

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2012 / X. ročník / 30. 4. 2012}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 2540.** Řízení před soudem: procesní nástupnictví správního orgánu ... 319
- 2541.** Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku žalobě 324
- 2542.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o žádosti o odklad výkonu rozhodnutí k vymožení vykonatelného nedoplatku
Sociální zabezpečení: přezkum rozhodnutí o žádosti o odklad výkonu rozhodnutí k vymožení vykonatelného nedoplatku 326
- 2543.** Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění
Služební poměr: přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění 331
- 2544.** Pobyt cizinců: rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza .. 337
- 2545.** Řízení před soudem: postavení občanského sdružení
zabývajících se ochranou životního prostředí, přírody a krajiny
Ochrana před nepříznivými účinky hluku a vibrací 345
- 2546.** Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanských sdružení ve správním řízení 351
- 2547.** Daňové řízení: opožděná žalobní námitka 356
- 2548.** Daň z příjmů: referenční cena 359
- 2549.** Daň z přidané hodnoty: místo plnění při poskytnutí služby; poskytnutí jednoho nebo více plnění 364
- 2550.** Odpady: nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady
Správní řízení: doručování vyvěšením na úřední desce; osoba zúčastněná na řízení; společné řízení 369
- 2551.** Veřejné zakázky: formy poskytnutí jistoty; přiměřenost a zákonnost stanovených kvalifikačních předpokladů 383
- 2552.** Územní plánování: zásady územního rozvoje 387
- 2553.** Shromažďovací právo: rozpuštění shromáždění; námitky 394
- 2554.** Pomoc v hmotné nouzi: příspěvek na živobytí 397
- 2555.** Zemědělství: vznik nároku na dotaci; vznik nároku na poskytnutí dotace 404
- 2556.** Pobyt cizinců: povolení k přechodnému pobytu; soustavná příprava na budoucí povolání 410
- 2557.** Kompetenční spory: zaopatření válečných poškozenců 413

II.

PRÁVNÍ VĚTY

- 2558.** Daňové řízení: pohledávka vůči daňovému ručiteli před prohlášením konkursu; výzva daňovému ručiteli 422
- 2559.** Daňové řízení: doručování rozhodnutí po prohlášení konkursu 422
- 2560.** Daňové řízení: úhrada daně; předpis penále 423
- 2561.** Daň z příjmů: základ daně; technické zhodnocení hmotného majetku 423
- 2562.** Daň z příjmů: výdaje vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů 424
- 2563.** Daň z příjmů: pojistné jako nepeněžní příjem ze závislé činnosti 424

I. JUDIKÁTY

2540

Řízení před soudem: procesní nástupnictví správního orgánu

k § 69 a § 82 a násl. soudního řádu správního*)

V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je za použití analogie podle § 69 s. ř. s. žalovaným přímo ze zákona také správní orgán, na nějž přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení nezákonný zásah provedl.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, čj. 4 Aps 3/2011-58)

Prejudikatura: č. 2130/2010 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 26/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 828/06).

Věc: Trieu A. Q. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se v žalobě, kterou podal podle § 82 a násl. s. ř. s. u Krajského soudu v Brně dne 15. 6. 2010 vůči Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno (dále jen „cizinecká policie“) domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Nezákonný zásah spatřoval v tom, že cizinecká policie v řízení o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky výzvou ze dne 2. 6. 2010 požadovala ve lhůtě sedmi dní předložení plné moci udělené advokátovi Mgr. Jiřímu Hladíkovi, přičemž pokud by ji neobdržela, měla by za to, že žalobce nedal souhlas se zastupováním a veškeré další úkony ve správním řízení, včetně písemností, by adresovala přímo jemu. Podle žalobce nebylo předložení takové plné moci zapotřebí, neboť v dané věci byl advokát Mgr. Jiří Hladík podle § 27 odst. 1 za užití § 26 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, oprávněn zastupovat advokáta Mgr. Marka Sedláka, jemuž byl pozastaven výkon advokacie. Navíc sedmidenní lhůta stanovená k předložení plné moci byla s ohledem na množství klientů Mgr. Marka Sedláka nesplnitelná. V petitu žaloby se žalobce domáhal to-

ho, aby soud zakázal cizinecké policii pokračovat v porušování práva být v řízení zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Hladíkem jako zastupcem advokáta Mgr. Marka Sedláka podle § 27 odst. 1 zákona o advokacii. Zároveň žalobce navrhl vydání předběžného opatření, kterým by soud uložil cizinecké policii uve- dené řízení přerušit.

Následně žalobce zaslal soudu podání ze dne 2. 7. 2010, které označil jako zpětvzetí žaloby a návrhu na nařízení předběžného opatření a jako prohlášení o uspokojení navrhovatele. V něm žalobce uvedl, že podle dopisu ředitele služby cizinecké policie ze dne 17. 6. 2010 již služba cizinecké policie nežádá předložení plné moci k zastupování udělené advokátovi Mgr. Jiřímu Hladíkovi, nýbrž plnou moc ve smyslu § 27 odst. 1 za užití § 26 odst. 1 zákona o advokacii. Tímto postupem podle žalobce došlo po podání žaloby k odstranění nezákonného zásahu do jeho práv, takže ten již netrvá. Tím je splněna podmínka pro zastavení řízení podle § 47 písm. a) s. ř. s. Současně žalobce prohlásil, že ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. byl postupem nadřízeného cizinecké policie uspokojen, a proto jsou splněny

*) 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.

podmínky pro zastavení řízení podle § 47 písm. b) s. ř. s.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 30. 9. 2010 ve výroku I. řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zastavil a ve výroku II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění tohoto usnesení soud uvedl, že o projevu vůle žalobce spočívajícím ve zpětvzetí žaloby nejsou žádné pochybnosti, a proto bylo řízení o ní podle § 37 odst. 4 a § 47 písm. a) s. ř. s. zastaveno. Dále soud provedl výčet úkonů žalobce a cizinecké policie a z jejich časového sledu dovodil, že to byla sama cizinecká policie, která jako první vyžadovala informace o dalším zastupování žalobce po pozastavení výkonu advokacie Mgr. Marku Sedlákově ode dne 13. 5. 2010, ačkoliv zástupce tohoto advokáta Mgr. Jiří Hladík měl v tomto směru dostatečný časový prostor ke sdělení relevantní informace. Tuto informaci však advokát Mgr. Jiří Hladík poskytl v dané věci až dne 10. 6. 2010 v reakci na výzvu cizinecké policie ze dne 2. 6. 2010. Za této situace výzva cizinecké policie ze dne 2. 6. 2010 zcela legitimně směřovala ke zjištění, kdo bude v dané věci zastupovat advokáta, který má pozastaven výkon advokacie. Sedmi denní lhůta pro odpověď na tuto výzvu sice byla poněkud krátká, avšak vzhledem k pozastavení výkonu advokacie již od 13. 5. 2010 ji lze považovat za dostatečně dlouhou k předložení požadovaných listin bez ohledu na to, zda Mgr. Marek Sedlák zastupoval jednoho, desítky či stovky klientů. Množství klientů tohoto advokáta totiž nezbavovalo povinnosti jeho zástupce Mgr. Jiřího Hladíka uvědomit správní orgány a soudy včas o změně zastoupení. S ohledem na tyto skutečnosti jsou zde dány důvody zvláštního zřetele hodné pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s., který umožňuje výjimečně účastníku řízení náhradu nákladů řízení nepřiznat.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž napadl výrok rozhodnutí krajského soudu o zastavení řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu kvůli neurčitosti podání ze dne 2. 7. 2010

a tvrdil, že krajský soud měl tento nedostatek nejprve odstranit a do doby, než by tak učinil, nebyl oprávněn řízení zastavit. Podání ze dne 2. 7. 2010 bylo podle jeho názoru nejednoznačné pro svou neurčitost, neboť obsahovalo navzájem si odporující projevy vůle, a to zpětvzetí žaloby a prohlášení o uspokojení navrhovatele. Oba tyto instituty mají totiž různé důsledky.

Stěžovatel také namítl, že výrok o náhradě nákladů řízení byl učiněn předčasně, neboť ve vztahu k této otázce nemohl uplatnit námitky ani k ní nebylo nařízeno ústní projednání. Podle stěžovatele nebyly dány důvody pro postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s., který výjimečně umožňuje účastníkům řízení zcela nebo zčásti nepřiznat náhradu nákladů řízení, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné.

Nejvyšší správní soud usnesením Krajského soudu v Brně ve výroku II. zrušil a vrátil věc v tomto rozsahu k dalšímu řízení, ve vztahu k výroku I. kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Předmětem řízení před cizineckou policií, byla žádost žalobce ze dne 23. 7. 2009 o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky. Zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a další související zákony, však došlo s účinností od 1. 1. 2011 k přechodu působnosti v oblasti povolení k přechodnému pobytu na území České republiky z Policie České republiky na Ministerstvo vnitra. Navíc podle čl. II bodu 4 zákona č. 427/2010 Sb. řízení o povolení k přechodnému pobytu zahájena do 31. 12. 2010 dokončí Ministerstvo vnitra podle dosavadní právní úpravy. I když byl tedy v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem napaden postup správního orgánu učiněný během řízení o povolení k přechodnému pobytu na území České republiky, které bylo zahájeno před účinností zákona č. 427/2010 Sb., je zřejmé, že působnost k jeho vedení přešla ke dni 1. 1. 2011 na Ministerstvo vnitra. Na tuto skutečnost ostatně upozornily také Ministerstvo vnitra v podání ze dne 13. 1. 2011 a cizinecká policie v podání ze dne 16. 2. 2011.

Procesní nástupnictví na straně žalovaného správního orgánu není v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. výslovně upraveno. Podle § 83 s. ř. s. je totiž žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl nezákonný zásah, a nikoli také správní orgán, na něhož přešla jeho působnost po provedení zásahu. Z účastenství žalovaného založeného pouze na základě tvrzení žalobce však nelze dovést, že by v řízení o ochraně před nezákonným zásahem bylo procesní nástupnictví pojmově vyloučeno. Jestliže by totiž po přechodu působnosti zůstal žalovaným i nadále správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl nezákonný zásah, musel by soud podle § 87 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítnout, neboť ze strany tohoto správního orgánu by zásah nemohl trvat. V případě, že by soud před přechodem působnosti shledal žalobu důvodnou a podle § 87 odst. 2 s. ř. s. zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcovy práva a případně mu přikázal obnovit stav před zásahem, by pak nebylo možné takový rozsudek vykonat, neboť prostředky k odstranění důsledku nezákonného zásahu by disponoval pouze správní orgán, který příslušnou pravomoc nově nabyl. Obě tyto varianty by ve svém důsledku znamenaly znehodnocení žalobcovy dosažené procesní aktivity, a tím i porušení jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu. Z tohoto důvodu je nutné i přes absenci výslovné úpravy procesního nástupnictví v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu upřednostnit výklad, podle něhož se při přechodu působnosti stává účastníkem tohoto řízení na straně žalovaného správní orgán, na něhož přešla příslušná pravomoc. Zbývá tedy posoudit, podle jakých ustanovení a jakým způsobem k tomuto procesnímu nástupnictví dochází.

V této souvislosti přicházejí v úvahu § 107 či § 107a o. s. ř., které lze podle § 64 s. ř. s. přiměřeně použít i pro řízení ve správním soudnictví. Uvedená ustanovení však upravují problematiku procesního nástupnictví na straně fyzické nebo právnické osoby v přípa-

dech jejich úmrtí, zániku či vstupu právního nástupce do určitého, přesně vymezeného práva nebo povinnosti (singulární sukcese). Oproti občanskému soudnímu řízení však znění § 33 odst. 2 s. ř. s. přiznává účastenství v řízení ve správním soudnictví také správnímu orgánu, který jinak nemá způsobilost mít práva a povinnosti a nemůže být proto subjektem podle práva hmotného. Toto specifické postavení správního orgánu ve správním soudnictví tak vylučuje aplikaci pravidel o procesním nástupnictví, která jsou zakotvena v § 107 a § 107a o. s. ř. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud po přechodu působnosti z cizinecké policie na Ministerstvo vnitra nemohl podle § 107 odst. 1 věty třetí o. s. ř. rozhodnout usnesením o tom, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu bude na straně žalovaného pokračováno s Ministerstvem vnitra. Rovněž tak nebylo možné za užití § 107a odst. 2 věty první o. s. ř. vyhovět případnému návrhu stěžovatele na to, aby do řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu vstoupilo namísto cizinecké policie Ministerstvo vnitra.

Procesní nástupnictví na straně žalovaného je však výslovně upraveno v § 69 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Toto pravidlo o procesním nástupnictví žalovaného sice není upraveno v obecných ustanoveních o řízení ve správním soudnictví, nýbrž ve zvláštních ustanoveních o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Nicméně § 69 s. ř. s. předvídá případ, který je dané věci nejpodobnější. Jestliže totiž v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. odpovídá procesní nástupce za důsledky případného nezákonného rozhodnutí vydaného jiným správním orgánem, není žádný důvod, aby procesní nástupce v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. nenesl žádnou odpovědnost za důsledky případného nezákonného zásahu, který podle žalobního tvrzení provedl jiný správní orgán. V řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu tedy k procesnímu nástupnictví na stra-

ně žalovaného dochází za použití analogie podle § 69 s. ř. s. Na základě tohoto ustanovení se přitom stává žalovaným přímo ze zákona ten správní orgán, na něhož působnost v dané věci přešla, takže o procesním nástupnictví není ani v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu zapotřebí vydávat žádné usnesení.

Lze tedy shrnout, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je za použití analogie podle § 69 s. ř. s. žalovaným přímo ze zákona také správní orgán, na něhož přešla působnost správního orgánu, který podle žalobního tvrzení nezákonný zásah provedl. V dané věci přešla působnost ke dni 1. 1. 2011 na Ministerstvo vnitra, jak již bylo zmíněno, a proto Nejvyšší správní soud bude nadále jednat s tímto správním orgánem jako s účastníkem řízení na straně žalovaného. (...)

V podání ze dne 2. 7. 2010 stěžovatel výslovně uvedl, že bere žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zpět a že jsou splněny podmínky pro aplikaci § 47 písm. a) s. ř. s. Zároveň v něm prohlásil, že byl ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s. postupem nadřízeného cizinecké policie uspokojen, a proto jsou rovněž splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 47 písm. b) s. ř. s. Navíc stěžovatel podání ze dne 2. 7. 2010 označil výslovně jako zpětvzetí žaloby a prohlášení o uspokojení navrhovatele. Toto podání tedy obsahuje dva zcela zřetelné projevy vůle spočívající ve zpětvzetí žaloby a sdělení o uspokojení stěžovatele, a proto ho nelze označit za neurčitě. Takto by totiž bylo možné nahlížet pouze na podání, které by bylo natolik nejasné, že by z něho nebylo možné seznat, co se v něm sděluje a navrhuje. V daném případě však jde o konkurenci dvou jasně formulovaných procesních úkonů stěžovatele, takže se nemůže jednat o neurčitě podání stěžovatele, nýbrž maximálně o vnitřně rozporný projev vůle, který by do odstranění tohoto nedostatku nemohl vyvolat žádné právní účinky. Souběhem zpětvzetí žaloby a prohlášení o uspokojení navrhovatele se však již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu

v usnesení ze dne 13. 7. 2010, čj. 3 Ads 148/2008-70, č. 2130/2010 Sb. NSS. V něm rozšířený senát dovodil, že institut uspokojení navrhovatele je „*využitelný tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky řízení před správním soudem, resp. neexistují-li neodstranitelné překážky, pro které by bylo nutno návrh odmítnout nebo zastavit řízení podle § 47 písm. a) a c) s. ř. s.; v takovém případě § 62 s. ř. s. aplikovat nelze. Protože předmětem řízení disponuje navrhovatel, vezme-li svůj návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.], musí soud zastavit řízení právě jen podle citovaného ustanovení. Toto dispoziční oprávnění nemůže aktivita správního orgánu ohrozit v žádném stadiu řízení [...]*“. S tímto právním názorem rozšířeného senátu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i v nyní projednávané věci a neshledal žádného důvodu se od něj odchýlit. Na základě něj je tedy možné učinit závěr, že dva souběžné projevy vůle stěžovatele obsažené v jeho podání ze dne 2. 7. 2010 nebránily krajskému soudu v zastavení řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, neboť aktivita správního orgánu, která vyústila v prohlášení o uspokojení stěžovatele ve smyslu § 62 odst. 4 s. ř. s., musela ustoupit stěžovatelovu základnímu oprávnění disponovat předmětem řízení a vzít žalobu zpět, které je zakotveno v § 37 odst. 4 a § 47 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tedy nepochybil, když řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu zastavil postupem podle § 47 písm. a) s. ř. s. Toto ustanovení vyžaduje, aby soud vzal zpětvzetí návrhu na vědomí bez následného zastavení řízení pouze v případech, šlo-li o společný návrh více osob a tento úkon učinil jen jeden z navrhovatelů. Takto ostatně postupoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2007, čj. 3 As 78/2006-125, na nějž stěžovatel poukázal. Oproti němu však v dané věci podal stěžovatel samostatnou žalobu, takže pokud ji vzal zpět, muselo být toliko podle výslovného pokynu obsaženého v § 47 písm. a) s. ř. s. řízení o ní zastaveno. (...)

Moderačním právem soudu při rozhodování o nákladech řízení se již v minulosti za-

býval Ústavní soud v nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 828/06, č. 26/2007 Sb. ÚS. V něm se uvádí, že „součástí práva na spravedlivý proces je vytvoření prostoru pro to, aby účastník řízení mohl účinně uplatňovat námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat: [...] vytvoření prostoru pro účinné vznesení námitek (v kontradiktorním schématu řízení) nejlépe zajistí ochranu základních práv, jež je z hlediska fair procesu prvotním účelem soudního řízení. Institucionálně garantovaná možnost dotčených osob návrhy a námitkami účinně participovat na soudním procesu, patří mezi elementární pravidla soudního řešení sporů [...] Ústavní soud má za to, že tento požadavek vyplývající z postulátu fair procesu lze vztáhnout na jakékoliv rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení. Ostatně k takovému postupu obecný soud výslovně zavazuje i § 118a odst. 2 o. s. ř., podle kterého má soud v případě jiného právního názoru, než je názor účastníka řízení, jej poučit a vyzvat k vyličení rozhodných skutečností, které jsou relevantní pro úvahy soudu. Podle názoru Ústavního soudu je třeba tento požadavek (vyplývající v obecné rovině z práva na fair proces) uplatnit též při rozhodování soudu o náhradě nákladů řízení, které [...] je integrální součástí soudního řízení jako celku. Jinak řečeno, z práva na spravedlivý proces vyplývá povinnost soudu vytvořit pro účastníky řízení procesní prostor k tomu, aby se vyjádřili i k eventuálnímu uplatnění moderačního práva podle § 150 o. s. ř., pokud obecný soud takový postup případně zvažuje, a uznásheli případná tvrzení či důkazní návrhy, které by mohly aplikaci tohoto ustanovení ovlivnit. [...] Dostát tomuto požadavku je pak o to důležitější v situaci, kdy účastník s ohledem na dosavadní průběh řízení očekává určitý výsledek ve věci samé, od něhož se odvíjí rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, a kdy nemohl předpokládat, že soud moderačního práva využije [...]“ Tento právní názor sice byl vysloven ve vztahu k rozhodování o nákladech občanskoprávního říze-

ní, nicméně ho lze plně vztáhnout i na § 60 odst. 7 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008-62).

Požadavkům uvedeným v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 828/06 však krajský soud v dané věci nedostál. Stěžovatel totiž v podání ze dne 2. 7. 2010 uvedl, že k zpět-vzetí žaloby došlo pro pozdější chování cizinecké policie, a proto žádá o přiznání náhrady nákladů řízení o žalobě. Podání ze dne 2. 7. 2010 následně zaslal krajský soud cizinecké policii k vyjádření, které bylo sepsáno dne 9. 8. 2010. V něm cizinecká policie uvedla, že na úkony stěžovatele reagovala okamžitě, takže nebyl dán důvod k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Důvod pro přiznání náhrady nákladů stěžovateli tak podle cizinecké policie nebyl dán. Ta zároveň odkázala na § 150 o. s. ř. upravující moderační právo soudu při rozhodování o nákladech civilního řízení, čímž vyjádřila svůj právní názor, že jsou v dané věci dány důvody zvláštního zřetele hodné, pro které lze výjimečně rozhodnout o nepřiznání náhrady nákladů řízení stěžovateli. Vyjádření cizinecké policie ze dne 9. 8. 2010 zaslal krajský soud stěžovateli toliko na vědomí, aniž jej upozornil, že na základě skutečností v něm uvedených či vlastního úsudku zvažuje postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s., na základě něhož by žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení, přestože takové právo by jinak žalobci podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. náleželo, neboť vzal žalobu zpět pro pozdější chování cizinecké policie. Dále krajský soud ani neposkytl žádnou lhůtu k replice na toto vyjádření, v důsledku čehož došlo k tomu, že stěžovatel na něj reagoval v podání ze dne 2. 10. 2010, tedy až po vydání napadeného usnesení. V odůvodnění výroku o nákladech řízení navíc krajský soud vycházel z argumentace cizinecké policie, aniž stěžovateli poskytl možnost ji zpochybnit. Tímto postupem tedy krajský soud odňal stěžovateli možnost uplatnit námitky, případně předložit důkazní návrhy vůči zamýšlenému uplatnění moderačního práva podle § 60 odst. 7 s. ř. s., a to za situace, kdy stěžovatel nemohl vůbec předpokládat, že tohoto institutu bude

v dané věci využito. V důsledku tohoto pochybení došlo k porušení stěžovatelova ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces, což lze považovat za jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek

nezákonné rozhodnutí o výroku o nákladech řízení. Proto byl ve vztahu k tomuto výroku naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., i když jej stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nezmínil. (...)

2541

Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku žalobě

k § 73 soudního řádu správního*)

I. Pokud by soud rozhodoval o návrzích na přiznání odkladného účinku žalobě paušálně tak, že by jej přiznával vždy, pokud by výsledky hospodaření toho, kdo žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku podává, byly negativní (záporné), pak by tím popřel smysl přiznání odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s.; základním smyslem institutu odkladného účinku není obecně aplikovatelné oddálení účinku pravomocného rozhodnutí správního orgánu vůči těm, kdo z podnikání nedosahují účetního zisku, ale jde o mimořádný nástroj zabránění stavu, kdy by v důsledku okamžitého výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu byla konkrétním, zásadním a nevratným způsobem negativně ovlivněna možnost faktického výkonu hospodářské činnosti konkrétního subjektu nebo ohrožena samotná jeho existence, a to ve fázi před uskutečněním soudního přezkumu.

II. Jestliže žalobce podniká po několik let se ztrátou a pokud i za těchto podmínek nadále vyvíjí svoji činnost, pak samotný fakt, že žalobce takto konstantně hospodaří, nemůže být důvodem, pro který by zaplacení pokuty podle rozhodnutí správního orgánu napadeného žalobou mělo být přiznáním odkladného účinku žalobě podle § 73 s. ř. s. oddáleno.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2011, čj. 62 Af 42/2011-100)

Věc: Akciová společnost ZEVA CHLÍSTOVICE proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o uložení pokuty, o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě.

Žalobkyni byla za porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, uložena pokuta ve výši 343 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 23. 5. 2011 předchozí rozhodnutí v I. stupni zčásti změnil.

Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně domáhala zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného. Současně s podáním žaloby navrhla, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek. Tento svůj návrh odůvodnila tím, že výše pokuty je neodůvodněná a zjevně nezákonná. Žalobkyně dosahuje

dlouhodobě nepříznivých hospodářských výsledků a uhrazení pokuty by vzhledem k aktuálním i minulým výsledkům hospodaření pro ni mohlo mít likvidační charakter (v letech 2009 a 2010 dosáhl její provozní hospodářský výsledek ztráty ve výši 188 000 Kč a 696 000 Kč).

Krajský soud v Brně návrh na přiznání odkladného účinku zamítl.

Z odůvodnění:

Podmínky pro přiznání odkladného účinku žalobě jsou upraveny v § 73 s. ř. s. Podle

*) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 73 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.

odstavce 1 tohoto ustanovení „[p]odání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak“; pro tento případ přitom jinak stanoveno není. Podle odstavce 2 téhož ustanovení „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem“. „Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí“, jak vyplývá z odstavce 3 téhož ustanovení.

Přiznání odkladného účinku je tedy vázáno na kumulativní splnění tří podmínek: první z podmínek by byla splněna tehdy, pokud by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, druhá z nich by byla splněna tehdy, pokud by se přiznání odkladného účinku nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob, a třetí podmínka je vázána na neexistenci rozporu s veřejným zájmem.

Soud se tedy nejprve zabýval první ze shora uvedených podmínek, tj. otázkou nenahraditelnosti vzniklé újmy. Soud konstantně interpretuje nenahraditelnost újmy jako budoucí absolutní neobnovitelnost výchozího stavu a zároveň absolutní nemožnost opatření plně kompatibilního substitutu či alespoň odpovídající peněžité náhrady takového substitutu pro případ, že postup žalovaného by rozhodnutím ve věci samé byl shledán nezákonným, to vše s okamžitými kritickými negativními důsledky pro subjekt navrhuující přiznání odkladného účinku. Taková absolutní nenahraditelnost právě uvedené intenzity by přitom musela být již v této fázi projednávání věci před soudem zřetelná.

Pokud by soud rozhodoval o návrzích na přiznání odkladného účinku žalobě paušálně tak, že by jej přiznával vždy, pokud by výsledky hospodaření toho, kdo žalobu a návrh na přiznání odkladného účinku podává, byly negativní (záporné), pak by tím popřel smysl přiznání odkladného účinku žalobě. Přiznání

odkladného účinku pouze z důvodů uváděných žalobcem by v nyní posuzované věci bylo právě takovým paušálním rozhodnutím; přiznal-li by jej soud nyní, musel by jej přiznávat vždy, pokud by bylo argumentováno negativním hospodářským výsledkem, což základním smyslem tohoto institutu není; není jím obecně aplikovatelné oddálení účinku pravomocného rozhodnutí správního orgánu vůči těm, kdo z podnikání nedosahují účetního zisku, ale jde o mimořádný nástroj zabránění stavu, kdy by v důsledku výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu byla konkrétním, zásadním a nevratným způsobem negativně ovlivněna možnost faktického výkonu hospodářské činnosti konkrétního subjektu nebo ohrožena samotná jeho existence, a to ve fázi před uskutečněním soudního přezkumu.

Poskytnutí odkladného účinku se tedy vyznačuje svým mimořádným charakterem. Soud jeho přiznáním ještě před rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Na takové rozhodnutí je však třeba zásadně hledět jako na zákonné a věcně i procesně správné, dokud není předepsaným způsobem zrušeno.

Pokud žalobce argumentuje v tom směru, že výsledky jeho hospodaření jsou v období let 2009 a 2010 záporné, pak zohlední-li soud ve vztahu k výši pokuty celkový negativní výsledek hospodaření žalobce za minulé účetní období, jak jím žalobce argumentuje, dospívá k závěru, že zaplacení pokuty tak dlouhodobě vykazovanou ztrátou, přes kterou žalobce na trhu vyvíjí svoji činnost, neprohloubí nikterak zásadním způsobem. Žalobce má k dispozici cizí zdroje, jak uvádí. Jestliže žalobce podniká po několik let se ztrátou a pokud i za těchto podmínek nadále vyvíjí svoji činnost, pak samotný údaj o takovém konstantním výsledku negativního způsobu hospodaření žalobce, ani při zohlednění celkové tíživé situace na trhu, kterou žalobce argumentuje, nemůže být důvodem, pro který by zaplacení pokuty mělo být oddáleno. Jestliže nemá pro žalobce kritický důsledek dlouhodobé podnikání se ztrátou, nemůže podle soudu tento důsledek vyvolat bez dalších zvláštních okol-

ností ani zaplacení pokuty ve výši 343 000 Kč. Žalobce neuvádí bližší údaje o aktuálních výsledcích svého hospodaření, o svých aktuálních finančních tocích či o aktuálních platebních povinnostech plynoucích z jeho aktuálních závazků, z nichž by bylo možno dovozovat, že právě zaplacení pokuty ve výši, jaká mu byla žalovaným uložena, by se na způsobu žalobcova hospodaření mělo aktuálně jakkoli kriticky projevit.

Jestliže žalobce dále tvrdí, že výše pokuty je neodůvodněná, nedůvodná a zjevně nezákonná, pak posouzení mimo jiné i této otázky

se soudní přezkum napadeného rozhodnutí bude na základě uplatněných žalobních bodů týkat. Otázku důvodnosti a zákonnosti pokuty nelze posuzovat nyní, kdy soud rozhoduje o případném odkladu účinků napadeného rozhodnutí. Pak tedy ani z tohoto důvodu nemůže být návrh na přiznání odkladného účinku úspěšným.

Z právě uvedených důvodů soud splnění podmínky nenahraditelné újmy podle § 73 odst. 2 s. ř. s. nemůže mít ze žalobcova návrhu za prokázané.

2542

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o žádosti o odklad výkonu rozhodnutí k vymození vykonatelného nedoplatku Sociální zabezpečení: přezkum rozhodnutí o žádosti o odklad výkonu rozhodnutí k vymození vykonatelného nedoplatku

k § 104h odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákonů č. 160/1993 Sb. a č. 424/2003 Sb.

k § 73 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu jen „daňový řád“)^{*)}

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí o žádosti o odklad výkonu rozhodnutí podle § 104h odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve spojení s § 73 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, prováděného na základě vykonatelného výkazu nedoplatků na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a penále, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a podléhá tak přezkumu ve správním soudnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, čj. 4 Ads 121/2010-112)

Prejudikatura: č. 791/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 177/2011 Sb. a č. 147/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 358/99).

Věc: JUDr. Zdeněk A. proti Okresní správě sociálního zabezpečení Praha-západ o pojistné na sociální zabezpečení, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná vydala dne 6. 2. 2008 výkaz nedoplatků, jímž podle § 104g odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. předepsala žalobci k úhradě dlužné částky podle stavu účtu jeho organizace, který byl veden u žalované ke dni 31. 1. 2008, částku 68 187 Kč s tím, že stanovení dlužného pojistného a penále ve výkazu

nedoplatků bylo provedeno ve smyslu § 9, § 10, § 20 a § 22a zákona č. 589/1992 Sb., přičemž výkaz nedoplatků je vykonatelný dnem vyhotovení.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 22. 7. 2008 nepovolila žalobci odklad výkonu rozhodnutí

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

zahájeného výzvou ze dne 16. 6. 2008 k vymození vykonatelného nedoplatku. Poukázala na § 73 odst. 9 daňového řádu, podle něhož může být výkon rozhodnutí odložen pouze z důvodů v tomto ustanovení uvedených. Důvod tvrzený žalobcem v žádosti byl jiný (léčebný pobyt v zahraničí s předpokládaným trváním do září 2008), a proto nemohlo být žádosti vyhověno.

Námítky žalobce proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaná rozhodnutím ze dne 30. 10. 2008 zamítla.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze. Současně navrhl vydání předběžného opatření, jímž by městský soud uložil žalované, aby do pravomocného rozhodnutí o žalobním návrhu odložila výkon rozhodnutí zahájeného výzvou ze dne 16. 6. 2008 k vymození vykonatelného nedoplatku.

Městský soud usnesením ze dne 15. 1. 2009 návrh na vydání předběžného opatření zamítl, neboť dospěl k závěru, že tvrzení žalobce obsažená v návrhu na zahájení řízení, jimiž zdůvodňoval nutnost zatímní úpravy poměrů účastníků vydáním předběžného opatření, jsou nedostatečná k tomu, aby soud mohl o vydání předběžného opatření rozhodnout. Proti tomuto usnesení podal žalobce kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 26. 8. 2009, čj. 4 Ads 110/2009-99, odmítl pro nepřípustnost. Poukázal na důvody nepřípustnosti kasační stížnosti uvedené v § 104 s. ř. s., mezi něž podle odstavce 3 písm. c) patří kasační stížnost, směřující proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné.

Městský soud v Praze poté usnesením ze dne 11. 2. 2010 žalobu odmítl, když dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalované je rozhodnutím procesního charakteru, jímž se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem, a jako takové je proto ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. c) s. ř. s. Nejedná se rovněž o rozhodnutí vyhovující požadavkům § 65 odst. 1 s. ř. s., a žaloba je tudíž nepřípustná podle § 68 písm. e) s. ř. s.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal ne-

zákonný a protiústavní postup soudu, pokud v dané věci žalobu odmítl. Uvedl, že se odvolává na čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. V případě úkonu správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před tímto orgánem, vyplývá ze zákona jen obecné vymezení. Soud musí proto v každém konkrétním případě zkoumat, zda příslušný úkon ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny spadá do této kategorie. Jedním z kritérií pro posuzování této otázky podle stěžovatele je, zda se jedná o úkon, který nemůže mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, a zda nemůže zásahem do práv účastníků přivodit vážnější újmu na jejich právech. Stěžovatel namítal, že rozhodnutí správního orgánu o nevyhovění žádosti účastníka řízení o odklad výkonu rozhodnutí k vymození vykonatelného nedoplatku, není úkonem správního orgánu, jímž se toliko upravuje vedení řízení před tímto orgánem. Je rozhodnutím zakládajícím právní účinky možnosti bezprostředního provedení výkonu rozhodnutí. Provedení výkonu rozhodnutí je nepochybně způsobilé přivodit vážnější újmu na právech účastníka. Žalobce se přiklání k názoru, že platnou zákonnou úpravu, na kterou se usnesení soudu odvolává, lze v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny aplikovat zrušením usnesení a projednáním jeho žalobního návrhu. Pokud by soud byl názoru, že zákonnou úpravu aplikovat v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny nelze, je namístě postup soudu podle čl. 95 Ústavy – předložení věci Ústavnímu soudu.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předepisuje, že ve správním soudnictví jsou kontroly zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny. Současně však uvedené usta-

novení připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena. Jedná se o kompetenční výluky uvedené v § 70 s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny mimo jiné úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a dále úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Žaloba napadající rozhodnutí, které spadá pod kompetenční výluky je nepřijatelná podle § 68 písm. e) s. ř. s. a soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Pokud jde o samotnou podstatu souzené věci, tedy důvod odmítnutí žaloby městským soudem a zároveň důvod tvrzeného odmítnutí soudní ochrany, je nutno se zabývat povahou předmětného rozhodnutí o zamítnutí návrhu na odklad výkonu rozhodnutí, zahájeného výzvou vydanou podle § 73 odst. 1 daňového řádu, k vymození vykonatelného nedoplatku z výkazu nedoplatků.

Řízení ve věcech pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je upraveno v části šesté hlavy čtvrté zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§ 104a až 104i). Podle § 104g odst. 1 a 2 citovaného zákona může okresní správa sociálního zabezpečení dlužné částky na pojistném a penále předepsat k úhradě též výkazem nedoplatků. Ten je vykonatelný dnem vyhotovení a doručuje se stejným způsobem jako platební výměr. Podle třetího odstavce téhož ustanovení „lze okresní správě sociálního zabezpečení, která výkaz nedoplatků vydala, podat do 8 dnů doručení písemné námitky, pokud [zaměstnavatel] nesouhlasí s existencí dluhu na pojistném a penále nebo s jeho výší. [...] Námitky nemají odkladný účinek.“ „Na základě námitek okresní správa sociálního zabezpečení do 30 dnů od jejich doručení vydá rozhodnutí, kterým výkaz nedoplatků buď potvrdí, byla-li výše stanovena správně, nebo zruší. Pokud okresní správa sociálního zabezpečení nerozhodne o námitkách ve lhůtě uvedené ve větě první, pozbývá výkaz nedoplatků platnost“ (odstavec 4).

„Na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahuje správní řád“ (odstavec 5).

Podle § 104h téhož zákona, nadepsaného jako výkon rozhodnutí, „[v]ykonatelná rozhodnutí ve věcech pojistného a vykonatelné výkazy nedoplatků jsou titulem pro soudní nebo správní výkon rozhodnutí. Správní výkon rozhodnutí ve věcech pojistného provádí ten orgán, který rozhodnutí vydal v první stupni; to platí obdobně pro výkazy nedoplatků.“

Jelikož na řízení o vydání výkazu nedoplatků, včetně výkonu rozhodnutí, se nevztahuje správní řád, postupovala žalovaná (jakožto příslušný správní orgán) v souladu s právní úpravou, pokud na toto řízení, počínaje výzvou k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, aplikovala daňový řád, konkrétně § 73 o vymáhání daňových nedoplatků.

Ustanovení § 73 odst. 9 daňového řádu umožňuje správci daně odložit za určitých okolností již nařízenou daňovou exekuci. Podle tohoto ustanovení „[v]ýkon rozhodnutí může být odložen, žádá-li daňový dlužník nebo ručitel o splátky, o posečkání daně nebo o prominutí daňového nedoplatku, a i bez žádosti, šetří-li se skutečnosti rozhodné pro částečné nebo úplné zrušení výkonu rozhodnutí. Bude-li povolen odklad, již provedené úkony zůstanou zachovány.“

Podle § 73 odst. 7 daňového řádu se pro výkon daňové exekuce použije přiměřeně občanského soudního řádu. Protože daňový řád v § 73 odst. 9 neobsahuje kritéria pro posouzení důvodů, pro něž může být výkon rozhodnutí k žádosti daňového dlužníka odložen, žádá-li o splátky, o posečkání daně nebo prominutí daňového nedoplatku, je nutno podle názoru Nejvyššího správního soudu v tomto směru přiměřeně použít právě § 266 odst. 1 o. s. ř. o odložení provedení výkonu rozhodnutí. Podle něho „[n]a návrh může soud odložit provedení výkonu rozhodnutí, jestliže se povinný bez své viny ocitl přechodně v takovém postavení, že by neprodlený výkon rozhodnutí mohl mít pro něho nebo pro příslušníky jeho rodiny zvláště nepříznivé následky a oprávněný by nebyl odkladem výkonu rozhodnutí vážně poškozen“.

Účelem odkladu provedení exekuce je tudíž předcházet nepříznivým a později již mnohdy neodčinitelným následkům neprodleného provedení exekuce. Poměry povinného budou tedy důvodem odložení exekuce, jestliže se bez své viny ocitl v nepříznivém postavení. Tak tomu bude tehdy, kdy mu nelze vytknout zavinění na tom, v jakém postavení se po vydání exekučního titulu ocitl; tedy jestliže se povinný v tomto postavení ocitl, ačkoliv zachoval potřebnou míru pečlivosti, kterou po něm lze požadovat. Nepříznivé postavení musí mít současně přechodnou povahu, tj. lze o něm předpokládat, že pomine a v pozdější době již nebude nic bránit provedení exekuce. Nepříznivé postavení povinného je důvodem odkladu provedení exekuce dále jen tehdy, jestliže neprodleným nuceným splněním povinnosti nastaly pro něj nebo příslušníky jeho rodiny zvláště nepříznivé následky ve srovnání se situací, kdy by se v přechodně nepříznivém postavení neocitl; odkladem provedení exekuce nesmí být přitom vážně poškozen oprávněný. Znamená to tedy, že rozhodující orgán musí v každém jednotlivém případě srovnat následky hrozící povinnému s újmou, kterou by odkladem utrpěl oprávněný. Provedení exekuce lze odložit jen tehdy, jestliže je možné s ohledem na všechny okolnosti případu po oprávněném požadovat, aby se splněním povinnosti bylo ještě vyčkáno.

Z uvedeného je patrné, že i v řízení, kde správní orgán rozhoduje o návrhu na odklad výkonu rozhodnutí podle § 73 odst. 9 daňového řádu, k vymození vykonatelného nedoplatku z výkazu nedoplatek pojistného a penále, je při úvaze o možnosti odložení výkonu rozhodnutí tento správní orgán výše uvedenými kritérii přiměřeně vázán. Předmětem řízení před ním je tedy posouzení skutečností jiných, než které vedly k předepsání pojistného výkazem nedoplatek k úhradě dlužného pojistného. Současně jsou pro toto řízení stanoveny podmínky, za nichž lze návrhu vyhovět či jej naopak zamítnout, a nejedná se tudíž o dobrodiní rozhodujícího orgánu, které by spočívalo jen na jeho volné úvaze, jež by nebyla nikterak limitována. Takové rozhodnu-

tí pak není tím, za něž je pokládán v projednávané věci městský soud, tedy rozhodnutím, jímž se toliko upravuje vedení řízení, a které by bylo ze soudního přezkoumání vyloučeno podle § 70 písm. c) s. ř. s. Rozhodnutím, jimiž se toliko upravuje vedení řízení se podle konstantní judikatury jak civilních tak správních soudů týkají zpravidla takových otázek, které v zájmu hospodárního vedení řízení vyžadují rychlé řešení, aniž by odepření možnosti opravného prostředku mohlo být na újmu práv účastníka řízení, respektive třetích osob. Soud není těmito usneseními ani sám vázán a může je změnit, přestože osoba k tomu oprávněná k takové změně nedala podnět. Příkladem lze uvést usnesení o spojení věci ke společnému řízení, o prodloužení lhůty, usnesení, kterým se zamítá návrh na provedení důkazů, o ustanovení znalce, o přiznání osvobození od soudních poplatků či o odročení jednání za účelem vyhlášení rozsudku apod.

Takového charakteru nepochybně není rozhodnutí správního orgánu (i odvolacího), jímž bylo rozhodováno o návrhu na odklad výkonu rozhodnutí, kde je povinností rozhodujícího orgánu zvažovat skutečnosti svědčící pro povolení odkladu (srovnávat následky hrozící povinnému s újmou, kterou by odkladem utrpěl oprávněný). Takovému rozhodnutí v žádném případě nechybí právní obsah, předpokládáný § 65 odst. 1 s. ř. s. Je tedy nutno uzavřít, že nejde o rozhodnutí upravující toliko vedení řízení, a městský soud tudíž nepostupoval správně, pokud usoudil, že napadené rozhodnutí žalované je z tohoto důvodu ze soudního přezkumu vyloučeno.

Jak již bylo v předchozím odstavci naznačeno, uvedené skutečnosti a úvahy jsou pouzitelné rovněž i pro závěr, že takovýto úkon správního orgánu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a není zde tedy dána kompetenční vyluka jeho přezkumu ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., jak se rovněž nesprávně domnívá městský soud. Žalobní legitimace dle citovaného ustanovení je dána existencí úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti; tyto úkony jsou označovány legislativní zkratkou jako „rozhodnutí“.

Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že rozhodnutí o povolení či nepovolení odkladu výkonu rozhodnutí, v němž na základě zjištění skutečností uvedených v § 266 o. s. ř. vyhodnotí správní orgán oprávněnost takového návrhu, je nepochybně rozhodnutím, jímž se zasahuje do práv dlužníka, zejména za situace, kdy by se bez své viny ocitl přechodně v postavení, že neprodlený výkon rozhodnutí by mohl mít pro něho následky, na něž pamatuje toto ustanovení. Nechybí mu tedy právní obsah, předpokládaný pro možné přezkoumání soudem.

K tomu je třeba konstatovat, že nutnost soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech daňové exekuce, a tím i výkonu rozhodnutí k vymáhání nedoplatku pojistného a penále (analogické povaze obou těchto institutů přisvědčil i Ústavní soud) akceptoval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 358/99, č. 147/2000 Sb. ÚS. Lze tedy konstatovat, že nutnost soudního přezkumu ve věcech daňové exekuce je dána již ústavními kautelami vyplývajících zejména z čl. 36 Listiny. Podle závěrů Ústavního soudu přitom již z povahy věci je zřejmé, že provedením daňové exekuce za situace, kdy se dlužník nachází v nezaviněném nepříznivém postavení, může dojít přinejmenším k zásahu do jeho vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Uzařel, že za daných okolností soudní přezkum takových rozhodnutí vyloučen být nemůže.

Další argumentační důvod plyne ze srovnání exekučního řízení vedeného v civilním a daňovém řízení, jak na to bylo upozorněno výše. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, k této otázce mimo jiné uvedl: *„Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích. V daném případě občanský soudní řád v části šesté (§ 251 a násl.) velmi podrobně upravuje výkon rozhodnutí, přičemž z této úpravy vyplývá, že rozhodování o výkonu rozhodnutí je zásadně dvojinstanční a že projedná-*

ní odvolání a rozhodnutí o něm se řídí pravidly tzv. úplné apelace (viz Bureš, J.; Drápal, L.; Krčmář, Z.; Mazanec, M. Občanský soudní řád – komentář, II. díl, s. 1172).“ I když jde o právní úpravu předcházející vydání soudního řádu správního, uvedenou zásadu lze vztáhnout i na současný právní stav. Nejvyšší správní soud, při respektování všech výše uvedených zásad dospívá k závěru, že rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí podle § 73 odst. 9 daňového řádu, navazujícího na § 104h zákona č. 582/1991 Sb., je rozhodnutím, které lze napadnout žalobou ve správním soudnictví, neboť se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Pro úplnost ještě nutno dodat, že na tomto závěru nic nemění skutečnost o dočasné povaze výroku o odkladu výkonu rozhodnutí, neboť ani ten není soudnímu přezkumu na překážku. Mezi kompetenčními výlukami nejsou rozhodnutí dočasné povahy uvedena [na rozdíl od důvodů nepřipustnosti kasační stížnosti proti dočasným rozhodnutím krajských soudů ve správním soudnictví – viz § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.]. Ostatně by ani nebylo věcného důvodu rozhodnutí dočasné povahy ze soudního přezkumu vyloučit, neboť i taková správní rozhodnutí, která působí toliko dočasně, mohou velmi závažně zasáhnout do práv či povinností jednotlivce, a to s dlouhotrvajícími nebo trvalými důsledky, takže je z věcných hledisek vhodné zajistit soudní přezkum jejich zákonnosti. Konečně pak ještě nutno dodat, že u těchto rozhodnutí není dána ani kompetenční výluka jejich přezkumu podle § 70 písm. f) s. ř. s., neboť jejich přezkoumání zvláštní zákon nevylučuje. V této souvislosti nutno upozornit, že podle § 104e zákona č. 582/1991 Sb. byla ze soudního přezkumu tímto zvláštním zákonem vyloučena rozhodnutí o a) povolení nebo nepovolení splátek pojistného a penále, b) prominutí penále (§ 104ch). K návrhu čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu byl nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10, č. 177/2011 Sb., zrušen § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., s odůvodněním, že je-li u právního institutu prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpe-

čení – na rozdíl od situace u právního institutu prominutí daně a jejího příslušenství (o analogii těchto institutů byla již výše zmínka) – v případě § 104e písm. b) citovaného zákona dána výslovná zákonná překážka soudního přezkumu, tak naznačená analogie nemůže vést pouze k ústavně konformní interpretaci relevantního jednoduchého práva, nýbrž nutně ústí v derogační závěr v důsledku rozporu § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb. s čl. 36 odst. 2 Listiny. Ústavní soud přitom zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí penále na zaplacení pojistného na sociální zabezpečení není meritum věci; je jím toliko dodržení mezi

správního uvážení, ochrana řádného procesu a vyloučení svévole v rozhodování, čili garance práva na řádný proces, i když v těchto případech hmotné subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy (prominutí penále) dáno není.

