

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2012 / X. ročník / 29. 2. 2012}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

2482. Řízení před soudem: nezákonný zásah; úkony exekutora	107
2483. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu	109
2484. Rozhlasové a televizní vysílání: odvolání generálního ředitele Řízení před soudem: kompetenční výluka	116
2485. Řízení před soudem: doručení rozhodnutí vyvěšením	124
2486. Správní řízení: doručování	127
2487. Správní řízení: příkaz Pozemní komunikace: příkaz vlastníkům a uživatelům pozemních komunikací k odstranění nedostatků	133
2488. Daň z příjmů: vyloučení nákladů z daňově uznatelných výdajů	142
2489. Daň z příjmů: absolutní neplatnost úkonů a jejich účinky	148
2490. Spotřební daně: odnětí povolení k provozování daňového skladu; k pojmu „zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím“	153
2491. Daňové řízení: peněžní prostředky zajištěné správcem daně; majetek patřící do konkursní podstaty	159
2492. Cla: důkazní břemeno; osvědčení vydané orgány třetí země; nedbalost	162
2493. Právo na informace: výluka z práva na informace; názory povinného subjektu	169
2494. Právo na informace: veřejná instituce	172
2495. Veřejné zakázky: veřejné zakázky malého rozsahu	178

2496. Veřejné zakázky: přezkum úkonů zadavatele; podání námitek	183
2497. Ústavní právo: dělba moci; samospráva krajů Opatření obecné povahy: zásady územního rozvoje	188
2498. Kompetenční spory: nepřípustnost žaloby	197
2499. Kompetenční spory: přezkum procesního rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci	200
2500. Kompetenční spory: soukromoprávní spor mezi subjektem údajů a správcem osobních údajů	204

II.

PRÁVNÍ VĚTY

2501. Řízení před soudem: opožděnost žaloby; kompetenční výluka; podmínky řízení o žalobě proti více rozhodnutím	210
2502. Řízení před soudem: zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele	210
2503. Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti; nutnost odůvodnit usnesení	211
2504. Řízení před soudem: osoba zjevně neoprávněná k podání kasační stížnosti	211
2505. Daň z přidané hodnoty: odpočet daně	211
2506. Daňové řízení: prokazování tvorby rezervy na opravu hmotného majetku; povinnost přihlížet k okolnostem zjištěným během daňové kontroly	212
2507. Daňové řízení: stanovení daňové povinnosti za použití pomůcek	212

I. JUDIKÁTY

2482

Řízení před soudem: nezákonný zásah; úkony exekutora

k § 28 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád)
a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 286/2009 Sb.
k § 82 soudního řádu správního*)

Soudní exekutor je soukromá osoba vykonávající z pověření soudu veřejnou moc v oboru justice; podle § 28 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, se úkony exekutora považují za úkony soudu. Uvedené ustanovení tudíž zakládá veřejnoprávní povahu postavení soudního exekutora a jeho oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech soukromých subjektů. Exekutor však není správním orgánem, nelze tedy v jakékoli jeho činnosti, ať zákonné nebo nezákonné, spatřovat zásah správního orgánu, který by bylo lze přezkoumávat ve správním soudnictví podle § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, čj. 5 Aps 6/2011-85)

Věc: a) Dana P. a b) Ladislav L. proti 1) soudnímu exekutorovi JUDr. Tomáši Vránovi a 2) Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Olomouckého kraje, územnímu odboru Prostějov, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci podali u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který spatřovali v postupu žalovaného 1), který dne 28. 1. 2011 vstoupil do bytu žalobkyně a) za účelem provedení exekuce vůči žalobci b), a dále v přítomnosti žalovaného 2) v bytě žalobkyně.

Krajský soud usnesením ze dne 23. 2. 2011, čj. 29 A 11/2011-8, žalobu ve výroku I ve vztahu k žalovanému 1) odmítl. Krajský soud dospěl k závěru, že není splněna podmínka řízení, přičemž se jedná o nedostatek neodstranitelný. Nedostatek podmínky řízení přitom shledal krajský soud v absenci pravomoci správních soudů přezkoumávat úkony a postup soudního exekutora, který při výkonu činnosti postupuje podle exekučního řádu, přitom tento předpis stanoví vlastní způsob, jak je činnost soudního exekutora kontrolována nezávislými soudy (§ 44 odst. 7 a § 55c exekučního řádu). Krajský soud současně konstatoval, že soudní exekutor není ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. správním orgá-

nem, neboť nerozhodoval v oblasti veřejné správy. Krajský soud tak uzavřel, že žaloba proti žalovanému 1) je neprojednatelná, neboť žalovaný 1) není správním orgánem.

Krajský soud ve výroku II výše citovaného usnesení zastavil řízení o žalobě ve vztahu k žalovanému 2). V odůvodnění konstatoval, že zásah, resp. jeho důsledky musí podle § 82 s. ř. s. trvat nebo musí hrozit opakování zásahu. K tomu odkázal na četnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které požadavek trvání zásahu, resp. hrozby opakování vyplývá. V posuzovaném případě dospěl krajský soud k závěru, že zásah ze strany žalovaného 2) evidentně netrvá, neboť z žaloby vyplývá, že žalobci primárně brojí proti postupu žalovaného 1), který dne 28. 1. 2011 vstoupil do bytu žalobkyně za účelem provedení exekuce vůči žalobci. Žalovaný 2) zde byl přitom samotným žalobcem přivolán za účelem prověření postupu soudního exekutora. Zásah v podobě přítomnosti žalovaného 2) v bytě žalobkyně proto skončil provedením exeku-

*) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 82 změněn zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

ce. Krajský soud konstatoval, že ostatně ani z žaloby nevyplývá, že by hrozil zásah ze strany žalovaného 2) či že by trvaly následky či nějaké důsledky asistence žalovaného 2) při provádění předmětné exekuce. Jak sami žalobci tvrdí, žalovaný 2) pouze umožnil vstup žalovanému 1) do bytu žalobkyně.

Žalobci a) a b) [stěžovatelé a) a b)] podali proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítali, že není pravdou, že by se § 82 s. ř. s. nevztahoval na činnost soudního exekutora. Není možné, aby soudy poskytovaly ochranu libovůli soudních exekutorů. Z § 82 s. ř. s. vyplývá, že je koncipován jako ochrana proti jakémukoli zásahu veřejné moci. Odůvodnění krajského soudu ve výroku o odmítnutí žaloby není správné, protože soud pominul, že stěžovatelka a) má právo být chráněna před nezákonným zásahem správního orgánu, přitom její dluh vznikl nezaplacením pokuty udělené stěžovateli b). Stěžovatelka a) není účastníkem řízení při výkonu rozhodnutí, těmito jsou oprávněny a povinný dle § 255 o. s. ř. Oprávněným je město Prostějov a povinným je stěžovatel b).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V případě žalovaného 1) byl původcem zásahu, proti kterému stěžovatelé brojí soudní exekutor.

Soudní exekutor je orgánem *sui generis* – fyzickou osobou, na kterou stát delegoval část svých mocenských práv, která jinak přísluší soudům. Exekutor vykonává činnost jako svobodné povolání a má postavení veřejného činitele. Jeho zákonné postavení má tedy smíšenou povahu, jednak vykonavatele nucených výkonů soudních a jiných rozhodnutí a zároveň osoby oprávněné k další činnosti v rozsahu zákona. Stát na exekutory přenesl část svých mocenských pravomocí a zákonem stanovil, jakým způsobem je bude exekutor vykonávat, a také stanovil, jakým způsobem a prostřednictvím kterých subjektů bude stát kontrolovat, zda jsou pravomoci exekutorovi dané vykonávány v souladu se

zákonem. Exekutor je tedy soukromá osoba vykonávající z pověření soudu veřejnou moc v oboru justice. Podle § 28 exekučního řádu se úkony exekutora považují za úkony soudu. Uvedené ustanovení tudíž zakládá veřejnoprávní povahu postavení soudního exekutora a jeho oprávnění rozhodovat o právech a povinnostech soukromých subjektů.

Exekutor však není správním orgánem, nelze tedy v jakékoli jeho činnosti, ať zákonné nebo nezákonné, spatřovat zásah správního orgánu, který by bylo lze přezkoumávat ve správním soudnictví.

Činnost soudního exekutora samozřejmě nemůže být zcela nekontrolována a bezbřehá. Právní mechanismy kontroly a možných opatření ze strany státu vůči soudnímu exekutorovi obsahuje exekuční řád, který stanoví rovněž povinnosti soudního exekutora při výkonu své činnosti. Pokud soudní exekutor při výkonu své činnosti porušuje zákon, popř. stavovské předpisy, může být jeho jednání (tedy i faktický zásah při provádění exekuce) kvalifikováno jako kárné provinění (viz § 116 a násl. exekučního řádu). Kárné řízení ve věcech soudních exekutorů upravuje zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Návrh na kárné řízení může dle § 117 exekučního řádu podat kárný žalobce, jímž je ministr spravedlnosti, předseda revizní komise a předseda kontrolní komise Exekutorské komory ČR, předseda krajského soudu proti exekutorovi, který má sídlo v obvodu tohoto soudu, předseda okresního soudu proti exekutorovi, který má sídlo v obvodu tohoto soudu, předseda okresního soudu proti exekutorovi, který byl tímto soudem pověřen provedením exekuce. V kárném řízení lze uložit kárně obviněnému sankce od napomenutí a pokuty až po odvolání z funkce (§ 116 odst. 3 exekučního řádu). Kárným soudem je dle § 3 zákona č. 7/2002 Sb. Nejvyšší správní soud, který rozhoduje ve zvláštních senátech.

Pokud stěžovatelé mají za to, že soudní exekutor při výkonu své činnosti postupoval nezákonně, mají možnost směřovat podnět k prověření činnosti příslušného soudního exekutora kárnému žalobci.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že ochranu třetím osobám, tj. osobám odlišným od oprávněného a povinného v případě, že výkonem rozhodnutí bylo nepřipustně zasaženo do jejich práv, tzn. že výkonem rozhodnutí byla postižena jejich věc nebo právo, poskytuje § 267 a násl. o. s. ř. (tj. vylučovací žaloba). Tuto žalobu lze uplatnit do doby, než dojde k dražbě nebo zpeněžení postižení věci ve výkonu rozhodnutí; pokud byla vylučovací žaloba úspěšná, je to důvodem k zastavení výkonu rozhodnutí.

V případě namítané nezákonnosti usnesení krajského soudu stran výroku I, kterým byla žaloba proti žalovanému 1) odmítnuta, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu, neboť v daném případě se nejednalo o zásah, jehož původcem by byl správní orgán.

V případě žalovaného 2) se již nepochybně o zásah správního orgánu jednalo. Bylo proto namístě se dále zabývat splněním pod-

mínek, za nichž lze o tom, zda se jedná o zásah zákonný či nezákonný, rozhodovat. (...)

Podle § 86 s. ř. s. „[s]oud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu“. V projednávané věci konkrétní zásah, spočívající v asistenci žalovaného 2) trval dne 28. 1. 2011 a tohoto dne byl odchodem žalovaného 2) ukončen. Žalovaný 2) byl přitom přizván stěžovatelem b), a to poté, kdy zaměstnanci žalovaného 1) vnikli do chodby bytu a nedoložili příkaz ke vstupu do bytu. V žalobě stěžovatelé nikterak netvrdí, že zásah byl opakován nebo v době podání žaloby ještě trvá. Námitky v žalobě směřují výlučně proti postupu žalovaného 1). Stěžovatelé Policii ČR jako žalovaného v žalobě označili, nicméně neuvádějí, v čem měl její zásah spočívat, krom asistence, kterou sami iniciovali. (...)

Nejvyšší správní soud neshledal usnesení krajského soudu v rozporu se zákonem ani v případě výroku II, v němž řízení ve vztahu k žalovanému 2) zastavil.

2483

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu

k § 82 a § 86 soudního řádu správního ve znění do 31. 12. 2011

k § 37 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 2 vyhlášky č. 496/2004 Sb., o elektronických podatelkách

I. Žaloba proti nezákonnému zásahu spočívající v nepřijetí elektronických podání na e-podatelnu správního orgánu nemůže být úspěšná za situace, kdy žádost žalobkyně o poskytnutí informace, která byla obsahem nepřijatého elektronického podání, byla správním orgánem v důsledku jiného přijetí takové žádosti vyřízena. Právo účastníka řízení na rozhodnutí o jím učiněném podání v elektronické podobě (§ 37 odst. 4 správního řádu z roku 2004) nelze oddělovat od jeho účelu, kterým je náležité vypořádání obsahu podání. Takováto situace způsobuje, že zásah již netrvá.

II. Soud nemůže řízení ve věci nezákonného zásahu zastavit podle § 86 s. ř. s. za situace, kdy netrvání zásahu nebylo prokázáno v celém rozsahu podané žaloby, která se týkala také dalších nepřijatých podání žalobkyně. V takovém případě je namístě, aby soud žalobu věcně projednal.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, čj. 9 Ca 190/2008-80)

Věc: PhDr. Hana P. proti Ministerstvu vnitra České republiky o poskytnutí informace.

Žalobkyně dne 8. 2. 2008 podala na e-podatelnou žalovaného žádost o zaslání kopie stanov Odborového svazu pracovníků kulturních zařízení dle § 14 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Toto podání bylo opatřeno jejím elektronickým podpisem. K podání nebyla připojena žádná příloha. E-podatelná žalovaného však odmítla podání žalobkyně přijmout, a to se záznamem, že toto obsahuje požadované přílohy v nepřipustných formátech. Žalobkyně proto dne 27. 2. 2008 žalovanému zaslala stížnost na činnost e-podatelný spolu s návrhem na přijetí opatření proti nečinnosti. Na ni žalovaný reagoval dopisem ze dne 15. 4. 2008.

Žalobkyně dne 14. 5. 2008 podala na e-podatelnou žalovaného odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2008 o odmítnutí poskytnutí informace spolu s opětovnou žádostí o doručování podle § 19 odst. 3 a 8 správního řádu elektronicky na adresu žalobkyně, neboť žalobkyně dne 14. 5. 2008 obdržela jiné rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2008, a to poštou. Dne 15. 5. 2008 žalobkyně podala odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2008. Obě tato odvolání byla e-podatelnou žalovaného opět odmítnuta, protože obsahovala přílohy v nepřipustných formátech. Dle žalobkyně žalovaný schválně odmítá její elektronická podání, což vede k nemožnosti jednání žalobkyně se žalovaným a ke znemožnění realizace občanských práv žalobkyně.

Žalobkyně dne 15. 5. 2008 podala u Městského soudu v Praze žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

Ve svém vyjádření k podané žalobě žalovaný odkázal na zákonné podmínky, za kterých lze poskytnout ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Uvedl, že v tomto případě nebyla splněna jedna ze zákonných podmínek pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem, a to podmínka nezákonnosti zásahu. Žalovaný tvrdil, že podání ze dne 8. 2. 2008, jímž žalobkyně měla žádat o poskytnutí informace zasláním kopie stanov Odborového svazu pracovníků kulturních zařízení, nebylo žalovanému na elektronickou podatelnu vůbec doručeno. Pokud by

bylo toto podání odmítnuto elektronickou podatelnou, existoval by alespoň záznam o doručení tohoto podání. Další namítaná podání doručena sice byla, ale s nepřipustnou přílohou označenou „smime.p7s“, kterou nebylo možné otevřít ani s ní jinak manipulovat. V takovém případě nebylo možné zásilku převzít, a z tohoto důvodu byly tyto zásilky elektronickým systémem odmítnuty.

V předmětné věci bylo akciovou společností Assecó Czech Republic, dodavatelem softwarového vybavení elektronické podatelny žalovaného, prověřeno nastavení elektronické podatelny při odmítnutí několika podání žalobkyně z důvodu příloh v nepovoleném formátu. Při zkoumání nastavení elektronické podatelny bylo zjištěno, že:

- zařazení výrazu „smime.p7s“ do příloh v rámci zaslané datové zprávy bylo provedeno softwarem e-podatelný na základě nejasnosti vzniklé při kontrole elektronického podpisu žalobkyně. Žalovaný uvedl, že některé freemailové weby neposkytují podporu elektronickému podpisu, a proto se takto podepsané zprávy zobrazují s přílohou „smime.p7s“. Toto však není chybou žalovaného, v takovém případě nelze v softwaru elektronické podatelny takovýto podpis ověřit, a tudíž elektronické podání přijmout;

- u některých dalších odmítnutých datových zpráv byla narušena integrita elektronického podpisu žalobkyně, čímž došlo ke zpochybnění autenticity podepsaného dokumentu. Nelze-li elektronický podpis ověřit, nelze elektronické podání přijmout.

Z uvedeného dle žalovaného vyplývá, že elektronická podatelná žalovaného neodmítá přijímat všechna zaslání elektronická podání žalobkyně, ale pouze ta, u kterých nebylo možno provést ověření elektronického podpisu. Žalovaný v příloze předložil seznam odpovědí elektronické podatelny žalovaného na podání žalobkyně od 8. 1. 2008 do 10. 11. 2008, která obsahují jak odmítnutá, tak přijatá podání.

Žalovaný s odkazem na zprávu společnosti Assecó Czech Republic uvedl, že se vši pravděpodobností freemailový web žalobky-

ně neposkytuje podporu jejímu platnému elektronickému podpisu, a proto se některé její elektronicky podepsané datové zprávy zobrazují v e-podatelně žalovaného s přílohou „smime.p7s“. Podle pokynů pro doručování zásilek elektronickou poštou zveřejněných na webových stránkách ministerstva vnitra lze přílohy zasílat pouze ve zde stanovených formátech. V jiných formátech např. „smime.p7s“ elektronická podatelna tato podání automaticky odmítá. Písemnost je přijata bez problémů, pokud není podpis na elektronickém podání narušen. To lze doložit jednotlivými reakcemi žalovaného na podání žalobkyně. Protože většina podání žalobkyně měla dle zprávy odborné firmy poškozenou integritu elektronického podpisu, došlo ke zpochybnění autenticity žalobkyně a nebylo možné spojit autora dopisu s podpisující osobou, a umožnit tak její úplnou identifikaci právě ve vztahu k datové zprávě. Tím, že toto podání s narušeným elektronickým podpisem odmítala elektronická podatelna přijmout, chránila jak svůj software před případným poškozením, tak i samotnou žalobkyni před případným napadením a zneužitím jejího elektronického podpisu cizí osobou. To neznamená, že by žalovaný zpochybnil elektronický podpis žalobkyně, nicméně pravděpodobně k narušení elektronického podpisu došlo jeho pohybem po elektronické síti.

Žalovaný uzavřel, že žalobu považuje za neopodstatněnou a navrhovaný petít za nevykonatelný, neboť v současné době podatelna žalovaného přijímá elektronická podání žalobkyně, které jsou opatřeny jejím platným nenarušeným elektronickým podpisem. Dále je třeba přihlídnout k tomu, že síť internetu negarantuje kvalitu služby a občas dochází ke ztrátovosti paktů (např. e-mailových zpráv); důvodem může být dočasně přetížení některého komponentu komunikační trasy, např. po vyčerpání kapacity komunikační paměti, přetížení procesor směšovače apod. Rovněž pravděpodobně na základě některého z těchto důvodů zřejmě nebyla elektronickou poštou zaslána žádost o informaci žalobkyně ze dne 8. 2. 2008 žalovanému vůbec doručena.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V daném případě se žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. O zásah ve smyslu citovaného zákonného ustanovení se jedná tehdy, jestliže je možné tvrdit, že namítaným zásahem byl žalobce přímo zkrácen na svých právech, a v tomto případě by také správní soud mohl správnímu orgánu zakázat, aby v porušování práva žalobce pokračoval, a přikázat, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). To konkrétně znamená, že mezi namítaným zásahem a tvrzením o porušení práv musí existovat bezprostřední vztah. Smyslem soudního přezkumu těchto zásahů je totiž vyslovení zákazu pokračovat v porušování práv, což znamená, že efektivní ochranou může být pouze takové rozhodnutí soudu, které bude právním titulem pro určité chování či konání žalovaného, které odstraní trvajících zásah či mu zabrání, a které se v tomto důsledku projeví v právní sféře žalobce. Proto také platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), a nikoliv, jak je jinak typické pro správní soudnictví, na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (viz např. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve smyslu uvedeného je tedy nutné pro posouzení oprávněnosti žaloby žalobkyně vymezit, jaký zásah žalobkyně žalobou vlastně namítá a k jakému jednání žalovaného by se měl vztahovat rozsudek soudu o vyslovení zákazu, aby žalovaný v porušování práva žalobkyně pokračoval.

Z podané žaloby je zřejmé, že žalobkyně za nezákonný zásah považuje nepřijetí jejích elektronických podání na e-podatelnu posta@mvcr.cz žalovaného, a to:

- podání ze dne 8. 2. 2008 (žádost o informaci), které podle vyjádření žalovaného a správního spisu žalovaný neobdržel

- a 2 podání ze dne 14. 5. 2008 a 15. 5. 2008 (odvolání žalobkyně proti dvěma rozhodnutím žalovaného), která byla žalovaným odmítnuta s tím, že podání obsahuje přílohy v nepřípustných formátech.

Jiná odmítnutá podání žalobkyně jako zásah v podané žalobě nevymezila a rovněž nezminila jiná svá podání z období od ledna do května 2008, která žalovaný přijal a odpověďmi na ně reagoval. Z takto podané žaloby měl tedy soud posoudit, zda neobdržení či odmítnutí tří výše uvedených podání žalobkyně je nezákonným zásahem, proti němuž lze poskytnout ochranu ve smyslu § 82 s. ř. s., a to ke dni vydání rozhodnutí soudů.

K tvrzenému podání ze dne 8. 2. 2008 soud z předloženého správního spisu a z vyjádření žalovaného zjistil, že nepřijetí tohoto podání v současné době netrvá. Soud nepopírá tvrzení žalobkyně o tom, co se stalo, totiž že na e-podatelnu žalovaného odeslala žádost o poskytnutí informace ze dne 8. 2. 2008 (se záznamem sent: 10. 2. 2008). Neobdržení této zprávy žalovaným však jako tvrzení o tom, co se nestalo – negativní skutečnost (na rozdíl od záznamů o odmítnutí jiných podání), nelze v procesním právu prokázat. Jediné, co by mohlo být prokázáno, by bylo, že žalovaný neměl v době zaslání zpráv funkční e-podatelnu, pokud by existovaly důkazy o nefunkčnosti systému (např. o jeho opravě). Ani to by však nebylo relevantní z hlediska žalobkyní tvrzeného úmyslného a záměrného odmítání přijetí zpráv zaslaných právě žalobkyní. Nicméně, ať již z jakýchkoliv důvodů žalovaný neobdržel podání žalobkyně ze dne 8. 2. 2008 či jej odmítl převzít, což ovšem nepotvrzuje žádný záznam elektronické podatelny založený ve správním spise, je doloženou skutečností, že žalovaný vzápětí poté, v důsledku podání žalobkyně ze dne 25. 3. 2008, v němž se opakovala žádost žalobkyně o předmětnou informaci, s touto žádostí naložil postoupením k vyřízení příslušnému odboru všeobecné správy. To vyplývá jak z postoupení podání žalobkyně odboru Všeobecné správy MV ze dne 15. 4. 2008, tak i ze „*Sdělení k podání z 25. 3. 2008*“ ze dne 15. 4. 2008 zaslaného žalovaným žalobkyni. Po stránce materiální tedy nelze tvrdit, že stále trvá zásah žalovaného v tom, že odmítá přijmout žádost žalobkyně o informaci (a potažmo tuto žádost vyřídit), byť tuto žádost po stránce formální přijal na základě jiného podání žalobkyně ze dne

25. 3. 2008, a nikoliv na základě původního tvrzeného elektronického podání ze dne 8. 2. 2008. Z uvedeného vyplývá, že ať již tvrzené podání ze dne 8. 2. 2008 elektronická podatelna žalovaného neobdržela z jakýchkoliv důvodů (spočívajících např. ve ztrátě zprávy po síti či ve výpadku nastaveného systému), nepřijetí tohoto podání v důsledku jeho vyřízení po opakovaném doručení nelze považovat za trvající nezákonný zásah.

I v případě zkoumání, zda jde o nezákonný zásah a zda tento zásah trvá, je třeba mít na mysli smysl ochrany poskytované soudním řízením před nezákonným zásahem, kterým je zásah do konkrétních subjektivních práv. Žalobkyně má jistě podle § 37 odst. 4 správního řádu procesní právo na podání v elektronické podobě, ochrana tohoto práva má však svůj význam jediné, dojde-li k naplnění smyslu jeho garance. Smyslem garantování procesního práva na podání je nejen, aby podání došlo správnímu orgánu, ale aby doručení tohoto podání nabylo žádaných výsledků, tedy aby správní orgán s obsahem podání naložil způsobem, který zákon stanoví, a obsah podání tak vypořádal. Právo na podání v elektronické podobě samo o sobě bez práva na vyřízení takového podání je právem významově izolovaným a bezobsažným. Proto i zásah do takového práva je třeba posuzovat v celkovém kontextu a osudu učiněného podání, tedy jak z hlediska jeho doručení, tak i z hlediska jeho vyřízení správním orgánem. Žádost žalobkyně o informaci byla vyřízena odborem všeobecné správy, oddělením volebním a sdružování MV dne 21. 4. 2008, přičemž způsob vyřízení žádosti již není předmětem žaloby proti nezákonnému zásahu. Vést spor toliko o to, zda podání žalobkyně ze dne 8. 2. 2008 bylo či nebylo žalovaným přijato (bez ohledu na to, že s jeho obsahem, byť opakovaně v jiném podání sděleným již bylo naloženo), a to v síle soudní ochrany před nezákonným zásahem, neodpovídá ani cíli podané žaloby – totiž umožnění žalobkyni jednat se žalovaným a umožnit jí realizaci občanských práv (zde práva na informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Vzhledem k tomu, že žalovaný podanou žádost

v rámci opakovaného podání žalobkyně ze dne 25. 3. 2008 *přijal a následně ji vypořádal* postoupením příslušnému odboru, a vzhledem k tomu, že sám vyjadřuje, že v současné době jsou podání žalobkyně běžně přijímána, svědčí o tom, že tvrzené jednání žalovaného ve vztahu k podání ze dne 8. 2. 2008 namítané jako nezákonný zásah netrvá. Pokud tvrzený zásah netrvá a netrvají ani jeho důsledky (tj. nepřijetí podání bez jeho vyřízení), byly by v tomto případě dány důvody pro zastavení řízení podle § 86 s. ř. s., protože zásah ani jeho důsledky netrvají.

Uvedený postup však soud nezvolil, protože netrvání tvrzeného zásahu nebylo prokázáno v celém rozsahu podané žaloby, která se ještě týká dalších nepřijatých podání žalobkyně ze dne 14. 5. 2008 a ze dne 15. 5. 2008. Těmito podáními žalobkyně podávala odvolání proti dvěma rozhodnutím žalovaného a z přílohy „Odeslaná pošta“, kterou k žalobě připojila, vyplývá, že podání ze dne 14. 5. 2008 bylo doručováno opakovaně žalovanému prostřednictvím jiné e-podatelný v resortu žalovaného – podatelny Policie ČR. Soud pouze na základě přílohy žalobkyně, ale ani ze správního spisu a z vyjádření žalovaného nezjistil osud těchto podání, zjistil pouze důvod nepřijetí těchto podání v elektronické podatelně žalovaného z důvodu, že obsahují přílohu v nepřipustném formátu a dále, že podání ze dne 14. 5. 2008 bylo opakovaně dne 15. 5. 2008 odesláno na elektronickou podatelnu Policie ČR. Soud nemá ze strany žalobkyně ani ze strany žalovaného proto na jisto postaveno, zda se obě podání žalobkyně ze dne 14. 5. 2008 a ze dne 15. 5. 2008 na elektronické podatelny resortu MV nakonec podařilo doručit, nebo zda nepřijetí těchto podání nadále trvá.

Z uvedených důvodů soud neměl prokazatelný důvod pro to, aby řízení o podané žalobě v plném rozsahu této žaloby, která se týká nepřijetí tří podání (ze dne 8. 2. 2008, ze dne 14. 5. 2008 a ze dne 15. 5. 2008), v nichž je spatřován zásah, zastavil proto, že tvrzený zásah žalovaného již netrvá. Soud také nepovažoval za efektivní a vhodné, aby štěpil procesní rozhodování o dílčích tvrzených zása-

hách rovněž vzhledem k tomu, že u všech tří namítaných podání žalobkyně dospěl k závěru, že *pro okolnosti případu* sice objektivně došlo k dotčení na právech žalobkyně v daném okamžiku nepřijetí datových zpráv, nešlo však o nezákonný zásah, který by vyžadoval ochranu verdiktem zákazu podle § 87 odst. 2 s. ř. s., jak požaduje žalobkyně. (...)

Soud posuzoval, zda žalovaný *provedl* žalobkyni tvrzené zásahy, které by byly zaměřeny *přímo jím proti žalobkyni* nebo v jejichž důsledku by bylo proti žalobkyni přímo zasazeno, a zda jsou v daném případě dány důvody pro vyslovení zákazu dle § 87 odst. 2 s. ř. s.

Soud přisvědčuje žalobkyni v tom, že žalobkyně má dle správního řádu právo na řádné přijetí elektronických podání správním orgánem, je-li nepochybné, že její elektronická podání jsou opatřena elektronickým podpisem vystaveným kvalifikovaným poskytovatelem certifikačních služeb a když na druhé straně má žalovaný zřízení elektronickou podatelnu jako jedno z pracovišť pro příjem podání občanů a právnických osob ve formě datových zpráv. Soud přisvědčuje i tomu, že záměrné nepřijetí či bezdůvodné odmítnutí takového elektronického podání žalovaným by bylo porušením práva kohokoliv na elektronické podání za podmínek stanovených zákonem. Soud však nedospěl k závěru, že by se žalovaný choval tak, že by přímo a „*záměrně*“, resp. „*schválně*“ (jak namítá žalobkyně) či případně i nedbalostí způsobil nepřijetí či odmítnutí podání žalobkyně k dalšímu zpracování jako formu trestu a šikanování žalobkyně a že toto jednání vedlo ke znemožnění komunikace se žalovaným a ke znemožnění realizace občanských práv žalobkyně. Ve smyslu garantované ochrany poskytované soudním řádem správním nešlo o takový charakter *přímého provedení* jednání (resp. nejednání) žalovaného, který by byl nezákonným zásahem, k němuž se váže nezbytnost rozhodnutí soudu dle § 87 odst. 2 s. ř. s. Ke kvalifikaci, co je zásahem a zda jde o zásah nezákonný, totiž také ve vzájemné souvislosti § 82 a následujících ustanovení s. ř. s. náleží nejen zkonstatování určitého jednání správního orgánu či jeho důsledky za-

měřené proti žalobci, ale také to, *zda lze a je opodstatněné způsobem stanoveným v soudním řádu správním (v daném případě zákazem) tomuto jednání jako zásahu zabránit.*

Pod pojem zásahu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 82 s. ř. s. lze podřadit velké množství faktických činností správních orgánů, k nimž jsou různými zákony oprávněny. Jde obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou pak povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného tak i faktického pokynu či příkazu. Ochrana proti nezákonnému zásahu se poskytuje proti zásahům, které směřují do právní sféry žalobce, a to za předpokladu, že tento zásah vyvíjí správní orgán úkonem, pokynem či příkazem v rozporu s právem. V dané věci nepřijetí či odmítnutí podání žalobkyně takovým úkonem není. Není tomu tak nikoliv proto, že by obecně nepřijetí či odmítnutí datové zprávy nemohlo mít znaky nezákonného zásahu do práva na podání (takové znaky lze obecně spatřovat v případech, kdy by správní orgán občanům neumožňoval podávat podání elektronicky), ale proto, že o takový zásah nejde na základě zjištěných skutkových okolností případu. Žalobkyně požadovala sama ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu právě v jednání žalovaného, které kvalifikovala jako záměrné, schválnostní a šikanózní konání vůči žalobkyni s cílem schválně odmítnat její elektronická podání ze smyšlených důvodů a znemožnit jednání žalobkyně se žalovaným.

Podklady správního řízení žalobní tvrzení o záměrném odmítnutí podání a neumožnění komunikace žalobkyně se žalovaným a znemožnění uplatnění jejích práv neprokazují. Žalobkyně se vedle datových zpráv odmítnutých obracela na žalovaného rovněž s podáními, které žalovaný obdržel (byly dostupné) a na které odpovídal. (...)

K podáním a stížnostem žalobkyně byla ze strany žalovaného dále prověřena činnost elektronické podatelny dodavatelem žalo-

ného – společností Asseco Czech Republic, na základě požadavku žalovaného se zaměřením na prověření platnosti a důvodu odmítnutí elektronických podání. Kontrolou k předmětným podáním žalobkyně provedenou dne 10. 11. 2008 byla zjištěna narušená integrita elektronického podpisu, čímž došlo ke zpochybnění autenticity podepsaných dokumentů, přičemž ohledně jiných podání žalobkyně byla integrita elektronického podpisu v pořádku. To vyplývá ze zprávy uvedené společností ze dne 20. 11. 2008 založené ve správním spise. Je třeba také zmínit, že k jiným podáním žalobkyně rovněž prováděl kontrolu i odbor vnitřní kontroly prezidia Policie ČR již v únoru 2008 na základě stížností žalobkyně ze dne 15. 1. 2008 a ze dne 24. 1. 2008. Ze zprávy kontrolního policejního orgánu ze dne 26. 2. 2008 vyplývá zjištění, odpovídající i vyjádření žalovaného v dané věci, že text i jiných podání žalobkyně obsahoval soubor „smime.p7s.“, jež se nepodařilo otevřít, a proto bylo podání po konzultaci s pracovníkem odboru systémového řízení a informatiky Policejního prezidia odmítnuto jako nepřipustné k přijetí. Podle uvedené zprávy nastala situace, že vlivem nastavení systému byla odmítnuta některá podání žalobkyně z důvodu nepřipustných formátů, aniž by došlo k porušení předpisů o elektronických podatelkách ze strany žalovaného či žalobkyně.

Z uvedeného lze dovodit, že k nepřijetí a odmítnutí předmětných podání i jiných podání žalobkyně docházelo nikoliv přímým volním úkonem žalovaného vůči žalobkyni, nýbrž zprostředkovaně v důsledku technického nastavení softwaru elektronické podatelny, které reagovalo odmítnutím na jakákoliv podání jakýchkoliv osob, pokud tato podání nesplňovala podmínky přijetí elektronickou podatelkou buď ve vymezených formátech či v přenosu údajů v elektronické podobě, které jsou *připojené* k datové zprávě nebo jsou s ním logicky spojené a které umožňují ověření totožnosti podepsané osoby ve vztahu k datové zprávě podle § 2 písm. a) zákona o elektronickém podpisu. Uvedené prověření a vysvětlení žalovaným jak v přípisech žalobkyni založených ve správním spise, tak

i ve vyjádření k podané žalobě je přesvědčivé a nevyžaduje další dokazování, neboť věrohodnosti prověření nasvědčují i další okolnosti komunikace se žalobkyní. Podklady správního řízení a v nich založená elektronická i písemná korespondence žalovaného se žalobkyní dokládají, že žalovaný neodmítl veškerá podání žalobkyně, nýbrž pouze ta, u kterých se podepsaná zpráva zobrazila s přílohou „smime.p7s“. (...)

Podle § 2 odst. 1 vyhlášky o elektronických podatelkách, platí, že „[n]estanoví-li tato vyhláška jinak, je přijatá datová zpráva považována za doručenou orgánu veřejné moci, pokud je dostupná elektronické podatelně provozované podle zvláštního právního předpisu“ (nařízení vlády č. 495/2004 Sb., kterým se provádí zákon o elektronickém podpisu).

Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[p]okud je u přijaté datové zprávy zjištěn výskyt chybného formátu nebo počítačového programu, jež jsou způsobily přivodit škodu na informačním systému nebo na informacích zpracovávaných orgánem veřejné moci (dále jen „škodlivý kód“), může být datová zpráva uložena jen mimo elektronickou podatelnu, a to za předpokladu, že není ohrožena bezpečnost informačního systému orgánu veřejné moci ani bezpečnost zpracovávaných informací. **Taková datová zpráva není dostupná elektronické podatelně.**“ (...)

Z citované právní úpravy vyplývá, že dle vyhlášky o elektronických podatelkách, a prováděcího nařízení č. 495/2004 Sb. k zákonu o elektronickém podpisu, na které vyhláška odkazuje, je při přijetí a doručení datových zpráv třeba rozeznávat situaci, kdy je datová zpráva dostupná elektronické podatelně, a tím je považována za doručenou (§ 2

odst. 1 citované vyhlášky), a kdy není datová zpráva dostupná elektronické podatelně (§ 2 odst. 2 této vyhlášky).

Ve věci nelze z postupu žalovaného dovodit, že by žalovaný porušil některá ustanovení vyhlášky o elektronických podatelkách, tj. že by, jak je namítáno, záměrně či jiným způsobem vědomě a sám zapříčinil nedostupnost zpráv žalobkyně doručených dne 8. 2. 2008, dne 14. 5. 2008 a dne 15. 5. 2008. Žalovaný obsah podání ze dne 8. 2. 2008 přijal a vyřídil na základě opakovaného podání žalobkyně, takže jeho neobdržení již nemá právní význam a netrvá, podání ze dne 14. 5. 2008 a ze dne 15. 5. 2008 vyhodnotil na základě funkce systému elektronické podatelny jako nedostupné pro narušení integrity elektronického postupu a toto bylo stvrzeno i dodavatelem nastavení softwarového systému podatelny. Soud proto u podání ze dne 14. 5. 2008 a ze dne 15. 5. 2008 neshledal, že by žalovaný porušil ustanovení, které ho zavazuje nakládat s těmito zprávami, neboť, nebylo-li možné manipulovat s těmito zprávami v rámci softwarového systému elektronické podatelny, pak nezbylo, než aby žalovaný učinil dle platných předpisů to, co učinil, totiž v tomto směru žalobkyni vyrozuměl o důvodech nedostupnosti datových zpráv. Žalovaný ihned se žalobkyní komunikoval, dal jí na vědomí důvod nedoručení jí odeslané zprávy, a tím žalobkyni vznikla možnost učinit podání znovu. Nelze tedy spolehlivě přistoupit na žalobní tvrzení, že jde o zásah, který směřoval ke znemožnění komunikace se žalobkyní a znemožnění uplatnění jejích občanských práv. (...)

Soud proto nepovažuje namítanou situaci v elektronické podatelně za nezákonný zásah a nadto ani v míře, která by odůvodňovala poskytnutí ochrany žalobkyni způsobem stanoveným v § 82 s. ř. s. (...)

Rozhlasové a televizní vysílání: odvolání generálního ředitele Řízení před soudem: kompetenční vyluka

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

k § 8 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 6 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění zákona č. 192/2002 Sb.

Rozhodnutí Rady Českého rozhlasu o odvolání generálního ředitele z funkce podle § 9 odst. 6 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, je úkonem pracovníprávním. K jeho přezkumu je dána pravomoc soudům v občanském soudním řízení podle § 7 o. s. ř.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80)

Prejudikatura: č. 1717/2008 Sb. NSS a č. 1764/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 79/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 182/05), č. 90/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 120/06) a č. 155/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 11/08).

Věc: Ing. Václav Kasík proti Radě Českého rozhlasu o odvolání z funkce generálního ředitele, o kasační stížnosti žalobce.

Na mimořádném zasedání dne 22. 7. 2009 odvolala žalovaná žalobce z funkce generálního ředitele Českého rozhlasu podle § 9 odst. 6 zákona o Českém rozhlasu. Důvodem pro odvolání z funkce byla skutečnost, že přestal splňovat předpoklady pro výkon funkce stanovené zákonem o Českém rozhlasu.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 15. 4. 2010 zamítl (výrok I). Současně odmítl návrh žalobce, aby soud žalované přikázal potvrdit, že žalobce nebyl rozhodnutím ze dne 22. 7. 2009 platně odvolán z funkce generálního ředitele Českého rozhlasu (výrok II). V odůvodnění se městský soud zabýval nejprve posouzením pravomoci správních soudů rozhodovat o podané žalobě, přičemž dospěl k závěru, že na žalovanou je možné nahlížet ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako na jiný orgán rozhodující o právech a povinnostech.

Městský soud v rámci úvah o předmětu daného řízení vycházel především z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Konstatoval, že proti odvolání z vedoucí funkce postupem podle pracovního práva obrana neexistuje; je možné dovolávat se toliko neplatnosti skončení pracovního poměru. Ve vztahu k Českému rozhlasu městský soud

konstatoval, že zvláštní zákonná úprava vyděluje Český rozhlas z okruhu poskytovatelů služeb a zakládá mu jedinečné postavení, především pak povinnost plnit úkoly veřejné služby (§ 11 zákona o Českém rozhlasu). Z těchto důvodů městský soud dovodil, že popsaná jedinečnost legitimuje i případnou odchylnou právní úpravu jak orgánů této právnické osoby, tak rovněž práv a povinností jejich vedoucích pracovníků.

Městský soud dále uvedl, že Český rozhlas je právnickou osobou s převážujícími prvky veřejnoprávní instituce. Postavení generálního ředitele, jakožto statutárního orgánu této instituce, sice neznamená podíl na výkonu veřejné moci, nicméně povaha této funkce a odpovědnost z ní plynoucí představují poslání spočívající v řádném poskytování veřejné služby v oblasti rozhlasového vysílání; v tomto smyslu jde o veřejnou funkci. Městský soud rovněž zdůraznil, že žalovaná není součástí struktury Českého rozhlasu; její členové jsou voleni Poslaneckou sněmovnou. Vystupuje tak ve vztahu ke generálnímu řediteli jako orgán stojící vně struktury, v čemž spočívá její vrchnostenské postavení. Městský soud konstatoval, že zákon sice nezakládá nárok na zastávání funkce generálního ředitele, nicméně odvoláním z této funkce může být zasa-

ženo jeho veřejné subjektivní právo, pakliže k jeho odvolání vedly jiné než zákonem uvedené důvody. Žalovanou je tak možné podle městského soudu považovat za jiný orgán rozhodující o právech a povinnostech ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., proto její rozhodnutí o odvolání generálního ředitele podléhá přezkoumání soudem ve správním soudnictví.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizovala se závěrem městského soudu, že je jiným orgánem, jemuž bylo svěřeno rozhodování v oblasti veřejné správy, a že se její rozhodování řídí správním řádem. Žalovaná sice není součástí struktury Českého rozhlasu, uplatňuje právo veřejnosti na jeho kontrolu a členové jsou voleni Poslaneckou sněmovnou. Nicméně ani dozorcí rady obchodních společností nejsou součástí struktury dané společnosti, členové dozorcí rady zpravidla nebývají zaměstnanci obchodní společnosti a jsou voleni valnou hromadou, tedy akcionáři stojícími vně obchodní společnosti. Zákon o Českém rozhlasu nedává odpověď na otázku, zda žalovaná má povahu orgánu veřejné správy a zda se na její rozhodování vztahuje správní řád. Z § 7 zákona upravujícího procesní pravidla činnosti žalované se pak lze domnívat, že zákonodárce nezamýšlel podřadit činnost žalované správnímu řádu. Usnesení žalované o odvolání generálního ředitele by tak mělo být považováno za akt řízení (faktický úkon), jímž se vytvářejí předpoklady pro to, aby na jejich základě mohl být pracovní právní úkon učiněn.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[20] Prvně Nejvyšší správní soud, obdobně jako Městský soud v Praze, posuzoval, zda projednávaná věc spadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Pokud by tomu tak nebylo, byl by dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu a současně pro odmítnutí žaloby podle § 110 odst. 1

s. ř. s., podle něhož „*jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud*“ (věta první za středníkem). (...)

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je na zákonné úrovni vymezen soudním řádem správním, konkrétně v § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Pro soudní přezkum aktů správních orgánů pak podle ustálené judikatury zdejšího soudu musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: (1) jde o orgán moci výkonné [či jiný typ orgánu uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; (2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (3) rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Naproti tomu pravomoc civilních soudů je specifikována v § 7 odst. 1 o. s. ř., podle něhož v občanském soudním řízení soudy projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-86).

[24] Naplnění shora uvedených podmínek posuzoval Nejvyšší správní soud v projednávaném případě ve vztahu k postavení žalované při odvolávání generálního ředitele podle § 9 odst. 6 zákona o Českém rozhlasu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zohlednil postavení žalované, její působnost, úlohu a funkci, zkoumal rovněž pozici generálního ředitele Českého rozhlasu, způsob jeho ustavování do funkce, resp. jeho odvolávání, jakož i způsob zajišťování chodu Českého rozhlasu a naplňování jeho poslání.

[25] Český rozhlas je podle § 1 zákona o Českém rozhlasu právnickou osobou, která hospodáří s vlastním majetkem, přičemž stát neodpovídá za závazky Českého rozhlasu a Český rozhlas neodpovídá za závazky státu. Poskytuje veřejnou službu v oblasti rozhlasového vysílání tvorbou a šířením rozhlasových

programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky a do zahraničí (§ 2 odst. 1 citovaného zákona).

[26] Žalovaná je orgánem, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti Českého rozhlasu. Má devět členů, kteří jsou voleni na funkční období 6 let Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky tak, aby v ní byly zastoupeny významné regionální, politické, sociální a kulturní názorové proudy; členství je veřejnou funkcí (§ 4 citovaného zákona). Důležitou skutečností je neslučitelnost členství s funkcemi vymezenými v § 5 odst. 1 citovaného zákona; členové žalované nesmí rovněž zastávat žádné funkce v politických stranách a hnutích, případně působit v pracovněprávním nebo jiném obdobném vztahu k Českému rozhlasu (§ 5 odst. 2 a 3 uvedeného zákona). Ze své činnosti je žalovaná odpovědná Poslanecké sněmovně. Z § 7 odst. 1 téhož zákona vyplývá, že se činnost žalované řídí jednacími řádem, který žalovaná přijme do třiceti dnů od začátku funkčního období. Rozhodnutí přijímá žalovaná nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů, s výjimkou rozhodnutí o jmenování a odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu, k němuž je zapotřebí alespoň 6 hlasů členů žalované (§ 7 odst. 2 citovaného zákona). Jednání žalované je veřejné.

[27] Podle třetího odstavce § 8 uvedeného zákona nesmějí žalovaná ani její členové přímo zasahovat do tvorby a vysílání rozhlasových pořadů. Působnost žalované pak upravuje § 8 odst. 1 tohoto zákona o Českém rozhlasu, podle něhož je žalovaná oprávněna:

„a) jmenovat a odvolávat generálního ředitele a na jeho návrh ředitele rozhlasových studií Českého rozhlasu (dále jen „rozhlasová studia“); rozhodnutí o odvolání generálního ředitele musí být písemně odůvodněno a nejpozději do 7 dnů ode dne jeho doručení generálnímu řediteli uveřejněno Radou způsobem umožňujícím dálkový přístup,

b) schvalovat rozpočet a závěrečný účet Českého rozhlasu a kontrolovat plnění rozpočtu Českého rozhlasu,

c) schvalovat na návrh generálního ředitele Statut Českého rozhlasu,

d) předkládat Poslanecké sněmovně ke schválení Kodex Českého rozhlasu, který stanoví zásady naplňování veřejné služby v oblasti rozhlasového vysílání; porušení Kodexu Českého rozhlasu je kvalifikováno jako porušení pracovní kázně podle zvláštního zákona,

e) schvalovat návrhy generálního ředitele na zřizování nebo zrušení rozhlasových studií (§ 9 odst. 8) a návrhy podle § 9 odst. 7,

f) rozhodovat o stížnostech týkajících se generálního ředitele,

g) dohlížet na plnění úkolů veřejné služby v oblasti rozhlasového vysílání (§ 2 a 3) a na naplňování zásad vyplývajících z Kodexu Českého rozhlasu a za tím účelem vydávat doporučení týkající se programové nabídky,

h) schvalovat dlouhodobé plány programového, technického a ekonomického rozvoje,

i) zřizovat dozorčí komisi (§ 8a) a stanovit výši odměn členů dozorčí komise (§ 8a odst. 7),

j) určovat mzdu generálního ředitele“.

