podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, při kontraktaci těchto smluv také neproběhlo.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 3. 2008 rozhodl, že žalobce se jako zadavatel výše uvedené veřejné zakázky dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., tím, že uzavřel smlouvy o dílo, aniž by splnil povinnost stanovenou v § 25 odst. 1 citovaného zákona a zmíněnou veřejnou zakázku zadal v některém ze zadávacích řízení uvedených v § 25 odst. 2 tohoto zákona. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 80 000 Kč. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 11. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného v II. stupni podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž mimo jiné namítal, že není veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona č. 40/2004 Sb., neboť nebyl zřízen zákonem (nýbrž vznikl na základě zákona), navíc nebyl založen za účelem uspokojování veřejných potřeb. Byl založen jako standardní obchodní společnost. Otázka, zda byla právnická osoba zřízena za účelem uspokojování veřejných potřeb, nemůže být posuzována až po zřízení podle faktické činnosti této osoby

(jak učinil žalovaný), nýbrž tento účel musí být deklarován již při zřízení právnické osoby.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Žalobce však dále namítá, že není veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona č. 40/2004 Sb., neboť nebyl zřízen zákonem ani za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu. (...)

Pro konstatování závěru, že žalobce veřejným zadavatelem podle zákona č. 40/2004 Sb. je, musí být splněno kumulativně několik podmínek. První podmínkou je, že jde o osobu právnickou. Druhou podmínkou je, že tato právnická osoba byla zřízena zákonem nebo na základě zákona. Třetí podmínkou pak je, že účelem jejího zřízení je uspokojování potřeb veřejného zájmu. Čtvrtou podmínkou je skutečnost, že tato právnická osoba je financována převážně veřejnými zadavateli nebo alternativně že tato právnická osoba je veřejnými zadavateli řízena nebo veřejní zadavatelé jmenují více než polovinu členů v jejím správním, řídicím nebo kontrolním orgánu.

Pokud jde o podmínku první a čtvrtou, tak o jejich splnění není mezi žalobcem a žalovaným sporu. Soud, který je vázán žalobními body, se tedy těmito otázkami nezabýval.

Podmínku druhou pak soud shledal naplněnou. Podle názoru soudu je totiž žalobce právnickou osobou zřízenou na základě zákona, jak požaduje zákon č. 40/2004 Sb., a to přesto, že se jedná o obchodní společnost založenou podle obchodního zákoníku. Český právní řád obecně totiž pro rozlišování významu „zřízení“ a „založení“ neposkytuje žádnou oporu; zřizují se „institute“ v tradičně chápaném smyslu (např. ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy – srov. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nebo např. Probační a mediační služba – srov. § 1 odst. 1 zákona č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě), zřizují se však

^{*) S účinností od 1. 5. 2004 nahrazen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, který byl s účinností od 1. 7. 2006 nahrazen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.}

těž subjekty postavené jinak naroveň subjektům zakládaným ve formě podle obchodního zákoníku (např. veřejné vysoké školy postavené jinak naroveň soukromým vysokým školám majícím formu obchodních společností – tu namátkou srov. např. § 1 odst. 1 zákona č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany, nebo § 1 zákona č. 162/2006 Sb., o zřízení Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích), zřízeny byly též např. České dráhy zákonem č. 9/1993 Sb., o Českých drahách (srov. jeho § 1 odst. 1). „Zřízení“ je tu postaveno naroveň „založení“. Nahodilost použití slov „založení“ a „zřízení“ pak instruktivně dokládá použití těchto slov např. v zákoně č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, kde podle § 1 odst. 1 písm. a) tento zákon upravuje mimo jiné způsob „zřízení“ akciové společnosti České dráhy, k němuž pak podle § 3 a násl. téhož zákona dochází „založením“ a následným „vznikem“ (tedy způsobem příznačným pro obchodní společnosti podle obchodního zákoníku – srov. § 57 a § 62 obchodního zákoníku). Soud tedy uzavírá, že „založení“ lze stavět naroveň „zřízení“, popř. lze „založení“ považovat za jednu z možností „zřízení“, v obou případech však nelze dovozovat z použití slova „zřízení“ nic jiného, než že se má jednat o založení právní subjektivity konkrétního subjektu jakoukoli (jakkoli formálně pojmenovanou) procedurou.

Tomu, že pojem „založení“ znamená jeden ze způsobů „zřízení“, ostatně nasvědčuje i občanský zákoník, který lze považovat za obecnou normu, upravující vznik právnických osob. V § 19 totiž hovoří o „zřízení“ právnických osob. Obecně tak lze říci, že se právnické osoby zřizují. Z toho, že obchodní zákoník, jako předpis upravující již jen určité typy právnických osob (obchodní společnosti a družstva), používá pojem „založení“ obchodní společnosti, lze pak dovodit, že „založení“ je jedním ze způsobů „zřízení“. Jestliže tedy byl žalobce založen podle obchodního

zákoníku, byl současně zřízen, tak jak má na mysli druhá podmínka.

Pokud pak jde o třetí podmínku (tj. zda účelem zřízení žalobce je uspokojování potřeb veřejného zájmu), tak i tu soud shledal naplněnou. Ztotožnil se přitom se závěrem žalovaného, že není podstatné, zda byl žalobce v době svého zřizování jednoznačně určen pro uspokojování potřeb veřejného zájmu, nýbrž to, zda potřeby veřejného zájmu v době zadávání zakázky (uzavírání smluv o dílo) fakticky vykonával. Zmíněný závěr je ostatně zcela v souladu s judikaturou Soudního dvora, který ve svém rozsudku ze dne 12. 12. 2002, *Universale-Bau a další*, C-470/99, Recueil, s. I-11617, uvedl, že „subjekt, který nebyl založen nebo zřízen za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, avšak který následně převzal odpovědnost za zajišťování takových potřeb a od té doby je uspokojuje, splňuje podmínku, založení nebo zřízení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a je tedy veřejným zadavatelem, pokud předpoklad převzetí odpovědnosti za uspokojování těchto potřeb lze objektivně prokázat“. V rozsudku ze dne 22. 5. 2003, *Ritta Korhonen*, C-18/01, Recueil, s. I-5321, Soudní dvůr zase poukázal na to, že společnost s ručením omezeným, která je vlastněna a řízena regionálními nebo místními orgány, splňuje podmínku uspokojování potřeb veřejného zájmu, jestliže obstarává služby za účelem rozvoje průmyslových nebo obchodních aktivit na území spadajícím do působnosti tohoto regionálního nebo místního orgánu. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že skutečnost, že nemovitosti, které jsou stavěny, budou pronajaty jen jednomu podnikateli, nezpochybnuje charakter společnosti jako veřejnoprávního subjektu, neboť existence potřeb veřejného zájmu není poměřována počtem přímých uživatelů činnosti nebo služby.

Nelze tedy přisvědčit žalobci, že je nezbytné, aby účel uspokojování veřejných potřeb byl deklarován již při zřízení právnické osoby. Naopak v souladu se zákonem je názor žalovaného, podle něhož je třeba posuzovat

faktickou činnost právnické osoby v rozhodné době.

Pokud tedy žalobce zajišťoval pro příspěvkovou organizaci Stavby Rudoltice, resp. pro obec Rudoltice, výstavbu bytových jednotek spolu s příslušnou infrastrukturou, jednalo se podle názoru zdejšího soudu o činnost, kterou lze za potřebu ve veřejném zájmu považovat. Výstavba pro obec, a tedy rozvoj obce a zajišťování bydlení pro její občany nepochybně ve veřejném zájmu je. Není přitom podstatné, zda žalobce vykonával v rozhodné době nad rámec této činnosti i činnosti další. V daném případě navíc žalovaný zjistil, že v letech 2005 a 2006 žalobce prováděl většinu prací ve prospěch příspěvkové organizace Stavby Rudoltice, případně přímo pro své-

ho zřizovatele obec Rudoltice, a jednalo se tedy o činnosti směřující k uspokojování potřeb ve veřejném zájmu. Žalobce toto zjištění žalovaného přitom nijak nerozporoval.

Soud tedy uzavírá, že žalobce byl zřízen na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu podle § 2 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona č. 40/2004 Sb., a byl tak veřejným zadavatelem ve smyslu tohoto ustanovení. Při uzavírání předmětných smluv o dílo na stavbu „*Obytná zóna Zámeček Rudoltice - výstavba bytových jednotek a technické infrastruktury*“ tedy byl povinen postupovat podle zákona č. 40/2004 Sb. a zadat veřejnou zakázku v některém ze zadávacích řízení uvedených v § 25 odst. 2 citovaného zákona.

2377

Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby Katastr nemovitostí: oprava údajů v katastrálním operátu

k § 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění zákona č. 89/1996 Sb. (v textu jen „katastrální zákon“)

k § 36, § 64, § 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 soudního řádu správního

k § 107a občanského soudního řádu ve znění zákona č. 30/2000 Sb.

I. Pozbyla-li žalobkyně v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí o opravě chyb v katastrálním operátu (§ 8 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky) vlastnické právo k nemovitostem dotčeným opravou chyby, má to za následek ztrátu její aktivní legitimace. Tím, že městský (krajský) soud nezohlednil skutečnost, že žalobkyně již není aktivně legitimována, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jeho rozhodnutí [§ 109 odst. 3 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

II. Vzhledem k tomu, že soudní řád správní neobsahuje žádné ustanovení, které by upravovalo důsledky singulární sukcese pro řízení před správními soudy, je v takovém případě nutno za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 107a o. s. ř. O možnosti podat návrh podle § 107a odst. 1 o. s. ř. je správní soud povinen žalobkyni počít (§ 36 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 As 9/2010-255)

Prejudikatura: č. 2/2003 Sb. NSS, č. 218/2004 Sb. NSS, č. 379/2004 Sb. NSS, č. 534/2005 Sb. NSS, č. 559/2005 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS a č. 2061/2010 Sb. NSS.

Věc: Ing. Adá M. proti 1) Zeměměřickému a katastrálnímu inspektorátu v Praze a 2) Katastrálnímu úřadu Praha-východ, za účasti Antonína Š., o opravu chyby v katastrálním operátu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný 2) rozhodl dne 14. 6. 2001 o opravě chyby v katastrálním operátu podle § 8 katastrálního zákona tak, že zrušil zápis parcely č. 1585 v katastrálním území Stará Boleslav a zapsal parcely č. 1585/1 až 1585/8 podle stavu zápisu pozemkové knihy pro katastrální území Stará Boleslav. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný 1) dne 20. 9. 2002 zamítl.

Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 10. 6. 2009 ve výroku II zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že oprava chyby v katastrálním operátu neřeší otázku, kdo je vlastníkem, nýbrž se jí pouze upřesňuje a vymezuje, k jaké nemovitosti vymezené geometrickým určením je vlastník nemovitosti v katastru nemovitostí evidován. Pro posouzení žalobních námitek je rozhodné, zda vůbec došlo k chybě v katastrálním operátu vyznačením pozemku p. č. 1585 místo pozemků p. č. 1585/1 až 1585/8 a zda takto zachycený stav neodpovídal zjištěným podkladům a musel být opraven.

Městský soud konstatoval, že k opravě chyby došlo na základě několika skutečností. Nejblíže a nejzávažnějším právním důvodem byl zápis práv stěžovatelky z dohody o vydání nemovitostí do evidence nemovitostí, kterou dne 16. 10. 1991 uzavřel jako osoba vydávající Technomat, s. p., a jako příjemci žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení. Registrace dohody byla provedena ve prospěch smluvních stran a stěžovatelka v té době zřejmě nezpochybnila geometrické i polohové určení pozemků p. č. 1585/1 až 1585/8, které jsou uvedeny v dohodě o vydání jako parcely tvořící pozemek č. 1585. V restitučních řízeních byl běžně, a zcela legitimně, v listinách a rozhodnutích uváděn jak původní stav podle pozemkových knih označením původních parcel, tak i stav novy podle evidence nemovitostí či katastru nemovitostí. To v případě shody výměr znamenalo, že se vydává původní parcela existující ovšem již v parcelách nově označených.

Městský soud zdůraznil, že rozsah vlastnictví žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení nebyl opravou údajů v katastru nemovitostí

narušen, neboť tato sledovala jen geometrický stav v katastrálním operátu a správné označení původního pozemku. Žalovaný 2) tedy postupoval v souladu s § 8 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona, když opravil chybné údaje vzniklé zřejmým omylem při vedení a obnově katastru.

Důvodná nebyla ani námitka, že opravou chyby v katastrálním operátu došlo ke změně právního vztahu bez řádné listiny. Žalobkyně byla i po provedení opravě stále spoluvlastnicí pozemků p. č. 1585/1 až 1585/8 podle dohody o vydání, tedy pozemků existujících ve stejné výměře jako byl původní pozemek p. č. 1585. Tento pozemek jen získal jiné značení v parcelách č. 1585/1 až 1585/8, a to na základě listin, jejichž existence a účel byly prokázány. Městský soud zohlednil, že ačkoliv žalobkyně již není v době vydání tohoto rozsudku spoluvlastnicí předmětných nemovitostí, nebral jí právo na projednání podané žaloby, neboť zákonnost napadeného správního rozhodnutí posuzoval v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání, kdy byla žalobkyně aktivně legitimována k hájení svých práv a zájmů.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti výroku II tohoto rozsudku kasační stížnost, v níž nesouhlasila s tvrzením osoby zúčastněné na řízení, že nemá aktivní legitimaci k vedení sporu. Je tomu tak proto, že částečným soudním smírem neprevzala osoba zúčastněná na řízení celou parcelu č. 1585 včetně všech budov, které se na ní nacházejí, když teprve na základě soudem potvrzeného správního zápisu předmětné parcely v katastrálním operátu bude možno znovu posoudit obsah uzavřeného částečného soudního smíru. Nezákonost napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka předně v tom, že nebyla respektována závaznost státním notářstvím registrované dohody o vydání věci. Dále namítala, že nebylo přihlédnuto k tomu, že předmětný zápis v pozemkové knize byl prokazatelně vadný a byl proveden v naprostém rozporu s tehdy platnými právními předpisy, bez příslušné listiny o dělení parcel a budov na ní se nacházejících. Rovněž nebylo při-

hlédnuto k tomu, že opravou chyby došlo ke změně právního vztahu, který není doložen žádnou listinou. Nebylo přihlédnuto ani k tomu, že nelegálním zásahem do katastrálního operátu byl v katastru nemovitostí vytvořen stav, který je v naprostém rozporu se skutečným stavem v terénu.

Městský soud rovněž podle názoru stěžovatelky postupoval v rozporu se závazným právním názorem zvláštního senátu vysloveným v usnesení ze dne 3. 9. 2008, čj. Konf 47/2007-15, neboť se zabýval obsahem vlastnické listiny (dohody o vydání věci), tuto vykládal a měnil podle vlastní úvahy, což správnímu soudu při přezkoumávání správnosti opravy chyby v katastrálním operátu nepřísluší.

V další námitce stěžovatelka uvedla, že o budovách, které byly nezákonným zásahem žalovaného 2) rovněž rozděleny, není v napadeném rozsudku ani zmínka. Za zcela nesprávné považuje i jeho závěr, že rozsah jejího vlastnictví nebyl opravou údajů v katastru narušen. Podle názoru stěžovatelky městský soud nesprávně uvedl, že již není spoluvlastnicí předmětných nemovitostí. I v případě, že vycházel v předstihu ze skutečnosti, že jeho rozhodnutí je v právní moci, pak podle uzavřeného částečného soudního smíru je minimálně sporné podílové spoluvlastnictví budov, které po nezákonné opravě chyby v katastrálním operátu nejsou vůbec evidovány. Proto je i nyní stěžovatelka aktivně legitimována k hájení svých práv a zájmů.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti označila napadený rozsudek za správný a vyjádřila pochybnost, zda je žalobkyně k dalšímu vedení řízení jakkoliv věcně legitimována, když se práv, jež by, i jen teoreticky, mohla být opravou dotčena, sama vzdala a k předmětným pozemkům nemá žádný právní vztah.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ve výrocích II, III a IV zrušil a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžovatelka v dané věci podala žalobu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., podle kterého ten,

„[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“. Aktivně legitimována k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je tedy osoba, která tvrdí, že byla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech (§ 2 s. ř. s.) tím, že napadené správní rozhodnutí její práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jinak, než stanoví zákon, nebo byl proveden (vydán) v řízení, v němž byla porušena procesní práva dotčené osoby tak, že to mohlo mít vliv na zákonost napadeného rozhodnutí. Žalobce může účinně namítnout jen takovou nezákonnost, kterou byl zkrácen na svých právech, přičemž zkrácením na právech je nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS). Žalobní legitimace pak nepřísluší tomu, jehož práva nebo povinnosti nebyly rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2004, čj. 5 A 35/2002-29, č. 218/2004 Sb. NSS). Žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je založena tvrzením účastníka řízení, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých procesních práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Předpokladem věcné legitimace pak je, že žalobce je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 8/2004-61).

K otázce aktivní legitimace ve správním soudnictví se již opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS,

vyslovil: „Věcná legitimace je potom stavem plynoucím z hmotného práva, mající ovšem význam pouze v rámci procesu. Věcná legitimace je předpokladem úspěšnosti žaloby a nikoliv předpokladem meritorního projednání a rozhodnutí věci, jako je tomu u procesní podmínky. Aby byl žalobce úspěšný, musí být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti; z tohoto pravidla platí jako výjimky případy, v nichž je věcná legitimace založena procesně: u aktivní věcné legitimace je to např. § 65 odst. 2 s. ř. s., u pasivní je to případ, kdy po vydání napadeného rozhodnutí dojde k přechodu působnosti na jiný správní orgán.“ V usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, pak rozšířený senát poukázal na „neudržitelost takové interpretace § 65 odst. 1 s. ř. s., která omezuje přístup k soudu tím, že striktně vyžaduje v každém jednotlivém případě hledání porušeného subjektivního hmotného práva, jakož i úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil. Vyskytují se totiž poměrně zhusta situace, kdy se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, a přesto žádné právo striktně vzato nezaložil, nezměnil nebo závazně neurčil. Stejně tak nelze vždy žalobní legitimaci podmiňovat zkrácením na hmotných subjektivních právech: jednak se určitá rozhodnutí hmotněprávní sféry žalobce vůbec nedotýkají (a přesto jsou podrobena přezkumu – viz i citovaná judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva), jednak je takový požadavek zpochybnitelný už z toho důvodu, že předmětem soudního řízení není hmotné právo žalobce, ale jím uplatněný procesní nárok. Ze všech těchto příčin nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (srov. i uvedený Hoetzellův názor), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním ad-

resátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.“

Na citovaná usnesení navazují usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, kde je mimo jiné uvedeno, že „[s]oudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou‘ normou. Není normou ‚kontrolní‘, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ Dále dodal, že „žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce.“

V daném případě není pochyb o tom, že stěžovatelka byla v době podání žaloby k jejímu podání aktivně legitimována. Tvrdila v ní totiž porušení svých subjektivních práv v důsledku vydání napadeného správního rozhodnutí a zároveň byla jako spoluvlastnice nemovitostí, jichž se správní rozhodnutí týkalo, nositelkou těchto práv. Avšak poté v průběhu řízení o této žalobě bylo na základě návrhu osoby zúčastněné na řízení u Okresního soudu Praha-východ zahájeno řízení, které pokračovalo u Krajského soudu v Praze, o zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví stě-

žovatelky a osoby zúčastněné na řízení, které se týkalo i pozemků dotčených opravou chyby. V průběhu tohoto řízení stěžovatelka a osoba zúčastněná na řízení uzavřely smír, podle kterého bylo jejich podílové spoluvlastnictví zrušeno a vypořádáno tak, že do výlučného vlastnictví osoby zúčastněné na řízení byly přikázány přesně specifikované nemovitosti (včetně pozemků p. č. 1585/1 až 1585/8) a do výlučného vlastnictví stěžovatelky byly přikázány pozemky p. č. 1587/2 a p. č. 1587/3 s tím, že osoba zúčastněná na řízení zaplatila stěžovatelce odpovídající částku v penězích na vyrovnání jejího spoluvlastnického podílu. Tento smír byl schválen usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2007 ve znění opravného usnesení ze dne 21. 4. 2008. Ústavní stížnost stěžovatelky proti opravnému usnesení Ústavní soud usnesením ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. III. ÚS 1703/08, odmítl. Od roku 2007 tak stěžovatelka není spoluvlastnicí pozemků dotčených opravou chyby.