Nejvyšší správní soud je názoru, že naposledy vyslovená zásada platí nepochybně rovněž pro soudní přezkum rozhodnutí, které bylo napadeno v projednávané věci, neboť i zde rozhoduje správní orgán o povolení odkladu výkonu rozhodnutí podle výše již zmíněných zákonných kritérií za dodržení mezi správního uvážení. Proto nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno.

2543

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění

Služební poměr: přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění

k § 70 písm. d) soudního řádu správního

k § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění
k § 228 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „služební zákon“)

I. Rozhodnutí služebního funkcionáře o přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění není úkonem správního orgánu, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob. Na toto rozhodnutí nelze vztáhnout výluku ze soudního přezkumu podle § 70 písm. d) s. ř. s.

II. Ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, užitě dle § 228 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je třeba vykládat tak, že o zvýšení odškodnění v případě služebních úrazů rozhoduje služební funkcionář podle stejných kritérií jako soudy v občanskoprávních a pracovněprávních věcech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 6 Ads 2/2011-66)

Prejudikatura: č. 415/2004 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 186/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 350/03); usnesení Městského soudu v Praze č. 55/2005 Sb. NS.

Věc: Václav D. proti Hasičskému záchrannému sboru Jihočeského kraje o přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce utrpěl dne 26. 9. 2007 v důsledku pádu z výšky 4,5 metru v rámci lezeckého cviku úraz, který byl uznán jako služební. Na základě lékařského posudku bylo žalobci roz-

hodnutím ředitele žalovaného ze dne 17. 2. 2009 přiznáno odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění a úhrada nákladů spojených s léčením celkem ve výši 120 433 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v rámci něhož předložil znalecké posudky, podle nichž bodové ohodnocení pro účely vyčíslení bolestného a ztížení společenského uplatnění mělo být vyšší, než určila ošetřující lékařka žalobce. Žalovaný odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 24. 3. 2010 zamítl s odůvodněním, že služební funkcionář rozhodující ve věci v prvním stupni je vázán vyhláškou č. 440/2001 Sb., podle jejíhož § 8 odst. 1 písm. a) lékařský posudek zpracovává posuzující lékař. Podle žalovaného je tedy služební funkcionář vázán lékařským posudkem vydaným ošetřující lékařkou žalobce a z jiných podkladů o výši odškodnění ani vycházet nemohl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, v níž nesouhlasil se zjištěným skutkovým stavem věci, konkrétně s vyčíslením náhrad, ani s postupem žalovaného, který nepřihlédl k žalobcem předloženým znaleckým posudkům. Dále namítal, že žalovaný se nevypořádal s požadavkem uplatnění § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na to, že krajský soud nemá pravomoc v dané věci rozhodovat vzhledem k výluce podle § 70 písm. d) s. ř. s. K obsahu žaloby uvedl, že trvá na tom, že neměl možnost se odchýlit od lékařského posudku vydaného ošetřující lékařkou žalobce a že se nedomnívá, že by byl oprávněn odškodnit poškozeného na základě předložených znaleckých posudků. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by měl suplovat právo soudu upravit výši náhrady podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., která stanoví, že „[v]e zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele může soud výši odškodnění stanovenou podle této vyhlášky přiměřeně zvýšit“. Podle mínění žalovaného lze sice uvažovat o legislativních disparitách, když se žalobce nemůže se svým nárokem obrátit na obecný soud, jak by mu bylo umožněno, kdyby byl zaměstnán v pracovním, a nikoli v služebním poměru, ale tyto nelze napravit analogickým přenášením procesních pravomocí ze soudu na bezpečnostní sbor.

Krajský soud žalobu odmítl podle § 70 písm. d) s. ř. s. V odůvodnění uvedl, že kompetenční výluka v tomto ustanovení se týká úkonu správního orgánu, který je rozhodnutím po stránce obsahové a který je vydán na základě výsledků odborného posouzení zdravotního stavu osoby. Ve správním soudnictví se soud má zabývat otázkami právními a jejich aplikací na zjištěný stav věci. Předpokladem pro rozhodnutí o odškodnění žalobce za bolestné a ztížení společenského uplatnění je posouzení zdravotního stavu žalobce a zároveň lze učinit pouze na základě podkladů vypracovaných lékařem ve smyslu vyhlášky č. 440/2001 Sb. Rozhodnutí o náhradě škody na zdraví v souvislosti se služebním úrazem se tak opírá o odborné lékařské hodnocení, jež závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu žalobce a samo o sobě nepředstavuje právní překážku výkonu povolání žalobce. Vzhledem k uvedenému považoval soud napadené rozhodnutí za spadající pod kompetenční výluku v § 70 písm. d) s. ř. s.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že soud zvolil extenzivní výklad výlučky podle § 70 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí správního orgánu podle stěžovatele nezáviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu, neboť správní orgán rozhodoval o náhradě škody na zdraví vzniklé v důsledku služebního úrazu a žalobce se domáhal odškodnění za ztížení společenského uplatnění nejen v základní výši, která je závislá na odborném medicínském posouzení zdravotního stavu poškozeného po úrazu, ale požadoval též zvýšení odškodnění pro mimořádné okolnosti ve smyslu § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb. Zvýšení základní částky odškodnění závisí na dalších faktorech, například na věku, osobních a sociálních poměrech poškozeného, na způsobu jeho života v době před úrazem nebo na rozsahu omezení či úplného vyřazení z obvyklých aktivit z doby před úrazem. Z toho vyplývá, že i při rozhodování o výši nároku na náhradu za ztížení společenského uplatnění správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu poško-

zeného, to je pouze jednou ze skutečností. Stěžovatel dále uvedl, že soudy musí přistupovat k výkladu všech ustanovení soudního řádu správního vylučujících přezkum určitých typů správních rozhodnutí ve prospěch zachování práva na přístup k soudu. Jiný přístup by ve svých důsledcích mohl vést k odepření spravedlnosti. Stěžovatel konečně uvedl, že jiný zaměstnanec, který není příslušníkem ozbrojeného sboru, by měl možnost domáhat se zvýšení základního odškodnění, a že jako příslušník ozbrojeného sboru musí mít v případě vzniku služebního úrazu srovnatelná práva.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem krajského soudu, že spor závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu žalobce, které není právní překážkou výkonu povolání. Pravomoc zvýšit bodové ohodnocení dle vyhlášky č. 440/2001 Sb. je svěřena výhradně lékařům, a nikoliv správnímu orgánu. Principem zákazu diskriminace a zákazem *denegatio iustitiae* nelze prolomit meze kompetencí soudu, které jsou dány výslovně zákonem a jejichž význam je nepochybný. Zásada, že soud v pochybnostech musí zvolit postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu, nemá v dotčeném případě místo, neboť v napadeném usnesení krajského soudu žádná pochybnost o výkladu a aplikaci § 70 písm. d) s. ř. s. nenastala. Skutečnost, že by byl postup jiný v případě, že by byl stěžovatel zaměstnancem, a nikoli příslušníkem ozbrojeného sboru, podle žalovaného nemá žádný význam, neboť správní orgán zde postupoval v souladu s právními předpisy.

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

Z odůvodnění:

(...) K rozhodnutí o odpovědnosti za utrpěnou škodu na zdraví je vedeno řízení ve věcech služebního poměru podle § 169 a násl. služebního zákona. Pravomoc určit výši náhrady škody (s přihlédnutím k míře zavinění příslušníka) svěřuje služební zákon příslušnému služebnímu funkcionáři (§ 111 odst. 2 *in fine* služebního zákona). V této situaci vystupuje služební funkcionář jako správní or-

gán, jehož úkolem je rozhodnout o subjektivních právech žalobce jako účastníka řízení; jde o výkon veřejné správy *sui generis* určený specifickým charakterem státně zaměstnanckého poměru (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2011, čj. 3 Ads 132/2010-109). Postavení služebního funkcionáře jako správního orgánu odpovídá i procesní úprava řízení ve služebním zákoně, jež má veřejnoprávní povahu a je založeno na zásadách typických pro řízení ve veřejném právu (např. zásada zákonnosti, zásada materiální pravdy, zásada jednotnosti řízení, zásada rychlosti a hospodárnosti). V rámci řízení je služební funkcionář „*povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí*“ (§ 180 odst. 1 služebního zákona). Služební funkcionář důkazy v řízení hodnotí podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti (§ 180 odst. 4 služebního zákona). Na základě provedených důkazů pak vydá služební funkcionář rozhodnutí, v jehož odůvodnění uvede důvody vydání rozhodnutí, podklady, ze kterých při rozhodnutí vycházel, úvahy, kterými byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí není třeba pouze v případě, že služební funkcionář vyhoví žádosti účastníka v plném rozsahu (§ 181 odst. 5 služebního zákona).

V rámci řízení o odpovědnosti za škodu při služebním úrazu služební funkcionář zkoumá, zda k úrazu došlo v průběhu výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním, zjišťuje se škoda, která příslušníkovi nebo jeho pozůstalým vznikla a příčinná souvislost mezi služebním úrazem a škodou. Postup při určování samotné výše náhrady škody za bolest a ztížení společenského uplatnění měl být podle § 104 odst. 2 služebního zákona stanoven vyhláškou Ministerstva vnitra po dohodě s Ministerstvem financí, Ministerstvem spravedlnosti a zpravodajskými službami. Tato vyhláška do dne rozhodného pro po-

suzovaný případ, ani do dne vydání rozsudku, nebyla přijata. Podle přechodného ustanovení § 228 služebního zákona se „[d]o vydání vyhlášky k provedení § 104 odst. 2 [...] postupuje podle vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění.“

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 440/2001 Sb. byla přijata po dohodě s Ministerstvem práce a sociálních věcí k provedení § 444 odst. 2 občanského zákoníku a § 203 zákoníku práce z roku 1965. Vyhláška č. 440/2001 Sb. upravuje způsob stanovení „výše, do které se poskytuje náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem, nemocí z povolání nebo jiným poškozením zdraví [...] a výše této náhrady v jednotlivých případech“ (§ 1). Výše odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění se určuje podle sazeb bodového ohodnocení v přílohách vyhlášky v lékařském posudku, který zpracovává ošetřující lékař a vydává zdravotnické zařízení, jehož lékař jej zpracoval (§ 2, § 3 a § 8 citované vyhlášky). Jednomu bodu podle vyhlášky odpovídá pevně stanovená hodnota v částce 120 Kč (§ 7 odst. 2 téže vyhlášky). Podle § 6 odst. 1 vyhlášky lze bodové ohodnocení jak bolestného (v případě náročného způsobu léčení), tak ztížení společenského uplatnění (v případě zvláště těžkých následků) zvýšit nejvýše o 50 %, bolestné lze zvýšit až na dvojnásobek celkové částky, pokud škoda na zdraví vyžadovala mimořádně náročný způsob léčení. I toto zvýšení bodového ohodnocení je svěřeno lékaři, který jej vyčíslí v lékařském posudku.

Další možností, jak výši odškodnění určitou podle bodového ohodnocení v lékařském posudku zvýšit, je využít institut upravený v § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., podle něhož „[v]e zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele může soud výši odškodnění stanovenou podle této vyhlášky přiměřeně zvýšit“.

Lékařský posudek vyhotovený podle kritérií ve vyhlášce č. 440/2001 Sb. je stěžejním podkladem, z něhož služební funkcionář vychází při rozhodnutí o výši náhrady škody za

bolest a ztížení společenského uplatnění. Nicméně pokud nebude tento lékařský posudek postačovat ke zjištění skutkového stavu věci, je služební funkcionář povinen opatřit si i jiné důkazy, což vyplývá ze zásady materiální pravdy zakotvené v § 180 odst. 1 služebního zákona. Ostatně, zdejší soud se již zabýval situací, kdy bylo nezbytné pro vyčíslení odškodnění opatřit si i znalecké posudky jiných lékařů (srov. již citovaný rozsudek čj. 3 Ads 132/2010-109). Postup při vyčíslení odškodnění tedy není vždy závislý toliko na lékařském posudku zpracovaném jediným ošetřujícím lékařem a vydaném příslušným zdravotnickým zařízením, jak uvádí žalovaný, ale v některých případech, například pokud je podaný posudek rozporuplný, spočívá i na úvaze služební funkcionáře, který si obstará další podklady pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nemůže dát za pravdu krajskému soudu, který dovodil, že vydání rozhodnutí o náhradě škody závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby podle § 70 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že právní hodnocení krajského soudu neobstojí. Napadené rozhodnutí o přiznání odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění nespadá pod vyluku podle § 70 písm. d) s. ř. s. a je ve správním soudnictví přezkoumatelné.

Dalším důvodem, pro který vyčíslení náhrady škody nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby, je použití § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., na který poukazoval také stěžovatel. Z výše uvedeného shrnutí vyplývá, že vyhláška č. 440/2001 Sb. byla primárně přijata pro účely rozhodování obecných soudů o odškodňování za bolest a ztížení společenského uplatnění a není plně přizpůsobena rozhodování služebních funkcionářů. Podle § 111 odst. 2 *in fine* služebního zákona „[v]ýši náhrady škody určí služební funkcionář s přihlédnutím k míře zavinění příslušníka“. Přitom služební funkcionář vychází, jak bylo uvedeno výše, zpravidla z lékařského posudku a případně z dalších podkladových materiálů. Rozhodnutí služební funkcionáře podléhá odvolání a rozhodnutí o odvolání

přezkumu ve správním soudnictví. Postup při určování náhrady škody příslušníkovi bezpečnostního sboru, který utrpěl úraz, se tak liší od určování náhrady škody podle zákoníku práce.

Na rozdíl od bezpečnostních sborů jsou zaměstnavatelé podle zákoníku práce (s výjimkou organizačních složek státu) povinni platit zákonné pojištění podle vyhlášky č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (srov. § 365 zákoník práce z roku 2006 ve spojení s § 205d zákoníku práce z roku 1965). Po úrazu předkládá zaměstnavatel lékařský posudek pojišťovně; pojišťovna má možnost přezkoumat správnost lékařského posudku o bodovém ohodnocení bolesti a ztížení společenského uplatnění, případně vůči němu uplatnit výhrady. Podle lékařského posudku pojišťovna plní přímo zaměstnanci. Pokud poškozený zaměstnanec utrpěl zvlášť závažné zdravotní či společenské následky a rozhodne se žádat o zvýšení náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění podle § 388 zákoníku práce z roku 2006 a podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., má možnost obrátit se s návrhem na soud. Tímto soudem je obecný soud, jehož řízení je vedeno podle občanského soudního řádu a je založeno na jiných zásadách než řízení před správními soudy. Pojišťovna pak na základě pravomocného rozsudku adresuje plnění přímo zaměstnanci.

Obdobný postup nelze, vzhledem ke specifickým řízením podle služebního zákona, kde o výši náhrady škody rozhoduje správní orgán, tedy příslušný služební funkcionář, jehož rozhodnutí v konečném důsledku podléhá přezkumu ve správním soudnictví, předpokládat. Vyhlášku č. 440/2001 Sb. tak lze v případě § 7 odst. 3 aplikovat pouze přiměřeně v tom smyslu, že umožňuje v mimořádných případech náhradu škody zvýšit, ale o tomto zvýšení nerozhoduje obecný soud.

Podle zdejšího soudu totiž není přijatelný závěr, že toto ustanovení vyhlášky pro posuzovaný případ nelze použít pouze proto, že příslušník bezpečnostního sboru nemá vzhle-

dem k specifickému postupu při určování náhrady škody možnost obrátit se na obecný soud. Důvodová zpráva neobsahuje vysvětlení k přechodnému ustanovení § 228 služebního zákona, které odkazuje na vyhlášku č. 440/2001 Sb., a nelze z ní zjistit, jakým způsobem lze použít § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb. pro příslušníky bezpečnostních sborů. Mlčení zákonodárce si ovšem nelze vyložit tak, že bylo jeho úmyslem rozdílné zacházení s příslušníky bezpečnostních sborů oproti zaměstnancům v pracovním poměru podle zákoníku práce, pokud jde o přiměřené zvýšení odškodnění za bolest a ztížení společenského uplatnění ve zvlášť výjimečných případech hodných zvláštního zřetele. Naopak, služební zákon počítá s tím, že bude přijata odchylná úprava pro přiznávání náhrady škody pro příslušníky bezpečnostních sborů; tuto možnost ovšem příslušné státní orgány dosud nevyužily. Nečinnost zmocněných orgánů nelze vykládat v neprospace příslušníků bezpečnostních sborů za situace, kdy zákonodárce ve služebním zákoně nena- značil, že by některá ustanovení podzákoněho právního předpisu, který má pouze technicky upravit výpočet některých typů náhrady škody, neměla být použita. Je tedy nutné posoudit, který orgán má pravomoc o tomto zvýšení rozhodnout.

Otázku pravomoci rozhodnout o mimořádném zvýšení náhrady škody podle vyhlášky č. 440/2001 Sb. v minulosti judikatura zkoumala ve vztahu k obdobným předpisům u profesí založených rovněž na zaměstnávání ve služebním poměru (u příslušníků Policie ČR a vojáků z povolání). Obdobně jako u služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů se jednalo o vztahy státně zaměstnanecké, které se vyznačují vyšší mírou veřejnoprávní regulace oproti pracovnímu poměru (rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS). Obdobně jako v případě služebního zákona o náhradách škody na zdraví v těchto případech rozhoduje správní orgán a příslušné předpisy rovněž odkazují na vyhlášku č. 32/1965 Sb., která byla nahrazena vyhláškou č. 440/2001 Sb. a která obsahovala obdobné ustanovení.

Městský soud v Praze ve vztahu k § 7 odst. 3 dříve platné vyhlášky č. 32/1965 Sb. a k obdobným ustanovením zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, jež byl nahrazen služebním zákonem, poznamenal: „*Uvedené ustanovení vyhlášky (tedy předpisu nižší právní síly, který je neaplikovatelný, pokud odporuje zákonu, a jehož soulad se zákonem je soud oprávněn posoudit – viz čl. 95 odst. 1 Ústavy) nelze však vykládat tak, že by jeden dílčí nárok (na mimořádně zvýšenou náhradu za ztížení společenského uplatnění) byl vyloučen z pravomoci služebního funkcionáře zakotvené (bez jakékoliv výjimky) v § 99 odst. 1 zákona č. 186/1992 Sb., a byla tak prolomena zásada, že rozhodování o nárocích na náhradu škody na zdraví způsobené policistovi při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ním nespadá do pravomoci soudu. [...] Bylo by nelogické a nepraktické, aby o tomto nároku rozhodoval soud, jestliže o nároku na náhradu škody je oprávněn rozhodovat služební funkcionář*“ (usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2003, sp. zn. 16 Co 468/2003, č. 55/2005 Sb. NS).

Nejvyšší soud ve věci žalobkyně zaměstnané podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, potvrdil závěr, že civilní soudy nemají pravomoc rozhodovat o zvýšení odškodnění za ztížení společenského uplatnění „*s tím, že i v tomto rozsahu byla rozhodovací pravomoc svěřena příslušnému služebnímu orgánu*“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2379/2006). Tento závěr následně obstál také u Ústavního soudu, jenž ústavní stížnost odmítl (usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 1685/07).

Zdejší soud se s uvedenými názory ztotožňuje. Obdobný závěr nutně vyplývá i pro řízení podle služebního zákona, v němž je služebnímu funkcionáři svěřena pravomoc rozhodnout o odpovědnosti za škodu v § 111 odst. 2 služebního zákona. Tato pravomoc se

vztahuje i na rozhodnutí o mimořádném zvýšení náhrady škody za bolest a ztížení společenského uplatnění. Při rozhodování o použití § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb. by služební funkcionář měl vycházet z kritérií používaných v judikatuře Nejvyššího soudu i Ústavního soudu ke zvyšování náhrad za bolest a ztížení společenského uplatnění (srov. například stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. Cpjn 203/2010, k výkladu stanovení výše odškodnění za ztížení společenského uplatnění, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 350/03, N 186/38 SbNU 499). Do rozhodnutí služební funkcionář vnáší použitím tohoto ustanovení vlastní právní hodnocení při určení výše náhrady škody na zdraví. To je dalším důvodem, proč rozhodnutí služebního funkcionáře po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení podléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud přihlédl i k tomu, že s ohledem na judikaturu civilních soudů by vyloučení pravomoci správních soudů, jak učinil krajský soud, v těchto případech mohlo vést k odepření spravedlnosti a k neodůvodněné diskriminaci osob ve služebním poměru.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí služebního funkcionáře o odpovědnosti za škodu nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby vzhledem k tomu, že služební funkcionář musí v souladu se zásadou materiální pravdy posoudit dostatečnost podkladů pro rozhodnutí, musí případně další důkazy hodnotit v jejich vzájemné souvislosti a musí také zvážit případnou aplikaci § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb. ve zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele. O zvýšení odškodnění podle § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb. rozhoduje služební funkcionář podle stejných kritérií jako soudy v občanskoprávních a pracovníprávních věcech. Toto rozhodnutí služebnímu funkcionáři je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Pobyt cizinců: rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza

k § 65 a § 79 a násl. soudního řádu správního

k § 67, § 68, § 155 odst. 3 a § 177 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 30 a násl., § 56 odst. 4 a § 168 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 124/2008 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Udělení i neudělení dlouhodobého víza cizinci (§ 30 a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Vydání rozhodnutí o žádosti o udělení dlouhodobého víza se žadatel může domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

II. Rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza nemusí splňovat náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu z roku 2004. Na řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza se nepoužijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu, správní orgán postupuje podle procesních ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a obdobně podle části čtvrté správního řádu z roku 2004 (§ 168 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve spojení s § 177 odst. 2 správního řádu z roku 2004).

III. Správní orgán měl podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 povinnost na požádání sdělit žadateli konkrétní skutkové a právní důvody, které jej vedly k neudělení dlouhodobého víza (§ 155 odst. 3 ve spojení s § 177 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Podle § 56 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 1. 1. 2011 má správní orgán tuto povinnost i bez výslovné žádosti cizince.

IV. Sdělení důvodů neudělení dlouhodobého víza nelze považovat za vlastní rozhodnutí o neudělení víza, ale za úkon správního orgánu následující po rozhodnutí o neudělení víza. Provedení tohoto úkonu se tedy nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 5 Ans 5/2011-221)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS, č. 981/2006 Sb. NSS, č. 1955/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2350/2011 Sb. NSS a č. 2387/2011 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 47/2009 Sb. a usnesení č. 39/2004 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 219/04).

Věc: a) L. M. C., b) V. V. H., c) P. T. H., d) N. D. D., e) P. Q. S., f) V. Q. M. a další proti Ministerstvu vnitra o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobců a) až f).

Jednotliví žalobci podali v období od 26. 11. 2007 do 6. 12. 2007 na zastupitelském úřadu České republiky v Bangkoku žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů.

Dne 27. 8. 2008 podali žalobci prostřednictvím svého zástupce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 správního řádu. Nadřízený správ-

ní orgán, tj. Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, v přípisu ze dne 5. 10. 2008, sdělil, že shledal tuto žádost nedůvodnou, neboť v dané věci bylo v zákonné lhůtě řádně rozhodnuto. Uvedl, že správní orgán rozhodl o všech žádostech ve dnech od 20. 2. 2008 do 27. 2. 2008 tak, že víza žalobcům neudělil. Nadřízený správní orgán v této

souvislosti konstatoval, že se na řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů nevztahuje druhá a třetí část správního řádu, a z tohoto důvodu se o neudělení víza nevydává rozhodnutí podle § 67 a § 68 tohoto zákona.

Společnou žalobou podanou 28. 1. 2009 u Krajského soudu v Brně se žalobci domáhali ochrany proti nečinnosti Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorátu cizinecké policie Brno (podle § 79 a násl. s. ř. s.). Tvrzenou nečinnost spatřovali v tom, že správní orgán nerozhodl o jejich žádostech o udělení víza k pobytu nad 90 dnů.

Rozsudkem ze dne 16. 12. 2010, čj. 36 Ca 7/2009-143, ve znění opravného usnesení ze dne 3. 8. 2011, čj. 36 Ca 7/2009-210, soud jednak zastavil řízení o několika žalobách z důvodu jejich zpětvzetí a jednak zamítl žaloby zbývajících žalobců s tím, že správní orgán rozhodl v případě těchto žalobců o neudělení víz v zákonem stanovené lhůtě a formou, která je stanovena v § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Podle tohoto ustanovení zastupitelský úřad v případě neudělení víza cizinci po ukončení řízení bez dalšího pouze vrátí cestovní doklad. Vzhledem k tomu, že žalobci podali žádosti o udělení víza na zastupitelském úřadu v jiném státě, než je jejich domovský stát, vrátil jim zastupitelský úřad České republiky v Bangkoku cestovní doklady již po podání žádosti. Jako důvod neudělení víz uvedl správní orgán zamítavá stanoviska zastupitelského úřadu, z nichž vyplynulo, že byly naplněny důvody pro neudělení víz podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Krajský soud rovněž uvedl, že žádné ustanovení zákona o pobytu cizinců ani správního řádu neukládalo správnímu orgánu povinnost vyhotovit rozhodnutí v materiální podobě a doručit je žalobcům. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že správní orgán nebyl nečinný, neboť o žádostech o udělení víz nad 90 dnů rozhodl způsobem uvedeným v zákoně o pobytu cizinců.

Proti výroku krajského soudu o zamítnutí žaloby podali žalobci a) až f) (stěžovatelé) společnou kasační stížnost. Mimo jiné namítli, že o jejich žádostech o udělení víza k pobytu

nad 90 dnů nebylo řádně rozhodnuto, neboť původní správní orgán ani nyní Ministerstvo vnitra, na něž od 1. 1. 2011 přešla pravomoc rozhodovat o žádostech o udělení víza nad 90 dnů, nevydaly rozhodnutí o neudělení víz obsahující náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu. Podle § 168 zákona o pobytu cizinců se na řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu upravující postup správních orgánů ve správním řízení. V takovém případě je třeba postupovat obdobně podle ustanovení části čtvrté správního řádu. Ovšem v případě neudělení víza je správní orgán podle názoru stěžovatelů povinen vydat rozhodnutí, které musí mít formální náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu. Tento požadavek stěžovatelé dovodili ze znění § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců, v němž je upravena výluka ze soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů v pobytových věcech. Podle uvedeného ustanovení jsou totiž z přezkoumání soudem vyloučena mj. „rozhodnutí o neudělení víza“. V této souvislosti stěžovatelé poukazují také na to, že z působnosti části druhé a třetí správního řádu nejsou vyňaty § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, v nichž jsou stanoveny důvody pro neudělení víza. Skutečnost, že podle § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců zastupitelský úřad po ukončení řízení v případě neudělení víza cizinci vrátí cestovní doklad, neznamená podle stěžovatelů, že vrácení cestovního dokladu by bylo možné považovat za rozhodnutí zahrnující v sobě zdůvodnění nevyhovění žádosti. Uvedené ustanovení upravuje pouze postup správního orgánu po ukončení správního řízení. Požadavek na vydání formálního rozhodnutí o neudělení víza podle stěžovatelů odpovídá zásadám právního státu, neboť každý má právo znát důvody, které vedly k zamítnutí jeho žádosti. Správní orgán je proto povinen přezkoumatelným způsobem odůvodnit, z jakého konkrétního skutkového důvodu žadatele nevpustí na území České republiky. Přestože podle ustálené judikatury nemají cizinci právo na umožnění vstupu na území České republiky, mají právo znát konkrétní důvody neudělení víza. V této souvis-

losti stěžovatelé poukázali také na to, že podle § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb., účinného od 1. 1. 2011, je Ministerstvo vnitra na rozdíl od dřívější úpravy povinno písemně informovat cizince o důvodech neudělení dlouhodobého víza.

S ohledem na zánik původně žalovaného správního orgánu k 1. 1. 2011 [§ 161 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve znění zákona č. 427/2010 Sb.] bylo v řízení o kasační stížnosti pokračováno s Ministerstvem vnitra, na které pravomoc rozhodovat o udělení dlouhodobého víza přešla [§ 165 písm. c) téhož zákona].

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 79 s. ř. s. se „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může [...] žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“.

Citované ustanovení tedy zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti správních orgánů pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení. Při jiných formách nečinnosti ji využít nelze (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS).

Pokud jde o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, jehož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, musí toto rozhodnutí svým obsahem splňovat parametry podle § 65 odst. 1 s. ř. s. – tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104). Pojem rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je

přitom třeba chápat v materiálním smyslu jako úkon orgánu veřejné moci vydaný z pozice jeho vrchnostenského postavení ve veřejné správě, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

Skutečnost, že úkon správního orgánu nemá příslušnou formu rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu a nebyl učiněn v průběhu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, nemusí být pro posouzení jeho charakteru nutně rozhodující. Takový úkon správního orgánu je třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112, č. 2350/2011 Sb. NSS). Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. se tedy lze domáhat také vydání aktu správního orgánu, který sice nemá mít formu správního rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu, ovšem z materiálního hlediska se má jednat o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, kterým má být zasaženo do práv a povinností žalobce (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

V daném případě podali jednotliví stěžovatelé v období od 27. 11. 2007 do 6. 12. 2007 na zastupitelském úřadě v Bangkoku žádosti o udělení víz k pobytu nad 90 dnů. Vízum je jedním z titulů opravňujících cizince ke vstupu a pobytu na území České republiky (§ 51 odst. 1 zákona o pobytu cizinců) a představuje tak jeden z nástrojů, kterým stát reguluje a kontroluje vstup a pobyt cizinců na svém území. Vízová politika je úzce spjata s imigrační politikou každého státu, která může být více či méně přísná, nebo naopak vstřícná, a to v závislosti na mnoha proměnných faktorech (bezpečnostní situaci, trhu práce a ekonomickém rozvoji, demografickém vývoji atd.). Podle § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců na udělení víza není právní nárok. Ju-

diktatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu v této souvislosti zastává stanovisko, že cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo na pobyt na území České republiky, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, č. 39/2004 Sb. ÚS nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07, č. 47/2009 Sb.). Přesto je však třeba trvat na tom, aby tato politika, jakožto výraz legitimního zájmu státu regulovat a kontrolovat imigraci, byla uplatňována na základě transparentních postupů a pravidel stanovených zákonem.

Udělení víza představuje konstitutivní rozhodnutí správního orgánu, na základě něhož vzniká cizinci právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně o pobytu cizinců. Naopak v případě neudělení víza zůstávají tato práva cizinci upřena. V obou případech je rozhodnutí výsledkem posouzení žádosti správním orgánem, který je oprávněn autoritativně rozhodovat o udělení či neudělení víza. Je proto třeba konstatovat, že rozhodnutí o žádosti o udělení víza má povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 65 odst. 1 s. ř. s.

V této souvislosti lze poukázat též na znění § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců, který výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza, když stanoví, že tato rozhodnutí nepodléhají přezkoumání soudem. Ostatně i žaloby proti těmto rozhodnutím byly ve správním soudnictví opakovaně odmítnuty nikoli proto, že by se materiálně nejednalo o rozhodnutí, ale právě z důvodu existence uvedené kompetenční výluky (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 9 As 95/2008-45, č. 1955/2009 Sb. NSS, a ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 As 6/2010-106, č. 2387/2011 Sb. NSS). S tím, že neudělení víza je rozhodnutím správního orgánu, počítá Nejvyšší správní soud i ve svém podání ze dne 20. 4. 2011, jímž se ve věci sp. zn. 1 As 85/2010 obrací na Ústavní soud s návrhem na zrušení

práve § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění, resp. na vyslovení protiústavnosti § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 31. 12. 2010.

Na základě těchto úvah tedy Nejvyšší správní soud dospěl k dílčímu závěru, že rozhodnutí o žádosti cizince o udělení víza k pobytu nad 90 dní představuje rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. ve věci samé, jehož vydání se cizinec, jenž o udělení víza požádal, může domáhat prostřednictvím žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval posouzením důvodnosti stížní námitky, již stěžovatelé opírají o tvrzení, že rozhodnutí o neudělení víza muselo po obsahové i formální stránce splňovat náležitosti podle § 67 a § 68 správního řádu.

Nejvyšší správní soud nemá pochybnost o tom, že v posuzované věci vystupoval správní orgán vůči stěžovatelům ve vrchnostenském (mocenském) postavení při výkonu veřejné správy, a je tak dána působnost správního řádu, neboť jsou splněny podmínky § 1 odst. 1 správního řádu, podle něhož „[t]ento zákon upravuje postup orgánů moci výkoné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“. Primárním právním předpisem upravujícím pobyt cizinců na území České republiky je ovšem zákon o pobytu cizinců, který obsahuje vedle hmotně právních ustanovení také dílčí úpravu některých procesních institutů a postupů správních orgánů v řízeních ve věcech pobytu cizinců, které jsou vůči ustanovením správního řádu ve vztahu speciality. Vztah procesních ustanovení obsažených v zákonu o pobytu cizinců ke správnímu řádu jakožto obecné procesní úpravě je přitom podrobně upraven v hlavě XVII zákona o pobytu cizinců, označené souhrnnou rubrikou „*Správní řízení a soudní přezkum*“.

Podle § 168 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2010 se na postup správních orgánů v řízeních uvedených v tomto ustanovení nevztahují

ustanovení správního řádu o správním řízení. Na postup správních orgánů v těchto taxativně vyjmenovaných řízeních se tedy přímo nepoužijí ustanovení části druhé a třetí správního řádu. Správní řád ovšem není vyloučen jako celek, v řízení pouze nelze postupovat bezprostředně podle části druhé a třetí správního řádu (viz poznámka k § 168 zákona o pobytu cizinců v relevantním znění).

Podle § 177 odst. 2 správního řádu se „[v] případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle části čtvrté“ správního řádu označené souhrnnou rubrikou „Vyjádření, osvědčení a sdělení“. V souladu s citovaným ustanovením se tedy ve všech řízeních vyjmenovaných v § 168 zákona o pobytu cizinců uplatní část čtvrtá správního řádu. K shodnému závěru dospívá také právní doktrína, jež v této souvislosti poukazuje mj. na skutečnost, že aplikace čtvrté části správního řádu na vizová řízení představuje zásadní kvalitativní posun oproti dřívějšímu stavu před 1. 1. 2006, tj. před nabytím účinnosti správního řádu, kdy § 168 zákona o pobytu cizinců vylučoval aplikaci zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jako celku, aniž by ovšem právní úprava vízového řízení obsahovala ustanovení odpovídající alespoň základním zásadám správního řízení [viz Pořízek, P. Nad vybranými aspekty řízení vedených dle zákona o pobytu cizinců z pohledu praxe veřejného ochránce práv. *Správní právo*, 2010, č. 5, s. 25; srov. též Hřebíková, I. Použití správního řádu v řízení o udělení víza. In: Jílek, D.; Pořízek, P. (ed.) *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Praha : Wolters Kluwer, 2010, s. 203.].

Ze zařazení do části čtvrté správního řádu vyplývá, že postupy uvedené v § 168 zákona o pobytu cizinců nejsou považovány za formální správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Postup správního orgánu podle části čtvrté správního řádu je proto charakterizován nižší mírou formálnosti, než je tomu ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu. V této souvislosti nelze nicméně opomenout § 154 správního řádu, kte-

rý výslovně stanoví, že se při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu postupuje vedle ustanovení této části také podle ustanovení části první správního řádu upravující zejména základní zásady činnosti správních orgánů. Podle § 154 správního řádu se dále při provádění úkonů podle části čtvrté správního řádu postupuje obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63; a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2. Nadto se přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud jsou přitom potřebná.

Mezi řízení, která jsou podle § 168 zákona o pobytu cizinců vyloučena z režimu ustanovení správního řádu o správním řízení, je zařazeno také řízení podle § 30 zákona o pobytu cizinců, který upravuje podmínky pro udělení víza k pobytu nad 90 dnů. Správní orgán tedy v řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů postupuje primárně podle procesních předpisů obsažených přímo v zákoně o pobytu cizinců. Jedná se zejména o ustanovení obsažená v § 51 až § 64 (šestý díl hlavy III první části zákona o pobytu cizinců) a v § 169 a § 170 zákona o pobytu cizinců. Neobsahuje-li zákon o pobytu cizinců ustanovení upravující určitou otázku týkající se postupu v řízení o žádosti o udělení víza, postupuje správní orgán podle části čtvrté správního řádu.

Zákon o pobytu cizinců nepředepisuje specifickou formu ani obsahové náležitosti rozhodnutí, které je výsledkem řízení o žádosti o udělení víza. Lze souhlasit se stěžovateli, že v § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců je upraven toliko postup správního orgánu po ukončení správního řízení. Podle citovaného ustanovení „[p]o ukončení řízení se vízum vyznačí do cestovního dokladu nebo do jiného dokladu za podmínek stanovených tímto zákonem nebo se žadateli při podání žádosti na policii sdělí, že se jeho žádosti nevyhovuje, anebo při podání žádosti v zahraničí mu zastupitelský úřad vrátí cestovní doklad“. Úkony předvídané v tomto ustanovení, tj. vyznačení víza do cestovního

dokladu, sdělení o tom, že se žádosti nevyhovuje, nebo vrácení cestovního dokladu zastupitelským úřadem, tedy nelze ztotožňovat s vlastním rozhodnutím správního orgánu ve věci. Uvedenými úkony se cizinci pouze dává na vědomí, jakým způsobem byla jeho žádost vyřízena. Vlastní rozhodnutí příslušného správního orgánu o žádosti o udělení víza tomuto faktickému úkonu předchází. Tak tomu je především v případech, kdy jako v nyní posuzované věci byla žádost o udělení víza podána u zastupitelského úřadu v zahraničí, zatímco příslušným k rozhodnutí o žádosti bylo oblastní ředitelství služby cizinecké policie. Za této situace tedy zastupitelský úřad pouze sdělí cizinci obsah rozhodnutí oblastního ředitelství služby cizinecké policie, a to tak, že vízum buď vyznačí do cestovního dokladu (§ 170 odst. 9 ve spojení s § 58 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), anebo mu cestovní doklad bez dalšího vrátí, pokud správní orgán vízum neudělil.

Vzhledem k tomu, že postup podle části čtvrté správního řádu není formálním správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu, nevyhotovuje správní orgán v řízení o žádosti o udělení víza rozhodnutí podle § 67 správního řádu (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 895). Tuto povinnost neukládá správnímu orgánu zákon o pobytu cizinců ani správní řád. Skutečnost, že správní orgán rozhodnutí písemně nevyhotovuje, přitom neznamená, že se rozhodnutí o žádosti o udělení víza nevydává. Nelze totiž zaměňovat samotné rozhodnutí správního orgánu a jeho písemné vyhotovení, které je pouhým písemným zachycením tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že pro rozhodnutí o žádosti o udělení víza podle § 30 zákona o pobytu cizinců nejsou zákonem předepsány žádné formální ani obsahové náležitosti, postačí, pokud z obsahu správního spisu vyplývá, jak správní orgán o žádosti o udělení víza rozhodl a o které důvody své rozhodnutí opřel. Příslušný správní orgán, případně zastupitelský úřad, měl již podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 povinnost o tomto rozhodnutí cizince uvědomit způsobem podle § 170 odst. 9 zákona o pobytu cizinců.

Nelze souhlasit s názorem stěžovatelů, že se vyluka z použitelnosti části druhé a třetí správního řádu uplatní pouze v případech, že správní orgán rozhodne o udělení víza, zatímco v případě rozhodnutí o neudělení víza je správní orgán povinen postupovat podle ustanovení správního řádu o správním řízení. Jak již bylo uvedeno, při absenci relevantní procesní úpravy v zákoně o pobytu cizinců je povinností správního orgánu postupovat podle části čtvrté správního řádu. Ustanovení obsažená v této části správního řádu správnímu orgánu neukládají povinnost vyhotovit rozhodnutí v písemné formě. Ani v § 154 správního řádu není ve výčtu ustanovení, jichž je třeba použít obdobně při postupu podle části čtvrté správního řádu, odkázáno na § 67 nebo § 68 správního řádu upravující formální a obsahové náležitosti rozhodnutí správního orgánu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřichází vzhledem k neformální povaze řízení o žádosti o udělení víza v úvahu ani přiměřené použití těchto ustanovení.

Tento závěr nevyvrací ani argument stěžovatelů, že se v § 171 odst. 1 písm. a) [nyní § 171 písm. a)] zákona o pobytu cizinců výslovně hovoří o rozhodnutí o neudělení víza. Toto ustanovení reflektuje, jak již bylo uvedeno, skutečnost, že správní orgán autoritativně rozhoduje o žádosti o udělení víza, a toto rozhodnutí zasahuje do práv a povinností cizince. Z tohoto důvodu je třeba považovat neudělení víza za rozhodnutí v materiálním smyslu. Uvedené ustanovení však nevypovídá nic o tom, v jakém procesním režimu má být toto rozhodnutí vydáno, resp. jakou má mít formu a obsahové náležitosti. Neobstojí ani námitka, že ve výčtu řízení vyloučených z režimu části druhé a třetí správního řádu není uveden § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení ovšem obsahuje toliko taxativní výčet důvodů pro neudělení víza. Naopak ve výčtu v § 168 zákona o pobytu cizinců je uveden § 30 zákona o pobytu cizinců jakožto základní ustanovení upravující vízum k pobytu nad 90 dnů a podmínky jeho udělení. Z § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců mj. vyplývá, že vízum k pobytu nad 90 dnů se uděluje na žádost cizince. Nejvyšší správní

soud proto zastává názor, že řízení o žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů je z režimu části druhé a třetí správního řádu vyňato jako celek, bez ohledu na to, zda správní orgán vízum udělí či nikoliv.

Byť tedy musel Nejvyšší správní soud argumentaci krajského soudu zčásti korigovat, ztotožňuje se s jeho základním závěrem, že správní orgán nebyl povinen vyhotovit písemně rozhodnutí o neudělení víz. Zákon o pobytu cizinců ani správní řád neposkytují pro opačný závěr dostatečný podklad.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje také na § 155 odst. 3 správního řádu, podle něhož platí, že „[p]okud správní orgán shledá, že nelze vydat vyjádření nebo osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly“. Byť se v daném případě nejedná o vyjádření, osvědčení, ověření ani sdělení, ale o rozhodnutí v materiálním smyslu, je nutno podle § 177 odst. 2 správního řádu, jak již bylo vysvětleno, použít § 155 odst. 3 správního řádu obdobně. Na základě tohoto ustanovení byl tedy žadatel o udělení víza i podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2010 oprávněn v případě neudělení víza požádat o sdělení důvodů, které správní orgán k negativnímu rozhodnutí vedly. Povinnost správního orgánu sdělit neúspěšnému žadateli důvody neudělení víza odpovídá nárokům, které jsou na postup správního orgánu kladený v souvislosti s povinností respektu k ústavou zaručeným právům a zákazem diskriminace a libovůle při výkonu zákonem svěřené působnosti. Neúspěšný žadatel má legitimní právní zájem na tom, aby mu byly důvody neudělení víza sděleny. Toto sdělení totiž může mít zásadní význam pro jeho další úvahy o tom, zda lze shledané nedostatky odstranit před případným podáním nové žádosti o udělení víza.

Citované ustanovení je navíc třeba vykládat v tom směru, že cizinci, který požádal o sdělení důvodů negativního rozhodnutí, musely být oznámeny nejen právní důvody neudělení víza, ale i konkrétní skutkové důvody a okolnosti, které vedly správní orgán

k závěru, že je naplněn některý z důvodů pro neudělení víza podle § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Opačný výklad, podle něhož by takovému žadateli byl sdělen pouze právní důvod neudělení víza, např. odkazem na některý z důvodů stanovených v § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, by byl v rozporu s účelem § 155 odst. 3 správního řádu. Sdělení obsahující pouze údaj o tom, na základě kterého ustanovení zákona rozhodl správní orgán o neudělení víza, by popíralo smysl tohoto úkonu, kterým je řádné informování žadatele o skutečných důvodech neudělení víza. Výjimkou z povinnosti oznámit neúspěšnému žadateli na jeho žádost důvody neudělení víza tak mohly být pouze situace, kdy tyto skutečnosti nelze sdělit z důvodu ochrany utajovaných informací (viz zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), případně jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti. I v těchto případech by ovšem žadatel měl být informován alespoň do té míry, jak je to jen možné při zachování ochrany utajovaných informací či povinnosti mlčenlivosti.