[28] Generální ředitel je statutárním orgánem Českého rozhlasu. Ze své činnosti je odpovědný žalované. Vztahují se na něj ustanovení zákoníku práce, nestanoví-li zákon o Českém rozhlasu jinak (§ 9 odst. 3 tohoto zákona). Na základě výsledků výběrového řízení je generální ředitel jmenován do funkce žalovanou na funkční období 6 let. Funkce generálního ředitele je neslučitelná s členstvím v žalované a platí pro ni obdobně předpoklady podle § 5 citovaného zákona. Důvody pro odvolání generálního ředitele z funkce jsou zakotveny v § 9 odst. 6 uvedeného zákona, který rozlišuje důvody fakultativní, kdy odvolání ředitele je na úvaze žalované [zejména neplní-li Český rozhlas opakovaně úkoly veřejné služby v oblasti rozhlasového vysílání podle tohoto zákona (§ 2 a § 3) nebo povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů nebo nenaplní-li svými programy zásady Kodexu Českého rozhlasu], a obliga-

torní, kdy žalovaná generálního ředitele odvolá v případě, že poruší své povinnosti stanovené zákonem nebo Statutem Českého rozhlasu anebo přestane-li splňovat předpoklady pro výkon funkce stanovené tímto zákonem.

[29] Nejvyšší správní soud tedy posuzoval, zda lze na žalovanou nahlížet jako na správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jímž je i jiný orgán rozhodující o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složité jevy, jakým je správa. Podle odborné literatury bývá rozlišována správa soukromá a správa veřejná podle hlediska zájmového, tedy zda se jedná o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné. Veřejná správa je charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém. Rozlišení obou druhů správy spočívá i v tom, že veřejná správa je, na rozdíl od správy soukromé, více vázána právem. Soukromá správa je často spojována s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské. U veřejné správy se rozlišuje i její právní forma, tedy zohledňuje se, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva (vrchnostenská správa) a kdy formy soukromého práva (správa fiskální). Dnes se o fiskální správě mluví tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera typicky ve věcech finančních a státního majetku. V oblasti správního práva se dále z teoretických i praktických důvodů rozlišují pojmy subjekt veřejné správy a vykonavatel veřejné správy (nositel veřejné správy), tj. ten, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná. Subjektem veřejné správy pak může být stát, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav a veřejný podnik, případně fyzické a právnické osoby soukromého práva. (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 6–14 a 103–104).

[30] Český rozhlas je právnickou osobou se specifickým posláním, jímž je zajištění ve-

řejné služby v oblasti rozhlasového vysílání. Podle doktríny představuje Český rozhlas samostatný veřejný ústav (srov. Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha : ASPI, 2007, s. 136). Veřejným ústavem pak rozumíme souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. Pro veřejný ústav je charakteristický vztah k osobám, které jeho služeb užívají; skutečnost, zda jde o právní vztah soukromoprávní nebo veřejnoprávní, nemá vliv na status ústavu jako veřejnoprávní instituce. Odborná literatura dále rozlišuje veřejné ústavy samostatné a nesamostatné. Samostatné ústavy mohou být zřizovány jen zákonem nebo právním aktem na základě zákona, a stávají se tak právnickými osobami veřejného práva. Jinak je tomu u nesamostatných veřejných ústavů, u nichž je jejich zřízení vnitřní záležitostí subjektu veřejné správy a předmětem jeho interního opatření (srov. Hendrych, D. a kol. *Právnický slovník*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009). Jak již bylo popsáno výše, jedním z pojmových znaků veřejného ústavu je ten, že zpravidla má uživatele, kteří jeho služeb užívají. Významným hlediskem je tzv. nárokový status (*status positivus*) občana na užívání ústavu (každý, kdo splní podmínky pro použití ústavu, je k jeho použití připuštěn) a jemu odpovídající právo na spravedlivý podíl na službách poskytovaných státem (srov. Beran, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha : Linde, 2006. s. 96).

[31] Smysl specifického postavení veřejných ústavů spočívá ve snaze státu o zefektivnění výkonu veřejných úkolů. Kontrola veřejných ústavů se bude mnohem více vztahovat na dosažený výsledek než na způsob, jakým k výsledku daný subjekt dospěl. Veřejný ústav tedy představuje právní formu umožňující řízení podle výsledků s tím, že je zřizovateli (státu) ponechána možnost zasáhnout v okamžiku, kdy je výsledků dosahováno neadekvátními prostředky. Popsaný způsob řízení má opodstatnění tam, kde nezáleží pouze na výsledku, ale především na způsobu, jakým má být výsledku dosaženo. Posláním Českého rozhlasu je poskytovat veřejnou

službu v oblasti rozhlasového vysílání a současně dosáhnout vyrovnaného či dokonce ziskového hospodaření. Tohoto výsledku (vyrovnaný, resp. ziskový rozpočet) lze dosáhnout například snížením počtu rozhlasových studií či zestihlením sítě vlastních zpravodajů Českého rozhlasu. Český rozhlas by tak sice dosáhl zisku, může však být narušen nárokový status občana na poskytování nezávislého rozhlasového vysílání na určité úrovni. Forma veřejného ústavu umožňuje zasáhnout již v procesu poskytování těchto služeb. Naopak pokud by služby poskytovala soukromá právnická osoba, bylo by ze zákona nepřipustné zasahovat do vedení jejího statutárního orgánu, neboť pro statutární orgány soukromých osob platí základní požadavek postupovat v souladu s péčí řádného hospodáře, což lze chápat jako snahu o obchodní řízení společnosti za účelem dosažení zisku. Pro služby poskytované veřejným ústavem tedy platí, že uživatelé mají na užívání, resp. na určitý standard poskytování těchto služeb právní nárok; přitom je ústav podřízen svému zřizovateli (srov. Beran, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha : Linde, 2006, s. 102–103).

[32] Český rozhlas tedy má formu veřejného ústavu, neboť je právnickou osobou plnící specifický účel – zajišťuje veřejnou službu v oblasti rozhlasového vysílání. Žalovaná je orgánem veřejného ústavu, nicméně není vykonavatelem veřejné správy, neboť jí zákon nesvěřuje rozhodování v oblasti veřejné správy (jako např. Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, která je podle § 4 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, správním úřadem, který „*vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání poskytovaných podle jiného právního předpisu, a dohlíží na zachovávaní a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními právními předpisy*“). Z působnosti žalované popsané v § 8 odst. 1 zákona je

zřejmé, že není oprávněna rozhodovat vrchnostensky v oblasti veřejné správy. Jejím posláním je uplatňovat právo veřejnosti na kontrolu nezávislosti a řádné činnosti Českého rozhlasu (§ 4 odst. 1 zákona).

[33] Žalovaná je tedy orgánem veřejného ústavu (Český rozhlas) a sleduje ve své činnosti zájem veřejný (právo veřejnosti na kontrolu), nicméně činí tak prostředky práva soukromého, a to především pracovněprávními úkony (jmenování a odvolávání generálního ředitele, určování jeho mzdy), podílí se rovněž na ekonomickém řízení Českého rozhlasu (schvalování rozpočtu, Statutu, schvalování dlouhodobých plánů rozvoje apod.).

[34] Ve svých dalších úvahách Nejvyšší správní soud zohlednil také specifika Českého rozhlasu jakožto veřejného ústavu. Český rozhlas byl zřízen zvláštním zákonem (zákonem o Českém rozhlasu) za účelem poskytování veřejné služby spočívající v nezávislém rozhlasovém vysílání. Právní forma veřejného ústavu byla zvolena především proto, aby bylo možné specifickým způsobem dohlížet na plnění zmiňovaného poslání Českého rozhlasu. Nebylo tedy žádoucí, aby byl Český rozhlas typickou právnickou osobou soukromého práva, proto zákonodárce v zákoně o Českém rozhlasu stanovil specifickou vnitřní organizační strukturu tohoto veřejného ústavu: vnitřní orgány Českého rozhlasu jsou odlišné od orgánů obchodních společností, mají odlišné pravomoci. Jsou např. stanoveny určité podmínky pro funkci generálního ředitele, zákonem vymezené důvody pro jeho odvolání aj. Kontrola řádného výkonu veřejné služby a naplnění poslání Českého rozhlasu náleží žalované. Ta představuje jednak orgán kontroly Českého rozhlasu a jednak se v určitém rozsahu podílí na řízení tohoto veřejnoprávního média. Specifický způsob instalace žalované (volba jejích členů Poslaneckou sněmovnou) má zabezpečit řádnou kontrolu činnosti Českého rozhlasu a rovněž nezávislost jeho řízení. Stát samotný není oprávněn dohlížet na činnost Českého rozhlasu ani ho jiným způsobem kontrolovat, neboť Český rozhlas je samostatným veřejným ústavem, odděleným od státu (§ 1 odst. 3 citovaného

zákona); to ostatně souvisí rovněž s požadavkem nezávislého poskytování rozhlasového vysílání. Zákonodárce tedy v zákoně o Českém rozhlasu nastavil specifický způsob řízení a chodu této právnické osoby. Samotná skutečnost, že žalovaná vykonává kontrolu veřejnosti a podílí se do určité míry na řízení Českého rozhlasu, však nemůže bez dalšího znamenat, že je nadána vrchnostenskými pravomocemi. Proto je nutné sledovat skutečnou povahu jejich jednotlivých oprávnění.

[35] Konkrétně k pravomoci žalované odvolat generálního ředitele Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento úkon představuje akt řízení Českého rozhlasu; je tedy úkonem pracovněprávním. V právních vztazích mezi žalovanou a generálním ředitelem vznikajících při jeho jmenování, resp. odvolávání se kromě prvků soukromoprávních objevují rovněž prvky veřejnoprávní (např. generální ředitel jako statutární orgán nezávislého veřejnoprávního média); tato skutečnost však sama o sobě nemůže mít za následek popření názoru, že daný právní vztah je vztahem pracovněprávním. V tomto ohledu lze odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, N 79/41 SbNU 39, v němž Ústavní soud podotkl, že *„samo pracovní právo je považováno odbornou naukou za právní odpověď, které zahrnuje část práva soukromého i část práva veřejného, a je tak odpovědí na jejich pomezí [...] Pracovníprávní vztahy jsou tak založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních aspektů; nelze ovšem jednoznačně tvrdit, že se jedná pouze o vztahy soukromoprávní. [...] Na druhé straně pouze z existence určitých veřejnoprávních prvků v právních vztazích, které jsou předmětem hodnocení, zda je lze považovat za pracovněprávní či nikoli, nelze dovozovat, že dotyčné vztahy pracovněprávními nejsou.“*

[36] Ze shora citovaných pravomocí Rady nevyplývá, že by vykonávala veřejnou moc či vrchnostenskou veřejnou správu (podle shora citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 182/05 je veřejnou mocí „taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, přičemž subjekt,

o jehož právech a povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, není v rovném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí na vůli tohoto subjektu nezávisí“). Zákon o Českém rozhlasu tedy žalované neschvaluje pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech nepodřízených subjektů. Žalovaná reprezentuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti Českého rozhlasu, přičemž z jejích pravomocí lze dovodit, že v rámci popsané kontroly činí žalovaná úkony pracovněprávní (ve vztahu k řediteli), vykonává dohled na plnění úkonů veřejné služby v oblasti rozhlasového vysílání, kontroluje chod Českého rozhlasu apod., nevykonává však vrchnostenskou správu. Oprávnění žalované spolupodílet se na řízení záležitostí Českého rozhlasu (schvalování rozpočtu, schvalování návrhů generálního ředitele na zřizování a zrušení rozhlasových studií, schvalování dlouhodobých plánů programového, technického a ekonomického rozvoje apod.) souvisí s výkonem práva veřejnosti na kontrolu činnosti, hospodaření a kvality výstupů Českého rozhlasu.

[37] Důležité je zohlednit rovněž charakter vzájemných vztahů mezi žalovanou a generálním ředitelem Českého rozhlasu. Žalovaná, kromě toho, že generálního ředitele jmenuje a odvolává, schvaluje návrh ředitele na zřizování a rušení rozhlasových studií [§ 8 odst. 1 písm. e) zákona o Českém rozhlasu], uděluje generálnímu řediteli souhlas ke zcižení a zatížení nemovitostí na dobu delší než 3 měsíce (§ 9 odst. 7 citovaného zákona), určuje mzdu generálního ředitele [§ 8 odst. 1 písm. j) tohoto zákona] nebo s ním projednává jmenování a odvolání vedoucích zaměstnanců Českého rozhlasu, stanoví-li tak Statut (§ 9 odst. 9 téhož zákona). Současně platí, že generální ředitel je žalované odpovědný ze své činnosti (§ 9 odst. 2 citovaného zákona). Lze uzavřít, že popsané vztahy žalované a generálního ředitele Českého rozhlasu se blíží spíše pracovněprávním vztahům nadřízenosti a podřízenosti nežli správněprávním vrchnostenským vztahům, což se projevuje mj. v určování mzdy generálního ředitele žalovanou. Rozhodování žalované o jmenování, resp. odvolání generálního ředitele proto

představuje interní akt řízení v rámci jednoho právního subjektu – Českého rozhlasu, nikoli rozhodování veřejné moci (správního orgánu) „*navenek*“ o určitém veřejném subjektivním právu třetí osoby. Byť žalovaná není typickým vnitřním orgánem Českého rozhlasu, je součástí jeho vnitřní organizace (k tomu přiměřeně srov. Bartoň, M.; Dienstbier, F. Může rektor vysoké školy odmítnout jmenovat děkana fakulty? Úvaha k právní povaze jmenovacích aktů rektorů vysokých škol. *Právní rozhledy*, 2009, č. 9).

[38] Z citovaných ustanovení zákona o Českém rozhlasu vyplývá, že shora uvedené tři podmínky pro přezkum ve správním soudnictví nejsou kumulativně splněny: žalovaná sice je orgánem veřejného ústavu, bylo by možné konstatovat, že rozhoduje o právech a povinnostech fyzické osoby (generálního ředitele), resp. že svým rozhodnutím zasáhla její právní sféru (k tomu blíže srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS); nicméně popsané rozhodování o odvolání generálního ředitele se neděje v oblasti veřejné správy – je úkonem pracovněprávním.

[39] Pro jmenování a odvolávání generálního ředitele se podpůrně použije zákoník práce, nestanoví-li zákon o Českém rozhlasu jinak. Právní úprava odvolání z vedoucího pracovního místa je obsažena v § 73 zákoníku práce. Podle § 73 odst. 5 „*o) dvolání nebo vzdání se pracovního místa vedoucího zaměstnance musí být písemné a doručeno druhému účastníku, jinak je neplatné. Výkon práce na pracovním místě vedoucího zaměstnance končí dnem následujícím po doručení odvolání nebo vzdání se tohoto místa, nebyl-li v odvolání nebo vzdání se místa uveden den pozdější.*“ Výkon práce na pracovním místě vedoucího zaměstnance končí dnem následujícím po doručení odvolání nebo vzdání se tohoto místa, nebyl-li v odvolání nebo vzdání se místa uveden den pozdější. Úprava jmenování a odvolání generálního ředitele obsažená v zákoně o Českém rozhlasu je tedy úpravou speciální ve vztahu k zákoníku práce. Tato úprava výslovně stanoví, z jakých důvodů může být generální ře-

ditel odvolán (§ 9 odst. 6 zákona o Českém rozhlasu). Zákon o Českém rozhlasu rovněž uvádí, že rozhodnutí o odvolání generálního ředitele musí být písemně odůvodněno a nejpozději do 7 dnů ode dne jeho doručení generálnímu řediteli uveřejněno žalovanou způsobem umožňujícím dálkový přístup [§ 8 odst. 1 písm. a) citovaného zákona]. Pokud by tedy odvolání generálního ředitele těmto zákonem stanoveným podmínkám nevyhovovalo, bude neplatné. Neplatnost odvolání může svým rozhodnutím určit soud v občanském soudním řízení, je-li na tom naléhavý právní zájem [§ 80 písm. c) o. s. ř.]. Pokud by soud dospěl k závěru, že odvolání z vedoucího pracovního místa bylo učiněno, aniž byly naplněny důvody pro odvolání stanovené ve zvláštním předpisu, bylo by neplatné nejen odvolání z pracovního místa, ale nepochybně i výpověď z pracovního poměru, pokud by se výpovědní důvod opíral o odvolání (Bělina, M. *Zákoník práce*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 146 a 309–315).

[40] Tento závěr lze podpořit rovněž odkazem na judikaturu civilních soudů. Nejvyšší soud v řízení o žalobě neúspěšného kandidáta na funkci generálního ředitele České televize směřující proti usnesení Rady České televize vydaným v průběhu výběrového řízení na pozici generálního ředitele konstatoval, že podmínkou pravomoci soudu v občanském soudním řízení je, „*aby uplatněný nárok byl podle své povahy nárokem vyplývajícím z občanskoprávních, pracovních, rodinných, družstevních či obchodních vztahů. [...] V daném případě je tedy předmětem řízení věc vyplývající ze vztahu mezi občanem (uchazečem o zaměstnání) a právnickou osobou (potenciálním zaměstnavatelem).*“ Účastníci tohoto vztahu jsou navzájem v rovném postavení odvozeném z určujících zájmů stejného typu (směřujících ke vzniku pracovního poměru) a stejné strukturální úrovni, kdy žádný z účastníků nevystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci, a tím jako silnější subjekt, který je právně způsobilý autoritativně (pod správním donucením) rozhodovat o jeho právech a povinnostech“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 12. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1860/2003).

[41] Jak již bylo shora uvedeno, zákon o Českém rozhlasu stanoví důvody pro odvolání generálního ředitele, jejichž naplnění pak k žalobě proti nezákonnému odvolání z funkce, případně k žalobě na neplatnost rozvázání pracovního poměru přezkoumávají obecné soudy. Stěžovatel se tak proti odvolání z funkce generálního ředitele může bránit civilní žalobou (k tomu přiměřeně srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 8. 2006, čj. 5 Ca 139/2006-80, č. 1007/2007 Sb. NSS, a usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 2. 2007, čj. 15 Ca 50/2006-25, č. 1175/2007 Sb. NSS).

[42] K argumentaci městského soudu zdejší soud uvádí, že není pravdou, že by odmítnutím přezkumu rozhodnutí o odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu správními soudy, byl stěžovatel zbaven práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny. Stěžovatel má možnost obrany proti nezákonnému odvolání z funkce v rámci občanského soudního řízení prostřednictvím žaloby na určení neplatnosti odvolání z funkce, případně žaloby na neplatné rozvázání pracovního poměru.

[43] Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá, že civilní soudy v řízení o určení neplatnosti odvolání z funkce posuzují, zda zákonem stanovené důvody pro odvolání byly v daném případě skutečně dány [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. 21 Cdo 1407/2004, Soudní judikatura č. 1/2005: „*Důvody, pro které jedině lze člena výkonného výboru Fondu národního majetku odvolat z funkce před uplynutím jeho funkčního období [...], představují hmotněprávní podmínku platnosti tohoto jednostranného právního úkonu. Neuvedení těchto důvodů v písemném vyhotovení odvolání z funkce nečiní samo o sobě tento projev vůle neplatným; jestliže je však platnost odvolání z funkce napadena v občanském soudním řízení, je zaměšnavatel povinen skutkově prokázat, že důvodem odvolání člena výkonného výboru Fondu národního majetku z funkce byla skutečnost, že porušoval své povinnosti nebo že nebyl schopen řádně vykonávat svou funkci*“]. Na tomto místě lze zdůraznit, že podle Nejvyššího správního

soudu v tomto konkrétním případě poskytuje civilní soudnictví vyšší stupeň ochrany než správní soudnictví, neboť v rámci dokazování obecné soudy zjišťují, zda byly skutečně dány zákonem stanovené důvody pro odvolání z funkce. Naopak v případě připuštění soudního přezkumu ve správním soudnictví by soudy mohly posuzovat toliko skutečnost, zda uvážení žalované o odvolání generálního ředitele nevybočilo ze zákonem stanovených mezí, případně zda její úsudek byl učiněn na základě logického uvažování. Naplnění konkrétních důvodů pro odvolání, případně jejich správnost by však soudy ve správním soudnictví posuzovat nemohly.

[44] Nejvyššímu správnímu soudu je známa judikatura Ústavního soudu, podle níž je z ústavněprávního hlediska nerozhodné, zda se žalobci dostane soudní ochrany „*v soustavě soudů rozhodujících v občanském soudním řízení či soudy ve správním soudnictví, [...] neboť rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí práva jednoduchého, nikoliv základních lidských práv a svobod (hmotných či procesních). Ta mohou být stejně dobře ochráněna nebo opomíjena jak civilní, tak i správní větví českého soudnictví*“ [nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 120/06, N 90/45 SbNU 317]. Obdobně se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, N 155/50 SbNU 365, v němž konstatoval, že „*Listinou garantované právo na soudní ochranu Ústavní soud vykládá materiálně, tedy v tom smyslu, že záleží na faktickém naplnění jeho obsahu, a je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního. Dobrodíní soudního přezkumu musí být nicméně zachováno.*“ I přesto vzal kasační soud v úvahu při posuzování pravomoci správních soudů přezkoumávat rozhodnutí o odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu rovněž toto hledisko a dospěl k závěru, že v projednávaném případě ochrana práv stěžovatele poskytovaná obecnými soudy v řízení o žalobě na určení neplatnosti odvolání z funkce, případně na neplatné rozvázání pracovního poměru rozhodně není nižší než ve správním soudnictví (k tomu srov. bod [43]).

[45] Z komparativního srovnání právních úprav odvolávání generálních ředitelů veřejnoprávních médií, příp. možnosti soudního přezkumu takového odvolání v rámci států Evropské unie je zřejmá nejednotnost přístupů k této otázce napříč evropskými státy. Podle německé právní úpravy správní rada rozhlasu uzavírá s ředitelem po dobu jeho funkce služební smlouvu (*Dienstvertrag*), k jejímuž přezkumu jsou příslušné obecné soudy. V Rakousku je rozhlas považován za „samostatný ústav veřejného práva“ (srov. rozhodnutí Rakouského ústavního soudu ze dne 27. 6. 1975, sp. zn. VfSlg 7593/1975, a ze dne 13. 12. 1975, VfSlg 7717/1975; obě dostupné na http://alex.onb.ac.at/gesetze_vgh_fs.htm), nicméně orgánům rozhlasu žádné vrchnostenské pravomoci nenáleží a vykonávání jim náležejících povinností se děje výhradně v rámci soukromoprávní autonomie (k tomu bližší srov. Beran, K. *Právnícké osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 39). Rozhodnutí o odvolání generálního ředitele ORF (*Österreichischer Rundfunk*) by tak podléhalo přezkoumání obecnými soudy. Naopak

ve Francii dochází k odvolání předsedy rozhlasu (*Radio France*) formou dekretu prezidenta republiky po souhlasném stanovisku Nejvyšší audiovizuální rady (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) přijatém většinou jejich členů, a po veřejném stanovisku příslušných parlamentních komisí. Dekret prezidenta republiky, stejně jako souhlasné stanovisko Nejvyšší audiovizuální rady, musí být odůvodněny a jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ve Velké Británii dochází k přezkumu rozhodnutí o odvolání z funkce ředitele BBC (*British Broadcasting Corporation*) podle občanského soudního řádu (*Civil Procedure Rules*); jedná se o rozhodnutí ve vztahu k veřejné funkci, která podléhá soudnímu přezkumu. Lze tak uzavřít, že ani v rámci států Evropské unie neexistuje jednotný model soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání z funkce generálního ředitele veřejnoprávního média. Ve všech zmiňovaných státech je soudní přezkum rozhodnutí o odvolání generálního ředitele zajištěn, nicméně liší se náhled na povahu samotného odvolacího aktu. (...)

2485

Řízení před soudem: doručení rozhodnutí vyvěšením

k § 42 odst. 4 soudního řádu správního

Postupu podle § 42 odst. 4 s. ř. s. (doručení vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu) je nezbytné využívat obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každé osobě zúčastněné na řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení délky či dokonce skončení řízení fakticky znemožnila nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, čj. 7 Afs 6/2010-201)

Přejudikatura: č. 489/2005 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 123/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 60/05).

Věc: Akciová společnost CE WOOD proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o ochranu hospodářské soutěže, o kasační stížnosti žalovaného.

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské

soutěže, kterým bylo zastaveno řízení v případě 80 veřejných zakázek malého rozsahu. Rozhodnutí o rozkladu napadl žalobce žalo-

bou ke Krajskému soudu v Brně, který jej rozsudkem ze dne 23. 9. 2009 zrušil. Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost.

V průběhu řízení o kasační stížnosti bylo dne 16. 7. 2010 doručeno Nejvyššímu správnímu soudu podání subjektu Lesy České republiky, s. p. (zadavatel předmětných veřejných zakázek), nazvané „*Žádost o zaslání dokumentů ve věci kasační stížnosti*“, v němž se tento subjekt označil jako osoba zúčastněná na řízení.

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

Z odůvodnění:

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

Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení „*osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení je návrhovátelem „*povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhající řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. [...] Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba*.“ Podle odstavce 3 citovaného ustanovení má osoba zúčastněná na řízení „*právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o naříze-*

ném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.“

Z § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ta, která může být přímo dotčena jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, není-li účastníkem soudního řízení. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (k uvedeným podmínkám viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. 7 As 33/2003-80, č. 489/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 7. 2009, č. 8 Afs 15/2009-129). Teprve tímto projevem vůle získá procesní postavení osoby zúčastněné na řízení, která má procesní práva uvedená v odstavci 3 citovaného ustanovení.

V dané věci účastník řízení v žalobě v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. a § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s. označil osoby, které podle jeho názoru přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, a to celkem 34 osob, mezi nimiž byly uvedeny i Lesy České republiky, s. p., jako zadavatel předmětných veřejných zakázek. Předseda senátu doručil vyrozumění o probíhající řízení vyvěšením „*Výzvy možným osobám zúčastněným na řízení*“ na úřední desce soudu podle § 42 odst. 4 s. ř. s., avšak žádná z označených osob krajskému soudu neoznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

Podle § 42 odst. 4 s. ř. s., „[j]e-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své

rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.“

Citované ustanovení stanoví předpoklady, za jejichž splnění lze doručovat vyvěšením na úřední desce soudu. Současně obsahuje příkladný výčet situací, kdy se může o neúměrnou zdlouhavost, nákladnost, administrativní náročnost či nemožnost běžného způsobu doručování jednat.

Jedním z kritérií, při jehož naplnění lze aplikovat § 42 odst. 4 s. ř. s., je neúměrnost doručování při běžném způsobu, tj. nepoměr mezi náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finančními, ale také časovými, administrativními a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájmem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení. Důvodem této neúměrnosti může být např. velký počet adresátů. Dalším kritériem je pak nemožnost doručování, např. proto, že adresáty nelze jednotlivě určit.

Zákonodárce v § 42 odst. 4 s. ř. s. nedefinoval, co lze rozumět pod pojmem „*velký počet osob zúčastněných na řízení*“. Podle Nejvyššího správního soudu však konkrétní počet ani určit nelze, neboť neúměrnost běžného způsobu doručování pro velký počet adresátů se musí vždy posuzovat ve vztahu k předmětu řízení a dále ve vztahu ke konkrétnímu postavení osob zúčastněných na řízení. V soudním řádu správním není stanoveno, na rozdíl od § 144 odst. 1 správního řádu, že by se zvláštní pravidla pro řízení s velkým počtem účastníků vztahovala na řízení s určitým přesně stanoveným minimálním počtem účastníků (ve správním řádu je to 30 účastníků). Kritérium stanovené v § 144 odst. 1 správního řádu nelze pro řízení podle soudního řádu správního užít ani jako kritéria pomocného, protože hranice, od níž by bylo možno použít doručování vyvěšením na úřední desce soudu, je stanovena přísněji než ve správním řádu. V § 42 odst. 4 s. ř. s. je obsaženo přísné kritérium materiální. Složitosti v doručování musí mít kvalifikovanou intenzitu, tj. musí jít

o „*neúměrně*“ zdlouhavé, nákladné či administrativně náročné doručování. Zároveň musí být zřejmé, tzn. evidentní, že potíže s doručováním se objeví. Již v době, kdy soud zvažuje, jaký způsob doručování zvolí, tedy musí existovat konkrétní skutkové důvody pro závěr, že potíže s doručováním nastanou. Nelze proto, na rozdíl od úpravy v § 144 odst. 1 správního řádu, obecně určit, co již je a co není velkým počtem osob zúčastněných na řízení ve smyslu § 42 odst. 4 s. ř. s. Při interpretaci citovaného ustanovení je třeba dále vycházet z jeho účelu, kterým je zejména zabránit nepřiměřenému administrativnímu přetížení soudu či průtahům v řízení při velkém počtu osob zúčastněných na řízení. Toto ustanovení je třeba vždy interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit procesní práva těchto osob, mimo jiné jim umožnit fakticky se seznámit s vyrozuměním o probíhajícím řízení. Je přitom nepochybné, že při doručování podle § 42 odst. 1 s. ř. s. jsou faktické možnosti adresáta se s doručovanou písemností seznámit mnohem vyšší než při doručování vyvěšením na úřední desce soudu. Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je proto třeba využívat postupu podle § 42 odst. 4 s. ř. s. obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či dokonce skončení řízení fakticky znemožnila nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.

V daném případě se jednalo o 34 možných osob zúčastněných na řízení, což podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze zapsatně považovat za velký počet. Velkým počtem bude zpravidla nutno rozumět minimálně desítky, zpravidla však spíše stovky, osob zúčastněných na řízení. Teprve u takového počtu dosáhne administrativní náročnost, a někdy také finanční nákladnost, doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení takové intenzity, že může výrazně ovlivnit prů-

běh řízení či jej neúměrně prodražit, a tedy ospravedlnit doručení vyvěšením na úřední desce soudu. Navíc v dané věci neměl krajský soud žádné signály, že by doručování 34 označeným osobám zúčastněným na řízení mohlo narazit na obtíže, např. pro nedostupnost jejich významné části či pro to, že se nacházejí v cizině. Naopak, z obsahu správního spisu je patrné, že doručování nejruznějších písemností v průběhu správního řízení probíhalo ve vztahu k těmto osobám opakovaně bez problémů a vyžadovalo pouze vynaložení nákladů na poštovné. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže těmto osobám jako účastníkům řízení ve smyslu § 116 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, doručoval a nevyšlo najevo, že by se vyskytly potíže při doručování. Osoby zúčastněné na řízení bylo možné jednotlivě určit, neboť je účastník řízení řádně označil v žalobě a nevyšla najevo ani jiná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že těmto osobám nebude možné výzvu doručit. Z těchto důvodů nebylo možné doručovat podle § 42 odst. 4 s. ř. s., neboť vůbec nebyly splněny zákonné podmínky pro užití tohoto způsobu doručování.

Pokud tedy krajský soud doručoval vyrozumění o probíhající řízení vyvěšením na úřední desce soudu ve smyslu § 42 odst. 4 s. ř. s., bylo toto doručení procesně neúčinné. Tento

postup byl v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s., neboť krajský soud označené osoby zúčastněné na řízení řádně nevyzval, aby oznámily, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Řízení před krajským soudem tak bylo zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 s. ř. s.]. V důsledku toho byla osobám označeným účastníkem řízení v žalobě jako osoby zúčastněné na řízení odepřena možnost uplatnit jejich procesní práva v řízení před krajským soudem.

V této souvislosti je nutno poukázat i na náleze Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 60/05, N 123/37 SbNU 555, dostupný též na <http://nalus.usoud.cz>, v němž byl vysloven právní názor, že „pokud procesní předpis přiznává určité osobě postavení účastníka řízení či osoby zúčastněné na řízení (§ 33 a 34 s. ř. s.), je povinností soudu s touto osobou jednat jako s účastníkem či osobou zúčastněnou až do okamžiku, kdy jí bude právně relevantním způsobem sděleno (např. usnesením § 34 odst. 4 s. ř. s.), že jí takové procesní postavení nepřislouží. Jakýkoliv jiný postup soudu, zejména, kdy je účastník či osoba zúčastněná na řízení soudem ignorována, stojí v rozporu s principem fair procesu a právního státu.“

Správní řízení: doručování

k § 23 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

V případě, že má adresát poštovní zásilky zřízenou poštovní službu „doručování do poštovní příhrádky“ (tzv. P. O. Box), lze P. O. Box považovat za „jiné vhodné místo“, kam lze vložit oznámení o neúspěšném doručení písemnosti dle § 23 odst. 4 správního řádu z roku 2004.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, čj. 8 As 16/2011-83)

Prejudikatura: č. 66/2003 Sb. NS.

Věc: Petr N. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Ostravy, odbor dopravní správních činností, rozhodnutím ze dne 25. 8. 2008 uznal žalobce vinným ze spáchání

přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) a písm. l) zákona

č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Přestupku se měl dopustit tím, že ve specifikovaném čase a místě řídil osobní automobil v obci rychlostí 129 km/h v úseku maximální povolené rychlosti 50 km/h.

Žalovaný zamítl odvolání žalobce jako opožděné rozhodnutím ze dne 26. 2. 2010.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž zdůraznil, že v dané věci nemohla nastat fikce doručení, neboť mu předmětné rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo vůbec doručováno na adresu jeho trvalého pobytu ve smyslu § 20 správního řádu, nýbrž bylo rovnou uloženo na poště s tím, že mu bylo pouze vhozeno oznámení o uložení zásilky do jeho P. O. Boxu. Žalobci nebylo řádně oznámeno uložení písemnosti a nebyl ani řádně poučen o následcích jejího nevyzvednutí. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, že P. O. Box je jiným vhodným místem pro uložení oznámení a poučení. Není ani způsobilým místem pro doručení zásilky určené do vlastních rukou adresáta. Ani podle konstantní judikatury nelze P. O. Box považovat za místo náhradního doručení zásilky.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 17. 12. 2010, čj. 58 A 18/2010-45, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel z toho, že si žalobce nezvolil adresu pro doručování. Ze správního spisu vyplynulo, že jediná adresa, která byla žalovanému známa, byla adresa trvalého bydliště žalobce uvedená již na oznámení o přestupku. Správní orgán I. stupně z vlastní iniciativy, poté co zjistil z ručně připsané poznámky na obálce zaslané dne 1. 7. 2008 pod R 00901, že žalobce má „BOX 227“, začal veškeré další písemnosti zasílat na adresu S., P. O. Box 227, Ostrava-Poruba.

Krajský soud s odkazem na čl. 24 Poštovních podmínek (sdělení Českého telekomunikačního úřadu č. 20/2005 SP) nesouhlasil s názorem žalobce o nemožnosti zasílat písemnosti určené do vlastních rukou do P. O. Boxu. Správní orgán doručuje do poštovní příhrádky, nikoliv na adresu trvalého bydliště či jinou adresu označenou účastníkem řízení,

jen v případě, že žalobce tuto adresu sdělil správnímu orgánu ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu, nebo pokud měl správní orgán najisto prokázáno, že účastníku řízení je nutno takto doručovat.

K námitce žalovaného, že P. O. Box je „jiné vhodné místo“ ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu, krajský soud konstatoval, že jím může být v podstatě jakékoliv místo odpovídající parametru vhodnosti. I vzhledem k neurčitosti tohoto pojmu, jakož i logickému výkladu tohoto ustanovení, užití „jiného vhodného místa“ by mělo nastoupit až poté, co se nepodaří písemnost vložit do domovní schránky. Ze systematického výkladu pak plyne, že § 23 správního řádu má návaznost na § 20 správního řádu. „Jiné vhodné místo“ musí mít faktickou a místní souvislost s adresou trvalého pobytu, adresou pro doručení apod. Nemůže se jednat o místo diametrálně místně odlišné.

Správní orgán podle krajského soudu zpočátku zcela správně doručoval žalobci zásilky na adresu jeho trvalého bydliště. Později, aniž by sám zjišťoval, zda měl žalobce u pošty sjednáno výlučné doručování do poštovní příhrádky, v důsledku poznámky „BOX 227“ ručně připsané na obálce ze dne 1. 7. 2008 „upřesnil“ adresu na dalších zásilkách tak, že do adresy trvalého bydliště vepisoval i údaj o P. O. Boxu 227. Takto uvedená adresa je v rozporu jak s výše uvedenými ustanoveními správního řádu, tak i s čl. 4 Poštovních podmínek.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Zdůraznil, že nikdy netvrdil, že adresu P. O. Boxu považuje za adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu. Naopak má za to, že tuto adresu takto posuzovat nelze, tím spíše v projednávaném případě, kdy se P. O. Box nachází na pobočce pošty, která doručuje zásilky do místa trvalého bydliště žalobce. Správní orgán na obálce uváděl nejenom označení P. O. Boxu, ale také označení ulice a čísla popisného trvalého bydliště žalobce. Nejedná se tedy o jinou adresu, než je adresa trvalého pobytu, která by měla při doručování přednost podle § 20 odst. 1 správního řádu.

Podle stěžovatele je v dané věci podstatný faktický průběh doručování, byť by neodpovídal vnitřním poštovním předpisům, a to pokud by byly splněny podmínky, které správní řád stanoví v § 23 a § 24 pro fikci doručení. Stěžovatel vycházel z toho, že žalobce měl v rozhodné době zřízenou službu doručování do P. O. Boxu. Z vrácené obálky předmětné zásilky a údajů na ní vyznačených vyplývá, že pošta přes nesprávnou formu adresy na obálce, tuto zásilku uložila, její uložení adresátovi oznámila, spolu s poučením, a po uplynutí úložní doby zásilku vrátila odesílateli.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětná zásilka byla žalobci doručována v rozporu se správním řádem, jelikož správní orgán nedodržel pravidla pro doručování fyzickým osobám. P. O. Box se běžně u adresy neuvádí, z čehož lze dojít k závěru, že úmysl správního orgánu I. stupně směřoval právě k doručení do P. O. Boxu. Žalobce označil za pouhé domněnky ty úvahy stěžovatele, zda by byla zásilka uložena do P. O. Boxu i v případě, že by na ní byla uvedena adresa bez označení P. O. Boxu, a dále, zda měl žalobce skutečně zřízený P. O. Box v takovém rozsahu, že by se tato služba vztahovala i na zásilky adresované do místa bydliště. Podle žalobce skutečnost, že má zřízený P. O. Box nemůže vést k závěru, že veškeré písemnosti mu mají být doručovány právě tam.

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

Z odůvodnění:

[22] V nyní projednávané věci správní orgán nejprve uvedl na poštovní dodejku ulici, číslo domu, město a směrovací číslo trvalého bydliště žalobce. Po vrácení předvolání k ústnímu jednání s tím, že nebylo v úložní době vyzvednuto a dodejka obsahovala rukou psanou poznámku, že žalobce má zřízen „Box 227“, uváděl nadále vedle výše uvedených údajů rovněž údaj o čísle P. O. Boxu. Správní spis rovněž obsahuje sdělení České pošty ze dne 18. 5. 2010, podle kterého byla zásilka obsahující rozhodnutí o uložení sankcí oznámena dne 26. 8. 2008 do P. O. Boxu a po deseti dnech

byla do P. O. Boxu vložena opakovaná výzva k vyzvednutí zásilky. Po ukončení úložní doby byla zásilka vrácena zpět odesílateli.

[23] Předmětem právního posouzení tak byla relativně komplikovaná právní otázka doručování úředních písemností v případě, kdy má adresát písemnosti zřízenou na základě právního vztahu s poskytovatelem poštovních služeb poštovní příhrádku. Věc dále komplikuje to, že správní orgán uvedl u adresáta jak adresu jeho bydliště, tak údaj o čísle P. O. Boxu. V důsledku podstatné změny právní úpravy bylo třeba rovněž posoudit, nakolik lze vycházet z dosavadní judikatury. Rovněž bylo třeba ve správním soudnictví na celou věc nahlížet tak, zda postup, který zvolil správní orgán a posléze poskytovatel poštovních služeb, zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce takovým způsobem, že bylo třeba žalobou napadené rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit.

[24] Dosavadní judikatura (např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2008, sp. zn. 20 Cdo 5250/2007, usnesení ze dne 22. 4. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2696/2008, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. 5 Cmo 343/2002, č. 66/2003 Sb. NS) stála na stanovisku, že je-li pro řízení třeba doložit o doručení písemnosti, nelze soudní písemnost adresovat do poštovní příhrádky, a jestliže tak soud přesto učiní, je náhradní doručení písemnosti vyloučeno. Rovněž nebylo možné zásilku určenou do vlastních rukou uložit do P. O. Boxu, neboť tento postup nesplňuje podmínky pro náhradní doručení zásilky. V návaznosti na tehdejší právní úpravu doručování v občanském soudním řízení, resp. v řízení podle zákona č. 592/1992 Sb., o pojištění na všeobecné zdravotní pojištění, (která byla obdobná) soudy stručně uzavřely, že náhradní doručování je právní fikcí, která je podmíněna vyvratitelnou domněnkou, že se adresát v místě doručení zdržuje. P. O. Box proto není způsobilý být místem náhradního doručení zásilky, neboť se nemůže jednat o místo, kde se někdo zdržuje.

[25] Správní řád účinný od 1. 1. 2006 však v § 23 odst. 1 neobsahuje požadavek, aby se adresát písemnosti v místě doručení též

zdržoval. Jde o zásadní odlišnost od předchozí procesní úpravy správního řízení. Podle § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967 se písemnost uložila v místě příslušné provozovně držitele poštovní licence tehdy, pokud není adresát písemnosti určené do vlastních rukou zastížen, **ačkoliv se v místě doručení zdržuje**. Rovněž občanský soudní řád obsahoval do 31. 12. 2004 v § 46 odst. 4 úpravu, která uložení zásilky podmiňovala tím, že se adresát v místě doručení zdržuje. Právě proto dosavadní judikatura jednoznačně zdůrazňovala zákonný požadavek, aby se adresát v místě doručení též zdržoval, pokud má být platně doručeno náhradním způsobem. Proto nemohlo být náhradní doručení do vlastních rukou účinné v případě doručování do P. O. Boxu, protože adresát se v místě zřízení P. O. Boxu nezdržuje a ani zdržovat nemůže. Dosavadní judikatura tedy vycházela z tehdy platné právní úpravy. V době jejího vzniku ani nebylo třeba, aby dávala hypotetickou odpověď na otázku řešení situace, kdy podmínka současného zdržování se v místě doručení nebude obsažena v odpovídajících procesních předpisech.

[26] Krajský soud sice připustil, že došlo ke změně právní úpravy, současně však konstatoval, že z dosavadních rozhodnutí vyplývá povinnost dodržovat při doručování všechna zákonná ustanovení, protože jen tehdy lze rozhodnutí doručit fikcí. S posledně uvedeným názorem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, avšak domnívá se, že změna právní úpravy přímou využitelnost dosavadní judikatury podstatně ovlivnila. Požadavek na přesné dodržení podmínek pro doručování písemností zejména v případě jejich náhradního doručení musí být rovněž v souladu s tendencí posílit odpovědnost adresáta zásilky za bezproblémovou realizaci doručování úředních písemností. Ústavní soud v usnesení ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. II. ÚS 1308/10, v souvislosti s novelou občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 7/2009 Sb. konstatoval, že „[t]ato úprava od základu mění pojetí doručování podle dosavadní úpravy tím, že opouští paternalistický přístup, který jí dominoval, a naopak vychází ze zásady, že

každý si má svá práva střežit především sám. Tato zásada je vyjádřena abstraktním vymezením adresy pro doručování v § 46b písm. a) o. s. ř., ze kterého vyplývá, že není principiálně významné, zda se adresát na adrese skutečně zdržuje, či nikoliv.“ Tento princip musí být zachován i v případě, pokud se adresát rozhodne využívat poštovní příhrádku a uzavře z toho důvodu s poskytovatelem poštovních služeb smlouvu o jejím pronájmu. Využití poštovní příhrádky je totiž třeba chápat jako nástroj, který má doručení písemnosti zjednodušit, a nikoli zkomplikovat. Vždy je třeba, aby odpovídající míru odpovědnosti za řádné doručení zásilky nesl vedle odesílatele též její adresát. Odpovídající záruky ochrany práv adresáta pak obsahují procesní úpravy vždy v souvislosti s konkrétním typem doručované písemnosti (např. institut uložení zásilky spolu s fikcí jejího doručení v případě jejího nevyzvednutí u zásilek určených do vlastních rukou). Skrze tento přístup, akcentující ve zvýšené míře odpovědnost adresáta za doručování jemu určených zásilek, je třeba nahlížet na jednotlivé problémy, které doručování úředních písemností v souvislosti s užitím P. O. Boxu přináší a na které krajský soud správně upozornil.

[27] Služba „*dodání prostřednictvím poštovní příhrádky*“ představuje jistý uživatelský komfort pro adresáta, pokud se v důsledku např. nadměrného množství doručovaných zásilek či omezené přítomnosti v místě doručení rozhodne zajistit realizaci doručování prostřednictvím této služby. Z pronájmu P. O. Boxu jeho uživateli neplynou pouze práva, ale musí si být vědom i povinností, na které z vlastní vůle zřízením P. O. Boxu přistoupil. Mezi tyto povinnosti patří především povinnost zajistit „*vybírání*“ poštovních příhrádek tak, aby byl adresát obeznámen s jejím obsahem. Argumentem proti této povinnosti není ani to, že fyzická osoba může mít zřízeno více poštovních příhrádek.

[28] Krajský soud nezjišťoval podrobnosti týkající se uzavřené smlouvy o pronájmu poštovní příhrádky ani to, jakým způsobem učinil poskytovatel poštovní služby zjištění, že žalobce tuto službu zřídil. Žalobce uvádí

pouze zcela obecně ve vyjádření ke kasační stížnosti, že mohl mít zřízen P. O. Box např. za účelem podnikatelských aktivit. Zda tomu tak skutečně bylo, však již neuvádí. Bude proto třeba upřesnit dokazováním před krajským soudem rozsah vzájemných práv a povinností žalobce a poskytovatele poštovních služeb souvisejících se zřízením P. O. Boxu.

[29] Krajský soud rovněž podrobně nezjišťoval, zda poskytovatel poštovních služeb učinil nejprve pokus o doručení zásilky na adresu trvalého pobytu žalobce nebo zda vycházel z čl. 24 bod 6 Poštovních podmínek, zásilku považoval za dodávanou do P. O. Boxu a rovnou ji uložil do poštovní přihrádky. Stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že z poštovní dodejky vyplývá, že se poskytovatel poštovních služeb pokusil zásilku doručit, v kasační stížnosti však již tento argument neuvádí. Z poštovních dodejek založených ve spise neplyne, že doručovatel učinil před uložením zásilek pokus o jejich doručení do místa trvalého bydliště, pouze se v nich uvádí, že adresát byl písemně vyrozuměn o uložení zásilek. Tato otázka tedy zůstává dosud v řízení nevyřešena. To však je ve věci podstatné, protože jiná procesní situace nastává, pokud poskytovatel poštovních služeb nakládá se zásilkou jako s adresovanou do P. O. Boxu, a jiná v případě, pokud by po předchozím marném pokusu o doručení byl P. O. Box využit „pouze“ jako „jiné vhodné místo“ dle § 23 odst. 4 správního řádu, kam lze vložit oznámení o neúspěšném doručení písemnosti. Teprve poté, kdy bude tato okolnost postavena najisto, bude možné vyslovit úvahu, zda je takový postup přípustný. Krajský soud mohl a měl tyto důkazy doplnit sám v souladu s § 77 odst. 2 s. ř. s., protože byly potřebné k posouzení právní otázky, kterou musel v soudním řízení řešit. Teprve poté mohl uzavřít, zda je třeba rozhodnutí stěžovatele zrušit, či nikoli.

[30] Správní ani soudní spis tedy neobsahuje dostatek podkladů pro závěr, zda se poskytovatel poštovních služeb pokusil zásilku nejprve doručit do místa trvalého pobytu žalobce, které bylo v adrese uvedeno. Neobstojí však v této souvislosti žalobní námitka, že

byl žalobce v době doručování na nemocenské, pobýval v místě doručení celý den a byl by jistě zastížen. Nejvyšší správní soud především nepřehlédl, že žalobce obsahově obdobnou námitku vznesl i v řízení, které bylo u tohoto soudu vedeno pod sp. zn. 8 As 2/2011, což může sehrát roli při úvaze o možné účelovosti této námitky. Podstatné rovněž je, že námitka je relativně obecná a obecným argumentem, že by byl žalobce „zcela jistě zastížen“, nelze podpořit tvrzení, že poskytovatel poštovních služeb neučinil pokus zásilky fyzicky doručit. Žalobce v této souvislosti nebyl nucen prokazovat negativní skutečnost. Pokud však tvrdí, že poskytovatel poštovních služeb v řízení nekonal, bylo třeba, aby takové tvrzení doprovodil dostatečně konkrétními tvrzeními, jimiž takový stav dokládá. Tuto okolnost neobjasňuje ani sdělení České pošty ze dne 18. 5. 2010. Z něj pouze vyplývá, kdy byla zásilka oznámena do P. O. Boxu, kdy do něj byla vložena opakovaná výzva a že po uplynutí úložní doby byla zásilka vrácena zpět z důvodu nevyzvednutí. Nikoli tedy to, zda se poskytovatel poštovních služeb pokusil předtím zásilku fyzicky doručit.