Skutečnost, že stěžovatelka pozbyla vlastnické právo k předmětným pozemkům, podle Nejvyššího správního soudu nezůstala bez vlivu na její aktivní legitimaci. Procesní předpoklad aktivní legitimace byl sice splněn tím, že stěžovatelka tvrdila porušení svých práv, nicméně již nadále nebyla nositelkou hmotného práva, se kterým byla její aktivní legitimace neoddělitelně spjata. V případě soudního přezkumu rozhodnutí o opravě chyby v katastrálním operátu totiž nelze aktivní legitimaci z povahy věci oddělit od vlastnického práva k nemovitosti, popř. jiného práva zapsovaného do katastru, kterého se oprava chyby týká [§ 2 odst. 1 písm. d) a § 8 odst. 1 katastrálního zákona]. Není tedy správný názor městského soudu, že „*ačkoliv žalobkyně není v době vydání tohoto rozhodnutí soudu již spoluvlastnicí předmětných nemovitostí, které bylo smírem vypořádáno, nebral jí právo na projednání žaloby proti napadenému správnímu rozhodnutí, neboť zákonnost tohoto rozhodnutí posuzoval v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. dle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí*“. Účastníkovi řízení totiž

nemůže být upřeno právo, které v průběhu řízení pozbyl a které přísluší jiné osobě. K této skutečnosti měl městský soud přihlídnout z úřední povinnosti. Naopak, tím, že se meritorně zabýval věcí za situace, kdy stěžovatelce již nesvědčila aktivní procesní legitimace, se dopustil vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť výsledkem řízení za takové situace nemohlo být meritorní rozhodnutí.

Jelikož stěžovatelka pozbyla aktivní legitimaci až v průběhu soudního řízení, měl se městský soud zabývat tím, zda místo stěžovatelky nemůže do řízení vstoupit nový vlastník předmětných nemovitostí. Soudní řád správní neobsahuje žádné ustanovení, které by upravovalo důsledky singulární sukcese pro řízení před správními soudy, a proto je v takovém případě nutno za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat ustanovení prvé a třetí části o. s. ř., *in concreto* § 107a o. s. ř.

Podle citovaného ustanovení může žalobce, má-li za to, že po zahájení řízení nastala právní skutečnost, s níž právní předpisy spojují převod nebo přechod práva nebo povinnosti účastníka řízení, o něž v řízení jde, navrhnout, dříve než soud o věci rozhodne, aby nabyvatel práva nebo povinnosti vstoupil do řízení na místo dosavadního účastníka; to neplatí v případech uvedených v § 107 o. s. ř.

O možnosti podat návrh podle § 107a, odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. byl městský soud povinen stěžovatelku poučit. Tato povinnost vyplývá z § 36 odst. 1 s. ř. s., podle kterého mají účastníci v řízení rovné postavení a soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.

Argumentoval-li městský soud v souvislosti se změnou v osobě vlastníka předmětných pozemků § 75 odst. 2 s. ř. s. (správně odstavec 1), podle kterého soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stavem právním ve smyslu citovaného

ustanovení se rozumí stav právního řádu v době rozhodování správního orgánu a dále stav konkrétních právních vztahů, např. vztahů vlastnických (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS). Skutkový a právní stav v době rozhodování správního orgánu tedy spolu s obsahem žalobních bodů a případnými vadami, ke kterým musí soud přihlížet z úřední povinnosti, tvoří základní rámec soudního přezkumu správního rozhodnutí. V průběhu soudního řízení však soud v určitých případech může, a někdy dokonce musí, rámec soudního přezkumu vymezený v § 75 odst. 1 s. ř. s. překročit. Při hodnocení právního stavu může nastat situace, kdy soud musí zohlednit určitou pro posuzovanou věc zcela zásadní změnu. Např. nemůže odhlédnout od toho, že právní norma, kterou aplikoval správní orgán v napadeném rozhodnutí, byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro rozpor s ústavním zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001-29, č. 2/2003 Sb. NSS). Vedle změny právního stavu, která se týká pozitivního práva, může nastat změna i v právních vztazích. Tak tomu bylo i v dané věci, kdy stěžovatelka v průběhu soudního řízení pozbyla vlastnické právo k nemovitostem dotčeným opravou chyb v katastrálním operátu. Jak již bylo uvedeno, městský soud byl povinen tuto změnu právního stavu v řízení zohlednit, a tím, že tak neučinil, nastala situace, že jednal s účastnicí řízení, jejíž práva nemohla být výsledkem řízení jakkoliv dotčena.

V souvislosti s interpretací § 75 odst. 1 s. ř. s. nelze přehlédnout závěry vyjádřené Nejvyšším správním soudem v usnesení ze dne 9. 2. 2005, čj. 1 Afs 38/2004-140, č. 559/2005 Sb. NSS, v němž bylo mimo jiné vysloveno, že „[s]oud ve správním soudnictví při přezkoumávání individuálního správního aktu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Tento skutkový a právní stav zahrnuje nejen soubor skutkových zjištění učiněných správním orgánem a hodnocení těchto zjištění v souladu s právní úpravou účinnou v okamžiku jeho rozhodování, ale též uza-

vřený počet individuálně vymezených účastníků správního řízení. Jen s nimi soud jedná v následném přezkumném řízení (nepodá-li ovšem žalobu tzv. opomenutý účastník správního řízení) a právě jejich subjektivní práva a povinnosti mohou být dotčeny změnou, shledá-li soud správní rozhodnutí nezákonným. (Podobně je procesní nástupnictví v případech singulární sukcese vyloučeno i v řízení o dovolání a o žalobě pro zmatečnost: § 107a občanského soudního řádu se zde nepoužije právě proto, že soud je při rozhodování vázán stavem, jaký tu byl v době vydání rozhodnutí napadeného některým z těchto mimořádných opravných prostředků.) [...] Co se týče singulární sukcese, již stěžovatelka dokládá, ta nemá v řízení před správním soudem žádné účinky: jednak proto, že nemůže nijak zasáhnout do stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu; jednak také proto, že soukromoprávním úkonem nelze měnit obsah veřejnoprávního vztahu ani jeho subjekty. Stejně jako není možno prostředky soukromého práva převádět veřejnoprávní povinnost, není možno z jejich titulu nabývat ani subjektivních veřejných práv.“ Citovaný právní závěr by mohl svědčit správnosti právního názoru vysloveného městským soudem v napadeném rozsudku, ale vzhledem ke zcela odlišné procesní situaci a předmětu řízení není tento závěr pro danou věc použitelný. Předmětem soudního řízení byl totiž v uvedené věci přezkum rozhodnutí, jímž byl žalobkyni vyměřen celní dluh, a ta pak v řízení o kasační stížnosti navrhla, aby na její místo do řízení vstoupila fyzická osoba, které postoupila svou budoucí pohledávku za státem odpovídající výši celního dluhu, jehož vyměření považovala za nezákonné. Odlišnost uvedeného případu od dané věci je zcela zjevná, protože v případě vyměření celního dluhu se jedná o rozhodnutí, z něhož vyplývající povinnost je striktně vázána na osobu dlužníka a není samostatně převoditelná na jiné osoby (tj. singulární sukcese zde není možná, v úvahu připadá pouze univerzální sukcese, např. děděním), nikoliv na právo k nemovitosti, jako tomu bylo v dané věci, které je – na rozdíl od majetkových práv či závazků celní či daňové povahy – samostatně převoditelné na jiné osoby.

Profesní samospráva: porušení povinností lékárníka; výdej léčivých přípravků

k § 49 odst. 3 zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů^{*)}

k § 83 odst. 4 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech)

k § 9 odst. 2 písm. a) a § 18 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře

Opakovaný výdej léčivých přípravků obsahujících pseudoefedrin v množství až několika desítek balení na jeden výdej představuje nejen porušení zákonných povinností lékárníka, ale i porušení etických a profesních pravidel výkonu farmacie [§ 49 odst. 3 *in fine* zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech, účinného do 31. 12. 2007, § 83 odst. 4 *in fine* zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech, účinného od 1. 1. 2008, § 9 odst. 2 písm. a) a § 18 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 3 Ads 163/2010-75)

Věc: Mgr. Ludmila D. proti České lékárnické komoře o uložení disciplinárního opatření, o kasační stížnosti žalobkyně.

Čestná rada žalované rozhodnutím ze dne 23. 10. 2008 shledala žalobkyni vinnou tím, že jako odborná zástupkyně v lékárně v Olomouci připustila v době od 1. 10. 2007 do 15. 5. 2008 výdej léčivého přípravku Nurofen Stopgrip tbl 24 a Modafen tbl 24 v množství přesahujícím množství obvyklé, tedy v množství vzbuzujícím podezření ze zneužití tohoto léčivého přípravku, když opakovaně a po delší dobu umožnila výdej uvedených léčivých přípravků v počtu 5 balení na jeden nákup, v mnoha případech však i v počtu 20 a více balení na jeden nákup. Tímto jednáním porušila svou povinnost vykonávat své povolání odborně, v souladu s jeho etikou a způsobem stanoveným zákonem, povinnost znát a dodržovat předpisy pro výkon povolání, včetně vnitřních stavovských předpisů, a povinnost nevykonávat komerční činnosti neslučitelné s důstojností profese lékárníka ani výkon své profese s těmito činnostmi nespojovat, v obchodních vztazích pak vystupovat jako čestný člověk, který se vystřihá nepoctivého jednání. Tím se žalobkyně podle § 1

odst. 2 disciplinárního řádu žalované dopustila disciplinárního deliktu spočívajícího v závažném porušení povinností člena Komory uvedených v § 9 odst. 2 písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., v § 7 odst. 1 písm. a) a b) organizačního řádu žalované a v bodech 11 a 12 Etického kodexu žalované. Čestná rada žalované uložila žalobkyni disciplinární opatření podmíněného vyloučení z Komory se zkušební dobou v trvání tří let.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedla, že se žádného porušení zákona nedopustila a neporušila ani Etický kodex. Tvrdila, že v její lékárně jsou dodržovány veškeré zákony i nařízení a předpisy žalované. V případě konkrétních prodejů zmiňovaných léků neměla ani v jednom případě žádné podezření, že by mělo dojít k jejich zneužití. V některých případech si prodeje nevybavuje, ale domnívá se, že v těchto případech léky prodali jiní zaměstnanci lékárny k tomu oprávnění a že tito zaměstnanci byli řádně poučeni

^{*) S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech).}

o všech předpisech, které se týkají výdeje léků.

Žalobkyně dále poukázala na stanovisko Státního úřadu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“), který na svých internetových stránkách uvedl, že zmíněné léky je možno prodávat neomezeně. Jedná se o léky, které se vydávají bez lékařského předpisu a u kterých se vede dlouhodobá evidence, kterou má pod kontrolou právě zmíněný úřad.