Tyto závěry se obdobně uplatní i ve vztahu k právní úpravě vízového řízení účinné v době rozhodování Nejvyššího správního soudu. Podle § 56 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2011 totiž Ministerstvo vnitra, na něž přešla povinnost rozhodovat o žádostech o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, „písemně informuje cizince o důvodech neudělení dlouhodobého víza a o jeho oprávnění požádat ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení informace o neudělení dlouhodobého víza o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza (§ 180e)“. Na rozdíl od dřívější právní úpravy má ministerstvo povinnost informovat cizince o důvodech neudělení víza i bez výslovné žádosti cizince. I podle nyníjší právní úpravy však platí závěr, že neúspěšnému žadateli o udělení víza musí být sděleny nejen právní, ale i skutkové důvody neudělení víza. Tento závěr potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon o pobytu cizinců, a podle níž citované

ustanovení „zakotvuje povinnost písemně informovat cizince o důvodech zamítnutí žádosti o udělení dlouhodobého víza a možnost požádat o nové posouzení žádosti nadřízený správní orgán [...]. V informaci musí být uvedeny konkrétní právní i faktické důvody neudělení víza, neboť tato informace má zásadní význam jak pro formulaci žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, tak pro odstranění shledaných nedostatků před případným podáním nové žádosti o vízum.“

Stěžovatelé tedy v daném případě mohli využít svého práva požádat o písemné sdělení důvodů neudělení víza podle § 155 odst. 3 správního řádu. Toto písemné sdělení nicméně nemá charakter správního rozhodnutí ve věci samé, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žadatele o vízum. Jedná se pouze o úkon, kterým jsou cizinci v případě neudělení víza oznámeny důvody negativního rozhodnutí (srov. Vedral, J., op. cit., s. 895). Vydání písemného sdělení o důvodech neudělení víza se proto nelze domáhat podáním žaloby na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s., neboť tato žalobní forma je vyhrazena pouze pro případy, kdy se žalobce domáhá vydání rozhodnutí správního orgánu ve věci samé nebo osvědčení. To tedy znamená, že se cizinec, jenž požádal o udělení víza, může v případě nečinnosti správního orgánu domáhat žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s. pouze toho, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost rozhodnout o věci samé, tj. o udělení či neudělení víza, pro něž, jak již bylo uvedeno, nejsou zákonem předepsány žádné formální ani obsahové náležitosti.

Při posouzení otázky, zda správní orgán byl v době rozhodnutí krajského soudu nečinný či nikoliv (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), vyšel Nej-

vyšší správní soud z obsahu správních spisů týkajících se stěžovatelů. Jednotliví stěžovatelé podali své žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů na zastupitelském úřadu České republiky v Bangkoku v období od 27. 11. 2007 do 6. 12. 2007. Zároveň je ze správních spisů ve věcech žádosti stěžovatelů zřejmé, že o žádostech stěžovatelů o udělení víz správní orgán rozhodl již před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z listin označených jako „Pokyn k udělení víza“ ze dne 20., 26. a 27. 3. 2008 totiž vyplývá, že správní orgán rozhodl o žádostech všech stěžovatelů tak, že jim víza neudělil. Jako důvod neudělení víza je ve všech případech uveden důvod podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, přičemž správní orgán tento závěr opřel o zamítavá stanoviska zastupitelského úřadu. Informaci o neudělení víz jednotlivým stěžovatelům také správní orgán vždy neprodleně zaslal zastupitelskému úřadu. Přitom je třeba poukázat na skutečnost, že zástupci stěžovatelů byl obsah uvedených pokynů znám již před podáním žaloby proti nečinnosti správního orgánu, což vyplývá mj. z jeho podání ze dne 14. 4. 2008, v němž zástupce stěžovatelů přímo poukázal na skutečnost, že v pokynech je v rubrice stanovisko k udělení víza uvedeno ve všech případech NE-NEUDELUJI.

Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že správní orgán rozhodl o neudělení víz všem stěžovatelům do dne 27. 3. 2008. Lze tak učinit jednoznačný závěr, že v době rozhodnutí krajského soudu, tj. ke dni 16. 12. 2010, správní orgán nebyl nečinný, neboť o žádostech stěžovatelů o udělení víz k pobytu nad 90 dnů již dříve rozhodl. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stížní námitka týkající se tvrzeného nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem není důvodná. (...)

Řízení před soudem: postavení občanského sdružení zabývajícího se ochranou životního prostředí, přírody a krajiny

Ochrana před nepříznivými účinky hluku a vibrací

k § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

k § 8 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí*) (v textu jen „zákon o posuzování vlivů“)

k § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 436/2009 Sb.

k § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení vlády č. 88/2004 Sb.***) (v textu jen „nařízení o ochraně zdraví před hlukem“)

I. Občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, může být aktivně legitimováno k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vydanému ve stavebním řízení nejen na základě svého účastenství ve správním řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ale i podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, a to v případě, naplní-li podmínky § 8 odst. 5 tohoto zákona (resp. § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí).

II. Ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, je třeba rozumět tak, že „přezkoumání podmínek“ nutných pro aplikaci tohoto ustanovení představuje v první řadě posouzení účinnosti všech (dostupných, existujících) prostředků ochrany před hlukem ve stávající zástavbě; pokud toto posouzení prokázalo, že žádný z těchto prostředků není technicky schopen zajistit dodržení venkovních hlukových limitů, může stavební úřad přistoupit k omezení rozsahu ochrany před hlukem pouze na prostory vnitřní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, čj. 1 As 7/2011-397)

Prejudikatura: č. 825/2006 Sb. NSS a č. 2061/2010 Sb. NSS.

Věc: Občanské sdružení VMO Brno proti Ministerstvu dopravy, za účasti 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR, 2) statutárního města Brna, 3) Státního zdravotního ústavu a 4) spolku Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu, o stavební povolení, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1)

Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy (stavební úřad) vydal dne 28. 2. 2005 stavební povolení na stavbu „Silnice I/42 Brno, VMO Dobrovského B“. V odvolacím řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 8. 2007 změnil toto rozhodnutí tak, že je doplnil o podmínky č. 36–63, změnil znění

podmínek č. 15, 19, 28 a 33 a podmínku č. 16 vypustil; ve zbytku ponechal napadené rozhodnutí nezměněno.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 27. 10. 2010 zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud po podrobném rozboru celé

*) S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

**) S účinností od 1. 6. 2006 nahrazeno nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

věci přisvědčil jedné z deseti žalobních námitek vznesených žalobcem (námitce č. 2 – nedodržení zákonných limitů v oblasti ochrany před hlukem), ostatní námitky zamítl s tím, že žalobce k nim nebyl aktivně legitimován, námitky č. 3 a 7 shledal nedůvodnými.

Podle názoru městského soudu se správní orgány ve svých rozhodnutích dostatečně nevypořádaly s otázkou ochrany zdraví před hlukem, ačkoli se toho žalobce opakovaně domáhal v různých fázích řízení. Stavební úřad je ve stavebním řízení povinen zkoumat, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí a ochrany zdraví a života dle § 62 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon z roku 1976“); to platí i v případě, že ohledně jednotlivých složek životního prostředí či jednotlivých zvláštních veřejných zájmů má k dispozici stanoviska dotčených orgánů státní správy podle § 126 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

Soud dále rozhodl, že z § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví před hlukem vyplývá, že rezignovat na dodržení hygienických limitů v chráněném venkovním prostoru a v chráněných venkovních prostorech staveb je možné jen tehdy, je-li technicky prokázáno, že ani po vyčerpání všech prostředků ochrany před hlukem není technicky možné dodržet tyto limity. Stavební úřad do podmínek stavebního povolení převzal doslovně podmínky stanovené krajskou hygienickou stanicí, když stanovil, že pro případ, že nebude možné dodržet „venkovní“ limity, bude nutno dodržet pouze limity „vnitřní“. Zkoumat, zda je splněn předpoklad stanovený v § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví před hlukem, tedy zda skutečně není technicky možné limity dodržet, neboť stavebník to technicky prokázal, měl sám stavební úřad. Tuto svou povinnost však nesplnil, když se omezil na obecná prohlášení o tom, že stavebník sice navrhl prostředky, které by měly vést k dodržení venkovních limitů, nicméně ve vyšších patrech domů to možné nebude, a stavba se tak započala s vědomím, že na mnoha místech limity zkrátka dodrženy nebudou, aniž by

stavební úřad měl stavebníka k tomu, aby navrhl i jiná řešení protihlukové ochrany.

Proti tomuto rozhodnutí podalo kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR (stěžovatel) jakožto osoba zúčastněná na řízení. V bodu A) kasační stížnosti stěžovatel namítal, že občanské sdružení účastníci se stavebního řízení (v tomto případě žalobce) na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny může vznášet námitky pouze procesního charakteru, nikoli však námitky hmotněprávní. Okruh procesních námitek je pak omezen pouze na námitky vztahující se k předmětu zákona o ochraně přírody a krajiny a žalobci tedy nemohou příslušet námitky z oblasti ochrany veřejného zdraví. Dle námítky v bodu B) městský soud podle stěžovatele současně pochybil, když se ve svém rozhodnutí nevypořádal s argumentací stěžovatele a žalovaného směřující k popření aktivní legitimace žalobce v oblasti hlukové zátěže. V bodu C) kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil svůj nesouhlas s výkladem § 62 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 provedeným městským soudem. Pod bodem D) stěžovatel namítl, že § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví před hlukem byl dodržen, když bylo prokázáno, že je technicky nemožné při užití racionálních opatření dodržet hlukové limity pro chráněné venkovní prostory staveb. V této souvislosti odkázal stěžovatel na závěry obsažené v akustické studii.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že svou aktivní legitimaci po stránce hmotné i procesní vyvozuje z § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a také z ustanovení Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“) ve spojení s § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů. Nejednotnost judikatury v oblasti ochrany hmotných práv fyzických osob prostřednictvím občanských sdružení vede k vytlačování občanů z procesu rozhodování o jejich právech. Občanským sdružením je proto nutno přiznat právo na hájení hmotných práv svých členů. K druhé kasační námitce žalobce uvedl, že je lhotejno, kdo upo-

zorní na rozhodnutí správního orgánu porušující právní předpisy ochrany proti hluku. Tento vadný správní akt musí být zrušen, ať je návrh na jeho zrušení podán kýmkoli.

Osoba zúčastněná na řízení ad 4) odkázala na své vyjádření k žalobě ze dne 20. 9. 2010. Ke kasační námitce ad A) uvedla, že žalobní legitimace žalobce vyplývá z jeho účasti na stavebním řízení dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a současně z aktivní účasti na procesu EIA dle § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů. Ze stanov žalobce, podle nichž je cílem jeho činnosti ochrana přírody a krajiny a současně ochrana životního prostředí, vyplývá, že může podávat jak námitky týkající se úzkých zájmů ochrany přírody a krajiny, tak širších zájmů ochrany životního prostředí. Ačkoli byl zákon o posuzování vlivů zrušen a nahrazen zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, je na stanovisko EIA podle zrušeného zákona nutno pohlížet jako na stanovisko vydané dle v současnosti účinného zákona. Žalobce může namítat i porušení svých hmotných práv, pokud mají vliv na jeho procesní práva, což osoba zúčastněná na řízení ad 4) doložila bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Správní soudy jsou oprávněny a povinny přezkoumat i žalobní námitky občanských sdružení týkající se rozporů napadeného rozhodnutí s hmotným právem, jsou-li zároveň splněny podmínky aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Tuto argumentaci lze podpořit i odkazem na závazky vyplývající pro Českou republiku z ratifikace Aarhuské úmluvy a z práva Evropské unie (směrnice Rady 85/337/EHS o hodnocení vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí).

Co se týče bodu D), osoba zúčastněná na řízení ad 4) považovala argumentaci stěžovatele za absurdní, neboť tento věděl, že dokumentace nesplňuje zákonné požadavky, a přesto očekával, že mu bude stavba povolena. Stavební povolení tak bylo vydáno s vědomím porušení zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících předpisů, neboť byla povolena stavba, jejíž parametry nenaplnují požadavky zá-

kona. Žadatel měl změnit projekt tak, aby bylo navrženo takové řešení, které limity k povolení stavby při modelování splní. Na tento přístup však správní orgány rezignovaly, což vedlo k vydání stavebního povolení, které prokazatelně nesplňuje venkovní hlukové limity, protože se zřejmě žadateli „nechtělo“ měnit připravenou projektovou dokumentaci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.1 Aktivní legitimace žalobce

[14] Stěžovatel v prvním bodu kasační stížnosti namítá nedostatek aktivní legitimace žalobce, když dovozuje, že občanské sdružení účastníci se stavebního řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny může vznášet pouze námitky procesního charakteru, přičemž okruh těchto námitek je dále omezen pouze na předmět zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalobce tak nemohl vznášet námitky z oblasti spadající pod zákon o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel dovozuje, že žalobce nebyl v daném případě legitimován k podání námitek v oblasti ochrany před hlukem.

[15] Městský soud zcela správně a v souladu s názorem stěžovatele i ustálenou judikaturou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS, ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 40/2009-251, a ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS) dospěl k závěru, že žalobce jakožto občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny na území města Brna, zejména v okolí velkého městského okruhu, není nositelem hmotných práv. Před soudem může účinně namítat jen takové porušení svých procesních práv, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci (§ 65 odst. 2 s. ř. s.). Při podávání procesních námitek se žalobce musí pohybovat v mezích svého předmětu činnosti, který vyplývá z jeho stanov, tj. přípustné jsou z jeho strany jen takové námitky, které se týkají ochrany životního prostředí, přírody a krajiny. Samy stanovky však nemožnou účastenství žalobce ve správním řízení

založit. Další nutnou podmínkou pro přiznání postavení účastníka ve správním řízení je existence zákonného ustanovení, které přiznává občanským sdružením jako právníckým osobám v souvislosti s některou z činností v těchto stanovách uvedenou účastensví ve správních a navazujících soudních řízeních.

[16] Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že žalobce nebyl nadán žalobní legitimací k podávání námitek v oblasti ochrany před hlukem na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to vzhledem k tomu, že pod předmět tohoto zákona, tak jak je vymezen v § 2 (viz rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2007, čj. 3 As 21/2006-94, ze dne 3 As 8/2005-118, a ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-316), ochranu lidského zdraví před hlukem podřadit nelze. V daném stavebním řízení byl však žalobce aktivně legitimován nejen v intencích § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i na základě § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů, jež rozšiřuje rozsah ochrany z oblasti chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny na další složky životního prostředí, mezi jinými i na obyvatelstvo a životní prostředí v obcích a městech [§ 3 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů]. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce naplnil zákonné požadavky pro přiznání postavení účastníka v řízení ve smyslu § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů koncepcí, stal se tedy účastníkem správního řízení (a navazujících soudních řízení), v němž se rozhoduje o povolení stavby, činnosti nebo technologie posuzované podle tohoto zákona. Stavební řízení je pak jedním z povolovacích řízení, o nichž zákon o posuzování vlivů hovoří. Proto je také nutno námítky žalobce uplatněné ve stavebním řízení týkající se ochrany životního prostředí před negativními vlivy hluku chápat jako legitimní ve vztahu k zájmům žalobce jako občanského sdružení chránícího nejen přírodu a krajinu, ale i životní prostředí v širším smyslu (srov. rozhodnutí NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-316).

[17] V daném případě tedy městský soud nevybočil z mantinelů daných dosavadní judikaturou, když námítku žalobce projednal poté, co dospěl k závěru, že žalobci náleželo

postavení účastníka stavebního řízení, který tvrdí, že v tomto řízení došlo k porušení jeho procesních práv, a tudíž byl aktivně legitimován k podání žaloby na základě § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve světle těchto závěrů nemůže obstát argumentace judikaturou, kterou uplatňuje stěžovatel. Veškerá jím citovaná rozhodnutí se totiž týkají případů, kdy občanská sdružení buď vyvíjela svou činnost pouze v oblasti ochrany přírody a krajiny, nikoli v širším rámci ochrany životního prostředí, resp. v daném případě nebylo prováděno posuzování vlivů na životní prostředí, a tudíž nemohly být naplněny podmínky pro účastensví občanského sdružení na základě zákona o posuzování vlivů. Zmíněná rozhodnutí tedy na v současnosti projednávaný případ nedopadají.

[18] Žalobce ve svém vyjádření (i ve svých dřívějších podáních) vyjadřuje přesvědčení o své žalobní legitimaci založené na aplikaci Aarhuské úmluvy. První senát se v této otázce ztotožňuje s rozhodovací praxí zdejšího soudu (srov. rozsudky NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 61/2010-98, a ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-316), ze které vyplývá, že tato úmluva nemá povahu „*self-executing*“ smlouvy, tzn. smlouvy samovykonatelné a přímo aplikovatelné. Ačkoli tedy Aarhuská úmluva nesporně patří do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí českého právního řádu (tato úmluva byla publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s., splňuje podmínky stanovené čl. 10 Ústavy ČR), v případě, že by stanovila něco jiného než zákon, nebylo by možno uplatnit pravidlo o aplikační přednosti této mezinárodní úmluvy před zákonem. Podle čl. 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy se za „*dotčenou veřejnost*“ považuje veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. Judikatorně pak bylo dovozeno, že nevládní organizace založené za účelem ochrany přírody musí splnit požadavky vnitrostátních předpisů, aby byly považo-

vány za dotčenou veřejnost a měly přístup k soudu dle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Aktivní legitimaci občanského sdružení tedy nelze dovozovat přímo z Aarhuské úmluvy.

[19] Vzhledem k výše uvedenému je tato námitka stěžovatele nedůvodná.

IV.2 Vypořádání námitek nedostatku aktivní legitimace městským soudem

[20] Stěžovatel v tomto bodu kasační stížnosti namítá, že se městský soud nevypořádal s jeho argumentací, jakož i s obdobnou argumentací žalovaného, že námitka v oblasti hlukové zátěže žalobci nepřísluší. S tímto tvrzením stěžovatele nelze souhlasit. Městský soud se v rámci napadeného rozsudku věnoval otázkám aktivní legitimace žalobce, a to v jednotlivých částech věnujících se postupně všem žalobním bodům. Z rozhodnutí městského soudu jako celku naopak vyplývá, že námitka aktivní legitimace byla v odůvodněných případech vzata v potaz a její zohlednění vedlo k zamítnutí sedmi z deseti žalobních námitek. Aktivní legitimaci v oblasti hlukové zátěže se pak městský soud zabýval podrobně v rozboru žalobní námítky č. 1, když správně uvedl, že nepřipustnou je ze strany občanského sdružení hájícího zájmy ochrany životního prostředí, přírody a krajiny námitka, která ze subjektivního pohledu obyvatel okolních domů poukazuje na narušení pohody bydlení, zejména v oblasti ochrany před hlukem. Městský soud zdůraznil, že žalobce jako právnická osoba v daném území nedisponuje žádným právem či oprávněným zájmem na pohodě bydlení, a nemůže se tak stavět do role „veřejného žalobce“ (jakkoli lze zájmy, které žalobce chrání považovat za veřejné). Jiná věc je, že zatížení území hlukem má i svou objektivní stránku, vyjádřenou limity stanovenými právními předpisy. V tomto případě je právem sdružení namítat, že tyto objektivní limity nebyly dodrženy, jelikož, jak soud vysvětlil výše v bodech [15] a [16], ochrana obyvatelstva před hlukem spadá do předmětu ochrany dle zákona o posuzování vlivů, a tedy i do oblasti zájmů chráněných žalobcem. Byť městský soud nepředestřel zcela vyčerpávající argumentaci co do aktivní žalobní legitimace žalobce v oblasti ochrany před hlukem,

z rozsudku jasně vyplývají úvahy, kterými byl veden, když správně uzavřel, že žalobce byl k podání námitek v oblasti ochrany před hlukem legitimován. Povinností městského soudu bylo řádně se vypořádat se všemi žalobními body, přičemž, jak vyplývá z napadeného rozsudku, soud této povinnosti beze zbytku dostál.

[21] K této kasační námitce soud dodává, že je nutno korigovat názor žalobce obsažený v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Žalobce má za to, že z rozsudku městského soudu vyplývá, že rozhodnutí, kterým byly porušeny právní předpisy, je nezákonné bez ohledu na to, kdo na tuto skutečnost upozornil, a pro tuto objektivní nezákonnost musí být tak jako tak zrušeno. Taková interpretace rozhodnutí městského soudu je nesprávná. Soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost (tedy pro rozpor rozhodnutí s hmotněprávními normami) či pro vady řízení (pro rozpor s normami procesními). Společná pro oba případy je skutečnost, že soud může rozhodovat o zrušení takových rozhodnutí pouze na návrh osoby mající aktivní legitimaci. Nemůže se zabývat návrhem na zrušení rozhodnutí podaným „kýmkoliv“ – vždy musí v prvé řadě zkoumat žalobní legitimaci. Pokud soud shledá, že žalobce aktivně legitimován není, nepřísluší mu rozhodovat o zrušení napadeného rozhodnutí, byť by se jednalo o věc „veřejného zájmu“. Není možno vystupovat jménem veřejnosti tam, kde ochrana dotčených práv přísluší jiným subjektům, a to těm, jejichž hmotná práva byla správním rozhodnutím skutečně zasažena. Tato skutečnost ovšem nic nemění na tom, že městský soud se se shora uvedenými námitkami stěžovatele i žalovaného vypořádal dostatečně, a kasační soud tak považuje námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí za nedůvodnou. (...)

IV.4 Naplnění požadavků § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví

[27] Ustanovení § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví stanovilo: „*Pokud by bylo technicky prokázáno, že ve stávající zástavbě po vyčerpání všech prostředků její ochrany před hlukem, není technicky možné dodržet ustanovení odstavců 1 až 4,*

je nutné potřebnou ochranu chráněných vnitřních prostorů staveb před hlukem zajistit tak, aby bylo vyhověno podmínkám stanoveným v § 11. Přitom musí být zachována možnost jejich potřebného větrání.“ Stěžovatel se domnívá, že krajská hygienická stanice jako dotčený orgán řádně přezkoumala akustickou studii a podmínky nutné pro aplikaci § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví před hlukem a dodává, že tyto podmínky byly dodrženy. Ze znění § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví před hlukem vyplývá, že „*přezkoumáním podmínek*“ nutných pro aplikaci tohoto ustanovení je třeba rozumět v první řadě posouzení účinnosti **všech** (dostupných, existujících) **prostředků** ochrany před hlukem ve stávající zástavbě; pokud toto posouzení prokázalo, že žádný z těchto prostředků **není technicky schopen zajistit** dodržení venkovních hlukových limitů, může stavební úřad přistoupit k omezení rozsahu ochrany před hlukem pouze na prostory vnitřní. Ze stanoviska krajské hygienické stanice však tvrzení stěžovatele o takovém přezkoumání podmínek nevyplývá. Krajská hygienická stanice uvádí, že „*ze závěrů hlukové studie vyplývá, že navržená protihluková opatření zajistí po uplatnění nejistoty výpočtu reálnost nepřekročení hygienických limitů ve všech chráněných venkovních prostorech staveb, a to až na západní a jižní stěnu obytného domu Hradecká 2-8 a horní patra obytného domu Svatopluka Čecha č. 110. Podstatně více objektů se nachází v pásmu nejistoty výpočtu. [...] Bylo předloženo vyhodnocení případné realizace dalších protihlukových opatření se závěrem, že další protihlukové stěny jsou ekonomicky nepřijatelné s ohledem na jejich minimální efekt.*“ Krajská hygienická stanice tedy zcela vědomě aprobejuje stav, za kterého budou venkovní hlukové limity překračovány, aniž by provedla výše uvedené posouzení. Odkazuje sice na závěry akustické studie, která zmiňuje provedení

teoretického posouzení umístování dalších protihlukových bariér ze strany zpracovatele hlukové studie a generálního projektanta stavby, ze kterého vyplynulo, že „*v místě některých objektů nelze zajistit požadované limity hluku pro venkovní chráněný prostor při zvážení všech hledisek provázané efektivnosti (efekt–cena–technickoarchitektonické řešení)*“. Není však jasné, jakým způsobem probíhalo ono „*teoretické posouzení umístování dalších protihlukových bariér*“, jaká další opatření byla navrhována (a zda byly posuzovány všechny dostupné prostředky ochrany před hlukem) a s jakými konkrétními výsledky. Nadto akustická studie nijak toto „*teoretické posouzení*“ nezmiňuje mezi použitými podklady a literaturou (viz strana 3 akustické studie). Krajská hygienická stanice zásadně pochybila, pokud nepožadovala, aby stavebník prokázal, že i po vyčerpání všech prostředků ochrany před hlukem není technicky možné hlukové limity dodržet (například prostřednictvím předložení dokumentu obsahujícího zmiňované „*teoretické posouzení*“). Správní orgány rezignovaly na ochranu venkovních prostorů, aniž by nastaly v nařízení předvídané podmínky pro uplatnění tohoto postupu. Námitka žalobce, že technická neproveditelnost by měla být **skutečně** prokázána, byla oprávněná a správními orgány nedostatečně projednaná. Závěr stěžovatele, že se správní orgán I. stupně i žalovaný dostatečně zabývali námitkami žalobce a podmínkami pro aplikaci § 12 odst. 6 nařízení vlády o ochraně zdraví před hlukem, tedy nemá oporu ve spise.

[28] I v tomto případě správní orgány nedostály povinností stanoveným stavebním zákonem a nařízením vlády o ochraně zdraví před hlukem, když se řádně nevypořádaly s námitkou žalobce o nutnosti prokázání technické nemožnosti dodržení venkovních hlukových limitů. Proto ani tato kasační námitka není důvodná.

Ochrana přírody a krajiny: účastenství občanských sdružení ve správním řízení

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

Podmínky pro účast občanských sdružení ve správním řízení podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jsou dodrženy i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení. Bylo by v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 6 Aps 3/2011-63)

Prejudikatura: č. 825/2006 Sb. NSS, č. 1542/2008 Sb. NSS, č. 1546/2008 Sb. NSS a č. 2288/2011 Sb. NSS.

Věc: a) Občanské sdružení Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu a b) občanské sdružení Svoboda zvířat Hradec Králové proti Krajskému úřadu Pardubického kraje, za účasti 1) Ředitelství vodních cest České republiky a 2) města Přelouč, o účastenství v řízení, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1).

Městský úřad Přelouč rozhodnutím ze dne 11. 10. 2005 rozhodl o umístění stavby s názvem „Nový plavební stupeň Přelouč“, která obsahuje plavební kanál, který je veden po pravém břehu Labe. Součástí stavby je dále výstavba mostu přes koryto řeky Labe, příslušející přeložky komunikací, vodotečí, odvodňovacích drénů a příkopů, přeložky rozvodů inženýrských sítí, terénní úpravy a další vyvolané investice.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 12. 2005 rozhodnutí městského úřadu potvrdil a současně zamítl odvolání žalobce ad a), žalobce ad b) a občanského sdružení Ekologický právní servis.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci ad a) a ad b) žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice. Krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení rozsudkem ze dne 13. 6. 2008, čj. 52 Ca 14/2006-365. Tento rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil svým rozsudkem ze dne 25. 2. 2010, čj. 6 As 42/2008-509, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud následně rozsudkem ze dne 3. 2. 2011, čj. 52 A 21/2010-648, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí městského úřadu

zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že žalobci jsou aktivně legitimováni podle § 65 odst. 2 s. ř. s., tedy pouze k namítání porušení svých procesních práv. Občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, tedy i žalobci, mají právo na přístup k soudu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to za splnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto podmínky zahrnují jednak oznámení účasti v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, v řízení před správním orgánem a dále vyčerpání řádných opravných prostředků (§ 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 68 písm. a) s. ř. s.). Tyto podmínky podle názoru krajského soudu žalobci splnili.

Krajský soud dále dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a z tohoto důvodu je nepřezkoumatelné rovněž rozhodnutí žalovaného, který v odvolacím řízení nezjednal nápravu.

Osoba zúčastněná na řízení ad 1) (stěžovatel) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž mimo jiné namítala, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aktivní legitimace žalobců k podání správní žaloby. Podle názoru stěžovatele žalobci nebyli aktivně legitimováni k podání správní žaloby pro nesplnění podmínek uvedených v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Aby žalobci mohli být aktivně legitimováni, museli by být nezbytně oprávněnými účastníky správního řízení a jako občanská sdružení vyhovět všem podmínkám účastnictví podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu, aby se občanské sdružení mohlo účastnit správního řízení přitom musí být splněny dvě základní podmínky: občanské sdružení musí (1) předem (tj. před zahájením správního řízení) požádat příslušný orgán státní správy o to, aby bylo informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) a (2) do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno, písemně oznámit svou účast v řízení (§ 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Uvedené podmínky jsou vzájemně provázány a musí být splněny kumulativně.

K aktivní legitimaci žalobce ad a) stěžovatel uvedl, že v řízení před krajským soudem namítal, že žalobce ad a) nebyl účastníkem územního řízení, protože žádost o informování o všech zahajovaných správních řízeních nepodal před zahájením územního řízení, ale až poté. Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se ve svém rozsudku vyjádřil pouze k otázce týkající se pochybností o tom, kdo byl oprávněn za žalobce a) jednat a uzavřel, že žalobce ad a) splňuje zákonné podmínky jeho účastnictví v uvedeném územním řízení. Uvedený závěr je však podle stěžovatele nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nevedl, na základě jakých skutečností k tomuto závěru dospěl. Navíc se nijak nevypořádal s námitkou stěžovatele, že žalobce ad a) nesplnil podmínky účastnictví podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť žá-

dost o informování o všech zahajovaných správních řízeních podal až poté, co bylo předmětné územní řízení zahájeno.

K aktivní legitimaci žalobce ad b) stěžovatel uvedl, že již v řízení před krajským soudem namítal, že žalobce ad b) rovněž nebyl účastníkem předmětného správního řízení, neboť nesplnil podmínky § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nesplnění uvedených podmínek dovozoval stěžovatel z toho, že žádost žalobce ad b) o informování o všech zahajovaných správních řízeních ze dne 30. 4. 2004 nesplňovala nezbytné formální náležitosti.

Stěžovatel uzavřel, že krajský soud se s otázkou účastnictví obou žalobců v předmětném řízení a s otázkou jejich aktivní legitimace nevypořádal dostatečně, což činí napadený rozsudek nezákonným a nepřezkoumatelným. Krajský soud též dospěl k nesprávnému právnímu závěru ohledně účastnictví a aktivní legitimace žalobců ad a) a b).

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, zrušil v části výroku zrušující rozhodnutí Městského úřadu Přelouč a kasační stížnost v části směřující proti části výroku zrušující rozhodnutí žalovaného zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele, že žalobci nebyli po právu řádnými účastníky správního řízení a že se s touto námitkou krajský soud řádně nevypořádal. Zdejší soud přitom vycházel z toho, že kdyby skutečně nebyla dána aktivní legitimace žalobců, musel by k této skutečnosti přihlídnout i zdejší soud, a to i z úřední povinnosti, neboť řízení před krajským soudem by tak bylo zmatečné (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky řízení kdykoliv za řízení.

Stěžovatel poukazuje zejména na fakt, že žalobce ad a) podal žádost o informování o všech zahajovaných správních řízeních až poté, co bylo územní řízení zahájeno. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil,

že územní řízení bylo zahájeno dne 25. 8. 2004 podáním žádosti stěžovatele o vydání územního rozhodnutí, přičemž žádost žalobce ad a) o informace o zahajovaných správních řízeních byla správnímu orgánu první instance podána dne 29. 9. 2004. Přípis informující žalobce ad a) o zahájeném správním řízení byl doručen dne 6. 10. 2004, přičemž přihlášku do správního řízení podal dne 11. 10. 2004. Osmidenní lhůta pro oznámení účasti ve správním řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy byla dodržena, neboť její počátek se počítá od okamžiku, kdy občanské sdružení obdrželo od správního orgánu informaci o zahájení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, čj. 3 As 10/2004-72, č. 659/2005 Sb. NSS).

Zbývá tedy zodpovědět otázku, zda byly podmínky pro účast ve správním řízení dodrženy i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení. V rozsudku ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59, č. 1483/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Ze srovnání plyne, že česká vnitrostátní úprava umožňuje prostřednictvím § 70 zákona č. 114/1992 Sb. přístup dotčené veřejnosti k informacím a do příslušných správních řízení velmi široce a stanoví pouhou minimalistickou podmínku o tyto informace jednoduchým způsobem požádat a do předmětných řízení se po obdržení informace o jejich vedení přihlásit.“* Z toho je třeba dovodit, že podání žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody je podmínkou pro následný vznik účastenství občanského sdružení ve správním řízení. Přitom § 70 odst. 2 citovaného zákona ve znění účinném v době podání žádosti žalobce ad a) výslovně stanovil: *„Místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o všech zamýšle-*

ných zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.“ Z doslovného znění zákona tedy nevyplývá, že žádost o informace o zahajovaných správních řízeních by musela být nutně podána ještě před zahájením řízení. Dikci *„aby byla předem informována“* je třeba vykládat v souladu s účelem zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým je podle jeho § 1 přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji, přičemž § 70 zaručuje přímou účast veřejnosti, prostřednictvím občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Smyslem toho, že mají být občanská sdružení informována o zahajovaných řízeních předem, není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku. Ostatně kupříkladu u řízení zahajovaných na žádost není z povahy věci ani reálné, aby informace o zahájení řízení byla dána občanskému řízení předem, tj. ještě před zahájením řízení. Hlavním smyslem žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit, aby občanská sdružení byla nejprve za podmínek stanovených zákonem informována správními orgány o řízeních, ve kterých mohou hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, a pak se mohla na základě obdržení této informace přihlásit písemným oznámením své účasti podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, což teprve založí jejich případné účastenství v uvedených správních řízeních. Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. (...)

Nejvyšší správní soud poukazuje na svou předcházející judikaturu, zejména na rozsudek ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, ze kterého vyplývá: „*Občanskému sdružení přiznává tedy tento zákon postavení účastníka řízení, jedná-li se o sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny a jde-li současně o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona; tyto dvě podmínky musí být kumulativně naplněny, aby se občanské sdružení mohlo stát účastníkem správního řízení. Zda se o takové správní řízení jedná, je na posouzení správního orgánu, u něhož bylo řízení zahájeno, a který musí zjistit okruh účastníků řízení; posouzení přitom závisí vždy na konkrétní věci.*“ Z předestřené judikatury je zřejmé, že je na posouzení správního orgánu, který řízení vede, zda občanské sdružení splňuje podmínky účasti ve správním řízení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy zřejmé, že pokud má správní orgán následně posuzovat podmínky pro účastenství občanského sdružení ve správním řízení, je na jeho posouzení také to, zda jsou splněny podmínky pro to, aby na základě žádosti podle § 70 odst. 2 zákona informoval občanské sdružení o tom, že řízení je zahajováno. Za situace, kdy zákon výslovně nestanoví náležitosti žádosti o informace o zahajovaných správních řízeních, je na správním orgánu, aby před odesláním informací o zahajovaných řízeních vyhodnotil, zda subjekt, který žádost podal, splňuje podmínky podle § 70 odst. 2, tedy zda má právní subjektivitu a jeho hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. Pokud by správní orgán měl o splnění těchto podmínek pochybnosti např. proto, že by mu jejich splnění nebylo již dříve známo z úřední činnosti, bylo by třeba je odstranit postupem podle § 19 odst. 3 správního řádu z roku 1967, tedy výzvou k doložení stanov občanského sdružení. Jinými slovy nedoložení stanov občanského sdružení současně se žádostí podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nemá samo o sobě za důsledek její formální vadu, a nebrání tak další účasti občanského sdružení ve správním řízení. Nejvyšší

správní soud tedy uzavírá, že i žalobce ad b) byl aktivně legitimován k podání žaloby ke krajskému soudu.

Z výše uvedených zjištění Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že se jak žalobce ad a) tak žalobce ad b) platně stali účastníky správního řízení, a byli tak aktivně legitimováni k podání žaloby ke krajskému soudu. Řízení před krajským soudem tedy nebylo zatíženo vadou, ke které by musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námítky. (...)

Stěžovatel též namítal porušení dispoziční zásady v řízení před krajským soudem, resp. vybočení přezkumu provedeného krajským soudem z intencí § 75 odst. 2 s. ř. s. Z rozsudku krajského soudu přitom vyplývá, že krajský soud se zabýval nepřezkoumatelností napadeného správního rozhodnutí a rozhodnutí orgánu první instance nikoliv k žalobní námitce ale z úřední povinnosti. Krajský soud výslovně uvedl, že se v rámci výjimek z dispoziční zásady musel zabývat tím, zda žalované rozhodnutí netrpí vadou zahrnující nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svou předcházející judikaturu zejména na usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Dále v odůvodnění tohoto rozhodnutí se uvádí, že výklad v tomto usnesení provedený není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední, jak dovodil první senát. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námítek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných roz-

hodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Směřují-li tedy žalobní námitky proti vadám podřaditelným pod § 76 odst. 1 s. ř. s., soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. V takovém případě není projednání třeba a je nadbytečné zjišťovat souhlas účastníků s rozhodnutím bez jednání. Nesměřují-li však žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. Bez výslovné žalobní námitky tedy může krajský soud zrušit správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, brání-li nepřezkoumatelnost přezkumu v rozsahu žalobních bodů.

V projednávané věci se krajský soud zabýval nepřezkoumatelností obou správních rozhodnutí bez výslovné žalobní námitky a aniž by nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí bránila jejich přezkumu v rámci žalobních námitek. Krajský soud tedy pochybil, když nad rámec žalobních námitek vybočil z intencí § 75 odst. 2 s. ř. s., protože za daných okolností nebyl k tomuto vybočení dán důvod. Tento postup zvolil krajský soud také v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím rozsudku v dané věci čj. 6 As 42/2008-509, kde se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil k výjimkám z dispoziční zásady, když s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs

86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS, a ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, upozornil, že případy uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s. jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí, ale to neznamená, že se takové zrušení může stát bez námitky. Za této situace se již Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou stěžovatele, že krajský soud aplikoval (pravděpodobně omylem) na posouzení přezkoumatelnosti zrušovaných správních rozhodnutí ustanovení nového správního řádu, když správní řízení v prvním i druhém stupni probíhalo ještě za účinnosti starého správního řádu.

V této části je tedy kasační stížnost důvodná a Nejvyšší správní soud tak podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v části, ve které se vztahoval na zrušení rozhodnutí správního orgánu první instance, protože k němu došlo pouze z důvodu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí, která byla zkoumána krajským soudem nesprávně bez námitky. Protože však nepřichází v úvahu, aby ve zrušené části rozsudku pokračoval krajský soud v řízení, nebyla věc současně krajskému soudu vrácena k novému řízení.

V další části týkající se zrušení rozhodnutí žalovaného rozsudek krajského soudu napadený kasační stížností však obstojí, proto v této části Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.

Daňové řízení: opožděná žalobní námitka

k § 31 odst. 9 a § 31 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)} (v textu jen „daňový řád“)

k § 72 soudního řádu správního^{**)}

Žalobní námitka vznesená po uplynutí zákonné lhůty, týkající se způsobu stanovení daně a tvrdící, že daň měla být stanovena pomůckami (§ 31 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), je kvalitativně zcela odlišnou od námitky sice včas uplatněné, která se však týkala jednotlivých důkazních prostředků užitých v daňovém řízení při stanovení daňové povinnosti; není proto pouhým rozvinutím argumentace k námitce již dříve uplatněné a soud k ní nepřihlédne.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Afs 41/2011-178)

Prejudikatura: č. 1723/2008 Sb. NSS a č. 1906/2009 Sb. NSS.

Věc: Marie F. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Blatné vydal dne 1. 10. 2009 tři rozhodnutí o dodatečném vyměření daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2004–2006 společně s penále. Žalobkyně, jakožto právní nástupkyně zemřelého daňového subjektu Ing. Václava F., podala proti těmto rozhodnutím odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 4. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí o odvolání podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 2. 10. 2010, čj. 10 Af 54/2010-68 zamítnul. Žalobkyně rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 1. 3. 2011, čj. 1 Afs 6/2011-114, tak, že uvedený rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajskému soudu vytkl, že se nevypořádal s kvalitou a obsahem podání, jež mu bylo doručeno dne 29. 7. 2010. Žalobkyně jej označila jako rozšíření argumentace k žalobě a namítala v něm, že nad argumenty již v žalobě uvedené je nutné dát důraz na to, že její daňová povinnost měla být stanovena nikoliv dokazováním, ale použitím pomůcek. Nejvyšší správní soud proto uložil krajskému soudu, aby v dalším ří-

zení zdůvodnil, zda označené podání považuje za rozšíření argumentů ke včas uplatněným žalobním bodům, anebo za zcela nový, v kontextu časové posloupnosti opožděný žalobní bod. Otázku posouzení podmínek pro použití pomůcek při stanovení daně ponechal Nejvyšší správní soud pro její neoddelitelnost od problematiky vlastního dokazování výše daně na posouzení krajskému soudu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 4. 2011, čj. 10 Af 54/2010-137, žalobu opět zamítl. V odůvodnění se nejprve zabýval namítaným porušením práva na spravedlivý proces, jehož se měl správce daně dopustit tím, že pokračoval v zahájené daňové kontrole i poté, co daňový subjekt zemřel, a vyžadoval plnění povinností zemřelého daňového subjektu po právních nástupkyních za situace, kdy tyto neměly o jeho podnikání žádné poznatky a vědomosti, a nemohly tedy účinně konzumovat práva daňového subjektu (§ 16 odst. 4 daňového řádu), čímž se dostaly do nerovného, předem diskvalifikujícího a diskriminačního postavení. K této námitce krajský soud zejména odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 1. 2009, čj. 2 Aps 5/2008-80.

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

^{**)} S účinností od 1. 1. 2012 byl § 72 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.

Dále krajský soud poukázal na skutečnost, že žalobkyně byla v daňovém řízení zastupována daňovým poradcem, který byl i daňovým poradcem Ing. F. U všech úkonů prováděných správcem daně měla možnost využívat a také využívala svých práv zaručených v daňovém řádu (kupř. přítomnost daňového poradce při svědeckých výpovědích). Též byla seznávána se závěry vyplývajících z daňové kontroly a měla možnost se k nim vyjádřit. Daňové orgány tedy zcela v souladu s platnou právní úpravou pokračovaly v daňové kontrole s žalobkyní jako s právní nástupkyní zemřelého daňového subjektu.

Krajský soud se zabýval také námitkou neúplného dokazování, podle níž správce daně nevyhověl požadavku žalobkyně na provedení místního šetření u společnosti POLA PROTIVÍN, s. r. o. (dnes „eNáradí, s. r. o.“), za účelem potvrzení nebo vyvrácení tvrzení svědka Václava M. Z napadeného rozhodnutí o odvolání vyplynulo, že správce daně dožádal místně příslušný finanční úřad o prověření dokladů vystavených pro Ing. F. Ten zjistil, že doklady se lišily v předmětu plnění. V účetnictví společnosti POLA PROTIVÍN byly zaúčtovány s předmětem „prodej zboží“, zatímco doklady zaevidované u Ing. F. měly jako předmět „montáž hadicových armatur“. Na všech dokladech byl podpis Ing. F., z čehož správce daně usoudil, že Ing. F. faktury viděl a byl s jejich rozdílným textem obeznámen. Tyto skutečnosti korespondovaly s tvrzením svědka Václava M., který též uvedl, že Ing. Václavu F. nebylo nikdy ze strany společnosti dodáno zboží, ani poskytnuty žádné služby. Při platbách v hotovosti byla vždy uhrazena jen daň z přidané hodnoty uvedená na dokladu. Svědek uvedl, že vystavováním fiktivních dokladů docházelo k umořování dluhu z půjčky, kterou mu Ing. F. poskytl. Správce daně na základě uvedeného uzavřel, že zjištění učiněná u společnosti POLA PROTIVÍN odpovídají informacím vyplývajícím z výpovědi svědka. Místní šetření u společnosti tak bylo nadbytečné a nebylo ani provedeno; provedeními důkazy byl totiž stav věci zjištěn dostatečně, pochybnosti o předmětných dokladech již správce daně neměl a ani tvrzení svědka tak

nebylo nutné dále ověřovat. Svůj postup správní orgány náležitě odůvodnily v napadených rozhodnutích a rovněž ve správě o daňové kontrole.

Krajský soud též odmítl návrh žalobkyně na provedení důkazu v podobě zprávy o daňové kontrole u daňového subjektu Josef S. na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2004–2006, jelikož výsledek této kontroly byl pro předmětné řízení zcela nerozhodný.

Opomenutý návrh žalobkyně soud posoudil jako žalobní námitku opožděnou, protože byla vznesena až po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby (napadené rozhodnutí jí bylo doručeno dne 22. 4. 2010 a žaloba doplněna o další žalobní bod až dne 29. 7. 2010). V tomto kontextu soud zdůraznil, že užití pomůcek při stanovení daně je náhradním způsobem, nelze-li daň stanovit dokazováním.

Následně žalobkyně (stěžovatelka) podala další kasační stížnost, v níž, obdobně jako v žalobě, namítala porušení svých základních práv (zejména práva na spravedlivý proces) coby právní nástupkyně zemřelého daňového subjektu.