[31] Co však ze správního spisu bezpečně plyne, je to, že poskytovatel poštovních služeb zásilku uložil a oznámení o uložení vložil do P. O. Boxu. Bylo třeba posoudit, zda je P. O. Box místem, kam lze oznámení uložit. Podle § 23 odst. 4 věty první správního řádu se adresát vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že P. O. Box je „jiným vhodným místem“, do kterého lze oznámení o neúspěšném doručení písemnosti vložít. Účelem oznámení o uložení zásilky je nepochybně zajistit informovanost adresáta o tom, že mu byla zaslána zásilka určená do vlastních rukou a v maximální míře zajistit, aby se fakticky dostala do jeho dispozice. Proto je zpravidla volena pro vložení oznámení domovní schránka, neboť je v takovém případě zpravidla nejvyšší pravděpodobnost, že se

o zásilce adresát skutečně dozví. Domovní schránka však není jediným místem, kam lze oznámení vložit. Správní řád staví domovní schránku a „*jiné vhodné místo*“ vedle sebe, nepodmiňuje užití druhého z nich např. tím, že domovní schránka nebyla k dispozici. Neobstojí proto právní názor krajského soudu, který využití jiného vhodného místa podmiňuje tím, že se oznámení nepodaří vložit do domovní schránky, a tvrdí, že je třeba, aby takové místo mělo faktickou a místní souvislost s místem trvalého pobytu. Takový předpoklad správní řád neobsahuje a jako nezbytný jej nelze vyhodnotit ani jeho výkladem. Pokud má adresát zřízení poštovní přihrádky, lze a je třeba předpokládat, že se bude rovněž seznamovat s jejím obsahem. Protože se poštovní přihrádka nenachází v místě jeho bydliště a musí se dostavit na poštu, aby přihrádku vybral, je i vyšší pravděpodobnost, že se o uložené zásilce dozví a navíc má možnost si zásilku rovnou vyzvednout, pokud se poštovní přihrádka nachází v místě, kde je zásilka rovněž uložena. Proto lze P. O. Box považovat za „*jiné vhodné místo*“, do kterého je možné vložit oznámení dle § 23 odst. 4 správního řádu.

[32] Krajský soud zdůraznil, že správní orgán poté, kdy z ručně psané poznámky zjistil, že adresát má zřízení poštovní přihrádky, nesprávně „*upřesnil*“ adresu žalobce tak, že do adresy trvalého bydliště vpisoval údaj o P. O. Boxu, což je v rozporu s čl. 4 Poštovních podmínek. Ideálním řešením v této souvislosti je, pokud adresát za takové situace výslovně v souladu s § 19 odst. 3 správního řádu správnímu orgánu sdělí, že požaduje doručování do P. O. Boxu. To se v této věci nestalo. Pokud by se správní orgán rozhodl doručovat pouze do P. O. Boxu, lze si představit následnou procesní obranu adresáta stojící na tvrzení, že takové místo doručování správní řád nepředpokládá a rovněž jej nelze s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti považovat za místo, kde bude adresát zastížen.

[33] Je možné, že v následném řízení před krajským soudem po doplnění dokazo-

vání vyjde najevo, že poskytovatel poštovních služeb považoval zásilku obsahující rozhodnutí o uložení sankce za zásilku, která má být dodána prostřednictvím poštovní přihrádky, nepokoušel se ji nejprve doručit na adresu trvalého bydliště a rovnou ji podle čl. 24 bod 6 Poštovních pravidel uložil. I v takovém případě by bylo možné přemýšlet nad tím, zda a jak ve skutečnosti utrpěla veřejná subjektivní práva žalobce, pokud je třeba klást důraz na jeho povinnost seznamovat se průběžně s obsahem P. O. Boxu, který ostatně zřídil ze své vlastní vůle. Pokud je skutečným účelem zřízení P. O. Boxu doručování písemnosti zjednodušit, a nikoli doručení v konečném důsledku zmařit, lze uvažovat, nakolik je takový postup pro adresáta v praxi nevýhodnější oproti situaci, kdy jej poštovní doručovatel na doručovací adrese nezastihne a musí i v takovém případě zanechat oznámení vložení do domovní schránky. Argument větší pravděpodobností, že se adresát o uložení zásilky skutečně dozví, pokud je vložena do domovní schránky namísto poštovní přihrádky, neobstojí, protože je možné, že poštovní přihrádka byla zřízena právě pro zajištění lepší dostupnosti poštovní přihrádky namísto domovní schránky, zejména pokud se adresát v místě doručování nezdržuje. Tyto úvahy však naráží na § 23 odst. 1 správního řádu, který předpokládá uložení písemnosti teprve tehdy, pokud není adresát zastížen a není možné doručení jiným způsobem. Rovněž § 23 odst. 4 správního řádu nestanoví povinnost vložit do domovní schránky resp. poštovní přihrádky oznámení o tom, že byla uložena zásilka určená do vlastních rukou, ale oznámení o „*neúspěšném doručení písemnosti*“. Platná právní úprava proto podstatně předurčuje posouzení situace, kdy poskytovatel poštovní služby rezignuje na pokus o doručení zásilky na adresu, která je na ní uvedena a nakládá se zásilkou přímo tak, že má být dodána prostřednictvím poštovní přihrádky dle čl. 4 odst. 3 Poštovních podmínek, byť by se tak stalo v důsledku nadbytečně uvedeného údaje o P. O. Boxu na zásilce.

Správní řízení: příkaz**Pozemní komunikace: příkaz vlastníkům a uživatelům pozemních komunikací k odstranění nedostatků**

k § 41 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

k § 150 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Písemný příkaz vlastníkům a uživatelům pozemních komunikací k odstranění zjištěných nedostatků vydaný na podkladě § 41 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, osobou pověřenou výkonem státního dozoru není výsledkem žádného správního (příkazního) řízení, nelze jej kvalifikovat jako příkaz ve smyslu § 150 správního řádu z roku 2004, a proto na něj nedopadají ani ustanovení předepisující obsahové náležitosti příkazu, konkrétně § 150 odst. 4 správního řádu (poučení o možnosti podat proti příkazu odpor).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 2. 2010, čj. 57 Ca 70/2009-67)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS a č. 1324/2007 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06).

Věc: Ladislav B. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o uložení pokuty.

Dne 2. 3. 2009 vykonala osoba pověřená výkonem státního dozoru státní dozor nad veřejně přístupnou účelovou komunikací cesta z Vlčic na Novou Huť a zjistila, že se na ní nachází překážky, které komunikaci zcela uzavírají, a vylučují tak její veřejné užívání. Příkazem ze dne 3. 3. 2009 nařídila osoba pověřená výkonem státního dozoru žalobci odstranit všechny překážky z pozemní komunikace a obnovit veřejný přístup na ni do 15 dnů od obdržení výzvy. Žalobce byl upozorněn, že za nesplnění příkazu může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč. Dne 5. 3. 2009 podal žalobce proti příkazu odpor Městskému úřadu Blovice s argumentací, že nemovitosti v jeho vlastnictví nejsou účelovou ani jinou komunikací veřejnosti přístupnou. Městský úřad Blovice přípisem ze dne 5. 3. 2009 žalobci sdělil, že příkaz je formou výzvy vydané podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, nikoliv rozhodnutím podle § 150 správního řádu, a nelze proti němu podat odpor. Proto se s ním správní úřad nebude nadále zabývat. Dne 23. 3. 2009 konstatovala osoba pověřená výkonem státního dozoru v protokolu o provedení výkonu státního dozoru na této účelové komunikaci, že došlo k umístění nové překážky na komunikaci.

Rozhodnutím ze dne 16. 4. 2009 uložil správní orgán prvního stupně žalobci pod bodem I podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pořádkovou pokutu ve výši 60 000 Kč za nesplnění písemného příkazu ze dne 3. 3. 2009. V odůvodnění k prvnímu výroku rozhodnutí uvedl, že 15denní lhůta k odstranění překážek vypršela dnem 20. 3. 2009. Dne 23. 3. 2009 bylo zjištěno, že žalobce překážky neodstranil a naopak umístil překážku další. Za nesplnění příkazu osoby pověřené výkonem státního dozoru ve věci odstranění překážek a obnovení veřejného přístupu na cestu z Vlčic na Novou Huť uložil již správní orgán dvě pokuty, jejichž výše však nepřiměla žalobce k odstranění překážek. Proto byla tímto rozhodnutím uložena pokuta ve dvojnásobné výši ve srovnání s posledně uloženou pokutou.

Žalobce v odvolání ze dne 4. 5. 2009 navrhl zrušení příkazu a rozhodnutí I. stupně a zastavení řízení. Namítal, že na pozemku v jeho vlastnictví nikdy neexistovala veřejně přístupná účelová komunikace. Uvedený pozemek byl vždy zemědělskou půdou, případně zahradou a vedle pozemku se nacházel pozemek, který byl označován jako místní komunikace a který je vlastnictvím města Blovice.

Tato komunikace však nevede po jeho pozemcích. Komunikace, která je ve vlastnictví města Blovice, nebyla dlouhodobě udržována a byla v neutěšeném stavu. O tom svědčí i reakce města Blovice na stížnost paní Jiřiny K. ze dne 11. 2. 2003, kdy Městský úřad Blovice poukázal na to, že obec Vlčice je dostupná jinou veřejnou komunikací a že pokud se paní K. nezdá komunikace ve vlastnictví města Blovice dostatečně zachovála, může používat tuto jinou komunikaci. Městský úřad poučil paní Jiřinu K., že pokud by byla názoru, že vydržela jakési právo k pozemkům žalobce, má se svých nároků domáhat cestou občanskoprávní. Tímto způsobem reagoval Městský úřad Blovice na dotazy dotyčné paní v roce 2003 opakovaně. Je zjevné, že v této době Městský úřad Blovice nezastával názor, že by existovala komunikace vedoucí přes pozemky ve vlastnictví žalobce. Z dopisu vyplývalo, že existuje jiný nezbytný komunikační přístup na pozemky paní Jiřiny K. a pana Františka Ř., tedy že není splněna podmínka toho, že by přes pozemky ve vlastnictví Městského úřadu Blovice nebo přes žalobcovy pozemky měla vést komunikace, která představuje jediné možné komunikační spojení. Jeví se neepochopitelným, proč v současné době postupuje městský úřad jinak, když mu musí být známo, že přes pozemky žalobce žádná komunikace nevede. Pokud jde o nárok na přístup na pozemky, jež uplatňovala paní Jiřina K., k těmto pozemkům existuje městem Blovice neudržovaná místní komunikace.

Žalobce poukázal na závěry formulované v nález ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud zdůraznil význam vlastnického práva a podmínky, za nichž je možné ochranu vlastnického práva omezovat. Podle něj je nezbytné, aby bylo jednoznačně doloženo, že vlastník věci, jehož právo je omezováno, bezvýhradně souhlasí s tímto omezením. V daném případě však žalobce nikdy svůj souhlas s takovým omezením nevyjádřil. Taktéž není znám souhlas předchozího vlastníka. Ústavní soud dospěl opakovaně k závěrům, že jediný ústavně konformní výklad je takový, že vlastník příslušného pozemku souhlasí s tím, aby byl

omezen a aby komunikace vedla přes jeho pozemky, a dále že je nutná existence ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z korespondence mezi Městským úřadem Blovice s paní Jiřinou K. je zřejmé, že zde existuje jiná možnost komunikačního spojení, která vede jinudy a je kratší, a tedy není dána žádná komunikační potřeba přes žalobcovy pozemky. Z popsaných důvodů považoval žalobce uloženou pokutu za údajné nesplnění povinností za nepřiměřeně vysokou a neodůvodněnou.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 8. 2009 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil. Konstatoval, že příkaz je písemnou výzvou vydanou osobou pověřenou výkonem státního dozoru ve smyslu § 41 zákona o pozemních komunikacích. Příkaz nevydává Městský úřad Blovice jakožto správní orgán (silniční správní úřad) a nevztahují se na něj náležitosti podle § 150 správního řádu. Nelze zaměňovat písemný příkaz (výzvu) podle zákona o pozemních komunikacích a příkaz (správní rozhodnutí) podle správního řádu. Tyto informace obdržel žalobce od zdejšího orgánu dopisem ze dne 11. 5. 2009, který převzal dne 13. 5. 2009.

Žalovaný dále uvedl, že existenci či neexistenci účelové komunikace řešil před zahájením prvního řízení o uložení pokuty správní orgán prvního stupně, který je příslušným silničním správním úřadem, a dospěl k závěru, že „cesta z Vlčic na Novou Huť“, vedoucí také po pozemcích odvolatele, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Toto doložil v rozhodnutí ze dne 8. 1. 2008: *„Před zahájením řízení silniční úřad prostudoval dostupné materiály týkající se dosavadního řešení problému umístění překážek na cestě z Vlčic na Novou Huť a též mapové podklady pocházející z různých období. Na císařském otisku stabilního katastru z roku 1838 je v předmětném úseku cesta již zakreslena, takže její existence sahá minimálně 170 let do minulosti. Dotčený úsek je v nezměněném průběhu zakreslen též na mapě bývalého pozemkového katastru (stav v letech 1950–1955) a též v mapě Českého úřadu geodetického a kartografického z roku 1975. Dalším dokladem o existenci předmětné ko-*

munikace je pasport místních komunikací obce Bílovice z roku 1987 (uvedena jako místní komunikace třetí třídy pod č. 23c), turistická mapa Brdy a Třemšínsko vydaná v roce 1994 (značena jako zpevněná cesta) a turistická mapa Plzeňsko vydaná v roce 2004 (zde je též značena jako zpevněná cesta). Existence komunikace jako takové je tedy nade vší pochybnost dokázána a její veřejné užívání v minulosti taktéž.“ Pozemky splňují veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, jakož i ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Žalovaný odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k veřejně přístupným účelovým komunikacím. Komunikace byla v minulosti vždy veřejně přístupná a nikdo proti tomu, vyjma žalobce, nebrojil. Žalobce umístil na veřejně přístupnou účelovou komunikaci překážky. Byl tedy v souladu s právem vyzván k odstranění překážek, a pokud tak neučinil, silniční správní úřad správně opakovaně vymáhá nesplněnou povinnost uložením pořádkové pokuty. Žalobcovo vlastnické právo není nijak zpochybňováno, ale on je v jeho výkonu omezen institutem obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS). Podle žalovaného je pokuta přiměřená, neboť dříve uložené pokuty ve výši 12 000 Kč a 30 000 Kč prozatím nevedly ke splnění uložené povinnosti.

Žalobou ze dne 20. 8. 2009 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2009 a rozhodnutí prvního stupně. Dále žádal přezkoumat jako podkladové rozhodnutí příkaz a zrušit jej. Žalobce proti příkazu odstranit překážky z pozemní komunikace a obnovit veřejný přístup na ní podal odpor, v němž namítal, že se nejedná o řešení stavu komunikační nouze a že neexistuje právní podklad pro to, aby byl nucen strpět omezení ve výkonu svých vlastnických práv na úkor veřejnosti. Vycházel z toho, že jde o příkaz,

kteřý byl vydán ve správním řízení podle § 150 správního řádu. Uvedený příkaz neobsahoval náležitosti, které by obsahovat podle správního řádu měl, zejména poučení o tom, že lze podat odpor, v jaké lhůtě, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává. I přesto, že žalobce včas a řádně podal odpor, správní orgán prvního stupně nerespektoval § 150 odst. 3 správního řádu, podle něhož se podáním odporu příkaz ruší a řízení pokračuje, a žalobci sdělil, že se v daném případě nejedná o žádné správní rozhodnutí, a že tedy nelze přihlížet k jeho odporu. Následně vydal správní orgán prvního stupně na podkladě vydaného příkazu rozhodnutí, proti kterému žalobce podal odvolání. Nejenže uvedený příkaz je rozhodnutím, ale chybějící základní obsahové náležitosti způsobují jeho nicotnost a o té by mělo být z úřední povinnosti rozhodnuto. Z důvodu nicotnosti nemůže uvedený příkaz jako rozhodnutí zakládat žádná práva ani žádné povinnosti, a nelze k němu tedy přihlížet ani jako k podkladu, na základě něhož je žalobci následně ukládána pokuta. Rozhodnutím správních orgánů obou stupňů tedy byly porušeny § 77, § 78 a § 150 správního řádu, ale též § 2 odst. 1 a 2 téhož zákona. Správní orgány obou stupňů nepostupovaly správně, když se nezabývaly otázkou prohlášení nicotnosti, a žalovaný v rámci odvolacího řízení neučinil žádné kroky, jimiž by reagoval na nečinnost správního orgánu prvního stupně, a to ani na základě podnětu žalobce k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu.

I pro případ, že by příkaz nebyl shledán nicotným, je žalobce přesvědčen, že se jedná o rozhodnutí nezákonné. Došlo k porušení § 2 odst. 1 a 3 správního řádu. Žalovaný v rozhodnutí uzavírá, že předmětný pozemek je veřejně přístupnou účelovou komunikací, což dedukuje z toho, že pozemek se stává takovou komunikací věnováním obecnému užívání. Z rozhodnutí žalovaného není patrné, na jaký projev vůle, ať žalobce nebo jeho právních předchůdců, chce žalovaný poukázat a který úkon těchto osob považuje za toto věnování. Omezuje se na konstatování, že komunikaci, která byla „užívána veřejností ja-

ko dopravní cesta, je třeba poskytnout právní ochranu a zajistit její veřejné užívání". Žalovaný tedy dedukuje, že pokud „veřejnost“ začne chodit po libovolném pozemku; z tohoto pozemku se stává bez ohledu na názor jeho vlastníka účelová komunikace. Tento závěr hrubým způsobem zasahuje do zásady zákonnosti vycházející z čl. 2 odst. 2 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Tímto postupem je porušována ochrana vlastnického práva žalobce vyplývající z čl. 11 odst. 1 a odst. 4 Listiny. Správní orgány obou stupňů se nezabývaly namítanou neexistencí komunikační nezbytnosti, což je zásadní podmínka pro to, aby bylo možno uvažovat o tom, zda jsou splněny podmínky pro to, aby určitý pozemek se mohl stát komunikací. Žalobce poukazoval na to, že jak ve směru do Blovic, tak ve směru do Vlčic vedou jiné, vhodnější komunikace. V této souvislosti žalobce poukázal i na názor, který vyslovil správní orgán prvního stupně ve svém přípisu adresovaném Jiřině K.

V daném případě není splněna ani podmínka toho, že by komunikace byla věnována žalobcem nebo jeho právními předchůdci k veřejnému užívání. Správní orgány vydávají žalobci příkazy, aby odstranil zde se nacházející movité věci, a opakovaně mu ukládají pokuty. Tímto zasahují do vlastnického práva žalobce bez toho, že by se zabývaly otázkou splnění podmínek pro to, zda je vůbec údajná komunikace skutečně účelovou veřejnou komunikací, a aniž by přihlíželi k jeho námitkám. Reálně vedla veřejně přístupná komunikace ve vlastnictví města Blovice vedle pozemku žalobce, ovšem město Blovice se o tuto komunikaci nestaralo, nechalo ji zpusťnout a nyní by muselo vynakládat nemalé finanční prostředky na její zprovoznění. Tomuto nákladu se město snaží vyhnout tím, že vychází z údajné existence účelové komunikace vedoucí po pozemku žalobce. Tato údajná účelová komunikace vznikla právě z důvodu neprůjezdnosti komunikace vedoucí přes pozemky města Blovice. I přesto, že v minulosti žalobce nabízel městu Blovice zprůjezdnění jeho místní komunikace svým nákladem ve formě sponzorského daru, pouze za pod-

mínky geodetického zaměření, město Blovice tuto jeho nabídku odmítlo. Navíc správní orgány vyšly při svých úvahách o existenci vzniku údajné účelové komunikace z tvrzení svědků, kdy tito např. uváděli, že na pozemek, který byl zemědělskou půdou, bez vědomí a souhlasu jeho vlastníků (právních předchůdců žalobce) naváželi kámen a snažili se takto tuto zemědělskou půdu zpevňovat, aby jim mohla sloužit jako komunikace s tím, že jiné komunikace nebyly v dobrém stavu. Z tohoto měly správní orgány vyvodit, že údajná účelová komunikace byla vytvořena třetími osobami na základě jejich libovůle a bez jakéhokoliv vědomí nebo souhlasu vlastníka. Tento zásah do vlastnického práva žalobce správní orgány svým postupem legalizují, když se snaží, aby žalobce byl donucen zajistit vedení komunikace přes své pozemky. Rozhodnutí žalovaného obsahuje pouze obecná konstatování nezabývajících se jednotlivými námitkami žalobce. Podle názoru žalobce je zde dána i nepřezkoumatelnost rozhodnutí v důsledku nedostatku důvodů. Správní orgány obou stupňů dále porušily § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pořádkovou pokutu totiž lze ukládat pouze vlastníkově veřejně přístupné účelové komunikace, tedy musí být postaveno najisto, že se skutečně jedná v daném případě o veřejnou účelovou pozemní komunikaci. Správní orgány obou stupňů nezjistily náležitým způsobem stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, vycházely ze stavu, který je v rozporu se skutečností, čímž byly porušeny i § 3 a § 2 odst. 3 správního řádu. Současně tím bylo porušeno i právo žalobce podle článku 36 Listiny. Správní orgány obou stupňů zneužily zákonem dané správní uvážení, když evidentně ukládají pokutu ve výši naprosto nepřiměřené dané situaci. Žalobce proto navrhl, aby soud rozhodl o upuštění od jejího uložení.

Žalovaný v písemném stanovisku k žalobě ze dne 17. 12. 2009 trval na správnosti a zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobce byl v minulosti opakovaně poučen o tom, že příkaz je písemnou výzvou vydanou osobou pověřenou výkonem státního dozoru ve smyslu § 41 zákona o pozemních komuni-

kacích. K žalobcovu zpochybňování, že na pozemcích existuje účelová komunikace, žalovaný uvedl, že pozemky splňují veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Jedná se ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, jakož i ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Existenci účelové komunikace řešil před zahájením prvního řízení o uložení pokuty správní orgán prvního stupně, který je současně příslušným silničním správním úřadem, a dospěl k závěru, že „cesta z Vlčic na Novou Huť“, vedoucí také po pozemcích odvolatele, je veřejně přístupnou účelovou komunikací. Předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci, kterou veřejnost užívala jako dopravní cestu, je třeba poskytnout právní ochranu a zajistit její veřejné užívání. To je úkolem silničního správního úřadu. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí ani žalovaný v napadeném rozhodnutí se navíc nezabývali otázkou, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, či nikoliv. Toto správní řízení bylo řízením o uložení pořádkové pokuty ve smyslu § 42 odst. 1 za nesplnění písemného příkazu osoby pověřené výkonem státního dozoru v souladu s § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Žalobce v replice zdůraznil, že je vlastníkem mimo jiné pozemku v katastrálním území Vlčice obec Blovice, který je a byl vždy ornou půdou. Vedle pozemku ve vlastnictví žalobce se nachází pozemek označovaný jako místní komunikace ve vlastnictví města Blovice. Tato komunikace však neprochází po pozemcích žalobce.

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

Z odůvodnění:

(...) Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. „[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napad-

nout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“.

Právní pojem „jiný úkon správního orgánu“ ve smyslu výše uvedeného ustanovení je třeba vyložit dle názoru soudu tak, že jde o úkon učiněný správním orgánem na základě příslušného zákona, který není samostatně přezkoumatelný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., úkon je nezbytným předpokladem vydání finálního aktu a jeho obsah je závazný pro výrok konečného rozhodnutí správního orgánu (výrok přímo ovlivňuje). Právní teorie takové „jiné úkony správního orgánu“ označuje jako subsumované správní akty. Jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS: „Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“

Mezi příkazem a rozhodnutím o uložení pořádkové pokuty podle § 42 zákona o pozemních komunikacích dle názoru zdejšího soudu však vztah předpokládaný § 75 odst. 2 větou druhou s. ř. s. neexistuje. Ačkoliv z § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze jednoznačně dovodit, že silniční správní úřad může uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace jen tehdy, nesplní-li písemný příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3 téhož zákona, a tedy v jistém smyslu je příkaz nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty, nelze považovat rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty za akt finální a příkaz za akt subsumovaný. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je výsledkem zcela samostatného správního řízení zahájeného silničním správním úřadem *ex offio*. Vy-

dání rozhodnutí dle § 42 zákona o pozemních komunikacích zákon nepodmiňuje vydáním žádného dalšího subsumovaného správního aktu jiného správního orgánu, který by přímo a závazným způsobem ovlivnil výrok o uložení pokuty (tj. pokuta se ukládá nebo pokuta se neukládá). Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty je zákonem předpokládáný právní důsledek nesplnění příkazu. Proto požadavku žalobce přezkoumat příkaz jako podkladové rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s. vyhovět nelze.

Podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[v]lastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, který **nesplní písemný příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3, může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč**“.

Nesplnění písemného příkazu je tedy známkou skutkové podstaty deliktčního jednání, za které lze uložit jeho pachateli sankci. Proto se soud musel zabývat povahou písemného příkazu a případnou opodstatněností námitky žalobce o jeho nicotnosti, řečeno jinak existenci či neexistenci písemného příkazu.

Shodně s žalovaným sdílí soud názor, že písemný příkaz vydaný osobou pověřenou výkonem státního dozoru na podkladě § 41 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nemá povahu příkazu ve smyslu § 150 správního řádu. Příkaz upravený § 150 správního řádu je koncipován jako zvláštní typ správního rozhodnutí, které je výsledkem zvláštní, zjednodušené formy správního řízení, tj. řízení příkazního. To lze dovodit např. z dikce odstavce 1 („**Povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení**“) či odstavce 2 („**V řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol porušení podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování [...]**“) § 150 správního řádu. Osoba pověřená

výkonem státního dozoru v intencích § 41 zákona o pozemních komunikacích je jedním ze subjektů vykonávajících státní kontrolu v ČR podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole [§ 2 písm. d)], přičemž podle tohoto kontrolního řádu postupují kontrolní orgány uvedené v § 2 tohoto zákona jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup (§ 8 odst. 2). *„Jiný postup“* obsahuje právě § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, který opravňuje osobu pověřenou výkonem státního dozoru, aby v případě, že zjišťuje porušení povinností stanovených tímto zákonem, písemně uložila podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků způsob a lhůtu pro jejich odstranění. Z tohoto ani jiného ustanovení zákona o pozemních komunikacích však nelze dovodit, že by písemnému příkazu mělo předcházet jakékoliv správní řízení. To by ostatně odporovalo smyslu tohoto právního instrumentu, tj. zjednat rychle a bez větších formalit nápravu zjištěných nedostatků. Písemný příkaz vydaný na podkladě § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích osobou pověřenou výkonem státního dozoru tudíž není výsledkem žádného správního (příkazního) řízení, nelze jej kvalifikovat jako příkaz ve smyslu § 150 správního řádu, a proto na něj nedopadají ani ustanovení předepisující obsahové náležitosti příkazu, konkrétně § 150 odst. 4 správního řádu, dle kterého „[p]říkaz musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává“, jehož se žalobce dovolával. Shora uvedené důvody vedly soud k závěru o neopodstatněnosti všech žalobních výtek majících základ ve vadem právním názoru žalobce na povahu písemného příkazu a tvrdících porušení § 2 odst. 1 a 2, § 77, § 78 a § 150 správního řádu. Neopodstatněnou je i související námitka o nezákonnosti rozhodnutí – příkazu.

Jen pro úplnost soud dodává, že výše popsaný závěr, že písemný příkaz vydaný na podkladě § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích osobou pověřenou výkonem státního dozoru není rozhodnutím, může vy-

volat dojem, že jeho adresát nemá proti takovému úkonu soudní ochranu. Přitom osoba pověřená výkonem státního dozoru prováděním tohoto dozoru uplatňuje státní moc. V důsledku toho je vázána čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc uplatňovat jenom v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Soud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, a z rozsudku téhož soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006-54, v nichž se Nejvyšší správní soud zabýval pojmem zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Dovolil, že jím rozumí „*velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu. Při nedodržení zákona nebo překročení jeho rámce by se mohlo jednat o nezákonný zásah. Nemůže se však o něj jednat, plní-li správní orgán své úkoly v rámci svých pravomocí a kompetencí způsobem, který zákon umožňuje, resp. přímo stanoví. V posledně uvedeném rozsudku pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že faktické jednání správních orgánů musí pro to, aby bylo zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., naplňovat mj. dva znaky: 1) musí jít o aktivitu (úkon), nemůže se jednat o pasivitu (nekonání) správního orgánu, a 2) úkon musí být pro osoby, vůči nimž směřuje, závazný tak, aby tyto osoby na základě tohoto úkonu byly povinny něco dát, konat, nekonat (opominout, zdržet se) či strpět.*“ Dospěl pak k závěru, že písemný příkaz

naplňuje oba definiční znaky „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. a soudní ochrany proti eventuálnímu nezákonnému zásahu se lze domáhat za zákonem stanovených předpokladů žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.

Stěžejní žalobní bod o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud považuje na rozdíl od předchozích za zcela opodstatněný.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou „*důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“. Podle § 90 odst. 5 správního řádu „[n]eshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.“ Odvolací orgán postupuje podle § 90 odst. 5 správního řádu pouze v tom případě, když dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je v souladu s právními předpisy a je správné (§ 90 odst. 1, 2 a 3 správního řádu), a není proto dán důvod k zastavení řízení. Podle § 89 odst. 2 správního řádu je odvolací orgán krom jiného povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 90 odst. 5 správního řádu je tudíž důsledkem závěru správního orgánu o tom, že námitky uvedené v odvolání jsou nedůvodné. Závěry žalovaného o tom, jak se vypořádal s odvolacími námitkami, musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí o odvolání (§ 68 odst. 3 správního řádu).

Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23, uveřejněném v časopise Správní právo pod č. 27, uvedl, že

„z odůvodnění rozhodnutí musí být znatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.“ Soud se se závěry vrchního soudu zcela ztotožňuje.

Podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[v]lastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, který nesplní příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3, může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100 000 Kč“. Státní dozor na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích vykonávají silniční správní úřady v rozsahu své působnosti (§ 41 odst. 1 zmíněného zákona).

Správní orgány obou stupňů vycházely ze závěru, že žalobce umístil překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zodpovězení otázky, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, je zcela zásadní pro možnost uložení pokuty podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Je tomu tak proto, že v případě, že by se na předmětných pozemcích nacházela pozemní komunikace, nebo se nacházela toliko veřejně nepřístupná účelová komunikace, nebylo by možné žalobci uložit pořádkovou pokutu. Pořádkovou pokutu podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je totiž možné uložit pouze vlastníku (správci) nebo uživateli dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, neboť silniční správní úřad vykonává státní dozor podle § 41 odst. 1 téhož zákona pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím, místním komunikacím a veřejně přístupným účelovým komunikacím.

Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je účelová komunikace „*pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*“. Výkladem § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a pojmem veřejně přístupné účelové komunikace se zabýval Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06. Soud se s jeho závěry zcela ztotožňuje. (...)

K tomu, aby bylo možné učinit jednoznačný závěr o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázáno: zaprvé, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu je možné přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, zadruhé, že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu (slouží pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi) a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem).

Žalobce v odvolání vznášel konkrétně formulované odvolací námitky, kterými rozporoval závěr správního orgánu prvního stupně, že se na jeho pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Žalobce rozporoval mimo jiné jak to, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu je možné přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, tak to, že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti. V té souvislosti poukazoval rovněž na změnu názoru Městského úřadu Blovic dokumentovanou odkazem na písemnou komunikaci s paní Jiřinou K.

Žalovaný opřel výrok napadeného rozhodnutí o § 90 odst. 5 správního řádu, odvolání žalobce zamítl a správní rozhodnutí I. stupně potvrdil. Žalovaný byl tudíž povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu

námitek uvedených v odvolání a své závěry o těchto námitkách uvést v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Ač to bylo povinností žalovaného, žalovaný se odvolacími námitkami žalobce konkrétněji zabýval pouze stran povahy písemného příkazu, naproti tomu námitkami zpochybňujícími závěr správního orgánu prvního stupně o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích žalobce v rozsahu jak první, tak druhé podmínky se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nezabýval. Žalovaný se vůbec konkrétním způsobem nevypořádal se žádnou z odvolacích námitek, jen v naprosto obecné rovině konstatoval, že „*pozemky splňují veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace, že se jedná ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí, jakož i ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi*“. V té souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ve které se uvádí, že „*veřejně přístupnou účelovou komunikací se pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projevným nebo konkludentním. Jestliže vlastník souhlasil se zřízením veřejného přístupu na komunikaci, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právními nástupci. U starších cest platí, že byly-li užívány od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci. Předmětné veřejně přístupné účelové komunikaci, která byla užívána veřejností jako dopravní cesta, je třeba poskytnout právní ochranu a zajistit její veřejné užívání*“. V závěru napadeného rozhodnutí pak žalovaný zmínil, že „*žalobce neuvedl v záležitosti žádné nové skutečnosti*“. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není seznatelné, proč žalovaný považuje námitky žalobce za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad

svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané žalobcem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Žalovaný se nevypořádal s jediným tvrzením žalobce a zcela pominul důkazy, které žalobce připojil k odvolání.

Pokud se žalovaný domnívá, že přezkoumávané rozhodnutí náležitě odůvodnil tím, že uvedl, že „*existenci či neexistenci účelové komunikace řešil před zahájením prvního řízení o uložení pokuty prvoinstanční správní orgán, který je současně příslušným silničním správním úřadem, a dospěl k závěru, že, cesta z Vlčic na Novou Huť, vedoucí mj. po pozemcích žalobce, je veřejně přístupnou účelovou komunikací, toto doložil, viz odůvodnění rozhodnutí ze dne 8. 1. 2008, kde je uvedeno: ...*“ a následuje citace příslušné pasáže rozhodnutí, což vyplývá nejen z napadeného rozhodnutí, ale především ze stanoviska žalovaného k žalobě, soud jeho názor zcela kategoricky odmítá. Žalovaný nebyl zbaven své povinnosti vypořádat se s námitkami žalobce ani odkazem na rozhodnutí Městského úřadu Blovice ze dne 8. 1. 2008. Toto rozhodnutí je rozhodnutím, jímž byla žalobci uložena podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v pořadí první pořádková pokuta ve výši 12 000 Kč za nesplnění písemného příkazu ze dne 19. 10. 2007 daného mu osobou pověřenou výkonem státního dozoru nad veřejně přístupnými účelovými komunikacemi v obci Bílovice. Nejedná se předně o rozhodnutí, které by bylo možné považovat např. za rozhodnutí o předběžné otázce, které by žalovaného zavazovalo v posouzení otázky, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, nýbrž o jiné, zcela samostatné rozhodnutí v obdobné věci. Obě rozhodnutí jsou autonomními správními akty, které musí být samostatně a řádně odůvodněny, včetně uvedení toho, jakými úvahami se správní orgán při svém rozhodování řídil. Podstatnou je dále skutečnost, že ani ocitovaná pasáž nereaguje na žalobcovu obranu vůči závěru o veřejně přístupné účelové komunikaci na po-

zemcích žalobce v rozsahu jak první, tak druhé podmínky.

Žalovaný porušil § 68 odst. 3 správního řádu. Soud zásadně přezkoumává v rozsahu žalobních bodů závěry odvolacího orgánu, které k jednotlivým odvolacím námitkám v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zaujal. Pokud se odvolací orgán některými odvolacími námitkami nezabýval, nejsou zde závěry, které by bylo možné v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí přezkoumat. Zaujetí těchto závěrů je proto nezbytnou podmínkou možnosti soudního řízení o žalobě. Vzhledem k tomu, že odůvodnění napadené-

ho rozhodnutí neodpovídá požadavkům uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu, nelze z něho seznat, jaké závěry k odvolacím námitkám žalobce žalovaný zaujal, a proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tato procesní vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť žalobce odvolacími námitkami zpochybňoval, že se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, což je nezbytnou podmínkou pro možnost uložení sankce žalobci. Z důvodů shora uvedených je správné též tvrzení žalobce o porušení čl. 11 a čl. 36 Listiny. (...)

2488

Daň z příjmů: vyloučení nákladů z daňově uznatelných výdajů

k § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pro zdaňovací období roku 2006

Nejedná-li se o zneužití daňového práva, nelze náklady vynaložené v souvislosti s výrobou produktů, jejichž prodej je hlavním zdrojem zdanitelných příjmů daňového subjektu, vyloučit z daňově uznatelných výdajů podle § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, jen z toho důvodu, že se na této výrobě podílely vedle zaměstnanců daňového subjektu také osoby samostatně výdělečně činné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, čj. 5 Afs 65/2010-138)

Prejudikatura: č. 572/2005 Sb. NSS, č. 869/2006 Sb. NSS a č. 2085/2010 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným ARMA BAU proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Českých Budějovicích dodatečným platebním výměrem ze dne 7. 8. 2009 vyměřil žalobci daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2006 ve výši 6 103 440 Kč a zároveň žalobce vyzval k povinnosti uhradit penále z uvedené částky ve výši 1 220 688 Kč.

Rozhodnutím ze dne 4. 2. 2010 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalovaný potvrdil závěr správce daně, podle kterého žalobce v příslušném zdaňovacím období neoprávněně uplatnil jako daňově uznatelné následující náklady: a) výdaje ve výši 90 450 Kč vynaložené na školení svářečů, neboť účastníci tohoto školení byly především osoby samostat-

ně výdělečně činné, a nikoli zaměstnanci žalobce; b) odpisy svářeček a dále též výdaje vynaložené na nákup technického plynu, nájem plynových lahví a ochranné pracovní pomůcky v celkové výši 2 020 250,51 Kč, neboť se jednalo o náklady primárně sloužící k dosažení, zajištění a udržení příjmů jednotlivých dodavatelů žalobce, a nikoliv žalobce samotného; c) výdaje ve výši 2 693 530 Kč uplatněné jako rezerva na opravu hmotného majetku, neboť žalobce neprokázal, že uvedená rezerva byla tvořena v souladu s § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů ve znění relevantním pro předmětné zdaňovací období; d) výdaje ve výši 18 386 676 Kč uplatněné na základě faktury č. 28015 vydané společností

BEST-Baueisen und Stahl-Bearbeitungsgesellschaft m. b. H. (dále jen „společnost BEST“), jíž měla být zpětně doučtována cena dodaného materiálu, neboť žalobce neprokázal, že se jednalo o výdaje ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů; a e) výdaje ve výši 94 716,86 Kč uplatněné na základě faktury č. 2006-10037 vydané společností Neumann International Aktiengesellschaft, organizační složka, jež žalobci účtovala služby spočívající ve vyhledání kandidáta na pozici „*Project Engineer*“, neboť žalobce neprokázal, že se jednalo o výdaje ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 14. 7. 2010 zamítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítal, že krajský soud pochybil, když dospěl k závěru, že stěžovatel v daném případě neoprávněně uplatnil jako daňově uznatelné náklady výdaje vynaložené na školení svářečů a dále výdaje na odpisy svářeček, nákup technického plynu, nájem plynových lahví a na ochranné pracovní pomůcky.

Stěžovatel podotknul, že krajský soud vůbec nevzal v úvahu samotnou podstatu ekonomické a výrobní činnosti stěžovatele, z níž jediné lze určit, které stěžovatelem vynaložené výdaje vedou k dosažení, zajištění a udržení jeho zdanitelných příjmů, tj. jsou daňově uznatelnými náklady ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a které nikoli. Hlavní činností stěžovatele je výroba svařovaných armatur a jen díky této činnosti dosahuje svých příjmů. K provozování této činnosti pak potřebuje svářečky, svářecí médium (elektřina) a plyn pro vytvoření ochranné atmosféry, stejně tak jako osoby, které budou tyto systémy obsluhovat. Právě výdaje vynaložené v souvislosti s takovým vybavením provozu stěžovatele tedy jednoznačně jsou náklady na dosažení, zajištění a udržení jeho zdanitelných příjmů.

Jelikož se v případě výše popsané činnosti stěžovatele jedná o činnost nebezpečnou, přičemž stěžovatel je ze zákona povinen předcházet škodám jak na majetku, tak na zdraví, a jelikož práce s centrálním svářecím systémem stěžovatele vykazuje značná specifika [centrální svařovací systém, jímž je provoz stěžovatele vybaven, zaručuje vysokou kvalitu svářecího procesu, který je ovlivněn nejen kvalitou samotných svářeček, ale též složením svářecího plynu (směsi) a technologií sváření], zajišťuje stěžovatel pro osoby, které v jeho provozu vykonávají svářecí práce, příslušné školení a dále též ochranné pracovní pomůcky.

To, že stěžovatel zmíněné náklady uplatnil neoprávněně, pak dle jeho názoru nelze dovozovat ani ze skutečnosti, že jeho dodavatelé jako osoby samostatně výdělečně činné ve většině případů uplatnili v daném zdaňovacím období výdaje paušálem podle § 7 odst. 9 (nyní § 7 odst. 7) zákona o daních z příjmů. Taková skutečnost nemůže jít k tíži stěžovatele, jenž nemá a nemůže mít jakýkoli vliv na to, jak účtují jiné subjekty a jak uplatňují své výdaje. Pokud tedy správce daně při posouzení věci k této skutečnosti přihlédl, pak upřednostnil jiné daňové subjekty na úkor práv stěžovatele, čímž porušil § 2 odst. 1 a 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“),^{*)} a dále též ústavně zaručenou zásadu rovnosti.

Podpůrně pak stěžovatel namítal, že pokud by krajský soud ani při zohlednění specifik zmiňovaného centrálního svářecího systému nedospěl k závěru, že shora uvedené výdaje jsou daňově uznatelnými náklady ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, měl uznat alespoň jejich alikvotní část, neboť v posuzované věci bylo jednoznačně prokázáno, že výrobu zmíněných armatur stěžovatel zajišťoval nejenom prostřednictvím osob samostatně výdělečně činných, ale též svými zaměstnanci. V této souvislosti stěžovatel dále poukázal na to, že výtky žalovaného ohledně neprokázání počtu zaměstnanců – svářečů nejsou namístě, neboť správci daně musel

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

být počet těchto zaměstnanců stěžovatele znám z jeho vlastní činnosti, když musel vědět, za kterého ze svářečů stěžovatel odvádí daň z příjmů.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení další stížní námitky, jež směřuje k otázce, zda bylo možné považovat výdaje stěžovatelem vynaložené na školení svářečů a dále na odpisy svářeček, nákup technického plynu a nájem plynových lahví a na ochranné pracovní pomůcky za daňově uznatelné náklady, pokud byly vynaloženy v souvislosti s činností, již pro stěžovatele vykonávaly osoby samostatně výdělečně činné.

Podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů se výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy. Odstavec 2 uvedeného ustanovení pak obsahuje výčet nákladů, které jsou daňově uznatelné bez ohledu na to, zda odpovídají obecné definici podle odstavce 1, či nikoliv. Podle § 24 odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů jsou takové výdaje daňově uznatelnými náklady rovněž odpisy hmotného majetku ve smyslu § 26 až § 33 citovaného zákona.

Základní otázkou tedy je, zda daňově uznatelnosti zmiňovaných nákladů stěžovatele podle § 24 odst. 1 a 2 písm. a) zákona o daních z příjmů brání skutečnost, že je stěžovatel vynaložil převážně v souvislosti s prací osob samostatně výdělečně činných.

V posuzované věci nemůže být sporu o tom, že stěžovatel v předmetném zdaňovacím období provozoval podnikatelskou činnost spočívající ve výrobě svařovaných armatur pro železobetonové stavební konstrukce. Tomu ostatně odpovídá i to, že v rozhodné době měl stěžovatel uvedenou činnost, konkrétně výrobu kovových konstrukcí, zapsanu jako předmět podnikání v obchodním rejstří-

ku. Výroba probíhala v provozovnách stěžovatele, jež jsou pro ni patřičně vybaveny. Svářečské práce ve výrobním procesu stěžovatele prováděli vedle jeho zaměstnanců též živnostníci, kteří uvedenou činnost provozovali na základě smlouvy o výrobě a montáži betonářské armatury uzavřené podle § 269 odst. 2 obchodního zákoníku.

Stěžovatel v průběhu daňového řízení a posléze též v žalobě uváděl, že výrobní haly jsou vybaveny centrálním svařovacím systémem tvořeným centrálním kompresorem a centrální směsnou stanicí, v níž dochází k přesnému mísení plynů v požadovaném poměru a z níž je směs rozváděna potrubním vedením k jednotlivým pracovištím. Dle stěžovatele uvedený centrální svařovací systém zaručuje vysokou kvalitu svářečského procesu, který je ovlivněn nejen kvalitou samotných svářeček, ale též složením svářečského plynu (směsi) a technologií svaření. Stěžovatel díky vybavení svého provozu dosahuje vysoké kvality výsledného produktu, což mu zaručuje dosažení příjmů, neboť výrobky jsou dále dodávány téměř výhradně odběrateli, rakouské obchodní společnosti BEST, jež odkupuje zhruba 95 % výrobků stěžovatele, a to právě s ohledem na jejich kvalitu danou zejména vysokou kvalitou svarů ocelových armatur.

Skutečnost, že se na výrobě produktů, jež byly zcela nepochybně předmětem zdanitelných příjmů stěžovatele, podílely i osoby samostatně výdělečně činné, tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu žádným způsobem nebrání tomu, aby výdaje spojené s touto výrobou byly v stěžovatelem prokázané výši pokládány za daňově uznatelné náklady podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, resp. v případě odpisů, při splnění podmínek vyplývajících z § 26 až § 33 tohoto zákona (mj. odpisy hmotného majetku může provádět jen k tomu oprávněná osoba, tj. zejména jeho vlastník, jímž je v daném případě stěžovatel), za daňově uznatelné náklady podle § 24 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona.

Naopak je třeba odmítnout argumentaci finančních orgánů a krajského soudu, podle níž uvedené náklady byly vynaloženy na dosažení příjmů osob samostatně výdělečně

činných, a nikoliv stěžovatele. Předmětem smluv mezi stěžovatelem a osobami samostatně výdělečně činnými byla konkrétní pracovní činnost při výrobě a montáži betonářských armatur, přičemž byla smluvena odměna za provedenou práci a vše ostatní, tj. výrobní prostory, materiál, energie a potřebné vybavení, včetně ochranných pracovních pomůcek, zajišťoval stěžovatel. Je přitom skutečně na dohodě smluvních stran, která z nich poskytne pro danou činnost potřebné materiální zázemí, případně v jakém poměru se strany o tyto náklady podělí. Pokud se ta smluvní strana, která si provedení takových prací objednává, rozhodne z ekonomicky racionálních důvodů poskytnout vykonavateli těchto prací příslušné vybavení, neděje se tak zpravidla na úkor daňových příjmů státu, neboť tato skutečnost se musí v obchodním vztahu nepochybně promítnout do ceny, za níž jsou uvedené práce prováděny. Tak je tomu i v případě stěžovatele. Pokud by stěžovatel neposkytoval osobám, které pro něho prováděly svářečské a montážní práce, veškeré nezbytné podmínky pro tyto práce a tyto osoby by musely nejprve investovat nejen do vlastního technologického vybavení, ale podílely by se též na ostatních nákladech spojených s výrobou daných produktů, mezi něž nepatří rozhodně jen náklady na svářečky, plyn, plynové láhve a pracovní pomůcky, které správce daně neuznal, ale též náklady na elektrickou energii, vytápění, údržbu výrobní haly atd., musela by být cena za tyto práce nepochybně vyšší, než kterou stěžovatel těmto osobám platil. Na jednu stranu by tedy jeho daňový základ nesnižovaly náklady na technologické vybavení, pomůcky, energie atd., neboť tyto náklady by nesly osoby samostatně výdělečně činné, na druhou stranu by stěžovatel uplatňoval o to vyšší daňové náklady na částky, které by těmto osobám za provedenou práci, do jejíž ceny by byly tyto náklady nutně promítnuty, hradil.