Stran žalovanou tvrzeného porušení bodů 11 a 12 Etického kodexu žalobkyně uvedla, že si žádného takového porušení není vědoma a není jí jasné, jakým konkrétním konáním či opomenutím porušila citovaná ustanovení. Ze zákona je zřejmé, že prodej těchto léků je neomezený, bez lékařského předpisu a je nutné ho neuskutečnit pouze v případě, pokud se zdá, že se jedná o prodej podezřelý. Tyto podmínky žalobkyně vždy plnila, což podle jejího názoru potvrdila i čestná rada žalované při samotném disciplinárním jednání. Žalobkyně zejména zpochybnila, že by byl v posledních 10 letech před sdělením obvinění z disciplinárního provinění ze strany žalované jakkoliv oficiálně publikován názor o tom, že prodej těchto léků nelze provádět v neomezeném množství za splnění dalších podmínek, které se ovšem týkají všech léků. Žalobkyně se domnívala, že napažené rozhodnutí nebylo podloženo zákonem ani stavovským předpisem. Nebylo jí nikdy prokázáno, že by jakýkoliv konkrétní prodej byl prodejem podezřelým. K tomuto závěru dospěla čestná rada žalované pouze na základě počtu prodaných kusů, ačkoliv zákon a stanovisko SÚKL uvádí, že tyto léky lze prodávat neomezeně. Z toho žalobkyně dovodila, že čestná rada žalované překročila své pravomoci, neboť ji nutila k něčemu, co jí zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), a dopustila se tak svévole.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 14. 7. 2010 zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že závěr městského soudu, že si stěžovatel-

ka měla a mohla být vědoma toho, že výdeje léčivých prostředků v lékárně v kontrolovaném období mnohonásobně přesahovaly obvyklé množství, je zcela v rozporu s tím, co je uvedeno ve spisech, a zároveň není zřejmé, který konkrétní předpis či zákon stěžovatelka porušila.

Stěžovatelka zejména tvrdila, že neprodala jedinou tabletu léku, u níž by měla pochybnosti, že by mělo dojít k jejímu zneužití, přičemž své stanovisko odůvodnila i před revizní komisí žalované. Městskému soudu dále vytkla, že užívá termín „obvyklé množství“, avšak není zřejmé, kolik léků se jím myslí. Stěžovatelka k tomu odkázala na vyjádření SÚKL, v němž je použitý termín „neomezeně“ a podepřela své tvrzení listinným důkazem. Termín „obvyklé množství“ není nikde definován a ani k němu není žádné stanovisko.

Konečně stěžovatelka namítala, že městský soud věc nesprávně právně posoudil, pokud byla potrestána pouze na základě úvahy o počtu prodaných tablet, neboť žádný zákon počty neuvádí a jediné vodítko je informace SÚKL, která uvádí místo počtu termín „neomezeně“. Závěrem poukázala na to, že nikdy nebylo prokázáno, že by z léků, které prodala, měla být v konkrétním případě vyrobena nějaká droga. Také poukázala na § 39 odst. 3 zákona č. 378/2007 Sb. a § 20 odst. 3 vyhlášky č. 84/2008 Sb., o správné lékařské praxi, bližších podmínkách zacházení s léčivými v lékárnách, zdravotnických zařízeních a u dalších provozovatelů a zařízení vydávajících léčivé přípravky, které nově regulovaly výdej léků s obsahem pseudoefedrinu.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná uvedla, že stěžovatelka jako osoba s příslušným odborným vzděláním si musí být vědoma tzv. dispenzačního minima týkajícího se konkrétního léčivého přípravku, které je povinna pacientovi poskytnout (mj. jde o informace o způsobu užívání léčivého přípravku, účincích léku, včetně účinků nežádoucích). Při těchto znalostech je pak třeba dospět k závěru, že pro léčbu je možné použít pouze určité množství léčivého přípravku, v daném případě u léčivých přípravků Nurofen Stop-grip tbl 24 či Modafen tbl 24 pro jednoho pa-

cienta maximálně dvě balení takového léčivého přípravku. Požadavek na vydání jakéhokoli většího množství by měl v souladu s § 49 odst. 3 větou třetí a čtvrtou zákona č. 79/1997 Sb. (od 1. 1. 2008 § 83 odst. 4 zákona č. 378/2007 Sb.) ve farmaceutovi, resp. farmaceutickém asistentovi vždy vzbudit podezření, že s léčivým přípravkem nebude správně zacházeno. V takovém případě je třeba, aby farmaceut, resp. farmaceutický asistent vyžadoval řádné a prokazatelné zdůvodnění takového požadavku, přičemž v opačném případě by neměl takové množství léčivého přípravku vydat.

Stěžovatelka v disciplinárním řízení neprokázala, že by požadavky na množství více než dvou balení předmětných léčivých přípravků požadovala zdůvodnit. Přitom z titulu své funkce odborného zástupce je osobou, která ručí za řádný provoz lékárny a je garantem činností v lékárně prováděných a odpovídá i za to, že všechny činnosti prováděné zaměstnanci lékárny jsou prováděny v souladu se zákonem, prováděcími předpisy i stanovskými předpisy. V disciplinárním řízení navíc nebylo prokázáno, že stěžovatelka a další zaměstnanci lékárny vůbec zjišťovali důvodnost požadavků na takové výdeje. K argumentaci stěžovatelky stanoviskem SÚKL žalovaná uvedla, že výklad předmětných ustanovení zákona je jednoznačný, přičemž zákon jako vyšší právní norma má přednost před doporučujícími a jinými stanovisky SÚKL, která je naopak třeba vykládat v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve je zapotřebí uvést, že zneužívání léků s obsahem pseudoefedrinu k výrobě drog je i v současné době aktuální problém, který je předmětem nejen odborných diskusí, ale i legislativních opatření. Pro posouzení jednání stěžovatelky, které bylo žalovanou kvalifikováno jako disciplinární delikt, je však nutno vycházet z právní úpravy i okolností, které stěžovatelce mohly a měly být známy v specifikované době, kdy docházelo v jí vedené lékárně k výdejům těchto přípravků ve více baleních na jeden výdej. Skutkové okol-

nosti jednání stěžovatelky nebyly mezi účastníky sporné, a jádrem věci je tak právní hodnocení skutku žalovanou a městským soudem. Proto Nejvyšší správní soud považuje za nutné shrnout právní úpravu, která v období od 1. 10. 2007 do 15. 5. 2008 upravovala výdej léčivých přípravků obsahujících pseudoefedrin, jakož i korespondující právní úpravu disciplinární pravomoci žalované.

Podle § 43 odst. 6 zákona č. 79/1997 Sb. účinného do 31. 12. 2007 lékárna musela mít ustanovenu nejméně jednu osobu s vysokoškolským vzděláním v oblasti farmacie – studijní obor farmacie po získání specializace alespoň v základním oboru (tzv. vedoucí lékárník) odpovědnou za to, že činnost lékárny odpovídá tomuto zákonu a jeho prováděcím právním předpisům a že technologické postupy přípravy zajišťují jakost, účinnost a bezpečnost připravovaných léčivých přípravků. V lékárně po dobu provozu musel být vždy přítomen vedoucí lékárník nebo farmaceut jej zastupující. Obdobné pravidlo upravuje i v současné době účinný zákon č. 378/2007 Sb. (§ 79 odst. 6).

Podle § 49 odst. 3 *in fine* zákona č. 79/1997 Sb. platilo, že „[p]okud [...] má farmaceut pochybnost, že osoba, které léčivý přípravek vydává, není schopna zaručit správné zacházení s léčivým přípravkem či jej může zneužít, léčivý přípravek nevydá. **Léčivý přípravek, jehož výdej není vázán na lékařský předpis, nevydá farmaceut také v případě podezření ze zneužití tohoto léčivého přípravku**“. Stejně pravidlo zakotvil v § 83 odst. 4 *in fine* s účinností od 1. 1. 2008 i nový zákon č. 378/2007 Sb.

Podle § 13 odst. 1 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění účinném do 31. 5. 2009 platilo, že „[l]éčiva obsahující návykové látky a léčiva obsahující efedrin a léčiva obsahující větší množství než 30 mg pseudoefedrinu v jednotce lékové formy [tzn. v jedné tabletě – pozn. NSS] mohou být vydávány v lékárně osobě, které nebylo vydáno povolení k zacházení, pouze na recept nebo žádanku“. Toto ustanovení bylo s účinností od 1. 6. 2009 novelizováno v tom směru, že byl zrušen limit 30 mg pseudoefedrinu na

jednotku lékové formy a přípravky obsahující efedrin či pseudoefedrin byly zařazeny do kategorie léčiv, která lze vydat bez lékařského předpisu, ale s omezením podle § 39 odst. 3 zákona č. 378/2007 Sb.: *„Takový léčivý přípravek lze vydat pouze osobě, které je určen s tím, že farmaceut je povinen vést dokumentaci o jeho výdeji v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem. Podrobnosti odborného posouzení podmínek pro užívání léčivého přípravku, které provádí farmaceut, a další omezení může stanovit Ústav v rozhodnutí o registraci; za takové omezení se považuje zejména stanovení věkové hranice fyzické osoby, která požaduje výdej takového léčivého přípravku, stanovení dávků pro jednotlivé podání nebo omezení zásilkového výdeje.“* Od 11. 3. 2008 také nabyla účinnosti prováděcí vyhláška č. 84/2008 Sb., která v § 20 odst. 1 a 3 obsahuje pravidla pro výdej léčivých přípravků obsahujících omamné či psychotropní látky. Podle tohoto ustanovení se *„[l]éčivé přípravky obsahující omamné látky nebo psychotropní látky [...] nevydávají bez lékařského předpisu, ani opakovaně na jeden recept, pokud se nejedná o léčivé přípravky, které lze, podle rozhodnutí o registraci, vydávat bez lékařského předpisu nebo bez lékařského předpisu s omezením. [...] Při výdeji těchto léčivých přípravků obsahujících omamné látky nebo psychotropní látky pacientům se postupuje podle pravidel upravených vyhláškou pro ostatní léčiva (§ 10 a § 11) a zároveň je třeba dodržet povinnosti stanovené jiným právním předpisem.“* Podle § 12 odst. 2 této vyhlášky dále platí, že *„[p]ři výdeji léčivých přípravků bez lékařského předpisu s omezením lékárník ověří, zda jsou splněny podmínky omezení výdeje stanovené v rozhodnutí o registraci, ověří totožnost osoby požadující výdej léčivého přípravku a poskytne mu informace nezbytné pro bezpečné použití tohoto léčivého přípravku“.*

Z výkladu uvedených právních norem vyplývá, že v posuzovaném období od 1. 10. 2007 do 15. 5. 2008 nebyl zákonem omezen výdej léčivých přípravků obsahujících pseudoefedrin do 30 mg v jednotce lékové formy

zákonem. Z rozhodnutí SÚKL o změně registrace léčivých přípravků Nurofen Stopgrip tbl 24 a Modafen tbl 24 ze dne 25. 3. 2009 založených ve správním spisu vyplývá, že o omezení jejich výdeje bylo rozhodnuto až k pozdějšímu datu. Zároveň však zákony č. 79/1997 Sb. a č. 378/2007 Sb. ukládaly lékárníkům při výdeji jakéhokoliv léčivého přípravku zkoumat (srov. dikci „*má pochybnost*“), zda je příjemce léčiva schopen zaručit zacházení s léčivým přípravkem a zda jej může zneužít. V případě podezření ze zneužití výdeje léčivého přípravku, který není vázán na lékařský předpis, měl farmaceut povinnost léčivý přípravek nevydat. (...)