Stěžovatelka mimo jiné namítla, že krajský soud špatně posoudil charakter doplnění žaloby. Jednalo se pouze o jinou argumentaci k již dříve a včas tvrzené námitce, že dokazování nebylo úplné. Nemohla-li stěžovatelka v pozici právní nástupkyně splnit důkazní břemeno, měla jí být stanovena daňová povinnost náhradním způsobem. To vše proto, že jí byly výdaje vyloučeny v podstatné výši – za rok 2004 ve výši 74,28 %, za rok 2005 ve výši 78,69 % a za rok 2006 ve výši 66,71 % vyloučených výdajů. Je to takový poměr, který měl znemožnit užití dokazování jako základního způsobu při stanovení daně. Stěžovatelka nesouhlasila ani s názorem krajského soudu, že podmínky pro stanovení daně pomůckami splněny nebyly.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že stěžovatelka předložila námitky uplatněné již v odvolacím řízení proti dodatečným platebním výměrům, v žalobě proti rozhodnutí

správního orgánu i v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Dodal, že doplnění žaloby bylo stěžovatelkou provedeno po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty, přičemž se neztotožnil s tvrzením stěžovatelky, že se jednalo o pouhé doplnění argumentace žalobního bodu již uplatněného, jelikož v žalobě bylo namítáno pouze neprovedení dalšího důkazního prostředku správcem daně, nikoli způsob vyměření daňové povinnosti; ten ostatně nepochybně ani v průběhu daňového řízení. K námitce samotné pak konstatoval, že v dané věci nenastal důvod, který by správce daně opravňoval stanovit daň na základě pomůcek. Samotné neunesení důkazního břemene daňovým subjektem nemůže být chápáno jako nemožnost stanovit daňovou povinnost na základě dokazování. Právo předkládat důkazní prostředky bylo žalobkyni přiznáno, všechny jí předložené důkazní prostředky byly zhodnoceny a bylo o nich detailně pojednáno ve zprávě o daňové kontrole i v rozhodnutích o odvolání. Účetnictví zemřelého daňového subjektu nebylo shledáno jako účetnictví s nulovou vypovídající schopností, jednalo se o fiktivní faktury, a na základě dokazování tak bylo možno daňovou povinnost doměřit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

(...) [26] V nyní posuzované věci je situace taková, že soud zrušil rozsudek krajského soudu za stavu, kdy za nepřezkoumatelnou považoval část odůvodnění rozsudku, která se vztahovala k posouzení dodatečně uplatněného žalobního bodu a k vyslovení závěru o jeho včasnosti či opožděnosti. Dospěl-li by krajský soud k závěru o včasnosti jeho podání, pak by bylo jeho povinností posoudit jej v kontextu námitek, vztahujících se k dokazování příslušné výše daňové povinnosti. Ona „*sporně*“ uplatněná námitka se týkala nesprávně užitých metod pro stanovení daně. Stěžovatelka se domáhala toho, že již správní orgány měly přistoupit ke stanovení daně za užití pomůcek, a nikoliv dokazováním. V zá-

vazném pokynu obsaženém v rozsudku čj. 1 Afs 6/2011-114 Nejvyšší správní soud vyslovil, že se krajský soud bude v dalším řízení řádně zabývat opomenutým žalobním bodem. Protože za oddělitelnou považoval Nejvyšší správní soud právní otázku právního nástupnictví stěžovatelky a její pozici v daňovém řízení, závazně se k této otázce vyslovil a námitku posoudil jako nedůvodnou. Ostatní části odůvodnění rozhodnutí nepřezkoumával, neboť námitka stěžovatelky směřovala pouze k pochybením správních orgánů při dokazování výše daňové povinnosti. Pokyn k tomu, aby se soud zabýval opomenutým žalobním bodem vztahujícím se k včasnosti uplatněného žalobního bodu, je závazný jak pro krajský soud, tak i pro Nejvyšší správní soud. Za situace, kdy v tomto individuálním případě krajský soud rozhodoval za nezměněného skutkového a právního stavu a nedošlo ani k podstatné změně judikatury, mohla stěžovatelka v opakovaně kasační stížnosti účinně namítat pouze to, že se krajský soud neřídil závazným pokynem vysloveným ve zrušujícím rozsudku, a jeho rozhodnutí je tedy nadále nepřezkoumatelné, nebo se mohl dovolávat nesprávnosti právních závěrů vyslovených krajským soudem ve vztahu k posouzení včasnosti jeho uplatnění. Jiné právní závěry účinně napadnout nemohl, neboť žádné z nich nebyly předmětem předchozího posuzování Nejvyššího správního soudu, třebaže součástí námitek první kasační stížnosti být mohly. (...)

III.A Správnost právního názoru krajského soudu na označení sporné žalobní námítky za opožděnou

[31] Stěžovatelka tvrdí, že její podání ze dne 29. 7. 2010 je pouze rozšířením argumentace ke včas uplatněnému žalobnímu bodu, spočívajícímu ve výtkách k postupu správce daně při dokazování její daňové povinnosti. Krajský soud podle stěžovatelky posoudil proto její podání nesprávně, jestliže jej označil jako opožděný žalobní bod.

[32] Stěžovatelka ve včasné žalobě uplatnila námitku tohoto znění: „*Při dodatečném vyměření daně nebylo ze strany žalovaného ani prvostupňového správce daně dbáno na*

zachování práv a právem chráněných zájmů žalobkyně jako daňového subjektu. V důsledku toho bylo vůči žalobkyni postupováno v rozporu se zákonem, což žalobkyně chápe jako porušení práva, zaručeného v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy práva na vázanost správních orgánů zákonem, dále práva na pokojné vlastnictví majetku dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a rovněž opakovaně práva na spravedlivý proces, garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“ V podání ze dne 29. 7. 2010 uvedla, že si dovoluje doplnit tento žalobní bod s tím, že daň neměla být stanovena dokazováním, nýbrž za použití pomůcek.

[33] Posoudil-li krajský soud takové podání za opožděné, Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí. Ani kasační soud nevnímá později uplatněné tvrzení jako pouhou argumentaci rozvíjející dřívější včasné žalobní bod, avšak rovněž je vnímá jako velmi obecné tvrzení o nutnosti zachovávat stěžovatelčina práva.

[34] Nově vznesená námitka týkající se způsobu stanovení daně, je kvalitativně zcela odlišnou od námítky původní, a nemůže být proto pouhým rozvinutím argumentace k námitce již dříve uplatněné. Stanovit daň tímto

náhradním způsobem by bylo možné pouze za situace, vyhodnotil-li by správce daně (popř. odvolací orgán k námitkám odvolatele) původně užitý způsob stanovení daně jako nezákonný. Pomůckami lze totiž stanovit daň pouze v případě, který stanoví § 31 odst. 5 daňového řádu. Tento způsob však správními orgány užit nebyl, v průběhu daňového řízení nebyl zvažován ani navrhován stěžovatelkou popř. jejím právním zástupcem. Rovněž při jeho použití jsou nastolena odlišná kritéria pro přezkoumávání rozhodnutí o takto stanovené dani; přezkoumáván je pouze způsob jejího stanovení a výše daně je pak zkoumána pouze ve vztahu k její dostatečné spolehlivosti (§ 31 odst. 7 daňového řádu). Jedná se tedy o námitku svojí kvalitou, a tedy obsahem zcela odlišnou, nežli je žalobní námitka mířící proti nesprávným postupům při dokazování a nevyhovění provedení stěžovatelkou navržených důkazů ze strany správních orgánů. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem uzavírá, že uplynula-li lhůta pro podání žaloby dne 22. 6. 2010 a stěžovatelčino podání obsahující uvedený žalobní bod bylo podáno soudu dne 29. 7. 2010, jedná se o opožděné uplatněný žalobní bod (§ 71 s. ř. s.); soud se proto správně námitkou pro její opožděnost nezabýval. Námitku posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. (...)

Daň z příjmů: referenční cena

k § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění do 31. 12. 2000

I. K prokázání, že se liší ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek (referenční ceny), musí správce daně na základě zjištění výše obou těchto cen provést mezi nimi srovnání. Důkazní břemeno ke všem skutečnostem, které jsou pro to rozhodné, nese správce daně (§ 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

II. Referenční cenu může správce daně určit porovnáním skutečně dosažených cen shodné nebo podobné komodity mezi reálně existujícími nezávislými subjekty nebo (zejména pro neexistenci nebo nedostupnost dat o takových cenách) jen jako hypotetický odhad opřený o logickou a racionální úvahu a ekonomickou zkušenost. Referenční cena je v podstatě simulace ceny vytvořená na základě úvahy, jakou cenu by za situace shodné se situací spojených osob tyto osoby sjednaly, nebyly-li by spojené a měly-li by mezi sebou běžné obchodní vztahy.

III. Pokud správce daně zjišťuje referenční cenu na základě údajů o skutečně dosažených cenách shodné nebo podobné komodity mezi reálně existujícími nezávislými subjekty, musí pečlivě zkoumat, do jaké míry byly tyto ceny dosaženy za stejných nebo obdobných podmínek, za nichž cenu sjednávaly spojené osoby, a pokud se tyto podmínky liší, provést patřičnou korekci (§ 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Afs 74/2010-81)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS a č. 1852/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost 1. Českolipská proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v České Lípě doměřil žalobkyni platebním výměrem ze dne 16. 6. 2004 daň z příjmů právnických osob za rok 2000 ve výši 156 240 Kč. Správce daně postupem podle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2000 upravil základ daně stěžovatelky v důsledku toho, že uspokojivě nedoložila, z jakých důvodů jako pronajímatelka stanovila nájemci nebytových prostor v domech na ulici Jindřicha z Lipé č. p. 92 a 93 nájemné ve výši 406 Kč/m²/rok, když obvyklé nájemné činí 1 800 Kč/m²/rok, a nájemné ve výši 0 Kč Karlu K. za nájem bytu v domě č. p. 92, když obvyklé nájemné činí 3 500 Kč měsíčně.

Žalobkyně napadla rozhodnutí správce daně odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 10. 2009 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočce Liberec, který ji rozsudkem ze dne 28. 7. 2010 zamítl. V odůvodnění uvedl, že spornou otázkou v dané věci bylo správné zjištění skutkového stavu věci, na základě něhož dospěli správce daně a žalovaný k závěru, že žalobkyně uspokojivě nedoložila rozdíl mezi nájemným, za které pronajímala nebytové a bytové prostory, a nájemným, které správce daně zjistil jako obvyklé nájemné. Protože žalobkyně v průběhu daňového řízení vznesla námitku týkající se technického stavu nemovitostí pronajímaných městem Česká Lípa, žalovaný si v souladu s § 31 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, obstaral další důkazy. Za účelem zjištění obvyklého nájemného nebytových prostor žalovaný doplnil dokazování nájemními

smlouvami na nebytové prostory, které uzavřelo město Česká Lípa se subjekty na pronájem nebytových prostor na ulici Jindřicha z Lipé pro rok 2000. Žalovaný hodnotil, kterých konkrétních nebytových prostor se nájemní smlouvy uzavřené městem Česká Lípa týkaly, jaký byl účel, k němuž měly být prostory pronajaty, za jaké období bylo nájemné ve výši obvyklé vybíráno a že se jedná o stejnou historickou část města. Krajský soud dospěl k závěru, že ve správním spise je založen dostatek podkladů pro závěr, že se jedná o nemovitosti srovnatelné.

Ke zjištění technického stavu nemovitostí, kterým se snažila žalobkyně vysvětlit nižší než obvyklé nájemné, provedl správce daně veškeré důkazy, které žalobkyně předložila či navrhovala. Krajský soud se ztotožnil se skutkovým závěrem žalovaného, že z provedených důkazů (výpovědi svědků a posudku znalce včetně jeho výpovědi) nelze učinit závěr, že nebytové prostory byly v takovém technickém stavu, který by odůvodnil stanovení nízkého nájemného.

Krajský soud uzavřel, že žalovaný postupoval v souladu s § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, když na základě provedených důkazů dospěl k závěru, že se ceny nájemného za pronájem nebytových prostor a bytu liší od cen obvyklých, které by byly sjednány v běžných obchodních vztazích mezi nezávislými osobami, a stěžovatelka uspokojivě zjištěný rozdíl nedoložila.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že žalovaný nesprávně zhodnotil.

provedené důkazy, a to způsobem, který měl za následek rozhodnutí nepříznivé pro stěžovatelku, a krajský soud následně toto pochybení neshledal. Skutečnost, že stěžovatelka sjednala s třetí osobou nájemné odpovídající vyhláše města Česká Lípa, a nikoli v tržní výši, nemůže být vykládána v její neprospěch. Stav předmětných objektů byl prokazován v daňovém i soudním řízení celou řadou důkazů – fotografiemi i svědeckými výpověďmi. Napadené rozhodnutí je jakýmsi souhrnem provedených důkazů s jejich stručným popisem bez toho, že by bylo náležitě rozvedeno, jaké závěry z provedených důkazů, ať již samostatně či v souhrnu s dalšími důkazy, vyplývají.

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

Z odůvodnění:

(...) V daňovém řízení platí zásada, že je to daňový subjekt, který nese břemeno tvrzení ve vztahu ke své daňové povinnosti i břemeno důkazní ve vztahu k těmto svým tvrzením. Touto problematikou se již Nejvyšší správní soud komplexně zabýval v rozsudku ze dne 30. 1. 2008, čj. 2 Afs 24/2007-119, č. 1572/2008 Sb. NSS. V některých případech však toto obecné pravidlo neplatí a břemeno tvrzení i břemeno důkazní nese naopak správce daně. Tak je tomu právě v případě aplikace § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů. Správce daně však může úpravu provést teprve tehdy, jsou-li zákonné podmínky pro takový postup.

V první řadě tedy musí být prokázáno, že se jedná o spojené osoby ve smyslu citovaného ustanovení, tedy že jde o osoby spojené ekonomicky, personálně nebo jiným způsobem funkčně ekvivalentním spojení ekonomickému či personálnímu.

V případě, že je prokázáno, že se jedná o spojené osoby ve smyslu citovaného ustanovení, je na správci daně, aby prokázal, že se liší ceny sjednané mezi těmito osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek. Zna-

mená to tedy, že správce daně musí zjistit jednak cenu sjednanou mezi spojenými osobami a jednak cenu referenční, aby mohl provést srovnání. Nutnou (nikoli dostačující) podmínkou úpravy základu daně je, že rozdíl mezi cenami existuje. Správce daně tedy ve vztahu k tomuto rozdílu nese břemeno tvrzení i břemeno důkazní.

Zjištění ceny skutečné zpravidla nebude činit obtíže, jelikož se jedná o skutečnost rozhodnou pro určení základu daně a uvedenou obvykle v účetnictví nebo jiné povinné evidenci daňového subjektu. Pro zjišťování ceny referenční musí být správce schopen unést břemeno tvrzení i břemeno důkazní ve vztahu ke všem rozhodným aspektům. Referenční cenu může správce daně určit, a zpravidla tomu tak bude, porovnáním skutečně dosažených cen shodné nebo podobné komodity mezi reálně existujícími nezávislými subjekty. Může ji však určit, zejména pro neexistenci nebo nedostupnost dat o takových cenách, jen jako hypotetický odhad opřený o logickou a racionální úvahu a ekonomickou zkušenost. Referenční cena je v podstatě simulace ceny vytvořená na základě úvahy, jakou cenu by za situace shodné se situací spojených osob tyto osoby sjednaly, nebyly-li by spojené a měly-li by mezi sebou běžné obchodní vztahy. Pokud správce daně zjišťuje referenční cenu na základě údajů o skutečně dosažených cenách shodné nebo podobné komodity mezi reálně existujícími nezávislými subjekty, musí pečlivě zkoumat, do jaké míry byly tyto ceny dosaženy za stejných nebo obdobných podmínek, za nichž cenu sjednávaly spojené osoby, a pokud se tyto podmínky liší, provést patřičnou korekci referenční ceny. Důkazní břemeno správce daně se také týká zjištění situace, za které sjednávaly cenu spojené osoby. Pokud se tedy ohledně rozhodných aspektů projeví skutkové nejasnosti, musí správce daně vycházet z takových skutkových závěrů, které jsou v dané konkrétní skutkové konstelaci pro daňový subjekt nejvýhodnější. Rovněž pokud správce daně zjišťuje referenční cenu na základě údajů o skutečně dosažených cenách shodné nebo podobné komodity mezi reálně existujícími nezávislými sub-

jekty, což zpravidla vede ke zjištění určitého intervalu takto dosažených konkrétních cen (např. cena za kus dodávaného výrobku 100 až 120 Kč), musí pro účely určení rozdílu mezi cenami vyjít z té ceny v rámci důkazně fixovaného intervalu, která je pro daňový subjekt nejvýhodnější (viz rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 80/2007-105, č. 1852/2009 Sb. NSS).

I když má správce daně za prokázané, že smluvními stranami předmětného právního úkonu jsou spojené osoby a že tyto si sjednaly cenu lišící se od ceny referenční, tj. unese-li břemeno tvrzení i břemeno důkazní ke všem těmto rozhodným skutečnostem, neznamená to, že může bez dalšího provést úpravu základu daně. Ten, komu má být základ daně upraven, totiž ještě musí dostat prostor (časový i věcný), aby mohl zjištěný rozdíl mezi cenami uspokojivě vysvětlit. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní, na rozdíl od ostatních podmínek pro úpravu základu daně podle § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů, nese daňový subjekt. Ten musí tvrdit a prokázat zvláštní a obvyklým poměrům na trhu se vymykající, a přitom ekonomicky racionální důvody, pro které byla cena mezi ním a spojenou osobou sjednána odlišně od ceny referenční. Unese-li daňový subjekt toto břemeno, úprava základu daně nepřipadá v úvahu.

Žalovaný sice provedl řadu důkazů, avšak zjištění z nich vyplývající ještě nejsou dostatečným podkladem pro závěr, zda a v jaké konkrétní výši je u stěžovatelky namíste provést úpravu základu daně podle § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů. Některá zjištění, zejména sjednání nájemného za přenechání bytu do užívání ve výši 0 Kč, mohou vést k závěru, že úprava základu daně je namíste. Skutkový podklad pro takový závěr je však zatím nedostatečný, neboť žalovaný neunesl důkazní břemeno ve všech pro věc podstatných ohledech, byť z větší části se mu to podařilo.

Akceptovat především nelze závěry žalovaného ohledně stavu nebytových prostor stěžovatelky. Správce daně musí být schopen prokázat všechny podstatné parametry, za nichž

byla cena mezi spojenými osobami sjednána. V případě stěžovatelky musí být schopen prokázat mimo jiné stav předmětných nebytových prostor v době, kdy byly pronajímány, neboť ten je jedním z nejvýznamnějších cenotvorných faktorů. Čím je lepší, tím vyšší jednotkový nájem (nájem v Kč/ma/rok) lze zpravidla za prostory získat. Správce daně tedy musí mít prokázáno, jaký byl stav prostor v době jejich pronajímání, anebo přinejmenším, že nebyl horší než určitá zjištěná úroveň, a z této úrovně pak vyjít při určení referenční ceny. Pokud tedy stěžovatelka tvrdí, že technický stav prostor byl takový, že o něj potenciální nájemci neměli zájem, musí mít správce daně důkazy vyvracející toto tvrzení stěžovatelky. Nestačí pouhé zpochybnění stěžovatelčina tvrzení, neboť důkazní břemeno nese správce daně. Žalovaný však takové důkazy nepředložil a ve svém rozhodnutí se soustředil na otázku, zda stěžovatelka prokázala, že předmětné nemovitosti byly vskutku ve špatném stavu, a dovedl, že nikoli, neboť stav prostor, navíc velmi nedostatečně, dokumentovala až k roku 2001, tedy k okamžiku, kdy již mohly být výrazně znehodnoceny předchozím užíváním. Tato otázka však pro postup podle § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů není relevantní. Správce daně měl zjistit, jaký byl stav prostor v roce 2000 a z toho vyjít. Pokud by nebyl schopen vyvrátit tvrzení stěžovatelky, že již v 2000 byl stav prostor špatný, musel by vycházet z tohoto jejího tvrzení, případně korigovaného jinými důkazy, např. výpovědí znalce Pavla Danyse, a s ohledem na takto zjištěný stav prostor konstruovat referenční cenu. Úvaha správce daně, že poznatky o stavu prostor v roce 2001 ještě samy o sobě nic neříkají o tom, jaký byl jejich stav v roce 2000, je jistě správná, avšak za daných podmínek nastavení důkazního břemene správci daně nijak nepomáhá. Je to on, kdo je povinen prokázat, jaký byl stav předmětných prostor, a nestačí mu pouze věrohodně zpochybnit tvrzení stěžovatelky. Zjištění znalce Pavla Danyse (viz jeho výpověď zachycená v protokole sepsaném dne 10. 12. 2007) mohou být podkladem majícím zásadní význam pro závěr, že stav objektu nebyl zcela havarijní a že byl způsobilý ke ko-

merčnímu využití. Na žalovaném však je, aby vyvrátil tvrzení stěžovatelky o špatném, avšak nikoli havarijním stavu objektu, který podle jejího tvrzení vedl ke snížení dosažitelného jednotkového nájmu. Stěžovatelka nemá důkazní břemeno, a proto žalovanému nestačí úvaha, že tvrzení stěžovatelky není dostatečně prokázáno. Okolností, která naznačuje, ale ještě nedokazuje, že prostory mohly být standardně využitelné k podnikání, je, že Karlu K. byly přenechány do užívání nebytové prostory v přízemí domu na ulici Jindřicha z Lipé č. p. 92 a 93 pouze za 406 Kč/m²/rok, a přitom on část těchto prostor podnájal společnosti SOLITER, a. s., za mnohem vyšší částku, a to 2 400 Kč/m²/rok. Z výpovědi svědkyně Marie K. vyplynulo, že provoz zlatnictví i řeznictví byl ukončen ze zdravotních a osobních důvodů. Žalovaný a stejně i krajský soud z toho usoudili, že tato svědecká výpověď proto neprokázala tvrzený špatný technický stav nebytových prostor. Tato úvaha opět vychází z nesprávného náhledu na rozložení důkazního břemene mezi stěžovatelku a správce daně při aplikaci § 23 odst. 1 věty první zákona o daních z příjmů.

Naopak zcela správně zjišťoval žalovaný referenční cenu nájmu nebytových prostor tak, že srovnal skutečně dosažené nájemné za prostory v údajně obdobném technickém stavu v téže ulici u jiných pronajímatelů, resp. nájemců, a v rámci zjištěného rozpětí (1 800 až 2 200 Kč/m²/rok) vzal za rozhodnou cenu, která je pro stěžovatelku v konkrétní situaci nejvýhodnější (1 800 Kč/m²/rok). Pokud se v dalším řízení potvrdí zatímní, dostatečně neprokázaný závěr žalovaného, že nebytové prostory stěžovatelky byly v rozhodné době ve standardním technickém stavu, lze tuto metodiku použít jako vhodnou. Dílčí nedostatek, který by však bylo v případě jejího užití možné napravit, je chybné vypořádání se se skutečností, že v jednom případě (u prodejny tabáků, novin a časopisů) byl zjištěn ještě nižší nájem, a sice 1 500 Kč/m²/rok. Bude proto třeba zjistit, zda uvedené prostory jsou vskutku srovnatelné s prostorami stěžovatelky. Pokud ano, bylo by nutno interval hodnot referenčního nájemného upravit na

1 500 až 2 200 Kč/m²/rok, případně zpřesnit (zúžit) rozpětí na základě posouzení srovnávaných nebytových prostor a nájemného za ně placeného. V případě zúžení rozpětí je třeba odůvodnit, v čem (v jakých relevantních vlastnostech) se uvedené prostory pronajímané např. za 1 500 Kč/m²/rok liší od ostatních prostor, a proč tedy není možné je zohlednit. Pokud by provedené důkazy vedly žalovaného k úplné či alespoň částečné akceptaci tvrzení stěžovatelky o špatném technickém stavu nebytových prostor v rozhodné době, bylo by třeba doplnit dokazování pro stanovení referenční ceny, tj. údaje o cenách pronájmu nemovitostí v rozhodné době na srovnatelném místě nacházejících se v obdobně špatném technickém stavu, protože dosud zjištěné referenční ceny by tak nebyly použitelné.

Nedůvodná je námitka stěžovatelky, že skutečnost, že v případě nájmu bytu s třetí osobou sjednala nájemné odpovídající vyhlášce města Česká Lípa, a nikoli v tržní výši, nemůže být vykládána v její neprospěch. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatelka přenechala do užívání Karlu K. a jeho manželce byt v domě č. p. 92, aniž si účtovala jakékoli nájemné. Již tato samotná okolnost, nebude-li stěžovatelkou uspokojivě vysvětlena, nutně vede k závěru, že stěžovatelka spojeným osobám pronajímala byt za cenu nižší než referenční, neboť referenční cena za obyvatelný byt v centru menšího města jistě není za běžných podmínek nulová. I kdyby si však stěžovatelka účtovala nájemné odpovídající vyhlášce města Česká Lípa, tj. takzvané regulované nájemné, i tak by se zásadně jednalo o nižší než referenční cenu. Ustanovení § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů vychází z ekonomické logiky, že pokud někdo rezignuje na maximalizaci svého zisku tím, že určitou komoditu poskytuje za nižší než na trhu rozumně dosažitelnou cenu, má k tomu zpravidla nějaké důvody, z nichž některé mohou být legitimní, a jiné nikoli. Právě takové nelegitimní důvody opravňují správce daně k úpravě základu daně. Regulované nájemné se v rozhodné době vyznačovalo tím, že až na výjimky bylo nižší

než tržní nájemné za srovnatelný byt v téže lokalitě. Zásadně tedy odporovalo ekonomicky racionálnímu uvažování, aby pronajímatel byt přenechal do užívání za regulované nájemné. V dané věci není patrné, že by tak stěžovatelka činila z legitimních důvodů, např. kvůli směně bytu s jiným nájemcem s regulovaným nájemným, proto, že by si nízkým nájemným zajistila např. personální stabilitu některého svého zaměstnance, či z jiného podobného důvodu.

Z výše uvedeného vyplývá, že závěry, které žalovaný učinil a které aproboval i krajský soud, jsou zčásti nesprávné, neboť vycházely

z jiného rozložení důkazního břemene mezi správce daně a daňový subjekt, než jaké je zakotveno v § 23 odst. 7 věty první zákona o daních z příjmů. Z této nesprávné úvahy pak pramenila i nedostatečná skutková zjištění ohledně stavu nebytových prostor stěžovatelky, které přenechala do užívání Karlu K. Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku rozložení důkazního břemene při aplikaci citovaného ustanovení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a v některých ohledech nesprávně aproboval skutkovou podstatu, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, ač tato neměla oporu ve spisech [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

2549

Daň z přidané hodnoty: místo plnění při poskytnutí služby; poskytnutí jednoho nebo více plnění

k § 2 odst. 1 písm. b) a k § 10 odst. 12 a 13 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2007 (v textu jen „zákon o DPH“)

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, nestanoví kritéria, z nichž by bylo možné jednoznačně v tom kterém případě odvodit, zda se jednalo o dvě služby (zde poskytování logistických služeb a služeb skladovacích); je třeba vyjít především z předmětu a charakteru plnění.

Pokud je plnění tvořeno souborem dílčích plnění a úkolů, je namístě vzít v úvahu všechny okolnosti, za kterých došlo k dotčenému plnění, za účelem určení, jednak zda se jedná o dvě nebo několik odlišných plnění, nebo o jediné plnění, a jednak zda v posledně uvedeném případě má být toto jediné plnění kvalifikováno jako poskytnutí služeb.

O jediné plnění se jedná zejména v případech, kde je třeba považovat jeden nebo více prvků za plnění hlavní, zatímco naopak, jeden nebo více prvků je třeba považovat za plnění vedlejší, sdílející s hlavním plněním stejný daňový režim. Stejně tomu je, pokud dvě nebo více plnění nebo úkonů poskytnutých osobou povinnou k dani jsou tak těsně spojena, že objektivně tvoří jediné nerozdělitelné hospodářské plnění, jehož rozdělení by bylo umělé.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, čj. 5 Afs 3/2011-102)

Prejudikatura: č. 1187/2007 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 10. 2005, *Levob Verzekeringen* (C-41/04, Recueil, s. I-9433), ze dne 25. 2. 1999, *CPP* (C-349/96, Recueil, s. I-973), a ze dne 15. 5. 2001, *Primback* (C-34/99, Recueil, s. I-3833).

Věc: Společnost s ručením omezeným Faiveley Transport Plzeň proti Finančnímu ředitelství v Plzni o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Společnost FTL jako osoba registrovaná k dani v jiném členském státě uzavřela dne 1. 12. 2004 se žalobcem rámcovou smlouvu o zabezpečení logistických služeb. Dle textu smlouvy žalobce přejal pro objednatele (tj. společnost FTL) provádění logistických služeb, přičemž se mělo jednat o dílčí aktivity v procesech nákupu a logistiky při příjmu zboží, řízení skladu a přípravu zboží k odběru. Žalobce se za tímto účelem zavázal k poskytnutí potřebných skladovacích prostor a ploch a potřebných dopravních prostředků. Dále se zavázal, že zajistí dostatečný počet pracovníků pro uvedené procesy. Ve věci předmětu plnění byla provedena ve smlouvě změna dodatkem č. 3 ze dne 8. 10. 2007, podle níž je obsahem logistických služeb zajištění dodávek materiálu a polotovarů, a to v rozsahu a podle pokynů objednatele (společnosti FTL). Dále bylo doplněno, co se rozumí obsahem logistických služeb a že tyto služby jsou konány jménem a na účet objednatele.

Z listin předložených žalobcem (objednávky zboží, přepravy, zkoušky funkčnosti a přejímky hotových výrobků a jejich další distribuce) vyplynulo, že činnost byla realizována tak, že společnost FTL uzavřela v tuzemsku smlouvu se společností DIOSS NÝŘANY, a. s., (dále jen „společnost DIOSS“) o zhotovení výrobků a současně se zavázala k dodání potřebných dílů. Žalobce pak společnosti FTL za účelem realizace tohoto plnění poskytoval různé služby. Objednával potřebné díly a zajišťoval jejich přepravu (dle předložených objednávek většinou z jiných členských států), přičemž uvedl, že díly měly být odeslány k němu do skladu. Na objednávce zboží či přepravy byl uveden název společnosti FTL včetně jejich dalších identifikačních znaků. Ze jmen zaměstnanců žalobce uvedených na těchto dokladech a jejich kontaktních telefonů lze dovodit, že objednávka dílů byla skutečně realizována jím a dodávku a přepravu hradila společnost FTL. Žalobce ve svém skladu zboží převzal, přetřídil a připravil jej k odeslání společnosti DIOSS, která zhotovila výrobek, přičemž žalobce současně podle typu a rozsahu zakázky objednatele zajistil přepravu dílů ke společnosti DIOSS a přepravu

hotových výrobků zpět k sobě do skladu. Společnost FTL následně zboží dodala konečnému zákazníkovi, přičemž žalobce zajistil jeho přepravu na uvedené místo.

Dne 15. 4. 2009 vydal žalovaný dvě rozhodnutí, kterými změnil rozhodnutí správce daně I. stupně – platební výměry na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2007 a duben 2007.

Proti těmto rozhodnutím žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 15. 9. 2010, čj. 57 Ca 44/2009-72, obě rozhodnutí zrušil.

Krajský soud nepřisvědčil názoru žalovaného, že žalobce vystupuje jednak jako subjekt poskytující služby svým jménem a na svůj účet (podle smlouvy provozuje skladové hospodářství a další úkony nezbytné s přijetím, vyskladněním a odesláním zboží, které přijímá na svůj sklad) a jednak jako subjekt vystupující jménem a na účet zájemce (objednává a přebírá díly, přebírá a kontroluje hotové výrobky a zajišťuje jejich odeslání ke konečným zákazníkům).

Žalovaný měl za to, že činnost žalobce nelze považovat za jedno poskytované plnění v podobě logistické služby, protože v daném případě se jednalo jak o poskytování služby s místem plnění v tuzemsku podle § 9 odst. 1 zákona o DPH, tak o poskytování služby s místem plnění v jiném členském státě podle § 10 odst. 12 a odst. 13 zákona o DPH.

Krajský soud dospěl k závěru, že obě plnění jsou v dané věci tak těsně spojená, že z ekonomického hlediska objektivně tvoří celek, jehož rozdělení by mělo umělou povahu. Krajský soud uvedl, že pro společnost FTL bylo přínosné toliko komplexní plnění. Společnost FTL u žalobce objednala jak plnění logistické, tak plnění skladovací, avšak cílem této objednávky nebyl zvláštní zájem společnosti FTL na skladování a zvláštní zájem na logistických službách. Právě vzájemná provázanost plnění skladovacího a plnění logistického přinášela společnosti FTL sledovaný efekt, tj. možnost realizovat předmět své ekonomické činnosti. Krajský soud uzavřel, že z pohledu zákona o DPH tak byla žalobcem poskytnuta

společnosti FTL toliko jedna služba. Žalovaný tudíž pochybil, pokud dospěl k závěru, že žalobcem byly poskytnuty dvě od sebe oddělené služby.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že ve svých rozhodnutích neučinil závěr, že ze strany žalobce bylo uskutečňováno pouze jedno plnění v podobě logistické služby nebo dvě plnění v podobě logistické služby a služby skladovací. Ve svých rozhodnutích uvedl, že logistické služby jsou pojmem obecným, neboť pod něj lze zařadit např. služby skladovací, manipulační, expedici a přepravu, přičemž cílem každého logistického systému je optimalizace a efektivita těchto služeb. Logistika je tedy řízením celého dodavatelského řetězce (např. v oblasti předpovědi poptávky, řízení zásob a nákupu, řízení zákaznického servisu, řízení distribuce, dopravy, skladování), přičemž takovouto činnost žalobce rozhodně nevykonával. Jako celek z pohledu optimalizace posuzuje logistiku v daném případě společnost FTL, nikoliv však žalobce, který společnosti FTL v rámci tohoto řízeného procesu poskytuje na základě smlouvy různé služby.

Stěžovatel tedy v daném případě postupoval tak, že jednotlivá plnění, která byla žalobcem poskytována společnosti FTL na základě jejího pověření jejím jménem a na její účet posoudil jako jedno plnění jménem a na účet zájemce a plnění spočívající v poskytování skladovacích a dalších souvisejících služeb jako plnění skladovací. Navíc je nutno podotknout, že v daném případě, i když je krajským soudem uváděn zájem společnosti na komplexním přijetí služeb ze strany žalobce, je podle charakteristických rysů plnění obtížné určit, které plnění má v tomto případě převládající charakter, neboť charakter poskytovaných plnění není stejný a dané služby jsou poskytovány rovnocenně.

Stěžovatel měl za to, že se krajský soud v rozsudku nevypořádal se skutečnostmi uvedenými ve zrušených rozhodnutích. Dle stěžovatele bylo v odvolacím řízení postupováno v souladu s platnými právními předpisy a byla respektována judikatura Soudního dvora.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) V daném případě nebylo sporu o tom, že žalobce poskytoval souhrnně dvě dílčí plnění, a to (a) v podobě provozování skladového hospodářství a dalších úkonů nezbytných a souvisejících s přijetím, vyskladněním a odesláním zboží, které přijímá na svůj sklad, a (b) plnění v podobě objednávání a přebírání dílů, přebírání a kontrolování hotových výrobků a zajišťování jejich odeslání ke konečným zákazníkům. Spornou otázkou však bylo, zda plnění logistické a plnění skladovací jsou jednou službou se shodným daňovým režimem, anebo dvěma službami s odlišným daňovým režimem.

Podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o DPH ve znění účinném pro období roku 2007 je předmětem daně „*poskytnutí služby za úplatu osobou povinnou k dani v rámci uskutečňování ekonomické činnosti, s místem plnění v tuzemsku*“. Za místo plnění při poskytnutí služby se dle § 9 odst. 1 zákona o DPH považuje „*místo, kde má osoba poskytující službu sídlo nebo místo podnikání, popřípadě místo pobytu nebo místo, kde se obvykle zdržuje*“.

Pokud je podle § 10 odst. 13 zákona o DPH „*služba osobou, která jedná jménem a na účet jiné osoby, podle odstavce 12 poskytnuta pro osobu registrovanou k dani v jiném členském státě, než ve kterém je místo plnění zajištěné služby nebo zboží podle písmen a) až c), považuje se za místo plnění území členského státu, který vydal daňové identifikační číslo, které tato osoba uvedla pro poskytnutí služby*“.

Z citovaných ustanovení zákona o DPH lze jinými slovy dovodit, že pokud by se služby českého zprostředkovatele klasifikovaly jako služby poskytované jménem a na účet osoby registrované k dani v jiném členském státě, byl by místem plnění členský stát, který vydal daňové identifikační číslo zahraničnímu dodavateli, který toto číslo poskytl českému zprostředkovateli pro poskytnutí služby. Tyto služby by tak nepodléhaly dani z přidané hodnoty v ČR.

Pokud by se naopak služby poskytované českým zprostředkovatelem nekvalifikovaly jako služby poskytované jménem a na účet jiné osoby, stanovilo by se místo plnění v souladu s § 9 zákona o DPH podle sídla poskytovatele (zprostředkovatele) těchto služeb, tj. v ČR. Český zprostředkovatel by pak byl povinen u výše uvedených služeb uplatnit českou daň z přidané hodnoty. V případě poskytnutí služby zprostředkování, kdy zprostředkovatel není oprávněn jednat jménem a na účet zastupované osoby, tedy kdy jedná svým jménem a na svůj účet, se místo plnění služby zprostředkování stanoví podle § 9 zákona o DPH. V takovém případě je místem plnění sídlo nebo místo podnikání poskytovatele této služby a plátce je vždy povinen uplatnit daň na výstupu při poskytnutí služby.

Z uvedeného vyplývá, že pokud český plátce jedná například na základě smlouvy jménem a na účet osoby registrované k dani v jiném členském státě, to znamená, že účtuje o tomto plnění v účtové třídě č. 3, poskytuje svoji službu bez české daně z přidané hodnoty a má povinnost vystavit daňový doklad podle § 33 zákona o DPH.

Ačkoliv zákon o DPH nestanoví kritéria, z nichž by bylo možné jednoznačně pro nyní souzenou věc odvodit, zda se jednalo o dvě služby, tj. o poskytování logistických služeb jménem a na účet společnosti a služeb skladovacích jménem vlastními, je třeba vyjít především z předmětu a charakteru plnění. Zpravidla se jedná buď o **jednotlivé plnění** – plnění podléhající samostatné daňové povinnosti, nebo o **vícenásobné plnění** – plnění obsahující dva a více komponentů, kdy každý z nich podléhá samostatné daňové povinnosti, nebo o **složené plnění** – jednotlivá plnění skládající se z více komponentů. Na tomto místě je pro účely souzené věci třeba rovněž připomenout, že jeden ze základních principů konstrukce daně z přidané hodnoty, kterým je **jednotnost poskytnutého plnění**, které by obecně nemělo být v zájmu fungujícího systému daně z přidané hodnoty uměle děleno, rozvedený např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 9 Afs 5/2007-70, č. 1187/2007 Sb. NSS,

či v rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 10. 2005, *Levob Verzekeringen*, C-41/04, Recueil, s. I-9433, bod 30: „*Pokud dvě nebo několik dílčích plnění nebo úkonů poskytnutých osobou povinnou k dani průměrnému spotřebiteli je tak těsně spojeno, že z ekonomického hlediska objektivně tvoří celek, jehož rozdělení by mělo umělou povahu, všechna tato dílčí plnění nebo tyto úkony tvoří jediné plnění pro účely uplatnění DPH.*“ Proto je nutno smluvní plnění skládající se z několika složek posuzovat z hlediska daně z přidané hodnoty jako jeden celek, tj. jako dodávku souboru dílčích plnění.

Jak tedy vyplývá ze spisu, je předmětem ekonomické činnosti společnosti FTL, se sídlem ve Spolkové republice Německo, prodej zboží jejím zákazníkům. Vzhledem k tomu, že společnost FTL zbožím nedisponuje, musí nejprve zajistit jeho výrobu. K výrobě využívá společnost DIOSS se sídlem v ČR. K realizaci ekonomické činnosti společnosti FTL je nutné objednat komponenty nezbytné k výrobě zboží, tyto od dodavatelů někde převzít, zkontrolovat, přetřídít a následně dodat výrobci. Po výrobě zboží je nutné zboží od výrobce převzít, zkontrolovat, přetřídít a následně dodat zákazníkům. Realizací činností uvedených v předchozích dvou větách pověřila společnost FTL žalobce.

Jakkoli stěžovatel uvádí, že žalobce v rámci dodavatelského řetězce společnosti FTL na základě jejího pověření jejím jménem a na její účet objednává zboží, objednává přepravu, zboží přebírá, kontroluje jej z hlediska kvality a zajišťuje další úkony a pro společnost FTL dále zajišťuje provedení a realizaci skladového hospodaření, přičemž tuto činnost již nevykonává jménem společnosti FTL, je třeba přisvědčit zhodnocení, jak jej provedl v rozsudku krajský soud.

Především krajský soud zcela případně poukázal na judikaturu Soudního dvora, zejm. na výše citovaný rozsudek ve věci *Levob Verzekeringen*, z něhož vyplývá, že pokud je plnění tvořeno souborem dílčích plnění a úkolů, je namístě vzít v úvahu všechny okolnosti, za kterých došlo k dotčenému plnění, za účelem určení, jednak zda se jedná o dvě

nebo několik odlišných plnění, nebo o jediné plnění, a jednak zda v posledně uvedeném případě musí být toto jediné plnění kvalifikováno jako poskytnutí služeb.

Krajský soud dále poukázal na body 21 a 22 rozsudku Soudního dvora ze dne 25. 2. 1999, *CPP*, C-349/96, Recueil, s. I-00973, z něhož citoval: „*V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že o jediné plnění se jedná zejména v případech, kde je třeba považovat jeden nebo více prvků za plnění hlavní, zatímco naopak, jeden nebo více prvků je třeba považovat za plnění vedlejší, sdílející s hlavním plněním stejný daňový režim (též rozsudek ze dne 15. 5. 2001, Primback, C-34/99, Recueil, s. I-3833, bod 45). Stejně tomu je, pokud dvě nebo více plnění nebo úkonů poskytnutých osobou povinnou k dani průměrnému spotřebiteli je tak těsně spojeno, že objektivně tvoří jediné nerozdělitelné hospodářské plnění, jehož rozdělení by bylo umělé.*“ V bodu 30 citovaného rozsudku Soudní dvůr uzavřel, že „*článek 2 odst. 1 šesté směrnice je třeba vykládat tak, že pokud dvě nebo několik dílčích plnění nebo úkonů poskytnutých osobou povinnou k dani průměrnému spotřebiteli je tak těsně spojeno, že z ekonomického hlediska objektivně tvoří jeden celek, jehož rozdělení by mělo umělou povahu, všechna tato dílčí plnění nebo tyto úkony tvoří jediné plnění pro účely uplatnění DPH.*“

Ve světle citované judikatury lze v nyní souzené věci použít přístup, jaký zvolil krajský soud při zhodnocení věci. Lze tedy konstatovat, že jak plnění logistické, tak plnění skladovací jsou v daném případě tak těsně spojena, že z ekonomického hlediska objektivně tvoří celek, jehož rozdělení by mělo umělou povahu. Společnost FTL totiž skutečně neměla zvláštní zájem na skladování a zvláštní zájem na logistických službách. Naopak ze skutkových okolností daného případu lze dovodit premisu, že plnění skladovací by společnost FTL za daných podmínek nepožadovala samostatně a bylo pro ni přínosné přijetí toliko komplexního plnění. Pokud by totiž žalobce poskytl společnosti FTL pouze plnění skladovací, nemohla by společnost

dostát svým závazkům vůči společnosti DIOSS, neboť by jí nedodala komponenty potřebné pro výrobu zboží, ani vůči svým zákazníkům, kterým by nemohla dodat zboží. Rovněž tak pokud by žalobce poskytl společnosti FTL pouze plnění logistické, nebylo by kde komponenty nezbytné k výrobě zboží a následně vyrobené zboží převzít, zkontrolovat, přetřídít a připravit k expedici konečným zákazníkům. Cílem plnění byl efektivní a plynulý tok komponentů k výrobcí (tj. společnosti DIOSS) a tok zboží k zákazníkům společnosti FTL, přičemž oddělením jednotlivých plnění by došlo ke zmaření tohoto cíle.

V daném případě plnění logistické a plnění skladovací neměla pro společnost FTL sama o sobě samostatnou hodnotu, naopak pouze vzájemná provázanost skladovacího a logistického plnění přinášela společnosti FTL sledovaný efekt, tj. realizaci ekonomické činnosti. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost tvrzená stěžovatelem, že žalobce poskytoval spíše dílčí služby, které lze sice zařadit pod pojem logistika, a to včetně skladování, avšak neřídil celý dodavatelský řetězec v tom smyslu, v jakém je tento pojem obecně chápán. Charakteristickým prvkem dotčeného smluvního vztahu, jak vyplývá z výše citované smlouvy, totiž bylo, že žalobce zajišťoval objednání a dodání materiálu v množství, sortimentu a čase stanoveném společností FTL, prováděl jménem a na účet této společnosti zkoušky funkčnosti zhotovených výrobků a přejímku těchto výrobků, prováděl konstrukční dohled nad realizací výroby a zajišťoval u vybraných zakázek distribuci výrobků ke konečným odběratelům. Veškerý materiál objednávaný a dodávaný pro realizaci zakázek a hotové výrobky určené pro distribuci k odběratelům pak byly majetkem společnosti FTL a žalobce je evidoval v systému skladové evidence této společnosti. Pokud by tedy žalobce logistické plnění a plnění skladovací neposkytl v žádané časové návaznosti, společnost FTL by jen stěží mohla řádně a včas plnit své závazky. Lze tedy přisvědčit závěru, k němuž dospěl krajský soud, neboť ze zjištěného skutkového stavu vyplývá, že společnost FTL měla zájem na při-

jetí komplexního plnění. Stejnou váhu a význam pro ni mělo jak plnění logistické, tak plnění skladovací, a pouze a právě jen ve vzájemné spojitosti mohla tato plnění přinést společnosti FTL sledovaný efekt. Z tohoto pohledu tak byla v daném případě poskytnuta jedna služba obsahující, resp. zahrnující dvě dílčí plnění.

Z výše uvedeného lze dovodit, že všechny služby zprostředkování, které jsou poskytovány ve prospěch někoho jiného, pokud nenaplňují definici komisionářského vztahu, se klasifikují jako služby poskytované jménem a na účet jiné osoby.

2550

Odpady: nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady Správní řízení: doručování vyvěšením na úřední desce; osoba zúčastněná na řízení; společné řízení

k § 34 odst. 2 a § 42 odst. 4 soudního řádu správního

k § 37n odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 7/2005 Sb.

k § 5 odst. 8 a k § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady)

I. Jsou-li splněny podmínky podle § 42 odst. 4 s. ř. s., je možné na základě opatření předsedy senátu doručovat osobám, které připadají v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, vyzoomění o probíhajícím řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. vyvěšením na úřední desce soudu. Pokud taková osoba v soudem určené lhůtě nereaguje, resp. sdělí soudu svou vůli uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení až po uplynutí lhůty stanovené ve vyzoomění, práva osoby zúčastněné na řízení jí nenáleží a soud s ní nadále jako s osobou zúčastněnou na řízení nejedná.