Výše uvedenou argumentaci pak lze plně vztáhnout i na výdaje vynaložené na školení svářečů, přičemž lze stěžovateli přisvědčit i v tom, že tento výdaj je dále opodstatněn i tím, že školení bylo zaměřeno na užívání konkré-

tního strojního a technologického vybavení provozní haly stěžovatele, centrálního svářečského systému, jenž vykazuje značná specifika.

Daňovou újmu státu si tak lze představit pouze v případech, kdy by dohoda mezi příjemcem a poskytovatelem prací nebyla vedena primárně účelem ekonomickým, ale měla za cíl získání neoprávněného daňového zvýhodnění. V takovém případě by se ovšem jednalo podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, ze dne 23. 8. 2006, čj. 2 Afs 178/2005-64, ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 Afs 35/2007-108, ze dne 13. 5. 2010, čj. 1 Afs 11/2010-94, č. 2085/2010 Sb. NSS, a ze dne 26. 1. 2011, čj. 2 Afs 83/2010-68) o zneužití daňového práva, které by pak mohlo být důvodem neuznání těchto výdajů. V nyní posuzované věci však takový cíl poskytnutí příslušného vybavení ze strany stěžovatele prokázán nebyl, naopak zmiňovaná argumentace stěžovatele, podle níž bylo dané uspořádání a vybavení jeho výrobních hal nezbytné pro zajištění odpovídající kvality jeho výrobků, nasvědčuje ryze ekonomickému smyslu jeho jednání, když náklady vynaložené na takové vybavení provozu mají stěžovateli zaručit dosažení a udržení jeho příjmů z podnikání.

Za těchto okolností pak není rozhodující ani to, že podle finančních orgánů osoby samostatně výdělečně činné, které vykonávaly práci pro stěžovatele, v daném zdaňovacím období ve většině případů uplatnily výdaje paušálem podle § 7 odst. 9 (nyní § 7 odst. 7) zákona o daních z příjmů, pokud nebylo zároveň prokázáno, že by se tak stalo na základě zneužití daňového práva, na němž by se podílel i stěžovatel. Stěžovatel měl v daném případě povinnost prokázat, že sporné náklady vynaložil na dosažení, zajištění a udržení svých zdanitelných příjmů, případně pokud se jednalo o odpisy hmotného majetku, musel prokázat, že takový výdaj uplatní při splnění zákonných podmínek a postupem dle § 26 až § 33 zákona o daních z příjmů. Pokud stěžovatel svou důkazní povinnost v uvedeném rozsahu splní a nebude prokázáno, že jednal primárně za účelem daňového zvýhodnění,

nelze mu přičítat k tíži, že osoby, které pro něj vykonávaly předmětnou činnost, uplatnily výdaje ze své činnosti paušálem. Jak ostatně žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí sám připustil, není povinností daňového subjektu zjišťovat, zda, v jaké výši a jakým způsobem uplatnil náklady ve svém daňovém přiznání jeho obchodní partner.

Je vhodné ještě dodat, že finanční orgány v průběhu daňového řízení opakovaně vyjádřily pochybnost o tom, zda činnost, kterou osoby samostatně výdělečně činné pro stěžovatele vykonávají, nenaplní znaky závislé činnosti ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud měl správce daně takové pochybnosti, měl se zaměřit na skutečnosti rozhodné právě pro posouzení faktické povahy vztahu mezi stěžovatelem a zmíněnými osobami a zkoumat, zda se v posuzovaném případě vskutku jednalo, dle obsahu této činnosti, o závislou činnost. Pokud by dospěl k závěru, že tomu tak skutečně bylo, měl vůči stěžovateli jakožto plátcí daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti postupovat podle § 69 daňového řádu a předepsat mu neodvedenou daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti k přímému placení.

Správce daně ani žalovaný se ovšem uvedenými skutečnostmi nezabývali. Ze spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správce daně dne 5. 12. 2008 zahájil daňovou kontrolu pouze ve vztahu k dani z příjmů právnických osob. Ze spisu naopak nevyplývá, že by správce daně u stěžovatele prováděl též kontrolu ve vztahu k dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, jejíž je stěžovatel plátcem. V závěrečné zprávě o daňové kontrole ze dne 3. 7. 2009 k této otázce správce daně uvedl následující: „V souladu s § 13 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je právnická osoba povinná zajišťovat plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovněprávních vztazích. Právnická osoba má možnost na dílčí dodávku uzavřít obchodně závazkový vztah mimo jiné i s osobami samostatně výdělečně činnými. Musí se však jednat o obchodně zá-

vazkový vztah, jehož obsahem je zhotovení určitého díla nebo jeho části při vnesení nejen práce, ale i další hodnoty, jako je upotřebení vlastního pracovního vybavení, použití vlastního stroje apod. Jak je v tomto podání zástupcem poplatníka turzeno, na uzavření takového obchodně závazkového vztahu byla oboustranná vůle, tj. osob samostatně výdělečně činných i poplatníka. Pokud tyto osoby využívaly při plnění svých úkolů, vyplývajících z obchodně závazkových vztahů, náradí (svářečky, tlakové láhve) a materiál (plyn), které jim poskytl poplatník bezplatně, pak, jak již bylo v kontrolním zjištění uvedeno, nelze náklady související s porізненím svářeček, technického plynu a pronájmu tlakových lahví u poplatníka uzнат jako daňově účinné, neboť nebyly použity na dosažení, zajištění a udržení příjmů poplatníka, nýbrž byly bezplatně poskytnuty osobám samostatně výdělečně činným ke zhotovení jejich díla.“ Obdobně argumentoval i žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí: „Správce daně neprověřoval příjmy ze závislé činnosti dle § 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ani nepřekvalifikoval podnikatelskou činnost jednotlivých zhotovitelů na závislou činnost, ačkoli jejich spolupráce s Vaší společností řadu znaků závislé činnosti vykazovala. [...] Výklad k § 13 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, byl použit pouze jako demonstrace toho, jaké charakteristické znaky má vykazovat podnikatelská činnost a co je považováno za činnost závislou.“

Z citovaných pasáží vyplývá, že i přes své pochybnosti o povaze skutečného vztahu mezi stěžovatelem a osobami samostatně výdělečně činnými, jež pro stěžovatele vyráběly betonářské armatury, finanční orgány při posouzení věci bez dalšího dokazování vyšly ze stěžovatelem tvrzené skutečnosti, že vztah mezi ním a zmíněnými osobami byl povahy obchodněprávní. Dále správce daně s odkazem na § 13 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v relevantním znění uvedl, že pokud se v posuzované věci nejednalo o výkon závislé činnosti ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů, ale o obchodně závazkový vztah,

pak nemohla být předmětem plnění ze strany osob samostatně výdělečně činných pouze jejich práce, ale nutně i další hodnoty, jako je upotřebení vlastního pracovního vybavení, použití vlastního stroje apod. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí argumentoval obdobně.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu je ovšem v souladu s § 2 odst. 7 daňového řádu pro posouzení určitého právního úkonu či právního vztahu rozhodující jeho faktický obsah, nikoliv jeho právní forma. Judikatura (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2004, čj. 5 Afs 22/2003-55, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 385/04) vychází z materiálního posouzení závislé činnosti podle § 6 zákona o daních z příjmů. Pro stanovení veřejnoprávní daňové povinnosti tudíž není rozhodující, jaký postup a jaké prostředky obligačního práva zvolili účastníci smlouvy pro vznik soukromoprávního vztahu, ale to, jak je obsah takového vztahu definován pro účely zdanění v právu veřejném, tj. zda posuzovaná činnost nese znaky závislé činnosti podle zákona o daních z příjmů.

Materiální kritéria, při jejichž splnění se bude o závislou činnost jednat, pak Nejvyšší správní soud vymezil ve svém rozsudku dne 24. 2. 2005, čj. 2 Afs 62/2004-70, č. 572/2005 Sb. NSS, přičemž dospěl k závěru, že vymezení závislé činnosti pouhým plněním příkazů plátce není dostačující: *„Již z povahy věci je zřejmé, že k plnění příkazů (resp. pokynů) dochází prakticky ve všech případech zadávání prací a činností, tzn. nikoliv pouze v rámci pracovního poměru. Vymezení zákonného termínu „závislá činnost“ tak nemůže být redukováno toliko na činnost vykonávanou podle příslušných pokynů, nýbrž musí se jednat o činnost skutečně závislou na osobě plátce. Definiční prvek závislosti tak bude dán zejména povahou vykonávané činnosti (typicky práce vykonávané na jednom místě výhradně pro jednoho zaměstnavatele) a také tehdy, pokud se bude jednat o činnost dlouhodobou a kdy k uzavření pracovněprávního vztahu mělo dojít především v zájmu osoby tuto činnost vykoná-*

ující, jelikož neuzavření tohoto vztahu v konečném důsledku její právní sféru poškozuje. Naopak o závislou činnost zpravidla nejde, pakliže se jedná o specializovanou činnost vykonávanou pouze krátkodobě či nesoustavně a kdy je její výkon podmíněn faktory do značné míry nezávislými na vůli zadavatele (např. se jedná o sezónní práce, práce závislé na počasí, práce podmíněné realizací jednorázové získané zakázky apod.). Tyto skutečnosti musí akceptovat i aplikace daňových předpisů, neboť v opačném případě by představovala nelegitimní zatěžující prvek soukromé sféry ve shora nastiněném smyslu. Jinak řečeno: zvyšování zaměstnanosti nástroji působení státu, a to i daňovými, nemůže ve svých důsledcích vést k tomu, aby bylo za žádoucí považováno uzavírání pracovních vztahů i tehdy, jestliže na jejich uzavření není dán oboustranný zájem. Takovýto výklad by ostatně popíral i samotnou soukromoprávní podstatu pracovního práva.“

Je tedy zřejmé, že pro posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o závislou činnost ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů, je podstatný obsah posuzovaného vztahu, tj. zda se jedná o činnost skutečně závislou na osobě plátce. Přitom je třeba vážit řadu kritérií, zejména povahu vykonávané činnosti, dále to, zda jde o činnost krátkodobou či dlouhodobou, a konečně je třeba přihlížet i k tomu, zda byl zájem na uzavření takového vztahu oboustranný či zda uzavření takového vztahu jednou ze stran poškozuje. Jedním, byť nikoliv nutně rozhodujícím, kritériem je také právě to, zda si vykonavatel dané činnosti obstarává veškeré materiální zázemí pro tuto činnost sám, anebo zda mu ji zčásti či zcela zajišťuje ten, pro něhož je tato činnost vykonávána.

V každém případě je nutno uzavřít, že pro posouzení daňové uznatelnosti sporných výdajů pro určení základu daně z příjmů právnických osob stěžovatele za zdaňovací období roku 2006 nebylo podstatné, zda zmiňované svářečky, plynové láhve, technický plyn a ochranné pracovní pomůcky užívali k výrobě betonářských armatur pro stěžovatele osoby samostatně výdělečně činné či jeho zaměst-

nanci, resp. kdo z těchto osob se účastnil předemětných školení svářečů. Finanční orgány však právě uvedenou skutečnost nesprávně posoudily jako rozhodnou. Krajský soud pak tento závěr finančních orgánů v kasační

stížností napadeném rozsudku výslovně potvrdil. Tato otázka však, jak již bylo vysvětleno, není pro určení výše daně z příjmů právnických osob stěžovatele rozhodná. (...)

2489

Daň z příjmů: absolutní neplatnost úkonů a jejich účinky

k § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

I. K soukromoprávní absolutní neplatnosti úkonů, jež mají být základem daňové povinnosti, jsou všechny orgány veřejné moci povinny přihlídnout z úřední povinnosti v kterékoliv fázi řízení.

II. Daňové účinky absolutně neplatných soukromoprávních úkonů nenastávají, vyžaduje-li daňové právo, že určitý právní následek může nastat pouze na základě existujícího (platného) soukromoprávního úkonu určité konkrétní povahy. Provádí-li však daňové právo autonomní klasifikaci daňověprávních účinků soukromoprávních jednání vycházející v zásadě z ekonomické logiky (jak je tomu například v generální klauzuli v § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů), může mít i absolutně neplatný soukromoprávní úkon plnohodnotné daňověprávní účinky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, čj. 7 Afs 130/2009-200)

Prejudikatura: č. 2/2003 Sb. NSS, č. 718/2005 Sb. NSS, č. 979/2006 Sb. NSS, č. 1424/2008 Sb. NSS, č. 1575/2008 Sb. NSS a č. 1984/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 228/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1777/07) a č. 38/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1169/07).

Věc: Pavla K. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně vyvolala nedobrovolné veřejné dražby, do kterých přihlásila své pohledávky. Jednalo se o pohledávky dvou typů – jednak o pohledávky z půjček, které poskytla osobně, a dále o pohledávky z úvěrů, které získala postoupením pohledávky od původního věřitele, kterým byla Banka Bohemia, a. s. V daňovém přiznání žalobkyně označila všechny příjmy získané z realizace dražeb za ostatní příjmy ve smyslu § 10 zákona o daních z příjmů a stejně tak k nim paušálně uplatnila i veškeré výdaje.

Finanční úřad ve Zlíně rozhodnutím ze dne 22. 3. 2005 žalobkyni dodatečně vyměřil daň z příjmů za rok 2002 ve výši 670 944 Kč. Toto rozhodnutí bylo následně změněno rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 12. 2005 tak, že se doměřuje daň z příjmů ve výši 653 280 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 18. 12. 2007 zamítl. Ke kasační stížnosti žalobkyně Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu rozsudkem ze dne 3. 12. 2008, čj. 7 Afs 31/2008-90, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Následně krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 3. 11. 2009 zamítl. V odůvodnění dospěl k závěru, že oba správní orgány správně neuznaly některé výdaje žalobkyně. Není-li určitý příjem předmětem daně, nelze k němu uplatnit ani výdaje. Mezi ostatní příjmy podle názoru krajského soudu lze zahrnout jen příjmy, které jsou předmětem daně. V případě žalobkyně však byly v rámci nedobrovolných dražeb realizovány úhrady dvou typů půjček/úvěrů, z nichž posléze žalobkyně měla

příjmy. Jedna skupina příjmů z úhrad půjček byla navázána na půjčky, které poskytla osobně žalobkyně, druhá byla navázána na úvěr, který získala žalobkyně ve formě postoupení pohledávky od původního věřitele. V souladu s tímto lze rozdělit ve vztahu k § 3 odst. 4 písm. b) zákona o daních z příjmů v obecné rovině příjmy žalobkyně na ty, které jsou předmětem daně podle § 10 zákona o daních z příjmů, a na ty, které předmětem daně nejsou. Aplikace § 10 odst. 4 zákona o daních z příjmů, již se žalobkyně v této souvislosti domáhala, je pojmově možná pouze u příjmů, které náleží do kategorie ostatních příjmů, a jsou tedy řazeny v rámci příjmů, které jsou předmětem daně.

Žalobkyně se dovolávala aplikace § 24 odst. 2 ze) zákona o daních z příjmů. Jako výdaje podle citovaného ustanovení lze uznat pouze výdaje podle § 25 zákona o daních z příjmů. V této souvislosti krajský soud poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, čj. 9 Ca 95/2004-35, č. 1506/2008 Sb. NSS, dle kterého „*[v]ýdaj posouzený pro účely stanovení základu daně z příjmů jako neuznaný podle § 24 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, nelze bez dalšího uznat ani za výdaj dle § 24 odst. 2 písm. ze) téhož zákona, neboť daňovou uznatelnost výdajů dle tohoto ustanovení lze posuzovat jen u určitých výdajů vymezených v § 25 téhož zákona*“.

Při posouzení výše uvedeného přehledu výdajů, resp. nákladů, který je obsažen v § 25 zákona o daních z příjmů, krajský soud dospěl k závěru, že součástí takto vymezených výdajů jsou pod písmenem z) výdaje ve výši jmenovité hodnoty pohledávky nebo pořizovací cena postoupené pohledávky s výjimkou uvedenou v § 24 a § 10 zákona o daních z příjmů. Ze systematiky zákona vyplývá, že již v úvodních ustanoveních je část příjmů oddělena od ostatních a tyto oddělené příjmy pak nejsou předmětem daně. Od takto oddělených příjmů je třeba odlišovat příjmy osvozené, které svou podstatou předmětem daně jsou, ale z vůle zákonodárce není daňový subjekt povinen tyto příjmy zdanit. Z následných ustanovení je pak zřejmé, že zákon o da-

ních z příjmů se dále dotýká při výpočtu daňové povinnosti pouze příjmů, které jsou předmětem daně. Ustanovení § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů výslovně uvádí, že „*[v]ýdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů [...]*“. Z této formulace jasně vyplývá, že § 24 se dotýká výlučně zdanitelných příjmů, a tedy nikoliv příjmů z půjček, které nejsou zdanitelným příjmem. Ustanovení § 25 odst. 1 zákona o daních z příjmů uvádí, že „*[z]a výdaje (náklady) vynaložené k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely [...]*“. Z toho krajský soud opět dovodil, že příjmy z půjček, s výjimkou půjček (úvěrů) nabytých postoupením pohledávky, nejsou předmětem daně, a nejsou tedy ani příjmem pro daňové účely. Ačkoliv je výčet v § 25 odst. 1 zákona o daních z příjmů demonstrativní (což vyplývá z formulace „*nejdou zejména*“), dospěl krajský soud k závěru, že jelikož příjmy z půjček, s výjimkou půjček (úvěrů) nabytých postoupením pohledávky, nejsou předmětem daně, nelze k nim uplatňovat ani výdaje (s výše vymezenou výjimkou), přičemž zákon o daních z příjmů neposkytuje ve svém textu výslovnou výjimku umožňující žalobkyni aplikaci § 10 ve spojení s § 24 odst. 2 písm. ze) zákona o daních z příjmů.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které poukázala na to, že předmětem dodatečného doměření daně z příjmů fyzických osob bylo zvýšení základu daně z příjmů za rok 2002, a to mimo jiné tak, že z výdajů byla vyloučena hodnota poskytnutých půjček v celkové výši 3 300 000 Kč, přičemž z příjmů byla vyloučena pouze část (ve výši 1 298 834 Kč) peněžních plnění, která obdržela na základě dvou nedobrovolných dražeb. Podle názoru stěžovatelky byly nesprávně posouzeny podstatné otázky, a to otázka aplikace zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, a otázka, zda má dohoda věřitele a dlužníků přednost v rámci daňového řízení před aplikací zákona o veřejných dražbách. Podle stěžovatelky není aplikace zákona o veřejných dražbách v jejím případě možná. Správní orgány se nezabývaly tím, zda veřejné dražby byly zá-

konné, resp. pro jejich provedení byly splněny všechny podmínky. Ona sama se domnívala, že tomu tak nebylo a provedení dražby bylo protiústavní. Předpokladem pro provedení nedobrovolné dražby bylo to, že stěžovatelka měla pohledávku vůči dlužníkům – vlastníkům nemovitostí, jež byly zajištěny zástavním právem. Měla být tedy řešena otázka, zda stěžovatelka takovou pohledávkou disponovala.

Správní orgány a krajský soud se měly zabývat otázkou platnosti smlouvy, na jejímž základě stěžovatelka pohledávky nabyla. Smlouva, již stěžovatelka nabyla pohledávky, je podle jejího názoru neplatná pro její neurčitost. Není v ní uvedeno, na základě jakých právních skutečností pohledávky vznikly a co tvoří jistinu a příslušenství předmětných pohledávek. Specifikace pohledávek je neurčitá a není v nich zmínka o tom, že by tyto pohledávky měly být zajištěny zástavním právem. Stěžovatelka tedy pohledávky platně nenabyla, a proto nemohla platně uzavřít smlouvu o provedení nedobrovolné dražby.

Stěžovatelka dále namítala, že i zástavní smlouvy, na základě kterých mělo na dražebních nemovitostech váznout zástavní právo, jsou neplatné pro svoji neurčitost. Zástavní věřitel není dostatečně identifikován (chybí sídlo a identifikační číslo), stejně jako zástavci (zástavce – žena je označena pouze jménem, chybí příjmení) a předmětné nemovitosti jsou nedostatečně a nesrozumitelně identifikovány. Není zřejmé, kdo měl smlouvu za Banku Bohemia uzavřít. Pohledávky uvedené ve smlouvách o provedení dražby nejsou totožné s těmi, které jsou uvedeny ve smlouvě o postoupení pohledávky, a s těmi, které jsou uvedeny v notářském zápisu. Nelze tedy jednoznačně, srozumitelně a bez důvodných pochybností určit, jaké pohledávky měla stěžovatelka do svého majetku získat a pro které pohledávky byla vedena veřejná dražba. Protože stěžovatelka neměla ve svém majetku pohledávky zajištěné smluvním zástavním právem vázoucím na dražených nemovitostech, nemohly být platně uzavřeny smlouvy o provedení nedobrovolné dražby ze dne 11. 10. 2001. Neplatné jsou i následné dražby konané dne 18. 12. 2001. Pokud dražby ne-

proběhly platně, nemůže být na právní vztahy, které měly na základě neplatných dražeb vzniknout, aplikován zákon o veřejných dražbách.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na skutečnost, že stěžovatelka v kasační stížnosti argumentovala zcela novým právním posouzením věci. Tato její argumentace nebyla obsažena ani v odvolání. V rozhodnutí o odvolání jsou jednoznačně formulovány důvody vyloučení konkrétních částek z příjmů a výdajů, uvedených stěžovatelkou v daňovém přiznání. Žalovaný poukázal také na to, že stěžovatelka v kasační stížnosti provedla účelové posouzení úkonů jako absolutně neplatných pro jejich nesrozumitelnost a dovodila nezákonnost provedených dražeb. Ani v žalobě však stěžovatelka zákonnost veřejných dražeb nezpochybňovala.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou přípustnosti některých stížních námitek, neboť teprve v podané kasační stížnosti stěžovatelka zpochybňuje zákonnost a ústavnost provedených dražeb a zpochybňuje platnost smluv o úvěru uzavřených mezi dlužníky a Bohemia bankou, smluv o zřízení zástavního práva a smluv o postoupení pohledávky. V žalobě pouze namítala, že z důvodu složitosti výpočtu příjmů uvedla v daňovém přiznání veškeré příjmy z dražebního výtěžku, které jí plynuly jak z titulu postoupených pohledávek, tak z titulu půjček, a z tohoto důvodu použila § 24 odst. 2 písm. zc) zákona o daních z příjmů, zatímco v kasační stížnosti poprvé namítá, že správce daně měl snížit částku v daňovém přiznání deklarovaných příjmů ještě o částku odpovídající částce dražebního výtěžku, jež byla příjmem z půjček doložených dohodami o narovnání s panem L. a panem P., neboť žádný jiný titul pro příjem výše uvedených částek neexistuje s tím, že o těchto skutečnostech se dozvěděla až nyní, po rozboru provedeném jejím právním zástupcem.

Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda takto formulované stížní námitky jsou přípustné. Skutečnost, že teprve v rámci přípravy kasační stížnosti si stěžovatel uvědomí, že proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí mohl uplatňovat i jiné než v žalobě či jindy v řízení před krajským soudem uplatněné námitky, není důvodem pro to, aby takové stížní námitky byly přípustné, vztahují-li se skutkově k době před podáním žaloby či jejím včasným rozšířením a stěžovatel o nich věděl či měl a mohl vědět nebo mají-li po právní stránce takovou povahu, že mohly být namítány již v žalobě. Výjimkou jsou zejména právní argumenty reflektující zásadní a překvapivé judikatorní obraty. K tomuto pojmu a podmínkám, za nichž lze určitý obrat v judikatuře považovat za zásadní a překvapivý, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51, č. 1424/2008 Sb. NSS. Stěžovatelkou v kasační stížnosti uplatněná právní argumentace je jistě ucelenější, než jakou uplatňovala v dřívějších řízeních před správcí daně a krajským soudem, avšak z jejího obsahu není patrné, že by byla založena na reflexi nějakého judikatorního obratu. Sama o sobě by tedy stěžovatelkou uplatněná argumentace podmínky přípustnosti stížní námitky nesplňovala. Nejvyšší správní soud je však povinen vzít ji v úvahu, neboť se jedná ve své podstatě o argumentaci namítající absolutní neplatnost soukromoprávních úkonů, jež byly podkladem veřejnoprávního rozhodnutí o vyměření daně, a tato otázka je jednou z těch, které jsou správní soudy všech instancí povinny posuzovat z úřední povinnosti (viz judikatura Ústavního soudu zejména k prekluzi; nejnověji např. náleze ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, obsahující odkazy i na starší judikaturu k těmto otázkám, zejména na náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS, v němž zmínku o povinnosti *ex officio*

přihlížet k absolutní neplatnosti výslovně zmiňuje bod 25). Jakkoli tedy lze z hlediska rychlosti a efektivity řízení stěžovatelce vytýkat, že uvedené argumenty uplatnila až v řízení o kasační stížnosti, je třeba zároveň s ohledem na citovanou judikaturu Ústavního soudu konstatovat, že k případné neplatnosti úkonů, jež měly být základem sporné daňové povinnosti, byly všechny orgány veřejné moci povinny přihlídnout z úřední povinnosti, a že tedy tato otázka může být učiněna předmětem řízení v kterékoli jeho fázi, a to ať již na základě námítky účastníka nebo na základě jakýchkoli jiných skutečností, jež se dostanou do sféry příslušného orgánu a z nichž vyplývá, že by pro posouzení otázky platnosti rozhodného právního úkonu mohly být relevantní. Otázkou platnosti smluv o postoupení pohledávek, jakož i existence těchto pohledávek a zástavních práv je zajišťujících se v dosavadních řízeních žádný orgán nezabýval. Přitom již z tvrzení stěžovatelky v kasační stížnosti je zřejmé, aniž by bylo k tomu třeba provádět důkazy, že jí uváděné důvody neplatnosti mohou skutečně být dány, např. důvod spočívající v neurčitosti postupní smlouvy, a že tedy její argumentace není natolik zjevně absurdní nebo nepřipadná, aby mohla být Nejvyšším správním soudem shledána bez skutkového zkoumání nedůvodnou. Tato skutečnost je důvodem pro to, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda je v daném případě namístež zabývat se platností soukromoprávních úkonů, jež měly být podkladem pro stanovení daňové povinnosti. Vzhledem ke zcela nedostatečným skutkovým zjištěním vztahujícím se k těmto otázkám bude třeba, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Bude pak na žalovaném, aby si jako předběžné otázky posoudil platnost a účinky všech relevantních soukromoprávních úkonů. Dospěje-li k závěru, že určitý soukromoprávní úkon byl absolutně neplatný, neznamená to ještě *a priori*, že takový úkon je irrelevantní z daňového hlediska. Daňové účinky absolutně neplatných soukromoprávních úkonů ne-

nastávají, vyžaduje-li daňové právo, že určitý právní následek může nastat pouze na základě existujícího (platného) soukromoprávního úkonu určité konkrétní povahy (viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 94/2004-50, č. 979/2006 Sb. NSS, a ze dne 17. 4. 2008, čj. 7 Afs 8/2007-49). Provádí-li však daňové právo autonomní klasifikaci daňověprávních účinků soukromoprávních jednání vycházející v zásadě z ekonomické logiky (jak je tomu například v generální klauzuli v § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů), může mít i neplatný právní úkon plnohodnotné daňověprávní účinky, např. bylo-li i na základě takového úkonu plněno, plnění nebylo zpochybněno, příp. dokonce bylo následně jeho poskytnutí zpětně uznáno a „legalizováno“ sjednáním dohody o narovnání, a projevovalo-li se v ekonomické sféře účastníků transakce způsobem předvídaným v § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů či si účastníci transakce mohli rozumně myslet v době, kdy ji činili, že se takto projeví – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2005, čj. 2 Afs 15/2005-90, č. 718/2005 Sb. NSS, podobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS. Ve věci stěžovatelky tedy bude namísto posoudit, dospěje-li žalovaný k závěru, že některé z relevantních soukromoprávních úkonů byly neplatné, zda se u ní jedná o první nebo druhý typ případů, příp. zda nejde o kombinaci obou typů. V souvislosti s tím si bude muset zejména ujasnit, zda § 3 odst. 4 písm. b) zákona o daních z příjmů používá při určení okruhu vztahů, na něž dopadá, autonomní definici vycházející spíše z ekonomické logiky, anebo zda pouze odkazuje na normy soukromého práva.

Stejně tak si žalovaný musí učinit úsudek, a to zejména s ohledem na § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a s ohledem na relevantní judikaturu, jak je třeba nahlížet na nedobrovolné dražby provedené podle § 36 odst. 2 zákona o veřejných dražbách. V obecné rovině lze jistě zvažovat stěžovatelkou zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 4. 2008, sp. zn. 21 Cdo 1704/2007,

ale i obdobnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 13. 5. 2003, čj. 7 A 146/2001-29, č. 2/2003 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 7/2005-127, č. 1575/2008 Sb. NSS. Nelze však přehlédnout, že k otázce účinků nedobrovolné dražby provedené na základě Ústavním soudem zrušeného § 36 odst. 2 zákona o veřejných dražbách se již jednoznačně vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07, č. 228/2007 Sb. ÚS, i Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 26 Cdo 4077/2008, přičemž oba daly přednost ochraně právní jistoty před zpětnou revizí právních vztahů vzniklých aplikací protiústavního ustanovení. Znamená to tedy, že pokud se dražba, ač na základě protiústavní úpravy, konala, je nutno ji považovat v rovině soukromoprávní (zejména v rovině zásahu do majetkových vztahů k nemovitostem v dražbě prodáváným) za účinnou, nebyla-li účinně napadena návrhem na vyslovení neplatnosti podle § 48 zákona o veřejných dražbách.

Stejně tak jistě nelze v rovině soukromoprávní pominout existenci pravidel pro uspokojení dražebních věřitelů, jak jsou upravena v § 60 zákona o veřejných dražbách. Žalovaný však musí rovněž zvážit, zda, a popřípadě jaký, vliv měla na výši daňové povinnosti stěžovatelky její následná dohoda o narovnání s jejími údajnými dlužníky a zda se zpětnými účinky nevedla k modifikaci způsobu uspokojení, který předvídá § 60 odst. 2 zákona o veřejných dražbách, na základě projevu smluvních stran, které si dohodou o narovnání chtěly zpětně uspořádat své vztahy. Ustanovení § 60 zákona o veřejných dražbách lze jistě považovat za kogentní v tom smyslu, že nepodmíněně prikazuje tomu, kdo rozděljuje výtěžek dražby a předává jeho části oprávněným osobám, postupovat tak, jak je v něm stanoveno, tj. předepisuje pro účely rozdělení výtěžku dražby jeho jednoznačná a dohodou nezměnitelná pravidla. Žalovaný si však bude muset ujasnit, zda účinky tohoto ustanovení dopadají i do práva daňového tak, že by přidělení výtěžku dražby „konstituovalo“ určitý konkrétní právní titul (který je pro uplatnění určitého způsobu zdanění relevantní jako je-

ho nezbytná podmínka), jenž by měl být důvodem přiznání práve tohoto výtěžku, tj. jeho konkrétní výše a pořadí osoby, která jej dostává, ve srovnání s jinými osobami, jež také jinak přicházely v úvahu jako ty, které by mohly obdržet výtěžek dražby nebo jeho část. To znamená, že pro případ, kdy by žalovaný dospěl k závěru, že ve skutečnosti se v dražbě „uspokojila“ zcela či zčásti neexistující pohledávka, resp. že tato pohledávka sice obecně existovala, avšak výtěžek nebyl poskytnut osobě, která na uspokojení měla právo, neboť šlo o osobu, na niž právo na uspokojení z původního věřitele platně nepřešlo, musí si ujasnit, zda pouhý fakt konání dražby mohl právo stěžovatelky na plnění z titulu určité pohledávky pro účely daňové konstituovat, třebaže tato pohledávka na ni nebyla sledem platných smluv převedena, a tedy jí plnění ve skutečnosti nepřislušelo, jelikož k němu neměla žádný právní titul. Pokud by dospěl k závěru, že takové „konstituování“ pohledávky stěžovatelky prostým konáním dražby možné není, musí uvážit, zda a jak právní důvod plnění, které stěžovatelka fakticky obdržela dražbou (a které se tedy ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů projevilo v její ekonomické sféře), modifikovala dohoda o narovnání a zda to není právě tato dohoda, která až dodatečně (místo právně irelevantní dražby) stěžovatelce vytvořila právní titul k obdržným finančním

částkám. Pokud by pak takto dohodou o narovnání vytvořený či zpětně najisto postavený právní titul byl jiný než žalovaným původně identifikovaná půjčka, resp. její vrácení, mohlo by to jistě mít zásadní vliv na výši daňové povinnosti stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že dohoda o narovnání nesmí být bez dalšího ignorována jako irrelevantní. Byla uzavřena v tomtéž zdaňovacím období, v němž došlo k dražbě, z níž vzešel stěžovatelčin sporný příjem, a proto je jednou ze skutkových okolností, které musí být při stanovení daně vzaty v úvahu a právně hodnoceny. Ani dohoda o narovnání uzavřená v jiném (dřívějším či pozdějším) zdaňovacím období by zásadně nemusela být právně bez významu pro stanovení daně či její dodatečnou změnu. V případě dohody z dřívějšího zdaňovacího období by se její účinky mohly, s ohledem na konkrétní obsah, vztahovat i na časově následující zdaňovací období, které by bylo předmětem posuzování. V případě dohody z pozdějšího než posuzovaného zdaňovacího období by nová skutečnost (uzavřená dohoda o narovnání) mohla být podkladem pro dodatečnou změnu daně, bylo-li by to přípustné zejména s ohledem na ustanovení zákona o lhůtách pro uplatnění příslušných změnových procesních institutů.

2490

Spotřební daně: odnětí povolení k provozování daňového skladu; k pojmu „zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím“

k § 20 odst. 18 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních*)

I. Podle § 20 odst. 18 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, musí být podmínka předchozího marného uložení pokuty splněna toliko v případě „jiného porušování povinností provozovatele daňového skladu“, nikoliv v případě neplnění podmínek pro udělení povolení, nevedení řádného účetnictví nebo evidence, resp. v případě neplnění podmínek zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím.

*) S účinností od 1. 7. 2008 byl v § 20 odstavec 18 přesunut do odstavce 19 zákonem č. 124/2008 Sb.

II. Pojem „zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím“ [§ 20 odst. 18 písm. b) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních] je nutné chápat komplexně; uvedený pojem zahrnuje jak opatření technického charakteru (oplocení, střežení objektu apod.), tak opatření charakteru systémového a administrativního. Podmínky technického zabezpečení a opatření administrativního charakteru spolu neoddělitelně souvisí a vzájemně se doplňují. Pouze jejich vzájemným sladěním může být zajištěno oprávněné nakládání s vybranými výrobky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 1 Afs 43/2010-65)

Věc: Společnost s ručením omezeným PROPANTRANS proti Generálnímu ředitelství cel o povolení k provozování daňového skladu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 1. 1. 2004 vydalo Celní ředitelství Praha na základě žádosti žalobkyně tři povolení k provozování daňového skladu pro skladování zkapaletných ropných plynů. Ve všech uvedených povoleních byl zmíněn způsob zabezpečení vybraných výrobků: objekty, v nichž jsou uloženy vybrané výrobky, jsou umístěny v areálu společnosti PRIAMPLYN, spol. s r. o. (resp. T-PLYN, s. r. o., BOHEMIA GAS s. r. o.), který provozovatel užívá s jeho souhlasem. Areál je uzavřený oplocením, ochranu zajišťuje bezpečnostní agentura. Jednotlivé objekty jsou řádně kolaudovány. Vstupní a výstupní místa vybraných výrobků jsou osazena měřicím zařízením, které je řádně a pravidelně kontrolováno. Ve všech povoleních bylo dále stanoveno třináct dalších podmínek pro zabezpečení vybraných výrobků, např. povinnost sledovat výši zajištění daně a případně ji doplnit, zaslat místně příslušnému správci daně kopii ověřovacího listu měřicího zařízení do 3 dnů po provedení ověření, viditelně a neodnímatelně označit jednotlivé části daňového skladu nápisem „DAŇOVÝ SKLAD“, zajistit měřicí zařízení před neoprávněným zneužitím, bez zbytečných časových prodlev informovat telefonicky a následně písemně správce daně v případě poruchy, odstávky nebo výměny měřicího zařízení o nastalé situaci a nahlásit stav měřicího zařízení apod.

Rozhodnutím ze dne 4. 1. 2005 Celní ředitelství Praha odňalo žalobkyni povolení k provozování daňového skladu podle § 20 odst. 18 písm. b) a podle § 20 odst. 19 zákona o spotřebních daních. Na základě místních šetření provedených dne 6. 10. 2004 a 15. 11.

2004 Celním úřadem Mělník a dne 24. 11. 2004 Celním úřadem Karviná, jakož i na základě dalších kontrol a ústních jednání, celní ředitelství dospělo k závěru, že provozovatel daňových skladů porušuje § 37 a § 38 zákona o spotřebních daních, tedy povinnost vést řádně evidenci vybraných výrobků a současně neplní podmínky pro zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím uvedené v povoleních (v případě poruchy, odstávky nebo výměny měřicích zařízení neinformuje místně příslušného správce daně a nezajišťuje vedení náhradní evidence vybraných výrobků).

Proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha podala žalobkyně odvolání, které žalovaný dne 3. 10. 2006 zamítl.

Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného žalobou, jíž se domáhala jeho zrušení. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 1. 2010 žalobu zamítl. Ztotožnil se s interpretací § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních tak, jak ji provedl žalovaný, a uvedl, že správní orgány byly oprávněny „odejmout žalobkyni povolení k provozování daňového skladu za zanedbání povinnosti vést řádně účetnictví nebo evidenci a povinnosti plnit podmínky zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím bezprostředně poté, co takové jednání zjistily; nebyly povinny žalobkyni nejprve ukládat pokutu a vyčkávat, zda žalobkyně sama učiní nápravu“. Městský soud rovněž konstatoval, že povinnost „zabezpečení vybraných výrobků“ zahrnuje činnosti, jimiž mají být minimalizována rizika neoprávněných manipulací s vybranými výrobky a jimiž má být zajištěna co

nejvyšší informovanost správce daně o nakládání s těmito výrobky v rámci daňového skladu. Mezi tyto povinnosti patřila i povinnost žalobkyně informovat správce daně o odstávce měřicího zařízení a v každém konkrétním případě se s ním dohodnout na náhradním způsobu evidence.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesprávné posouzení spatřovala mimo jiné v tom, že městský soud nesprávně vyloučil § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních a chybně interpretoval i pojem „*zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím*“ obsažený v citovaném ustanovení.

Podle stěžovatelky je třeba § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních vykládat tak, že i v případě povinnosti vést řádné evidence nebo v případě jiného porušení povinnosti provozovatele daňového skladu je nutné, aby správní orgán před odnětím povolení nejprve uložil pokutu a povolení odňal teprve v případě, kdy ani uložení pokuty nevedlo k nápravě. Jazykovým výkladem nelze dospět k závěru, že by se část věty „*a ani uložení pokuty nevedlo k nápravě*“ nevztahovalo ke všem třem předcházejícím důvodům pro odnětí povolení k provozování daňového skladu. K tomuto výkladu nelze dospět pouze na základě skutečnosti, že jednotlivé skutkové podstaty nejsou v rámci § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních jinak graficky vyčleněny. Argumentace městského soudu založená na grafické úpravě textu je za hraničí interpretačních pravidel, nadto nelze nejasné ustanovení zákona vykládat k tíži daňového subjektu.

Rovněž po věcné stránce je výklad citovaného ustanovení provedený městským soudem podle stěžovatelky neudržitelný. Uložení pokuty v případě vzniku nedoplatku na příslušných plněních výrazně motivuje provozovatele skladu, aby nedoplatek uhradil. To samé platí při vstupu do likvidace, kdy je provozovatel motivován z likvidace vystoupit nebo přijmout důsledky, tj. odnětí povolení k provozování daňového skladu. V případě konkursu pak prostřednictvím uložení pokuty zákonodárce poskytl provozovateli možnost

úhrady závazků nebo odklad pro prokázání nedůvodnosti prohlášení konkursu v odvolacím řízení proti rozhodnutí o prohlášení konkursu. Citované ustanovení nedává správnímu orgánu možnost správního uvážení, zda oprávnění k provozování daňového skladu odejme, či nikoliv; správní orgán je povinen tak učinit, jestliže nastaly okolnosti v daném ustanovení vyjmenované. Některé skutečnosti mohou nastat bez úmyslného zavinění provozovatele skladu, proto zákonodárce poskytl provozovateli možnost nápravy v období po uložení pokuty. Opačný výklad by totiž vedl k závěru, že jakékoliv prodlení s daňovou platbou nebo sebemenší chyba v evidencích by automaticky musela vést k odejmutí povolení k provozování daňového skladu.

Podle stěžovatelky mohou být za podmínky zabezpečení vybraných výrobků považovány toliko povinnosti týkající se zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím, nikoliv např. povinnost telefonicky informovat správce daně o výpadku měřidla. Pojem „*zabezpečení vybraných výrobků*“ musí být vykládán tak, jak je obsažen v § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních, tj. jako zabezpečení před neoprávněným použitím vybraných výrobků. Právě slova „*před neoprávněným použitím*“ poskytují oporu pro zjištění, jaké zabezpečení má zákonodárce na mysli. Do této kategorie nelze zahrnout další podmínky a požadavky zákona či správních orgánů uvedené v povolení k provozování daňového skladu, pokud tyto podmínky nesouvisí se zabezpečením výrobků z hlediska jejich bezpečnosti před neoprávněným použitím. Uvedený výklad zastávaly i správní orgány, např. Celní úřad Karviná v protokolu ze dne 14. 1. 2005 nebo Celní úřad Mělník v protokolu ze dne 15. 11. 2004. Není správný závěr městského soudu, že by se různé povinnosti staly podmínkami pro zabezpečení vybraných výrobků jenom proto, že je tak správní orgán ve vydaném povolení k provozování daňového skladu označil. Stěžovatelka má za to, že pokud z její strany došlo k porušení povinnosti provozovatele daňového skladu, pak nikoliv k porušení podmínky zabezpečení vybraných výrobků, ale

pouze k porušení jiných povinností provozovatele. V takovém případě měly správní orgány stěžovatelce nejprve udělit pokutu. Teprve v případě, že by ani její uložení nevedlo k nápravě, mohl by správní orgán odejmout povolení k provozování daňového skladu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k námitce nutného udělení pokuty ve všech případech vyjmenovaných v § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních uvedl, že „udělení pokuty“ se vztahuje toliko k jinému porušování povinností provozovatele daňového skladu, což vyplývá z gramatického i logického výkladu. Je absurdní, že by bylo nutné provozovateli daňového skladu, který vstoupil do likvidace či na něj byl prohlášen konkurs, ještě udělovat pokutu a až poté povolení odejmout.

Pojem „zabezpečení vybraných výrobků“ uvedený v předmětném ustanovení zákona o spotřebních daních podle žalovaného nezahrnuje pouze fyzické zabezpečení vybraných výrobků, ale i opatření systémového a administrativního charakteru, neboť bez nich by nebylo možné sledovat pohyb a nakládání s vybranými výrobky a zaručit tak oprávněnost nakládání s nimi. Odkaz stěžovatelky na protokoly celních úřadů na tomto názoru nemůže nic změnit, neboť v protokolech je uvedeno, že celní úřady kontrolovaly v rámci sekce zabezpečení vybraných výrobků oplocení a střežení areálu. To však ještě neznamená, že žádné jiné podmínky zabezpečení vybraných výrobků nebyly v povolení uvedeny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávné interpretace § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních, jíž se měl dopustit městský soud. Podle stěžovatelky musí každé ze skutkových podstat vymezených v předmětném ustanovení předcházet uložení pokuty, jež provozovatele daňového skladu nepřiměje k nápravě nedostatků. Důvodová zpráva k zákonu o spotřebních daních vodítko k pochopení úmyslu zákonodár-

ce nedává. Lze z ní vyčíst toliko následující: „*Povolení k provozování daňového skladu zaniká ze zákonem stanovených důvodů. Pokud provozovatel daňového skladu poruší podmínky, za kterých mu bylo vydáno povolení k provozování daňového skladu, pokud nezajistí daň ve stanovené výši nebo pokud o to sám požádá, je mu povolení odejmuto. Jestliže plátce, kterému je odejmuto povolení k provozování daňového skladu pro porušení podmínek, provozuje dva nebo více daňových skladů, je mu také odejmuto povolení k provozování těchto skladů. V takovém případě může být plátcí vydáno nové povolení až po uplynutí dvou let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o odejmutí původního povolení*“ (srov. sněmovní tiskč. 317/0, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz).

Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud vycházel především z gramatického a logického výkladu předmětného ustanovení. Z čl. 42 odst. 1 a 2 Legislativních pravidel vlády ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozsudku vyplývá způsob vyjadřování variant v textu zákona. Podle prvního odstavce se varianty vyjadřují spojkami „nebo“ a „anebo“, před nimiž se dělá čárka. Při více možnostech se spoika „a“ klade mezi poslední dvě možnosti. Druhý odstavec čl. 42 pak stanoví, že „*kumulativní výčet se vyjadřuje tak, že a) mezi více možnostmi, které musejí být splněny současně, se vloží čárky a mezi poslední dvě možnosti lze namísto čárky vložit slovo „a“, nebo b) při pouze dvou možnostech, které musejí být splněny současně, se mezi tyto možnosti vloží slovo „a“*“ (srov. úplné znění Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998 č. 188 a naposledy změněných usnesením vlády ze dne 11. 1. 2010, č. 36; dostupné na http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf).

Podle výše zmíněných zásad legislativní techniky je zřejmé, že předmětné ustanovení obsahuje čtyři skutkové podstaty (varianty) oddělené spojkami „nebo“, před nimiž se dělá čárka. Podle § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních tedy celní ředitelství povolení odejme, jestliže:

„– plátce po udělení povolení neplní povinnosti, které jsou podmínkou pro jeho vydání podle odstavce 5,

– nevede řádně účetnictví nebo evidenci podle tohoto zákona (§ 37 a 38),

– jinak porušuje povinnosti provozovatele daňového skladu a ani uložení pokuty nevedlo k nápravě,

– nejsou splněny podmínky zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím uvedené v povolení“.

Právě ve třetí skutkové podstatě, jež má vyjadřovat kumulativní splnění dvou podmínek, tj. že plátce jinak porušuje povinnosti provozovatele daňového skladu a současně předchozí uložení pokuty nevedlo k nápravě, je v souladu s čl. 42 odst. 2 Legislativních pravidel vlády vložena spojka „a“ k vyjádření nutnosti současného splnění obou podmínek. Není tedy sporu o tom, že gramatický výklad citovaného ustanovení zastáváný žalovaným i městským soudem je správný. Pokud by zákonodárce zamýšlel do všech popsanych skutkových podstat zahrnout podmínku nutnosti předchozího marného uložení pokuty, musel by tak učinit jiným způsobem (jak ostatně podrobně rozvedl městský soud) s ohledem na zásady legislativní techniky.

Nejvyšší správní soud ve shodě se závěry žalovaného i městského soudu podotýká, že výklad předmětného ustanovení provedený stěžovatelkou neobstojí ani po věcné stránce. První skutková podstata předmětného ustanovení hovoří o možnosti odejmout povolení, nejsou-li plněny povinnosti, které jsou podmínkou pro jeho vydání. Tyto povinnosti jsou obsaženy v § 20 odst. 5 zákona o spotřebních daních, podle něhož musí návrh obsahovat náležitosti uvedené v odstavci 2 a navrhovatel není v likvidaci nebo v konkursním řízení podle zvláštního právního předpisu. Má-li navrhovatel nedoplatek na daních nebo clu nebo nedoplatek na zdravotním pojištění, na dávkách na pojistném a sociálním zabezpečení a na příspěvcích na státní politiku zaměstnanosti, celní ředitelství vydá povolení pouze tehdy, je-li zajištěno uhrazení tohoto nedoplatku.