Jak již bylo uvedeno, těžiště spočívá v námitkách týkajících se právního posouzení věci městským soudem v napadeném rozsudku, který se ztotožnil s právním posouzením provedeným žalovanou v napadeném rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatelka tvrdila, že neporušila žádný zákon, neboť neprodala jedinou tabletku léku, u níž by měla pochybnosti. Zároveň tvrdila, že prodej přípravku Modafen 24 a Nurofen Stopgrip 24 nebyl nijak omezen a přitom odkázala na nedatované stanovisko SÚKL uveřejněné na jeho internetových stránkách. Pokud žalovaná sankcionovala její jednání pouze na základě vyhodnocení počtu prodaných tablet na jeden výdej, považuje jej stěžovatelka za nesprávný. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

Jak vyplývá z předcházejícího výkladu právní úpravy výdeje léčivých přípravků farmaceutem, nebyl v inkriminovaném období prodej předmětných léčivých přípravků ze zákona množstevně omezen. Zároveň ovšem zákon ponechával na odborné úvaze farmaceuta, aby vyhodnotil konkrétní podmínky toho kterého výdeje a podle nich usoudil, zda jsou naplněny podmínky pro nevydání léčivého přípravku ve smyslu § 49 odst. 3 *in fine* zákona č. 79/1997 Sb., resp. § 83 odst. 4 *in fine* zákona č. 378/2007 Sb. Právě tuto odbornou úvahu předpokládá zákonný termín „*podezření*“, který obě citovaná ustanovení ve své hypotéze shodně užívají. Při vyhodnocení skutkových podmínek konkrétního výdeje

léčivého přípravku konkrétnímu příjemci se totiž plně uplatní povinnost farmaceuta vykonávat své povolání odborně, v souladu s právními i stavovskými předpisy a v souladu s jeho etikou. Nesprávné vyhodnocení skutkových podmínek konkrétního výdeje tedy nutně implikuje ten právní následek, že farmaceut jednal v rozporu se svou povinností nevydat léčivo v pochybnostech či podezření ze zneužití. Právě povinnost odbornosti výkonu farmacie je zárukou toho, že farmaceut v konkrétním případě má mít podezření, že léčivo může být zneužito. Pro porušení této právní povinnosti tedy není podstatné, zda farmaceut podezření skutečně měl, ale zda ho se zřetelem ke všem okolnostem konkrétního výdeje mohl a měl mít, což lze zjistit pouze na základě výkladu objektivní stránky deliktu, tedy okolností charakterizujících jednotlivé výdeje (tzn. počty vydaných balení těchto léčivých přípravků, četnost těchto výdejí za určité období apod.). Tyto skutečnosti jsou také údaji sledovanými SÚKL jak ve vztahu ke konkrétním lékárnám, tak i ve vztahu k celkovému objemu dodaných léčivých přípravků do lékáren (viz k tomu statistika SÚKL za období např. <http://www.sukl.cz/3-ctvrtleti-2008?highlightWords=Nurofen>).

Návazně je nutno odmítnout tvrzení stěžovatelky, že žádnou tabletu nevydávala s pochybností, že bude zneužita, a že nebylo prokázáno, že vydané léčivo bylo použito na výrobu drogy. Disciplinární odpovědnost stěžovatelky zde nevznikla z toho důvodu, že by ona sama léčivo vydávala a přitom měla subjektivní pochybnost či podezření o následném použití léčiva, ale z toho důvodu, že stěžovatelka byla v lékárně odbornou zástupkyní, která

v souladu s § 43 odst. 6 zákona č. 79/1997 Sb. a § 79 odst. 6 zákona č. 378/2007 Sb. odpovídala za činnost této lékárny. Z toho důvodu jí muselo anebo mělo být známo, že léčivé přípravky s obsahem pseudoefedrinu jsou zneužívány k výrobě drog, o čemž konec konců vypovídá i nedatovaná informace SÚKL, na kterou se stěžovatelka odvolává. Pochybení stěžovatelky tedy spočívalo v tom, že jako odborná zástupkyně a vedoucí lékárník lékárny připustila výdej léčivých přípravků Modafen 24 a Nurofen Stopgrip 24, který není vázán na lékařský předpis, opakovaně a dlouhodobě v množství, které vzbuzuje podezření ze zneužití tohoto přípravku. Počty vydaných balení na jeden výdej, které v posuzovaném období prokazatelně byly v lékárně uskutečněny, jednoznačně dokládají, že stěžovatelka jako odpovědný zástupce zákonné povinnosti nepřipustit výdej léků v množství, které vzbuzuje podezření z jeho zneužití, nedbala a nezajistila její plnění ostatními zaměstnanci lékárny. Skutečnost, že výdej těchto léčivých přípravků nebyl ze zákona omezen, tedy nehraje při posouzení dodržení povinností nevydat léčivo při pochybnostech o jeho správném použití či podezření o jeho zneužití podle § 49 odst. 3 *in fine* zákona č. 79/1997 Sb. a § 83 odst. 4 *in fine* zákona č. 378/2007 Sb. žádnou roli. V případě stěžovatelky se tedy nejednalo, jak se mylně domnívá, pouze v rovině profesní etiky výkonu farmacie či „dobrých mravů“, ale o porušení citovaných ustanovení zákona. Nejvyšší správní soud se tak plně ztotožňuje s tímto právním závěrem městského soudu i žalované, který je v napadeném rozsudku i v napadeném rozhodnutí jednoznačně popsán a odůvodněn. (...)

Kompetenční spory: rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona o pozemních komunikacích

k § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 186/2006 Sb.
k § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

k § 4 soudního řádu správního

K přezkumu rozhodnutí správního orgánu – speciálního stavebního úřadu – o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je příslušný soud ve správním soudnictví. Ustanovení § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, které založilo pravomoc krajských soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění podle části páté občanského soudního řádu, se zde nepoužije.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 12. 1. 2011, čj. Konf 42/2010-7)

Věc: Spor o pravomoc mezi občanskoprávním oddělením 35 C Krajského soudu v Brně a správním senátem 31 A Krajského soudu v Brně, za účasti žalobce Ing. Jiřího Z., žalovaného Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru dopravy, a dalšího účastníka statutárního města Brna, ve věci zřízení věcného břemene.

Magistrát města Brna, odbor dopravy, jako správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 18. 8. 2009 rozhodl o zřízení trvalého věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích k pozemku v k. ú. Slatina, který je ve vlastnictví žalobce. Právo založené tímto břemenem je právem spojeným s vlastnictvím nemovitosti, tj. místní komunikace ve vlastnictví statutárního města Brna, jejíž stavba se na uvedeném pozemku nachází. Podle odůvodnění rozhodnutí je toto věcné břemeno nezbytné pro výkon vlastnického práva k uvedené místní komunikaci a zahrnuje v sobě právo existence komunikace, provozu na ní, provádění údržby a oprav komunikace.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí o zřízení věcného břemene žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 2. 2010 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Domáhal se vydání rozsudku, jímž by bylo rozhodnuto, že se shora uvedené věcné břemeno nezřizuje a že se vydaným rozsudkem nahrazuje rozhodnutí žalovaného.

Žalobce písemně sdělil krajskému soudu, že z označení předmětné věci spisovou znač-

kou vyplývá, že tato žaloba byla soudem podřazena pod režim soudního řádu správního, ačkoliv žalobce svůj žalobní návrh podal ve smyslu § 28 zákona o vyvlastnění, tedy v režimu části páté občanského soudního řádu. Z tohoto důvodu žalobce požádal, aby předmětná věc byla předána občanskoprávnímu úseku Krajského soudu v Brně.

Správní senát krajského soudu shledal, že tato věc byla u něj omylem zapsána, tedy nepatří podle rozvrhu práce do senátu 31 A uvedeného soudu, a proto byl dán pokyn, aby věc byla předána občanskoprávnímu úseku téhož krajského soudu. Tato věc byla posléze zapsána v soudním (občanskoprávním) oddělení 35 C jako věc, kterou má projednat a rozhodnout o ní samosoudce Mgr. Michal Ryška.

Uvedený samosoudce (navrhovatel) však popřel pravomoc občanskoprávního oddělení 35 C krajského soudu v této věci vydat rozhodnutí, a proto s ohledem na takto vzniklý negativní kompetenční spor podal návrh zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Navrhovatel zdůraznil, že v této věci nelze dovozovat, že se jedná o žalobu ve smyslu § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Správní rozhodnutí totiž nebylo vydáno vyvlastňovacím úřadem vystupujícím v řízení podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění, ale speciálním stavebním úřadem příslušným podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle § 44 zákona o pozemních komunikacích, pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Z § 17 zákona o pozemních komunikacích je zřejmé, že na zákon o vyvlastnění je přímý odkaz pouze, pokud se týká realizace nové stavby a při stanovení jednorázové náhrady za zřízení věcného břemene k dotčenému pozemku.

Navrhovatel dále uvedl, že zvláštní senát již nesystematické rozštěpení mocenského rozhodování o věcných břemenech (tj. skutečnost, že rozhodování v některých těchto věcech nespadá do věcné příslušnosti vyvlastňovacího úřadu) ve své judikatuře výslovně dovedl, a to v usnesení ze dne 27. 4. 2009, čj. Konf 126/2008-15, č. 1868/2009 Sb. NSS, které se týkalo otázek příslušnosti k rozhodnutí podle § 147 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Podle navrhovatele tak v duchu argumentace *a maiori ad minus* nutno dovést, že připouští-li zvláštní senát rozštěpení takového rozhodování mezi orgány moci výkonné a orgány moci soudní, tím spíše je tato dělba akceptovatelná v rámci orgánů moci výkonné, tj. mezi vyvlastňovacími úřady podle § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění (jako orgány obecnými) a speciálními stavební úřady příslušnými podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (jako orgány zvláštními). Ostatně i díky § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění vznik takové situace umožňuje.