II. Rozhodnutí o zápisu určitého kolektivního systému do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu historických elektrozařízení (§ 37n odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, § 5 odst. 8 a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady) je rozhodnutím o právech a povinnostech provozovatelů kolektivních systémů i výrobců elektrozařízení.

III. O všech žádostech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do Seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení musí být vedeno společné řízení (§ 37n odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, § 5 odst. 8 a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady). Pokud správní řád z roku 1967 upravu společného řízení neobsahoval, bylo nutno se k chybějícímu institutu dobrat za použití základních zásad správního řízení a případně *i analogie iuris*.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294)

Přejudikatura: č. 638/2005 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1626/2008 Sb. NSS, č. 1684/2008 Sb. NSS a č. 1764/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 240/2005 Sb. a č. 69/2009 Sb.; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT a další* (283/81, Recueil, s. 3415*); č. 7048/34 Boh. F a č. 805/43 Boh. F.

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

Věc: a) Akciová společnost REMA Systém a b) akciová společnost eD'systém Czech proti Ministerstvu životního prostředí o zápis do seznamu výrobců elektrozařízení, o kasační stížnosti žalovaného, kasační stížnosti stěžovatelů 1) společnost s ručením omezeným ASEKOL, 2) společnost s ručením omezeným MASCOM, 3) společnost s ručením omezeným ASBIS CZ, 4) společnost s ručením omezeným BaSys CS, 5) česká organizační složka Samsung Zrt. a 6) společnost s ručením omezeným PANASONIC CZECH REPUBLIC.

Rozhodnutím ze dne 18. 1. 2006 rozhodl žalovaný o zápisu žalobce a) do seznamu výrobců elektrozařízení (dále „seznam“) jako provozovatele kolektivního systému (výrok A1). Dále žalovaný rozhodl o zápisu do Seznamu výrobců elektrozařízení uvedených v příloze č. 1 k rozhodnutí [mimo jiné i žalobce b)] pro zajištění plnění povinností a zajištění financování odděleného sběru, zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu a elektrozařízení z blíže specifikovaných skupin (výrok A2). Výrokem B1 žalovaný zamítl návrh na zápis žalobce a) do seznamu jako provozovatele kolektivního systému pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními ze skupin 3, 4, 6, 7 a 9. Výrokem B2 žalovaný zamítl návrh na zápis do seznamu výrobců uvedených v příloze č. 2 k rozhodnutí [mimo jiné i žalobce b)] pro skupiny 3, 4, 6, 7 a 9.

Rozhodnutím ze dne 30. 5. 2006 zamítl ministr životního prostředí rozklad žalobce a) a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

Proti rozhodnutí ministra životního prostředí podali žalobci žalobu, v níž tvrdili nezákonnost výroků B1 a B2 ve vztahu k historickým elektrozařízením ze skupiny 3. Městský soud v Praze po provedeném ústním jednání napadené rozhodnutí ministra životního prostředí rozsudkem ze dne 15. 4. 2009 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžejními důvody pro zrušení předmětného rozhodnutí byla skutečnost, že v dané věci nebylo vedeno společné řízení o žádostech všech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními ze skupiny 3 a že rozhodnutí ministra bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů v části týkající se podílu na trhu u žalobce a).

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. Podle názoru žalovaného byli oba žalobci po celou dobu řízení pokládáni za účastníky řízení a práva účastníků řízení jim bylo umožněno vykonávat v plném rozsahu – žalobci nebyli žalovaným nijak poškozeni, a proto tato argumentace nemůže být podkladem pro zrušení rozhodnutí ministra o rozkladu, neboť § 65 odst. 1 s. ř. s. vylučuje, aby se zrušení správního rozhodnutí domáhal někdo, jehož právo porušeno nebylo.

Podle žalovaného městský soud nesprávně vymezil účastníky správního řízení na základě úvahy, že rozhodnutí o zápisu do seznamu je rozhodnutím o právech a povinnostech výrobců elektrozařízení a provozovatelů kolektivních systémů. Podle žalovaného nelze § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967 vykládat extenzivně. Žalovaný poukázal rovněž na ohrožení právní jistoty těch, kteří jednali v dobré víře, že správní orgán jednal se všemi účastníky správního řízení. Tvrdil, že práva a povinnosti výrobců elektrozařízení nevznikají zápisem do seznamu, nýbrž pramení přímo ze zákona o odpadech, a jsou konkretizována vyhláškou č. 352/2005 Sb., k čemuž odkázal též na nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06, č. 69/2009 Sb. Z tohoto nálezu podle žalovaného vyplývá rovněž to, že činnost kolektivních systémů není podnikáním, resp. hospodářskou činností, jak dovozuje městský soud. Zápisem jednoho systému do seznamu tedy nemůže být dotčeno ani právo jiného kolektivního systému (jde o plnění povinností, nikoliv o podnikání). Předmětem řízení o zápisu není dle mínění žalovaného rozhodování o vzniku povinnosti výrobců, ale pouze o způsobu zajištění plnění povinnosti vyplývající přímo ze zákona. Žalovaný poukázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady

2002/96/ES o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ), jakož i na zákon o odpadech a jeho prováděcí vyhlášku, podle nichž kolektivní systémy nejsou prostředkem k dosažení zisku, nýbrž představují pouze neziskové platformy vytvořené výrobcí k plnění jejich zákonných povinností. Odrážením této skutečnosti je mimo jiné to, že příspěvky vybírané kolektivními systémy nejsou předmětem daně z příjmů. Extenzivní výklad okruhu účastníků řízení žalovaný označuje za absurdní: účastníky řízení by tak mohli být i všichni spotřebitelé, kteří při nákupu nového elektrozařízení hradí i příspěvek na zajištění financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností odváděný konkrétnímu kolektivnímu systému.

Žalovaný zdůraznil, že jeho rozhodnutí není konečné bez ohledu na případnou právní moc na základě úpravy v § 37i odst. 5 zákona o odpadech. Pokud žalovaný dospěje k závěru, že důvody pro vedení výrobce v seznamu zanikly, může z úřední povinnosti zahájit řízení o výmazu takového výrobce ze seznamu. Účastníkem řízení jsou pak výrobci, kterých se možný výmaz týká, popřípadě provozovatel kolektivního systému, v němž jsou tito výrobci zapojeni, pokud by výmaz těchto výrobců znamenal současně výmaz provozovatele kolektivního systému.

Za významnou považuje žalovaný i skutečnost, že závěry soudu vedou k nepřiměřeně rozsáhlému okruhu účastníků, takže správní řízení by nemohlo být nikdy pravomocně ukončeno (k tomu odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1998, sp. zn. IV. ÚS 171/97, č. 57/1998 Sb. ÚS). Navíc předmětné správní řízení probíhalo podle správního řádu z roku 1967, který problematiku řízení s velkým počtem účastníků (včetně otázek doručování) neupravoval uspokojivě. Výrobcem elektrozařízení jsou ve smyslu § 37g písm. e) zákona o odpadech též dovozci, což představuje velkou a nestálou skupinu subjektů. Je proto možné, že někteří výrobci, kteří podali návrh na zápis do seznamu, v průběhu řízení charakter výrobce ztratili (ukončili dovoz elektrozařízení): není pak zřejmé, jak by žalovaný mohl tuto skutečnost

v průběhu správního řízení zjistit a reagovat na ni odejmutím postavení účastníka řízení takovým výrobcům. Nadto je celková množina výrobců elektrozařízení v průběhu času velmi proměnlivá.

Městský soud dále podle žalovaného ignoroval také to, že správní řád z roku 1967 vedení společného správního řízení o více návrzích různých kolektivních systémů neumožňoval. Tento právní předpis neobsahoval institut společného řízení a ke spojení věcí mohl správní orgán přistoupit jen tehdy, když mu to umožňovala zvláštní právní úprava, což zákon o odpadech nečinil.

Žalovaný rovněž nesouhlasil se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra. V první řadě uvedl, že podle § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb. zajišťuje financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro každou skupinu elektrozařízení jeden kolektivní systém. Žalovaný postupoval podle § 40 odst. 1 správního řádu z roku 1967, tj. byl vázán pravomocným rozhodnutím ze dne 22. 12. 2005, kterým byl mimo jiné pro zajištění nakládání s historickým elektrozařízením ze skupiny 3 zapsán kolektivní systém stěžovatele 1) – žalovaný musel z tohoto rozhodnutí vycházet a neměl jinou možnost, jak v dané věci rozhodnout jinak.

Žalovaný poukázal také na to, že pojem „podíl na trhu“ není nikde v zákoně o odpadech definován, nicméně ve vyhlášce č. 352/2005 Sb. je mezi požadovanými náležitostmi podání návrhu na zápis do seznamu doložení hmotnostního nebo kusového množství elektrozařízení uvedených na trh v České republice v roce předcházejícím podání návrhu. Za výrobce, kteří pověřili podáním návrhu na zápis do seznamu provozovatele kolektivních systémů, uváděli množství elektrozařízení uvedených na trh v minulém roce souhrnně tito provozovatelé. Zároveň byli provozovatelé kolektivních systémů povinni v návrhu na zápis uvést předpokládaný podíl na trhu všech výrobců zapojených do příslušného kolektivního systému. V rámci ochrany citlivých obchodních údajů jednotlivých výrobců elektrozařízení umožňuje vyhláška č. 352/2005 Sb. provozovatelům ko-

ektivních systémů doložit v zápisu pouze sumární údaj o množství elektrozařízení v jednotlivých skupinách uvedených svými výrobci na trh. Závazným podkladem pro rozhodnutí žalovaného byly tedy pouze návrhy jednotlivých kolektivních systémů: odpovědnost za pravdivost a správnost návrhů pak nesou samotní výrobci elektrozařízení, kteří prostřednictvím kolektivního systému návrh na zápis do seznamu podali. Podle žalovaného z jeho rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že závazným podkladem rozhodnutí byly pouze předložené návrhy na zápis do seznamu.

Proti rozsudku městského soudu podal dále kasační stížnost stěžovatel 1) a společnou kasační stížnost podali stěžovatelé 2) až 6). Obě kasační stížnosti jsou obsahově shodné s kasační stížností žalovaného; stěžovatelé však navíc tvrdí, že se městský soud dopustil vady řízení, když je opomenul jako osoby zúčastněné na řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, čj. 3 As 21/2007-305, a z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 As 32/2005-81, dovozují, že opomenutí osob zúčastněných na řízení představuje důvod ke zrušení rozsudku vydaného ve správním soudnictví.

V daném případě městský soud sice vyrozuměl stěžovatele 1) [spolu s výrobcí zapojenými do kolektivního systému žalobce a)] prostřednictvím své úřední desky, to však stěžovatel 1) považuje za zcela nedostačující a ryze formalistický postup vzhledem k množství vyrozumění a dalších písemností publikovaných na této desce, kterým fakticky došlo ke zkrácení práva tohoto stěžovatele na účast v předmětném řízení (vyjádřit se k žalobě, pořídit si kopie ze spisu). Vyrozumění prostřednictvím úřední desky může přicházet v úvahu pouze v krajních případech – nikoliv v případě stěžovatele 1). Městskému soudu je z jeho úřední činnosti dobře známo, že se stěžovatel 1) zdržuje na svém zapsaném sídle a písemnosti řádně přebírá. Soud měl proto doručovat písemnosti standardní cestou.

Ke kasačním stížnostem podali vyjádření žalobci, kteří předně nesouhlasili s argumenty žalovaného týkajícími se účastenství ve

správním řízení a vedení společného řízení. Pokud žalobcům nebyla dána možnost seznámit se s tvrzeními a podklady předkládanými ostatními žadateli o zápis do seznamu, a tedy ani možnost zpochybňovat tvrzení o dosaženém podílu ze strany subjektu, který byl následně pro danou skupinu do seznamu zapsán, a to přestože zápis tohoto subjektu představoval překážku jejich zápisu, lze jen těžko uzavřít, že práva žalobců nebyla rozhodnutím správního orgánu porušena a že jim bylo v řízení umožněno práva v plném rozsahu vykonávat. Předmětné řízení bylo výběrem mezi více kolektivními systémy – zápis jednoho provozovatele kolektivního systému pak *de facto* i *de iure* vyloučil zápis všech dalších provozovatelů kolektivních systémů a jimi zastoupených výrobců elektrozařízení.

Rozhodnutí o zápisu do seznamu (v rozsahu oprávnění zajišťovat financování nakládání s historickým elektrozařízením pocházejícím z domácností) je podle žalobců nepochybně rozhodnutím o právech a povinnostech výrobců elektrozařízení a provozovatelů systémů, neboť ode dne jeho právní moci je provozovatel zapsaného kolektivního systému oprávněn a současně povinen zajišťovat financování nakládání s historickým elektrozařízením pro skupinu, pro kterou byl zapsán. Navíc jsou výrobci elektrozařízení z této skupiny povinni přispívat na zajištění financování nakládání s elektrozařízením právě prostřednictvím tohoto systému, a nikoliv systému, se kterým jsou obecně ve smluvním vztahu ohledně zajištění dalších povinností vyplývajících ze zákona o odpadech. V žádném případě nemá zápis do seznamu pouze evidenční charakter a všechny osoby, jejichž práva jsou či mohou být zápisem dotčena, musí být nutně účastníky řízení.

Argumentace žalovaného nikdy neuzařazeným okruhem účastníků řízení a znevýhodněním nových výrobců není namístě, neboť o zápis pro zajištění financování pro příslušnou skupinu historických elektrozařízení usilovali celkem tři provozovatelé kolektivních systémů, přičemž okruh účastníků řízení byl v okamžiku vydání správního rozhodnutí známý. Nepřijatelný je podle žalob-

ců výklad žalovaného, podle nějž není rozhodnutí o zápisu do seznamu definitivní a je možné jej bez ohledu na právní moc změnit: žalovaný se zřejmě domnívá, že může vydávat nezákonná rozhodnutí s odůvodněním, že takové rozhodnutí stejně není konečné. Žalobci se neztotožnili ani s námitkami žalovaného ohledně absence úpravy spojení věci a vedení společného řízení ve správním řádu z roku 1967: tento právní předpis nepochybně znal institut jediného řízení, kterého by se účastnilo více žadatelů, k čemuž žalobci odkazují na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 32/2005-81.

Žalobci rovněž nesouhlasili s argumentací žalovaného týkající se nepřezkoumatelnosti žalobou napadených správních rozhodnutí a odkázali k tomu na svá písemná podání učiněná v řízení před městským soudem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů 1) až 6) odmítl a kasační stížnost žalovaného zamítl.

Z odůvodnění:

VI. Posouzení kasačních stížností stěžovatelů 1) až 6)

Stěžovatelé 1) až 6) odvíjí své právo podat kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze skutečnosti, že měli být osobami zúčastněnými na řízení. Nejvyšší správní soud proto musel v první řadě zkoumat, zda byly naplněny zákonné podmínky pro to, aby s těmito stěžovateli bylo v rámci řízení před městským soudem jednáno jako s osobami zúčastněnými na řízení. Pokud by tomu tak bylo, byl by dán důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu v souladu s judikaturou, na niž stěžovatelé poukazují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, čj. 3 As 21/2007-305, a usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 5. 2006, čj. 8 As 32/2005-81).

K získání postavení osoby zúčastněné na řízení je třeba v souladu s § 34 odst. 1 a 2 s. ř. s. splnit kritérium formální (tj. výslovné oznámení, že osoba bude vykonávat v řízení práva osoby zúčastněné) a současně s tím splnit alespoň jedno ze dvou materiálních kritérií

(prvním z nich je přímé dotčení práv a povinností těchto osob správním rozhodnutím, resp. nečinností správního orgánu; druhým pak možné dotčení těchto práv či povinností zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu). K podrobnějšímu teoretickému rozboru institutu osoby zúčastněné na řízení a těchto kritérií lze dokázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 1 Afs 76/2008-246.

Pokud jde o formální kritérium, může jednak sama osoba ze své vůle soudu oznámit, že práva osoby zúčastněné na řízení hodlá vykonávat, jednak § 34 odst. 2 s. ř. s. zakotvuje aktivní roli soudu v této věci, neboť předseda senátu má povinnost vyrozumět v úvahu připadající osoby o probíhajícím řízení a vyzvat je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je pouč o jejich právech. Nejvyšší správní soud podtrhuje, že v předmětném vyrozumění je vždy určena lhůta, do které osoby zúčastněné na řízení musí soudu sdělit, zda v řízení hodlají vystupovat jako osoby zúčastněné na řízení. Pokud osoba, jež je vyrozuměna, v určené lhůtě nereaguje, resp. sdělí soudu svou vůli uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení až po uplynutí stanovené lhůty, práva osoby zúčastněné na řízení ji nenáleží a soud s ní nadále jako s osobou zúčastněnou na řízení nejedná.

Pro posouzení věci je dále podstatné, že podle § 42 odst. 4 s. ř. s. je osobám zúčastněným na řízení možné na základě opatření předsedy senátu doručovat vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu, pokud by doručování těmto osobám bylo neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit.

V projednávané věci je zřejmé, že žalobci v žalobě označili jako možné osoby zúčastněné na řízení stěžovatele 1) a dále výrobce obsažené v příloze č. 3 (jedná se o seznam cca 270 subjektů). Městský soud opatřením před-

sedkyne senátu na č. l. 74 soudního spisu na úřední desce soudu a na jeho internetových stránkách vyvěsil vyrozumění o probíhajícím řízení s poučením o právech osob zúčastněných na řízení a s výzvou, aby osoby, které chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, do 15 dnů od doručení vyrozumění soudu tuto skutečnost sdělily. Takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Vyrozumění bylo vyvěšeno na úřední desce městského soudu dne 5. 2. 2009 a sejmuto dne 20. 2. 2009. Ve stanovené lhůtě patnácti dnů žádá osoba soudu nesdělila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel 1) kontaktoval soud poprvé dne 29. 4. 2009 s žádostí o nahlédnutí do spisu, stěžovatel 2) dne 5. 6. 2009 oznámením o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení, stěžovatelé 3) až 6) pak až dne 19. 6. 2009 podanou kasační stížností.

Nejvyšší správní soud zastává názor, že byly splněny zákonné podmínky pro to, aby s výše uvedenými stěžovateli nebylo zacházeno jako s osobami zúčastněnými na řízení, neboť jim bylo řádně doručeno vyrozumění o probíhajícím řízení, na které ve stanovené lhůtě nereagovali. Vyrozumění učiněné prostřednictvím úřední desky soudu nepovažuje Nejvyšší správní soud za formalistické a v projednávaném případě bylo zcela namístě s ohledem na počet v úvahu přicházejících osob – cca 270 známých subjektů a další stovky, jejichž adresy soudu známy vůbec nebyly [zejména výrobci elektrozařízení zapojení do kolektivního systému stěžovatele 1) a společnosti RETELA, s. r. o.]. Bylo tak naplněno hned několik podmínek doručování prostřednictvím úřední desky, které zmiňuje § 42 odst. 4 s. ř. s. – nákladnost klasického doručování, administrativní náročnost, velký počet těchto osob. Na tomto závěru nemůže změnit nic tvrzení stěžovatele 1), že je městskému soudu z úřední činnosti dobře známo, že se zdržuje v zapsaném sídle a řádně přebírá písemnosti. Poukazuje-li tento stěžovatel na § 50i o. s. ř., nelze toto ustanovení ve věci aplikovat, neboť § 42 odst. 4 s. ř. s. je vůči němu ustanovením speciálním týkajícím se výhradně doručování osobám zúčastněným na řízení ve správním soudnictví.

Rovněž se nelze ztotožnit s tím, že by městský soud adresoval předmětné vyrozumění vyvěšené na úřední desce pouze stěžovateli 1) a dalším výrobcům elektrozařízení uvedeným v příloze č. 3 žaloby. Vyrozumění samo je zcela obecné, a je tak určeno komukoliv. Pokud k němu soud dodatečně připojil seznam subjektů přicházejících v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, neomezil tím rozsah svého vyrozumění, ale pouze vyzdvihl ty subjekty, které by se podle označení v žalobě mohly stát osobami zúčastněnými na řízení a které měl jmenovitě k dispozici.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje také to, že stěžovatelé mohli soudu oznámení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení zaslat kdykoliv z vlastní iniciativy, tj. jejich účast v řízení nebyla vázána striktně na aktivitu soudu a doručení příslušného vyrozumění (to ostatně předvídá i § 34 odst. 4 s. ř. s. ukládající soudu rozhodnout o tom, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení). Stěžovatelé však žádnou aktivitu v tomto směru nevyvinuli. Ve věcech zápisu kolektivních systémů do seznamu pro jednotlivé skupiny historických elektrozařízení je přitom patrná značná rivalita mezi jednotlivými kolektivními systémy a je vedena řada sporů, a proto stěžovatelé mohli předpokládat, že rozhodnutí správního orgánu učiněná v těchto věcech budou předmětem žalobních řízení před Městským soudem v Praze.

Pokud stěžovatel 1) uvádí, že je účastníkem řízení v související věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 6 Ca 223/2006, nemůže ani tato skutečnost změnit výše uvedený závěr. Předmětná věc je v současné době vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 56/2010. Předmětem tohoto řízení je však jiné rozhodnutí ministra životního prostředí o rozkladu, přičemž řešenou otázkou je to, zda ministr správně zamítl rozklad podaný stěžovatelem 1) pro nepřipustnost, neboť byl podán osobou zjevně neoprávněnou. V takové situaci nelze hovořit o nutnosti spojení této věci s právě projednávaným případem před městským soudem,

a tudíž postupem městského soudu nemohlo dojít ke zkrácení práv stěžovatele 1) [z rozsudku městského soudu ze dne 31. 12. 2009, čj. 6 Ca 223/2009-69, navíc plyne, že bylo stěžovateli 1) v této věci vyhověno a rozhodnutí o rozkladu zrušeno].

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jmenovaní stěžovatelé nebyli osobami zúčastněnými na řízení a nebyli městským soudem neprávem opomenuti. Jelikož v souladu s § 102 s. ř. s. může kasační stížnost podat pouze účastník předchozího soudního řízení nebo osoba na takovém řízení zúčastněná, je zřejmé, že kasační stížnosti stěžovatelů jsou podány osobami zjevně neoprávněnými. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti těchto stěžovatelů podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

Závěrem k této části považuje Nejvyšší správní soud za nutné dodat, že stěžovatelé nebudou ochuzeni o odpovědi na námitky, které učinili obsahem svých kasačních stížností, neboť totožné námitky obsahuje i kasační stížnost žalovaného, kterou zdejší soud posoudí věcně (viz níže). Totožnost námitek je přitom v některých případech absolutní včetně použití shodných slovních obrátů a spojení. Z kasačních stížností není zřejmé, kdo od koho „opisoval“, případně zda spolu stěžovatelé s žalovaným přímo spolupracovali. Pokud by snad k takové spolupráci došlo, považuje to Nejvyšší správní soud za nepřijatelné, v příkrém rozporu se zásadou nestranosti správních orgánů a významně snižující důvěru veřejnosti v žalovaného.

VII. Posouzení kasační stížnosti žalovaného

Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k posouzení kasační stížnosti žalovaného, kterou shledal přípustnou, nikoliv však důvodnou. Nejprve považoval za vhodné provést charakteristiku relevantní právní úpravy a poté se již věnoval jednotlivým okruhům kasačních námitek – otázce okruhu účastníků řízení a vedení společného řízení a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra.

VII.1. Relevantní právní úprava

S účinností od 6. 1. 2005 byl do zákona o odpadech vložen nový díl 8 nazvaný elektrická a elektronická zařízení stanovící povinnosti výrobců těchto zařízení a dalších subjektů ve vztahu k těmto zařízením, která se stala odpadem. Tato právní úprava je transpozicí výše uvedené směrnice 2002/96/ES, jejímž cílem bylo mimo jiné zavedení odpovědnosti výrobců elektrozařízení za sběr, zpracování, využití a odstranění odpadních elektrických a elektronických zařízení včetně financování těchto aktivit (body 12 a 20 odůvodnění směrnice). Zákon o odpadech zahrnuje pod pojem výrobce elektrozařízení v souladu se směrnicí nejen samotné výrobce elektrozařízení, ale i jejich prodejce a dovozce [§ 37g písm. e) zákona o odpadech, čl. 3 písm. i) citované směrnice]. Zákon o odpadech pak rozlišuje zpětný odběr elektroodpadu, pod nímž rozumí odebrání použitých elektrozařízení nepocházejících z domácností od konečných uživatelů na místě k tomu výrobcem určeném (tzv. *business to business*), a zpětný odběr elektrozařízení, tj. odebrání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů bez nároku na úplatu na místě k tomu výrobcem určeném. Výrobci mohou přitom své povinnosti plnit buď samostatně nebo společně s jinými výrobci nebo prostřednictvím jiné osoby – tzv. kolektivního systému.

V projednávaném případě je předmětem sporu zejména otázka zajištění financování pro nakládání s tzv. historickými elektrozařízeními. V případě elektrozařízení pocházejících z domácností totiž zákon o odpadech rozlišuje, kdy tato zařízení byla uvedena na trh. Pokud byla uvedena na trh do 13. 8. 2005, jedná se o tzv. historická elektrozařízení. K zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění těchto historických elektrozařízení, která byla zpětně odebrána, jsou výrobci povinni vytvořit systém, do kterého v odpovídajícím rozsahu, zejména podle podílu na trhu, přispívají všechny osoby, které jsou podnikatelsky činné v okamžiku vzniku příslušných nákladů (§ 37n odst. 3 zákona o odpadech; to na rozdíl od elektrozařízení

uvedených na trh po zmiňovaném datu, kde jsou výrobci povinni financovat předmětné činnosti pouze u těch elektrozařízení, jichž jsou výrobci – tj. pouze u svých značek).

Ke stanovení bližších podmínek zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními vydalo ministerstvo životního prostředí prováděcí vyhlášku č. 352/2005 Sb. Ustanovení § 13 odst. 1 této vyhlášky pak stanovilo, že pro každou skupinu elektrozařízení (skupiny jsou vymezeny v příloze č. 7 zákona o odpadech) zajišťuje společné plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pouze jeden kolektivní systém. Provozovatelé kolektivních systémů, kteří měli zájem o to, být tím kolektivním systémem, který bude zajišťovat financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou jejich skupinu, pak museli podat návrh na zápis do tzv. seznamu nejpozději do 12. 10. 2005 (§ 15 odst. 4 citované vyhlášky). Z řízení o těchto zápisech před žalovaným pak vzešlo rozhodnutí, které bylo předmětem žaloby před městským soudem.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zmínit, že vyhláška č. 352/2005 Sb., byla na základě návrhu skupiny poslanců předmětem abstraktního přezkumu před Ústavním soudem. Skupina poslanců požadovala zrušení vyhlášky, neboť dle jejich názoru překročila zmocnění obsažené v zákoně o odpadech zejména tím, že pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení umožnila zapsat pouze jeden kolektivní systém (na rozdíl od elektrozařízení uvedených na trh po 13. 8. 2005 a od elektroodpadu, kde může být zapsáno kolektivních systémů více). Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/06 návrh zamítl. Ačkoliv Nejvyšší správní soud deklaruje, že se ztotožňuje spíše s názory disentujících soudců (zejména Elišky Wagnerové a Jiřího Muchy), kteří argumentovali pro zrušení předmětné vyhlášky, je v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy vázán názorem většiny pléna. Respektuje tento nálezný bude proto Nejvyšší správní soud vycházet ze skutečnosti, že financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro jednotlivé skupiny

elektrozařízení může zajišťovat vždy pouze jeden kolektivní systém. Tento závěr není rozporný ani s požadavky směrnice 2002/96/ES, neboť ta v čl. 8 odst. 3 umožňuje, aby byla tato činnost zajišťována jedním nebo více systémy (výběr je přitom ponechán na členských státech).

Nejvyšší správní soud současně neshledal za nutné předložit v této věci předběžnou otázku Soudnímu dvoru podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství), neboť jsou splněny podmínky vyplývající z judikatury Soudního dvora pro rozhodnutí věci bez předložení předběžné otázky. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, 283/81, Recueil 1982, s. 3415, vyslovil názor, že překládací povinnost soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení evropského práva je tak zřejmý, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu vyřešení položené otázky. Dříve, než vnitrostátní soud rozhodne o tom, že takováto situace vznikla, musí si být jist, že stejnou jistotu by měly soudy ostatních členských států a Soudní dvůr (bod 16 rozsudku). Přitom je třeba brát v úvahu různé jazykové verze daného ustanovení, autonomní terminologii používanou evropským právem, jakož i otázky systematické, teleologické a temporální (body 18 až 20 rozsudku). Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedené znění směrnice nezavdává žádné pochybnosti o jejím výkladu, tj. že zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro jednotlivé skupiny elektrozařízení může být realizováno buď jedním nebo více systémy, přičemž jiné jazykové verze tento výklad potvrzují (srov. např. anglická „*shall be provided by one or more systems*“, německá „*wird von einem oder mehreren Systemen getragen*“, francouzská „*est assuré par un ou plusieurs systèmes*“, polská „*zapewnia się w ramach jednego lub większej liczby systemów*“ nebo slovenská „*sa ustanoví prostredníctvom jedného alebo viacerých systémov*“).

VII.2. Okruh účastníků řízení a vedení společného řízení

Pokud jde o dotčení práv a povinností jednotlivých provozovatelů kolektivních systémů a jednotlivých výrobců, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s argumentací žalobců a městského soudu. Z citované právní úpravy vyplývá, že pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení bude žalovaným vybrán jeden provozovatel kolektivního systému, a to primárně na základě podílu na trhu v předmětné skupině elektrozařízení v předcházejícím roce. Rozhodnutím o zápisu do seznamu vzniká zapsanému provozovateli kolektivního systému právo a povinnost zajišťovat předmětné financování, tj. vybírat příspěvky od jednotlivých výrobců a používat je na plnění povinností vymezených v zákoně o odpadech (zejména zpětný odběr, zpracování a využití elektrozařízení). Naopak ostatním provozovatelům kolektivních systémů, kteří rovněž usilovali o zápis do seznamu pro stejnou skupinu historických elektrozařízení je toto oprávnění odepřeno. Konečně i výrobcům vzniká rozhodnutím o zápisu povinnost plnit své příspěvkové povinnosti právě prostřednictvím provozovatele kolektivního systému zapsaného pro danou skupinu historických elektrozařízení. Takto konkrétně určená práva a povinnosti přitom před vydáním rozhodnutí neexistovala – ze zákona ani z vyhlášky bez rozhodnutí žalovaného nebylo zřejmé, který provozovatel kolektivního systému bude zapsán do seznamu pro příslušnou skupinu historických elektrozařízení.

Z těchto důvodů nemůže mít rozhodnutí o zápisu do seznamu v případě zajištění financování historických elektrozařízení jen evidenční charakter, jak tvrdí žalovaný. Jakoliv práva a povinnosti výrobců elektrozařízení a provozovatelů kolektivních systémů vyplývají ze zákona o odpadech, rozhodnutí o zápisu do seznamu konstitutivně stanoví, který provozovatel je oprávněn a povinen zajišťovat financování nakládání s historickými zařízeními určité skupiny. O evidenci je možno hovořit tam, kde je zaevidován každý subjekt, který splní příslušné podmínky eviden-

ce, nikoliv tam, kde lze vybrat a zapsat pouze subjekt jediný. Jinými slovy evidenci nemůže být výběr jednoho provozovatele kolektivního systému z mnoha. Tomuto závěru soudu nijak neodporuje žalovaným zmiňovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/06. Jak bylo již výše uvedeno, v tomto nálezu posuzoval Ústavní soud primárně soulad prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. se zákonem o odpadech a charakterem rozhodnutí o zápisu do seznamu se ani výslovně ani implicitně nezabýval. Pokud jde o žalovaným konkrétně odkazovanou pasáž v bodu 51 nálezu, zde Ústavní soud posuzoval, zda stanovením jednoho kolektivního systému nebyla uložena primární povinnost výrobcům, jež může být vyslovena pouze zákonem. Ústavní soud dospěl k závěru, že § 13 odst. 1 vyhlášky takovou primární povinnost nestanoví (podle většiny pléna vyplývá tato povinnost již z § 37n odst. 3, resp. § 37n odst. 5 zákona o odpadech). Naplnění ústavní podmínky stanovení povinností pouze zákonem – normativním právním aktem – však nemá nic společného s tím, zda rozhodnutí o zápisu do seznamu jako individuální právní akt má či nemá evidenční charakter.

Tyto závěry soudu nemohou být vyvráceny poukazem na neziskovost kolektivních systémů, která v prvé řadě – i kdyby se ukázala být pravdivou – nasvědčuje jen málo o charakteru sporného rozhodnutí o zápisu do seznamu. Tvrzená neziskovost je nicméně z pohledu zdejšího soudu přinejmenším nejednoznačná. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že směrnice 2002/96/ES (bod 20 odůvodnění, čl. 8 odst. 3), jakož i zákon o odpadech (§ 37n odst. 3) vychází z předpokladu, že náklady na nakládání s historickými elektrozařízeními nesmí převyšovat náklady skutečně vzniklé, resp. že příspěvek na historické elektrozařízení, kterým výrobce přispívá zapsanému kolektivnímu systému, má sloužit právě a jen k zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění historického elektrozařízení. To však samo o sobě neříká nic o tom, zda zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními je hospodářskou činností, a to dokonce činností i značně lukrativní. Nejvyšší správní soud se v tomto

ohledu zcela ztotožňuje s bodem 15 odlišného stanoviska soudce Jiřího Muchy k nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/06, který pro jeho výstižnost považuje za vhodné ocitovat. „Pro vyhovující nález nemělo být rovněž podstatné, že v případě financování nakládání s historickým elektrozařízením nejde o podnikání v úzkém smyslu. Podle směrnice (čl. 8 odst. 3) a zákona o odpadech (§ 37n odst. 3 in fine) nesmějí náklady na sběr, zpracování a environmentálně šetrné odstraňování historických elektrozařízení převýšit náklady skutečně vzniklé. To však neznamená, že se v tomto případě nejedná o jinou hospodářskou činnost, která je rovněž chráněna čl. 26 odst. 1 Listiny, když při ní vznikají určité náklady, výnosy, provádějí se obchodní a účetní operace, kolektivní systém je financován a rozvíjen, má rezervní a účelové fondy, mohou vzniknout ztráty, které je třeba hradit zpravidla z rezervního fondu, provozovatelé mají základní kapitál atd. jako při každém hospodaření. Konečně o hospodaření v této souvislosti hovoří i příloha č. 3 k napadené vyhlášce. To odůvodnění nálezu zcela pomíjí. Zákonem předpokládaný neziskový charakter (maximálně krytí skutečných nákladů) na tom nemůže nic změnit již proto, že povinnosti v této souvislosti stanovené bezprostředně s podnikatelskou činností souvisejí. To konečně dokládá jak doplnění vyjádření účastníka, tak zejména materiály uvedené sub 17, 29 až 31, stejně jako vehemence, s jakou monopolní provozovatelé hájili možnost své „neziskové“ činnosti a s jakou jiní výrobci usilují o to, aby si mohli v intencích zákona vytvořit svůj kolektivní systém. Je sice pravda, že nejde o trh v pravém smyslu slova. U historických elektrozařízení jsou pravidla financování nakládání s tímto odpadem stanovena tak, že existující výrobci (ne např. skuteční původci, podle zásady polluters pay) se podle podílu na trhu podílejí na financování nakládání s odpadem, který byl vyroben či dovezen ve smyslu § 37g písm. e) zákona o odpadech před účinností právní úpravy, takže náklady (příspěvek na financování nakládání) nebyly kalkulovány v jeho ceně. Výrobcům nejde proto bezprostředně o dosa-

žení nejvyššího podílu na trhu, jak by tomu nasvědčovala argumentace účastníka, se kterou se většina ztotožnila, nýbrž o to, aby platili co nejmenší příspěvky. V rámci ústavního pořádku České republiky v tomto směru, s ohledem na pravidla hospodářské soutěže, právního státu, zákazu diskriminace a svobody hospodářské činnosti, nelze dle mého názoru pouhou vyhláškou nad rámec zákona omezit možnost (řekněme konkurence systémů) výrobců v soutěži při hledání cest k minimalizaci těchto nákladů na placení příspěvků stanovených ve vztahu ke skutečností, které vznikly před účinností právní úpravy.“

Nejvyšší správní soud se s ohledem na argumenty uvedené v citovaném disentu ztotožňuje s názorem městského soudu, že se v daném případě jedná o hospodářskou činnost. Tento závěr přitom není v přímém rozporu s názorem pléna Ústavního soudu, neboť to se zabývalo pouze tím, zda mohlo dojít k porušení práva na podnikání zakotveného v čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dospělo k tomu (viz bod 52 nálezu), že předmětného práva se lze domáhat jen v mezích zákonů, které ho provádějí. V daném případě podle názoru většiny pléna byla regulace nakládání s historickými elektrozařízeními stanovena zákonem a rovněž vymezení jednoho kolektivního systému bylo provedeno na základě zákona a v jeho mezích, a proto k porušení čl. 26 Listiny nedošlo.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními je hospodářskou činností a že rozhodnutí žalovaného o zápisu určitého kolektivního systému do seznamu pro zajištění této činnosti pro určitou skupinu historických elektrozařízení je rozhodnutím o právech a povinnostech provozovatelů kolektivních systémů i výrobců elektrozařízení. Z § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967 potom jednoznačně plyne, že příjemnějším provozovatelé kolektivních systémů, kteří podali žádost o zápis do seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení, a výrobci elektrozařízení, kteří jsou zastoupeni těmi-

to provozovateli, musí být účastníky správního řízení o takovém zápisu do seznamu. Tento výklad nelze považovat za extenzivní, neboť jakýkoliv jiný by nutně vedl k porušení práv těch, kteří by se příslušného správního řízení účastnit nemohli. Argumentuje-li žalovaný tím, že účastníky řízení by v takovém případě mohli být i spotřebitelé, není podle Nejvyššího správního soudu namístě se tím blíže zabývat, neboť tato otázka nebyla v průběhu správního řízení řešena. Není úkolem správních soudů vyslovovat se k otázkám, ke kterým neměl možnost nejprve zaujmout kvalifikované stanovisko sám správní orgán v průběhu správního řízení (zásada subsidiarity soudního přezkumu zakotvená v § 5 s. ř. s.).

Namítá-li žalovaný, že závěry soudu vedou k nepřiměřeně rozsáhlému okruhu účastníků, takže správní řízení by nemohlo být nikdy pravomocně skončeno, nelze se s ním ztotožnit. Jestliže právní úprava (zákon o odpadech, případně relevantní procesní předpis – správní řád z roku 1967) okruh účastníků předmětného řízení neomezuje, nelze jen z důvodu velkého počtu těchto účastníků některé z nich pominout a libovolně si vybrat, s kterými řízení vedeno bude a s kterými ne. Nejvyšší správní soud navíc nesdílí pochyby žalovaného, že správní řád z roku 1967 neupravoval uspokojivě otázky doručování v případě velkého počtu účastníků řízení. Tento zákon totiž v § 26 předvídal doručování osobám, které správnímu orgánu nejsou známy, veřejnou vyhláškou. K podrobnému rozboru postupu správního orgánu podle citovaného ustanovení v řízení s velkým počtem účastníků, kde někteří účastníci jsou správnímu orgánu známi a někteří ne, lze přitom odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS. Žalovaným odkazované usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 171/97 není možné v projednávání věci aplikovat. Toto usnesení se týkalo registrace ústavy náboženské společnosti u Ministerstva kultury, přičemž Ústavní soud zaujal názor, že účastníkem tohoto řízení může být pouze sama náboženská společnost, a nikoliv její jednotliví členové. Kromě toho, že se i zde jednalo o otázku účastenství

v řízení, však nelze shledat s projednávaným případem žádné styčné body s ohledem na zcela odlišnou hmotněprávní úpravu. V usnesení se také Ústavní soud nijak nezabýval „*přiměřeností*“ okruhu účastníků řízení.

S žalovaným se nelze ztotožnit ani v tom, že výrobci elektrozařízení, kteří vstoupí na trh až po zápisu kolektivního systému do seznamu, by byli znevýhodněni oproti výrobcům, kteří se mohli řízení o zápisu účastnit. Správní řízení vždy probíhá v určitém časovém rámci, jenž ohraničuje i subjekty, které jsou jeho účastníky. Pokud po pravomocném skončení správního řízení o zápisu do seznamu dojde ke změnám v subjektech, které byly jeho účastníky, nemá to na jeho výsledek jakýkoliv vliv: bez správního řízení totiž o jeho účastnících nelze vůbec hovořit. Jakkoliv se tedy rozhodnutí o zápisu bude nepochybně dotýkat i nově na trh vstoupivších výrobců elektrozařízení, tito výrobci musí respektovat pravomocné rozhodnutí správního orgánu. Vstupují proto na trh právě s vědomím, že do seznamu byl zapsán ten který kolektivní systém, a že tedy své povinnosti podle zákona o odpadech mají plnit jeho prostřednictvím. V tom Nejvyšší správní soud nespatřuje žádnou diskrepanci.

Výše uvedené úvahy o účastenství v řízení stejně jako charakter řízení (výběr jedné z více konkurujících si žádostí) vedou k nevyhnutelnému závěru, že o všech žádostech provozovatelů kolektivních systémů o zápis do seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení mělo být vedeno společné řízení. Jestliže do seznamu je v tomto případě možné podle zákona o odpadech a jeho prováděcí vyhlášky č. 352/2005 Sb. zapsat pro každou skupinu historických elektrozařízení pouze jeden kolektivní systém – ten s největším podílem na trhu – a o zápis zároveň žádá více provozovatelů kolektivních systémů, kteří tvrdí, že disponují tímto největším podílem, musí mít tito provozovatelé možnost svá tvrzení prokázat a případně zpochybnit tvrzení konkurentů. To je samozřejmě nemožné, vede-li správní orgán o každé žádosti samostatné řízení, jehož účastníkem

je vždy pouze žadající provozovatel kolektivního systému a výrobci elektrozařízení, které tento provozovatel zastupuje. Takovým postupem správního orgánu dochází k porušení práv účastníků řízení vyjádřit se k projednávané věci a k prováděným důkazům a je rovněž závažně narušena rovnost účastníků řízení: porušení těchto práv má přitom ústavní rozměr.

Žalovanému je třeba přisvědčit v tom, že správní řád z roku 1967, podle něž se správní řízení vedlo, neobsahoval úpravu společného řízení (případně spojení věcí). Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS, vyslovil, že „*smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy.*“ Podle názoru zdejšího soudu je třeba obdobně přistupovat i k situacím, v nichž potřebná procesní norma chybí. Pokud zákonodárce stanoví hmotněprávní úpravu, jejíž povaha vyžaduje aplikaci specifického procesního institutu správním orgánem, nelze akceptovat, aby tento orgán s odkazem na absenci tohoto institutu vedl řízení podle obecných procesních ustanovení, jejichž použitím však dochází k závažnému porušení ústavně zaručených práv účastníků řízení (rovnost účastníků řízení a právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny). Povinností správního orgánu naopak je tato práva respektovat a k chybějícímu institutu se dobrat za použití základních zásad správního řízení a případně i *analogie iuris*.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nemůže jednat o absenci kompletní procesní úpravy, ale toliko o absenci jednotlivých procesních institutů – např. právě společného řízení. Jak totiž vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb., „*připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování*

mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.“ Použití analogie v oboru správního řízení za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení ostatně dovodila již judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu (srov. č. 7048/34 Boh. F a č. 805/43 Boh. F, též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, čj. 1 As 16/2007-106). Použití *analogie iuris* v případě konkrétní mezery ve správním řádu z roku 1967 pak aproboval i Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 298/99 (institut změny návrhu).

V projednávaném případě měl tedy žalovaný v souladu se zásadou právní jistoty, soudnosti a hospodárnosti řízení vést o všech žádostech společné řízení. Pokud jde o nahrazení chybějící úpravy ve správním řádu z roku 1967, Nejvyšší správní soud v první řadě zdůrazňuje, že institut společného řízení a spojení věcí je imanentní součástí procesního práva a je zakotven v řadě procesních předpisů [viz např. § 39 s. ř. s., § 112, 235b a 250b o. s. ř., § 20 a 23 trestního řádu, § 57 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 298 odst. 3 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, § 38 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)]. Vhodnou procesní úpravou, kterou mohl žalovaný použít, pak bezpochyby byla úprava licenčního řízení v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, kde jde také o výběr jedné z více žádostí, konkrétně analogické použití § 15 odst. 4. Takový postup žalovaného by byl v souladu s limity stanovenými Ústavním soudem, neboť by se jednalo o vyplnění dílčí mezery ve správním řádu z roku 1967, které by bylo ve prospěch účastníků řízení (byla by zajištěna jejich práva podle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny).

Konečně je třeba poukázat i na to, že po celou dobu správního řízení byl platný – a v době řízení o rozkladu i účinný – správní řád z roku 2004, který výslovně upravuje otázku spojení věcí, vedení společného řízení i řízení o výběru žádosti, jež odpovídá potřebám řízení o zápisu do seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu elektrozařízení (§ 140 a § 145). Ustanovení § 108 odst. 1 tohoto zákona navíc zakotvilo oprávnění správních orgánů použít správní řád z roku 2004 i tam, kde se postupuje podle dosavadních předpisů a tyto předpisy správní řízení v celém rozsahu neupravují, což je i případ absence vedení společného řízení ve správním řádu z roku 1967. Ostatně jelikož městský soud správně dospěl k závěru o zrušení napadeného rozhodnutí ministra o rozkladu pro vady řízení a pro nepřezkoumatelnost – viz níže – bude se v souladu s přechodným ustanovením § 179 odst. 1 věty druhé správního řádu z roku 2004 při vydávání nového rozhodnutí postupovat právě podle správního řádu z roku 2004, který příslušné chybějící instituty komplexně upravuje.