Předně je nutné uvést, že po vydání povolení z povahy věci již nejsou rozhodné případné vady návrhu na vydání povolení k provozování daňového skladu (§ 20 odst. 2 zákona o spotřebních daních). Ty měly být odstraněny v řízení o vydání povolení. Porušení podmínek pro vydání povolení tak může představovat vstup do likvidace, prohlášení konkursu či vznik nedoplatku na daních, clu atd. Nelze souhlasit se závěry stěžovatelky, že při vstupu do likvidace nebo po prohlášení konkursu je provozovatel daňového skladu uložení pokuty motivován z likvidace vystoupit, resp. prokázat nedůvodnost prohlášení konkursu. Naopak vstup provozovatele daňového skladu do likvidace (ať dobrovolné či nucené) signalizuje spíše ukončení činnosti provozovatele. Stejně tak je nutné uvědomit si smysl a účel řešení úpadku dlužníka prohlášením konkursu, jímž je zpeněžení majetkové podstaty. Prohlášením konkursu na majetek provozovatele daňového skladu ztrácí statutární orgán oprávnění nakládat s majetkovou podstatou, zajišťovat provoz podniku apod. a tato oprávnění přecházejí na insolvenčního správce [§ 246 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)]. Je tak nemyslitelné, aby v uvedených situacích mohlo uložení pokuty reálně motivovat provozovatele k odstranění nastalých negativních důsledků spojených s provozem podniku a přimět ho k uhrazení pokuty s cílem dále provozovat daňový sklad. Uložení pokuty při vzniku nedoplatku je rovněž nepřipadné, neboť jak správně poznamenal žalovaný, nedoplatek je důsledkem nesplnění povinnosti peněžitě povahy, která není sankcionována pokutou nýbrž penalizací (srov. § 37 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků).

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že argumentace jazykovým výkladem založeným na grafické úpravě textu je za hranici interpretacních pravidel. Její názor však Nejvyšší správní soud nesdílí. Městský soud v napadeném rozsudku provedl podrobný gramatický výklad předmětného ustanovení a správnost svých závěrů demonstroval pro větší průkaznost grafickou úpravou textu. In-

terpretaci sporného ustanovení pak kromě jazykového výkladu opřel rovněž o výklad logický. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by argumentace městského soudu vycházela z gramatického výkladu založeného na grafické úpravě textu.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem stěžovatelky, že právě nutnost předchozího uložení pokuty nahrazuje *de facto* správní uvážení při rozhodování celního ředitelství o odnětí povolení, neboť předmětné ustanovení správnímu orgánu možnost uvážení nedává. Pravdou sice je, že předmětné ustanovení správnímu orgánu možnost uvážení nedává, nicméně v praxi jistě existují možnosti, jak odstranit případné tvrdosti související s aplikací předmětného ustanovení. Ostatně právě v posuzovaném případě byla stěžovatelka celními úřady v průběhu místních šetření informována o porušení jejích povinností a byla vyzvána k nápravě. Nelze tak tvrdit, že právě z tohoto důvodu by uložení pokuty mělo předcházet v každé ze čtyř zmíněných skutkových podstat.

Neobstojí ani námitka stěžovatelky, že uvedené ustanovení nelze vykládat k tíži daňového subjektu, neboť v posuzovaném případě z gramatického i logického výkladu vyplývá pouze jediný možný způsob interpretace citovaného ustanovení.

Ze shora uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud námitku stěžovatelky o nesprávné interpretaci § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních opodstatněnou. Podmínka předchozího marného uložení pokuty musí být splněna toliko v případě „jiného porušování povinností provozovatele daňového skladu“, nikoliv v případě neplnění podmínek pro udělení povolení, nevedení řádného účetnictví nebo evidence, resp. v případě neplnění podmínek zabezpečení vybraných výrobků před neoprávněným použitím.

Druhou stížní námitkou brojila stěžovatelka proti nesprávnému výkladu pojmu „zabezpečení vybraných výrobků“ obsaženého v § 20 odst. 18 písm. b) zákona o spotřebních daních. Podle jejího názoru je tento pojem nutné vždy vykládat jako zabezpečení „před

neoprávněným použitím“, tedy jako bezpečnostní zajištění areálu daňového skladu či provozovny. Kasační soud ani v tomto ohledu stěžovatelce nepřisvědčil a výklad provedený městským soudem považoval za správný.

Pojem „zabezpečení vybraných výrobků (před neoprávněným použitím)“ je nutné chápat komplexně; uvedený pojem zahrnuje jak opatření technického charakteru (oplocení, střežení objektu apod.), tak opatření charakteru systémového a administrativního. Podmínky technického zabezpečení a opatření administrativního charakteru spolu neoddělitelně souvisí a vzájemně se doplňují. Pouze jejich vzájemným sladěním může být zajištěno oprávněné nakládání s vybranými výrobky.

Lze přisvědčit názoru žalovaného, že nedílnou součástí opatření k zabezpečení vybraných výrobků je nejen oplocení, střežení, případně elektronické zabezpečení objektu a nádrží, nýbrž i administrativní záležitosti spojené s vybranými výrobky, neboť bez nich by nebylo možné sledovat pohyb vybraných výrobků a nakládání s nimi, a zaručit tak oprávněnost nakládání s těmito výrobky. Uvedené podmínky zabezpečení sledují minimalizaci rizik neoprávněných manipulací s vybranými výrobky a vysokou informovanost správce daně o nakládání s těmito výrobky v rámci daňového skladu, jak správně konstatoval městský soud. Výše uvedený výklad je také v souladu s obsahem povolení k provozování daňového skladu, která byla stěžovateli udělena. Jak již Nejvyšší správní soud výše poznamenal, všechna povolení kromě technických podmínek zabezpečení obsahovala ještě třináct podmínek administrativního či systémového charakteru v sekci nazvané „Stanovení dalších podmínek pro zabezpečení vybraných výrobků“, jež měla stěžovatelka povinnost dodržovat. Namítá-li stěžovatelka, že podmínkami pro zabezpečení vybraných výrobků jsou pouze podmínky související s technickým zabezpečením těchto výrobků, pak je její argumentace v rozporu s logickým výkladem uvedeného pojmu.

Uvedený závěr nemůže zvrátit ani odkaz stěžovatelky na protokoly o místním šetření

provedené Celními úřady Mělník a Karviná, z nichž má vyplývat, že citované celní úřady vykládají pojem „zabezpečení vybraných výrobků“ shodným způsobem jako stěžovatelka. V protokolu o místním šetření ze dne 15. 11. 2004 Celní úřad Mělník při kontrole daňového skladu T Plyn, s r. o., v Čelákovících k zabezpečení vybraných výrobků uvedl, že „areál je uzavřený oplocením, vstupní brána je uzamčena. Ochranu zabezpečují zaměstnanci areálu 24 hodin denně a psi. Příjezdový prostor je monitorován průmyslovou televizí.“ Celní úřad Karviná provedl dne 14. 1. 2005 místní šetření v daňovém skladu PRIMAPLYN, spol. s r. o., v Horní Suché. Z protokolu o místním šetření vyplynulo, že ke kontrole podmínek zabezpečení vybraných výrobků stanovených v povolení k provozování daňového skladu celní úřad uvedl, že „celý objekt daňového skladu včetně železniční

vlečky je oplocen a je střežen bezpečnostní agenturou. Označení daňového skladu nápis DAŇOVÝ SKLAD je provedeno, avšak bez kódového značení objektu, který užívá daňový subjekt v rámci vnitropodnikové potřeby.“ Z citovaných částí protokolů o místních šetřeních lze dovodit, že celní úřady při kontrole zabezpečení vybraných výrobků zkoumaly oplocení a střežení areálu daňových skladů. Z těchto protokolů se ovšem nepodává, jakým způsobem vykládají celní úřady pojem zabezpečení vybraných výrobků, resp. že by tímto pojmem rozuměly pouze opatření technického charakteru. Skutečnost, že celní úřady v rámci sekce zabezpečení vybraných výrobků kontrolovaly pouze oplocení areálu a jeho střežení, nemůže znamenat závěr, že by žádná jiná opatření zabezpečení vybraných výrobků nebyla v povolení k provozování daňového skladu uvedena. Tato námitka proto není důvodná.

2491

Daňové řízení: peněžní prostředky zajištěné správcem daně; majetek patřící do konkursní podstaty

k § 71 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb.*)
(v textu jen „daňový řád“)

k § 14 odst. 1 písm. a) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání**)

Peněžní prostředky zajištěné správcem daně na základě zajišťovacího příkazu vydaného podle § 71 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, na úhradu daně, která nebyla splatná nebo stanovená ke dni prohlášení konkursu podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, je správce daně povinen vydat do konkursní podstaty [§ 14 odst. 1 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání].

Neučiní-li tak a použije-li tyto prostředky na úhradu daně, která se stane splatnou (stanovenou) až po prohlášení konkursu, poruší tuto svou povinnost a daňovou pohledávku z nově splatné (stanovené) daně již započítává proti pohledávce správce konkursní podstaty na vydání zajištěných peněžních prostředků. Tím ovšem poruší § 14 odst. 1 písm. i) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, podle něhož na majetek patřící do konkursní podstaty není započtení přípustné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 9 Afs 29/2010-61)

Věc: Veřejná obchodní společnost 1. správcovská a konkursní proti Finančnímu úřadu v Pardubicích o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

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

**) S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

Správce daně vydal zajišťovací příkaz podle § 71 daňového řádu na zajištění daňové povinnosti žalobce na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2007, v té době ještě nevyměřené, ve výši 114 00 000 Kč. Na splnění této povinnosti poukázal žalobce částku (resp. částka byla vymožena) 58 290 507,09 Kč. Následně byl na žalobce prohlášen konkurs. Platebním výměrem ze dne 11. 9. 2007, tedy po vyhlášení konkursu, správce daně žalobci vyměřil daňovou povinnost úpadce na dani z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2007 a částku 58 290 507,09 Kč na ni „započetl“.

Žalobce tento postup správce daně reklamoval, neboť měl za to, že v okamžiku účinků prohlášení konkursu měla být předmětná částka s ohledem na § 14 odst. 1 písm. i) a § 28 zákona o konkursu a vyrovnání vydána do konkursní podstaty úpadce. Rozhodnutím ze dne 16. 9. 2009 žalovaný reklamaci žalobce zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, který rozsudkem ze dne 22. 4. 2010 rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v posuzované věci dospěl k závěru, že žalobcova platba nepřestala mít okamžikem prohlášení konkursu charakter zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň ve smyslu § 71 daňového řádu, přičemž tato částka stále patřila do majetku úpadce. Prohlášením konkursu se tato částka stala podle § 6 zákona o konkursu a vyrovnání součástí konkursní podstaty, kdy jedním z účinků prohlášení konkursu je, že oprávnění nakládat s majetkem podstaty přechází na správce (§ 14 odst. 1 písm. a) citovaného zákona), přičemž započtení na majetek patřící do podstaty není možné (§ 14 odst. 1 písm. i) stejného zákona). Postupem stěžovatele, který přes prohlášení konkursu použil předmětnou částku k úhradě daňové povinnosti úpadce stanovené až po prohlášení konkursu, stěžovatel porušil uvedená ustanovení. Došlo tak totiž v podstatě k započtení na majetek patřící do konkursní podstaty, neboť stěžovatel k tomuto postupu již neměl

oprávnění. I skryté započtení lze totiž podřadit pod § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání. Krajský soud zdůraznil v tomto směru dostupnou literaturu a judikaturu k započtení v oblasti práva veřejného, mj. i nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06, č. 121/2008 Sb. ÚS, č. 342/2008 Sb.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně interpretoval příslušná ustanovení daňového řádu (zejm. § 71) a zákona o konkursu a vyrovnání (zejm. § 6 a § 14). Nesouhlasil s názorem, že prohlášením konkursu náležela předmětná částka do konkursní podstaty úpadce. Zdůraznil, že podle jeho názoru není rozhodné, zda zajištěné peněžní prostředky mají charakter zajištění a do čí majetkové sféry náleží. V okamžiku prohlášení konkursu tu totiž existoval právní titul (zajišťovací příkaz). Vzhledem k tomu, že § 14 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání ani jiné ustanovení tohoto zákona nestanoví, že by zajišťovací příkaz prohlášením konkursu pozbyl své účinnosti, trvá povinnost daňového dlužníka poskytnout zajištění i v průběhu konkursu. Prohlášením konkursu tak podle stěžovatele nedošlo k žádné změně a stěžovatel byl oprávněn požadovat předmětné zajištění a nebyl povinen již realizované plnění vracet do konkursní podstaty. Jediným rozdílem bylo, že stěžovatel již nemohl z titulu zajišťovacího příkazu provést exekuci (§ 14 odst. 1 písm. e) citovaného zákona). Exekuce však byla provedena ještě před prohlášením konkursu.

Stěžovatel akcentoval, že peněžní prostředky zaplacené (vymožené) podle zajišťovacího příkazu na úhradu zajištěné daně jsou svou povahou peněžními prostředky určenými již k úhradě konkrétní daňové povinnosti, která je již v rozhodnutí o zajištění jednoznačně specifikována co do důvodu, druhu daňové povinnosti a zdaňovacího období. S tím se krajský soud nevyrovnal. Nemůže se totiž jednat o „započetní“ (byť skryté), které předpokládá existenci „přeplatku“, který je možno použít na úhradu existujícího „nedoplatku“. V předmětném případě tu však žádného přeplatku nebylo, což konečně vyplývá i z díkce § 71 daňového řádu.

Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nevzal v potaz ani charakter a povahu institutu zajištění daně podle § 71 daňového řádu ve vztahu k zajišťovacím prostředkům uvedeným v § 28 zákona o konkursu a vyrovnání. Konkursní úprava je totiž založena na zásadě, že věřitelé, kteří si dostatečně hájili svá práva a ještě před prohlášením konkursu si sjednali některý ze způsobů zajištění, mají privilegovanější postavení, když mají právo, aby jejich pohledávky byly uhrazeny ze zpeněžení předmětu zajištění. Ustanovení § 28 zákona o konkursu a vyrovnání však zajišťovací příkaz podle § 71 daňového řádu mezi takovými zajištěními nevyjmenovává. To však neznamená, že by správce daně měl mít nevýhodnější postavení proti jiným zajištěným věřitelům. Důvod neuvedení institutu zajišťovacího příkazu v § 28 zákona o konkursu a vyrovnání vyplývá dle stěžovatele právě z odlišného charakteru zajištění podle § 71 daňového řádu. Ustanovení § 28 zákona o konkursu a vyrovnání totiž předpokládá vydání věci, práva nebo pohledávky do dispozice správce konkursní podstaty, který tuto věc, právo nebo pohledávku zpeněží a z tohoto zpeněžení uspokojí odděleného věřitele. Povaha zajišťovacího příkazu podle § 71 daňového řádu však takový postup neumožňuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podstatou projednávané věci je zodpovězení otázky, zda peněžní prostředky zajištěné správcem daně ještě před prohlášením konkursu na majetek daňového subjektu na základě zajišťovacího příkazu vydaného ve vztahu ke konkrétní dani za konkrétní zdaňovací období podle § 71 daňového řádu je třeba v případě prohlášení konkursu podle zákona o konkursu a vyrovnání, které nastalo ještě před splatností daně či před jejím stanovením, považovat za součást konkursní podstaty. Zdejší soud poznamenává, že se jedná o otázku dosud zdejším soudem ani Nejvyšším soudem ČR neřešenou, byť v dostupné literatuře je nastolována již dlouhodobě (viz např. Taranda, P. K postavení správce daně

a veřejnoprávních pohledávek v konkursním řízení (I.). *Bulletin komory daňových poradců*, 2004, č. 2, s. 28, nebo Drozd, J. Konkursní řízení – činnost správce a daně (IV.). *Daně a právo v praxi*, 2002, č. 7, s. 34).

V prvé řadě Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že zajišťovací příkaz podle § 71 daňového řádu je institutem zajišťovacím. To plyne nejen z názvu tohoto institutu a z nadpisu § 71 „*Zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň*“, ale i ze samotného textu zákona, když § 71 odst. 2 citovaného zákona výslovně uvádí, že „[s]loží-li daňový subjekt dostatečnou jistotu, jiné zajištění se neprovede a již provedené zajišťovací úkony správce daně zruší“ a § 71 odst. 1 věta druhá výslovně popisuje povahu zajišťovacího příkazu slovy: „*V zajišťovacím příkaze uloží daňovému subjektu, aby nejdéle do tří dnů v příkaze uvedenou částku daně zajistil ve prospěch správce daně, a to způsobem v příkaze uvedeném, zejména složením jistoty na jeho účet nebo do určené depozitní úschovy.*“ Daňový řád pak zná i jiné způsoby zajištění než „*složení jistoty*“, a to zástavní právo (§ 72) a ručení (§ 57a), kdy tyto instituty jsou koncipovány obdobně jako zástavní právo a ručení ve vztazích soukromoprávních [srov. § 304 a násl. obchodního zákoníku, § 152 a násl., § 552, § 546 a násl. občanského zákoníku], přičemž zástavní právo a ručení jsou soukromoprávní teorií i praxí pokládány za typické zajišťovací (nikoli např. platební) instituty.

Soukromé právo zná přitom celou škálu zajišťovacích institutů nevyjmenovaných v § 28 zákona o konkursu a vyrovnání, a to dohodu o srážkách ze mzdy či jiných příjmů (§ 551 občanského zákoníku), zajišťovací převod práva (§ 553 občanského zákoníku), zajišťovací postoupení pohledávky (§ 554 občanského zákoníku), ručení (§ 546 a násl. občanského zákoníku, § 304 a násl. obchodního zákoníku), smluvní pokutu (§ 544 a násl. občanského zákoníku, § 300 a násl. obchodního zákoníku) či uznání dluhu (§ 558 občanského zákoníku, § 323 obchodního zákoníku). Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že by zákon o konkursu a vyrovnání privilegoval postave-

ním odděleného věřitele všechny věřitele, kteří mají svoji pohledávku zajištěnu. Ustanovení § 28 zákona o konkursu a vyrovnání totiž privilejuje postavením oddělených věřitelů jen ty, kdo mají svou pohledávku zajištěnu zástavním právem, zadržovacím právem, omezením převodu nemovitosti, převodem práva nebo postoupením pohledávky. Zákon o konkursu a vyrovnání přitom výslovně počítá s tím, že § 28 tohoto zákona nedopadá na veškeré případy zajištění, operuje-li např. v § 66j s pojmem „*pohledávka jinak zajištěná*“.

Tam, kde u neoddělených zajištěných věřitelů měl zákonodárce v úmyslu odvrátit pro tyto věřitele negativní účinky prohlášení konkursu, tak ve výslovném textu zákona o konkursu a vyrovnání i učinil (srov. § 14 odst. 2 a 3 tohoto zákona).

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že peněžní prostředky zajištěné správcem daně na základě zajišťovacího příkazu vydaného podle § 71 daňového řádu na úhradu daně, která nebyla splatná nebo stanovená ke dni prohlášení konkursu podle zákona o konkursu a vyrovnání, je správce daně povinen vydat do konkursní podstaty [§ 14 odst. 1 písm. a) zákona o konkursu a vyrovnání]. Neučiní-li tak a použije-li tyto prostředky na úhradu daně, která se stane splatnou (stanovenou) až po prohlášení konkursu, poruší tuto svou povinnost a daňovou pohledávku z nově splatné (stanovené) daně již započítává proti pohledávce správce konkursní podstaty na vydání zajištěných peněžních prostředků. Tím ovšem poruší § 14 odst. 1 písm. i) zákona o konkursu a vyrovnání, podle něhož na majetek patřící do konkursní podstaty není započtení přípustné.

2492

Cla: důkazní břemeno; osvědčení vydané orgány třetí země; nedbalost

k čl. 220 odst. 2 písm. b) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (celní kodex), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2700/2000 (v textu jen „celní kodex“)

I. Jestliže následkem nedbalosti výlučně na straně vývozce nejsou celní orgány schopny předložit důkaz, že osvědčení vydané orgány třetí země bylo založeno na nesprávném popisu skutečností podaném vývozcem ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) třetího pododstavce nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, přísluší osobě povinné zaplatit clo, aby dokázala, že uvedené osvědčení vydané orgány třetí země bylo založeno na správném popisu skutečností.

II. Nedbalost výlučně na straně vývozce zahrnuje i situace, kdy je vývozce nekontaktní nebo není schopen na žádost celních orgánů země vývozu předložit doklady, jež je povinen uchovávat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 42/2011-209)

Prejudikatura: č. 1045/2007 Sb. NSS, č. 1577/2008 Sb. NSS a č. 1701/2008 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 7. 1989, *Binder* (161/88, Recueil, s. 2415), ze dne 27. 6. 1991, *Mecanarte* (C-348/89, Recueil, s. I-3277), ze dne 14. 5. 1996, *Faroe Seafood a další* (C-153/94 a C 204/94, Recueil, s. I-2465), ze dne 9. 3. 2006, *Beemsterboer* (C-293/04, Sb. rozh., s. I-2263), ze dne 18. 10. 2007, *Agrover* (C-173/06, Sb. rozh., s. I-8783), usnesení Soudního dvora ze dne 9. 12. 1999, *CPL Imperial 2 a Unifrigo proti Komisi* (C-299/98 P, Recueil, s. I-8683), a ze dne 11. 10. 2001, *William Hinton & Sons* (C-30/00, Recueil, I-7511).

Věc: Pavel H. proti Celnímu ředitelství Plzeň o doměření celního dluhu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce v období od ledna do června 2007 dovezl ze Švýcarské konfederace do České republiky celkem 23 osobních automobilů. U všech dovozů připojil k Jednotnému správnímu dokladu též průvodní osvědčení EUR.1 vydané švýcarskými celními orgány, podle nichž byl jeden každý dovážený automobil produktem pocházejícím z Evropského společenství. Celní úřad Plzeň propustil osobní automobily do volného oběhu a vyměřil clo ve výši 0 Kč, neboť průvodní osvědčení EUR.1 prokazovala preferenční původ zboží ve smyslu čl. 20 odst. 3 písm. d) celního kodexu ve spojení s Dohodou mezi Evropským hospodářským společenstvím a Švýcarskou konfederací (dále jen „Dohoda“).

Na základě čl. 33 odst. 3 Protokolu č. 3 o definici pojmů „původní produkty“ a o metodách správní spolupráce k citované Dohodě (pro projednávanou věc je relevantní znění protokolu publikované v Úř. věst. L 45, 15. 2. 2006, s. 3–20, dále jen „Protokol“) požádaly celní orgány České republiky švýcarské celní orgány o následné ověření důkazu původu jednotlivých automobilů, tj. všech průvodních osvědčení EUR.1. Švýcarské celní orgány v odpovědi uvedly, že v rámci provedených šetření vývozce neprokázal původ zmínovaných automobilů, resp. v některých případech nebylo možné vývozce kontaktovat. Proto je třeba na toto zboží hledět jako na zboží neurčeného původu a na průvodní osvědčení jako na neplatná. Současně švýcarské celní orgány na druhé straně průvodních osvědčení vyznačily, že tato osvědčení nesplňují požadavky na pravost a správnost.

Celní úřad Plzeň následně zahájil ve všech třiatváceti případech řízení o doměření celního dluhu podle čl. 220 odst. 1 celního kodexu. Žalobce se v řízení především dovolával aplikace čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a tvrdil, že dodatečné zaúčtování cla není možné, neboť clo nebylo zaúčtováno chybou švýcarských celních orgánů a současně průvodní osvědčení EUR.1 byla založena na správném popisu skutečností podaném vývozcem. V případech, v nichž byl vývozce podle švýcarských celních orgánů nekontaktován, poukazoval žalobce též na nesprávný

úřední postup těchto orgánů, neboť se s vývozcem pokusil pouze jedenkrát spojit telefonem, a pokud telefon nikdo nezvedne, žádné další úkony ve věci nečiní. Celní úřad Plzeň ovšem argumentaci žalobce neuznal a dodatečnými platebními výměry žalobci doměřil clo.

Odvolání žalobce proti rozhodnutím Celního úřadu Plzeň zamítl žalovaný 23 rozhodnutími ze dne 23. 4. 2010, 3. 5. 2010, 5. 5. 2010, 11. 5. 2010 a 12. 5. 2010.

Proti všem třiatváceti rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 28. 2. 2011, čj. 57 Af 40/2010-153, napadená rozhodnutí zrušil. Inspirován judikaturou Soudního dvora konstatoval, že prohlášením neplatnosti průvodních osvědčení EUR.1 ze strany švýcarských celních orgánů jsou české celní orgány vázány a nemohou jej zvrátit. Žalobce se proto nemůže nadále těchto listin dovolávat jako závazného důkazu o tom, že automobily byly produktem pocházejícím z Evropského společenství. V případě rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2010, čj. 3588-2/2010-160100-21, ovšem švýcarské celní orgány nevyplnily zadní stranu průvodního osvědčení EUR.1, a nedošlo tak k jeho zneplatnění. Podle názoru soudu proto zůstalo toto osvědčení pro české celní orgány závazné. Jelikož české celní orgány neprovedly žádný důkaz, který by prokázal, že zboží je jiného původu než z Evropského společenství, bylo doměření cla žalobci nezákonné.

Krajský soud dále u tohoto rozhodnutí žalovaného stejně jako u všech zbývajících dospěl k závěru, že celní řízení bylo se žalobcem vedeno vadně. Podle názoru soudu měl totiž Celní úřad Plzeň provést následnou kontrolu podle § 127 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, a respektovat zejména odstavce 3 a 5 tohoto ustanovení. Celní úřad si tak měl nejprve vyřešit otázku, zda je schopen předložit důkaz o tom, že průvodní osvědčení EUR.1 bylo vydáno na základě správného nebo nesprávného popisu skutečností vývozcem. Celní úřad však dosud neučinil vše, co bylo v jeho moci, ke zjištění, jaký popis skutečností byl vývozcem za účelem vydání průvodního osvědčení EUR.1 švýcarským celním orgá-

nům předestřen: nevyžádal si formuláře žádosti o vydání osvědčení EUR.1, případně další doklady, které by mohly být hypoteticky součástí správních spisů švýcarských celních orgánů. Za této situace se nemohlo důkazní břemeno ohledně průkazu skutečnosti, že osvědčení EUR.1 byla založena na správném popisu skutečností vývozcem, přenést z celních orgánů na žalobce.

Konečně krajský soud konstatoval, že předložil-li žalobce k prokázání skutečného původu předmětného zboží konkrétní listiny, byly celní orgány za dané situace povinny k těmto listinám jako k důkazům o skutečném původu zboží z důvodu spravedlnosti přihlídnout.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. S odkazem na výklad provedený ve stanovisku generální advokátky Verici Trstenjak ze dne 13. 3. 2008 k věci *C. A. S. SpA proti Komisi*, C-204/07 P, Sb. rozh., s. I-6135, zdůraznil rozdělení kompetencí mezi celní orgány země vývozu a celní orgány země dovozu při stanovení preferenčního původu zboží. Podle stěžovatele dále soud nesprávně převzal z citovaného názoru generální advokátky závěr, dle něhož za zvláštních okolností mohou celní orgány státu dovozu samy ověřit pravost a správnost sporného osvědčení EUR.1. Soud především rezignoval na vymezení neurčitěho pojmu „zvláštní okolnosti“ a neodůvodnil, zda skutkové okolnosti případu lze zahrnout pod tyto zvláštní okolnosti, jak je vymezila judikatura Soudního dvora (rozsudek ze dne 7. 12. 1993 ve věci *Huygen a další*, C-12/92, Recueil, s. I-6381). V projednávaném případě nemohla být verifikace řádně provedena z důvodu neposkytnutí součinnosti na straně vývozce. Stěžovatel odmítl názor, že porušení povinností vývozcem by představovalo ony „zvláštní okolnosti“.

V další kasační námitce napadl stěžovatel závěr krajského soudu, že Celní úřad Plzeň byl nejprve povinen vyřešit otázku, zda je schopen předložit důkaz o tom, že osvědčení EUR.1 bylo vydáno na základě správného nebo nesprávného popisu skutečností výrobcem.

V poslední kasační námitce stěžovatel uvádí, že krajský soud nesprávně považoval verifikaci průvodního osvědčení EUR.1 za následnou kontrolu po propuštění zboží dle čl. 78 celního kodexu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni zrušil ve výrocích I až XIII a XV až XXIV a věc mu vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení; kasační stížnost proti výroku XIV zamítl.

Z odůvodnění:

III.A Verifikace preferenčního původu zboží

[14] Dodatečné ověřování dokladů o původu zboží (verifikaci) upravuje čl. 33 Protokolu. Jak výstižně poznamenal krajský soud i stěžovatel, judikaturu Soudního dvora k procesu verifikace shrnula generální advokátka Trstenjak ve stanovisku ze dne 13. 3. 2008 k věci *C. A. S. SpA proti Komisi*, C-204/07, Sb. rozh., s. I-06135, následovně: „Podle ustálené judikatury je stanovení původu zboží založeno na rozdělení pravomocí mezi orgány státu vývozu a orgány státu dovozu v tom smyslu, že původ je stanovován orgány státu vývozu, přičemž kontrola správného fungování tohoto režimu je zajištěna díky spolupráci mezi dotýcnými správními orgány. Tento systém je odůvodněn skutečností, že orgány státu vývozu jsou pro přímé ověření skutečností podmiňujících původ nejpovolenější. Pro určení původu zboží má toto rozdělení pravomocí navíc tu výhodu, že vede k bezpečným a jednotným výsledkům, a tím zabraňuje odklonu obchodu a narušení hospodářské soutěže v obchodě. Takový systém může tudíž fungovat pouze tehdy, jestliže celní úřad dovozního státu uznává posouzení legálně provedená orgány vývozního státu. Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku *Les Rapides Savoyards a další*, je v rámci mezinárodních dohod o volném obchodu – zavazujících Společenství vůči třetímu státu na základě vzájemných povinností – uznávání legálně vydaných rozhodnutí orgánů tohoto třetího státu celními úřady členského státu nutné také proto, aby Společenství mohlo od celních orgánů uvedeného státu vyžadovat

dodržování rozhodnutí vydaných orgány členských států ohledně původu výrobků vyvezených do uvedeného státu ze Společenství. Je sice pravda, že celní orgány státu dovozu nejsou předložením osvědčení o preferenčním původu právně vázány, aby dovozci poskytly požadované preferenční zacházení. Jakmile však bylo osvědčení o preferenčním původu zboží formálně řádně vystaveno, je prima facie věcně správné. Proto předložením osvědčení o preferenčním původu zboží nastává přínejmenším závazný účinek v ohledu skutkovém, to znamená ohledně skutkových zjištění celního orgánu ve státě vývozu. Z toho vyplývá, že celní orgány dovozního státu nemohou podle ustanovení Dohody o přidružení odmítnout uplatnění preferenčního zacházení na výrobek dovezený s osvědčením řádně vydaným celními orgány vývozního státu. I v případě, že mají celní orgány dovozního státu důvodné pochybnosti, pokud jde o skutečný původ tohoto zboží, mohou pouze požádat celní orgány vývozního státu o kontrolu tohoto původu po propuštění zboží. Tento systém spolupráce a rozdělení úkolů celních orgánů, stanovený v uvedené dohodě, s sebou logicky nese, že pokud celní orgány vývozního státu mohly určit původ dotčeného zboží, jsou celní orgány dovozního státu také vázány závěry této kontroly po propuštění zboží. Pouze za zvláštních okolností, kdy celní orgány vývozního státu nejsou s to řádně provést kontrolu po propuštění zboží, mohou podle Soudního dvora celní orgány dovozního státu samy ověřit pravost a správnost sporného osvědčení EUR.1 s přihlédnutím k jiným důkazům původu dotčeného zboží“ (body 76–81 stanoviska).

[15] Zmiňovanou ustálenou judikaturu Soudního dvora respektuje též judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 7. 2. 2008, čj. 5 Afs 37/2007-49, č. 1577/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že „[p]ravomoc týkající se určení původu zboží je v zásadě udělena orgánům vývozního státu a celní orgány dovozního státu jsou vázány závěry legálně vyslovenými celními orgány vývozního stá-

tu“. Ačkoliv se jednalo o případ, jenž se odehrál před vstupem České republiky do Evropských společenství, jednalo se o výklad obdobné situace a obdobné právní úpravy jako v projednávaném případě.

[16] Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že krajský soud postupoval v souladu s touto judikaturou, když dovodil, že české celní orgány byly vázány odvoláním (zneplatněním) průvodních osvědčení EUR.1 švýcarskými celními orgány, a že tudíž tato osvědčení pozbyla svých účinků coby závazného důkazu o preferenčním původu dovážených automobilů. Z rozsudku krajského soudu sice plyne určitá neujasněnost toho, co je třeba rozumět preferenčním původem zboží. Nicméně tento deficit se projevuje až při výkladu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a přenosu důkazního břemene. Na závěry soudu ohledně procesu verifikace nemá žádný vliv a tyto závěry lze považovat za správné.

[17] Rovněž stěžovatelem vytýkané nesprávné užití „zvláštních okolností“ ve smyslu stanoviska generální advokátky Trstenjak Nejvyšší správní soud v rozsudku neshledal; stěžejní závěry krajského soudu jsou postaveny na odlišných základech. Určitou spojitost s tímto institutem by snad mohla mít krajským soudem opakovaně zmiňovaná skutečnost, že v projednávaných případech nedošlo k podvodu. Zdejšímu soudu není jasné, co tímto konstatováním má krajský soud na mysli; nicméně z textu odůvodnění není zřejmé, že by tato okolnost nějak ovlivnila úvahy soudu vedoucí ke zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[18] Námitky stěžovatele týkající se verifikace zboží nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodné.

III.B Dodatečné nezaúčtování cla podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu

[19] Článek 220 odst. 2 celního kodexu v relevantním znění stanoví následující:

„S výjimkou případů uvedených v čl. 217 odst. 1 druhém a třetím pododstavci se dodatečné zaúčtování neprovede, pokud [...]

b) částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany cel-

ních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo rozumným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení.

Pokud byl preferenční status zboží zjištěn na základě systému správní spolupráce s orgány třetí země, považuje se vydání potvrzení těmito orgány v případě, že se ukáže jako nesprávné, za chybu, kterou nebylo možné rozumným způsobem zjistit ve smyslu prvního pododstavce.

Vydání nesprávného potvrzení však není chybou, je-li potvrzení založeno na nesprávném popisu skutečností podaném vývozcem, není-li zřejmé, že orgány vydávající potvrzení si byly vědomy nebo si měly být vědomy toho, že zboží nesplňuje podmínky pro preferenční zacházení. [...]"

[20] Relevantní judikaturu k čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu shrnul Soudní dvůr např. v rozsudku ze dne 18. 10. 2007 ve věci *Agrover*, C-173/06, Sb. rozh., s. I-8783, body 30–33. Z ní vyplývá, že podle citovaného ustanovení příslušné orgány neprovedou dodatečné zaúčtování dovozního cla pouze tehdy, pokud jsou splněny tři kumulativní podmínky. Nejprve je třeba, aby clo nebylo vybráno následkem chyby ze strany samotných příslušných orgánů, dále aby tato chyba, které se dopustily tyto orgány, nemohla být osobou povinnou zaplatit clo jednajícím v dobré víře přiměřeným způsobem zjištěna, a konečně aby tato osoba dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se jejího celního prohlášení (viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 1989 ve věci *Binder*, 161/88, Recueil, s. 2415, body 15 a 16; ze dne 14. 5. 1996 ve věci *Faroe Seafood a další*, C-153/94 a C-204/94, Recueil, s. I-2465, bod 83; usnesení Soudního dvora ze dne 9. 12. 1999 ve věci *CPL Imperial 2 a Unifrigo proti Komisi*, C-299/98 P, Recueil, s. I-8683, bod 22, jakož i ze dne 11. 10. 2001 ve věci *William Hinton & Sons*, C-30/00, Recueil, s. I-7511, body 68, 69, 71 a 72). Jestliže jsou tyto podmínky splněny, osoba povinná zaplatit clo má právo na to, aby clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno (rozsudek ze dne

27. 6. 1991 ve věci *Mecanarte*, C-348/89, Recueil, s. I-3277, bod 12). Tuto judikaturu plně převzal Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 Afs 27/2008-97, č. 1701/2008 Sb. NSS).

[21] V projednávaném případě není sporně naplnění druhé a třetí podmínky (jak ostatně uvedl i stěžovatel v některých svých rozhodnutích); předmětem rozepře však zůstává podmínka první. Z judikatury Soudního dvora k této podmínce vyplývá, že cílem čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu je chránit legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo, pokud jde o opodstatněnost všech skutečností uvedených v rozhodnutí o vybrání nebo nevybrání cla. Legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo je hodné ochrany stanovené v tomto článku pouze tehdy, pokud základ, na kterém spočívá toto očekávání osoby povinné zaplatit clo, způsobily „samotné“ příslušné orgány. Právo na to, aby dovozní clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno, zakládají tak pouze chyby přiřitatelné aktivnímu jednání příslušných orgánů (viz obdobně rozsudek *Mecanarte*, body 19 a 23).

[22] V žalobcově věci ovšem došlo k aplikaci druhého a třetího pododstavce citovaného ustanovení, jež naplnění první podmínky značně modifikují. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že hypotéza druhého pododstavce byla ve všech řízeních vedených s žalobcem naplněna (s výjimkou řízení, jež bylo ukončeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 5. 5. 2010, čj. 3588-2/2010-160100-21): švýcarské celní orgány totiž vydaly potvrzení (průvodní osvědčení EUR.1), která se později ukázala jako nesprávná. Chyba švýcarských celních orgánů tedy byla chybou, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo (žalobce) rozumným způsobem zjistit. Sporný tak zůstává výklad a aplikace třetího pododstavce citovaného ustanovení celního kodexu a otázka přenosu důkazního břemene.

[23] V této souvislosti je nutné odkázat na rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 2006 ve věci *Beemsterboer*, C-293/04, Sb. rozh., s. I-2263, v němž Soudní dvůr dovodil, že v souladu s tradičními pravidly rozdělení důkazního břemene přísluší celním orgánům,

kteřé se za účelem přistoupení k dodatečnému výběru cla hodlají dovolávat čl. 220 odst. 2 písm. b) třetího pododstavce, *initio*, celního kodexu, aby na podporu svého nároku předložily důkaz, že vydání nesprávných osvědčení bylo způsobeno vinou nesprávného popisu skutečností vývozcem. Nicméně, pokud následkem nedbalosti výlučně na straně vývozce nejsou celní orgány schopny předložit nezbytný důkaz, že osvědčení EUR.1 bylo vydáno na základě správného, či nesprávného popisu skutečností tímto posledně uvedeným, přísluší osobě povinné zaplatit clo, aby dokázala, že uvedené osvědčení vydané orgány třetí země bylo založeno na správném popisu skutečností (body 39 a 46 rozsudku). Pod nedbalost vývozce, jež má za následek přesun důkazního břemene, Soudní dvůr výslovně zařadil případ, kdy vývozce neuchová důkazní doklady navzdory povinnosti vyplývající z protokolu uchovat vhodné doklady dokazující původ dotčených výrobků alespoň po dobu tří let (bod 40 rozsudku; v projednávaném případě je tato povinnost vývozců stanovena v čl. 29 odst. 1 Protokolu). K tomu Soudní dvůr zdůraznil, že Evropské společenství nemůže nést negativní důsledky nesprávného jednání dodavatelů dovozců a že je věcí hospodářských subjektů, aby v rámci svých smluvních vztahů přijaly ustanovení nezbytná pro to, aby se předem zabezpečily proti rizikům opatření k dodatečnému výběru cla (body 41 a 43 rozsudku). Podle názoru Nejvyššího správního soudu výklad provedený Soudním dvorem v tomto rozsudku plně dopadá na projednávanou věc. Jsou proto splněny podmínky doktríny *acte éclairée*, pročež zdejší soud nepřistoupil k předložení další předběžné otázky Soudnímu dvoru.

[24] Pokud tedy dojde k odvolání průvodních osvědčení, mohou celní orgány země dovozu doměřit clo, pokud prokáží, že popis skutečností provedený vývozcem není správný. To mohou celní orgány země dovozu učinit např. tehdy, dospějí-li celní orgány země vývozu v rámci procesu verifikace k závěru, že příslušné zboží s deklarovaným preferenčním původem zboží ve skutečnosti nesplňuje některý z požadavků čl. 2 až čl. 14 Protokolu

nebo některou z konkrétních podmínek uvedených v příloze II a III k tomuto Protokolu (např. nedodržení určitého výrobního postupu nebo překročení maximální procentuální hodnoty nepůvodních složek v konečném výrobku apod.). To ale předpokládá součinnost vývozce, který k takovým zjištěním poskytne celním orgánům země vývozu potřebné podklady demonstrativně uvedené v čl. 28 Protokolu, jež mohou být následně poskytnuty celním orgánům země dovozu k unesení jejich důkazního břemene, že popis skutečností podaných vývozcem nebyl správný. Jestliže však vývozce v rozporu s čl. 29 odst. 1 Protokolu tyto doklady nemá, nebo je poskytne jen v nedostatečné míře, takže celní orgán země vývozu nemůže ověřit preferenční původ zboží, dostává se celní orgán země dovozu nutně do důkazní nouze ohledně toho, zda vývozce podal správný popis skutečností. Ve stejné situaci se celní orgány země dovozu nachází bezpochyby i tehdy, je-li vývozce nekontaktní, neboť ani tehdy nemohou celní orgány země vývozu ověřit preferenční původ zboží. Právě na tuto situaci mívá výklad Soudního dvora poskytnutý v citovaném rozsudku *Beemsterboer*. Jelikož důkazní nouze celních orgánů země dovozu je způsobena výlučně chováním vývozce v rozporu s Protokolem, přechází důkazní břemeno na osobu povinnou zaplatit clo.

[25] Krajský soud se domnívá, že české celní orgány měly nejprve určit, na kom leží důkazní břemeno k prokázání skutečností uvedených v čl. 220 odst. 2 písm. b) třetí pododstavec celního kodexu. Za tím účelem si měly vyžádat žádosti o vydání průvodních osvědčení EUR.1 a případné dokumenty k nim připojené, jež by mohly být hypoteticky součástí správního spisu švýcarských celních orgánů. Podle krajského soudu bez těchto podkladů nemohou české celní orgány postavit najisto, jaký popis skutečností byl vývozcem za účelem vydání průvodního osvědčení EUR.1 švýcarským celním orgánům předestřen. Tyto závěry krajského soudu jsou nesprávné a v rozporu s citovaným rozsudkem.

[26] V první řadě je nepochybné, že v důsledku chování vývozce (nekontaktnost, ne-

schopnost prokázat preferenční původ zboží) přešlo v projednávaném případě důkazní břemeno ve všech případech na žalobce; jakékoliv úvahy českých celních orgánů, jež by měly podle názoru krajského soudu na toto téma vést, jsou proto zcela nadbytečné.

[27] Za druhé je zřejmé, že krajský soud nedostatečně rozlišuje, co je míněno oním popisem skutečností předloženým vývozcem, jehož správnost by měl žalobce prokázat. V případě průvodního osvědčení EUR.1 jím může být totiž pouze to, že zboží má preferenční původ, neboť k ničemu jinému nemůže ani žádost o vydání průvodního osvědčení EUR.1 směřovat. Právě a jen tuto skutečnost musí žalobce prokázat, chce-li využít dobrodiní čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Je to logické: jestliže švýcarské celní orgány v rámci verifikačního řízení dospěly k závěru, že preferenční původ dovezeného zboží nelze prokázat, neboť vývozce nebyl schopen předložit příslušné doklady, je spravedlivé, aby možnost prokázat tento preferenční původ byla umožněna dovozci, kterému by jinak scházela jakákoliv obrana. Žalobce je tedy oprávněn v rámci řízení o doměření cla prokázat, že popis skutečností vývozcem byl správný, jinými slovy, že zboží svědčí preferenční původ. V tomto ohledu je obstarávání žádosti a dalších dokumentů eventuálně založených ve spisech švýcarských orgánů zjevně neužitečné, neboť i bez nich je zjevné, co má žalobce prokazovat.

[28] Za třetí požadavek krajského soudu, aby si české celní orgány vyžádaly žádosti o vydání průvodních osvědčení EUR.1 a případné dokumenty k nim připojené, je dále v rozporu s rozdělením kompetencí mezi celní orgány země vývozu a celními orgány země dovozu. Těmito dokumenty se zabývají právě jen celní orgány země vývozu v rámci ověřování preferenčního původu zboží; jejich závěry je přitom celní orgán země dovozu vázán.

[29] Za čtvrté, a zde se Nejvyšší správní soud zcela shoduje s argumentací stěžovatele, vyžádání dokladů, které by švýcarské celní orgány mohly mít k dispozici, nedává žádný rozumný smysl, když ony samy na jejich základě nedospěly k závěru, že dovážené zboží

má preferenční původ a současně uvedly, že vývozce potřebné doklady nedodal. Navíc je vysoce pravděpodobné, že by takovou povinnost celních orgánů země dovozu, byla-li by pro naplnění požadavků předmětného ustanovení celního kodexu nezbytná, Soudní dvůr uvedl v citovaném rozsudku *Beemsterboer*, což ovšem ani náznakem neučinil.

[30] Za páté se Nejvyšší správní soud domnívá, že nesprávný názor krajského soudu může být do značné míry způsoben zaměřováním preferenčního původu zboží a prostého původu zboží. Zatímco prostý původ zboží, tj. kde byl určitý výrobek vyroben, nemá zpravidla na celní řízení žádný vliv a jeho určení nebývá problematické, ověření a doložení preferenčního původu zboží může být skutkově náročnou záležitostí. Neznamená totiž pouhé zjišťování toho, ve které zemi byl výrobek vyroben, ale též musí být naplněny požadavky Protokolu a jeho příloh ohledně původu a zpracování surovin, součástí a směsí, které byly na jeho výrobu použity. Pouhá žádost o průvodní osvědčení EUR.1 a případné dokumenty k ní připojené – nepostačovaly-li již celním orgánům země vývozu – k určení preferenčního původu zboží dostačovat nemohou.

[31] Ze všech výše uvedených důvodů je kasační námitka stěžovatele důvodná. (...)

IV.

Závěr

[36] Z výše uvedeného vyplývá, že se krajský soud dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a rovněž vady řízení spočívající v porušení dispoziční zásady a v přezkumu věci nad rámce žalobních bodů. Žalovaný ovšem nenapadl dílčí závěr soudu vztahující se k rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2010, tedy že průvodní osvědčení v tomto případě nebylo švýcarskými celními orgány zneplatněno a zůstalo pro české celní orgány závazné. Z toho nelze než usuzovat, že s tímto důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného byl žalovaný srozuměn a argumentací krajského soudu přesvědčen o jeho správnosti a zákonnosti. Odůvodnění krajského soudu v této části napadeného roz-

sudku přitom nelze označit za nepřezkoumatelné a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou vadu řízení před soudem, pro niž by krajským soudem tvrzená nezákonnost rozhodnutí žalovaného nemohla obstát (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Tento důvod pak poskytuje do-

statečnou zákonnou oporu pro zrušení rozhodnutí žalovaného ve výroku XIV napadeného rozsudku (viz rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. 1 Afs 20/2004-51, č. 1045/2007 Sb. NSS). (...)

2493

Právo na informace: výluka z práva na informace; názory povinného subjektu

k § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Výluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Nedopadá tak na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny na jakýkoliv nosič (typicky na list papíru, v elektronickém dokumentu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011-70)

Prejudikatura: č. 689/2005 Sb. NSS, č. 1915/2009 Sb. NSS a č. 2128/2010 Sb. NSS.

Věc: Ing. Radek L. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 5. 2. 2011 požádal Finanční úřad v Třeboni o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádost se vztahovala k poskytnutí všech informací obsažených v zápisech z porady metodiků Finančního ředitelství v Českých Budějovicích a Ministerstva financí týkajících se výkonu daňové správy a upravujících aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Žalobce uvedl, že požadované informace potřebuje k výkonu své profese daňového poradce, a tudíž se jej postupy obsažené ve zmíněných zápisech bezprostředně týkají.

Finanční úřad žádost odmítl rozhodnutím ze dne 14. 2. 2011. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že závěry, postupy nebo výklady přijaté na poradách metodiků nelze považovat za informace, které by podléhaly zákonu o svobodném přístupu k informacím. Porady metodiků pořádalo Ministerstvo financí za účelem sjednocení informovanosti podřízených složek o změnách v právní úpravě, judi-

katuře apod. Jejich hlavním účelem není vydávat řídicí pokyny, ale sjednocovat hlediska na postup v případech určitých situací. Zápis z porady má metodicko-koordinační a řídicí charakter a neovlivňuje jiné subjekty než služebně podřízené. Požadované informace mají povahu informací o názorech, které povinný subjekt není dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím povinen poskytnout.

Odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí finančního úřadu žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 14. 3. 2011. Žalovaný potvrdil, že zápisy z porad metodiků obsahují pouhou sumarizaci témat k další diskuzi nad podněty vzešlými z praktické aplikace právních předpisů a vymezují situace, které v budoucnu bude vhodné či nutné upravit. Zápisy tedy obsahují pouze názory, které jsou vyloučeny z povinnosti zveřejnění dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jakmile následně dojde k přijetí jednotného stanoviska, je bez zbytečného odkladu vypracován

metodický pokyn, který je zveřejněn neomezenému počtu uživatelů.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 24. 6. 2011, čj. 10 Af 35/2011-34, zamítl. Dle krajského soudu vyplývá z obsahu požadovaných zápisů z porad, že neobsahují pokyny, ale názory metodika a ostatních pracovníků ohledně výkladu konkrétních ustanovení daňových zákonů a jejich aplikace v praxi. Ze strany metodika je k dotazu správce daně vyjadřován jeho názor na uvedenou problematiku. Zápisy zachycují pouze názory zúčastněných pracovníků, které nejsou závazné, ale pouze doporučené. Teprve metodický pokyn je vydáván na základě jednotného stanoviska a ten je zveřejněn. Na daný případ proto nelze aplikovat § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž § 2 odst. 4 téhož zákona.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž napadl aplikaci § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím na daný případ. Stěžovatel shrnul, že požadované informace objektivně existují, což nespochybňuje ani žalovaný. Nemůže se proto jednat o informace o budoucím rozhodnutí nebo o vytváření nových informací. Nejde ani o dotaz na názory, neboť stěžovatel žádný dotaz nevznnesl, nýbrž jedná se o informace o názorech. Stěžovatel doplnil, že neexistuje žádný rozumný důvod, proč by veřejnost neměla být informována o postupech v určitých věcech týkajících se daně z přidané hodnoty. Není na tom nic tajného, a dá se tak předejít budoucím daňovým sporům. Daňový subjekt se na základě znalosti výkladových stanovisek správce daně může vyhnout daňovému penále a úroku z prodlení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že informace obsažené v zápisech jsou svým charakterem a povahou pouhými názory jednotlivých pracovníků. Jelikož lze názor definovat jako osobní hledisko jednotlivce, nejedná se o pokyny či závazná stanoviska, jimiž jsou zaměstnanci žalovaného povinni se řídit. Nejedná se tedy ani o informace, na jejichž získání by mohla mít veřejnost svůj zájem.

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

Z odůvodnění:

(...)

III.B Aplikace § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím

[17] Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací (§ 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Toto ustanovení bylo do uvedeného zákona včleněno zákonem č. 61/2006 Sb. V důvodové zprávě k této novele se uvádí: „*Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). Naopak, pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval, a má tedy informace k dispozici, je povinen je poskytnout. Podobně nebrání toto ustanovení vyhovět žádostem o výtahy z databází či části dokumentů*“ (sněmovní tisk č. 991, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období 2002–2006, digitální repozitář, www.psp.cz, zvýraznění doplněno).

[18] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, ve věci Oži-

vení, o. s., § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje tři samostatné okruhy situací. Jejich jednotlivým prvkem je, že se týkají žádosti o informace, které dosud neexistují, a povinný subjekt by je musel teprve vytvořit, aby mohl žádosti vyhovět (shodně viz Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 57).

[19] Ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba vykládat dle jeho účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, již povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod. (viz rozsudek ve věci *Oživení*, cit. v bodě [18] shora).

[20] Lze připomenout, že správní orgány jsou v některých (spíše ojedinělých) případech povinny poskytovat tzv. předběžné informace ohledně budoucího posouzení určité věci (§ 139 správního řádu). Z tohoto ustanovení nicméně plyne, že předběžné informace se poskytují jen tehdy, jestliže to stanoví zvláštní zákon (např. § 90 odst. 17 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). V případě daňového řízení se jedná o tzv. závazné posouzení dle § 132 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (k tomu viz např. § 33a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Poskytování těchto předběžných informací (názorů správních orgánů) na základě zvláštních zákonů se však vymyká zákonu o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatelova žádost o informace pod žádný z těchto zvláštních případů nespadá.

[21] Pod pojem „dotaz na názor“ nelze podřadit žádost o poskytnutí informace jen proto, že jejím obsahem je subjektivní názor povinného subjektu na určitou otázku, problematiku, situaci. Do důsledku vzato by totiž pod tento pojem musela být subsumována většina výstupů činnosti povinných subjektů, neboť téměř každá lidská činnost (procesy uvnitř veřejné správy či jiných subjektů nevylímaje) je ovládána subjektivním prvkem

v podobě nějakého podezření, pochybnosti, domněnky, názoru, či dokonce přesvědčení. Rovněž formalizovaná rozhodnutí, která představují základní formu činnosti správních orgánů, jsou založena na určitém názoru rozhodujícího orgánu. Dotažení pojetí pojmu názor, k němuž tenduje žalovaný a krajský soud, do absurdna by znamenalo, že pod pojem názor spadá i správní rozhodnutí jako projev činnosti povinného subjektu, neboť vyjadřuje názor povinného subjektu na skutkovou a právní stránku předmětu rozhodnutí, a proto by i toto rozhodnutí bylo vyloučeno z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně rozsudek ve věci *Oživení*, cit. v bodě [18] shora).

[22] Výše naznačený argument *reductio ad absurdum* dokresluje, že § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze vykládat tak, že dopadá na objektivně existující informace, které jsou v dispozici povinného subjektu a jejichž obsahem je vyjádření názoru povinného subjektu na určitou věc. Ke stejnému názoru dospívá i komentářová literatura (Furek, A.; Rothanzl, L., op. cit. v bodě [18] shora, s. 62), která poukazuje na to, že je třeba rozlišovat dvě situace. Jestliže se žádost o informace týká názoru povinného subjektu na určitou záležitost, který má povinný subjekt teprve zaujmout, pak je zcela namístě takovou žádost odmítnout s odkazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud se však žádost o informace týká názoru, který povinný subjekt již zaujal, nelze požadovanou informaci podřadit pod § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. S tímto názorem se zdejší soud plně ztotožňuje.

[23] Je přitom nerozhodné, do jaké míry je požadovaná informace závazná, a to ať již pro služebně podřízené osoby či instancně podřízené správní orgány, nebo pro adresáty veřejné správy. Stejně tak není rozhodné, zda se jedná o názor oficiální, vyjádřený (resp. schválený) představenými osobami povinného subjektu, či o názor zaujatý úředními osobami, které se dané problematice věnují, aniž by měl „punc“ názoru oficiálního. Podstatné je, že názor byl utvořen a vyjádřen při výkonu

působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[24] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že výlučka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Slovem formálně přitom není myšlen žádný formalizovaný postup utváření názoru uvnitř povinného subjektu, nýbrž zachycení názoru (tedy informace) na jakýkoliv nosič (k tomu srov. § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahující definici informace). Nedopadá tak na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny např. na list papíru, v elektronickém dokumentu atp.

[25] Ze správního spisu plyne, že stěžovatelem požadované informace, tedy zápisy z porad metodiků týkajících se výkladu ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty, objektivně existují. Tato skutečnost ostatně není mezi účastníky řízení sporná. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelovu žádost o informace nebylo možno odmítnout z důvodu dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský soud pochybil při výkladu tohoto ustanovení a nesprávně pod něj podřadil informace, jejichž poskytnutí stěžovatel požadoval.

[26] Kasační námitka je důvodná.

IV.

Závěr

[27] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Krajský soud nesprávně aplikoval § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, který na věc nedopadá. Současně ovšem tento rozsudek neznamená, že informace být stěžovateli poskytnuta musí, neboť krajský soud se zatím nezabýval dalšími pro věc podstatnými ustanoveními zákona. V dalším řízení proto krajský soud posoudí, zda jsou splněny podmínky pro postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Přitom se zejména vypořádá s otázkou, zda lze na požadované informace nahlížet jako na vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to v návaznosti na argumentaci stěžovatele uplatněnou v žalobě.

Právo na informace: veřejná instituce

k § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 39/2001 Sb. a č. 61/2006 Sb.

Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011-121)

Prejudikatura: č. 1688/2008 Sb. NSS, č. 1972/2010 Sb. NSS a č. 2165/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02) a č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06).

Věc: Společnost s ručením omezeným ATALIAN CZ proti akciové společnosti Dopravní podnik hl. m. Prahy o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 1. 10. 2008 podala společnost s ručním omezeným TEST u žalovaného žádost na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Domáhala se poskytnutí informací, zda byla žalovaným jako zadavatelem veřejné zakázky uzavřena s vybraným uchazečem příslušná smlouva na realizaci zakázky označené pod ev. č. 60018091 – Úklid stanic metra. Pro případ, že se tak stalo, žádala rovněž poskytnutí kopie předmětné smlouvy. Žalovaný na tuto žádost reagoval přípisem ze dne 6. 10. 2008, v němž uvedl, že není povinným subjektem dle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žadatelka o informaci následně podala stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a citovaného zákona, na kterou žalovaný odpověděl přípisem ze dne 14. 11. 2008. Uvedená odpověď obsahovala totožné sdělení jako přípis ze dne 6. 10. 2008, doplněné ještě o poukaz na to, že žalovaný není oprávněn poskytnout předmětnou smlouvu, jelikož smluvní partner ji považuje za obchodní tajemství.

Žadatelka o informaci napadla přípis ze dne 14. 11. 2008 žalobou u Městského soudu v Praze a tvrdila, že se materiálně jedná o rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací a že informace jsou žalovaným odírány v rozporu se zákonem. Městský soud rozsudkem ze dne 11. 5. 2011, čj. 9 Ca 402/2008-88, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění konstatoval, že žalovaný byl založen hl. m. Prahou jakožto územním samosprávným celkem k plnění veřejného účelu, jeho orgány jsou částečně přímo a částečně prostřednictvím valné hromady vytvářeny obcí, která zároveň z pozice jediného akcionáře zákonem stanovenými prostředky vykonává rozhodující dohled nad činností žalovaného. Na základě těchto skutečností dospěl městský soud k závěru, že u žalovaného převážují znaky typické pro veřejnoprávní instituci nad znaky charakteristickými pro instituci soukromoprávní. Žalovaného proto považoval za veřejnou instituci, tedy za povinný subjekt ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z těchto důvodů shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné

pro nedostatek důvodů. Žalovaný žádost nedostatečně posoudil z hlediska možnosti poskytnout požadované informace, ve vztahu k otázce poskytnutí uzavřené smlouvy pak chybělo náležité odůvodnění, proč by mělo být její poskytnutí předmětem obchodního tajemství, případně v jakých údajích.

Městský soud v dané souvislosti poukázal na to, že obecně lze poskytnutí informace formou zaslání obchodní smlouvy učinit po vyloučení informací podléhajících případné ochraně podle zákona o svobodném přístupu k informacím (např. anonymizací některých údajů). Avšak v případě, že šlo o veřejnou zakázku, je dle městského soudu otázkou, v jakém rozsahu lze takovou výlukou realizovat, neboť § 11 odst. 2 písm. a) citovaného zákona zakotvuje výjimku z poskytování informací v režimu daného zákona pouze pro informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků. Žalovaného proto zavázal, aby v novém rozhodnutí bedlivě poměřoval § 9 odst. 1 a § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím s § 17 obchodního zákoníku.

V průběhu řízení o žalobě městský soud rozhodl, že na straně žalobce bude nadále jednat se společností TFN, s. r. o. (v řízení před Nejvyšším správním spísem vystupující již pod názvem ATALIAN CZ, s. r. o.), která je univerzálním sukcesorem zaniklé žadatelky o informaci.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, a to zda je stěžovatel povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel nejprve v obecné rovině uvedl, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z níž městský soud při rozhodování dané věci vycházel, dle jeho názoru představuje extenzivní výklad citovaného zákona a „*zdaleka přesahuje původní záměr zákonodárce a dodává mu nový obsah, který součástí samotné zákonné úpravy není*“. Základním cílem práva na informace je dle stěžovatele občanská kontrola veřejné správy, dohled nad její činností a též veřejná kontrola nad hospodařením s veřejnými prostředky. Právě kon-

trola nad hospodařením s veřejnými prostředky je však „*zámlinkou různých subjektů k výkladu práva na informace širším způsobem*“. V této souvislosti poukázal stěžovatel na důvodovou zprávu k novele uvedeného zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb., podle níž „*povinné subjekty jsou návrhem zákona o svobodném přístupu k informacím zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné*“ (zvýraznění doplněno stěžovatelem).

Takové rozšiřování okruhu povinných subjektů „*nad rámec zákonné úpravy*“ podle stěžovatele přináší nemalé potíže. Zákon totiž směřuje primárně na veřejnoprávní instituce a předpokládá veřejnoprávní způsob vyřizování žádostí, přes lhůty, hierarchické uspořádání subjektu rozhodujícího o žádosti, systém odvolání proti rozhodnutí a další postupy typické zejména pro orgány státní správy a samosprávy. Snaha právnických osob, které jsou takto považovány za povinné subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (tj. za veřejné instituce), vyhovět požadavkům zákona pak přináší značné komplikace. Pro akciové společnosti, které mohou alespoň vzdáleně vyhovět zákonu tím, že „*v prvním stupni*“ rozhoduje generální ředitel a v „*druhém stupni*“ představenstvo, je naprosto nemožné splnit zákonné požadavky ve stanovených lhůtách, u společností s ručeným omezením, u nichž je v řadě případů společníkem i jednatelem tatáž osoba, je vyřízení žádosti v souladu s dikcí zákona již „*naprosto nemožitelné*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[10] Předmětem sporu v dané věci je posouzení právní otázky, zda stěžovatel představuje povinný subjekt podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje poněkud dvojznačně: jednak polemizuje se samotnými východisky argumentace městského soudu, tj. s výkladem pojmu veřejná instituce obsa-

ženým v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (s tím, že tento výklad je nepřipustně extenzivní), jednak namítá, že tato judikatura na něj nedopadá, a že tedy kritéria veřejné instituce nesplňuje. Nejvyšší správní soud proto nejprve shrne závěry relevantní judikatury k pojmu veřejná instituce ve smyslu § 2 odst. 1 uvedeného zákona, aby následně posoudil, jestli byla aplikace uvedeného ustanovení namíste v případě stěžovatele.

[11] Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou „*státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení se citovaného zákon nevztahuje „*na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*“.

[12] Nutno dodat, že původně byla povinným subjektem dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím toliko veřejná instituce „*hospodařící s veřejnými prostředky*“, přičemž požadavek hospodaření s veřejnými prostředky byl z uvedeného zákona vypuštěn novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., účinnou od 23. 3. 2006. Některé z níže citovaných judikátů se pak zabývají výkladem pojmu veřejná instituce na podkladě původní zákonné úpravy. To však nic nemění na dnešní použitelnosti v nich vyslovených závěrů, protože algoritmus přezkumu byl takový, že soudy nejprve hodnotily, zda posuzovaný subjekt představuje „*veřejnou instituci*“, a teprve poté se zabývaly otázkou, jestli jde o subjekt „*hospodařící s veřejnými prostředky*“.

[13] Klíčovými rozhodnutími, v nichž podal výklad zmiňovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud, jsou nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, č. 30/2003 Sb. ÚS, a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS.

V nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že je třeba „reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z ‚převahy‘ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.“ Za relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, Ústavní soud označil:

a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu);

b) hledisko osoby zřizovatele (tedy zda je zřizovatelem instituce stát, či nikoli);

c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (tj. zda dochází ke kreaci orgánů státem, či nikoli);

d) existenci či neexistenci státního dohledu nad činností instituce;

e) veřejný nebo soukromý účel instituce.

V daném případě pak Ústavní soud shledal, že posuzovaný subjekt (státní podnik Letiště Praha) představuje veřejnou instituci.

[14] Ústavní soud vyslovil své závěry v citovaném nálezu na půdorysu případu, v němž se jednalo o posouzení povahy státního podniku. Nejvyšší správní soud však v navazující judikatuře (viz zejména rozsudek ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, č. 1688/2008 Sb. NSS) vztáhnul jeho obecnější argumentaci rovněž na instituce, jejichž zřizovateli (a potažmo i subjekty vytvářejícími orgány institucí a vykonávajícími dohled nad činností institucí) jsou územní samosprávné celky a jejich orgány. Vyšel přitom z okruhu povinných osob, kterými jsou nejen státní orgány, ale právě i územní samosprávné celky a jejich orgány. Představují-li další kategorii povinných osob veřejné instituce, jedná se o skupinu subjektů odvozujících své postavení do značné míry právě od dvou prvně jmenovaných kategorií (resp. od státu v širším slova smyslu). Neexistuje přitom důvod, aby toto

odvozené postavení bylo shledáno ve vztahu k jedné z těchto kategorií, nikoliv však již k druhé. Opačný, restriktivní výklad by totiž mohl vést „k vyloučení dopadu zákona č. 106/1999 Sb. na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva“. Lze ještě dodat, že Nejvyšší správní soud v citované věci dovodil, že společnost FC Hradec Králové, a. s., jejímž zakladatelem a jediným akcionářem je statutární město Hradec Králové, představuje veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[15] A konečně z nedávné doby lze pokázat také na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, č. 1972/2010 Sb. NSS, a ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, v nichž zdejší soud za povinný subjekt podle citovaného zákona označil společnost ČEZ, a. s. A to i navzdory jejím námitkám, podle nichž je dosavadní výklad pojmu veřejná instituce příliš rozšiřující, že by měl být zúžen na osoby vykonávající veřejnou správu, případně že by měl být podán návrh Ústavnímu soudu na vypuštění těchto „*problematických slov*“ z § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud se v uvedených rozsudcích vypořádal s obsáhlou argumentací společnosti ČEZ, která (do jisté míry obdobně jako nynější stěžovatel) dovozovala, že účelem její existence není uspokojovat veřejné potřeby, ale dosáhnout zisku a uspět v podnikatelské činnosti na trhu, na němž je vystavena konkurenci. Dále že uložení povinností, kterou ostatní soukromé obchodní společnosti nemají, představuje porušení zásady rovnosti, zákazu diskriminace a zásah do práva na ochranu vlastnictví, protože nepříznivě ovlivňuje její hospodářské výsledky. A také že není uzpůsobena k postupu dle procedur vyžadovaných citovaným zákonem (tj. k vydávání správních rozhodnutí atd.).

[16] K uvedené argumentaci Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 Ans 7/2010-175 uvedl, že nelze reálnou aktuální skutečností ve vnitřní struktuře posuzovaného subjektu limitovat dosah normativního příkazu a nelze

namítat, že tento subjekt nemůže rozhodovat ve dvou instancích o poskytování informací jen proto, že na to není připraven. Jestliže je jeho propojení se státem (či územním samosprávným celkem) dostatečně intenzivní, pak mu mohou být uloženy i povinnosti, které jsou jinak typicky ukládány toliko státu. Tyto povinnosti totiž mohou být uloženy i dalším subjektům, na něž stát přenesl část svých pravomocí (typicky subjektům místní a zájmové samosprávy či dalším subjektům, jimž zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy) nebo s nimiž je stát těsně majetkově spojen způsobem rozebraným ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06. S pravomocemi, právy a privilegii přenesenými na tyto subjekty jsou spojeny i některé povinnosti. Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je mnohdy jednou z nich. Nelze ji pak omezit pouze proto, že si této povinnosti nebyl daný subjekt dosud vědom a není na ni momentálně fakticky a organizačně připraven.

[17] Dle Nejvyššího správního soudu tato úvaha „plně odpovídá tomu, že spolu s rozsáhlejšími právy a možnostmi je spojena i větší míra odpovědnosti a povinností, a to i v případě subjektů soukromého práva. Tato míra odpovědnosti je tím vyšší, čím těsnější je propojení takových subjektů se státem, ale také tím vyšší, čím více jsou schopny zasahovat do práv jiných osob, a to zejména do práv základních. V českém právním řádu sice není uznávána možnost přímého horizontálního působení základních práv a svobod, jinak řečeno, subjekty povinnými respektovat tato práva a svobody jsou stále primárně orgány veřejné moci. Na druhou stranu se i v českém právním řádu setkáváme s celou řadou příkladů jejich nepřímého horizontálního působení, tedy toho, že například zákonodárce zohlední, že v některém horizontálním vztahu mezi dvěma subjekty soukromého práva je nepoměr mezi těmito subjekty tak silný, že je potřeba slabší z nich uchránit a silnějším naopak uložit povinnosti limitující volnost užívání jejich ka-

pacit. [...] A právě takovou povahu má v tomto směru i zákon o svobodném přístupu k informacím, tak jak byl vyložen v rozsudcích vymezujících, kdo je povinným subjektem.“

[18] Lze tak shrnout, že z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá souhrn kritérií, které je třeba posuzovat při rozhodování o tom, zda určitý subjekt představuje veřejnou instituci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (způsob vzniku, hledisko osoby zřizovatele, subjekt vytvářející jednotlivé orgány posuzované instituce, existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce, veřejný nebo soukromý účel instituce). U daného subjektu přitom nemusí být naplněn veřejnoprávní aspekt ve všech těchto znacích, postačí převaha znaků typických pro veřejnou instituci.

[19] Nejvyšší správní soud zároveň dodává, že nevidí žádného důvodu, proč by se měl od této judikatury jakkoliv odchýlovat. Nesdílí názor stěžovatele, že by překračovala záměr zákonodárce a rámec zákonné úpravy. Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce.

[20] Při nedávné (výše zmiňované) novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím pak zákonodárce dokonce ještě rozšířil okruh povinných osob vymezených v jeho § 2 odst. 1. Lze sice připustit, že některým subjektům, které mají formu soukromoprávní společnosti, může v praxi dodržování postupů předepsaných uvedeným zákonem činit jisté potíže, to však není důvodem k tomu, aby na poskytování informací zcela rezignovaly. Spíše je nutno apelovat na zákonodárce, aby procedury obsažené v citovaném zákoně přizpůsobil tomu, že podle nich musejí postupovat i zmiňované subjekty.

[21] Nyní tak je možné přistoupit k přezkumu samotné aplikace popsanych kritérií na stěžovatele. Co se týče prvního kritéria,

stěžovatel jakožto akciová společnost byl založen na základě soukromoprávních úkonů upravených obchodním zákoníkem. Podle městského soudu však v procesu jeho založení byly přítomny i veřejnoprávní úkony, neboť proces formulace vůle zakladatele podléhal režimu tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení),^{*)} a na něj navazujících právních norem. Stěžovatel byl tedy založen kombinací soukromoprávních a veřejnoprávních úkonů. O převaze veřejnoprávních prvků neměl městský soud pochybnost u dalších tří kritérií – zřizovatelem (zakladatelem) stěžovatele byla obec hl. m. Praha, tedy územní samosprávný celek, ta je současně i jediným akcionářem stěžovatele a jako taková jednak přímo představuje orgán stěžovatele (vykonává působnost valné hromady), jednak má rozhodující vliv na vytváření dalších orgánů, a konečně také může vykonávat dohled nad činností stěžovatele. Nejedná se sice o výkon vrchnostenské kontroly, ale o dohled prostřednictvím oprávnění upravených obchodním zákoníkem, nicméně i takovou formu dohledu lze pro nynější účely podřadit pod dohled ze strany veřejnoprávní korporace. Nejvyšší správní soud se s uvedeným hodnocením ztotožňuje, ostatně ani sám stěžovatel proti němu nic nenamítá.

[22] Stěžovatel rozporuje toliko závěr městského soudu, podle něhož účel, pro který byl založen a který spočívá v provozování (zajišťování) veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy, má veřejnou povahu. Stěžovatel se svými námitkami naopak snaží navodit dojem, že jeho činnost má ryze „obchodní“ povahu. Uvedené argumentaci stěžovatele ovšem nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit.

[23] Městský soud k dané otázce uvedl, že základním předmětem činnosti stěžovatele je provozování veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy. Zajišťování dopravních potřeb občanů lze přitom, dle městského soudu, považovat za činnost směřující k naplnění základní funkce obce jako veřejnoprávní korporace vyjádřené v § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),

podle něhož obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Nejvyšší správní soud s tímto hodnocením souhlasí a dodává k němu následující. Zdejší soud sice připouští, že formálně je odborné zajištění Pražské integrované dopravy úkolem příspěvkové organizace hl. m. Prahy nazvané ROPID (Regionální organizátor pražské integrované dopravy), která teprve vybírá dopravce, jež provozují dopravu na jednotlivých linkách na pražském území. Veřejná doprava je však v České republice obecně nahližena, vzhledem k jejímu charakteru, potřebě a významu, jako určitý veřejný statek, u něhož je jistá míra ingerence státu (či územních samosprávních celků) běžná. To ostatně konstatoval také Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 ve vztahu ke státnímu podniku Letiště Praha. A jak napovídá pohled na realitu fungování Pražské integrované dopravy, jinak je tomu i na území hl. m. Prahy. Nelze totiž přehlédnout, že fakticky je zde zcela dominantním provozovatelem veřejné osobní dopravy stěžovatel, který provozuje všechny linky metra a tramvaje a naprostou většinu autobusových linek. Za této situace je dosti nadené hovořit o tom, že je stěžovatel vystaven volné „tržní“ soutěži, v níž by jej mohla znevýhodňovat povinnost poskytovat informace na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Případně, že samotná existence této „soutěže“ zaručuje efektivní kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, které do daného dopravního systému plynou ze strany hl. m. Prahy prostřednictvím organizace ROPID.

[24] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 mimo jiné uvedl, že při posuzování kritéria veřejného účelu je podstatné, zda je veřejný účel danou institucí naplňován materiálně. Nejvyšší správní soud pak má za to, že materiálně stěžovatel svou činností, která spočívá v provozování téměř všech linek veřejné osobní dopravy na území hl. m. Prahy, naplňuje spíše veřejný než soukromý účel, byť formou jde o soukromoprávní subjekt.

[25] K poukazu stěžovatele na to, že za provozování dopravy je odměňován ve formě

^{*)} S účinností od 12. 11. 2000 nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

tzv. kompenzací dle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících, Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem přezkumu je nyní žádost o informaci z roku 2008, kdy ještě daný zákon neexistoval. Nicméně *obiter dictum* lze dodat, že ani za současné právní úpravy se na věci z posuzovaného hlediska příliš nezměnilo. Jinak řečeno, skuteč-

nost, že nyní probíhá odměňování stěžovatele podle uvedeného zákona, sama o sobě neznamená, že nemůže být veřejnou institucí.

[26] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s městským soudem konstatuje, že v případě stěžovatele nepochybně převažují znaky typické pro veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

2495

Veřejné zakázky: veřejné zakázky malého rozsahu

k § 6, § 12 odst. 3 a § 18 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 76/2008 Sb.

Věcná příslušnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k přezkumu postupu veřejných zadavatelů je založena i v případě tzv. „veřejných zakázek malého rozsahu“ (§ 12 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Příslušnost orgánu dohledu se však omezuje toliko na posouzení dodržení zásad deklarovaných v § 6 citovaného zákona (§ 18 odst. 3 věta za středníkem zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 2 Afs 132/2009-275)

Věc: Společnost s ručením omezeným MARSH proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti statutárního města Opava, o ochranu hospodářské soutěže, o kasační stížnosti žalovaného.

Statutární město Opava (zadavatel) vypsal veřejnou zakázku na výběr makléřské společnosti, která by mu zajistila komplexní pojistnou ochranu. Na návrh žalobce bylo zahájeno řízení o přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu. Dne 23. 7. 2007 žalovaný přezkumné řízení zastavil. Důvodem pro zastavení řízení bylo zjištění, že objem této veřejné zakázky (tedy provize, která by na jejím základě měla být vyplacena vybranému makléři) nepřesahuje 2 mil. Kč; šlo tedy o veřejnou zakázku malého rozsahu, která podle žalovaného nepodléhá přezkumu orgánem dohledu. Rozklad, který žalobce proti tomuto rozhodnutí podal, žalovaný zamítl dne 15. 2. 2008.

Proti rozhodnutí žalovaného ve II. stupni podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 11. 8. 2009 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud se zabýval mi-

mo jiné otázkou, zda veřejné zakázky malého rozsahu podléhají dohledu ze strany žalovaného. Dospěl k závěru, že žalovaný je věcně příslušný k přezkoumání tohoto typu zakázek z pohledu § 6 zákona o veřejných zakázkách. Svůj závěr opřel o tři hlavní argumenty.

Za prvé, zdůraznil, že je nutno vycházet výlučně z vnitrostátní právní úpravy, neboť v komunitárním právu nelze nalézt žádné vodítko. Z § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu, vždy je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6 tohoto zákona. Výkon dohledu nad zadáváním veřejných zakázek (§ 112 odst. 1 uvedeného zákona) sice předpokládá dohled nad jednotlivými úkony zadavatele, vždy však je cílem dodržení zásad uvedených v § 6 tohoto zákona. Pokud se tedy přezkum orgánem dohledu nevyčerpává jen posouzením zákonnosti, ale musí být

i u *prima facie* zákonných úkonů uváženo dodržení základních zásad zadávání veřejných zakázek, není, dle názoru krajského soudu, důvod rezignovat na tento přezkum tam, kdy zákon vyžaduje jen dodržení těchto zásad.

Za druhé, krajský soud poukázal na normativní zakotvení věcné působnosti žalovaného. Podle § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách žalovaný přezkouvává zákonnost úkonů zadavatele; tím je tedy nutně míněno dodržování zákona o veřejných zakázkách, tedy fakticky postupu v souladu s tímto zákonem. Jestliže je veřejná zakázka malého rozsahu považována za veřejnou zakázku a má-li při ní být dodržován zákon, ve smyslu dodržení zásad uvedených v § 6 tohoto zákona, dopadá, dle názoru krajského soudu, pravomoc žalovaného vyplývající z § 112 odst. 2 písm. b) i na tento případ.

Za třetí, krajský soud konstatoval, že § 114 odst. 1 (výčet úkonů zadavatele, proti kterým lze podat u žalovaného návrh na zahájení řízení o přezkumu) nedopadá pouze na úkony zadavatele při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek, nýbrž na všechny jeho úkony. Jde přitom vysloveně o úkony, které vylučují, nebo by mohly vyloučit zásady stanovené v § 6 citovaného zákona, tedy přesně ty zásady, které je povinen veřejný zadavatel dle § 18 odst. 3 věty za středníkem tohoto zákona dodržet. Jakkoli zákon o veřejných zakázkách v § 110 u veřejné zakázky malého rozsahu nepředpokládá možnost podání námitek, nevylučuje to možnost podání návrhu na přezkum přímo u žalovaného. Nutnost vyčerpat nejprve námitky nemůže být překážkou přezkumu (je-li přezkum zahajován *ex officio*, žádné námitky proti postupu zadavatele také být uplatněny nemusí).

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, pokud jde o otázku jeho pravomoci k přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu. Uvedl, že formulace § 18 odst. 3 věty za středníkem zákona o veřejných zakázkách zavazuje veřejné zadavatele řídit se nikoli § 6 tohoto zákona, ale pouze zásadami v tomto ustanovení uvedenými. Pokud by měl platit právní

názor krajského soudu, byla by formulace tohoto ustanovení odlišná, například veřejný zadavatel je povinen dodržet § 6 zákona. Protože však zákonodárce uložil veřejnému zadavateli povinnost respektovat obecné zásady, které jsou „někde“ konkrétně uvedeny, dal tím veřejným zadavatelům pouze obecný rámec, ve kterém se mají při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu pohybovat, aniž by však na ně vztáhl působnost jakékoli části zákona.

Pro tento závěr svědčí i důvodová zpráva k předmětnému zákonu, jakož i předchozí úprava zadávání veřejných zakázek (zákon č. 40/2004 Sb.), dle které byly taktéž zakázky malého rozsahu zakázkami veřejnými, avšak mimo režim zákona o veřejných zakázkách (rozhodně tedy současná úprava nepředstavuje jakékoli zpřísnění). Zásady transparentnosti, nediskriminace a rovného přístupu navíc nejsou formulovány pouze v § 6 zákona o veřejných zakázkách, ale jedná se o zásady odvozené přímo z pravidel a zásad Smlouvy o ES (nyní Smlouva o fungování Evropské unie). Dle ustálené výkladové praxe Soudního dvora (např. rozsudku ze dne 25. 7. 2005 ve věci *Coname*, C-231/03, Sb. rozh., s. I-7287), vyplývá jejich závaznost pro veřejné zadavatele přímo z primárního komunitárního práva. Ustanovení § 18 odst. 3 věta za středníkem zákona o veřejných zakázkách tedy představuje jen deklaraci obecné povinnosti veřejných zadavatelů respektovat uvedené právní zásady, přičemž tato povinnost primárně vyplývá z právních předpisů vyšší právní síly.

Stěžovatel nesouhlasil ani s výše zmiňovaným druhým argumentem krajského soudu. Uvedl, že § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách zakotvuje pouze informaci o tom, kdo vykonává dohled a co je cílem tohoto dohledu. Pravomoci jsou pak taxativně vymezeny až v následujícím ustanovení, tj. v § 112 odst. 2 zákona. Při výkladu obou odstavců citovaného ustanovení ve vzájemném kontextu je pak zřejmé, že dohled stěžovatele je omezen toliko na *zadávání veřejných zakázek*, tj. na *postup dle tohoto zákona* [§ 17 písm. m)]; zákon o veřejných zakázkách se ovšem na veřejné zakázky malého rozsahu nevztahuje.

Stěžovatel rovněž odmítl i třetí argument krajského soudu. Uvedl, že dle § 110 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách je podání námitek obligatorní podmínkou pro následné podání návrhu u orgánu dohledu; dle § 114 odst. 2 zákona pak musí být prokázáno, že tyto námitky skutečně uplatněny byly. Není přitom sporu, že u veřejných zakázek malého rozsahu tyto námitky podat nelze.

Podle názoru stěžovatele se krajský soud mylí, pokud dovozuje, že by výkladem zákona plynoucím z napadených správních rozhodnutí fakticky došlo k vynětí veřejných zakázek malého rozsahu zcela z režimu správní kontroly. Poukázal na možnosti posuzování efektivit vynakládaných veřejných prostředků ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu a vnitřní kontrolní mechanismy veřejnoprávních subjektů. Názor zastávaný stěžovatelem neznamena též vyloučení soudní kontroly těchto zakázek; dotčeným subjektům nic nebrání v tom, uplatnit případně nárok na náhradu škody u civilního soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z § 7 odst. 1 a 3 zákona o veřejných zakázkách je především zřejmé, že veřejné zakázky se (dle výše jejich předpokládané hodnoty) dělí na nadlimitní a podlimitní a veřejné zakázky malého rozsahu. Podle § 18 odst. 3 věty před středníkem zákona o veřejných zakázkách není zadavatel povinen tyto zakázky zadávat dle citovaného zákona; co se rozumí „*zadáváním*“ vyplývá z § 17 písm. m) uvedeného zákona, dle kterého jde o „*závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávání řízení*“. Podle § 18 odst. 3 věty za středníkem zákona o veřejných zakázkách je zadavatel pouze povinen dodržet „*zásady uvedené v § 6*“ tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud, shodně se soudem krajským, tedy zastává názor, že veřejný zadavatel u veřejné zakázky malého rozsahu nemusí dodržet závazný postup stanovený pro zadávání veřejných zakázek zákonem o veřejných zakázkách, musí pouze dodržet zásady

transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace. Na zadávání tohoto typu veřejné zakázky zákon o veřejných zakázkách (s výhradou dále uvedenou) vůbec nedopadá a přímo není aplikován ani jeho § 6. Odkaz na toto ustanovení uvedený v § 18 odst. 3 větě za středníkem citovaného zákona je pouze legislativní zkratkou, odkazující na výčet jednotlivých zásad, které musí být dodrženy. Ustanovení § 6 zákona o veřejných zakázkách ostatně tyto zásady nikterak blíže nerozvádí a nedefinuje je (zde lze přisvědčit stěžovateli, že jsou dovozovány z primárního komunitárního práva a jejich interpretace je podávána v rozhodnutích Evropské komise a Soudního dvora). Pokud by tedy veřejný zadavatel při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu některou z uvedených zásad skutečně porušil, nešlo by o porušení § 6 citovaného zákona, neboť neexistuje zákonný příkaz toto ustanovení přímo aplikovat. V tomto směru lze tedy stěžovateli přisvědčit, že není oprávněn zabývat se tím, zda v naznačených případech došlo ze strany veřejného zadavatele k porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách; stěžovatel nicméně přehlíží, že by v takových případech šlo o porušení § 18 odst. 3 věty za středníkem uvedeného zákona (jediného kogentního ustanovení uvedeného zákona u tohoto druhu veřejných zakázek), tedy o porušení zákona o veřejných zakázkách. Zde je jen pro úplnost třeba dodat, že zmiňované ustanovení zákona o veřejných zakázkách nelze chápat jako pouhou deklaraci již bez toho existujících povinností – jde nepochybně o zákonem stanovené pravidlo chování, které musí být jeho adresátem (veřejným zadavatelem) dodržováno; je přitom lhotejně, zda taková povinnost již plyne z přímo aplikovatelného komunitárního práva.

Uvedený dílčí závěr ovšem ještě sám o sobě neznamená, že případné porušení zásad postupu zadavatele je v případě veřejných zakázek malého rozsahu podrobena dohledové pravomoci stěžovatele. Právní úprava dohledu (pravomoci stěžovatele) může být na shora uvedeném nezávislá, neboť jde o dvě, do značné míry autonomní, otázky. Obecně je totiž zcela na vůli zákonodárce (pochopitel-

ně při respektování limitů daných ať již přímo či nepřímo aplikovatelnými normami komunitárního práva), zda bude veřejnoprávní dohled nad těmito zakázkami zcela vyloučen, či zda budou tomuto dohledu v nějaké podobě podřízeny. Konkrétní podoba případné přezkumné pravomoci orgánu dohledu by nicméně byla limitována právě zákonem připuštěným neformálním postupem u tohoto zadávání veřejných zakázek.

Úprava výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek vyplývá z § 112 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Z § 112 odst. 1 je zřejmé, že zákon o veřejných zakázkách o dohledu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu výslovně nehovoří; dopadá obecně na všechny veřejné zakázky bez rozlišení. Stěžovatel podle něj vykonává *dohled nad dodržováním tohoto zákona*, z čehož je pak (v souladu s právním názorem krajského soudu) nutno dovodit, že i nad dodržováním jeho § 18 odst. 3 věty za středníkem. Tento dohled je zaměřen na *zákonnost úkonů zadavatele*. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pojem „*úkony zadavatele*“ není možno vykládat restriktivně, tedy jen jako právní úkony předpokládané zákonem o veřejných zakázkách (tedy formalizovaná jednání popsaná v zákoně), ale jako veškerou (ne)činnost zadavatele (nikoli jiných subjektů zúčastnivších se na zadávacím procesu), s nimiž zákon o veřejných zakázkách spojuje nějaké právní důsledky. Kritériem, kterým má být tato (ne)činnost zadavatele poměřována, je právě zachovávaní *zásad uvedených v § 6 citovaného zákona*. Tato kritéria přitom představují obecný rámec povinností zadavatelů; u podlimitních a nadlimitních veřejných zakázek jsou konkretizovány v předepsaném postupu dle zákona o veřejných zakázkách, u zakázek malého rozsahu tyto povinnosti konkretizovány nejsou. Lze tedy přijmout další dílčí závěr, že z § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách lze pravomoc stěžovatele k výkonu dohledu nad veřejnými zakázkami malého rozsahu dovodit, byť jen v intencích dodržení obecných zásad postupu veřejného zadavatele vyjmenovaných v § 6 citovaného zákona.

Pokud jde o § 112 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, zde je shora konstatovaná obecná pravomoc stěžovatele konkretizována taxativním výčtem jeho jednotlivých oprávnění. Krajským soudem zmiňovaný § 112 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona stanoví, že Úřad (stěžovatel) „*rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky [...] postupoval v souladu s tímto zákonem*“. Při striktním jazykovém výkladu tohoto ustanovení lze dovodit, že na veřejné zakázky malého rozsahu není použitelný, neboť sice dopadá na posuzování postupu zadavatele z hlediska dodržování zákona o veřejných zakázkách (tedy i § 18 odst. 3 věty za středníkem), tento postup je nicméně vymezen jako *zadávání veřejné zakázky* – tím se, jak již bylo uvedeno, ovšem míní *závazný postup zadavatele podle tohoto zákona* [§ 17 písm. m)]. Mezi odstavcem prvním a druhým § 112 zákona o veřejných zakázkách tedy vskutku existuje jistý nesoulad. Pokud by soud ustal na jazykovém výkladu § 112 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona, nutně by dospěl k závěru, že na případ veřejných zakázek malého rozsahu není aplikovatelný, tedy že pravomoc vyplývající v rovině obecné z odstavce 1 citovaného ustanovení nenalézá v případě tohoto druhu veřejných zakázek žádnou konkrétní formu, v níž by se mohla realizovat. Zde je ovšem nutno upozornit, že nelze odhlédnout od kontextu dalších ustanovení zákona o veřejných zakázkách (použití systematického výkladu), ani opomenout (z nabízejících se výkladových metod) výklad logický. Za použití metody *reductio ad absurdum* by závěr plynoucí z jazykového výkladu nevyhnutelně vedl k důsledku, že by sice orgán dohledu (stěžovatel) byl oprávněn vykonávat (ve výše popsaném rozsahu) dohled i nad veřejnými zakázkami malého rozsahu (§ 112 odst. 1 uvedeného zákona), mohl by v rámci tohoto dohledu vydávat i předběžná opatření [§ 112 odst. 2 písm. a) tohoto zákona] a ukládat [dle § 112 odst. 2 písm. c) téhož zákona] nápravná opatření a sankce (v těchto případech zákon o *zadávání* nehovoří), nemohl by však posoudit, zda byl při zadávání (v širším slova smyslu) tohoto druhu veřejné zakázky porušen zákon o veřejných zakázkách (§ 18 odst. 3

věta za středníkem tohoto zákona). Takový závěr je jistě zcela neudržitelný. Nelze totiž z ničeho ani dovodit, že by snad měl stěžovatel u veřejných zakázek malého rozsahu pouze právo výkonu dohledu nad dodržováním § 18 odst. 3 věty za středníkem zákona o veřejných zakázkách (dle § 112 odst. 1 citovaného zákona) a za situace, že by porušení zákona v tomto smyslu shledal, postoupil by věc k dalšímu řízení jinému orgánu, který by již nebyl jen kontrolním orgánem bez nápravných pravomocí. Zde žalobce zcela správně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že takovými kompetencemi nedisponuje ani Nejvyšší kontrolní úřad (a dle názoru zdejšího soudu ani jiný orgán), a je to naopak stěžovatel, kdo je k tomu z povahy své činnosti nepochybně povolán.

Ke sporné otázce výkladu § 112 zákona o veřejných zakázkách tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že z tohoto ustanovení lze skutečně dovodit i oprávnění stěžovatele rozhodovat v případě veřejných zakázek malého rozsahu o tom, zda veřejný zadavatel postupoval v souladu s § 18 odst. 3 větou za středníkem tohoto zákona.

Na shora uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani argumentace stěžovatele upozorňující na dikci § 110 odst. 5 a § 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, které obligatorně předpokládají jako podmínku pro vyloučení přezkumného řízení u orgánu dohledu podání námitek u zadavatele, což je ovšem v případě veřejných zakázek malého rozsahu pojmově vyloučeno. Zde Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upozornit na smysl této procesní úpravy, kterým je nepochybně vytvoření jistého filtru, který by umožňoval nejdříve konsensuální řešení výhrad proti postupu zadavatele přímo zadavatelem; pokud by těmito námitkám bylo vyhověno, nemusel

by do celé věci orgán dohledu vůbec vstupovat, a odpadlo by tím vedení správního řízení se všemi důsledky s tím spojenými. Mezi stěžovatelem, krajským soudem i žalobcem přitom není sporu o tom, že institut námitek proti úkonům zadavatele nemůže být u veřejných zakázek malého rozsahu uvažován, neboť, jak již bylo opakovaně konstatováno, tento druh veřejných zakázek nemusí být, s výhradou uvedenou v § 18 odst. 3 větě za středníkem zákona o veřejných zakázkách, veden v režimu zákona o veřejných zakázkách. Se stěžovatelem se lze shodnout v tom, že za situace, kdy lze v zadávacím řízení námitky podat (u nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek), nelze iniciovat zahájení řízení před orgánem dohledu bez toho, že by tyto námitky byly uplatněny. S krajským soudem se nicméně zdejší soud shoduje v tom, že za situace, kdy námitky podat nelze (neboť zadávání neprobíhá v režimu zákona o veřejných zakázkách) a je přitom současně dána pravomoc orgánu dohledu rozhodnout, zda i v těchto případech byl dodržen zákon (byť v omezeném rozsahu), jde o podmínku nemožnou, jejíž nesplnění nemůže vést k vyloučení přezkumu. Je zřejmé, že, s ohledem na již konstatovaný smysl zavedení tohoto procesního institutu, jeho absence, v případech, kdy jej pojmově nelze využít, nebude nikterak atakovat podstatu přezkumného řízení před stěžovatelem. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem v jeho názoru, že připuštění návrhu na přezkum postupu zadavatele u veřejné zakázky malého rozsahu by bylo *per se* zneužitím práva, neboť řízení by bylo zahajováno bez splnění všech zákonem stanovených podmínek. I třetí důvod, pro který krajský soud dospěl k závěru ve prospěch (omezeného) přezkumu postupu zadavatele u veřejných zakázek malého rozsahu, Nejvyšší správní soud v principu aprobejuje.

Veřejné zakázky: přezkum úkonů zadavatele; podání námitek

k § 110 odst. 3 a § 114 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách^{*)}

Podal-li stěžovatel zadavateli námitky až po uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky zadané formou jednacího řízení bez uveřejnění, nebyly takové námitky podány řádně (ve lhůtě podle § 110 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 12. 2009). Jestliže následně stěžovatel v téže věci podal k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže návrh na přezkoumání úkonů zadavatele, je Úřad povinen řízení o tomto návrhu zastavit podle § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť byl podán osobou neoprávněnou. To však neznamená, že by přezkum úkonů zadavatele ve vztahu k pochybením, která byla v takovém návrhu na zahájení řízení namítána, měl být navždy vyloučen. Podle § 114 odst. 3 *in fine* zákona o veřejných zakázkách je totiž úřad v situaci, kdy má důvodné podezření, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, povinen zahájit správní řízení z moci úřední. Pojem „*důvodné podezření*“ je v tomto případě třeba vykládat široce, a k zahájení řízení je tak zásadně postačující určitá pochybnost o tom, zda zadávací řízení probíhalo v souladu se zákonem.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2010, čj. 62 Ca 83/2008-98)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Ratti* (C-148/78, Recueil, s. 1629),^{**)} ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, Recueil, s. 3969), ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Recueil, s. I-7411),^{***)} ze dne 28. 1. 2010, *Uniplex* (C-406/08) a rozsudek velkého senátu ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další* (C-212/04, Sb. rozh., s. I-06057).

Věc: FELA Management AG proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti 1) společnosti s ručením omezeným Kapsch Telematic Services, 2) společnosti s ručením omezeným Kapsch TrafficCom Construction and Realization, 3) akciové společnosti Asseco Czech Republic a 4) státní příspěvkové organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR, o ochranu hospodářské soutěže.

Zadavatel (Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace) zahájil zadávací řízení na veřejnou zakázku „*Dodávka rozhraní pro telematické aplikace a poskytování služeb souvisejících s jeho následným provozem*“ formou jednacího řízení bez uveřejnění na základě výzvy ze dne 17. 12. 2007. Zadavatel vyzval k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění sdružení společností Kapsch TrafficCom AG, Kapsch, s. r. o., Kapsch BusinessCom AG, Kapsch CarrierCom AG, Kapsch Telematic Services, spol. s r. o., Kapsch

TrafficCom Construction and Realization, spol. s r. o., a Asseco Czech Republic, a. s. Dne 27. 12. 2007 uzavřel zadavatel s tímto sdružením smlouvu na předmět plnění veřejné zakázky. Smlouva byla uzavřena ve formě dodatku ke dříve uzavřené smlouvě na dodávky ve výběrovém řízení na tzv. elektronické mýtné. Dne 3. 3. 2008 uveřejnil zadavatel oznámení o uzavření smlouvy v informačním systému o veřejných zakázkách.

Dopisem ze dne 7. 3. 2008, doručeným zadavateli dne 18. 3. 2008, podal žalobce námit-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2010 byla ustanovení změněna zákonem č. 417/2009 Sb.