Navrhovatel uzavřel, že ve vztahu ke vzniklému kompetenčnímu konfliktu mezi správním a civilním soudem z toho vyplývá, že příslušnost civilního soudu podle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění je dána toliko ve věci vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění, tj. ve věci projednané a rozhodnuté vyvlast-

ňovacím úřadem postupem podle zákona o vyvlastnění. O takovou situaci se však v tomto případě nejedná.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci zřízení věcného břemene podle zákona o pozemních komunikacích je soud ve správním soudnictví.

Z odůvodnění:

Již za použití jazykového výkladu § 1 odst. 2 zákona o vyvlastnění se subjekt interpretace nemůže dostat do výkladových potíží v tom směru, zda citovanému zákonu podléhají všechna vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Vymezení předmětu institutu vyvlastnění tímto zákonem se totiž – jak je explicitně uvedeno v jeho § 1 odst. 2 – nevztahuje, a tudíž režimu uvedeného zákona nepodléhá, na ty případy vyvlastnění a vyvlastňovacích řízení, které upravují zvláštní právní předpisy; zákon o vyvlastnění zde v poznámce pod čarou odkazuje např. na zákon č. 229/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky. Takovým „zvláštním právním předpisem“ je ovšem bezpochyby také zákon o pozemních komunikacích, který v § 17 zakládá příslušnému speciálnímu stavebnímu úřadu v případě, „[j]estliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku“, oprávnění „na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě“. Bylo-li takto rozhodnuto speciálním stavebním úřadem mimo režim zákona o vyvlastnění, nelze zde pochopitelně aplikovat režim ve smyslu § 28 zákona o vyvlastnění zakládající projednání vyvlastnění v řízení před soudem podle části páté občanského soudního řádu ve smyslu jeho § 244 a násl.

V posuzovaném případě správní orgán I. stupně zřídil předmětné věcné břemeno podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích coby příslušný speciální stavební úřad. Jednalo se o správní akt aplikace práva ve smyslu zvláštního předpisu odlišného od zákona o vyvlastnění. Z tohoto důvodu

proto nepřichází v úvahu ani použití § 28 zákona o vyvlastnění zakládající režim soudního přezkumu podle již zmíněné části páté občanského soudního řádu. Žalobce žalobou přitom brojí proti správnímu rozhodnutí, jímž bylo zřízeno věcné břemeno zatěžující jeho (specifikovaný) pozemek.

Z uvedeného vyplývá, že návrh samosoudce (občanskoprávního) soudního oddělení 35 C Krajského soudu v Brně byl podán důvodně. Poněvadž vyloučení pravomoci soudu v občanském soudním řízení rozhodovat o této žalobě zřetelně vyplynulo již z použití jazykového výkladu relevantních ustanovení citovaných právních předpisů, nebylo primárně zapotřebí poukazovat na judikatorní souvislosti, na které navrhovatel ve snaze podepřít svou argumentační tezi jako na judikatorní analogon odkazoval. Jak již bylo uvedeno, podstatné totiž v této věci je to, že zákon o vyvlastnění připouští, že též režim věcněprávního omezení vlastnictví –

zde ve formě zřízení věcného břemene – může být (a také je) reglementován zvláštními předpisy, mezi které bezpochyby také patří správním orgánem aplikovaný zákon o pozemních komunikacích. Pravomoc civilního soudu je zde tudíž vyloučena.

Poněvadž speciální stavební úřad, který je ve smyslu § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích oprávněn (při osvědčení skutečností předvídaných v hypotéze uvedeného ustanovení) zřídit věcné břemeno pro výkon vlastnického práva ke stavbě, v tomto řízení vystupuje jako nositel veřejné moci, neboť jednostranně vnucuje svou vůli vlastníku věcným břemenem dotčeného pozemku, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, je z těchto příčin rozhodnutí uvedeného správního orgánu veřejnoprávní záležitostí. Z toho vyplývá, že přezkum těchto rozhodnutí náleží nikoliv civilním soudům, nýbrž správním soudům.

2380

Kompetenční spory: úhrada nedoplatku přidělové ceny; rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona o půdě

k § 6 odst. 3 a § 9 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákonů č. 93/1992 Sb. a č. 320/2002 Sb. (v textu jen „zákon o půdě“)

I. Ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, zakládá povinnost oprávněné osoby uhradit nedoplatek přidělové ceny, resp. vrátit kupní cenu nebo náhradu, přímo ze zákona. Vztah mezi oprávněnou osobou a státem je vztahem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení a nejsou v tomto vztahu jeden druhému podřízeni. O sporu z takového právního vztahu je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

II. K přezkumu rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, je příslušný soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 2. 9. 2010, čj. Konf 110/2009-11)

Prejudikatura: č. 4/2003 Sb. NSS, č. 448/2005 Sb. NSS, č. 676/2005 Sb. NSS, č. 1312/2007 Sb. NSS, č. 1677/2008 Sb. NSS a č. 1868/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 171/2009 Sb.; Soudní judikatura ve věcech správních č. 211/1998, č. 488/1999 a č. 642/2000.

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Brně a Městským soudem v Brně, za účasti žalobkyně Zdenky J. a žalovaného Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Brno, ve věci nedoplatku přídělové ceny a zřízení věcného břemene.

Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Brno, rozhodnutím ze dne 20. 10. 2003, rozhodlo, že žalobkyně je vlastníkem pozemku v k. ú. Horní Heršpice a je povinna uhradit v souladu s § 6 odst. 3 zákona o půdě nedoplatek přídělové ceny ve lhůtě 6 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí. Současně pozemkový úřad rozhodl o zřízení věcného břemene na části tohoto pozemku, které mělo spočívat v právu chůze osob a jízdy vozidly.

Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Brně. Ten usnesením ze dne 7. 2. 2008 řízení zastavil s odůvodněním, že rozhodnutí správního orgánu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene je veřejnoprávní záležitostí, a proto daná věc náleží do věcné příslušnosti správního soudu. Městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, č. 448/2005 Sb. NSS, a na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12, č. 676/2005 Sb. NSS.

Žalobkyně v souladu s poučením městského soudu podala dne 28. 3. 2008 žalobu u Nejvyššího správního soudu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud nahradil část výroku I. výrokem, že žalobkyně splnila povinnost uhradit nedoplatek přídělové ceny před vydáním rozhodnutí, a aby výrok III. nahradil výrokem, že věcné břemeno spočívající v právu chůze osob a jízdy vozidly se nezřizuje. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 18. 4. 2008, čj. Na 103/2008-10, postoupil věc Krajskému soudu v Brně podle § 7 odst. 5 s. ř. s., neboť k řízení o žalobě je věcně příslušný krajský soud.

Krajský soud v Brně (navrhovatel) podal zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, ve kterém popřel svoji pravomoc vydat v předmětné věci rozhodnutí. Poukázal na předchozí usnesení

zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 34/2007-15, č. 1677/2008 Sb. NSS, v němž bylo vysloveno, že počínaje 1. 1. 2007 zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. Judikatura zvláštního senátu je rovněž konstantní v tom, že rozhodnutí správního orgánu podle § 9 odst. 4 zákona o půdě je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní, přičemž příslušný vydat rozhodnutí je soud rozhodující v občanském soudním řízení. K tomu odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003-7, č. 372/2004 Sb. NSS, ze dne 31. 1. 2006, čj. Konf 113/2005-6, a ze dne 19. 6. 2009, čj. Konf 16/2009.

Zvláštní senát rozhodl, že (I) příslušný vydat rozhodnutí ve věci týkající se úhrady nedoplatku přídělové ceny je soud v občanském soudním řízení a (II) příslušný vydat rozhodnutí týkající se zřízení věcného břemene je soud ve správním soudnictví; současně zrušil usnesení Městského soudu v Brně.

Z odůvodnění:

I.

Příslušnost k rozhodování sporů o určení výše nedoplatku přídělové ceny

Z § 9 odst. 1 zákona o půdě vyplývá, že oprávněná osoba uplatní nárok na vydání nemovitosti u pozemkového úřadu a zároveň vyzve povinnou osobu k jejímu vydání. Do 60 dnů od podání výzvy uzavře povinná osoba s oprávněnou osobou dohodu o vydání nemovitosti. Tato dohoda podle § 9 odst. 2 zákona o půdě podléhá schválení pozemkovým úřadem formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Nedojde-li k této dohodě, rozhodne o vlastnictví oprávněné osoby pozemkový úřad (§ 9 odst. 4 citovaného zákona). Správní orgán v daném případě rozhoduje o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti až poté, kdy nebylo dosaženo vzájemné dohody o vydání nemovitosti. Předmětem toho-

to správního řízení je vlastnické právo oprávněná osoba, které je soukromým právem, tradičně považovaným za výraz soukromého zájmu. Správnímu orgánu (pozemkovému úřadu) je sice – nedojde-li k dohodě o vydání nemovitosti mezi oprávněnou a povinnou osobou, – svěřeno autoritativní rozhodování; rozhoduje se tu ale o tom, zda oprávněná osoba je nebo není vlastníkem, tedy o věci soukromoprávní. Nelze zde totiž odhlédnout jednak od povahy vlastnického právního vztahu a jednak od způsobu působení jednotlivých účastníků právního vztahu na jeho vznik a jeho rozvíjení. Schvaluje-li pozemkový úřad dohodu, kterou uzavřela povinná osoba s oprávněnou osobou, je minimální jeho vliv již na samotný vznik tohoto právního vztahu. V případě, kdy pak pozemkový úřad rozhoduje o vlastnictví podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, právní vztah sice vzniká vrchnostensky, tj. konstitutivním rozhodnutím správního orgánu, nicméně další působení správního orgánu na formování samotného obsahu tohoto právního obsahu je již minimální. Nelze proto uzavřít jinak, než že rozhodnutí podle § 9 odst. 2 a rozhodnutí podle § 9 odst. 4 zákona o půdě je rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní. Od 1. 1. 2003 pak žalobu podanou v této věci mají projednávat a rozhodovat soudy v občanském soudním řízení podle nové části páté občanského soudního řádu ve znění zákona č. 151/2002 Sb. Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud nebude pouze provádět přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl, a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu (§ 250j o. s. ř.), a to v takovém rozsahu, v jakém je rozhodnutí správního orgánu rozsudkem soudu dotčeno, aniž by toto rozhodnutí správního orgánu rušil. Tento následek musí být přitom uveden ve výroku rozsudku (srov. výše citovaná usnesení zvláštního senátu čj. Konf 123/2003-7 a čj. Konf 113/2005-6).