Žalovaný dále tvrdí, že žalobci nebyli nijak poškozeni, neboť celou dobu správního řízení s nimi bylo zacházeno jako s účastníky řízení. Z toho dovozuje, že rozhodnutí ministra o rozkladu nemohlo být zrušeno, neboť § 65 odst. 1 s. ř. s. vylučuje, aby se zrušení správního rozhodnutí domáhal někdo, jehož právo porušeno nebylo. Tuto argumentaci nemůže Nejvyšší správní soud akceptovat. Žalovaný totiž směřuje otázku aktivní legitimace k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí s otázkou důvodnosti této žaloby. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. zakotvuje právě podmínky aktivní legitimace, přičemž žalobu proti správnímu rozhodnutí může podat ten, kdo **tvrdí**, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Požadavky aktivní legitimace jsou tedy splněny již pouhým tvrzením (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS); zda příslušné právo bylo opravdu porušeno, resp. právní sféra žalobce dotčena napadeným rozhodnutím, je již otázka meritorního přezkumu, na niž § 65 odst. 1 s. ř. s. nemá žádný vliv.

Skutečnost, že s žalobci bylo zacházeno jako s účastníky správního řízení, nemůže však být v tomto případě ani důvodem k zamítnutí žaloby. Podle žalovaného mohla být práva žalobců porušena pouze v řízení vedeném o žádosti o zápis stěžovatele 1), nikoliv v řízení o zápisu žalobce a). S tím ovšem v kontextu celého případu nelze souhlasit. Jestliže o všech podaných žádostech mělo být vedeno společné řízení, byla práva žalobců dotčena právě tím, že se nemohli v tomto společném řízení vyjádřit k žádostem ostatních provozovatelů kolektivních systémů, nemohli vyvracet jejich tvrzení a dokládat svoje tvrzení o podílu na trhu, nahlížet do spisu apod. Jinými slovy práva žalobců byla v řízení o zápisu žalobce a) do seznamu porušena již tím, že nebylo o všech žádostech vedeno společné řízení.

Nejvyšší správní soud neshledal za důvodnou ani poslední část argumentace žalovaného týkající se § 37i odst. 5 zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení provede ministerstvo na základě oznámení nebo vlastního zjištění rozhodnutím změnu v zápisu v seznamu nebo osobu, u které zákonné důvody pro vedení v seznamu zanikly, ze seznamu vyřadí. Žalovaný z toho dovozuje, že rozhodnutí o zápisu do seznamu není konečné bez ohledu na případnou právní moc. S tím zdejší soud nemůže souhlasit, neboť rozhodnutí žalovaného o zápisu do seznamu zcela jistě konečné je. Pokud žalovaný rozhoduje o výmazu podle § 37i odst. 5 zákona o odpadech, jedná se o nové řízení se zcela jiným předmětem (žalovaný v něm zjišťuje naplnění důvodů pro výmaz subjektu, tj. zánik důvodů pro vedení subjektu v seznamu, např. že subjekt již není výrobcem elektrozařízení ve smyslu zákona o odpadech), nikoliv o pokračování řízení o zápisu. Navíc z kontextu § 37i citovaného zákona vyplývá, že je zaměřeno primárně na

výmaz jednotlivých výrobců elektrozařízení ze seznamu; k výmazu kolektivního systému by zřejmě mohlo dojít pouze v případě, kdyby byli ze seznamu smazáni všichni výrobci, kteří jsou pod takovým kolektivním systémem zapsáni. Konečně se Nejvyšší správní soud musí plně ztotožnit s argumentací žalobců k této otázce: představa žalovaného, že může vydávat nezákonná rozhodnutí, neboť je bez ohledu na právní moc může postupem podle § 37i odst. 5 zákona o odpadech změnit, je v rozporu s fundamentálním principem právního státu – principem právní jistoty, jakož i se základními zásadami a instituty správního řízení, jako je právní moc a systém opravných prostředků (zákonem dovozené změny nepravomocných a pravomocných rozhodnutí). Ustanovení § 37i odst. 5 zákona o odpadech tudíž nemůže mít žádný vliv na závěry učiněné městským soudem.

VII.3. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí ministra

K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra o rozkladu Nejvyšší správní soud připomíná § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967, podle nějž platí, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Ze své judikatury pak zdejší soud považuje za nutné zdůraznit, že *„rozhodnutí správního orgánu musí obstat samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje svoje závěry, pak nutno dospět k závěru, že nejsou splněny podmínky ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu, a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů“* (rozsudek ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS).

V rozkladu a poté i v žalobě bylo primárně namítáno, že žalovaný a posléze ministr nijak neodůvodnili svá rozhodnutí ve vztahu k podílu žalobce a) – a dalších žadatelů o zápis – na trhu elektrozařízení ze skupiny č. 3, který, jak již bylo výše zmíněno, je určující pro zápis žalobce a) do seznamu pro zajištění

financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro skupinu č. 3 historických elektrozařízení. Ministr v rozhodnutí o rozkladu k této otázce fakticky uvedl pouze toto: *„Na základě doloženého souhrnného množství elektrozařízení uvedených na trh v roce 2004 odvolatel nedisponuje ve smyslu ustanovení § 37n odst. 3 zákona o odpadech ve spojení s ustanovením § 5 odst. 9 vyhlášky o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady největším podílem na trhu pro skupinu 3 elektrozařízení pocházejících z domácností.“*

Citované odůvodnění v žádném případě nevyhovuje požadavkům § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967 a Nejvyšší správní soud se v jeho hodnocení plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Ministr v rozhodnutí o rozkladu nijak nekonkretizoval, jaký podíl na trhu vzal za prokázaný u žalobce a) a u jiných žadatelů o zápis do seznamu pro příslušnou skupinu elektrozařízení a jaký podíl na trhu prokázal žadatel, který byl do seznamu zapsán. Ministr rovněž neuvedl, na základě jakých dokladů či jiných důkazů ke svým závěrům dospěl. Poukazuje-li žalovaný na skutečnost, že podíl na trhu není v zákoně o odpadu definován a že údaje o těchto podílech nejsou statisticky sledovány, nemůže to mít vliv na závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra o rozkladu: jak žalovaný, tak i ministr zjevně podle „něčeho“ rozhodovali (i přes absenci definice příslušného pojmu a přes chybějící srovnávací statistiku). To „něco“ však v rozhodnutích neuvedli. Ve vztahu k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra o rozkladu ohledně podílu žalobce a) na trhu je dále irrelevantní jak odkaz žalovaného na údajnou ochranu citlivých obchodních údajů, kvůli níž umožňuje vyhláška č. 352/2005 Sb. provozovatelům kolektivních systémů doložit v zápisu pouze sumární údaj o množství elektrozařízení v jednotlivých skupinách uvedených svými výrobci na trh, tak i tvrzení, že odpovědnost za pravdivost a správnost návrhů nesou samotní výrobci elektrozařízení. Tyto argumenty nemohou nijak nahradit absenující odůvodnění v rozhodnutí o rozkladu. V neposlední řadě Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že ke shodnému zá-

věru o nepřezkoumatelnosti (byť rozhodnutí žalovaného, nikoliv ministra, které je ale argumentačně obdobné), dospěla již rozkladová komise ministra životního prostředí (viz zápisy z jednání ze dne 10. 5. a ze dne 15. 2. 2006).

Obstát nemůže ani námitka žalovaného, že nebylo možné v řízení o rozkladu rozhodnout jinak, neboť žalovaný byl vázán předchozím pravomocným rozhodnutím, jímž byl do seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro skupinu č. 3 historických elektrozařízení zapsán kolektivní systém stěžovatele 1). Za prvé, tato skutečnost opět nemůže nahradit chybějící odůvodnění ve vztahu k podílu na trhu žalobce a), případně ostatních žadatelů o zápis do seznamu. Za druhé nelze argumentovat rozhodnutím, které žalobci a) nemohlo být známo, a řízením, jehož se žalobci nemohli účastnit. Za třetí o všech žádostech mělo být vedeno společné řízení, a proto nelze argumentovat rozhodnutím, které tuto skutečnost nerespektovalo.

VII.4. Závěr

Jelikož žalovaný nevedl společné řízení o všech žádostech o zápis určitého kolektivního systému do seznamu pro zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro určitou skupinu historických elektrozařízení, dopustil se těžké vady řízení,

kteřá mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a proto byl městský soud oprávněn rozhodnutí ministra o rozkladu i bez jednání zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Městský soud rovněž správně uzavřel, že napadené rozhodnutí ministra o rozkladu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, čímž byl dán důvod pro jeho zrušení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Na městským soudem učiněná skutková zjištění, výklad příslušných právních předpisů a vyvozené závěry pak nemohou mít vliv žalovaným prezentované možné důsledky zrušení rozhodnutí o zápisech do seznamu (zhroucení systému zpětného odběru a odděleného sběru elektroodpadu v České republice, negativní dopady pro životní prostředí, zvýšení podílu *free ridingu*, daňové dopady a možné škody způsobené výrobci elektrozařízení atd.). Soudci správních soudů zajisté nežijí ve slonovinové věži a uvědomují si dopad svých rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost. Tyto důsledky, které mohou mít pozitivní i negativní charakter, však nemohou převážít ústavní princip vázanosti soudů zákonem. Pokud jsou tedy naplněny zákonné podmínky pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, nemůže soud jen z důvodu možných nepříjemných dopadů takového rozsudku postupovat v rozporu se zákonem a rozhodnout opačně.

Veřejné zakázky: formy poskytnutí jistoty; přiměřenost a zákonnost stanovených kvalifikačních předpokladů

k § 55, § 56 a § 67 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 14. 9. 2010

I. Ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, je ustanovením kogentním, které připouští pouze dvě formy poskytnutí jistoty: složení peněžní částky na účet zadavatele a bankovní záruku. Volba formy jistoty je ponechána na dodavatelích a zadavatel nesmí volbu formy žádným způsobem omezit.

II. Závěr ohledně přiměřenosti, a tím i zákonnosti stanovených ekonomických a finančních kvalifikačních předpokladů (§ 55 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) a technických kvalifikačních předpokladů (§ 56 téhož zákona) nemůže být výsledkem arbitrární úvahy abstrahující od podmínek na trhu, na němž soutěž o získání veřejné zakázky má probíhat, ani od konkrétních důsledků, které takto sta-

novené kvalifikační předpoklady s ohledem na podmínky panující na trhu mohou z pohledu účasti dodavatelů v soutěži o získání veřejné zakázky vyvolat.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2011, čj. 62 Ca 15/2009-71)

Prejudikatura: č. 1771/2009 Sb. NSS.

Věc: a) akciová společnost CZECH RADAR, b) společnost s ručením omezeným Burke & Freeman a c) JUDr. Květoslav H. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, o ochranu hospodářské soutěže.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 2. 7. 2008 rozhodl, že zadavatel (Statutární město České Budějovice) při zadání veřejné zakázky „*Měření rychlosti a monitorování průjezdů na červené světlo*“ nedodržel postup stanovený v § 50 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách v návaznosti na § 54 písm. d) téhož zákona, když v rámci profesního kvalifikačního předpokladu stanovil povinnost předložit doklad osvědčující odbornou způsobilost uchazeče, která však není pro plnění veřejné zakázky nezbytná podle zvláštních právních předpisů. Žalovaný dále rozhodl, že zadavatel porušil postup stanovený v § 56 odst. 7 citovaného zákona, když požadoval doložení platného atestu v souladu se Standardem ISVS, ačkoli v době konání soutěže byly tyto standardy zrušeny, a dále uplatnil požadavek na specialistu vymáhání pohledávek neodpovídající druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění, a dále porušil postup podle § 67 odst. 1 uvedeného zákona, když požadoval poskytnutí jistoty pouze formou bankovní záruky. Postup zadavatele mohl podle žalovaného podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a proto žalovaný zrušil zadávací řízení, neboť dosud nedošlo k uzavření smlouvy.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci rozklady k předsedovi žalovaného, který rozhodnutím ze dne 9. 1. 2009 rozklady zamítl.

Žalobci proti rozhodnutí předsedy žalovaného podali společnou žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Namítali, že v řízení nebylo prokázáno porušení zákona o veřejných zakázkách a že dodrželi zásady vyplývající z § 6 citovaného zákona. Podle žalobců nedošlo ke stanovení nepřiměřených požadavků ani ke zvýhodnění některého z dodavatelů. Hlavním smyslem stanovení konkrétních poža-

davků byla eliminace těch dodavatelů, kteří ke splnění veřejné zakázky nejsou způsobilými.

Žalobci k požadavku na seznam významných služeb namítali, že žalovaný pochybil, pokud zkoumal uvedený kvalifikační předpoklad ne z pohledu reálných požadavků na plnění veřejné zakázky, ale z pohledu počtu uchazečů, kteří kvalifikaci mohou splnit. Takový postup nemá oporu v zákoně. Dalším pochybením dle žalobců byl neobjektivní závěr žalovaného, že tento kvalifikační předpoklad mohl splnit pouze jeden uchazeč, a to ten, který byl vybrán. Podle žalobců bylo prokázáno, že tento kvalifikační předpoklad splňuje více společností, navíc se mohli o zakázku ucházet i dodavatelé ze zahraničí. Soutěž mezi uchazeči tak nebyla vyloučena a tento požadavek nebyl nepřiměřený.

K závěru žalovaného ohledně formy poskytnutí jistoty žalobci namítali, že tento závěr není založen na jednoznačném a nezpochybnitelném výkladu zákona o veřejných zakázkách. Ani jazykovým výkladem nelze dospět k závěru, že formu složení jistoty ponechává tento zákon na uchazečích. Rovněž systematické zařazení § 67 do dílu druhého citovaného zákona, tedy do části týkající se výkladu k sektorovému zadavateli, spíše nasvědčuje takovému výkladu, že volba formy jistoty náleží zadavateli.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o požadavek zadavatele na předložení **seznamu významných služeb poskytnutých dodavatelem v posledních třech letech**, ani v této části není žalobní argumentace důvodnou. Podle bodu 7.1.1 zadávací dokumentace zadavatel požadoval

předložení seznamu takových služeb (včetně doložení osvědčení a čestného prohlášení), přitom za významné služby ve smyslu tohoto požadavku zadavatel považoval služby (odpovídající předmětu veřejné zakázky) poskytované minimálně po dobu 6 měsíců, muselo při jejich plnění dojít k dokladování alespoň 2 000 přestupků a jejich součástí musela být i komplexní podpora zadavateli v rozsahu a obsahu obdobném této veřejné zakázce. Tento požadavek zadavatel uplatnil k prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů.

Rozhodujícím je i zde znění § 56 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách, podle něhož „[v]e vztahu k technickým kvalifikačním předpokladům je veřejný zadavatel povinen v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení a) stanovit rozsah požadovaných informací a dokladů, b) uvést způsob prokázání splnění těchto kvalifikačních předpokladů a c) vymezit minimální úroveň těchto kvalifikačních předpokladů, odpovídající druhu, rozsahu a složitosti předmětu plnění veřejné zakázky“. Zároveň je třeba vyjít i z § 6 téhož zákona, podle něhož je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Porušení zásady zákazu diskriminace nelze vztahovat jen na diskriminaci zjevnou, kdy zadavatel postupuje jinak vůči jednotlivci než vůči celku, nýbrž také na diskriminaci skrytou, kdy zadavatel znemožní některým dodavatelům ucházet se o veřejnou zakázku nastavením takových kvalifikačních předpokladů, kdy požadovaná úroveň technické způsobilosti je zjevně nepřiměřená ve vztahu k velikosti, složitosti a technické náročnosti konkrétní veřejné zakázky, přitom je zřejmé, že ji mohou splnit toliko někteří z dodavatelů (potenciálních uchazečů), jež by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými. Za kumulativního splnění právě uvedených dvou podmínek lze kvalifikovat zadavatelův postup jako diskriminační, odporující zásadám vyplývajícím z § 6 zákona o veřejných zakázkách, neboť někteří z dodavatelů mají v takovém případě *a priori* znemožněnu účast v zadávacím řízení, byť by předmět ve-

řejné zakázky mohli realizovat stejně úspěšně jako dodavatelé ostatní.

Pokud ve světle shora uvedeného zdejší soud nahlíží na argumentaci žalovaného, pak se s jejím smyslem ztotožňuje. Žalovaný předně nepochybil, pokud při hodnocení tohoto zadavatelova požadavku vycházel z počtu uchazečů, kteří kvalifikaci mohou splnit. Je správná jeho úvaha, že podmínka promítající se do kvalifikačních předpokladů, která se na jednom trhu může jevit jako odůvodněná, přiměřená a v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, může na jiném trhu vykazovat výrazné diskriminační charakter, a to typicky na trhu, který teprve vzniká a na kterém se jednotliví dodavatelé teprve etabloují. Na takových trzích nemůže stanovení kvalifikačních předpokladů vést k „neotevřením“ hospodářské soutěže pro subjekty, které by jinak byly schopny plnění pro zadavatele kvalifikovaně realizovat. Ostatně podpora hospodářské soutěže je sekundárním cílem zákonodárství v oblasti zadávání veřejných zakázek (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS).

Výčet přiměřených, a tím i zákonně stanovených kvalifikačních předpokladů (technických, specifikovaných podle § 56 odst. 7 uvedeného zákona, ale i ekonomických a finančních, specifikovaných podle § 55 odst. 3 téhož zákona), není ve svém souhrnu kategorií rigidní, ve vztahu ke všem zadávacím řízením za různých faktických podmínek na trhu neměnnou. Závěr žalovaného ohledně přiměřenosti, a tím i zákonnosti stanovených kvalifikačních předpokladů, nemůže být výsledkem jeho arbitrární úvahy abstrahující od podmínek na trhu, na němž soutěž o získání veřejné zakázky měla probíhat, ani od konkrétních důsledků, které takto stanovené kvalifikační předpoklady s ohledem na podmínky panující na trhu mohly z pohledu účasti dodavatelů v soutěži o získání veřejné zakázky vyvolat. Jestliže tedy žalovaný požadavek zadavatele na předložení seznamu významných služeb poskytnutých dodavatelem v posledních třech letech posuzoval právě s ohledem na podmínky panující na trhu (především to, že jde

o trh relativně „mladý“), na počet aktivních dodavatelů na trhu a na to, komu byly v minulosti zadány veřejné zakázky obdobného charakteru, pak postupoval způsobem, který zdejší soud považuje za správný, plně odpovídající smyslu přezkumu podle zákona o veřejných zakázkách.

Žalovaný tedy uvádí, že mu je z jeho úřední činnosti známo, že se problematika koncepce a způsobů měření rychlosti soukromými dodavateli ve městech teprve vytváří, toto své východisko nikterak nekonkretizuje, avšak žalobci to nezpochybňují. Dále žalovaný uvádí, že předmětný trh je fakticky ovládan pouze jediným subjektem [konkrétně žalobcem a)] a že je mu to známo také z jeho úřední činnosti a je to zjistitelné i z informačního systému o veřejných zakázkách, podle kterého veřejné zakázky s obdobným předmětem plnění byly zadány „téměř výhradně“ tomuto subjektu. Žalovaný tedy neuvádí, „že tento kvalifikační předpoklad mohl splnit pouze jeden uchazeč“, a to ten, který byl vybrán, jak je v žalobě zpochybňováno, nýbrž že zadavatel musel při stanovení tohoto kvalifikačního předpokladu zohlednit i specifika relativně nového trhu. Podstatou argumentace žalovaného je fakt, že na takto „relativně novém“ trhu vystupuje malý počet dodavatelů, že v dosavadních veřejných zakázkách byl vybraným uchazečem právě žalobce a), který se v právě posuzované věci přihlásil coby jediný dodavatel, který v tomto případě zadávací podmínky splňoval – a toto žalobci nezpochybňují. Jestliže žalovaný netvrdil, že tento kvalifikační předpoklad nesplňuje více subjektů, pak o tom nemusí být ve správním spisu obsaženy ani důkazy. Nicméně není-li žalobně zpochybňováno to, že existuje malý počet dodavatelů (že jich „neexistuje mnoho“), kteří jsou schopni zakázku tohoto typu a rozsahu plnit, že v dosavadních veřejných zakázkách na obdobná plnění byl vybraným uchazečem právě žalobce a), který byl v právě posuzované věci jediným dodavatelem, který zadávací podmínky splňoval (to plyne ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek), pak tyto skutečnosti ve svém souhrnu skutečně odůvodňují závěr žalovaného, že doložení obdobného

plnění v minulosti, které by splňovalo podmínku šestiměsíční realizace s dokladováním alespoň 2 000 přestupků, není požadavkem přiměřeným.

Ve vztahu k uplatněným žalobním tvrzením jsou tedy úvahy žalovaného, jimiž odůvodňuje svůj závěr ohledně nezákonnosti tohoto zadavatelova požadavku, přezkoumatelnými a podle zdejšího soudu též věcně správnými i zákonnými.

Pokud jde o žalobní argumentaci k závěru žalovaného ohledně **požadavku na poskytnutí jistoty**, ani ta není důvodnou. Podle zadávací dokumentace měla být jistota poskytnuta ve výši 1 000 000 Kč ve formě bankovní záruky. Podle § 67 odst. 1 věty čtvrté zákona o veřejných zakázkách (v rozhodném znění před účinností novely provedené zákonem č. 179/2010 Sb.) poskytne jistotu uchazeč formou složení peněžní částky na účet zadavatele, nebo formou bankovní záruky.

Ustanovení § 67 odst. 1 citovaného zákona je ustanovením kogentním, které připouští pouze dvě formy poskytnutí jistoty: složení peněžní částky na účet zadavatele a bankovní záruku. Žádná jiná forma jistoty není připuštěna, a to ani tehdy, kdyby splňovala základní účel a funkce jistoty. Podle předchozího zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, to byl zadavatel, který měl právo určení, v jaké formě bude v zadávacím řízení jistota dodavateli poskytována (§ 47 odst. 1 věta třetí zákona č. 40/2004 Sb.). Učinil-li tedy za předchozí právní úpravy zadavatel rozhodnutí o tom, že jistota bude poskytována ve formě bankovní záruky, dodavatelé nemohli jistotu poskytnout v jiné formě. Současný zákon o veřejných zakázkách vychází z opačného principu: volba formy jistoty je ponechána na dodavatelích (ti však mají, jak bylo výše uvedeno, na výběr pouze formy dvě) a zadavatel nesmí v oznámení o zahájení zadávacího řízení volbu formy žádným způsobem omezit. Vyplývá to jak z gramatického a logického výkladu (alternativa obou forem jistoty je vztažena k postupu uchazeče, neboť je uvedena v rámci pravidla, které upravuje realizaci povinnosti poskytnout jistotu – tj. uchazeč poskytne jistotu buď ve formě jedné, nebo ve

formě druhé), tak z výkladu historického (pravidlo obsažené v § 47 odst. 1 věty třetí zákona č. 40/2004 Sb. bylo vypuštěno bez náhrady - v § 67 odst. 1 současného zákona o veřejných zakázkách ani jinde v tomto zákoně uvedeno není). Systematické zařazení § 67 současného zákona o veřejných zakázkách to přitom podle zdejšího soudu nevyvrací. Ustanovení § 67 skutečně navazuje bez dílčího nadpisu na § 63 až § 66 téhož zákona, který upravuje požadavky sektorového zadavatele na kvalifikaci, nicméně to argumentaci žalobce o možnosti volby zadavatele ohledně formy poskytnutí jistoty nikterak nepodpírá; z textu § 67 je dostatečně zřetelné, že se nejedná o pravidlo aplikovatelné na otázky požadavků sektorového zadavatele na kvalifikaci, nýbrž o pravidlo obecné, aplikovatelné

v případě všech veřejných zakázek (všech zadávacích řízení) a všech zadavatelů; kvalifikačních předpokladů se toto ustanovení vůbec netýká - rozsah kvalifikace souhrnně vyplývá z § 50 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. I kdyby se však žalobcům nesprávně jevilo, že by se § 67 citovaného zákona měl aplikovat pouze na případy veřejných zakázek zadávaných sektorovými zadavateli, není zřejmé, jak by se právě z tohoto důvodu měl změnit výklad § 67 odst. 1 v tom směru, že by to měl být zadavatel, kdo formu poskytnutí jistoty stanoví.

Žalovaný tedy postupoval zákonně a věcně správně, když ohledně požadavku na poskytnutí jistoty dovedl porušení § 67 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. (...)

2552

Územní plánování: zásady územního rozvoje

k § 31, § 36 a § 37 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Vzhledem k účelu zásad územního rozvoje (§ 36 stavebního zákona z roku 2006) upřesnit záměry politiky územního rozvoje (§ 31 citovaného zákona) nepostačuje, pokud zásady územního rozvoje politiku územního rozvoje bez její další konkretizace pouze přejímají. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití v zásadách územního rozvoje musí být taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103)

Prejudikatura: č. 2009/2010 Sb. a č. 2106/2010 Sb. NSS.

Věc: a) Městská část Praha-Suchdol, b) Česká zemědělská univerzita v Praze, c) veřejná výzkumná instituce Ústav chemických procesů AV ČR, d) veřejná výzkumná instituce Ústav experimentální botaniky AV ČR, e) veřejná výzkumná instituce Ústav fotoniky a elektroniky AV ČR, f) Miloš B., g) Ing. Petr H., h) Mgr. Květa H., i) Eva K., j) Leonard K., k) doc. Ing. Pavel B., CSc., l) Věra B., m) Ing. Věra Š., n) Ing. Václav V. proti hlavnímu městu Praha o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Návrhem ze dne 8. 11. 2010 se navrhovatelé domáhali zrušení části opatření obecné povahy č. 8/2009 - Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, které bylo schváleno usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy dne 17. 12. 2009,

č. 32/59 (dále jen „ZÚR“). Výhrady navrhovatelů proti napadenému opatření obecné povahy směřovaly k jeho částem, které se týkají Mezinárodního letiště Praha-Ruzyně.

Navrhovatelé mimo jiné namítali, že odpůrce vymezil letiště a paralelní dráhu zcela nedostatečně, nesrozumitelně a zmatečně a že napadené části jsou podle jejich názoru jako celek zatíženy zásadními vadami. Konkrétně mezi důvody pro zrušení uvedli, že v rozporu s povinností stanovenou § 36 odst. 1 stavebního zákona nejsou vymezeny plochy a koridory nadmístního významu. Oproti Politice územního rozvoje 2008 (dále jen „PÚR 2008“) nedošlo v napadeném opatření obecné povahy k žádnému zpřesnění ploch a koridorů – odpůrce neuvedl kapacitu letiště a nijak nevymezil rozsah a charakter letecké přepravy na rozšířeném letišti. Z napadeného opatření obecné povahy není seznatelné, jak velké letiště a jakého typu se má v Ruzyni rozvíjet. S ohledem na jeho nekonkrétnost nelze rovněž identifikovat zasažená území, dotčené osoby a vyhodnotit vlivy na území a zajistit ochranu zájmů podle zvláštních právních předpisů. Odpůrce v odůvodnění vymezení letiště překvapivě informuje o níkdě v zásadách územního rozvoje nevymezované stavbě pod označením RWY 06R/24 L, a to aniž vymezil plochu pro leteckou dopravu nebo přímo plochu pro paralelní dráhu, a bez jakékoli znalosti rozsahu budoucího provozu a zkoumání únosnosti území v okolí jednotlivých drah závazně stanovuje zcela konkrétní provozní opatření na jedné z drah.

Navrhovatelé poukázali také na to, že v napadeném opatření obecné povahy není nikterak odůvodněn rozvoj letiště, což odráží absenci jakékoli strategie rozvoje letišť v ČR. Z PÚR 2008 ani ZÚR neplynou žádné závěry ohledně kapacity, požadovaného rozsahu a charakteru přepravy ruzyňského letiště. Navrhovatelé dále brojili proti tomu, že odpůrce v souvislosti s vytýkanou nekonkrétností vymezení letiště nikterak nevymezil rozsah a míru zásahu do práv obyvatel, neodůvodnil je ani se nezabýval potřebou proporcionality tohoto zásahu. Odpůrce rovněž neodůvodnil a neprokázal potřebnost rozšíření letiště a stavby paralelní dráhy.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil, že zásady územního rozvoje jsou územně plánovací dokumentací, která má vyšší míru

obecnosti než územní plán obce a řeší otázky, které se týkají nadmístního významu. Pokud pak podle § 36 odst. 1 stavebního zákona *možnou* zásady územního rozvoje vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, pak z toho odpůrce vyvodil, že tyto plochy vymezit *nemusí*. Napadené ZÚR respektují úkol z Politiky územního rozvoje 2008, který je definován takto: „*vymezit paralelní vzletovou a přistávací dráhu (VPD) a vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha-Ruzyně*“ a umožňují realizaci nové paralelní dráhy. Veškeré podrobnosti budou stanoveny až v prováděcím územním plánu, zásady územního rozvoje mají pouze vymezit plochu potenciálně zasaženou provozem letiště SL/1 rozšířeného o paralelní vzletovou dráhu. Pořizovatel ZÚR musel zvolit míru obecnosti a konkrétnosti, která by odpovídala míře obecnosti a strategické povaze zásad. Vzletové a přistávací prostory se nevymezují územně plánovací dokumentací, ale formou převzetí vyhlášeného limitu v podobě ochranných pásem letiště, včetně ochranných pásem vzletových a přiblížovacích prostorů letiště.

Podle odpůrce zásady územního rozvoje stanoví, zda k rozšíření má dojít či nikoliv, což zásady v tomto případě činí, a naopak nestanoví, jak toto rozšíření má vypadat, protože to je úkolem územního plánu či územního rozhodnutí. Na úrovni zásad by mělo smysl specifikovat podobu rozšíření, kdyby její volba měla nadmístní význam, což není tento případ. Ať už bude rozšíření mít jakoukoliv podobu, neprojeví se její různé varianty v poměrech nadmístního významu. Naopak konkrétní podoba bude mít dopad pouze místní. Jinými slovy, otázka existence a umístění letiště je sice otázkou, která je nadmístního významu, otázka jeho konkrétní podoby však nadmístního významu není. Také všechny námitky proti rozšíření letiště v ZÚR mají pouze místní význam a lokální dopad.

Odpůrce dále uvedl, že požadované vymezení kapacity letiště stejně jako kapacity jiných funkcí či infrastrukturních prvků není předmětem územně plánovací dokumentace ve stupni ZÚR ani není běžnou součástí územních plánů, které přímo kapacity jednotlivých infrastrukturních prvků nestanovují.

K tvrzením a požadavkům k bodu 5.3.1 napadeného opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že letiště Praha-Ruzyně je stávajícím mezinárodním letištěm a vláda ČR vydáním PÚR 2008 dává úkol rozšířit stávající mezinárodní letiště o novou dráhu, přičemž napadené ZÚR tento úkol plně respektují. Věta „[1] *letiště je situováno v prostoru, v němž se historicky rozvíjí letecký provoz díky příznivým územním podmínkám a výhodné poloze vůči městu*“ (bod 5.3.1) popisuje územní možnosti lokality, ve které je letiště situováno se zřetelem k historickému rozhodnutí (z počátku 30. let 20. století) o vhodném umístění lokality mezinárodního letiště s ohledem na terénní konfiguraci a polohu vůči městu z hlediska dobré dopravní dostupnosti. Z uvedené věty nelze vyvozovat jakékoli souvislosti pro posuzování dopadů provozu nové paralelní vzletové a přistávací dráhy tohoto letiště. K vymezení oblasti SL/1 uvedl, že je řádně vymezena textově i graficky a že hlukové zóny budou stanoveny až posléze dle konkrétních projektů a výpočtů.

Odpůrce shrnul, že většina namítaných nepřesností bude ujasněna až na úrovni nižších procesů územního plánování, protože zásady územního rozvoje jsou více strategickým a koncepčním dokumentem než normativním dokumentem. Normativita zásad se omezuje na vztahy nadmístního významu, a to v těch rozměrech, v jakých mají předmětné prvky nadmístní význam.

Nejvyšší správní soud v opatření obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy, zrušil (I) v textové části část 5.3.1 Mezinárodní letiště Praha-Ruzyně a část 4.4.1 Oblast zasažená provozem letiště Ruzyně (SL/1) a (II) v grafické části ve výkresech č. 1 a 2 zobrazení odpovídající závazným jevům: „Mezinárodní letiště Ruzyně“ a „Oblast zasažená provozem letiště SL/1 Ruzyně“.

Z odůvodnění:

(...)

VII.

Míra konkrétnosti zásad územního rozvoje, jejich obsah a vztah k Politice územního rozvoje

(...) [91] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře zabýval i tím, že zásady územního rozvoje jsou v rámci územně plánovacích nástrojů poměrně obecným nástrojem a míra možného dotčení na právech bude tedy zpravidla nižší než v případě např. územního plánu, odmítá však názor odpůrce, že zásady územního rozvoje nemají žádný dopad do právní sféry dotčených osob. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování a zejména v případě staveb nadmístního významu v rámci dopravní infrastruktury jsou zpravidla nejzásadnějším nástrojem. Zásady územního rozvoje jsou prvním územně plánovacím nástrojem způsobilým soudního přezkumu, neboť politika územního rozvoje, obecně předvídající rozšíření letiště Ruzyně, není podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, opatřením obecné povahy, způsobilým přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

[92] Odpůrce ve svém vyjádření opakovaně odkazuje na další fáze územního plánování, kde budou stanoveny přesnější obrysy plánovaného provozu a rozšíření letiště Ruzyně. Nejvyšší správní soud však upozornil, že „[s]tavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování“ (rozsudek ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS). Vždyť právě nejranější fáze územně plánovací dokumentace jsou počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny: „Účinná právní ochra-

na se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno" (rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007-98).

[93] Nejvyšší správní soud již ve svém prvním rozsudku k pražským zásadám územního rozvoje (výše citovaný rozsudek čj. 8 Ao 2/2010-644) upozornil, že si je vědom toho, že úprava stavebního práva přinesla s účinností od 1. 7. 2006 nové nástroje územního plánování a významně revidovala relevantní procesní postupy. Nová právní úprava také přinesla aplikační nejednotnost při volbě míry konkrétnosti zásad územního rozvoje u jednotlivých zpracovatelů (pořizovatelů).

[94] Právě posuzovaný případ však ukazuje, že pro plánování natolik zásadní stavby nadmístního významu jako je největší mezinárodní letiště v zemi a jeho další rozvoj v oblasti, která je nesmírně cennou z pohledu kulturního a důležitou z pohledu ochrany přírody a krajiny i zdraví lidí, je třeba ve všech fázích územně plánovací dokumentace provést specifikaci plánovaného provozu z hlediska jeho kvality, kvantity a technologie. Odpůrce ve svém vyjádření námitku potřeby zvažovat v této fázi jednotlivé varianty bagatelizoval tím, že jedinou jasně nepřijatelnou variantou je tzv. nulová varianta, tedy rezignace na další rozšíření letiště. Z napadeného opatření obecné povahy však je patrné, že odpůrce neměl ujasněnu koncepci dalšího vývoje letiště i letecké dopravy, neboť nespecifikuje rozsah rozšíření letiště Ruzyně.

[95] Problematika ruzyňského letiště je řešena i v Politice územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929, oznámené ve Sbírce zákonů pod sdělením č. 270/2009 Sb. (<http://www.mmr.cz/getdoc/873d1a09-3b9d-4a12-9924-e42eb641a0ad/III-Navrh-PUR-CR-2008,s.61>). V Politice územního rozvoje je mimo jiné obsažena i část (kapitola) 5 „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“, kde je u bodu č. 131 – Letiště vymezena nová paralelní vzletová a přistávací dráha a vzletové a přistávací prostory Mezinárodního letiště Praha-Ruzyně.

[96] Právním charakterem Politiky územního rozvoje se zabýval zdejší soud i Ústavní soud. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[p]olitika územního rozvoje (f 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle f 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky“ (výše citované usnesení NSS čj. 9 Ao 3/2009-59). Toto usnesení Nejvyššího správního soudu bylo posuzováno i Ústavním soudem, který je shledal správným a ve svém usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/10 k věci dále konstatoval, že „[m]íra podrobnosti regulace u politiky územního rozvoje je – ve srovnání např. se zásadami územního rozvoje – tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace [...] Úkoly vyplývající z napadené části Politiky územního rozvoje nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku územního plánování. Ty musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice.“

[97] Ze závěrů Ústavního soudu tedy vyplývá, že orgány vykonávající působnost na úseku územního plánování mohou dospět k závěru, že záměry vyjádřené v politice územního rozvoje jsou nereálné či neproveditelné, a nelze je realizovat, a dále, že v rámci územního plánování musí být záměry z politiky územního rozvoje konkretizovány a prověřovány s větší mírou konkrétnosti. Dále z uvedeného usnesení Ústavního soudu vyplývá, že navazující územně plánovací dokumentace, kam patří i zásady územního rozvoje, má záměr uvedený v politice územního rozvoje konkretizovat (bod 21 citovaného usnesení Ústavního soudu).

[98] Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona: „Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen „územní rezerva“). Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.“

[99] Podle § 36 odst. 3 stavebního zákona: „Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s Politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.“

[100] Definováním institutů politiky územního rozvoje i zásad územního rozvoje jako nových nástrojů územního plánování se zabývá i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, který tyto nové instituty zaváděl (srov. Poslanecká sněmovna, tisk č. 998 z roku 2005, dostupný na www.psp.cz). Z této důvodové zprávy (k hlavě III. zákona) pak plyne, že „politika územního rozvoje, která je strategickým nástrojem územního plánování na celostátní úrovni, určuje rámce pro naplňování cílů a úkolů územního plánování ve stanoveném období, v potřebných republikových a mezinárodních souvislostech a koordinuje územně plánovací činnost krajů, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj“ a že „konceptně novým nástrojem územního plánování krajské územní samosprávy jsou

zásady územního rozvoje, které mají významné funkce jak směrem k celostátní úrovni, tak směrem k jednotlivým obcím“. Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu dále uvádí: „V zásadách územního rozvoje se stanovují v nadmístních souvislostech základní zásady rozvoje kraje jako celku a základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí. Při zpracování zásad územního rozvoje je nutno vycházet z cílů a úkolů územního plánování, které upřesňuje celostátní strategický nástroj územního plánování – politika územního rozvoje. [...] Zásady územního rozvoje dále vymezují plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu a stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách. Pro vymezené oblasti a plochy určují nástroje, kterými budou následně prověřeny (územní studií) nebo stanoveny (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) podrobné podmínky pro změny ve využití území.“

[101] Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že z citované důvodové zprávy lze zřetelně vyvodit, že úmyslem zákonodárce bylo, aby zásady územního rozvoje upřesňovaly politiku územního rozvoje, a že musí vymezit plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu, a to v takové míře konkrétnosti, aby byla stanovena kritéria možných variant či alternativ.

[102] Nejvyšší správní soud rovněž vychází z toho, že zásady územního rozvoje mají být závazným nástrojem územního plánování (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). Pokud pak zásady územního rozvoje obsahují úkol rozšíření letiště, pak nepostačí pouze převzetí takto obecně formulovaného zadání z politiky územního rozvoje; ze zásad územního rozvoje již musí být patrné vymezení, jaké toto rozšíření má být, proč k tomuto rozšíření má dojít a s jakým cílem (§ 36 odst. 1 druhá věta stavebního zákona). V rámci zásad územního rozvoje také musí být vyjasněno, zda s ohledem na další zákonem stanovené zájmy není toto rozšíření nerealné či neproveditelné (usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/10).

[103] Výše uvedená argumentace tedy Nejvyšší správní soud vede k závěru, že zása-

dy územního rozvoje jako nástroj územního plánování musí dosahovat alespoň takové míry konkrétnosti, aby pro dotčené subjekty i orgány veřejné moci vyplývaly z těchto zásad výše naznačené závěry. Je pak na odpůrci, aby si opatřil podklady, které mu umožní tyto závěry učinit.

[104] Stavební zákon ukládá v § 36, aby zásady územního rozvoje obsahovaly vymezení ploch nadmístního významu a stanovily požadavky na jejich využití, kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití včetně prověření možnosti jejich budoucího využití. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování.

[105] V posuzovaném případě odpůrce v rozporu s § 36 a § 37 stavebního zákona nehodnotil žádné varianty, nijak se nevyporádal ani s tím, proč a v jakém rozsahu by mělo dojít k rozšíření Mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, a navrhovatelé tak nemohli z napadeného opatření obecné povahy zjistit, s jakým záhahem do svých práv mají počítat alespoň v určujících obrysech.

[106] K požadavku navrhovatele na ZÚR, aby byla plánovaná paralelní letová dráha vymezena přesněji (co do rozsahu a míry využití), odpůrce uvádí, že otázka, zda má být paralelní letová dráha postavena, je otázkou nadmístního významu, avšak jakékoli konkrétnější vymezení této letové dráhy již nadmístní význam nemá. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že požadavky na míru konkrétnosti zásad územního rozvoje a rozsah řešení záměrů nadmístního charakteru jsou interpretovatelné ze stavebního zákona, zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a al-

ternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a v konečném důsledku pak posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů. Pořizovatel zásad územního rozvoje musí vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob, což bez určité míry specifikace a konkrétnosti rozsahu řešení záměrů nadmístního charakteru není možné.

[107] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy obsahově neodpovídá takto vyloženým zákoným podmínkám (§ 36 stavebního zákona). Toto porušení Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, že napadené opatření obecné povahy v části Mezinárodního letiště Praha-Ruzyně, tedy u záměru nadmístního charakteru, nespécifikuje všechny zákonem stanovené náležitosti záměru, a to zejména varianty a rozsah ploch a míru zásahu do životního prostředí a práv dotčených subjektů.

[108] K žalobní námitce navrhovatelů o nedostatečné konkrétnosti napadených ZÚR, zejména v otázce charakteru budoucího provozu letiště a v otázce neproověření variant a alternativ, a nedostatečném vyjádření rozsahu plochy dotčené provozem letiště a míry zásahu do práv subjektů využívajících nemovitosti v rámci těchto ploch, uvedl odpůrce, že neměl povinnost zabývat se podrobněji budoucím využitím ploch nadmístního významu. Argument, o nějž se odpůrce opřel, spočíval i v tom, že dle § 36 odst. 1 věty druhé stavebního zákona je k otázce prověření možnosti budoucího využití v zákoně uvedeno, že „[z]ásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití“. Odpůrce z použitého výrazu „mohou“ dovodil, že zákon nestanoví povinnost takto postupovat. S touto interpretací pojmu „mohou“ v právním předpise upravujícím postup orgánu veřejné moci v rámci jeho rozhodování se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, a to zejména na usnesení ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2264/10, v němž Ústavní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že v procesu územ-

ního plánování vystupuje obec jako územně samosprávný celek v postavení orgánu veřejné moci. Pro orgán veřejné moci pak platí základní pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod i v čl. 2 odst. 3 Ústavy, které ukládá, že státní moc je možno vykonávat jen v případech, v mezích a způsobem, které zákon stanoví. Zákonem použitý pojem „*mohou*“ má tedy v první řadě význam kompetenční v tom smyslu, že stanoví příslušnost orgánu či dokumentu. V těch ustanoveních, kde zákonodárce formuloval normu pomocí pojmu „*může*“ nebo „*lze*“, jde tedy především o stanovení kompetence, tedy že příslušnému orgánu náleží pravomoc a je právním řádem pověřen rozhodovat v uvažovaných případech stanoveným způsobem. S ohledem na zákaz libovůle je pak tento pojem třeba vyložit tak, že pokud příslušný orgán veřejné moci rozhodne, že jsou splněny všechny předepsané podmínky, pak má povinnost postupovat stanoveným způsobem.

[109] Nejvyšší správní soud rovněž shledává důvodnou námitku nesrozumitelnosti části 5.3.1 napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce ve velmi obecném odůvodnění vymezení letiště zmiňuje nikde v textu napadeného opatření obecné povahy nevymezenou stavbu pod označením RWY 06R/24 L. Tato část textu napadeného opatření obecné povahy je nesrozumitelná, neboť obsahuje odkaz na stavbu, jejíž existenci a specifikaci nikak blíže nezřejmuje ani napadené opatření obecné povahy, ani podklady, z nichž napadené opatření obecné povahy vychází.

[110] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již zmíněnou stavbou zabýval (v řízení vedeném pod sp. zn. 1 Ao 1/2006), to však ad-

resátům ZÚR nemusí být známo a rovněž není jasné aktuální vymezení zmíněné stavby. Tyto nejasnosti evidentně plynou ze skutečnosti, že otázka stavby paralelní dráhy je pojednávána na několika úrovních procesů přípravy územně plánovací dokumentace; to však nezbavuje dokument charakteru zásad územního rozvoje nutnosti definovat jasné pojmy, které užívá. (...)

XI.

Shrnutí

(...) [116] Napadené opatření obecné povahy je nezákonné pro rozpor s požadavky formulovanými § 36 a § 37 stavebního zákona. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití totiž musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů. Pořizovatel zásad územního rozvoje musí vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob, což bez určité míry specifikace a konkrétnosti rozsahu řešení záměrů nadmístního charakteru není možné. V posuzovaném případě je třeba ve všech fázích územně plánovací dokumentace, tedy i ve fázi zásad územního rozvoje, provést specifikaci plánovaného provozu letiště Praha-Ruzyně z hlediska jeho kvality, kvantity a technologie, případně jiným vhodným způsobem vymezit zatížení z hlediska vlivů na zdraví obyvatel a životní prostředí. (...)

Shromažďovací právo: rozpuštění shromáždění; námitky

k § 12 odst. 1 a § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákonů č. 151/2002 Sb. a č. 259/2002 Sb. (v textu jen „shromažďovací zákon“)

k § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Rozpuštění shromáždění podle § 12 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, je rozhodnutím na místě ve smyslu § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004. Rozhodnutí se vyhláší ústně, o ústním vyhlášení se vydá účastníkovi písemné potvrzení a následně se bez zbytečného odkladu doručí písemné vyhotovení rozhodnutí.

II. Podání námitek podle § 13 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, není vázáno na vydání písemného rozhodnutí; nejde tu totiž o celkový přezkum postupu a rozhodnutí správního orgánu, ale pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2011, čj. 2 As 86/2011-62)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 173/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 485/1998).