^{**) Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 4/2004, s. 249.}

^{***)} Neoficiální český překlad rozsudku viz např. Judikatura Evropského soudního dvora, ASPI, č. 6/2007, s. 458.

ky. Dopisem ze dne 28. 3. 2008 zadavatel žalobci sdělil, že o námitkách nerozhodl, neboť byly podány opožděně.

Žalobce proto podal dne 4. 4. 2008 k žalovanému návrh na přezkum úkonů zadavatele. Ten však dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro vedení řízení, neboť jednou z podmínek je „podání řádných námitek“ (§ 110 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách) a rozhodnutím ze dne 4. 7. 2008 správní řízení podle § 114 odst. 3 uvedeného zákona zastavil.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 26. 9. 2008 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného o rozkladu podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, v níž mimo jiné namítal, že žalovaný měl aplikovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES, kterou se mění směrnice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokud jde o zvýšení účinnosti přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek, která rozšiřuje možnost kontroly protiprávního jednání zadavatele při přímém zadání veřejné zakázky. V kontextu této směrnice by měl být vykládán § 110 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, neboť v případě jednacního řízení bez uveřejnění se potenciální stěžovatel zpravidla o zadávání veřejné zakázky dozví až po uveřejnění oznámení o uzavření smlouvy. Zmíněná směrnice měla být aplikována na základě tzv. nepřímého účinku směrnic. Podle žalobce tak měl žalovaný ve správním řízení rozhodnout věcně.

Žalobce dále uvedl, že pokud by jeho úvahy nebyly správné, a nemohl by tak být osobou oprávněnou k zahájení správního řízení, lze z okolností daného případu dovodit povinnost žalovaného zahájit na základě žalobcova podnětu řízení o přezkumu úkonů zadavatele z moci úřední. Vedle žalobcova návrhu měl žalovaný též zohlednit „podněty neformálního charakteru“, které se k předmětné veřejné zakázce vztahují (žalobce uvedl reportáž České televize a názory neziskových organizací monitorujících veřejnou správu v České republice a poukázal na to, že v mnoha zemích Evropské unie jsou mytný systém

a telematické aplikace provozovány samostatně dvěma provozovateli).

Podle žalobce lze i bez aplikace evropských předpisů dospět k tomu, že žalovaný postupoval nezákonně, pokud správní řízení zastavil. Zdůraznil, že v případě jednacního řízení bez uveřejnění se potenciální stěžovatel o zadávání veřejné zakázky dozví až po uveřejnění oznámení o uzavření smlouvy. Není tak možné aplikovat § 111 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, neboť tím by byl tento typ zadávacího řízení zcela vyjmut z možnosti přezkumu pomocí námitek.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že směrnicí 2007/66/ES nemohl v době rozhodování zohlednit, neboť nebyla transponována v rámci českého právního řádu a nepřímého účinku se nelze dovolat před vypršením transpoziční lhůty.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Zákon o veřejných zakázkách konstruuje pravidlo, že jednou z podmínek řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele je předchozí podání řádných námitek. Podmínkou řádnosti námitek je i jejich včasné uplatnění. Námitky jsou uplatněny včas, jsou-li dodrženy lhůty. Jednak musí být dodržena lhůta subjektivní, která končí patnáctý den poté, kdy se ten, kdo námitky podává, o domnělém porušení zákona o veřejných zakázkách úkonem zadavatele dozvěděl. Kromě toho musí být dodržena lhůta objektivní, která končí uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Ne-li některá z těchto lhůt dodržena, řízení o podaném návrhu (které bylo už jeho podáním před žalovaným zahájeno) dál nelze vést, nelze v něm zjišťovat možné porušení zákona o veřejných zakázkách zadavatelem a žalovaný je povinen toto řízení zastavit. Je třeba zdůraznit, že jde o zákonem stanovenou povinnost žalovaného, nikoli možnost. Žalovaný tedy nemá prostor k jakémukoli uvážení ohledně procesních následků toho, že námitky nebyly podány v obou uvedených lhůtách; jediným možným procesním následkem je tu zastavení řízení podle § 114 odst. 3 citované-

ho zákona. To však neznamená, že by přezkum úkonů zadavatele ve vztahu k pochybením, která byla v takovém návrhu na zahájení řízení namítána, měl být navždy vyloučen. Podle § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách *in fine* platí, že pokud má žalovaný důvodné podezření, že došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, zahájí správní řízení z moci úřední. Ke shodnému závěru ostatně zdejší soud dospěl již ve svém rozsudku ze dne 3. 9. 2010, čj. 62 Ca 17/2009-114.

Jestliže zadavatel uzavřel smlouvu na realizaci veřejné zakázky dne 27. 12. 2007, pak lhůta pro podání námitek uplynula tento den. Jestliže námitky byly podány až dne 18. 3. 2008, byly podány po této lhůtě. Pokud tedy žalovaný posoudil splnění podmínek řízení tak, že podmínka předchozích včas podaných námitek splněna nebyla, jde o závěr zákonný.

Rozhodující je tedy skutečnost, zda smlouva na realizaci veřejné zakázky již byla uzavřena. Její uzavření je mezi účastníky nesporné. Význam této skutečnosti je ostatně klíčový z pohledu samotného smyslu řízení o přezkumu úkonů zadavatele podle § 112 a násl. zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 12. 2009 i s ohledem na možné závěry, k nimž toto řízení může za určitých procedurálních podmínek a skutkových okolností směřovat, tedy z konkrétních variant rozhodnutí, která mohou být v tomto řízení žalovaným vydána. (...)

Z pohledu naplnění smyslu zákona o veřejných zakázkách i způsobů možného ukončení správního řízení (vydáním některého z rozhodnutí předvidaných v § 118 a § 120 tohoto zákona) navíc není podstatné, zda řízení je vedeno na návrh nebo z moci úřední (§ 113 odst. 1 téhož zákona). Jeho smyslem je nastolení podmínek, jež mohou případně zadavatelo pochybení napravit, a to ve fázi před uzavřením smlouvy (§ 118 zákona o veřejných zakázkách), a sekundárně pak uložení sankce zadavateli, který při zadávání veřejné zakázky pochybil, a to ve fázi, kdy smlouva již byla uzavřena [§ 120 odst. 1 písm. a) téhož zákona].

Žalovaný tedy postupoval podle zdejšího soudu v souladu se zákonem o veřejných za-

kázkách, když za shora popsaného stavu řízení o žalobcově návrhu zastavil.

Zdejší soud se přitom neztotožnil s názorem žalobce, že žalovaný měl prostřednictvím tzv. nepřímého účinku aplikovat směrnici 2007/66/ES. Tato směrnice poukazuje zejména na chybějící lhůtu „*mezi rozhodnutím o zadání zakázky a uzavřením příslušné smlouvy, která by umožnila její účinné přezkoumání. To má někdy za následek, že veřejní zadavatelé a zadavatelé usilují o velmi rychlé podepsání smlouvy, aby byly účinky napadeného rozhodnutí o zadání zakázky nezvratné. V zájmu nápravy tohoto nedostatku, jenž představuje závažnou překážku účinné soudní ochrany dotčených uchazečů, tj. těch, kteří ještě nebyli s konečnou platností vyloučeni, je třeba stanovit minimální odkladnou lhůtu, během níž je uzavření příslušné smlouvy pozastaveno, a to nezávisle na tom, zda k uzavření smlouvy dochází v době podpisu dané smlouvy či jindy*“ (bod 4 odůvodnění). „*Odkladná lhůta by měla dotčeným uchazečům poskytnout dostatek času k prostudování rozhodnutí o zadání zakázky a k posouzení, zda je vhodné zahájit přezkumné řízení. Při oznámení rozhodnutí o zadání zakázky by jim měly být poskytnuty náležité informace, které jsou zásadní pro to, aby dosáhli účinného přezkumu*“ (bod 6 odůvodnění). V bodě 13 odůvodnění bylo vysloveno, že protiprávní přímé zadávání zakázek označil Soudní dvůr za jedno z nejzávažnějších porušení práva Společenství v oblasti zadávání veřejných zakázek ze strany veřejného zadavatele. Smlouva uzavřená na základě protiprávního přímého zadání zakázky by proto měla být v zásadě považována za neúčinnou. Neúčinnost by neměla být automatická, nýbrž by měla být prohlášena nezávislým orgánem příslušným k přezkumu. Podle bodu 34 odůvodnění je cílem této směrnice zvýšení účinnosti přezkumných řízení týkajících se zadávání zakázek spadajících do oblasti působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby a směrnice Evropského parlamentu a Rady

č. 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. (...)

K možnosti (a *ex offio* povinnosti) eurokonformního výkladu je podle zdejšího soudu na základě judikatury Soudního dvora i tuzemské doktríny (srov. Tichý a kol. *Evropské právo*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 301) třeba naplnění těchto podmínek: vnitrostátní normu lze vůbec vyložit v souladu se směrnicí, tj. nejde o zcela protichůdný právní předpis; státní orgán má povinnost vykládat právo v mezích své diskreční pravomoci; nepřímý účinek nesmí být využit k uložení povinnosti jednotlivci a nesmí vyústit v porušení obecných právních zásad právní jistoty a zákazu retroaktivity.

V dané věci je však sporný okamžik, od kterého tomuto orgánu vzniká povinnost k eurokonformnímu výkladu. Podle zdejšího soudu připadají v úvahu dva názory na řešení této otázky. První vychází z toho, že povinnost vykládat právo v souladu se směrnicí vzniká okamžikem, kdy směrnice nabude účinnosti. Tento názor má oporu v rozsudku Soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, 80/86, Recueil, s. 3969, kde se uvádí, že pro stanovení mezi nepřímého účinku není rozhodné, zda lhůta k implementaci uplynula, nebo ne. Pro tento názor svědčí rovněž to, že se směrnice poté, co nabude účinnosti, stává integrální součástí právního řádu členských států. Podle druhého názoru ke vzniku povinnosti vykládat národní právo eurokonformně se směrnicí dochází až okamžikem marného uplynutí transpoziční lhůty. Tento názor lze nepřímo podpořit rozsudkem Soudního dvora ze dne 5. 4. 1979, *Ratti*, 148/78, Recueil, s. 1629, kde soud určil, že do doby, než uplyne lhůta stanovená členským státům pro implementaci ustanovení směrnice do vnitrostátních právních řádů, nemůže mít směrnice přímý účinek.

Zdejší soud při zodpovězení této otázky (tj. od kterého okamžiku jsou vnitrostátní orgány povinny vykládat vnitrostátní právo v souladu s ustanoveními neimplementované směrnice) vyšel z rozsudku velkého senátu

Soudního dvora ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další*, C-212/04, Sb. rozh., s. I-06057. Zde Soudní dvůr uvedl, že „*v případech opožděného provedení směrnice do právního řádu dotyčného členského státu, jakož i neexistence přímého účinku jejich relevantních ustanovení, jsou vnitrostátní soudy povinny vykládat od okamžiku uplynutí lhůty pro její provedení vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice, aby bylo dosaženo výsledků jí sledovaných, upřednostňující výklad vnitrostátních pravidel, který je co nejvíce v souladu s tímto cílem, aby dospěly k řešení, jež je slučitelné s ustanoveními uvedené směrnice*“ (bod 124). „[O]d data, k němuž směrnice vstoupila v platnost [pozn. zdejšího soudu: pojem platnost zde podle zdejšího soudu nepochybně znamená účinnost], se soudy členského státu musejí zdržet v co největším možném rozsahu výkladu vnitrostátního práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení“ (bod 123). Zmíněné rozhodnutí tak podle zdejšího soudu rozlišuje dvě situace. Období od nabytí účinnosti směrnice do okamžiku uplynutí lhůty pro provedení směrnice, kdy jsou vnitrostátní soudy povinny zdržet se „*v co největším možném rozsahu výkladu vnitrostátního práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení*“. Druhé období je pak od okamžiku uplynutí lhůty pro provedení směrnice. V tomto období jsou vnitrostátní soudy povinny vykládat „*vnitrostátní právo v co největším možném rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice, aby bylo dosaženo výsledků jí sledovaných, upřednostňující výklad vnitrostátních pravidel, který je co nejvíce v souladu s tímto cílem, aby dospěly k řešení, jež je slučitelné s ustanoveními uvedené směrnice*“.

Podle názoru zdejšího soudu mezi oběma uvedenými situacemi je *de facto* jediný rozdíl, a to v omezení nepřímého účinku směrnice před uplynutím implementační lhůty pouze na „*vážné ohrožení cíle*“ směrnicí sledovaného, které bude trvat i po uplynutí této

lhůty. Mělo by se tedy jednat o závažné a trvalé ohrožení cíle směrnice (shodně viz Bobek, M. Soudní dvůr Evropských společenství: Adeneler –nepřímý účinek směrnic nabytím jejich účinnosti. *Soudní rozhledy*, 2006, č. 9, s. 358). Zatímco po uplynutí implementační lhůty má orgán vykládající národní právo plnou povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí, v období před uplynutím této lhůty je tato povinnost dána pouze tehdy, pokud by mohlo dojít k závažnému a trvalému ohrožení pozdějšího vnitrostátního naplnění směrnice. Nic na tom nemění bod 115 citovaného rozhodnutí, kde je uvedeno, že „*v případě opožděného provedení směrnice existuje obecná povinnost vnitrostátních soudů vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí teprve od doby, kdy uplynula lhůta pro její provedení*“, neboť tento – toliko dílčí – závěr vyvozuje Soudní dvůr z rozsudku ze dne 18. 12. 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Recueil, s. I-7411, a vztahuje ho jen k bodu 116 rozhodnutí, kde vyloučil možnost, že povinnost souladného výkladu vzniká v celém rozsahu již nabytím účinnosti směrnice. Zdejší soud tedy uzavírá, že určitá forma nepřímého účinku je dána již od okamžiku nabytí účinnosti směrnice, nicméně se nejedná o nepřímý účinek v plném rozsahu, nýbrž o rozsah typově užší (omezený pouze na případy vážného a trvalého ohrožení pozdějšího vnitrostátního naplnění směrnice).

V daném případě není mezi žalobcem a žalovaným sporu o tom, že lhůta k implementaci směrnice 2007/66/ES v době rozhodování žalovaného dosud neuplynula. Žalovaný tak byl povinen vykládat zákon o veřejných zakázkách v souladu s touto směrnicí pouze tehdy, pokud by nepřihlédnutím k této směrnicí mohlo dojít k závažnému a trvalému ohrožení pozdějšího vnitrostátního naplnění směrnice. Zdejší soud v dané věci žádné takové závažné a trvalé ohrožení však neshledává, a proto žalovaný nepochybil, pokud ke směrnicí při výkladu uvedeného zákona nepřihlédl. Cílem předmětné směrnice je zvýšení účinnosti přezkumných řízení týkajících se zadávání zakázek. V daném případě sice ne-

došlo k přezkoumání úkonů zadavatele na návrh žalobce, čímž došlo k narušení plnění směrnice, nicméně s ohledem na to, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele byl žalovaný povinen zahájit *ex officio* (jak bude uvedeno níže), nejedná se podle názoru soudu o závažné a trvalé ohrožení naplnění směrnice, natož o závažné ohrožení naplnění jejího cíle po uplynutí implementační lhůty. Žalovaný tedy nebyl v daném případě povinen vykládat zákon o veřejných zakázkách v souladu se směrnicí 2007/66/ES, která dosud nebyla implementována do českého právního řádu a jejíž implementační lhůta dosud neuplynula. (...)

V daném případě, jak již bylo avizováno, však podle názoru zdejšího soudu bylo namístě, aby žalovaný zahájil nové správní řízení z moci úřední, jak mu ukládá § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách *in fine*. Jak totiž správně uvádí žalobce ve své replice, žalovaný jako orgán dohledu nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách je povinen zahájit správní řízení z moci úřední vždy, když se dozví, že při určitém zadávacím řízení mohlo dojít k porušení tohoto zákona. Pojem „*důvodné podezření*“ použitý v citovaném ustanovení je totiž třeba vykládat široce, a to zejména v případě zakázek zadávaných formou jednacího řízení bez uveřejnění. K zahájení řízení je tak zásadně postačující určitá pochybnost o tom, zda zadávací řízení probíhalo v souladu s citovaným zákonem. Daný případ přitom soud považuje právě za takovou situaci. Žalobce totiž ve svém návrhu namítal, že nebyly splněny podmínky pro zadání veřejné zakázky v rámci jednacího řízení bez uveřejnění a tento svůj závěr také obsáhle odůvodnil. Ve prospěch zahájení správního řízení pak hovořila právě ta skutečnost, že námítky v tomto typu zadávacího řízení zpravidla nemohou být řádně uplatněny, a je tedy na žalovaném, aby na zákonnost takového zadávacího řízení dohlížel zvláště bedlivě, a svou dozorovou činností tak zákonnost zadávacího řízení zajišťoval.

Zahájení řízení z moci úřední v dané věci pak požaduje i rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 1. 2010, *Uniplex*, C-406/08, který akcentoval zajištění možnosti účinného přezkumu postupu zadavatele, tj. konkrétně ve vzta-

hu k činnosti žalovaného zajištění toho, aby řízení o přezkum úkonů zadavatele mohlo být vůbec vedeno a aby možnost deklarovat porušení zákona o veřejných zakázkách a uložit zadavateli sankci nezanikla. V daném případě, kdy byla zakázka zadána v jednacím řízení bez uveřejnění, je přitom správní řízení zahájené žalovaným z moci úřední zpravidla jediným reálným způsobem, jakým lze postup zadavatele v rámci tohoto zadávacího řízení kontrolovat. Pokud by žalovaný správní řízení *ex offio* nezahájil, nebyla by zajištěna možnost účinného přezkumu postupu zadavatele při zadávání předmětné veřejné zakázky, kterou vyžaduje Soudní dvůr.

Zdejší soud tedy uzavírá, že žalovaný nepochybil, pokud správní řízení zastavil, nicméně postupoval v rozporu se zákonem, jestliže správní řízení nezahájil z moci úřední podle § 114 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách *in fine*. Za daného stavu tedy soudu nezbyvá, než na žalovaného apelovat, aby správní řízení o přezkumu zákonnosti postupu zadavatele v témže zadávacím řízení neprodleně zahájil. V tomto řízení pak žalovaný posoudí, zda byly splněny podmínky pro to, aby mohl zadavatel zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění a zda přitom postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách.

2497

Ústavní právo: dělba moci; samospráva krajů Opatření obecné povahy: zásady územního rozvoje

k čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR

k § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k čl. 11 Listiny základních práv a svobod

I. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika mimo jiné jednotný stát; nejedná se o federaci či nadstátní integrační uskupení. Ústavně zaručená samospráva obcí a krajů je pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají vskutku specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Samospráva krajů a obcí nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor České republiky na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla.

II. Kraj může v zásadách územního rozvoje stanovit pravidla, na základě nichž s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám kraje (např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti a protknutí civilizačními vlivy apod.) budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem (zejm. § 18 stavebního zákona z roku 2006) chráněné hodnoty. Vybočí však z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců, pokud znemožní určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a přípustěn.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS a č. 1910/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 20/2008 Sb.

Věc: a) Obec Nové Lublice, b) obec Bratříkovice, c) obec Velká Štáhle, d) obec Rudná pod Pradědem, e) obec Moravice, f) obec Bílčice proti Moravskoslezskému kraji o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje.

Navrhovatelé se domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaného zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426, ze dne 22. 12. 2010 (dále jen „Zásady“), a to částí uvedených v příloze č. 1 textové části Zásad v kapitole E. Upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území:

- E.I Územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje přírodních hodnot, bod č. 74,
- E.II Územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje kulturních hodnot, bod č. 76,
- E.III Územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje civilizačních hodnot, bod č. 78.

V těchto částech Zásad se stanovují zásady a úkoly pro upřesnění podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, resp. kulturních a civilizačních hodnot Moravskoslezského kraje ve vazbě na přílohu č. 2 Zásad, jejich grafickou část, výkres A.3b nazvaný Území zvýšené ochrany pohledového obrazu významných krajinných horizontů a krajinných nebo kulturně historických dominant. Dále jsou v těchto částech Zásad stanovena kritéria pro vymezování ploch pro větrné elektrárny, podmínky pro vymezování ploch pro větrné parky, minimální vzdálenosti od hranic stanovených území a stanovena povinnost prokázat, že záměry větrných parků nejsou v pohledovém kontrastu s hodnotami chráněnými v kapitole E.

Vedle uvedených částí kapitoly E textové části navrhovatelé napadali v kapitole F *Vymezení cílových charakteristik krajiny: krajinná oblast Nízký Jeseník* v bodě č. 89, odrážka – nevytvářet nové pohledové bariéry, krajinná oblast Hrubý Jeseník, v bodě č. 91, odrážka – nevytvářet nové pohledové bariéry. V těchto bodech Zásad jsou stanovena pravidla pro rozhodování o změnách v území, kromě zásad platných pro typy krajiny, a to chránit harmonické měřítko krajiny a pohledový obraz stanovených významných krajinných horizontů a krajinných, resp. kulturně historických dominant, a v obou výše uvede-

ných krajinných oblastech stanovují zásadu nevytvářet nové pohledové bariéry.

Navrhovatelé uvedli, že mají zájem na stavbě větrných elektráren na jejich území a schválené Zásady jim tyto záměry fakticky znemožňují. Mají za to, že v různých ohledech se jedná o nezákonně vydaný akt.

V první řadě namítali, že odpůrce překročil svoji zákonem vymezenou pravomoc. Nepopírali, že odpůrce podle § 5 odst. 4 stavebního zákona zajišťuje ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom však může zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu, ale podle názoru navrhovatelů má přitom postupovat v součinnosti s orgány obcí. I když má tedy odpůrce právo chránit krajinu v nadmístních záležitostech, způsob a rozsah regulace provedený v Zásadách však ve vztahu ke „stavbám s vertikálními parametry, které vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině“, ve vztahu k „územím zvýšené ochrany pohledového obrazu významných krajinných horizontů a krajinných nebo kulturně historických dominant“ a ve vztahu k „plochám pro větrné elektrárny“ a „větrným parkům“ z materiálního hlediska vybočil z mezí daných kraji stavebním zákonem. Odpůrce do Zásad vtělil svůj subjektivní názor na hodnoty krajiny a otázku možnosti zásahu do krajinného rázu v případě staveb, které, jako např. větrné elektrárny, vytvářejí „nové pohledové bariéry a dominanty v krajině“. Podle navrhovatelů není v pravomoci odpůrce Zásadami fakticky *a priori* vyloučit možnost na vhodných místech kraje (na vyvýšeninách s dostatkem větru, které zpravidla bývají také pohledově exponovány) stavět větrné elektrárny.

Připustnost zásahu větrných elektráren do krajinného rázu se musí posuzovat vždy v konkrétním případě v rámci výkonu státní správy při rozhodování o připustnosti o zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zásady v některých případech ukládají subjektům, které by chtěly vybudovat větrnou elektrárnu, povinnosti nad rámec zákona. Ukládají jim při vymezování ploch pro vě-

trné elektrárny prokázat, že „*záměr není v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území*“ ve vymezeném geografickém rozsahu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není takový postup přípustný. Navrhovatelé v této souvislosti poukázali na jeho rozsudek ze dne 29. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Ustanovení Zásad, jež *de facto* znemožňují stavbu větrných elektráren na vhodných územích Moravskoslezského kraje, brání, v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivce, vlastníkům pozemků využít jich pro stavbu větrných elektráren. Takové opatření považují navrhovatelé za diskriminační s ohledem na to, že pro jiné stavby, jež by rovněž mohly vytvářet pohledové dominanty či bariéry v krajině, tak přísná omezení jako pro větrné elektrárny neplatí.

Nejvyšší správní soud zrušil napadené opatření obecné povahy v následujících částech:

v textové části se v bodě č. 74 zrušují věty:

– *Chránit pohledový obraz významných krajinných horizontů a krajinných dominant nadregionálního významu v území vymezeném ve výkresu A.3b grafické části ZÚR MSK. V území zvýšené ochrany pohledového obrazu zejména:*

– *neumísťovat stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině;*

– *Plochy pro větrné elektrárny vymezovat na základě níže uvedených zásad a kritérií ochrany přírodních hodnot dotčeného území:*

– *větrné parky vymezovat v co nejmenších plochách a dodržovat přiměřené vzdálené odstupy ploch větrných parků s cílem nenarušení migrační propustnosti území;*

– *větrné parky vymezovat mimo plochy chráněné dle zák. č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zároveň dodržet minimální vzdálenost od jejich hranice dle níže uvedené tabulky, a to včetně této tabulky a všech údajů v ní uvedených.*

V textové části se v bodě č. 76 zrušují věty:

– *Chránit pohledový obraz kulturně historických dominant nadregionálního významu v území vymezeném ve výkresu A.3b grafické části ZÚR MSK. V území zvýšené ochrany pohledového obrazu zejména:*

– *neumísťovat stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině;*

dále se v tomto bodě zrušuje slovo „ostatní“ ve větě:

– *ostatní stavby umísťovat přednostně mimo pohledově exponovaná území;*

dále se v tomto bodě zrušuje věta:

– *Při vymezování ploch pro větrné elektrárny prokázat, že záměr není v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území do 5 km od plochy uvažovaného záměru (městské a vesnické památkové rezervace, městské a vesnické památkové zóny, historické zahrady a parky, sakrální stavby, hrady a zámky).*

V textové části se v bodě č. 78 zrušují věty:

– *Plochy pro větrné elektrárny vymezovat na základě níže uvedených zásad a kritérií ochrany civilizačních hodnot dotčeného území:*

– *dodržet minimální vzdálenost od hranice zastavěného nebo zastavitelného území – 600 m;*

– *prokázat, že záměr není v pohledovém kontrastu nebo nenarušuje prostředí významných rekreačních a lázeňských areálů v území do 5 km od plochy uvažovaného záměru.*

V textové části se v bodě č. 89 nazvaném „*Nízký Jeseník*“ zrušuje věta:

– *nevytvářet nové pohledové bariéry;*

V textové části se v bodě č. 91 nazvaném „*Hrubý Jeseník*“ zrušuje věta:

– *nevytvářet nové pohledové bariéry;*

V grafické části se zrušuje výkres A.3b: *Území zvýšené ochrany pohledového obra-*

zu významných krajinných horizontů a krajinných nebo kulturně historických dominant.

Z odůvodnění:

(...) S navrhovateli nelze souhlasit v tom, že by odpůrce neměl pravomoc regulovat využití území kraje v Zásadách. Tato jeho pravomoc vyplývá zejména z § 5 odst. 4 a dále z § 18, § 19 a § 36 stavebního zákona. Z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou poukazoval odpůrce (rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2009, čj. 5 Ao 1/2009-186), pak vyplývá, že větrné elektrárny jsou zpravidla stavbami nadmístního významu. U větrných elektráren se typicky jedná o několik desítek metrů vysoké stožáry s velkopřůměrovými vrtulemi většinou o menším počtu listů (obvykle tři), které již pro své rozměry, a také často proto, že jsou umísťovány na větrně exponovaných, tedy většinou vyvýšených místech, jsou vidět z větší dálky. Pro tuto jejich vlastnost – vliv na pohledový charakter krajiny, tj. na její estetickou stránku, projevující se ve velkém (často vícekilometrovém) okruhu okolo nich – je třeba takové stavby zásadně považovat za stavby nadmístního významu, a tedy způsobitelné předměty regulace v zásadách územního rozvoje. Vliv větrných elektráren na krajinu je nepochybně takový, že posilují její technický a „moderní“ a naopak oslabují její přírodní a „původní“ charakter. Jsou-li v provozu a jejich vrtule se otáčejí, mohou být také významným pohyblivým, a tedy „zneklidňujícím“ a dynamizujícím, prvkem krajiny. Pokud tedy odpůrce v Zásadách stanovil určitá pravidla pro stavbu větrných elektráren, činil tak v rámci své věcné působnosti. To však ještě neznamená, že svoji pravomoc užil v mezích daných zákonem.

V moderních západních společnostech dochází k dynamickému střetu a zároveň souhře dvou v zásadě protichůdných tendencí. Na jedné straně autonomie jedince projevující se v jeho svobodné vůli a v tom, že má sféru základních práv, kterou jiní jedinci či stát zásadně nemají právo narušit, a na straně druhé rozhodováním většiny, projevujícím se v tom, že v jisté míře může být autonomie jednotlivce potlačena v důsledku rozhodnutí

většiny zasahující do jeho právní sféry. Všechny nástroje právní regulace, od ústavních pravidel přes zákony, podzákonné právní předpisy, hybridní akty typu opatření obecné povahy až po rozhodnutí či jiné individuální akty aplikace práva, v sobě tento střet svobody jednotlivce a demokraticky vyjádřené vůle většiny implicitně obsahují. Právě proto je jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci to, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem.

To platí i pro regulaci pomocí hierarchického systému nástrojů územního plánování, mezi nimi i pro zásady územního rozvoje. Nejvyšší správní soud k tomu ve své judikatuře (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS) vyslovil následující úvahy: „[47] *Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činné na základě zákona. Jedná-li se*

o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Pipes, R. Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008).

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; [...].

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a mi-

nimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou – samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny – vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je namístě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. [...] z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4 vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis“ (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem „nucený zásah do vlastnického práva“ je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce.“

V kontextu uvedeného názoru rozšířeného senátu je pak třeba vnímat jak navrhovatele, tak odpůrcem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, v němž se uvádí: „Obecně vzato [...] vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmo-

nie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem, aby sám územní plány dotvářel.“

Úkolem soudu při přezkumu Zásad tedy je posoudit, zda odpůrce nevybočil ze zákonných mantinelů zákonných pravidel územního plánování, včetně prověření, zda zásahy do vlastnického práva byly provedeny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Z důkazu provedeného při ústním jednání (tzv. GAP analýza rychlosti větru a regulace větrných elektráren) vyplývá, že z území Moravskoslezského kraje s dostatečným potenciálem větru pro provoz větrných elektráren se nachází pouze 9 % mimo oblast, v níž je stavba těchto elektráren buď přímo vyloučena (tato regulace je dále označována jako „absolutní“ regulace) nebo podmíněna velmi přísnými a z povahy věci jen obtížně splnitel-

nými podmínkami („relativní“ regulace). To znamená, že jakkoli v případě regulace provedené v Zásadách nejde o bezvýjimečné a nepodmíněné vyloučení stavby větrných elektráren na území Moravskoslezského kraje, fakticky se jedná o takovou regulaci, která drtivě většinu vlastníků pozemků v lokalitách, kde by stavba větrné elektrárny byla z technického hlediska vhodná, tento způsob využití jejich majetku znemožňuje. Kraj má jistě právo na samosprávu a v rámci něho může v určité míře stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. i s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území. Pokud však odpůrce přistoupil k takto silné regulaci, týkající se podstatné části území Moravskoslezského kraje, musel pro to mít obzvláště závažný důvod. Takovým důvodem však nemůže být samo o sobě politické rozhodnutí, že Moravskoslezský kraj na svém území větrné elektrárny, až na výjimky, nechce. Kraj má jistě právo na samosprávu a v rámci něho může v určité míře stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. i s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území.

Ve vztahu k legislativním aktům obcí formuloval Ústavní soud svoji doktrínu ohledně ústavně vymezeného rozsahu práva na samosprávu takto (viz nálezní Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, č. 218/2007 Sb. ÚS, č. 20/2008 Sb.): „26. [...] čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dílce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné

působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. [...] 34. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.“

Výše uvedené závěry jsou v podstatné míře přenositelné i na oblast územního plánování v případech vydávání zásad územního rozvoje. Ty vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti podle § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Stavební zákon přitom poměrně konkrétně stanovuje cíle územního plánování (§ 18) i jeho úkoly (§ 19). Tato ustanovení nedávají samosprávě na území kraje právo stát se prostřednictvím zásad územního rozvoje jakýmsi krajským zákonodárcem, který rozhodne o tom, jaké ekonomické či stavební aktivity jsou na území kraje přípustné, a jaké učiní nepřípustnými, ať již formou „absolutní“ či silné „relativní“ regulace. Naopak, pro všechny kraje platí podle uvedeného zákona zásadně stejná pravidla pro to, jaké hodnoty mají nástroje územního plánování chránit. Kraj může v zásadách územního rozvoje nepochybně stanovit pravidla, na základě nichž s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám kraje (např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti a protnutí civilizacími vlivy apod.) budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem chráněné hodnoty. Vybočí však z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců, pokud znemožní určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který za srovnatelných

podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a připuštěn. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika mimo jiné jednotný stát. Znamená to, že ústavně zaručené právo krajů a obcí na samosprávu nemá takovou kvalitu, rozsah a sílu, jaká je u autonomie dílčích politických jednotek obvyklá, například u federativních států či dokonce u nadstátních integračních uskupení. Samospráva obcí a krajů je z ústavního hlediska pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají vskutku specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Proto samospráva nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor, jímž podle jednoho ze základních článků Ústavy má Česká republika být, na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla. Jednotný právní a ekonomický prostor unitárního státu je totiž podle Ústavy přinejmenším stejně důležitou, spíše však důležitější, ústavní hodnotou než právo obcí a krajů na samosprávu.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že požadavek elementární jednotnosti podmínek pro život jednotlivců, včetně jejich ekonomických aktivit, neznamená, že by v různých regionech nemohly být stanoveny různé (různě přísné) podmínky pro regulaci takových aktivit, např. stavebních. Tato regulace však musí mít objektivně existující důvod vycházející z takových podmínek daného regionu, jimiž se tento liší od jiných regionů nebo od jakého „průměrného“ stavu z pohledu celostátního.

Z normativních částí Zásad ani z jejich odůvodnění není patrné, že by důvodem „absolutní“ a „relativní“ regulace větrných elektráren byly zvláštnosti, jimiž se ty části Moravskoslezského kraje, na nichž z technických hledisek stavba větrných elektráren připadá v úvahu, v podstatné míře liší od jiných krajů na území České republiky. Spíše je tomu naopak, protože podstatnou část, zejména příhraničních oblastí, ale i vnitrozemí (např. Českomoravská vrchovina) České republiky,

tvoří hornatiny, vrchoviny či pahorkatiny, často zalesněné, a že se v tomto typu krajiny větrné elektrárny běžně budují, a to i na pohledově značně exponovaných místech.

Není věcí Nejvyššího správního soudu, aby posuzoval, zda budování dotovaných větrných elektráren je z celospolečenského pohledu, nikoli z pohledu konkrétního investora, vhodné jako racionální alokace zdrojů a zda přínosy těchto elektráren (výroba elektrického proudu za určitých nákladů a vyhnutí se negativním vedlejším projevům výroby proudu jinými způsoby) převažují nad negativními externalitami samotné jejich existence a provozu a nad náklady ušlých příležitostí využít zdroje účinněji. Tuto otázku vyřešil svým politickým rozhodnutím zákonodárce tím, že vytvořil systém dotací na výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. To znamená, že stavba větrných elektráren je z pohledu konkrétního jednotlivce za stávajících politicky nastavených rámcových podmínek ekonomicky racionálním způsobem využití pozemků v jeho vlastnictví. Je-li tomu tak, pak tuto aktivitu nelze znemožnit a prostřednictvím zásad územního rozvoje či územních plánů omezovat bez důvodů opřených o konkrétní podmínky míst, kde by se dané elektrárny měly budovat. Takové jednání by bylo možno přirovnat k absolutnímu či faktickému zákazu provozu automobilů na podstatné části území určitého kraje či znemožnění na něm provozovat např. průmyslovou činnost, restaurační zařízení nebo jiné aktivity, které tím či oním způsobem ovlivňují charakter krajiny, životní prostředí či podmínky života jednotlivců.

Navrhovateli napadená ustanovení územního plánu představují ve svém celku, vzájemně provázanosti a „materiálním“ účinku na záměry budovat větrné elektrárny právě takové nepřípustné vyloučení.

V části E.I, bodu 74 přílohy č. 1 Zásad je obecný legitimní cíl chránit pohledový obraz krajiny v její dimenzi přírodní konkretizován natolik striktními podmínkami, že fakticky vylučuje možnost stavět větrné elektrárny. Striktní povaha omezení je dána kombinací:

a) území dotčeného takto přísnou ochranou, jež je vymezeno ve výkresu A.3b v grafické části Zásad a jež zahrnuje, jak již výše uvedeno, převážnou většinu území kraje vhodného z technických hledisek pro stavbu větrných elektráren,

b) přísného a bezvýjimečného zákazu umisťovat na tomto území stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině. Takto striktně a široce pojatý záměr chránit krajinu před vizuálními změnami je neproporcionálním omezením vlastnického práva majitelů dotčených pozemků, neboť jim v podstatě znemožňuje na takových pozemcích budovat cokoli, co by oproti současnému stavu krajinu vizuálně změnilo. Vizuální změna krajiny je přitom logickým důsledkem celé řady stavebních aktivit, mezi nimi pak zejména stavby větrných elektráren. „Konzervační“ účinky uvedeného pravidla tak nerespektují protichůdné legitimní zájmy a práva a jednostranně upřednostňují jednu z více si konkurujících hodnot a zájmů před ostatními. Uvedený bod Zásad navíc obsahuje absolutní zákaz stavby větrných elektráren v územních pásech vymezených určitou vzdáleností od různých typů území chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny (viz tabulka v tomto bodě Zásad). Uvedené vzdálenosti jsou stanoveny v podstatě libovolně na celé tisíce či v některých případech stovky metrů, a zejména nepřipouštějí výjimku v případech, kdy by záměr stavět například větrnou elektrárnu měl být realizován uvnitř území takto vymezeného, avšak s ohledem na konkrétní podmínky dané lokality tak, že by krajina stavbou nebyla neúnosně vizuálně znehodnocena.

S ohledem na to Nejvyšší správní soud zrušil zmíněné pasáže části E.I, bodu 74 přílohy č. 1 Zásad a spolu s nimi i na ně logicky a obsahově navázanou pasáž prikazující větrné parky vymezovat v co nejmenších plochách a dodržovat přiměřené vzájemné odstupy ploch větrných parků s cílem nenarušení migrační propustnosti území. Tuto pasáž by samu o sobě nebylo možno považovat za neproporcionální, avšak pro svoji svázanost

s dalšími, již nezákonnými pasážemi nemohla ve stávající podobě být v Zásadách zachována. *A priori* však nic nebrání tomu, aby se součástí Zásad v rámci případných nových pravidel pro stavby větrných elektráren, která kritériu proporcionality vyhoví, stala.

Z obdobných důvodů pak Nejvyšší správní soud zrušil v části E.II, bodu 76 přílohy č. 1 Zásad odkaz na vymezení území, na němž je specifickým způsobem chráněn pohledový obraz kulturně historických dominant nadregionálního významu a zákaz umisťovat v tomto území stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry v krajině. Nevyhověl však návrhu navrhovatele na zrušení pravidla, že stavby je třeba umisťovat přednostně mimo pohledově exponovaná území a toto pravidlo pouze s ohledem na předcházející zrušenou pasáž textově modifikoval vypuštěním slova „ostatní“ tak, aby se vztahovalo na všechny stavby. Uvedené pravidlo totiž samo o sobě požadavkům proporcionality vyhovuje, neboť užitím slova „přednostně“ umožňuje vážit mezi konkurujícími si zájmy a v případech, v nichž zájem na nové stavbě bude silnější než zájem na zachování nezměněného vizuálního charakteru krajiny, připouští dát přednost stavební činnosti.

V části E.II, bodu 76 přílohy č. 1 Zásad pak Nejvyšší správní soud zrušil také ustanovení o povinnosti toho, kdo zamýšlí postavit větrnou elektrárnu, prokázat, že záměr není v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území do 5 km od plochy uvažovaného záměru. Uvedené pravidlo kombinací důkazního břemene na straně toho, kdo zamýšlí postavit větrnou elektrárnu, a nepodmíněné dikce (záměr nesmí za žádných okolností být v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území ve vymezené vzdálenosti) je neproporcionální, neboť neumožňuje vážit navzájem konkurující hodnoty a v případě, že zájem na výstavbě převažuje nad zájmem na pohledové ochraně kulturně historických hodnot území, stavbu větrné elektrárny uskutečnit. Z obdobných důvodů Nejvyšší správní soud zrušil i vybrané pasáže v části E.III, bodu 78 přílohy č. 1 Zásad.

Rovněž pak v části F, bodech 89 a 91 přílohy č. 1 Zásad Nejvyšší správní soud zrušil pasáže nařizující nevytvářet nové pohledové bariéry, neboť i ony jsou svojí nepodmíněností neproporcionálním omezením práva dotčených vlastníků pozemků nakládat podle své libosti vlastním majetkem.

Logickým důsledkem výše uvedených úvah o nepodmíněnosti a kategoričnosti, a tedy neproporcionality omezení zabraňujících stavbě větrných elektráren pak bylo zrušení výkresu A.3b v grafické části Zásad, který geograficky vymezuje lokality zasažené takto nepřipustným omezením vlastnických práv. (...)

Nejvyšší správní soud se naopak neztožnil s navrhovatelem ohledně požadavku zrušit v části E.II, bodu 76 přílohy č. 1 Zásad pasáže ukládající

- chránit historické architektonické a urbanistické znaky památkově chráněných sídel včetně jejich vnějšího obrazu,

- při umisťování staveb v okolí památkově chráněných objektů respektovat „genius loci“ daného místa, chránit místní kulturně historické dominanty, zejména sakrální a historické stavby, a

- chránit historické krajinné struktury (plužina, kamenice, kamenné zidky).

Uvedené pasáže formulují pravidla chování chránící legitimní hodnoty krajiny. Sama o sobě tato pravidla nejsou neproporcionální, neboť nejsou kategorická a nepodmíněná, takže v případě střetu protichůdných zájmů či hodnot umožňují mezi nimi vážit a dát v určitých případech přednost jiné hodnotě (jinému zájmu) před zájmem na zachování pohledových a historických hodnot území. Ani skutečnost, že uvedená pravidla chování používají neurčitě, odborné či jinak na první pohled možná ne zcela jednoznačné nebo obsahově zřejmé pojmy, není důvodem, pro který by bylo možno dovodit jejich nezákonnost. Právní pravidla často obsahují takové pojmy a je zcela běžné, že jejich obsah a význam je určován výkladem za pomoci jejich obecného jazykového významu, významu prisuzovaného v odborných kruzích, jde-li o od-

borné pojmy, a s přihlédnutím ke kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu právní úpravy, v níž se objevuje. Takový výklad je možný i v případě uvedených pasáží Zásad. Například pojem „*genius loci*“ je pojmem obecně užívaným pro označení specifické atmosféry či specifických, někdy jedinečných, podmínek určitého místa. Rovněž pojmy „*plužina*“ či „*kamenice*“ jsou v kruzích odborně se zabývajících historií zemědělství a jeho vlivem na uspořádání krajiny pojmy významově zřetelnými a srozumitelnými.

Stejně tak nevyhověl Nejvyšší správní soud návrhu navrhovatele na zrušení části F. v bodech 89 a 91 přílohy č. 1 Zásad pasáže ukládající chránit harmonické měřítko krajiny a pohledový obraz významných krajinných horizontů a krajinných dominant, neboť samy o sobě zakotvují zcela legitimní ochranu určitých krajinných hodnot. Neproporcionální, a tedy nezákonný, byl v těchto bodech toliko nepodmíněný a kategorický zákaz vytvářet nové pohledové bariéry.

Závěrem Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že právní názor vyjádřený v tomto rozsudku nebrání odpůrci stanovit pravidla pro umístování větrných elektráren

a rovněž mu nebrání, aby tato pravidla byla nastavena tak, že budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny, takže mimo jiné v určitých případech či v určitých typech lokalit nebude možno větrné elektrárny stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Konkrétních lokalit se regulace musí týkat pro jejich specifický charakter, který je v poměrech české a středoevropské krajiny (zpravidla osídlené a v určité míře protkané stavbami nejrůznějšího druhu) při uvážení konkurujících si legitimních zájmů natolik hodnotný, že kvůli němu je proporcionální takovým způsobem omezit vlastnická práva osob, na jejichž pozemcích by jinak větrné elektrárny mohly být vybudovány. Míra přisnosti regulace pak musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Důvodem pro stanovení omezujících pravidel pro stavbu větrných elektráren zkrátka nemůže být jen to, že je vůlí aktuální většiny v zastupitelstvu dané politické jednotky (Moravskoslezského kraje) větrné elektrárny na území kraje v zásadě nepřipustit.

Kompetenční spory: nepřipustnost žaloby

k § 99 písm. a) soudního řádu správního

Kompetenční žaloba, v níž si žalobce osobuje pravomoc vydat rozhodnutí, které bylo před podáním žaloby zrušeno, je nepřipustná [§ 99 písm. a) s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2011, čj. Komp 6/2010-123)

Prejudikatura: č. 1428/2008 Sb. NSS, č. 1457/2008 Sb. NSS, č. 1725/2008 Sb. NSS, č. 1911/2009 Sb. NSS a č. 2306/2011 Sb. NSS.

Věc: Magistrát města Brna proti Ministerstvu financí, za účasti akciové společnosti ENDL + K, o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Akciové společnosti ENDL + K (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 8. 2008 povolil provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterijního systému

„*Interaktivní loterijní systém*“ v Herně Campanula na Mendlově náměstí v Brně.

Osoba zúčastněná na řízení dále podala žalovanému dne 23. 12. 2009 žádost o schvá-

lení provozování a umístění nových interaktivních videoloterijních terminálů. Žalovaný jí rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 (ve znění opravného rozhodnutí ze dne 29. 4. 2010) povolil provozovat v Herně Campanula tři videoloterijní terminály. Toto rozhodnutí formálně doplnilo rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2008, kterým bylo osobě zúčastněné na řízení povoleno provozování loterie nebo jiné podobné hry prostřednictvím centrálního loterijního systému.

Rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010 žalovaný změnil rozhodnutí ze dne 30. 4. 2008 ve znění všech pozdějších rozhodnutí. Tato změna spočívala v tom, že na žádost osoby zúčastněné na řízení bylo zrušeno povolení k provozování všech tří videoloterijních terminálů umístěných v Herně Campanula.

Rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010 tedy byl zrušen výrok společného rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2008 ve znění rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010. Tak bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010. Práva osoby zúčastněné na řízení, která byla předmětem rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010 zanikla. Osoba zúčastněná na řízení se opětovného přiznání práv nedomáhala.

Žalobce si v kompetenční žalobě osoboval pravomoc vydat rozhodnutí o povolení uvedených videoloterijních terminálů. Tvrdil, že žalovaný si svým rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 neoprávněně osoboval pravomoc k vydání rozhodnutí o povolení výherních hracích přístrojů, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o výlučnou pravomoc žalobce plynoucí z § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Pravomoc povolovat provoz výherních hracích přístrojů je dle § 18 odst. 1 zákona o loteriích rozdělena mezi tři správní úřady podle šíře provozované činnosti. Regulace provozu výherních hracích přístrojů je svěřena obcím, v jejichž správním obvodu se přístroj nalézá. Žalovaný reguluje provoz výherních hracích přístrojů na cizí měnu nebo přístrojů umístěných v kasinech. Vydávání povolení k umístění výherních hracích přístrojů obci zároveň napomáhá ke splnění jednoho ze základních

úkolů obecní samosprávy, tedy zachování veřejného pořádku a péči o své obyvatele.

Žalobce napadl postoj žalovaného, který rozlišuje hrací přístroje na výherní hrací přístroje a videoloterijní terminály. Rozdíl má spočívat v tom, jestli je automat napojen na nějaký centrální systém. Takový výklad je však zcela účelový a není opodstatněn ani z hlediska legislativního, ani z hlediska technického. Ze znaleckého posudku, který žalobce předložil soudu spolu s žalobou, vyplývá, že tzv. videoloterijní terminály splňují bez dalšího všechny definiční znaky výherních hracích přístrojů dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích. Jejich jedinou odlišností je připojení na centrální systém, jehož dosah však není z hlediska hry samé relevantní.

Žalobce dále poukázal na to, že zákon o loteriích neobsahuje žádné ustanovení, kromě § 18, které by zmocňovalo žalovaného k povolování „jiných“ nebo „ostatních“ výherních hracích přístrojů. Ustanovení § 50 odst. 3 tohoto zákona mluví na situaci, kdy by z hlediska mechanismu hry a vyplácení výhry byl dodatečně vyvinut jiný systém, na který zákon nepamatoval. Žalobce se domníval, že vyčlenění povolování umístění videoloterijních terminálů z jeho pravomoci není opodstatněné. Definice daná vyhláškou na tom nemůže s ohledem na čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod nic změnit, neboť jde o podzákonný předpis.