Podle § 6 odst. 3 zákona o půdě je oprávněná osoba povinna zaplatit státu po vydání nemovitosti nedoplatek přidělové ceny, za kterou ji původně získala; obdobně je povinna vrátit kupní cenu nebo náhradu, která jí byla státem nebo jinou právnickou osobou při převodu nemovitosti vyplacena. Lhůta k zaplacení určí pozemkový úřad. Výši nedoplatku přidělové ceny sdělí krajský úřad. Z § 9 odst. 7 zákona o půdě vyplývá, že v rozhodnutí podle odstavců 2 a 4 musí být uvedena výše pohledávek podle § 6 odst. 3 a 4 a lhůta k jejich zaplacení. Toto rozhodnutí může pozemkový úřad vydat i dodatečně, nejdéle však do tří let od právní moci rozhodnutí dle odstavců 2 a 6.

Obdobnou právní otázkou, kdy žalobce brojil proti stanovení povinnosti k úhradě nedoplatku přidělové ceny, se zabýval Nejvyšší správní soud. V usnesení ze dne 4. 2. 2003, čj. 7 A 148/2001-33, č. 4/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud podanou žalobu odmítl a vyslovil právní názor, že v řízení podle § 9 odst. 7 a § 6 odst. 3 zákona o půdě rozhodují správní orgány o vlastnickém právu k nemovitostem a „*součástí tohoto řízení je i rozhodování o povinnostech s vydáním nemovitostí souvisejících. Právo vlastnické je evidentně právem soukromým a soukromé právo vyžaduje vyšší stupeň soudní ochrany, než jaký mu byl poskytován ve správním soudnictví podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2002. Proto zákonodárce stanovil v soudním řádu správním v § 68 písm. b), že žaloba ve správním soudnictví je nepřijatelná, jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích pravomoci správního orgánu.*“

Zvláštnímu senátu je rovněž známa konstantní judikatura Vrchního soudu v Praze z konce devadesátých let, v níž se vrchní soud podrobně vyjádřil k povaze právního vztahu mezi oprávněnou osobou a státem, který vznikl na základě § 6 odst. 3 zákona o půdě. V rozsudku ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. 7 A 153/94, Soudní judikatura ve věcech správních č. 211/1998, vrchní soud konstatoval, že „[c]itované hmotněprávní ustanovení (§ 6 odst. 3 zákona o půdě) zakládá povinnost

oprávněné osoby zaplatit nedoplatek přídělové ceny, resp. vrátit kupní cenu nebo náhradu přímo ze zákona, a je v tomto speciálním ustanovení ve vztahu k obecným ustanovením občanského práva hmotného. V tomto případě jde o vztah mezi oprávněnou osobou a státem. [...] Tento právní vztah je vztahem soukromoprávním, v němž stát jedná jako vlastník v zájmu svého majetkoprávního nároku tímto založeného.“ Dále uvedl, že zákon „zakládá práva a povinnosti oprávněných a povinných osob (např. povinnost oprávněné osoby uhradit státu nedoplatek přídělové ceny), přičemž dohodu o jejich plnění ponechává na vůli stran a rozhodnutí o případném neplnění ve smyslu obecné úpravy soukromoprávních vztahů obecným soudům“. Obdobný právní názor vyjádřil Vrchní soud v Praze např. v rozsudcích ze dne 28. 3. 1997, čj. 6 A 223/95-26, Soudní judikatura ve věcech správních č. 488/1999, nebo ze dne 30. 9. 1999, sp. zn. 6 A 51/1997, Soudní judikatura ve věcech správních č. 642/2000.

V posuzovaném případě pozemkový úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí stanovil žalobkyni povinnost uhradit nedoplatek přídělové ceny. Žalobkyně proti citovanému výroku brojila žalobou u Městského soudu v Brně a tvrdila, že nedoplatek přídělové ceny již dříve uhradila. Zvláštní senát při posuzování pravomoci rozhodnout v dané věci neměl důvodu odchýlit se od výše citované judikatury Vrchního soudu v Praze, proto uzavřel, že § 6 odst. 3 zákona o půdě zakládá povinnost oprávněné osoby uhradit nedoplatek přídělové ceny, resp. vrátit kupní cenu nebo náhradu, přímo ze zákona. Citované ustanovení je speciálním ustanovením ve vztahu k obecným ustanovením občanského práva hmotného. Vztah mezi oprávněnou osobou a státem je vztahem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení a nejsou v tomto vztahu jeden druhému podřízeni. O sporu z takového právního vztahu je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení. (...)

II. Příslušnost k rozhodování sporů vyvolaných rozhodnutím pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě

Žalobkyně dále brojila proti výroku III. rozhodnutí pozemkového úřadu, jímž bylo zřízeno věcné břemeno na jejím pozemku podle § 9 odst. 5 zákona o půdě. Podle citovaného ustanovení může pozemkový úřad, pokud je toho nezbytně třeba, zřídit nebo zrušit na převáděné nemovitosti věcné břemeno, případně uložit jiná opatření k ochraně životního prostředí nebo důležitých zájmů jiných vlastníků.

Městský soud popřel svoji pravomoc o věci rozhodovat s poukazem na výše citované rozhodnutí zvláštního senátu čj. Konf 81/2004-12, podle něhož je rozhodnutí o vyvlastnění, resp. o zřízení věcného břemene, veřejnoprávní záležitostí, proto jeho přezkum náleží soudům ve správním soudnictví. Naopak Krajský soud v Brně poukázal na skutečnost, že s účinností zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), tj. od 1. 1. 2007, náleží přezkum zákonosti rozhodnutí o vyvlastnění soudům v občanském soudním řízení, což potvrzuje i výše citované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 34/2007-15.

Nutno podotknout, že navrhovatelem uváděná judikatura zvláštního senátu o vyvlastnění znamenala změnu v dosavadní rozhodovací praxi zvláštního senátu. Zvláštní senát již v rozhodnutí ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6, č. 1312/2007 Sb. NSS, konstatoval, že počínaje účinností zákona o vyvlastnění zanikla příslušnost správních soudů k přezkumu zákonosti rozhodnutí o vyvlastnění ve správním soudnictví. K řízení jsou podle § 28 odst. 1 téhož zákona příslušné soudy v občanském soudním řízení, a to soudy krajské, které přitom procesně postupují podle části páté občanského soudního řádu (§ 244 a násl.). To, že vyvlastňovací správní akt byl vydán před rozhodným datem, na tom nic nemění, protože zákon o vyvlastnění tuto otázku v přechodných ustanoveních nijak od-

chýlně neřešil; proto se od rozhodného data užije v plném rozsahu nová právní úprava. V citovaných usneseních však zvláštní senát rozhodoval o vyvlastnění, případně o zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění.

Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, č. 82/2009 Sb. ÚS, č. 171/2009 Sb., v němž rozhodoval o ústavnosti rozhodování obecných soudů podle občanského soudního řádu ve věcech vyvlastnění, mimo jiné aproboval změnu judikatury zvláštního senátu, který rozhodování o kompetenčních konfliktech týkajících se vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva podle zákona o vyvlastnění přízpůsobil nové právní úpravě (s účinností od 1. 1. 2007). Uvedl, že „[t]akový postup totiž odpovídá principu dělby, neboť platí, že soudy poskytují ochranu právům způsobem, který stanoví zákon (čl. 90 Ústavy). Odrazem relace moci zákonodárné a moci soudní a jejich vzájemného vyvažování je pak též imperativ, podle něhož je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Jinými slovy pro soud je určující znění zákona, nikoliv názor nauky či praxe na charakter expropriačního aktu. Kritériem přezkumu zákona Ústavním soudem je pak jeho soulad s ústavou, nikoliv to, zda odpovídá stanovisku doktríny. To, že se zákonodárce odchýlí při tvorbě úpravy některého právního institutu od toho, jak na něj již ustáleně pohlíží právní praxe, nezakládá bez dalšího rozpor takové úpravy s ústavním pořádkem. Jiný výklad by odporoval postavení a poslání soudní moci a nepřípustně by ovlivnil rovnováhu vztahů mezi zákonodárnou mocí a justicí.“

Zákon o půdě (na rozdíl od zákona o vyvlastnění) žádné speciální ustanovení týkající se příslušnosti soudů k rozhodování sporů vzniklých na základě rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene neobsahuje. Zvláštní senát proto musel zvážit, zda na rozhodnutí pozemkového úřadu dopadá speciální § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudy v občanském soudním řízení (v rozpo-

ru s převládajícím názorem doktríny na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu), či zda při absenci zákonného zmocnění k rozhodování takových sporů má být věcná příslušnost soudů dovozena z odborné literatury a judikatury. Zvláštní senát tedy hodnotil podobnost rozhodování o zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění a zákona o půdě.

Subjekty právního vztahu jsou v obou případech vlastníci věci (resp. budoucí vlastníci) a stát reprezentovaný správním orgánem na straně druhé. V případě zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění je stát reprezentován vyvlastňovacím úřadem (§ 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění; vyvlastňovacím úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, Magistrát hl. m. Prahy nebo magistrát územně členěného statutárního města). Při zřízení věcného břemene podle zákona o půdě je stát reprezentován pozemkovým úřadem (§ 9 odst. 5 tohoto zákona). Není tedy sporu o tom, že v posuzované věci se nejedná o věc projednanou a rozhodnutou vyvlastňovacím úřadem postupem podle zákona o vyvlastnění.

Také předmět uvedených právních vztahů není tentýž. Předmětem rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle zákona o vyvlastnění je omezení vlastnického práva vlastníka věci, které existuje již v době rozhodování vyvlastňovacího úřadu. Takové omezení vlastnického práva musí nepochybně vyhovovat požadavkům stanoveným ústavním pořádkem České republiky. V souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je tedy vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné provést ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Uvedené podmínky byly zapracovány do zákona o vyvlastnění, podle něhož musí být pro vyvlastnění splněny následující předpoklady: existence zákonem aprobovaného účelu, existence veřejného zájmu na vyvlastnění, cíle vyvlastnění nelze dosáhnout jiným způsobem, vyvlastnění je v souladu s cíli územního plánování, vyvlastnění je možné jen v nezbytném rozsahu a děje se vždy za náhradu (srov. Pekárek, M.; Průchová, I. *Pozemkové právo*.

2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2003, s. 148-149).