Věc: Občanské sdružení Stop genocidě proti Městskému úřadu Neratovice o rozpuštění shromáždění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 24. 11. 2010 žalované-
mu oznámení o konání shromáždění. Shromáždění se mělo konat dne 30. 11. 2010 před Gymnáziem Františka Palackého v Neratovicích. Žalovaný vzal ohlášení na vědomí přípisem ze dne 24. 11. 2010. Podle úředního záznamu Policie ČR, obvodního oddělení Neratovice, ze dne 30. 11. 2010 policejní hlídka zjistila, že při shromáždění jsou prezentovány billboardy s obsahem vzbuzujícím u občanů veřejné pohoršení, přičemž prezentovány byly před budovou gymnázia, kde studují děti od 10 let. Starostka města vydala písemnost označenou „*Rozpuštění veřejného shromáždění*“, jejímž obsahem bylo sdělení o rozpuštění shromáždění dne 30. 11. 2010 na základě porušení § 10 písm. c) shromažďovacího zákona a Ústavy, v souběhu s porušením § 47 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tato písemnost současně konstatovala, že písemnému rozpuštění předcházelo ústní rozpuštění shromáždění ve 13:30 hodin.

Žalobce se následně námitkami podle § 13 shromažďovacího zákona domáhal u Krajského soudu v Praze vyslovení nezákonnosti rozpuštění shromáždění označeného jako „*de-*

monstrace za zastavení umělých potratů, během které probíhá petiční akce, jejíž nedílnou součástí jsou vysvětlující informační panely“, které se konalo dne 30. 11. 2010 před gymnáziem.

Krajský soud usnesením ze dne 21. 4. 2011, čj. 44 A 117/2010-40, námitky odmítl. Konstatoval, že v daném případě bylo shromáždění starostkou ústně rozpuštěno a na žádost zastupce žalobce tuto skutečnost starostka písemně potvrdila v souladu s § 67 odst. 3 správního řádu. Krajský soud nepřisvědčil názoru žalobce, že toto písemné potvrzení je soudem přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 13 shromažďovacího zákona, a dospěl k závěru, že námitky žalobce byly předčasné. Žalobce musí vyčkat rozhodnutí žalovaného a teprve poté bude moci znovu své námitky u soudu uplatnit.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto usnesení kasační stížnost, v níž namítl, že rozpuštění shromáždění není podle § 12 shromažďovacího zákona vázáno na formální rozhodnutí; jedná se tudíž o pouhý pokyn, resp. sdělení zástupce úřadu, a nikoliv roz-

hodnutí ve formálním smyslu. Soudní řád správní se na toto řízení použije přiměřeně. Z toho plyne, že krajský soud napadeným usnesením a svým formalistickým přístupem zasáhl do ústavně zaručeného práva stěžovatele na projednání námitek soudem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s názorem krajského soudu ztotožňuje. Dodal, že dne 17. 5. 2011 vydal řádně odůvodněné rozhodnutí, v němž svolavatele poučil o možnosti podání opravného prostředku. Názor stěžovatele o neústavnosti a nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu proto stěžovatel odmítl.

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

Z odůvodnění:

Výkon shromažďovacího práva je zaručen čl. 19 Listiny základních práv a svobod, podléhá však určitým zákonným omezením. Shromáždění podléhá oznamovací povinnosti a na jeho průběh je oprávněn dozírat úřad, jemuž bylo konání oznámeno, či Policie ČR. V daném případě shromáždění bylo oznámeno, ovšem v jeho průběhu žalovaný seznal, že jsou splněny zákonné důvody, za nichž je třeba shromáždění rozpustit. V tomto kasačním řízení nelze posuzovat, zda toto rozpouštění bylo důvodné, či nikoliv. Shromáždění bylo starostkou obce rozpouštěno a toto rozhodnutí bylo k žádosti vyhotoveno písemně.

Úkon, jímž je shromáždění rozpouštěno, podléhá soudní kontrole. Podle § 13 shromažďovacího zákona může svolavatel nebo účastník shromáždění podat proti rozpouštění shromáždění do 15 dnů námitky u soudu. Soud rozhodne, zda shromáždění bylo nebo nebylo rozpouštěno v souladu se zákonem. Pro řízení se přiměřeně použijí ustanovení soudního řádu správního. Poznámka pod čarou vztahující se k poslední větě tohoto ustanovení odkazuje na § 65 až § 78 s. ř. s., tedy na ustanovení upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že poznámka pod čarou není závaznou součástí zákona, ale pouhou

legislativní pomůckou, jak plyne např. z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2009, sp. zn. II ÚS 485/1998, č. 173/2009 Sb. ÚS. V daném případě však uvedená poznámka není v rozporu s textem zákona, a je tedy pouze vodítkem pro určení žalobního typu.

Úkon, jímž se rozpouští shromáždění, je také svou podstatou rozhodnutím zasahujícím do práv svolavatele či účastníků shromáždění způsobem předpokládaným v § 65 s. ř. s. Ačkoliv tedy shromažďovací zákon v § 12 odst. 1 používá formulaci „*sdělí zástupce úřadu účastníkům, že shromáždění je rozpouštěno*“, svou podstatou se jedná o rozhodnutí orgánu veřejné moci, jímž se zasahuje do základního práva. Shromažďovací zákon nepředpokládá, že by k rozpouštění shromáždění mělo dojít písemným rozhodnutím. Situace při rozpouštění shromáždění je jiná než při rozhodování o zákazu shromáždění nebo době jeho ukončení podle § 9 a § 10 shromažďovacího zákona. Tam jde o běžnou rozhodovací činnost, byť s vlastní procesní úpravou (§ 11 odst. 1 a 2, § 16 citovaného zákona) a s určitými odlišnostmi v úpravě soudního přezkumu (§ 11 odst. 3 téhož zákona). Rozpouštění shromáždění však je úkonem prováděným operativně v místě shromáždění, při němž musí být okamžitě vyhodnocena situace, a pokud svolavatel neuposlechne výzvy k ukončení shromáždění, musí být rozhodnutí na místě vyhlášeno. Shromažďovací zákon v § 12 odst. 1 (§ 12 odst. 5) také stanoví, že „*sdělení*“ musí obsahovat důvody k rozpouštění a upozornění na následky neuposlechnutí této výzvy a musí být učiněno takovým způsobem, aby bylo účastníkům srozumitelné, a aby se s ním všichni účastníci mohli seznámit. Při nerespektování rozhodnutí úřadu o rozpouštění shromáždění přichází totiž v úvahu policejní zákrok směřující k rozpouštění shromáždění, který provádí policejní útvar na základě rozhodnutí zástupce úřadu (§ 12 odst. 7 citovaného zákona). Pokud by „*sdělení*“ úřadu o rozpouštění shromáždění nebylo rozhodnutím, nemohlo by být na místě ani rozhodnuto o takovémto dalším postupu, ač by to bylo nezbytné v zájmu zachování veřejného pořádku. Stranou je tře-

ba ponechat možnosti zákroku bez takového rozhodnutí, neboť se týkají jiných případů.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, který je zastáván i autory komentáře (Černý, P.; Lehká, M. *Zákon o právu shromažďovacím*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 136 a násl.), že se jedná o rozhodnutí na místě ve smyslu § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu. Jak uvádí tento komentář na s. 138, jde o rozhodnutí vydané v návaznosti na výkon dozoru správního orgánu nad dodržováním právních předpisů (zachování účelu shromáždění, dodržování povinností svolavatele, dodržování povinností účastníků shromáždění a sledování, zda nejsou naplněny podmínky pro rozpuštění shromáždění).

Užití správního řádu přitom pro rozhodování o rozpuštění shromáždění vyloučeno není (§ 16 shromažďovacího zákona). Podle § 143 odst. 2 správního řádu je předpokladem uložení povinnosti na místě zjištění stavu věci. Rozhodnutí se vyhláší ústně, jeho písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. O ústním vyhlášení rozhodnutí se vždy na místě vydá písemné potvrzení (§ 67 odst. 3 správního řádu), které obdrží účastník. To znamená, že v případě ústně vyhlášeného rozhodnutí na místě musí být vydáno písemné potvrzení vždy, nikoliv jen na žádost.

Otázka, zda možnost podání námitek podle § 13 shromažďovacího zákona je nutno vázat na rozhodnutí vyhlášené na místě, či na písemné vyhotovení tohoto rozhodnutí, zatím nebyla v dostupné judikatuře výslovně řešena. Ze soudních rozhodnutí předcházejících soudnímu řádu správnímu a správnímu řádu z roku 2004 lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 1997, sp. zn. 30 Ca 124/1995, Soudní judikatura č. 299/1998, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 1997, sp. zn. 28 Ca 348/1996, Soudní judikatura č. 663/2000, které posuzovaly zákonnost rozhodnutí pouze vyhlášeného. Z doby po jejich účinnosti lze poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2011, čj. 30 Ca 82/2009-40, či na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 29. 9. 2011, čj. 59 A 3/2011-35,

z nichž, stejně jako z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, čj. 5 As 25/2009-84, lze soudit, že předmětem soudního řízení byly rovněž námitky proti rozhodnutí pouze vyhlášenému, a že tedy soudy implicitně vyslovily, že právě k tomuto rozhodnutí je třeba vázat podání námitek; jinak by totiž návrhy (námitky) odmítly.

Správní řád tedy sice přepokládá, že písemné vyhotovení rozhodnutí vyhlášeného ústně na místě musí být bezodkladně vydáno a doručeno, ovšem možnost podání námitek podle § 13 shromažďovacího zákona se k tomu neváže. Nejde tu totiž o celkový přezkum postupu a rozhodování správního orgánu ve správním řízení, ale jen a pouze o zjištění, zda shromáždění bylo či nebylo rozpuštěno v souladu se zákonem. V těchto mezích se také pohybuje přiměřenost použití § 65 až § 78 soudního řádu správního. Námitky se totiž podávají proti „rozpuštění shromáždění“, k tomu došlo vyhlášením rozhodnutí na místě a tím okamžikem bylo také účinné. Skutečnost, že by písemné vyhotovení rozhodnutí nebylo vydáno bezodkladně (tj. v řádu několika dnů) či dokonce nebylo vydáno vůbec, nic nemění na tom, že k rozpuštění shromáždění došlo. Bylo by proti smyslu a účelu shromažďovacího zákona, pokud by se svolavatel či účastníci shromáždění museli cestou odstranění nečinnosti správního orgánu domáhat vydání písemného vyhotovení rozhodnutí o rozpuštění shromáždění jen proto, aby mohli podat námitky u soudu, přičemž výsledkem soudního řízení by bylo pouze posouzení zákonnosti samotného rozpuštění shromáždění.

Žalobce také v daném případě žalobou brojil výslovně proti rozpuštění shromáždění. V žalobě uvedl, že podává námitky proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona, přičemž potvrzení žalovaného o rozpuštění shromáždění označil pouze jako důkaz, že k rozpuštění skutečně došlo. Nedomáhal se zrušení tohoto potvrzení, jak mylně tvrdí krajský soud; petitem se domáhal vyslovení, že rozpuštění shromáždění bylo nezákonné.

Nad rámec potřebného odůvodnění je řešení možného souběhu námitek proti roz-

hodnutí o rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona a žaloby proti vydanému písemnému vyhotovení rozhodnutí, jakož i řešení okruhu účastníků správního řízení.

Lze tak uzavřít, že námitky podané proti rozhodnutí o rozpuštění shromáždění žalobce vyhlášenému žalovaným dne 1. 12. 2010, nejsou předčasným návrhem ve smyslu § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a krajský soud je měl (v případě splnění ostatních podmínek řízení) věcně projednat.

2554

Pomoc v hmotné nouzi: příspěvek na živobytí

k § 9, § 24 odst. 1 písm. c) a § 25 až § 30 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákonů č. 585/2006 Sb. a č. 261/2007 Sb.

I. Odměna z dohody o provedení práce představuje příjem ze závislé činnosti ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, a zároveň i příjem pro určení přiměřených nákladů na bydlení ve smyslu odstavce třetího téhož ustanovení. Pro účely příspěvku na živobytí lze proto podle § 9 odst. 1 písm. a) a odst. 2 citovaného zákona snížit 70 % takového příjmu o přiměřené náklady na bydlení.

II. U osoby bez přístřeší, které odůvodněné náklady na bydlení vzniknou v hlavním městě Praze, se pro účely příspěvku na živobytí snižuje její příjem podle § 9 odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, o odůvodněné náklady na bydlení až do výše 35 % jejího příjmu.

III. Částku existenčního minima u osoby uvedené v § 24 odst. 1 písm. c) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 31. 12. 2008 lze pro účely stanovení částky jejího živobytí zvýšit o částky uvedené v různých ustanoveních § 25 až § 30 tohoto zákona, a nikoliv pouze o nejvyšší částku uvedenou v jednom z nich.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 4 Ads 63/2011-132)

Věc: Radmila P. proti Magistrátu hlavního města Prahy o příspěvek na živobytí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad Městské části Praha 12 rozhodnutím ze dne 27. 7. 2009, podle § 21, § 44 a § 66 zákona o pomoci v hmotné nouzi odňal žalobkyni ode dne 1. 8. 2008 příspěvek na živobytí.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 10. 2009 odvolání žalobkyně zamítl. V odůvodnění uvedl, že v průběhu pobírání příspěvku na živobytí došlo ke změně výše příjmu žalobkyně. V květnu 2008 obdržela žalobkyně od svého syna výživné ve výši 1 300 Kč. Jelikož je žalobkyně osobou bez přístřeší, krátí se podle jednotného aplikačního systému tento příjem o přiměřené náklady na bydlení ve výši 30 % příjmu. Započitatelný příjem žalobky-

ně podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy za květen 2008 činil 910 Kč. Dále žalobkyně obdržela odměnu za odvedenou práci podle dohody o provedení práce ve výši 5 910 Kč v červnu 2008 a ve výši 3 008 Kč v červenci 2008. Tyto příjmy nejsou podle § 9 odst. 3 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi sníženy o přiměřené náklady na bydlení, neboť se jedná o další opakující se nebo pravidelné příjmy ve smyslu § 7 odst. 2 písm. j) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Celkový příjem podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy činil v rozhodném období 9 828 Kč, což

představuje 3 276 Kč měsíčně. Dále bylo zjištěno, že částka živobytí žalobkyně činí 3 126 Kč. Příjem žalobkyně přesahuje částku živobytí, a proto ji nelze považovat za osobu v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Žalobkyni tedy podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi nevzniká nárok na příspěvek na živobytí.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, v níž uvedla, že byla úřadem práce chybně vyřazena z evidence uchazečů o zaměstnání, což bylo později napraveno. Dávky pomoci v hmotné nouzi za duben 2008 jí tak byly vyplaceny až dne 29. 9. 2008, v důsledku čehož se dostala do finančních problémů a nebyla schopna hradit náklady za ubytování a služby s tím spojené v ubytovně Pod Balkánem, kterou užívala na základě smlouvy o ubytování v ubytovacím zařízení. Z tohoto důvodu požádala o přerušení ubytování v tomto typu zařízení a byla nucena se zdržovat na lodi Hermes, případně v noclehárně Armády spásy.

Dále žalobkyně namítla, že v rozhodném období přesáhl její průměrný měsíční příjem částku živobytí toliko o 150 Kč, což je částka zanedbatelná a nepostačující k pokrytí dalších základních životních potřeb jedince. Podle názoru žalobkyně, je žalovanému známo, v jaké osobní, majetkové a finanční situaci se ocitla a že je osobou bez přístřeší. Žalobkyně odkázala na § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi, podle něhož lze považovat za osobu v hmotné nouzi též osobu, která nesplňuje podmínky uvedené v odstavci 2, avšak v daném čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemůže úspěšně řešit svoji situaci a je ohrožena sociálním vyloučením, jestliže zejména nemá uspokojivě naplněny životně důležité potřeby vzhledem k tomu, že je osobou bez přístřeší. Z těchto důvodů se domnívala, že jí byl příspěvek na živobytí ode dne 1. 8. 2008 odejmut neprávem.

Městský soud rozsudkem ze dne 9. 2. 2011, čj. 2 Cad 122/2009-103, žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že se především zabýval otázkou, zda byl řádným způsobem posouzen příjem žalobkyně za rozhodné období tří mě-

síců podle § 44 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Přitom shledal, že správní orgán při stanovení průměrného měsíčního příjmu žalobkyně pochybil. V květnu totiž odečetl náklady na bydlení pouze ve výši 30 %, ačkoliv § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi stanoví nejvyšší výši nákladů na bydlení v hlavním městě Praze 35 % dosaženého příjmu. Jestliže tedy žalobkyně měla v květnu 2008 příjem z výživného od svého syna ve výši 1 300 Kč, pak odečitatelná položka činí 455 Kč a započitatelný příjem činí 845 Kč.

Dále správní orgán pochybil, když v červnu a červenci 2008 neprovedl odpočet z příjmu posuzované osoby o náklady na bydlení podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi. V červnu 2008 tedy bylo nutno od příjmu žalobkyně ve výši 5 910 Kč odečíst náklady na bydlení v částce 600 Kč, v důsledku čehož započitatelný příjem činí 5 310 Kč. V červenci 2008 pak bylo třeba od příjmu žalobkyně ve výši 3 008 Kč odečíst náklady na bydlení v částce 440 Kč, takže započitatelný příjem činí 2 568 Kč.

Za celé období tří měsíců podle § 44 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi činí tedy příjem žalobkyně celkem 8 723 Kč a průměrný měsíční příjem 2 908 Kč. Průměrný měsíční příjem se pak posuzuje k částce živobytí, která podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi u žalobkyně činí částku existenčního minima, jehož výše je stanovena v § 5 odst. 1 téhož zákona částkou 2 020 Kč měsíčně. Správní orgán tedy pochybil i v tom, když porovnal průměrný měsíční příjem žalobkyně s částkou živobytí ve výši 3 126 Kč měsíčně, neboť ta odpovídá částce životního minima. Nicméně i tak v dané věci průměrný měsíční příjem žalobkyně převýšil částku živobytí odpovídající existenčnímu minimu, a to o 880 Kč (správně o 888 Kč – pozn. NSS). I kdyby částka živobytí měla být zvýšena pro některý z důvodů uvedených v § 25 až § 31 zákona o pomoci v hmotné nouzi, v případě jejího maximálního zvýšení o polovinu rozdílů mezi životním a existenčním minimem by tato částka dosahovala výše 2 573 Kč. Také v tomto případě by průměrný měsíční příjem žalobkyně převýšil částku živobytí od-

povídací existenciálnímu minimu, a to o 325 Kč (správně o 335 Kč – pozn. NSS). Uvedená pochybení správního orgánu tedy neměla žádný vliv na správnost žalobou napadeného rozhodnutí. Dále městský soud uvedl, že § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi dává správnímu orgánu možnost, nikoli povinnost, považovat za osobu v hmotné nouzi i osobu, která nesplňuje podmínky uvedené v odstavci druhém téhož ustanovení.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítla, že pokud správní orgán I. stupně při posuzování jejího příjmu za rozhodné období pochybil a tuto nesprávnost nenapravit ani žalovaný, nemohl ji zhojit soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Dále namítla, že v žalobě poukázala na možnost považovat ji za osobu v hmotné nouzi za užití § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl k této žalobní námitce pouze to, že správní orgán nemá povinnost podle tohoto ustanovení postupovat. Správní orgány obou stupňů však ve svých rozhodnutích nevedly, z jakých důvodů ji neposuzovaly i podle § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi, nýbrž pouze podle odstavce druhého písmena a) téhož ustanovení. Přitom správními orgány byla její situace nepochybně známa a znění § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi jim možnost takového posouzení dávalo.

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

Z odůvodnění:

Osoba se podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi „*nachází v hmotné nouzi, není-li dále stanoveno jinak, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob po odečtení průměrných nákladů na bydlení (§ 9 odst. 2) nedosahuje částky živobytí (§ 24), přičemž si nemůže tento příjem zvýšit vzhledem ke svému věku, zdravotnímu stavu nebo z jiných vážných důvodů vlastním přičiněním a zabezpečení jejich základních životních podmínek je tak vážně*

ohroženo“. Taková osoba má podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok na příspěvek na živobytí, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 2) nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob. „*Za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat též osobu, která v daném čase, s ohledem na neuspokojivé sociální zázemí a nedostatek finančních prostředků nemůže úspěšně řešit svoji situaci a je ohrožena sociálním vyloučením, jestliže zejména [mimo jiné] nemá uspokojivě naplněny životně důležité potřeby vzhledem k tomu, že je osobou bez příštěří*“, jak vyplývá z § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Osobě uvedené v tomto ustanovení, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi, však podle § 21 a násl. zákona o pomoci v hmotné nouzi nelze přiznat příspěvek na živobytí. Tato osoba má totiž podle § 36 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi nárok pouze na jednu dávku pomoci v hmotné nouzi, a to na mimořádnou okamžitou pomoc, jejíž poskytnutí je navíc možné podmínit sestavením a plněním programu individuálního motivačního postupu ve smyslu § 20 téhož zákona.

V posuzované věci tedy při rozhodování o odnětí příspěvku na živobytí stěžovatelce byla aplikace § 2 odst. 6 písm. d) zákona o pomoci v hmotné nouzi zcela vyloučena. Proto městskému soudu ani orgánům pomoci v hmotné nouzi nelze vytýkat, že se tímto ustanovením v odůvodnění svých rozhodnutí dostatečně či vůbec nezabývaly. Na základě této skutečnosti Nejvyšší správní soud nepřiznal uvedené stížnostní námitce důvodnost.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda se v dané věci změnily skutečnosti rozhodné pro nárok na příspěvek na živobytí tak, že tento nárok zanikl, a podle § 44 odst. 1 a odst. 7 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi tak byly splněny podmínky pro odnětí dávky pomoci v hmotné nouzi stěžovatelce ode dne následujícího po dni, jímž uplynulo období, za které již byla vyplacena.

„*Změnil-li se v průběhu pobírání dávky [pomoci v hmotné nouzi] výše příjmů, posoudí se znovu nárok na dávku, a to tak, že*

se posoudí nový měsíční průměrný příjem ze 3 kalendářních měsíců, a to z příjmu v měsíci, v němž došlo ke změně výše příjmu, a z příjmu ve dvou předcházejících kalendářních měsících, jak vyplývá z § 44 odst. 4 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Podle § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se pro účely tohoto zákona „za příjem, není-li dále stanoveno jinak, považuje

a) 70 % příjmu ze závislé činnosti a z funkčních požitků uvedených v zákoně o daních z příjmů, a to po odpočtu daně z příjmů a pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, a ze mzdových nároků vyplácených úřadem práce podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů,

b) 80 % příjmu

1. z náhrady mzdy (platu) nebo sníženého platu (snížené odměny) po dobu prvních 14 dnů dočasné pracovní neschopnosti (karantény) podle zvláštních právních předpisů a z dávek nemocenského pojištění,

2. z podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci,

c) 100 % ostatních započitatelných příjmů podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou příspěvku na živobytí“.

Podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi „[p]říjmem osoby nebo společně posuzovaných osob se pro účely příspěvku na živobytí rozumí příjem podle odstavce 1 snížený o přiměřené náklady na bydlení; za přiměřené náklady na bydlení se pro účely tohoto zákona považují odůvodněné náklady na bydlení (§ 34), nejvýše však do výše 30 %, a v hlavním městě Praze do výše 35 % příjmu osoby nebo společně posuzovaných osob“.

Podle § 9 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi se za „příjem pro určení průměrných nákladů na bydlení považuje příjem uvedený v odstavci 1, s výjimkou

a) sociálního příplatku a dávek péčovské péče,

b) příjmu uvedeného v § 7 odst. 1 písm. d) zákona o životním a existenčním minimu a

c) příjmů uvedených v § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu“.

V posuzovaném případě se v průběhu pobírání příspěvku na živobytí změnila výše příjmů stěžovatelky a nárok na tuto dávku se podle § 44 odst. 4 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi posuzoval na základě jejího nového měsíčního průměrného příjmu za období od května do července 2008.

V květnu 2008 obdržela stěžovatelka výživné od svého syna ve výši 1 300 Kč, které je započitatelným příjmem podle § 7 odst. 2 písm. d) zákona o životním a existenčním minimu. Toto výživné je proto ostatním započitatelným příjmem podle zákona o životním a existenčním minimu, který se podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi pro účely příspěvku na živobytí zohledňuje ze 100 %. Tento příjem ve výši 1 300 Kč je ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi dále nutné snížit o odůvodněné náklady na bydlení, nejvýše však do výše 35 % příjmu stěžovatelky, neboť ta byla v květnu 2008 ubytována v noclehárně pro osoby bez přístřeší na lodi Hermes, která se nachází v hlavním městě Praze. Není přitom podstatné, zda podle aplikačního programu automatizovaného zpracování údajů, který jsou podle § 52 odst. 3 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi povinny používat orgány pomoci v hmotné nouzi při řízení o dávkách, při jejich výplatě a kontrole, se u osob bez přístřeší příjem snižuje o odůvodněné náklady na bydlení toliko do výše 30 % jejich příjmu. Takový postup totiž u osob bez přístřeší, kterým odůvodněné náklady na bydlení vznikají v hlavním městě Praze, nelze ze zákona o pomoci v hmotné nouzi nikterak dovodit, takže je třeba se řídit jednoznačnou dikcí jeho § 9 odst. 2, která umožňuje u těchto osob zohlednit jejich odůvodněné náklady na bydlení až do výše 35 % jejich příjmu. Stěžovatelka v květnu 2008 uhradila za noclehy na lodi Hermes částku 580 Kč, která tuto výši přesahuje, takže podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze od jejího příj-

mu v částce 1 300 Kč dosaženého v tomto měsíci odečíst odůvodněné náklady na bydlení pouze ve výši 455 Kč. Měsíční příjem stěžovatelky za květen 2008 tedy nečiní 910 Kč, jak se chybně uvádí v rozhodnutích orgánů pomoci v hmotné nouzi, nýbrž 845 Kč, což správně dovodil městský soud v napadeném rozsudku.

V červnu 2008 obdržela stěžovatelka odměny z dohod o provedení práce uzavřených se společnostmi Eficia Praha, spol. s r. o., EUROPE CALLING, a. s., a TOTO CZ, a. s., které po odpočtu daně z příjmů dosáhly celkové výše 5 910 Kč. Uvedené odměny je zapotřebí považovat za příjmy ze závislé činnosti ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Toto ustanovení v poznámce pod čarou totiž odkazuje na § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který za příjmy ze závislé činnosti považuje též příjmy ze současného nebo dřívějšího pracovního poměru, v nichž poplatník při výkonu práce pro plátce příjmu je povinen dbát příkazů plátce. Povinnost dbát příkazů zaměstnavatele má přitom podle § 38 odst. 1 písm. b) zákoníku práce zaměstnanec od vzniku pracovního poměru a toto ustanovení se vztahuje i na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, jež taktéž náležejí mezi základní pracovní právní vztahy, jak vyplývá z § 3 věty druhé a § 77 odst. 1 téhož právního předpisu. Navíc z odměn z dohod o provedení práce, které stěžovatelka obdržela v červnu 2008, byly odvedeny daně z příjmů, takže o nutnosti podřazení těchto příjmů pod § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi nemůže být žádných pochybností. Podle něho se však příjmy ze závislé činnosti zohledňují ze 70 %, a nikoliv z celé výše, z čehož nesprávně vycházel městský soud. Proto příjem stěžovatelky za červen 2008 činí podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi 70 % z 5 910 Kč, tedy částku 4 137 Kč. Takto zjištěný příjem je ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi dále nutné snížit o odůvodněné náklady na bydlení, nejvýše však do výše 35 % příjmu stěžovatelky, neboť ta byla i v červnu 2008 ubytována v noclehárně pro osoby bez

přístřeší na lodi Hermes. Takové výše však odůvodněné náklady na bydlení nedosahovaly, neboť stěžovatelka v červnu 2008 uhradila noclehy v částce 600 Kč. Nelze přitom souhlasit se závěrem orgánů pomoci v hmotné nouzi, že za příjem pro určení přiměřených nákladů na bydlení nelze podle § 9 odst. 3 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi považovat celkovou odměnu získanou stěžovatelkou z dohod o provedení práce, a že tak podle odstavce druhého stejného ustanovení nelze pro účely příspěvku na živobytí tyto odměny snížit o přiměřené náklady na bydlení, neboť se jedná o další opakující se nebo pravidelné příjmy ve smyslu § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu. Na základě shora uvedených skutečností totiž celková odměna získaná z dohod o provedení práce představuje příjem ze závislé činnosti uvedený v zákoně o daních z příjmů, který je zakotven v § 7 odst. 1 písm. a) zákona o životním a existenčním minimu, a který se tak považuje za příjem pro určení přiměřených nákladů na bydlení ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Navíc dalšími opakujícími se nebo pravidelnými příjmy podle § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu jsou z povahy věci pouze takové příjmy, které nelze podřadit pod jiný započitatelný příjem obsažený v § 7 téhož zákona. Podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi lze tedy od 70 % příjmu ze závislé činnosti dosaženého stěžovatelkou v červnu 2008, tedy od částky 4 137 Kč odečíst odůvodněné náklady na bydlení ve výši 600 Kč. Měsíční příjem stěžovatelky za červen 2008 tedy nečiní 5 910 Kč ani 5 310 Kč, jak se chybně uvádí v prvním případě v rozhodnutích orgánů pomoci v hmotné nouzi a v případě druhém v napadeném rozsudku městského soudu, nýbrž pouze 3 537 Kč.

V červenci 2008 obdržela stěžovatelka odměny z dohod o provedení práce uzavřených se společnostmi TOTO CZ a EUROPE CALLING, které po odpočtu daně z příjmů dosáhly celkové výše 3 008 Kč. Uvedené odměny je zapotřebí podle shora uvedené úvahy podřadit pod příjmy podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Podle něho se však příjmy ze závislé činnosti zohledňují ze 70 %, a nikoliv z celé výše, z čehož i ve vztahu k červenci 2008 nesprávně vycházel městský soud. Proto příjem stěžovatelky za červenec 2008 činí podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi po zaokrouhlení 70 % z 3 008 Kč, tedy částku 2 106 Kč. Takto zjištěný příjem je ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi dále nutné snížit o odůvodněné náklady na bydlení, nejvýše však do výše 35 % příjmu stěžovatelky, neboť ta byla i v červenci 2008 ubytována v hlavním městě Praze, a to nejprve v noclehárně pro osoby bez přístřeší na lodi Hermes a poté v noclehárně Armády spásy. Takové výše však odůvodněné náklady na bydlení nedosahovaly, neboť stěžovatelka v červenci 2008 uhradila noclehy na lodi Hermes ve výši 340 Kč a noclehy v zařízení Armády spásy ve výši 100 Kč. Na základě shora uvedených skutečností nelze souhlasit se závěrem orgánů pomoci v hmotné nouzi, které i ve vztahu k červenci 2008 dovodily, že za příjem pro určení průměrných nákladů na bydlení nelze podle § 9 odst. 3 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi považovat celkovou odměnu získanou stěžovatelkou z dohod o provedení práce, a že tak podle odstavce druhého stejného ustanovení nelze pro účely příspěvku na živobytí tyto odměny snížit o průměrné náklady na bydlení, neboť se jedná o opakující se nebo pravidelné příjmy ve smyslu § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu. Naopak podle § 9 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi je nutné od 70 % příjmu ze závislé činnosti dosaženého stěžovatelkou v červenci 2008, tedy od částky 2 106 Kč odečíst odůvodněné náklady na bydlení ve výši 440 Kč, které nedosahují výše 35 % příjmu stěžovatelky. Měsíční příjem stěžovatelky za červenec 2008 tak nečiní 3 008 Kč ani 2 568 Kč, jak se chybně uvádí v prvním případě v rozhodnutích orgánů pomoci v hmotné nouzi a v případě druhém v napadeném rozsudku, nýbrž pouze 1 666 Kč.

Lze tedy shrnout, že měsíční příjem stěžovatelky činil za květen 2008 částku 845 Kč, za červen 2008 částku 3 537 Kč a za červenec

2008 částku 1 666 Kč. V rozhodném období od května do července 2008 tedy stěžovatelka obdržela příjem v celkové výši 6 048 Kč, a nikoliv 9 828 Kč či 8 723 Kč, jak se nesprávně uvádí v prvním případě v rozhodnutích orgánů pomoci v hmotné nouzi a případě druhém v napadeném rozsudku. Průměrný měsíční příjem stěžovatelky za rozhodné období stanovený podle § 44 odst. 4 věty první zákona o pomoci v hmotné nouzi tedy dosahuje výše 2 016 Kč, a nikoliv výše 3 276 Kč či 2 908 Kč, jak se nesprávně uvádí v prvním případě v rozhodnutích orgánů pomoci v hmotné nouzi a případě druhém v rozsudku městského soudu.

Takto zjištěný průměrný měsíční příjem stěžovatelky za rozhodné období ve výši 2 016 Kč je dále zapotřebí porovnat s částkou jejího živobytí, neboť podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi má nárok na příspěvek na živobytí pouze osoba v hmotné nouzi uvedená v § 2 odst. 2 písm. a) téhož zákona, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob (§ 9 odst. 2) nedosahuje částky živobytí posuzovaných osob, jak již bylo zmíněno. V posuzovaném případě činí podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi částka živobytí částku existenčního minima, popřípadě zvýšenou o částky uvedené v § 25 až § 30, neboť stěžovatelka není uvedena v písmenu a) nebo b) a ani nebyla zaměstnána nebo jinak výdělečně činná nepřetržitě po dobu delší než 12 měsíců. Částka existenčního minima osoby činí měsíčně 2 020 Kč, což vyplývá z § 5 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu. Tuto částku lze však podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi zvýšit o částky uvedené v § 25 až § 30. Částku existenčního minima však lze zvýšit o částky uvedené v různých ustanoveních § 25 až § 30 zákona o pomoci v hmotné nouzi, a nikoliv pouze o nejvyšší částku uvedenou v jednom z nich, jak se nesprávně uvádí v napadeném rozsudku. Takové omezení totiž není v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi uvedeno. Naopak podle něho lze existenční minimum zvýšit o částky uvedené v § 25 až § 30, a nikoliv jen o jednu z těchto částek.

Ke zvýšení existenčního minima o částky uvedené v různých ustanoveních § 25 až § 30 zákona o pomoci v hmotné nouzi přitom přistoupily orgány pomoci v hmotné nouzi i v nyní projednávané věci, jak vyplývá z kalkulačního listu, který je obsažen ve správním spise. Podle něho došlo ke zvýšení existenčního minima z důvodu možnosti využití majetku o částku 331,80 Kč, která odpovídá 30 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem (§ 26 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Dále podle kalkulačního listu orgán pomoci v hmotné nouzi z důvodu možnosti uplatnění nároků a pohledávek zvýšil existenční minimum o částku 221,20 Kč, která odpovídá 20 % částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem (§ 27 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Z kalkulačního listu konečně vyplývá, že orgán pomoci v hmotné nouzi z důvodu snahy o zvýšení příjmu vlastní prací zvýšil existenční minimum o částku 553 Kč, která odpovídá polovině částky rozdílu mezi životním minimem osoby a existenčním minimem (§ 25 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Orgán pomoci v hmotné nouzi tedy zvýšil existenční minimum celkem o částku 1 106 Kč. Částka existenčního minima zvýšená o částky uvedené v § 25 až § 27 zákona o pomoci v hmotné nouzi, na základě níž byla v dané věci podle § 24 odst. 1 písm. c) téhož zákona stanovena částka živobytí stěžovatelky, proto činí 3 126 Kč. Tato částka odpovídá částce životního minima jednotlivce, jak vyplývá z § 2 zákona o životním a existenčním minimu. Nicméně na základě této skutečnosti nelze městskému soudu přisvědčit, že orgány pomoci v hmotné nouzi nesprávně stanovily částku živobytí stěžovatelky na základě jejího životního minima. Z kalkulačního listu i z rozhodnutí orgánů pomoci v hmotné nouzi je totiž zcela zřejmé, že při výpočtu částky živobytí byly v souladu s § 24 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi sečteny částka exis-

tenčního minima stěžovatelky a částky uvedené v § 25 až § 27 téhož zákona. Jelikož zvýšení existenčního minima o částky uvedené v § 25 až § 27 zákona o pomoci v hmotné nouzi nebylo v napadeném rozsudku nikterak zpochybněno, měl i městský soud vycházet z toho, že částka živobytí stěžovatelky činila v rozhodném období 3 126 Kč.

Takto stanovená částka živobytí ve výši 3 126 Kč však převyšuje průměrný měsíční příjem stěžovatelky za rozhodné období, neboť ten činí podle shora uvedeného výpočtu 2 016 Kč, jak již bylo zmíněno. Příjem stěžovatelky tedy v rozhodném období od května do července 2008 nedosahoval částky jejího živobytí, v důsledku čehož podle § 21 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi i nadále trval její nárok na příspěvek na živobytí, a nebyly tak splněny podmínky pro odnětí této dávky pomoci v hmotné nouzi uvedené v § 44 téhož zákona.

Lze tedy shrnout, že orgány pomoci v hmotné nouzi pochybily, když stěžovatelce ode dne 1. 8. 2008 odňaly příspěvek na živobytí. Městský soud tedy posoudil tuto právní otázku nesprávně, v důsledku čehož je naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka sice v příslušné kasační námitce namítla jen nemožnost zhojení nesprávnosti postupu orgánů pomoci v hmotné nouzi, nicméně v této souvislosti poukázala i na pochybení při posuzování výše jejího příjmu za rozhodné období. K tomuto stížnostnímu tvrzení tedy mohl Nejvyšší správní soud učinit zjištění o nesprávnosti stanovení výše příjmu stěžovatelky za rozhodné období i částky jejího živobytí ve správním i v žalobním řízení a dále mohl učinit také z tohoto pochybení vyplývající zjištění o nesprávnosti závěru o zániku nároku stěžovatelky na příspěvek na živobytí, který byl v těchto předcházejících řízeních taktéž vysloven.

Zemědělství: vznik nároku na dotaci; vznik nároku na poskytnutí dotace

k § 5 odst. 1 nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti k nařízení vlády č. 332/2007 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti

I. Nárok na dotaci v rámci programu Zakládání skupin výrobců podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb. vznikl v roce 2007 skupině výrobců zařazené do tohoto programu tehdy, když splnila všechny podmínky uvedené v § 5 odst. 1 písm. a) až f) tohoto nařízení. Nárok na poskytnutí dotace pak vznikl za podmínky, že předtím vznikl nárok na dotaci, dnem podání žádosti o poskytnutí dotace, kterou bylo možno podat až v období od 1. 1. do 15. 2. 2008.

II. Snížení výše dotace provedené nařízením vlády č. 332/2007 Sb., jež nabylo účinnosti dne 31. 12. 2007, se proto kvůli zákazu pravé retroaktivity nemohlo týkat dotací, na něž vznikl nárok do 30. 12. 2007 včetně. Zpravidla se však vzhledem k věcným podmínkám vznikání nároku na dotaci (obchodování zemědělské produkce vznikající v průběhu příslušného roku a tomu odpovídající rozvržení ekonomických aktivit skupiny výrobců zpravidla po větší část této doby) kvůli ochraně legitimního očekávání nebude vztahovat ani na případy, kdy nárok na dotaci vznikl až dne 31. 12. 2007.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 95/2010-55)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 145/2002 Sb., č. 278/2004 Sb., č. 119/2011 Sb. a č. 30/1995 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 215/94).

Věc: Společnost s ručením omezeným CB – odbyt proti Ministerstvu zemědělství o snížení dotace, o kasační stížnosti žalobce.

Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „Fond“) rozhodnutím ze dne 17. 12. 2008 rozhodl o snížení dotace poskytnuté žalobci v rámci programu Zakládání skupin výrobců za rok 2007. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 3. 2009 odvolání žalobce zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 5. 2010 zamítl. Městský soud v odůvodnění rozsudku označil za klíčovou právní otázku, zda žalovaný postupoval správně, pokud potvrdil výpočet Fondu s tím, že vztáhl vznik nároku na poskytnutí dotace až ke dni, kdy žalobce podal žádost o poskytnutí dotace za rok 2007, tj. ke dni 30. 1. 2008.

Ve vztahu k námitce žalobce, že mělo být při výpočtu výše dotace postupováno podle původního znění nařízení vlády č. 655/2004 Sb., tedy podle jeho znění před 31. 12. 2007, kdy nabylo účinnosti nařízení vlády č. 332/2007 Sb., kterým byla snížena výše poskytované dotace, protože nárok na poskytnutí dotace mu vznikl v průběhu roku, dospěl městský soud k názoru, že nedošlo k nepřipustnému retroaktivnímu použití právní normy. Z § 5 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. vyplývá, že skupině výrobců je dotace za příslušný kalendářní rok poskytnuta za splnění určitých vyjmenovaných podmínek, ale až na základě žádosti skupiny výrobců, kterou musí podat v období od 1. ledna do

15. února následujícího kalendářního roku. Žalobce teprve v této žádosti sdělil mimo jiné vyšší obchodovatelné produkce skupiny výrobců, na niž uplatňoval žádost o poskytnutí dotace a z níž se při výpočtu výše dotace vychází, a teprve na základě této žádosti mohl Fond rozhodnout, zda splnil podmínky poskytnutí dotace, tedy zda mu na poskytnutí dotace za rok 2007 vznikl nárok.

Z § 5 odst. 2 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. vyplývá, že dotace se poskytne skupině výrobců po dobu trvání 5 kalendářních let ode dne, kdy byla skupina výrobců zařazena do programu Zakládání skupin výrobců. Svůj požadavek (nárok) na skutečné poskytnutí dotace musí uplatnit podáním žádosti o její poskytnutí. Až podáním žádosti je nárok na dotaci uplatněn. Pokud by skupina výrobců takovou žádost nepodala, popř. by ji podala po stanovené lhůtě, dotace by jí nemohla být poskytnuta.

Z přechodného ustanovení novely nařízení vlády č. 655/2004 Sb. vyplývá, že podle dosavadních předpisů se posuzují jen ty nároky, které vznikly před účinností tohoto nařízení vlády. To znamená, že podle dosavadních předpisů se posuzují ty případy, kdy nárok na poskytnutí dotace byl skupinou výrobců uplatněn podáním žádosti o poskytnutí dotace před 31. 12. 2007. Vzhledem k tomu, že žalobce žádost podal dne 30. 1. 2008, vznikl mu nárok na poskytnutí dotace až po nabytí účinnosti novely, žalovaný i Fond proto postupovali správně, pokud vyšší dotace vypočetli podle § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 655/2004 Sb. Nedošlo přitom k nepřipustnému použití retroaktivní normy. Novelizované nařízení vlády č. 655/2004 Sb. se v žádném případě nevztahuje na nároky vzniklé před 30. 12. 2007. Ke zkrácení práv žalobce proto nedošlo.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž použití novelizovaného nařízení vlády č. 655/2004 Sb. považoval za nesprávné a nepřipustné. Fond vůči němu nemohl retroaktivně aplikovat novelizované znění citovaného nařízení vlády, jež nabylo účinnosti posledního dne období, za které měla být dotace přiznána. Rozhodnutí Fondu o zařazení stěžova-

tele do programu Zakládání skupin výrobců na základě nařízení vlády č. 655/2004 Sb. nebylo nikdy zrušeno ani změněno. Podání žádosti teprve dne 30. 1. 2008 bylo zcela v souladu s nařízením vlády.

Z § 5 nařízení vlády vyplývá, že se dotace za příslušný kalendářní rok poskytne skupině výrobců na základě žádosti a poskytnutí dotace je vázáno na splnění určitých vyjmenovaných podmínek. Doložení nároku na poskytnutí dotace až počátkem roku 2008 je podle názoru stěžovatele administrativním krokem nutným pouze k uplatnění nároku na dotaci. Mělo být tedy postupováno podle původního znění nařízení vlády. Stěžovatel neměl možnost podat žádost o poskytnutí dotace za rok 2007 před 1. 1. 2008. Pokud by tak učinil, nejenže by nemohl sdělit vyšší obchodovatelné produkce skupiny výrobců, na niž uplatňoval žádost a z níž se při výpočtu žádosti vychází, ale porušil by i citované nařízení vlády ukládající mu předložit žádost ve stanoveném období. Nárok na poskytnutí dotace mu přitom vznikl v průběhu celého roku 2007. V nařízení vlády č. 655/2004 Sb. není stanovena podmínka, že by nárok na dotaci byl vázán na podání žádosti. Pouze je stanoveno, že dotace za příslušný kalendářní rok se poskytne na základě žádosti. V té žadatel sdělí vyšší finanční hodnoty roční obchodovatelné produkce a toto sdělení doloží potřebnými doklady. Z toho stěžovatel vyvozoval, že podání žádosti je pouze a jen administrativním krokem nutným k vypočtení dotace za příslušný kalendářní rok. Této skutečnosti přizpůsobil své podnikatelské aktivity, když podle nich stanovil výkupní a prodejní ceny zemědělských komodit. Byl v legitimním očekávání, že na počátku roku 2008 obdrží dotaci za rok 2007.

Argumentace městského soudu, že podle dosavadních předpisů se posuzují ty případy, kdy byla žádost o poskytnutí dotace podána dříve, než nabyla účinnosti novela nařízení vlády č. 655/2004 Sb., je neudržitelná a nepřipustná. *Ad absurdum* by mohlo docházet každým rokem k situaci, kdy by na konci roku bylo nařízení vlády č. 655/2004 Sb. novelizováno a vázáním vzniku nároku na podání žádosti by mohlo docházet ke zkracování práv

jednotlivých žadatelů zcela svévolně. Stěžovatel zdůraznil, že pravá i nepravá retroaktivita je přípustná pouze ve prospěch adresáta právní normy.