Na závěr žalobce navrhl, aby soud určil, že příslušným k rozhodnutí o povolení k provozování výherních hracích přístrojů v podobě terminálů „Interaktivního loterijního systému“ je žalobce. Dále navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě mimo jiné sdělil, že osoba zúčastněná na řízení již na uvedené adrese videoterminály neprovozuje. Předmětné povolení bylo zrušeno rozhodnutím ze dne 13. 9. 2010.

Nejvyšší správní soud žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

V.

Existence kompetenčního sporu

(...) [20] Žalobce podal kompetenční žalobu teprve dne 8. 10. 2010, tj. v okamžiku, kdy rozhodnutí, k jehož vydání si žalobce osobuje pravomoc, bylo již zrušeno. Předmět kompetenčního sporu, kterým je určení orgánu příslušného vydat rozhodnutí o právech osoby zúčastněné na řízení vymezených v její žádosti ze dne 23. 12. 2009, odpadl. Skutečnost, že sporné rozhodnutí bylo součástí společného (a stále existujícího) rozhodnutí žalovaného, je pro nyní posuzovanou věc bez významu. Předmětem sporu bylo právě a jen označené rozhodnutí ze dne 20. 4. 2010; jen k vydání tohoto rozhodnutí si žalobce osobuje pravomoc.

[21] Podle § 98 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je žalobu oprávněn podat správní orgán, *„který si v kladném kompetenčním sporu osobuje pravomoc o věci vydat rozhodnutí a popírá pravomoc správního orgánu, který ve věci vede řízení nebo rozhodl“*. Souladně s tím § 97 odst. 2 s. ř. s. definuje kladný kompetenční spor jako *„spor, ve kterém si správní orgány osobují pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem“*. Z obou uvedených ustanovení plyne, že kompetenční spor ve smyslu části třetí hlavy II. dílu 6 soudního řádu správního je sporem, který není pouze akademickou disputací o tom, kdo měl vydat nějaké rozhodnutí v minulosti. Jeho smyslem je určit, který správní orgán je příslušný vydat v konkrétní věci rozhodnutí. Opačný výklad by vedl k nevyhnutelnému závěru, že by správní orgán mohl vyvolat kompetenční spor k jakémukoliv rozhodnutí, které bylo vyneseno v minulosti, třebaže bylo mezitím již dávno zrušeno.

[22] Obdobné závěry jsou plně v souladu též se zákonným vymezením záporných kompetenčních sporů. Z § 97 odst. 3 a § 98 odst. 2 s. ř. s. jasné plyne, že i v takovém případě musí jít o spor o rozhodnutí, které může žalobce, žalovaný nebo jiný orgán ve smyslu § 98 odst. 3 s. ř. s. s ohledem na okolnosti da-

ného případu reálně vydat (srov. usnesení NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. Komp 1/2008-107, č. 1911/2009 Sb. NSS, ze dne 9. 11. 2007, čj. Komp 1/2006-127, č. 1457/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 24. 4. 2009, čj. Komp 3/2009-11). Nejde tedy o rozhodnutí, které bylo třeba vydat v minulosti, důvody pro jeho vydání však mezitím pominuly (např. žadatel vzal zpět žádost k vydání rozhodnutí). Stejně tak vydáním rozhodnutí se stává řízení ve věci negativního kompetenčního sporu bezpředmětným (srov. usnesení NSS ze dne 19. 8. 2008, čj. Komp 4/2008-49, č. 1725/2008 Sb. NSS, ve věci *Oživení, o. s.*).

[23] Judikatura jasně rozlišuje mezi spory, které směřují k vydání určitého rozhodnutí, a spory jinými (např. usnesení NSS ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 3/2004-40, č. 1428/2008 Sb. NSS, ve věci *Městský úřad města Kadaň proti České inspekci životního prostředí*).

[24] Koncepce pozitivních i negativních kompetenčních sporů je tedy založena na existenci konkrétního řízení, v němž jde o práva či povinnosti individuálně určených účastníků řízení (srov. k dalšímu usnesení NSS ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 5/2008-85, č. 2306/2011 Sb. NSS, body 13 a 14, shodně usnesení ze dne 27. 1. 2010, čj. Komp 7/2009-17, ve věci *Městský úřad Chrastava proti Ministerstvu financí*). Proto také je výrokový potenciál soudu definován v § 100 odst. 2 s. ř. s. tak, že soud rozsudkem určí, který ze správních orgánů má pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v žalobě. Taková situace však v daném případě zjevně nenastala. S ohledem na procesní vývoj celé kauzy podaný shora se od počátku nejedná o kompetenční spor v konkrétní věci, nýbrž o spor v abstraktní otázce kompetence rozhodovat o povolení videoloterijních terminálů. Je tak zcela zřejmé, že žalobce se na soudu nedomáhá rozhodnutí konkrétního kompetenčního sporu, nýbrž obecného řešení problému, pod který orgán spadá rozhodování o obdobných žádostech. Rozhodnutí žalovaného, na něž se žalobce formálně odvolává a jimž bylo rozhodnuto o právech osoby zúčastněné na řízení, bylo ještě před podáním žaloby zrušeno. Pro další

rozhodování o právech osoby zúčastněné na řízení ve věci, které se týkalo rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2010, neexistují procesní podmínky (nebyla podána nová žádost o povolení videoloterijních terminálů). Žaloba, která není podložena konkrétním předmětem, o němž by účastníci kompetenčního sporu mohli reálně vydat rozhodnutí, je nepřijatelná (§ 99 písm. a) s. ř. s.).

[25] Shora uvedené je v souladu též se záměrem historického zákonodávce. Ten chtěl právní úpravou kompetenčních sporů docílit toho, aby soud nerozhodoval takové spory, „*kteřé by měly jen teoretickou hodnotu*“ (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního ze dne 15. 4. 2002, tisk č. 1080/0, dostupná v digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny Parlamentu, www.psp.cz).

[26] Trvání kompetenčního sporu se zásadně posuzuje ke dni vydání soudního rozhodnutí (§ 100 odst. 1 s. ř. s.). Pro nyní posu-

zovanou věc však má význam to, že podmínky řízení o kompetenční žalobě nebyly splněny již k okamžiku podání této žaloby (viz bod [20] shora). (...)

[28] Soud tedy uzavírá, že se v dané věci nejedná o kompetenční spor, neboť rozhodnutí žalovaného, k jehož vydání si žalobce osobuje pravomoc, bylo zrušeno. Soud nemůže vzhledem ke skutkovým okolnostem tohoto případu určit, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí o právech osoby zúčastněné na řízení. Práva založená rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 osobě zúčastněné na řízení zanikla a dalšího rozhodnutí o těchto právech se osoba zúčastněná na řízení ke dni rozhodování soudu žádným způsobem nedomáhá. Kompetenční žaloba je tudíž na základě § 99 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná. Proto ji soud odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodl přitom bez jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*). (...)

2499

Kompetenční spory: přezkum procesního rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci

k § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (v textu jen „zákon o půdě“)

k § 64 odst. 3 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)*)

k § 4 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí pozemkového úřadu vydané podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, které v důsledku následných zrušujících soudních rozhodnutí obsahuje toliko výrok řešící důsledky povolené obnovy řízení v projednávané věci, je rozhodnutím procesní povahy, o němž přísluší rozhodovat soudu ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 9. 2011, čj. Konf 65/2010-21)

Prejudikatura: č. 372/2004 Sb. NSS a č. 1952/2007 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 572/2000; nález Ústavního soudu č. 21/2005 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 316/03).

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Třebíči a Krajským soudem v Brně, za účasti žalobce Ing. Milana J., žalovaného Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Třebíč, a osob zúčastněných na řízení Gabriely W.-S. a dalších, o rozhodnutí o vlastnictví k zemědělským nemovitostem.

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

Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Třebíč, rozhodnutím ze dne 4. 5. 2000 ve výroku I zrušilo původní rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 30. 11. 1993 a ze dne 12. 7. 1994, u kterých byla nařízena obnova řízení. Ve výroku II podle § 9 odst. 4 zákona o půdě rozhodlo, že Ing. Milan J. a Eva S. jsou vlastníky ideální poloviny zemědělských nemovitostí původního vlastníka Eduarda H. (každý v rozsahu ideální 1/4) a že Ing. Emil P. není vlastníkem ideální poloviny předmětných nemovitostí. Ve výroku III pakuložilo Katastrálnímu úřadu Třebíč, aby po právní moci rozhodnutí provedl s tím spojené zápis-y vlastnického práva.

Výše uvedené rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně. Brojil sice výslovně pouze proti výrokům II a III předmětného rozhodnutí, nicméně z textu podané žaloby je zřejmé, že napadal i správnost výroku I. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 4. 12. 2002 (ve znění opravného usnesení ze dne 26. 6. 2003) prvním výrokem potvrdil napadené rozhodnutí ve výroku I, druhým výrokem zrušil výroky II a III napadeného rozhodnutí a věc vrátil v tomto rozsahu pozemkovému úřadu k dalšímu řízení. Třetím výrokem pak rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

K ústavní stížnosti žalobce Ústavní soud nálezem ze dne 1. 2. 2005, sp. zn. II. ÚS 316/03, N 21/36 SbNU 271, zrušil výrok I a výrok III citovaného rozsudku Krajského soudu v Brně. Konstatoval, že v souladu s § 64 odst. 3 správního řádu z roku 1967 se při obnově řízení novým pravomocným rozhodnutím ve věci zruší původní rozhodnutí. S ohledem na citované ustanovení měl krajský soud zrušit rozhodnutí pozemkového úřadu jako celek a teprve dalším rozhodnutím pozemkového úřadu by došlo ke zrušení původních rozhodnutí vydaných před obnovou řízení.

Následně krajský soud usnesením ze dne 18. 3. 2005 žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a poučil žalobce o možnosti uplatnit svůj nárok u civilních soudů podle § 244 a násl. o. s. ř. Uvedl, že dnem 1. 1. 2003 nabyt účinnosti soudní řád správní. V řešeném případě bylo zahájeno řízení o přezkoumání rozhod-

nutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci (rozhodnutí o vlastnictví k zemědělským nemovitostem). Předmětem rozhodování byla tudíž otázka týkající se vlastnických vztahů k nemovitostem, o níž mají rozhodovat soudy v občanském soudním řízení.

Žalobce se poučením řídil a dne 1. 6. 2005 podal žalobu u Okresního soudu v Třebíči. Rozsudkem ze dne 16. 9. 2008 okresní soud změnil výrok II napadeného správního rozhodnutí. K odvolání žalobce Krajský soud v Brně usnesením ze dne 4. 2. 2010 zrušil odvoláním napadené výroky rozsudku okresního soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně okresnímu soudu uložil, aby posoudil, zda se žalobce domáhá pouze znovuprojednání a nahrazení rozhodnutí pozemkového úřadu ve výroku II či zda se domáhá i nového rozhodnutí o skutečnostech, jež byly předmětem výroku I napadeného rozhodnutí. Krajský soud rovněž okresní soud upozornil, že druhý výrok napadeného správního rozhodnutí byl již zrušen rozsudkem správního soudu ze dne 4. 12. 2002. Na základě výzvy okresního soudu ze dne 8. 3. 2010 žalobce připsal ze dne 19. 3. 2010 upřesnil žalobní petit. Uvedl, že se domáhá nejen znovuprojednání věci a nahrazení výroku II správního rozhodnutí, ale současně brojí i proti výroku I citovaného rozhodnutí.

Okresní soud v Třebíči (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 rozhodnutí v části žaloby týkající se rozhodnutí o zrušení dřívějších rozhodnutí pozemkového úřadu o vydání předmětných nemovitostí, o čemž bylo rozhodnuto prvním výrokem napadeného správního rozhodnutí. Navrhovatel odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 4. 2. 2010, podle něhož rozhodnutí o části žaloby směřující proti výroku I napadeného správního rozhodnutí je rozhodnutím procesní povahy. Rozhodování v této části žaloby není svěřeno obecným soudům rozhodujícím podle části páté občanského soudního řádu.

Po zaslání předmětného návrhu na zahájení kompetenčního sporu účastníkům řízení, předseda Krajského soudu v Brně (jako soudu ve správním soudnictví) připisem ze dne 15. 12. 2010 zvláštnímu senátu sdělil, že souhlasí s návrhem Okresního soudu v Třebíči, že rozhodování o předmětné části žaloby přísluší soudům ve správním soudnictví, jelikož žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu procesní povahy.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci přezkumu rozhodnutí pozemkového úřadu vydaného podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, které v důsledku následných zrušujících soudních rozhodnutí obsahuje toliko výrok řešící důsledky povolené obnovy řízení, je soud ve správním soudnictví; zároveň zvláštní senát zrušil usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2005.

Z odůvodnění:

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 téhož zákona). Správní orgán v daném případě rozhoduje o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti až poté, kdy nebylo dosaženo vzájemné dohody o vydání nemovitosti. Předmětem tohoto správního řízení je vlastnické právo oprávněné osoby, 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 účast-

níků právního vztahu na jeho vznik a jeho rozvíjení. Schvaluje-li pozemkový úřad dohodu, kterou uzavřela povinná osoba s oprávněnou osobou, je jeho vliv na samotný vznik tohoto právního vztahu minimální. 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. usnesení zvláštního senátu ze dne 22. 6. 2004, čj. Konf 123/2003-7, č. 372/2004 Sb. NSS, a ze dne 31. 1. 2006, čj. Konf 113/2005-6).

K přezkoumání rozhodnutí pozemkového úřadu vydaného podle § 9 odst. 4 zákona o půdě by v obecné rovině byly příslušné soudy v občanském soudním řízení. Zvláštní senát nicméně konstantně judikuje, že *„pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo za-*

loží. To odpovídá smyslu zákonné úpravy a nezpochybněnému trendu dřívější doktriny a judikatury“ (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006-8, č. 1952/2007 Sb. NSS).

V posuzovaném případě sice pozemkový úřad napadeným rozhodnutím věcně rozhodl o vlastnictví k předmětným nemovitostem, k žalobě účastníka řízení však samotné hmotněprávní posouzení věci (výrok II o určení vlastnických práv, resp. výrok III) již bylo pravomocně zrušeno a v této části vráceno správnímu orgánu k novému řízení (výrok II rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2002). Z napadeného správního rozhodnutí pozemkového úřadu tak zůstal k přezkoumání již jen první výrok o zrušení původních rozhodnutí pozemkového úřadu. Aniž by tedy zvláštní senát posuzoval jeho správnost (k tomu se ostatně vyjádřil již Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 316/03), nahlížel na napadené rozhodnutí jako na rozhodnutí obsahující toliko jeden výrok (výrok I) vydaný v důsledku obnovy správního řízení o tom, že se původní rozhodnutí pozemkového úřadu vydané v letech 1993 a 1994 zrušují.

Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem (v případě obnovy na žádost účastníka) či dozorčím prostředkem (v případě obnovy z moci úřední), který umožňuje z důvodu skutkových omylů zjištěných až po právní moci rozhodnutí znovu rozhodnout ve věci samé, a prolomit tak překážku věci rozhodnuté (srov. Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D. *Správní řád*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 376). Podle Ústavního soudu obnova řízení představuje průlom do principu nezměnitelnosti a závaznosti vydaných rozhodnutí. Jejím účelem je odstranit nedostatky ve skutkových zjištěních pravomocného rozhodnutí v případech, kdy tyto vady vyšly najevo až po právní moci původního rozhodnutí. V řízení o povolení obnovy se nepřezkoumává zákonnost a odůvodněnost původního rozhodnutí, ale je nutné posoudit otázku, zda nové skutečnosti či důkazy dříve neznámé ve spojení s důkazy již provedenými mohou odůvodnit jiné – účastníkovi příznivější – roz-

hodnutí, než které bylo dříve vydáno (srov. náleze ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. III. ÚS 3386/09).

Řízení o obnově se rozpadá do dvou fází: jednak řízení o povolení nebo nařízení obnovy řízení (*iudicium rescindens*), jednak řízení obnovené (*iudicium rescissorium*); teprve novým rozhodnutím ve věci samé se původní rozhodnutí ruší (§ 64 odst. 3 správního řádu z roku 1967). Procesní institut obnovy řízení tedy způsobí, že pokud byla obnova řízení povolena, novým rozhodnutím vydaným v obnoveném řízení je zrušeno původní rozhodnutí ve věci, aby byla odstraněna překážka věci rozhodnuté (*rei iudicatae*). Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 11. 11. 1999, sp. zn. 30 Ca 46/99, Soudní judikatura ve věcech správních č. 572/2000, konstatoval, že „podle § 64 odst. 3 správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) se novým rozhodnutím ve věci původní rozhodnutí ruší. To ovšem znamená, že to musí být ve výroku nového rozhodnutí uvedeno, neboť jinak by vedle sebe existovala dvě rozhodnutí, tj. první, pravomocné, do něžž byla povolena obnova řízení, a druhé, které je vydáno po řízení, jež proběhlo po povolení obnovy řízení. Je-li tento postup porušen, jde o procesní vadu, která nutně vede ke zrušení nového rozhodnutí.“ Ostatně rovněž Ústavní soud ve shora uvedeném nálezu sp. zn. II. ÚS 316/03 vydaném v projednávané věci konstatoval, že „není možné zrušit původní pravomocná rozhodnutí pozemkového úřadu o přiznání vlastnictví k určitým nemovitostem, aniž by bylo současně o vlastnictví k těmto nemovitostem znovu pravomocně rozhodnuto. Takové rozhodnutí skutečně vede k nejistotě o osobě vlastníka restituovaných nemovitostí. Vztahy napojené na původní rozhodnutí pozemkového úřadu se ocitly bez právního základu.“ Z výše uvedeného zřetelně vyplývá specifická procesní pozice obnovy řízení, v níž je v rámci obnoveného řízení vzájemně podmíněno vydání nového rozhodnutí ve věci samé a zrušení rozhodnutí původního.

Napadené správní rozhodnutí je tedy *de facto* důsledkem procesního statusu obnovy řízení, kdy správní orgán v rámci obnoveného řízení vydá nové meritorní rozhodnutí

a současně zruší rozhodnutí původní. Na základě předchozích soudních rozhodnutí (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 12. 2002 a náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 316/03) v řešeném případě zbývá soudům posoudit čistě procesní otázku, a to, zda první výrok napadeného rozhodnutí, tj. výrok o zrušení původních rozhodnutí pozemkového úřadu o vlastnickém právu k zemědělskému statku Okarec, ob stojí samostatně bez výroku druhého, jímž bylo meritorně rozhodnuto o tom, komu náleží vlastnické právo k předmětné nemovitosti.

V souladu s ustálenou judikaturou zvláštního senátu (srov. především shora citované usnesení čj. Konf 22/2006-6, nebo obdobně usnesení ze dne 31. 12. 2008, čj. Konf 66/2008-5, nebo ze dne 3. 11. 2009, čj. Konf 84/2008-9) je pravomoc soudu v občanském soudním řízení založena tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí. To odpovídá smyslu zákonné úpravy a nezpochybněnému trendu dřívější doktríny a judikatury. V posuzovaném případě sice správní orgán rozhodl meritorně o vlastnictví oprávněných osob k předmětné nemovitosti, nicméně následně byly v soudním řízení příslušné výroky týkající se věcného posouzení případu pravomocně zrušeny. Nyní tak lze na napadené rozhodnutí nahlížet již pouze jako na rozhodnutí procesní povahy, které řeší důsledky povolené obnovy řízení v projednávané věci.

Lze tak uzavřít, že část žaloby směřující proti výroku I napadeného rozhodnutí, která se týká výlučně posouzení procesní otázky, by měl přezkoumat soud ve správním soudnictví.

Ze shora uvedených důvodů zvláštní senát uzavřel, že k rozhodování o žalobě směřující proti výroku I rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Třebíče ze dne 4. 5. 2000 je příslušný soud ve správním soudnictví (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.).

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. dále zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o sporu rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 18. 3. 2005, a odstranil tak překážku věci rozhodnuté.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy Okresní soud v Třebíči rozhodne o té části žaloby, již se žalobce domáhá znovuprojednání věci, o níž bylo rozhodnuto (nyní již pravomocně zrušeným) výrokem II napadeného rozhodnutí; o zbývajících částech žaloby směřujících proti výroku I napadeného rozhodnutí rozhodne Krajský soud v Brně.

2500

Kompetenční spory: soukromoprávní spor mezi subjektem údajů a správcem osobních údajů

k § 21 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 177/2001 Sb. a č. 439/2004 Sb.

Z § 21 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, nevyplyývá pravomoc Úřadu pro ochranu osobních údajů rozhodovat o soukromoprávních sporech mezi subjektem údajů a správcem týkajících se zveřejnění dokumentace obsahující osobní údaje; o těchto sporech přísluší rozhodnout soudu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 10. 2011, čj. Konf 11/2011-6)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS a č. 2274/2011 Sb. NSS; rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Gaskin proti Spojenému království* (stížnost č. 10454/83, Series A, č. 160).

Věc: Spor o pravomoc mezi Úřadem pro ochranu osobních údajů a Okresním soudem v Opavě, za účasti žalobkyně Zdeňky P. a žalované Slezské nemocnice v Opavě, ve věci vydání kopie zdravotnické dokumentace.

Žalobkyně se na základě usnesení Okresního soudu v Ostravě ze dne 25. 6. 1962 stala osvojenkou manželů Albína a Zdenky N. Uvedenou skutečnost se dozvěděla po více než 40 letech, když jí byla na základě její žádosti vydána okresním soudem kopie předmětného usnesení o osvojení. Během shromažďování informací o svém původu žalobkyně rovněž zjistila, že byla v letech 1958–1962 umístěna v dětském domově v Opavě. Její osobní dokumentace o pobytu v dětském domově byla dohledána v archivu města Vítkov, které ji zaslalo žalované.

Žalobkyně požádala žalovanou písemností (emilem) ze dne 28. 7. 2008 o vydání předmětné dokumentace, resp. o její předložení k nahlédnutí. Žalovaná ovšem přípisem ze dne 31. 7. 2008 žalobkyni nevyhověla. Své negativní stanovisko odůvodnila vysvětlením, že požadovaná dokumentace obsahuje údaje o třetích osobách, jež není možné žalobkyni sdělit s odkazem na příslušná ustanovení zákona o ochraně osobních údajů.

Žalobkyně se žalobou podanou u Okresního soudu v Opavě domáhala, aby soud uložil žalované povinnost vydat jí kopii zdravotnické dokumentace, a to konkrétně kopii osobního listu dítěte, které má být umístěno v dětském domově, a kopii evidenčního listu dítěte v dětském domově, jež jsou vedeny na jméno a příjmení žalobkyně před jejím osvojením. Žalobkyně se domnívala, že požadovaná osobní dokumentace má i povahu zdravotnické dokumentace podle zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, na jejíž poskytnutí má žalobkyně nárok podle § 67b odst. 12 tohoto zákona. Podle žalobkyně nemůže poskytnutí dokumentace bránit skutečnost, že obsahuje údaje o třetích osobách – předání takových informací může žalovaná zamezit za použití technických prostředků (např. začerněním příslušných pasáží), což ostatně žalobkyně sama doporučovala.

Usnesením ze dne 24. 8. 2010 Okresní soud v Opavě řízení o žalobě zastavil (výrok I) a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Úřadu pro ochranu osobních údajů (výrok II). S poukazem na § 104 odst. 1 o. s. ř. konstatoval, že věc nespadá do pravomoci soudů, ale správního orgánu. Nejprve se zabýval povahou požadovaných údajů. Mezi účastníky bylo sporné, zda požadované dokumenty představují zdravotnickou dokumentaci, nicméně shodně uváděli, že se jedná o osobní údaje ve smyslu § 4 zákona o ochraně osobních údajů. Požadované dokumenty totiž obsahují údaje o žalobkyni, jež jsou individuálně identifikovatelné. Pro právní posouzení není podle okresního soudu podstatné, zda se současně jedná o osobní údaje mající povahu zdravotnické dokumentace, neboť i zdravotnická dokumentace je osobním údajem. Z § 21 zákona o ochraně osobních údajů podle soudu vyplývá, že Úřad pro ochranu osobních údajů má pravomoc rozhodovat o porušení povinností správce údajů, tedy i o jeho povinnosti poskytnout subjektu údajů (pacientovi) osobní údaje, které o něm shromažďuje. Tento výklad soude opřel o usnesení zvláštního senátu ze dne 6. 2. 2004, čj. Konf 15/2003-24, č. 189/2004 Sb. NSS, a ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Konf 11/2003-12, č. 426/2005 Sb. NSS.

Úřad pro ochranu osobních údajů (navrhovatel) poté podal zvláštnímu senátu návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, ve kterém popřel svoji pravomoc vydat v projednávané věci rozhodnutí. Zdůraznil, že § 21 odst. 1 a 3 zákona o ochraně osobních údajů neumožňuje navrhovateli řešit soukromoprávní spory mezi správcem osobních údajů a subjektem údajů. Navrhovatel je dozorovým orgánem, který má pravomoc k provádění veřejnoprávní kontroly při zpracování osobních údajů, případně k vedení správního řízení o uložení sankce za správní delikt

apod. Řešení individuálních sporů mezi správcem a subjektem údajů je však svěřeno soudům. Navrhovatel dále odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 439/2004 Sb., kterým bylo citované ustanovení novelizováno tak, aby nevyvolávalo pochybnosti o tom, zda navrhovatel může vést sporná řízení. Z těchto důvodů je nepřipadný odkaz okresního soudu na zmíněná usnesení zvláštního senátu, neboť ta vycházejí z již neplatné právní úpravy. Navrhovatel naopak odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 2. 2010, čj. Konf 56/2009-7, 2274/2011 Sb. NSS, z něhož lze dovodit, že není dána pravomoc navrhovatele rozhodnout o náhradě škody či jiné nemajetkové újmy; není tak dána pravomoc ani k rozhodování sporů o poskytnutí osobních údajů. Navrhovatel dodal, že § 12 zákona o ochraně osobních údajů upravuje otázku soukromoprávního vztahu mezi správcem a subjektem osobních údajů. Rozhodování o nárocích z těchto vztahů vyplývajících je podle § 7 o. s. ř. svěřeno soudům. Závěrem navrhovatel poukázal na skutečnost, že předmětem sporu není primárně poskytnutí osobních údajů, ale poskytnutí listin ze zdravotnické dokumentace podle zákona o péči o zdraví lidu. Ostatně Nejvyšší soud již v usnesení ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3727/2008, č. 53/2011 Sb. NS, uzavřel, že pravomoc k rozhodování sporů týkajících se poskytnutí informací ze zdravotnické dokumentace náleží soudům.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušným k rozhodnutí o soukromoprávním sporu mezi subjektem údajů a správcem týkajícím se zveřejnění dokumentace obsahující osobní údaje je soud.

Z odůvodnění:

Nejprve zvláštní senát v obecné rovině poznamenává, že spor v posuzované věci vznikl v důsledku konfliktu dvou ústavně zaručených práv, a to práva na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) a práva na ochranu osobních údajů (čl. 10 Listiny). Tato základní lidská práva spolu úzce souvisí a vzájemně se podmiňují a ovlivňují, proto musí mít ochrana soukromí (ochrana osobních údajů) i právo na informace jisté

limity. Je-li totiž kupříkladu právním předpisem povolen přístup k osobním údajům, je si ce posíleno právo na informace, ovšem současně se oslabuje právo na ochranu soukromí a naopak (k tomu přiměřeně srov. Maštálka, J. *Osobní údaje, právo a my*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 151).

Okresní soud s poukazem na § 21 zákona o ochraně osobních údajů konstatoval, že nemá pravomoc rozhodnout spor mezi stranami, neboť podle jeho názoru z citovaného ustanovení vyplývá pravomoc správního orgánu (navrhovatele) rozhodnout v projednávané věci.

S účinností od 1. 6. 2000 upravuje oblast ochrany osobních údajů zákon o ochraně osobních údajů. Novelizací citovaného zákona provedenou zákonem č. 439/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, platným a účinným od 26. 7. 2004, došlo k významným změnám mj. v pravomocích navrhovatele. Důvodová zpráva k zákonu uvádí: *„Změna ustanovení § 21 až 24, která se týkají ochrany práv subjektu údajů, je navrhována z několika důvodů. Tím nejdůležitějším je dosavadní zkušenost s aplikací § 21 a násl., kdy se přístup Úřadu, přístup subjektu údajů a přístup soudů, nepodařilo sjednotit v tom směru, že Úřad jako ústřední správní úřad nemůže v takovém případě ve své kompetenci řešit spory mezi správcem, zpracovatelem a subjektem údajů o odstranění následků neoprávněných zásahů do soukromí subjektu údajů a druh, popřípadě výši náhrady. Stejně i v případech náhrady škody vzniklé subjektu údajů v souvislosti se zpracováním jeho údajů není přípustné, aby tyto případy řešil správní úřad. Proto se navrhuje, aby kompetence Úřadu byla v tomto případě odpovídající jeho postavení a Úřad mohl na základě podnětu subjektu údajů postupovat vůči správci nebo zpracovateli prostředky pro správní úřad obvyklými, a případy, kdy jsou vznášeny nároky na náhradu nemajetkové újmy nebo náhradu škody, svěřit do pravomoci soudů, jak je tomu ostatně obvyklé i v ostatních případech zásahů do práva na ochranu osobnosti.“*

Z § 21 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů vyplývá, že „[k]aždý subjekt údajů, který zjistí nebo se domnívá, že správce nebo zpracovatel provádí zpracování jeho osobních údajů, které je v rozporu s ochranou soukromého a osobního života subjektu údajů nebo v rozporu se zákonem, zejména jsou-li osobní údaje nepřesné s ohledem na účel jejich zpracování, může a) požádat správce nebo zpracovatele o vysvětlení, b) požadovat, aby správce nebo zpracovatel odstranil takto vzniklý stav. Zejména se může jednat o blokování, provedení opravy, doplnění nebo likvidaci osobních údajů.“ Podle třetího odstavce citovaného ustanovení, „[n]evyhoví-li správce nebo zpracovatel žádosti subjektu údajů podle odstavce 1, má subjekt údajů právo obrátit se přímo na Úřad“.

Pravomoci navrhovatele jsou zakotveny v § 29 zákona, podle něhož: „Úřad a) provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, b) vede registr zpracování osobních údajů, c) přijímá podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů a informuje o jejich vyřízení, d) zpracovává a veřejnosti zpřístupňuje výroční zprávu o své činnosti, e) vykonává další působnosti stanovené mu zákonem, f) projednává přestupky a jiné správní delikty a uděluje pokuty podle tohoto zákona, g) zajišťuje plnění požadavků vyplývajících z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, a z přímo použitelných předpisů Evropských společenství, h) poskytuje konzultace v oblasti ochrany osobních údajů, i) spolupracuje s obdobnými úřady jiných států, s orgány Evropské unie a s orgány mezinárodních organizací působícími v oblasti ochrany osobních údajů. Úřad v souladu s právem Evropských společenství plní oznamovací povinnost vůči orgánům Evropské unie“ (odstavec 1). „Při výkonu dozoru ve formě kontroly se postupuje podle zvláštního právního předpisu“ (odstavec 2). „Dozor nad zpracováním osobních údajů, které provádějí zpravodajské služby, stanoví zvláštní právní předpis“ (odstavec 3).

V navrhovatelem citovaném usnesení čj. Konf 56/2009-7 zvláštní senát vyslovil, že z vývoje právní úpravy týkající se ochrany osobních údajů vyplývá, že „zákon o ochraně osobních údajů se pokusil původně co nejvíce rozšířit pravomoc Úřadu. Novelou z roku 2004 ale tyto pravomoci přenesl zpět na soudy. Úřad je správním úřadem, který má stanovenou určitou míru nezávislosti a pravomoci, ale který nemůže nahrazovat rozhodování soudů. Úřad je nyní oprávněn dle § 29 zákona o ochraně osobních údajů mimo jiné provádět dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o ochraně osobních údajů, přijímat podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem, projednávat přestupky a jiné správní delikty a udělovat pokuty. Není však oprávněn rozhodovat o výši náhrady škody za porušení povinností zpracovatele osobních údajů, nemůže rozhodovat o náhradě za nemajetkovou újmu. Tyto pravomoci přísluší soudům.“

Citované ustanovení (§ 21 zákona o ochraně osobních údajů) reguluje podmínky práva na přístup k osobním údajům tehdy, pokud subjekt údajů zjistí nebo se domnívá, že správce provádí zpracování jeho osobních údajů, které je v rozporu s ochranou soukromého a osobního života subjektu údajů nebo v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů (srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2007. – Zdravotnická dokumentace a ochrana osobních údajů z pohledu nové právní úpravy, dostupné na www.uoou.cz). Předmětné ustanovení však v žádném případě (a to ani ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 439/2004 Sb.) nezakládá pravomoc navrhovatele rozhodovat ve sporech mezi subjektem údajů a správcem o poskytnutí kopií zpracovávané dokumentace, případně určit, zda informace mají být subjektu údajů na jeho žádost zpřístupněny. Z § 29 zákona vyplývá, že pravomoci navrhovatele na úseku ochrany osobních údajů jsou spíše kontrolní a dozorové. Ustanovení § 21 zákona tak míří spíše na situace, kdy subjekt údajů brojí proti způsobu či rozsahu nakládání s jeho osobními údaji správcem a obrací se na navrhovatele s podnětem či stížností na

porušení zákona [§ 29 odst. 1 písm. c) zákona]; o takovou situaci se ale v posuzovaném případě nejedná.

Podle § 12 zákona o ochraně osobních údajů, „[p]ožádá-li subjekt údajů o informaci o zpracování svých osobních údajů, je mu správce povinen tuto informaci bez zbytečného odkladu předat“ (odstavec 1). „Obsahem informace je vždy sdělení o a) účelu zpracování osobních údajů, b) osobních údajích, případně kategoriích osobních údajů, které jsou předmětem zpracování, včetně veškerých dostupných informací o jejich zdroji, c) povaze automatizovaného zpracování v souvislosti s jeho využitím pro rozhodování, jestliže jsou na základě tohoto zpracování činný úkony nebo rozhodnutí, jejichž obsahem je zásah do práva a oprávněných zájmů subjektu údajů, d) příjemci, případně kategoriích příjemců“ (odstavec 2). „Správce má právo za poskytnutí informace požadovat přiměřenou úhradu nepřevyšující náklady nezbytné na poskytnutí informace“ (odstavec 3). „Povinnost správce poskytnout informaci subjektu údajů upravenou v § 12 může za správce plnit zpracovatel“ (odstavec 4).

V posuzovaném případě měl pravděpodobně Okresní soud v Opavě za to, že žalobkyně požaduje po žalované informaci o zpracování jejích osobních údajů ve smyslu § 12 zákona o ochraně osobních údajů, proto příkl pravomoc ve věci rozhodnout navrhovateli (byť tato úvaha z usnesení Okresního soudu v Opavě explicitně nevyplývá a nadto je mylná – srov. níže). Z podané žaloby je však patrné, že se žalobkyně nedomáhá poskytnutí údajů podle § 12 odst. 2 citovaného zákona, ale požaduje vydání kopie předmětné dokumentace, nikoliv pouze informaci o tom, jaké údaje o ní žalovaná zpracovává. Z § 12 zákona na ochranu osobních údajů nelze dovozovat právo pacienta na přímé sdělení osobních údajů, resp. právo „na poskytnutí kopie každého dokumentu, který je součástí zpracování osobních údajů, pokud takové právo nestanoví zvláštní zákon“ [srov. Matoušová, M.; Hejlík, L. *Osobní údaje a jejich ochrana*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 307, nebo přiměřeně výklad Úřadu pro ochranu osob-

ních údajů k problémům z praxe č. 1/2002 – Výpisy ze zdravotní dokumentace, dostupné na www.uoou.cz: „*Informace o osobních údajích, poskytovaná podle § 11 odst. 1 popřípadě podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů neznamena, že jsou subjektu údajů sděleny přímo ony osobní údaje (respektive jejich obsah), ale jde o informaci, jejíž nedílnou součástí je informace o rozsahu osobních údajů*“ (§ 11 odst. 1), *popřípadě informace o osobních údajích o něm zpracovávaných*“ (§ 12 odst. 2)“]. Nicméně i v případě, že by se žalobkyně domáhala informace o zpracování jejích osobních údajů podle § 12 zákona o ochraně osobních údajů a správce údajů by jí požadovanou informaci odmítl sdělit, nebyla by dána pravomoc navrhovatele o takovémto sporu rozhodnout. Jak správně uvedl navrhovatel ve svém podání, rozhodování o sporech vyplývajících ze soukromoprávního vztahu mezi správcem a subjektem osobních údajů přísluší soudům (§ 7 o. s. ř.), pravomoci navrhovatele jsou spíše kontrolní a dozorové.

Odkaz okresního soudu na usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2003-12 a čj. Konf 15/2003-24 je v posuzované věci nepřipadný. Ve zmiňovaných usneseních se zvláštní senát vyjadřoval k otázce, který orgán je příslušný rozhodnout o návrhu subjektu údajů na zdržení se jednání porušujícího povinnosti správce při zpracování osobních údajů. V předmětné věci mezi žalobkyní a žalovanou je spor veden o vydání kopie dokumentace. Předmět sporu je tedy odlišný než ve shora citovaných usneseních, proto nelze ze závěrů tam vyslovených v řešené věci vycházet. Nadto lze poznamenat, že v předmětných usneseních zvláštní senát aplikoval znění zákona o ochraně osobních údajů účinné ještě před novelou provedenou zákonem č. 439/2004 Sb., z něhož v posuzovaném případě nelze vycházet, neboť zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

Z podané žaloby zřetelně vyplývá, že žalobkyně se nedomáhá postupu podle § 21 zá-

kona o ochraně osobních údajů (nestěžuje si na postup správce osobních údajů); nejde jí o výkon pravomoci kontrolní či dozorové nad správcem údajů, jímž je žalovaná. Žalobkyně požaduje po žalované vydání kopií v žalobě blíže specifikovaných dokumentů, o čemž přísluší rozhodovat soudu. Popsaný závěr je rovněž v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva; ten v plenárním rozsudku ze dne 7. 7. 1989 ve věci *Gaskin proti Spojenému království*, stížnost č. 10454/83, Series A, č. 160, bod 49, ve věci žadatele (umístěné dítě) domáhajícího se přístupu k jeho sociální dokumentaci konstatoval, že „podle čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, zájmy jedince domáhajícího se přístupu k údajům vztahujícím se k jeho právu na respektování rodinného a soukromého života musí být zaručeny v případě, že třetí osoba, která k vytváření dokumentace přispívala, nezákonně odmítne udělit souhlas se zpřístupněním dokumentace žadateli nebo její souhlas nelze obstarat. Systém zpřístupňování informací bude v souladu se zásadou proporcionality jedině tehdy, pokud v konečném rozhodnutí nezávislý orgán posoudí, zda má být žadateli povolen přístup k jeho dokumentaci, odmítne-li třetí osoba souhlas udělit nebo je nekontaktní“ (pozn. překlad soudu).

Ze shora uvedených důvodů zvláštní senát uzavřel, že k rozhodování o podané žalobě je příslušný soud. Na okresním soudu tedy dále bude, aby v řízení o podané žalobě pokračoval. Nejprve bude třeba postavit najisto, jakou povahu mají žalobkyní požadované dokumenty. Za tímto účelem bude patrně nezbytné vyžádat si předmětné dokumenty od žalované a posoudit, zda se v daném případě jedná o zdravotnickou dokumentaci (čemuž by mohla nasvědčovat skutečnost, že dokumenty byly archivem postoupeny žalované) či zda se jedná o dokumenty jiné povahy, jež jsou dětské domovy povinny vést. Zdravotnickou dokumentací totiž v souladu s § 67b odst. 2 zákona o péči o zdraví lidu může být

pouze soubor informací „zdravotnické i nezdravotnické povahy získaných o konkrétní osobě v souvislosti se zdravotnickým posuzováním jejího fyzického či duševního stavu“ (srov. Buriánek, J. *Lékařské tajemství, zdravotnická dokumentace a související právní otázky*. Praha : Linde, 2005, s. 31). Významnou otázkou by mohla být rovněž skutečnost, z jakého typu zařízení (dětského domova) dokumenty pocházejí a jaká je jejich skutečná povaha. Dětské domovy pečující o děti mladší než 3 roky lze totiž chápat jako zdravotnická zařízení (podle § 20 odst. 1 zákona č. 69/1952 Sb., o sociálně právní ochraně mládeže, poskytovaly kolektivní péči dětem mladším než tři léta dětské zdravotnické ústavy, dětem starším domovy a jiná výchovná zařízení; v současné době jsou dětské domovy pro děti do tří let součástí soustavy zdravotnických zařízení podle § 38 zákona o péči o zdraví lidu), nicméně dětské domovy pro děti starší tří let jsou považovány za školská zařízení [v předmětné době byly dětské domovy pro děti od 3 do 15 let považovány za mimoškolní výchovná zařízení podle § 14 zákona č. 31/1953 Sb., o školské soustavě a vzdělávání učitelů (školský zákon), blíže specifikovány v § 2 bod 2 vyhlášky Ministerstva školství, věd a umění č. 333/1952 Ú. I., o zařízeních mimoškolní výchovy; právo žalobkyně na přístup k takové dokumentaci by v současnosti mohlo vycházet např. z § 21 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon); podrobněji k této otázce srov. Matoušová, M. Povinná dokumentace školy a ochrana osobních údajů. *Řízení školy*, 2006, č. 4, s. 21]. Zodpovězení nastíněných otázek může být relevantní pro určení právního předpisu, podle něhož má být o poskytnutí informace rozhodováno, případně také pro určení věcné příslušnosti soudů, jež mají v dané věci rozhodovat.

Zvláštní senát z uvedených důvodů vyslovil, že k rozhodnutí o věci je dána pravomoc soudů.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2501

**Řízení před soudem: opožděnost žaloby; kompetenční vyluka;
podmínky řízení o žalobě proti více rozhodnutím**

k § 39 odst. 2, § 46 odst. 1 písm. b) a písm. d), § 65, § 68 písm. e) a § 70 písm. a) soudního řádu správního

I. Splnění procesních podmínek pro projednání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. podané proti vícero správním rozhodnutím se posuzuje ve vztahu ke každému z takto napadených rozhodnutí samostatně, bez ohledu na to, zda jsou žalobou napadená rozhodnutí soudem přezkoumávána společně v jednom řízení, anebo po jejich vyloučení k samostatnému projednání (§ 39 odst. 2 s. ř. s.) ve vícero oddělených řízeních.

II. Důvod odmítnutí žaloby pro vyluku ze soudního přezkumu kvůli tomu, že žalobou napadený úkon správního orgánu není „rozhodnutím“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.], vylučuje současnou existenci důvodu odmítnutí žaloby pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 69/2007-64)

Prejudikatura: č. 427/2004 Sb. NSS, č. 625/2005 Sb. NSS a č. 976/2006 Sb. NSS.

2502

**Řízení před soudem: zastavení řízení z důvodu uspokojení
navrhovatele**

k § 62 soudního řádu správního

I. Nezbytnou podmínkou pro zastavení řízení podle § 62 s. ř. s., nevyjádří-li navrhovatel výslovně, že byl novým rozhodnutím uspokojen, je předchozí náležité poučení navrhovatele, ve kterém musí být zejména uvedeno, že řízení může soud zastavit, bude-li ze všech okolností případu zřejmé, že k uspokojení navrhovatele došlo.

II. Nezastaví-li soud řízení pro uspokojení navrhovatele, správní rozhodnutí vydané postupem podle § 62 s. ř. s. nenabývá právní moci a nemůže mít žádné účinky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 4 Ads 105/2008-185)

Prejudikatura: č. 424/2005 Sb. NSS.

2503

**Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti;
nutnost odůvodnit usnesení**

k § 7 odst. 7 soudního řádu správního ve znění zákona č. 159/2006 Sb.**)

I. Usnesení, jímž krajský soud rozhodl podle § 7 odst. 7 s. ř. s. o postoupení věci místně příslušnému soudu, musí obsahovat odůvodnění.

II. Proti usnesení, jímž krajský soud rozhodl podle § 7 odst. 7 s. ř. s. o postoupení věci místně příslušnému soudu, je kasační stížnost přípustná.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2007, čj. Nad 22/2007-101)

Prejudikatura: č. 1006/2007 Sb. NSS.

2504

**Řízení před soudem: osoba zjevně neoprávněná k podání kasační
stížnosti**

k § 46 odst. 1 písm. c) a § 120 soudního řádu správního

Podá-li ve věci služebního poměru kasační stížnost namísto žalovaného (zde: ředitel Policie České republiky, Správy Severomoravského kraje) Ministerstvo vnitra, které v řízení o žalobě nebylo účastníkem řízení ani osobou na řízení zúčastněnou, jedná se o kasační stížnost podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítne.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2007, čj. 4 Ads 127/2007-61)

Prejudikatura: č. 534/2005 Sb. NSS.

2505

Daň z přidané hodnoty: odpočet daně

k § 5 odst. 7 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 196/1993 Sb., č. 321/1993 Sb., č. 258/1994 Sb., č. 208/1997 Sb., č. 17/2000 Sb. a č. 322/2003 Sb.**)

k vyhlášce č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví

Pojem „zásoby vlastní výroby“ obsažený v účetních předpisech (např. v příloze č. 4 vyhlášky č. 500/2002 Sb.) zahrnuje zásoby vytvořené vlastní činností účetní jednotky i zásoby vytvořené činností jiného subjektu pro účetní jednotku. Pod pojem „zásoby vytvořené vlastní činností ve formě nedokončené výroby“ lze při splnění dalších zákonných podmínek zahrnout toliko doposud nedokončené výrobky, které byly vyrobeny samotnou účetní jednotkou. Jestliže však takové výrobky vyprodukuje jiný subjekt, nejedná se o obchodní majetek vytvořený vlastní činností, který by ve smyslu § 5 odst. 7 věty páté zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty,

*) S účinností od 20. 6. 2008 byl odstavec 7 přesunut do odstavce 6 zákonem č. 216/2008 Sb. a s účinností od 1. 1. 2012 do odstavce 5 zákonem č. 303/2011 Sb.

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

vylučoval nárok na uplatnění odpočtu daně za období před účinností registrace osoby podléhající dani plátcem daně.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 9. 2007, čj. 15 Ca 66/2005-39)

Prejudikatura: č. 993/2006 Sb. NSS a č. 1254/2007 Sb. NSS.

2506

Daňové řízení: prokazování tvorby rezervy na opravu hmotného majetku; povinnost přihlížet k okolnostem zjištěným během daňové kontroly

k § 3 a § 7 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998 a 1999

k § 24 odst. 2 písm. i) a § 38p zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 1998

k § 2 odst. 2 a 9, § 16 odst. 8, § 31 odst. 9 a § 41 odst. 1 a 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb., č. 323/1996 Sb. a č. 29/2000 Sb.*)

I. Oprávněnost tvorby rezervy na opravu hmotného majetku, tj. její nezbytnost, způsob výpočtu její výše a způsob jejího použití včetně případného rozlišení na opravy a technické zhodnocení, prokazuje daňový subjekt.

II. Zjištěnými okolnostmi, k nimž musí správce daně při daňové kontrole ve smyslu § 16 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, přihlížet, jsou všechny okolnosti, které byly při daňové kontrole zjištěny, s výjimkou těch, pro jejichž dodatečné uplatnění stanoví zákon výlučně formu dodatečného daňového přiznání. Je přitom nerozhodné, zda jde o okolnosti mající za následek zvýšení či naopak snížení daňové povinnosti a zda jsou tyto okolnosti zjištěny z podání, která vůči správci daně učiní daňový subjekt. Rozhodné je pouze to, zda se v průběhu daňového řízení ukáží jako pravdivé a zda jejich zohlednění v průběhu daňové kontroly není zákonem vyloučeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 9 Afs 50/2007-59)

Prejudikatura: č. 257/2004 Sb. NSS a č. 645/2005 Sb. NSS.

2507

Daňové řízení: stanovení daňové povinnosti za použití pomůcek

k § 31 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*)

Pokud daňový subjekt nesplní při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností a zároveň není možné stanovit daň dokazováním, je správce daně v souladu s § 31 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nejen oprávněn, ale i povinen stanovit daň podle pomůcek, přitom musí dostát nárokům, které zákon o správě daní a poplatků na stanovení daně podle pomůcek klade. Správce daně tedy nemůže v takové situaci postupovat tak, jako by daň stanovil dokazováním, nepostačují-li shromážděné důkazy k přesnému určení výše daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 5 Afs 72/2008-71)

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