Naopak rozhodnutím pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě nedochází k omezení již existujícího vlastnického práva, neboť vlastnické právo k převáděné nemovitosti vzniká osobě oprávněné až nabytím právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu o tom, že oprávněná osoba je vlastníkem předmětné nemovitosti, resp. schválením dohody podle § 9 odst. 2 zákona o půdě pozemkovým úřadem. Zřídí-li současně pozemkový úřad v takovém rozhodnutí věcné břemeno ve prospěch třetí osoby za podmínek § 9 odst. 5 zákona o půdě, nabude oprávněná osoba vlastnické právo k určité nemovitosti v omezenějším rozsahu (zatížené věcným břemenem). Zákon o půdě nepřiznává oprávněné osobě právo na náhradu při zřízení věcného břemene. Uvedené lze vysvětlit právě tím, že vlastnické právo oprávněné osoby k předmětné věci vzniká teprve konstitutivním rozhodnutím pozemkového úřadu; oprávněné osobě tudíž nemůže být způsobena újma ve formě omezení jejího vlastnického práva, neboť před právní mocí rozhodnutí pozemkového úřadu k předmětné věci vlastnické právo nemá. V tomto případě tedy *de facto* nedochází k omezení již existujícího vlastnického práva, nýbrž k nabytí vlastnického práva v omezeném rozsahu, tj. vlastnického práva zatíženého věcným břemenem. Také tyto skutečnosti významným způsobem odlišují rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene od rozhodnutí úřadu vyvlastňovacího.

Ostatně možnost „roztržštění“ mocenského rozhodování o věcných břemenech, tedy skutečnost, že rozhodování o zřízení věcného břemene nemusí vždy spadat do kompetencí vyvlastňovacího úřadu, zvláštní senát naznačil již v usnesení ze dne 27. 4. 2009, čj. Konf 126/2008-15, č. 1868/2009 Sb. NSS, v němž se zabýval otázkou pravomoci rozhodnout o zřízení věcného břemene podle § 147 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, po 1. 1. 2007, v případech, kdy již bylo započato s výkonem

oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích. Zvláštní senát v předmětném usnesení dospěl k závěru, že „[z]a této situace je o zřízení věcného břemene oprávněn rozhodnout pouze soud v občanském soudním řízení na základě žaloby podle ustanovení § 135c občanského zákoníku, jež obecně řeší zřízení stavby na pozemku, k němuž vlastník stavby nemá právo“. Zvláštní senát dále podotkl, že jakkoliv lze takovou právní úpravu „označit za nesystémovou z hlediska členění práva na veřejné a soukromé, neboť rozhodování veřejnoprávní problematiky zřízení věcného břemene za účelem pokládky telekomunikačních kabelů přesouvá ze správních úřadů na soudy rozhodující v občanskoprávním řízení, a za rozpornou s předchozí judikaturou soudů, není možné jen z tohoto důvodu ignorovat výslovný pokyn zákonodárce. [...] [R]ozdílná řešení rozhodování o věcných břemenech, jejichž zdůvodnění nelze nalézt ani v důvodové zprávě k zákonu č. 186/2006 Sb., dávají sice podnět k úvahám nad racionalitou práce zákonodárce, avšak z hlediska řešeného problému nejsou relevantní.“

Zákon o půdě neobsahuje žádný odkaz na zákon o vyvlastnění, jímž by zákonodárce hodlal dát najevo svůj záměr svěřit rozhodování o sporech vyplývajících z rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene soudům v občanském soudním řízení. Naopak zákon o vyvlastnění v § 1 odst. 2 výslovně stanoví, že vyvlastnění [kam lze zahrnout i nucené omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene – viz § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění] a vyvlastňovací řízení upravená zvláštními právními předpisy nejsou tímto zákonem dotčena.

Ze všech shora uvedených důvodů zvláštní senát dospěl k závěru, že v předmětném případě nelze aplikovat § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, neboť zřízení věcného břemene podle zákona o půdě je řízením s odlišným okruhem subjektů i s odlišným obsahem. Bylo-li úmyslem zákonodárce svěřit rozhodování o veškerých sporech vyplývajících z rozhodnutí správních orgánů o zřízení

věcného břemene soudům v občanském soudním řízení, musel by speciální ustanovení o příslušnosti soudů k rozhodování těchto sporů včlenit nejen do zákona o vyvlastnění, ale rovněž do ostatních složkových zákonů (např. do zákona o půdě, zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích apod.), případně zahrnout do takovýchto zákonů výslovný odkaz, že při zřízení věcného břemene se podpůrně použije zákon o vyvlastnění. V případě, že takové výslovné zmocnění k rozhodování sporů či odkaz na zákon o vyvlastnění v zákoně o půdě chybí, musel zvláštní senát rozhodnout předmětný spor o věcnou příslušnost podle povahy rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene, vycházející především z dosavadní judikatury zvláštního senátu a z odborné literatury.

Posouzení soukromoprávní či veřejnoprávní povahy rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě má zásadní procesněprávní význam pro určení, zda k projednávání a rozhodování těchto věcí je dána pravomoc civilních soudů na straně jedné či pravomoc správních soudů na straně druhé (§ 7 o. s. ř.). Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene nepochybně zasahuje do vlastnického práva; to, že vlastnické právo je právem soukromým, však současně neznamená, že by i rozhodování o jakémkoli omezení tohoto práva mělo tutéž povahu. K omezení či k zániku vlastnického práva totiž může dojít jak na základě soukromoprávního titulu (nájemní smlouva, kupní smlouva), tak titulu veřejnoprávního (nařízení nezbytných úprav na stavbě, daňová exekuce). Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví, je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného (srov. výše citované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 81/2004-12; k vyčerpávajícímu odůvodnění veřejnoprávního charakteru rozhodování o zřízení věcného břemene srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 4 As 47/2003-50).

Napadá-li žalobkyně rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene,

není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde tedy spor o vlastnické právo), nýbrž jeho předmětem je překum rozhodnutí o nuceném omezení vlastnického práva. Právě tento právní titul, a nikoliv vlastnické právo samotné, je věcí ve smyslu § 7 o. s. ř. a jeho povaha je určující pro stanovení civilní nebo správní soudní pravomoci.

K posouzení soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru samotného výroku o zřízení věcného břemene se nabízejí různé teorie. Použití mocenské teorie vede k závěru o veřejnoprávní povaze tohoto institutu: stát, jednající pozemkovým úřadem jakožto svou organizační složkou, jako nositel veřejné moci jednostranně a autoritativně rozhoduje o zřízení věcného břemene. Stejně tak je tomu z pohledu organické teorie, neboť stát jako jeden z účastníků právního vztahu zde vystupuje nikoliv nezávisle na svém charakteru veřejného svazu (jako by tomu bylo např. v rámci koupě nemovitosti či zřízení věcného břemene dohodou), ale právě z důvodu svého charakteru veřejného svazu (veřejnoprávní korporace), tedy jako nositel pravomoci.

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování: ta vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníkovi jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníkovi právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

Při rozhodování o nuceném omezení vlastnického práva se uplatňuje veřejnoprávní

ní metoda právní regulace. Rozhodnutí o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě je rozhodnutím o soukromém právu oprávněné osoby, v němž však pozemkový úřad autoritativně rozhoduje, zda tato osoba nabývá vlastnické právo v plném rozsahu nebo v rozsahu omezeném (zatížené věcným břemenem). Oprávněná osoba a pozemkový úřad rozhodující o zřízení věcného břemene nevstupují do tohoto právního vztahu v rovném postavení dobrovolně na základě oboustranně shodné vůle směřující k založení tohoto vztahu. Pozemkový úřad jako

nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli oprávněné osobě, tj. sám správním aktem založí právní vztah a stanoví jeho obsah, tj. rozhodne o zřízení věcného břemene, přičemž vůle oprávněné osoby (jakožto budoucího vlastníka věci) je zde nerozhodná a její případný nesouhlas s takovým rozhodnutím je irelevantní. Z těchto příčin je rozhodnutí pozemkového úřadu o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene veřejnoprávní záležitostí, a proto přezkum těchto rozhodnutí náleží správním soudům. (...)

II. PRÁVNÍ VĚTY

2381

Správní řízení: závazné stanovisko

k § 67, § 68, § 149 a § 154 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 75 odst. 2 soudního řádu správního

Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150)

Prejudikatura: č. 133/2004 Sb. NSS, č. 618/2005 Sb. NSS, č. 689/2005 Sb. NSS., č. 787/2006 Sb. NSS a č. 1337/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 10/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 61/94), č. 85/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 94/97), č. 17/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 103/99), č. 127/2001 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 60/01) a č. 155/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 686/02).

2382

Řízení před soudem: soudní přezkum osvědčení o prominutí podmínek pro prominutí daňového nedoplatku

k § 65 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.*)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí o osvědčení prominutí podmínek pro prominutí daňového nedoplatku vydané podle § 65 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 AfS 19/2007-129)

Prejudikatura: č. 809/2006 Sb. NSS a č. 906/2006 Sb. NSS.

2383

Daňové řízení: nahlížení do evidence daní

Řízení před soudem: dokazování

k § 23 a § 62 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb., č. 444/2005 Sb., č. 62/2006 Sb.*)

k § 52 soudního řádu správního

I. Správce daně je povinen umožnit daňovému subjektu k jeho žádosti nahlédnout do evidence daní (§ 62 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) a zjistit z ní veškeré informace vedené k jeho osobě, které byly použity jako podklad pro vydání platebního výměru na penále tohoto daňového subjektu.

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

II. Pokud v řízení o žalobě ve správním soudnictví soud vychází z údajů obsažených ve správním spisu, aby ověřil skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, pak tento postup nelze označit za dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 131/2001 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 179/01) a č. 74/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 359/05).

2384

Daňové řízení: daňový přeplatek; úrok z vratitelného přeplatku

k § 64 odst. 1 a § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 230/2006 Sb.*)

I. Daňovým přeplatkem podle § 64 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je kladné saldo na osobním daňovém účtu daňového subjektu.

II. Má-li daňový subjekt nárok na úrok z vratitelného přeplatku ve smyslu § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vypočítá správce daně tento úrok z celkové výše tohoto přeplatku, nikoliv z přeplatku zvyšovaného o přírůstající příslušenství daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 80/2009-45)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS a č. 792/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 145/2004 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02); č. 5/2006 Sb. NS.

2385

Ochrana osobních údajů: žádost o zajištění opatření k nápravě

k § 21 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů**)

Ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů, zakládá subjektu údajů veřejné subjektivní právo obrátit se na Úřad pro ochranu osobních údajů, jemuž odpovídá povinnost úřadu o žádosti rozhodnout. Naopak oznámení o neoprávněném nakládání s osobními údaji jiného subjektu údajů je pouze podnětem, resp. stížností [§ 29 odst. 1 písm. c) citovaného zákona], s nimiž zákon účinky návrhu na zahájení řízení nespojuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, čj. 8 Ans 4/2006-68)

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

***) S účinností od 26. 7. 2004 byl § 21 změněn zákonem č. 439/2004 Sb.