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

Z odůvodnění:

Při stanovení výše dotace odkazovalo nařízení vlády č. 655/2004 Sb. ve znění před novelizací v § 5 odst. 3 na čl. 33d nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení. Ten v odstavci 3 stanoví, že „[p]odpora je poskytována v ročních splátkách po dobu prvních pěti let po dni, kdy bylo seskupení producentů uznáno. Vypočítává se na základě roční produkce seskupení uváděné na trh a nepřekračuje: a) 5 % v prvním roce, 5 % v druhém roce, 4 % ve třetím roce, 3 % ve čtvrtém roce a 2 % v pátém roce hodnoty produkce do 1 000 000 eur uvedené na trh a b) 2,5 % v prvním roce, 2,5 % v druhém roce, 2,0 % ve třetím roce, 1,5 % ve čtvrtém roce a 1,5 % v pátém roce hodnoty produkce přesahující 1 000 000 eur uvedené na trh. Podpora v žádném případě nepřesáhne maximální částky, na které lze poskytnout podporu, stanovené v příloze II.“ Příloha II nařízení Rady č. 1257/1999 nazvaná Tabulka částek na zvláštní opatření pro nové členské státy pak uvádí následující částky: pro 1. rok 100 000 eur, pro 2. rok 100 000 eur, pro 3. rok 80 000 eur, pro 4. rok 60 000 eur, pro 5. rok 50 000 eur. Tím, že nařízení vlády č. 655/2004 Sb. ve znění před novelizací odkazovalo na čl. 33d nařízení Rady č. 1257/1999, stanovilo, že dotace vyplacená v rámci programu za rok 2007 nepřesáhne částku 100 000 eur.

Novela nařízení vlády č. 655/2004 Sb. změnila podmínky pro vznik nároku na dotaci ani nároku na poskytnutí dotace, změnila však způsob výpočtu výše dotace, když v § 5 doplnila odstavce 4 tak, že „[d]o finanční hodnoty roční obchodované produkce se nezahrne produkce zemědělské komodity, kte-

rá byla prodána skupinou výrobců zpět některému z členů skupiny výrobců“, a přidala odstavce 5, podle něhož „[v]ýše dotace za příslušný kalendářní rok činí 5 % v prvním kalendářním roce, 5 % ve druhém kalendářním roce, 4 % ve třetím kalendářním roce, 3 % ve čtvrtém kalendářním roce a 2 % v pátém kalendářním roce, a to z finanční hodnoty roční obchodované produkce uvedené na trh. Výše dotace poskytnutá skupině výrobců za příslušný kalendářní rok může činit nejvýše částku 11 220 eur.“

Podle § 5 nařízení vlády č. 655/2004 Sb., který je označen „Podmínky poskytnutí dotace“, se dotace poskytne skupině výrobců na základě žádosti. Je nesporné, že nárok na poskytnutí dotace vzniká tehdy, jsou-li splněny všechny podmínky pro jeho vznik. Tento závěr vyplývá z odlišného významu pojmů práva a nároku v pojetí občanskoprávním a v právu veřejném. V předpisech veřejnoprávních je typické, že pojmu „právo“ není užíváno a hovoří se o „nároku“, jímž se rozumí splnění hmotněprávních podmínek, které jsou zákonem stanoveny jednak pro právo na určitý statek a jednak pro poskytnutí tohoto statku, tedy plnění. Plněním je v posuzovaném případě poskytnutí dotace. Nařízení vlády č. 655/2004 Sb. nestanoví žádnou výjimku z tohoto pravidla. Není proto možné, aby nastala situace, kdy je dotace poskytnuta, aniž by byla podána žádost. Z toho vyplývá, že podání žádosti je *conditio sine qua non* pro poskytnutí dotace. Ve smyslu výše uvedené definice se jedná o hmotněprávní podmínku, která je zákonem stanovena pro realizaci plnění, tedy pro výplatu dotace. Z důvodu, že v časovém sledu plnění podmínek pro poskytnutí dotace stanovených v § 5 citovaného nařízení vlády se jedná o podmínku, jež bude plněna jako poslední, neboť lze žádost podat vždy až v následujícím kalendářním roce po splnění ostatních podmínek, pak i moment podání žádosti o poskytnutí dotace je shodný s momentem vzniku nároku na výplatu dotace. Lze se tedy ztotožnit s názorem městského soudu, že skupina výrobců musí svůj nárok na poskytnutí dotace uplatnit podáním žádosti o poskytnutí dotace, jinak jí dotace nemůže být poskytnuta.

Nárok na poskytnutí dotace však nelze zaměňovat s nárokem na dotaci, byť nařízení vlády č. 655/2004 Sb. tyto dvě kategorie do určité míry směřuje v tom směru, že prostřednictvím žádosti o poskytnutí dotace skupina výrobců zároveň prokazuje splnění podmínek pro vznik nároku na dotaci. Citované nařízení vlády stanoví jak podmínky pro vznik nároku na poskytnutí dotace, a to v § 5 odst. 1 a 2, tak i podmínky pro vznik nároku na dotaci, a to v § 5 odst. 1 písm. a), b), c), d), e) a f). Stěžovateli, který je skupinou výrobců zařazenou do programu Zakládání skupin výrobců do 31. 12. 2006, tak vznikl nárok na dotaci v rámci programu za rok 2007 v den, kdy kumulativně splnil následující podmínky: a) zajistil odbyť příslušné zemědělské komodity, uvedené v příloze k nařízení vlády č. 655/2004 Sb., b) splnil podmínku roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč, anebo podmínku nejméně 5 členů, c) nakupoval příslušnou zemědělskou komoditu uvedenou v příloze k nařízení vlády č. 655/2004 Sb. od třetí osoby pouze, pokud 1. množství této zemědělské komodity nepřesáhne 10 % objemu celkové obchodované produkce zemědělské komodity od členů za příslušný kalendářní rok, nebo 2. v případě splnění povinnosti dodavatelských závazků za svého člena, který nesplnil tyto závazky, pro něj vyplývající ze společenské smlouvy, stanov nebo smluv o výši objemu obchodované produkce, d) všichni jeho členové byli podnikajícími fyzickými nebo právními osobami, které produkuje alespoň 1 zemědělskou komoditu uvedenou v příloze k tomuto nařízení, jejíž odbyť zajišťují prostřednictvím skupiny výrobců, za kterou má být této skupině výrobců vyplacena dotace, e) všichni jeho členové prodávali na trh celou svou tržní obchodovanou produkci zemědělské komodity prostřednictvím skupiny výrobců, pro kterou má být skupině výrobců vyplacena dotace. Ke kumulativnímu splnění výše uvedených podmínek mohlo dojít v krajním případě již prvního dne roku 2007, ale stejně tak kdykoliv jindy v průběhu roku 2007. Když tedy žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že „[n]árok na dotaci vzniká dnem, kdy odvolatel splnil všechny podmínky pro poskytnutí dotace“, nelze tento názor akceptovat.

Výše uvedenému výkladu svědčí i znění čl. II nařízení vlády č. 332/2007 Sb., které stanoví, že nároky na dotace skupině výrobců k podpoře jejich činnosti, vzniklé předem nabytí účinnosti tohoto nařízení, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Zákodárce tedy i výslovně odlišil nárok na dotaci a nárok na poskytnutí dotace. V důsledku užití novelizovaného nařízení vlády č. 655/2004 Sb. správním orgánem pro určení výše dotace došlo k modifikaci nároku stěžovatele na dotaci, neboť jedna z jeho obsahových determinant, výše dotace, byla výrazně postižena. Nelze přitom přijmout argument, že by nárok na dotaci v době svého vzniku byl abstraktním, bezobsažným, a tedy se jej nemohla změna výše dotace nijak dotknout. Ve vztahu k nárokům na dotaci vzniklým před 31. 12. 2007 byl správní orgán povinen určit výši poskytované dotace podle dosavadních právních předpisů podle čl. II novely nařízení vlády č. 655/2004 Sb.

Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí správně odlišil nárok na dotaci a nárok na poskytnutí dotace, když uvedl, že „[z] již zmíněného § 5 odst. 1 vládního nařízení je patrné, že skupina výrobců musí svůj požadavek (nárok) na skutečné poskytnutí dotace uplatnit podáním žádosti o její poskytnutí, a to vždy za příslušný kalendářní rok. Až podáním žádosti je nárok na dotaci uplatněn. Pokud by skupina výrobců takovou žádost nepodala, popř. by žádost podala dokonce po stanovené lhůtě, dotace by jí nemohla být poskytnuta.“ Uplatněním jednoho, již existujícího, nároku, tedy vzniká nárok další, na plnění nároku prvního. Nejvyšší správní soud se však s ohledem na výše uvedené neshoduje se závěrem městského soudu, že z přechodných ustanovení novelizovaného nařízení vlády č. 655/2004 Sb. vyplývá, že „podle dosavadních předpisů se posuzují jen ty nároky, které vznikly před účinností tohoto nařízení vlády. To znamená, že podle dosavadních předpisů se posuzují ty případy, kdy nárok na poskytnutí dotace byl skupinou výrobců uplatněn dříve, než toto nařízení vlády nabylo účinnosti.“ Ze stejných důvodů je chybné vymezení klíčové otázky,

zda „žalovaný postupoval správně, pokud potvrdil výpočet Státního zemědělského intervenčního fondu s tím, že vztáhnul vznik nároku na poskytnutí dotace až ke dni, kdy žalobce podal žádost o poskytnutí dotace za rok 2007, tj. 30 ledna 2008.“

Námítku stěžovatele ohledně nepřipustného retroaktivního užití novelizovaného znění nařízení vlády č. 655/2004 Sb. a s tím souvisejícího zásahu do jeho právní jistoty považuje Nejvyšší správní soud za nutné posoudit ve vztahu k nárokům na dotaci vzniklým dne 31. 12. 2007.

Obsah pojmu pravé a nepravé retroaktivity právních norem opakovaně vymezil Ústavní soud ve své judikatuře, zejména v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, N 13/7 SbNU 87, č. 63/1997 Sb., a také v nálezu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01, N 28/25 SbNU 215, č. 145/2002 Sb. V případě pravé retroaktivity působí právní norma vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo kdy dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity nová právní úprava nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.

V nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb., kdy Ústavní soud posuzoval možné retroaktivní působení ustanovení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, konstatoval v bodě 155 odůvodnění, že „[u]stanovení čl. II napadeného zákona ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření, ve znění napadeného zákona působí účinky nepravé retroaktivity, protože jím do budoucna dochází ke změně obsahu

právního vztahu mezi účastníkem stavebního spoření a státem“, a v bodě 156, že „[t]ento vztah vzniká uzavřením smlouvy o stavebním spoření, pokud fyzická osoba v jejím rámci požádá o přiznání státní podpory. Jeho změna se přitom týká stanovení výše, v jaké by mělo dojít v jednotlivých letech do by trvání stavebního spoření ke vzniku nároku účastníka na státní podporu, resp. na připsání roční zálohy státní podpory. V důsledku uvedeného přechodného ustanovení totiž dochází ke snížení výše ročních záloh státní podpory, na které vznikne nárok po 31. prosinci 2010, pro všechny smlouvy o stavebním spoření bez ohledu na datum jejich uzavření. Tato změna se však nedotkne nároků na státní podporu (resp. nároků na vyplacení záloh státní podpory) za předchozí kalendářní roky, neboť tyto nároky vznikly splněním zákonem stanovených podmínek nejpozději k 31. prosinci 2010, tedy před účinností napadeného zákona.“ Dále v odstavci 178 vyjádřil názor, že „[n]apadeným zákonem nedochází přímo ke snížení výše záloh státní podpory za rok 2010, protože ta zůstává formálně dál zachována ve stejné výši. Pokud by se zákonodárce rozhodl pro její přímé snížení, mohl postupovat buď změnou výše státní podpory se zpětným stanovením účinnosti pro rok 2010, což by nepochybně bylo v rozporu se zákazem pravé retroaktivity, nebo přistoupit k dodatečné změně obsahu již vzniklého nároku v případě těch účastníků stavebního spoření, kteří mají nárok na státní podporu za rok 2010, tato jim však zatím nebyla poukázána.“

Jakkoli byly citované závěry vysloveny na skutkovém půdorysu jiné věci, jsou plně přenositelné i na daný případ. Lze proto dovodit, že při neexistenci přechodného ustanovení v podobě čl. II novely provedené nařízením vlády č. 332/2007 Sb. by stanovení výše dotace podle novelizovaného nařízení vlády č. 655/2004 Sb. v případě nároků na dotaci vzniklých před 31. 12. 2007 bylo v rozporu se zákazem pravé retroaktivity, neboť v jejím důsledku dochází ke změně obsahu právního vztahu (nároku na dotaci) mezi účastníkem programu a státem do minulosti, nikoliv do

budoucná. K tomu Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl, že „[o]becně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita [...]. Vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se [však] řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání. [...] Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjaté se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. [...] Platí tu zároveň maxima příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).“

V případě, že nárok na dotaci vznikl dne 31. 12. 2007, jedná se o retroaktivitu nepravou. Zákaz retroaktivního působení právní normy, který vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Ta je naopak obecně přípustná. Dospěl-li však Nejvyšší správní soud k závěru o nepravé retroaktivitě novelizovaného nařízení vlády č. 655/2004 Sb. ve vztahu k nárokům na dotaci vzniklým dne 31. 12. 2007, musí se rovněž vypořádat s otázkou její přípustnosti. Přestože je nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně (viz citovaný nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

Namítaný zásah do právní jistoty je tedy nutno posuzovat perspektivou ochrany legitimního očekávání v souvislosti s ochranou vlastnického práva, v širším smyslu majetku, ke které se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, čj. 6 Ao 4/2009-104, tak, že „[l]egitimní očekávání je

v právu spojováno s vlastnickým právem a majetkem, tedy jako legitimní očekávání nabytí určitého majetku, a je chráněno článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Taktéž článek 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod chrání i legitimní očekávání, které je integrální součástí ochrany majetkových práv (srov. doplňující rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva o spravedlivém zadostiučinění ze dne 28. 5. 2002, Beyeler proti Itálii, stížnost č. 33202/96, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 6. 2001, Zwierzyński proti Polsku, stížnost č. 34049/96, ECHR 2001-VI, a rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 6. 2004, Broniowski proti Polsku, stížnost č. 31443/96, ECHR 2004-V).“ Článek 1 Dodatkového protokolu je interpretován tak, že jeho ochrana dopadá nejen na majetek v podobě hmotných statků, tzn. na vlastnictví jako věcné právo, ale také na jiné majetkové hodnoty (nároky a pohledávky), a to s pomocí konceptu legitimního očekávání, že tyto majetkové hodnoty budou realizovány. Povaha materiálního právního státu potom vyznačuje rovněž s ním spjatou maximu, podle níž, jedná-li někdo v (oprávněné) důvěře v nějaký zákon, resp. v právo vůbec, nemá být v této své důvěře zklamán (viz nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, N 30/3 SbNU 227). K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání (srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02, N 35/32 SbNU 331, č. 278/2004 Sb., nebo ze dne 18. 2. 2011, sp. zn. II. ÚS 543/11).

Princip legitimního očekávání nelze pojmout jako bezpodmínečné zachování *statu quo* právní úpravy, a to ani v oblasti poskytování dotací. Stěžovatel nemohl spoléhat na to, že postupem času zákonodárce výši poskytované dotace nepřehodnotí, mohl však své celoroční hospodaření rozvrhnout a přizpůsobit tomu, aby teprve ke konci roku 2007 splnil

podmínky vzniku nároku na dotaci. Nejvyšší správní soud proto nemůže vyloučit, že stěžovatel nebyl v legitimním očekávání, vznikli mu nárok na dotaci 31. 12. 2007. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel deklaroval v žádosti o poskytnutí dotace hodnotu roční obchodovatelné produkce ve výši 44 598 731 Kč. Je tedy pravděpodobné, že

podmínky pro vznik nároku na dotaci splnil již v průběhu roku 2007, jak ostatně sám tvrdí. V dalším řízení však musí být prokázáno, kdy vznikl nárok stěžovatele na dotaci a podle jakých právních předpisů měla být správním orgánem určena její výše v rámci programu za rok 2007, případně zda byly naplněny podmínky legitimního očekávání stěžovatele.

2556

Pobyt cizinců: povolení k přechodnému pobytu; soustavná příprava na budoucí povolání

k § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2010 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Osobu studující na jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky je nutno pro účely zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, považovat za osobu soustavně se připravující na budoucí povolání bez dalších podmínek.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2011, čj. 10 A 168/2010-29)

Věc: P. S. proti Ministerstvu vnitra, Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (původně Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie) o povolení k přechodnému pobytu.

Žalobce podal dne 30. 10. 2009 žádost o povolení k přechodnému pobytu na území ČR, k níž mimo jiné doložil svým rodným listem a oddacím listem své matky, že manželem jeho matky je pan Z. K., občan České republiky. Dále doložil, že od 19. 10. 2009 navštěvuje kurs českého jazyka na Střední odborné škole veterinární, mechanizační a zahradnické a jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky v Českých Budějovicích.

Policie ČR, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie České Budějovice, inspektorát cizinecké policie Jindřichův Hradec (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 5. 1. 2010 žádost žalobce zamítla. V odůvodnění správní orgán I. stupně uvedl, že žalobcem předložený doklad o návštěvě kursu českého jazyka není možno podřadit pod žádnou formu vzdělávání uvedenou v § 25 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Uvedl, že ža-

lobce by mohl být považován za nezaopatřenou osobu, pokud by se v jeho případě jednalo o studium osoby, která úspěšně vykonala maturitní zkoušku nebo absolutorium v konzervatoři v kalendářním roce, ve kterém zahajuje toto studium, jak stanoví vyhláška č. 322/2005 Sb. V případě žalobce však tato podmínka splněna nebyla.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež bylo rozhodnutím Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie (dále jen „správní orgán II. stupně“), ze dne 27. 4. 2010 zamítnuto. Správní orgán II. stupně v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že podle § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, se za nezaopatřené dítě považuje dítě do skončení povinné školní docházky a poté, nejdéle do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání. Ve smyslu § 12 tohoto zákona se za soustavnou přípravu považuje studium na středních či vysokých školách. Žalobce byl rovněž po-

učen o tom, že studium na jazykové škole nelze podřadit pod žádnou z forem vzdělávání, které jsou uvedeny v § 25 školského zákona. Soustavností přípravy se podle názoru správního orgánu II. stupně rozumí pokračování ve studiu bez přerušení, tj. studium na další střední či vysoké škole, které musí být započato po ukončení předchozího studia na střední či vysoké škole v nejbližším možném termínu, od něhož lze studium začít. Po uplynutí této doby ztrácí studující status „osoby soustavně se připravující na budoucí povolání“, a to i tehdy, když později studium na střední či vysoké škole zahájí.

Protože žalobce ani v odvolacím řízení nepředložil požadovaný doklad o tom, že je nezaopatřenou osobou, která se soustavně připravuje na budoucí povolání, správní orgán II. stupně odvolání žalobce zamítl.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, v níž uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval při výkladu pojmu nezaopatřenosti tak, že odkázal na § 11 zákona o státní sociální podpoře, a dále také na vyhlášku Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, která definuje pojem studium pro potřeby zákona o státní sociální podpoře (vyhláška č. 322/2005 Sb.). Podle názoru správních orgánů žalobce nesplňoval podmínky vyžadované citovanou vyhláškou, a proto nemohl být doklad o přijetí na jazykovou školu v případě žalobce akceptován jako doklad o jeho nezaopatřenosti ve smyslu zákona o pobytu cizinců.

Podle názoru žalobce je výklad správních orgánů nesprávný, pokud vychází z definice nezaopatřenosti uvedené v zákoně o státní sociální podpoře. Podle § 11 zákona, o státní sociální podpoře se jedná o definici, která slouží pouze pro účely tohoto zákona, a nelze ji tedy použít v případě rozhodování podle zákona o pobytu cizinců. Žalobce pak poukázal na zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, podle jehož § 5 písm. d) se za soustavnou přípravu na budoucí povolání považuje také doba denního studia na jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky. Podle tohoto zákona je tedy žalobcovo studium považováno za soustavnou přípravu na budoucí povolání.

Žalobce se proto domníval, že správní orgán jeho situaci posoudil nesprávně, neboť na ni aplikoval nesprávný právní předpis.

Městský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů I. i II. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Soud nesouhlasí s názorem správních orgánů v tom, že na žalobce nelze hledět jako na osobu soustavně se připravující na budoucí povolání (resp. nebylo lze na něj takto hledět v době rozhodování správních orgánů).

Správní orgány při svém rozhodování vycházely z definice soustavné přípravy na budoucí povolání obsažené v zákoně o státní sociální podpoře.

Podle § 12 odst. 1 tohoto zákona „[z]a soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se považuje:

a) studium na středních a vysokých školách v České republice, s výjimkou

1. studia za trvání služebního poměru,

2. dálkového, distančního, večerního nebo kombinovaného studia na středních školách, je-li dítě v době takového studia výdělečně činn podle § 10 nebo má-li v době takového studia nárok na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci,

b) teoretická a praktická příprava pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost pro osoby se zdravotním postižením prováděná podle předpisů o zaměstnanosti,

c) studium na středních nebo vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice“.

Podle § 15 tohoto zákona: „Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v dohodě s Ministerstvem práce a sociálních věcí může stanovit vyhláškou, které další studium, popřípadě výuka, jde-li o studium nebo výuku v České republice, se pro účely státní sociální podpory považuje z důvodu svého rozsahu a úrovně za studium na středních nebo vysokých školách“.

Touto vyhláškou je vyhláška č. 322/200 Sb., podle jejíhož § 1 písm. a) se za studium na středních školách pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považuje mj. též „studium osob se středním vzděláním s maturitní zkouškou nebo s vyšším odborným vzděláním v konzervatoři, které úspěšně vykonaly první maturitní zkoušku nebo absolutorium v konzervatoři v kalendářním roce, ve kterém zahajují toto studium, v jednoletých kurzech cizích jazyků s denní výukou, uskutečňovaných právníckými a fyzickými osobami působícími v oblasti jazykového vzdělávání, uvedených v příloze č. 1 k této vyhlášce“.

Protože žalobce nevykonal maturitní zkoušku nebo absolutorium v konzervatoři v kalendářním roce, ve kterém zahájil studium na jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky (resp. splnění této podmínky neprokázal, ani netvrdil), nelze na něj podle zákona o státní sociální podpoře hledět jako na osobu, která se soustavně připravuje na budoucí povolání. V tomto ohledu ostatně není mezi účastníky řízení sporu.

Žalobce nicméně poukazuje na § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, podle něhož se pro účely tohoto zákona rozumí soustavnou přípravou na budoucí povolání „doba denního studia na střední škole, konzervatoři, vyšší odborné škole a jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky a doba prezenčního studia na vysoké škole, a to včetně prázdnin, které jsou součástí školního nebo akademického roku“.

Definici osoby soustavně se připravující na budoucí povolání podle zákona o zaměst-

nanosti tedy žalobce splňuje, neboť studium na jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky prokázal. Další podmínky přitom zákon o zaměstnanosti (na rozdíl od zákona o státní sociální podpoře) nestanovuje.

Zákon o pobytu cizinců vlastní definici pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“ neobsahuje, ani v tomto ohledu neodkazuje na žádný jiný právní předpis. Definice tohoto pojmu v zákoně o zaměstnanosti a v zákoně o státní sociální podpoře jsou pak vždy uvozeny spojením „pro účely tohoto zákona“, nelze tedy bez dalšího tvrdit, že by se jednalo o definice obecné, které mohou být použity i v řízení podle zákona o pobytu cizinců. V případě obou těchto předpisů ani nelze tvrdit, že by některý z nich byl svým účelem a obsahem právní úpravy bližší zákonu o pobytu cizinců než druhý z nich. Rovněž nelze tvrdit, že by definice v některém z těchto právních předpisů byla v rozporu s běžným významem výrazu „soustavná příprava na budoucí povolání“. Za této situace, kdy nelze jednoznačně říci, která z uvedených definic by měla mít v projednávaném případě přednost, je dle názoru soudu třeba v souladu se zásadou „*in dubio mitius*“ (v pochybnostech mírněji) upřednostnit výklad jdoucí ve prospěch žalobce, neboť nejasnost právní úpravy nemůže jít k tíži fyzických a právnických osob (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 As 49/2004-83). Z uvedených důvodů soud konstatuje, že na případ žalobce měl být aplikován výklad pojmu „soustavná příprava na budoucí povolání“ obsažený v zákoně o zaměstnanosti, který je pro žalobce příznivější.

Kompetenční spory: zaopatření válečných poškozců

k § 1 a § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 164/1946 Sb., o péči o vojenské a válečné poškozců a oběti války a fašistické persekuce*)

k § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení

Pravomoc rozhodovat o zaopatření válečných poškozců a vyplácet je, kterou podle zákona č. 164/1946 Sb., o péči o vojenské a válečné poškozců a oběti války a fašistické persekuce, vykonávaly původně státní úřady pro válečné poškozců, měla k 1. 1. 1996 Česká správa sociálního zabezpečení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2011, čj. Komp 5/2010-35)

Prejudikatura: č. 10/2003 Sb. NSS a č. 339/2004 Sb. NSS.

Věc: Ministerstvo práce a sociálních věcí proti Ministerstvu obrany, za účasti Alfréda M., o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „žadatel“) podala dne 12. 7. 2000 žádost podle zákona č. 39/2000 Sb., o poskytnutí jednorázové peněžní částky příslušníkům československých zahraničních armád a spojeneckých armád v letech 1939 až 1945. Dne 31. 7. 2000 Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) potvrdila příjem žádosti a postoupila přiložené doklady Ministerstvu obrany (dále jen „žalovaný“) k posouzení a vydání osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnicích československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození. Dne 5. 2. 2001 žalovaný ČSSZ sdělil, že žadateli nebylo osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. vydáno. Poté ČSSZ rozhodnutím ze dne 14. 2. 2001 žádost žadatele zamítla s odůvodněním, že nesplnil podmínky uvedené v § 1 odst. 1 zákona č. 39/2000 Sb. Potvrzením vydaným žalovaným žadatel prokázal, že byl od 16. 8. 1944 do 5. 5. 1945 příslušníkem československé armády v zahraničí, nicméně toto potvrzení nenahrazuje osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb.

Proti rozhodnutí ČSSZ podal žadatel opravný prostředek, v němž namítal, že o jeho žádosti týkající se vydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. žalovaný dosud s konečnou platností nerozhodl. Zamítnutí žádosti o poskytnutí jednorázové peněžní částky proto považoval za předčasné. Nejvyšší

správní soud rozsudkem ze dne 16. 12. 2004, čj. 6 A 554/2002-37, rozhodnutí ČSSZ zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení, jelikož dospěl k závěru, že žadateli nebyla dána možnost, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí, případně navrhl jejich doplnění.

Dne 7. 4. 2005 ČSSZ vyzvala žadatele, aby požádal ministra obrany o udělení výjimky, na základě které by mu mohlo být vystaveno osvědčení podle § 8 zákona č. 255/1946 Sb. Žadatel dne 10. 5. 2005 ČSSZ sdělil, že ministr obrany výjimku neudělil, nicméně dodal, že mu bylo vydáno osvědčení válečného veterána. Rozhodnutím ze dne 10. 11. 2005 ČSSZ opětovně zamítla žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 39/2000 Sb., neboť žadatel nedisponoval osvědčením podle zákona č. 255/1946 Sb.

Poté žadatel dne 1. 6. 2007 požádal žalovaného o náhradu škody, jež mu byla jako příslušníkovi československé armády v zahraničí způsobena v důsledku zranění v první linii na frontě ve druhé světové válce. Uvedl, že v důsledku zranění došlo k porušení jeho zdraví a pro časté bolesti hlavy a nedostatečnou koncentraci nemohl dokončit vysok školská studia, což poznamenalo jeho život po roce 1945. Za takto způsobenou škodu odpovídá stát, proto požádal o náhradu způsobené škody ve výši dvou milionů korun. Dne 28. 6. 2007 žalovaný žadateli sdělil, že není

*) S účinností od 1. 1. 1957 zrušen zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení.

příslušný k odškodňování úrazů z druhé světové války. Nároky na náhradu škody způsobené úrazem byly řešeny podle zákona č. 164/1946 Sb. a rozhodovaly o nich státní úřady pro válečné poškozence. Informoval žadatele, že v současné době by o tomto nároku mohla rozhodnout ČSSZ, jež je právní nástupkyní uvedených úřadů.

Dne 17. 7. 2007 žadatel, řídě se pokynem žalovaného, požádal o náhradu škody ve výši dvou milionů korun ČSSZ. K jeho žádosti ČSSZ dne 6. 12. 2007 podotkla, že ze zaslané žádosti není zřejmé, jakého nároku se žadatel domáhá. Dále uvedla, že nároky na zaopatřovací požitky upravené v zákoně č. 164/1946 Sb. podléhaly dvouleté prekluzivní lhůtě a žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 39/2000 Sb. byla zamítnuta. Závěrem žadatele vyzvala, aby doplnil své podání ve lhůtě 30 dnů, konkrétně aby uvedl, podle jaké právní normy o náhradu škody žádá a z čeho dovozuje odpovědnost České republiky. Dne 15. 1. 2008 žadatel doplnil své podání a dodal, že zranění utrpěl jako voják československé zahraniční armády na západní frontě v roce 1944. Na základě uvedeného doplnění ČSSZ dospěla k závěru, že se žadatel domáhá odpovědnosti za škodu způsobenou úrazem vůči svému zaměstnavateli (České republice), k němuž došlo při výkonu vojenské služby, proto postoupila žádost o náhradu škody žalovanému, neboť ji nepřislušelo rozhodovat o náhradě škody vzniklé snížením společenského uplatnění a ztrátou na výdělků v důsledku pracovního úrazu.

Žalovaný dne 10. 3. 2009 opět popřel svoji příslušnost v dané věci rozhodovat a konstatoval, že jak o zaopatření podle zákona č. 164/1946 Sb., tak o nárocích podle zákona č. 39/2000 Sb. je příslušná rozhodovat ČSSZ.

ČSSZ podala dne 27. 4. 2009 k Nejvyššímu správnímu soudu kompetenční žalobu, v níž se domáhala rozhodnutí o tom, který z orgánů je příslušný rozhodnout o žádosti žadatele. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 22. 10. 2009, čj. Komp 5/2009-5, kompetenční žalobu odmítl pro neexistenci kompetenčního sporu, neboť ČSSZ není ústředním správním úřadem ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

V průběhu řízení o kompetenční žalobě žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 9. 2009 rozhodl o žádosti žadatele o vydání osvědčení tak, že se osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. nevydává. Osvědčení nemohlo být vydáno z toho důvodu, že žadatel konal službu v nepřátelské armádě. Současně ministr obrany rozhodl dne 4. 8. 2009 o neudělení výjimky z § 1 odst. 3 písm. a) zákona č. 255/1946 Sb.

Následně byla věc postoupena Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále jen „žalobce“), které dne 18. 8. 2010 podalo kompetenční žalobu. Žalobce podrobně zopakoval dosavadní průběh řízení a konstatoval, že jak z žádosti žadatele, tak z následné korespondence vyplývá, že se žadatel nedomáhá nároku podle zákona č. 164/1946 Sb., ale že usiluje o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Žalovaný mu totiž nevystavil osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., přestože žadatel vstoupil do německé armády z donucení a hned při první příležitosti požádal o vstup do československé armády. O vydání předmětného osvědčení rozhoduje výlučně žalovaný, proto je také příslušný k rozhodování o náhradě škody podle § 6 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

Žalovaný ve vyjádření ke kompetenční žalobě uvedl, že z důvodu existence zákonné překážky (služba v nepřátelské armádě) neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, a proto žadateli osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. nevydal. Žadatel měl možnost toto rozhodnutí napadnout řádným opravným prostředkem, to však neučinil.

Tvrzení žalobce, že se žadatel domáhá náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. považoval žalovaný za neodůvodněné. Žadatel ve svých podáních uvedl, že v důsledku zranění během služby u československé zahraniční armády nemohl pokračovat ve studiu na vysoké škole; došlo u něho ke snížení společenského uplatnění a značné ztrátě na výdělků. Za takto způsobenou škodu by měl odpovídat stát, od něhož požadoval žadatel náhradu škody ve výši 2 000 000 Kč. K tomu žalovaný uvedl, že Česká republika, resp. její právní předchůdce za účelem odškodnění

újmy na zdraví a životech přijala zákon č. 164/1946 Sb., na jehož podkladě měly osoby, jež utrpěly poškození zdraví nebo těla v důsledku vojenské služby, válečných událostí nebo fašistické perzekuce, jakož i jejich pozůstalí či rodinní příslušníci, nárok na zaopatření ze státních prostředků. Z výše uvedených skutečností pak vyplývá, že návrh žadatele je nutno chápat jako žádost o přiznání zaopatřovacích požitků podle zákona č. 164/1946 Sb. O dané věci proto přísluší rozhodovat ČSSZ, která je právním nástupcem úřadů, jež o daných nárocích rozhodovaly bezprostředně po válce.

Pokud jde o argumentaci zákonem č. 82/1998 Sb., ta byla poprvé zmíněna až v kompetenční žalobě. Z žádného podání žadatele nelze dovodit, že by žádal náhradu škody podle uvedeného zákona. Žalovaný připomněl, že podle § 8 odst. 3 citovaného zákona lze nárok na náhradu škody, nejde-li o případy hodné zvláštního zřetele, přiznat pouze tehdy, využil-li poškozený v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, jež mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. V posuzovaném případě k uplatnění nároku na náhradu škody podle citovaného zákona nejsou splněny podmínky, neboť nejenže rozhodnutí o nevydání osvědčení nebylo pro nezákonnost změněno nebo zrušeno, ale žadatel ani nevyužil žádných opravných prostředků, tj. nepodal proti citovanému rozhodnutí rozklad, a tudíž ani správní žalobu, v níž by namítal nezákonnost rozhodnutí o rozkladu.

Žadatel ve vyjádření ke kompetenční žalobě požádal, aby byly při rozhodování zohledněny specifické okolnosti jeho případu. Dále uvedl, že z okolností jeho přechodu z německé armády do československé zahraniční armády je zcela evidentní okamžitý přechod. Dne 23. 7. 1944 byl žadatel zajat a již dne 16. 8. 1944 vstoupil do československé zahraniční armády. Po krátkém zaškolení byl nasazen do polního útvaru v bojích proti nacistům. Do německé armády byl žadatel donucen nastoupit proto, že jeho rodiče museli přijmout říšské občanství; v té době ještě nebyl plnoletý. Naopak pro vstup do česko-

slovenské zahraniční armády se rozhodl sám.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že pravomoc rozhodovat o zaopatření válečných poškozenců a vyplácet je měla k 1. 1. 1996 Česká správa sociálního zabezpečení.

Z odůvodnění:

(...)

VI.

Určení orgánu příslušného rozhodnout o návrhu

[25] Podle dekretu prezidenta republiky č. 54/1945 Sb., o přihlašování a zjišťování válečných škod a škod způsobených mimořádnými poměry, se vyšetřovaly a zjišťovaly „škody, které v době po 17. září 1938 utrpěli českoslovenští státní občané v obvodu zemí České a Moravskoslezské nebo v cizině na životě, těle nebo na zdraví (usmrčením, vězněním, internováním, deportováním, zlým nakládáním apod.) nebo odcizením, zavlacením mimo státní území, zabráním, zničením, poškozením nebo jinakou ztrátou věcí movitých nebo nemovitých, anebo jiným způsobem (na výděлку, důchodu apod.), jestliže tyto škody byly způsobeny jakýmkoli válečným činem nebo jinakým opatřením některé válčící strany, jejich bojových jednotek nebo příslušníků, při dočasné okupaci území republiky Československé orgány okupačních států nebo orgány jednajícími z jejich příkazů, perzekucí z důvodů politických, národních nebo rasových, nebo teroristickými akcemi organizací státu nepřátelských nebo osob veřejně nebezpečných“ (§ 1 dekretu).

[26] Z § 8 odst. 2 citovaného dekretu pak vyplývalo, že úprava odškodnění se vyhrazuje zvláštním předpisům.

[27] Takovým zvláštním předpisem ve smyslu § 8 odst. 2 dekretu č. 54/1945 Sb. je zákon č. 164/1946 Sb., na jehož základě se osobám, které utrpěly poškození zdraví nebo těla v důsledku vojenské služby, válečných událostí nebo fašistické perzekuce za okolností uvedených v tomto zákoně, jakož i pozůstalým po osobách, které zemřely za těchto okolností nebo v důsledku těchto okolností, a rodinným příslušníkům osob, jež se za po-

psaných okolností staly nezvěstnými, mělo dostat zaopatření ze státních peněz jako odškodnění a dalších výhod popsanych v citovaném zákoně (§ 1 citovaného zákona).

[28] Ze shora popsaného skutkového stavu je zřejmé, že žadatel utrpěl těžké zranění hlavy jako voják československé zahraniční armády v roce 1944. Měl by tak nárok na zaopatření podle zmíněného zákona, neboť poškození zdraví, které je příčinou ztráty nebo snížení výdělečné schopnosti, bylo způsobeno podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 164/1946 Sb. poraněním nebo onemocněním v průběhu výkonu služby v československé armádě, válečnými a osobními úkony ve prospěch československé armády, výkonem služby v útvech stráže obrany státu v době po 20. 5. 1938 do 31. 12. 1945.

[29] Žadatel v přípise ze dne 17. 7. 2007 (obdobně v přípise ze dne 1. 6. 2007 adresovaném žalovanému) požaduje po České republice náhradu škody za ztížení společenského uplatnění, jež mu jako vojákovi československé zahraniční armády vzniklo v důsledku těžkého zranění hlavy v roce 1944. Odškodnění těchto typů úrazů a poškození zdraví probíhalo podle zákona č. 164/1946 Sb., jenž byl speciálně přijat za účelem nahrazení škod vzniklých válečným invalidům v důsledku újmy na zdraví v průběhu druhé světové války.

[30] Podle § 68 zákona č. 164/1946 Sb. vykonávaly péči o válečné, vojenské a občanské poškozence v první stolici státní úřady pro válečné poškozence v Praze (pro zemi Českou), v Brně (pro zemi Moravskoslezskou) a v Bratislavě (pro Slovensko), v druhé stolici ministerstvo sociální péče jakožto instance dohlédací a odvolací. Uvedené úřady rovněž rozhodovaly o zaopatření a poskytovaly jej.

[31] Nároky na zaopatřovací požitky bylo nutné uplatnit ve stanovené lhůtě přihláškou podanou u příslušného státního úřadu pro válečné poškozence nebo jeho úřadovny (§ 71 odst. 1). Osoby, kterým vznikl podle citovaného zákona nově nárok na zaopatření, musely podat přihlášku do dvou let ode dne, kdy zákon nabyl účinnosti, došlo-li k poškození (§ 1) nebo k propuštění z vojenské čin-

né služby, nastala-li smrt nebo nezvěstnost osoby, od níž se nárok odvozuje, přede dnem, kdy zákon nabyl účinnosti (§ 72 odst. 3).

[32] Státní úřady pro válečné poškozence byly s účinností od 1. 1. 1952 zrušeny zákonem č. 102/1951 Sb., o přebudování národního pojištění. Podle § 6 odst. 1 citovaného zákona se péče o vojenské a válečné poškozence a o oběti války a fašistické persekuce, jakož i pensijní nadlepení jakékoliv povahy, spojily s národním důchodovým pojištěním, pro což byl zaveden pojem důchodové zabezpečení. Pro provádění důchodového zabezpečení pak byl zřízen Státní úřad důchodového zabezpečení v Praze a jako jeho oblastní orgán Slovenský úřad důchodového zabezpečení v Bratislavě (§ 9 odst. 1 zákona). Na základě zmocnění obsaženého v § 10 odst. 2 zákona („*Ústřední rada odborů i předseda státní komise učiní opatření potřebná k nerušenému přechodu na novou organizaci. Opatření obecné povahy vyhlásí v úředním listu.*“) byla vydána vyhláška předsedy státní komise důchodového zabezpečení č. 26/1952 Ú. l., z jejíhož prvního odstavce § 1 vyplývalo, že „*Státní úřad důchodového zabezpečení rozhoduje o nárocích podle předpisů o péči o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické persekuce a podle předpisů o sociálním zabezpečení účastníků bojů za nezávislost a osvobození Československé republiky*“. Pravomoc rozhodovat o zaopatření podle zákona č. 164/1946 Sb. tak s účinností od 1. 1. 1952 přešla na Státní úřad důchodového zabezpečení.

[33] Po sloučení péče o vojenské a válečné poškozence a oběti války a fašistické persekuce s důchodovým pojištěním, k němuž došlo na základě zákona č. 102/1951 Sb., docházelo v praxi k problémům, neboť přípravné řízení o dávkách důchodového pojištění prováděly národní výbory, zatímco obdobné řízení v oboru péče o oběti války prováděl přímo Státní úřad důchodového zabezpečení. Za účelem jednotného postupu v obou odvětvích důchodového zabezpečení proto Státní úřad důchodového zabezpečení vydal vyhlášku č. 280/1953 Ú. l., o přenesení některých úkolů v oboru péče o vojenské a válečné po-

škozenec a oběti války a fašistické persekuce na národní výbory. S účinností od 1. 10. 1953 tak okresní národní výbory byly pověřeny prováděním přípravného řízení o dávkách v oboru péče o vojenské a válečné poškozenec v rozsahu obdobném jako u dávek v oboru důchodového pojištění.

[34] Zákonem č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení, byl zrušen zákon č. 102/1951 Sb. [§ 91 odst. 1 písm. h) zákona č. 55/1956 Sb.] a rovněž zákon č. 164/1946 Sb. Na základě § 80 odst. 2 zákona č. 55/1956 Sb. se „[n]ároky na dávky (zaopatřovací požitky), které vznikly do 31. prosince 1956 podle dosavadních předpisů o důchodovém zabezpečení a podle § 81 zákona č. 76/1922 Sb., o vojenských požitcích zaopatřovacích, a o nichž nebylo pravomocně rozhodnuto do počátku účinnosti tohoto zákona, posuzovaly podle dosavadních předpisů, pokud tento zákon nebo předpisy podle něho vydané nestanovily jinak; řízení se však provádělo podle ustanovení zákona č. 55/1956 Sb.“ Vyhláška Státního úřadu pro sociální zabezpečení č. 1/1957 Ú. I., kterou byly stanoveny podrobnosti k přechodným ustanovením zákona o sociálním zabezpečení, pak blíže popsala, za jaké dávky podle zákona č. 55/1956 Sb. se považují zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb. (např. starobní důchod, invalidní důchod, vdovský a vdovecký důchod, sirotčí důchod). Jelikož řízení o zaopatřovacích požitcích probíhalo od 1. 1. 1957 podle zákona č. 55/1956 Sb., Státní úřad sociálního zabezpečení byl oprávněn rozhodovat o dávkách důchodového zabezpečení, pokud předseda úřadu v dohodě se zúčastněnými členy vlády a s Ústřední radou odborů nepřenesl vyhláškou v úředním listě rozhodování o těchto dávkách na výkonné orgány národních výborů (§ 69 odst. 1 zákona č. 55/1956 Sb.). Komise sociálního zabezpečení, jako výkonné orgány rad národních výborů, rozhodovaly o dávkách, službách a ostatních věcech sociálního zabezpečení, o kterých to stanovil Státní úřad sociálního zabezpečení v dohodě s Ústřední radou odborů vyhláškou v Úředním listě (§ 69 odst. 3 téhož zákona). Pravomoc rozhodovat o zaopatřovacích požitcích měl tedy s účinností

od 1. 1. 1957 Státní úřad sociálního zabezpečení, který byl oprávněn přenést vyhláškou rozhodování na výkonné orgány národních výborů.

[35] Zákon č. 101/1964 Sb., o sociálním zabezpečení, nahradil s účinností od 1. 7. 1964 zákon č. 55/1956 Sb. Mezi důchodové zabezpečení podle tohoto zákona se řadilo mimo jiné rovněž zabezpečení bojovníků proti fašismu, obětí války a fašistické persekuce v době nesvobody, jakož i účastníků osvobozovacích bojů za první světové války a účastníků přípravy k obraně Československé socialistické republiky, pokud nebyli zabezpečeni podle jiných předpisů [§ 1 odst. 1 bod 1 písm. e) zákona č. 101/1964 Sb.]. Z přechodných ustanovení citovaného zákona vyplynulo, že „[o] nárocích na dávky, jež vznikly před 1. červencem 1964 a o nichž nebylo do 1. 7. 1964 pravomocně rozhodnuto, zejména proto, že pracovník pokračuje v zaměstnání, se rozhodne podle dosavadních předpisů s odchylkami podle dalších ustanovení“ (§ 108 odst. 2). Podle § 83 odst. 2 téhož zákona mezi pravomoci Státního úřadu sociálního zabezpečení patřilo řídit a kontrolovat provádění sociálního zabezpečení a zajišťovat, aby úkoly sociálního zabezpečení byly plněny v souladu s možnostmi a potřebami společnosti, Úřad rovněž odpovídal za účelné vynakládání prostředků na sociální zabezpečení a za odbornou výchovu pracovníků na tomto úseku a rozhodoval o dávkách důchodového zabezpečení s tím, že vláda byla oprávněna přenést rozhodování o těchto dávkách na národní výbory. Mezi dávky důchodového zabezpečení patřilo rovněž zaopatření válečných poškozenců, proto o nároku na dávky byl oprávněn rozhodovat Státní úřad sociálního zabezpečení i po 1. 7. 1964.

[36] S účinností od 1. 1. 1976 byl zákon č. 101/1964 Sb. nahrazen zákonem č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení. Jeho § 3 písm. e) stanovil, že důchodového zabezpečení podle citovaného zákona jsou účastní „*bojovníci proti fašismu, oběti války a fašistické persekuce v době nesvobody, jakož i účastníci osvobozovacích bojů za první světové války*“ (§ 51)“. Z § 51 tohoto zákona pak vyplynulo,

že „[ú]častníky odboje jsou občané, uvedení v § 3 písm. e), kteří podle potvrzení příslušného vojenského orgánu splňují podmínky stanovené zákonem č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození, nebo zákonem č. 462/1919 Sb., o propůjčování míst legionářům, ve znění zákona č. 196/1946 Sb.“ Citovaný zákon tedy od 1. 1. 1976 osoby vyjmenované v § 3 písm. e) definoval jako osoby splňující podmínky podle zákona č. 255/1946 Sb., případně zákona č. 462/1919 Sb. Ze spisového materiálu je zřejmé, že žadateli citované osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. vydáno nebylo. Nebylo by tedy možné považovat jej za účastníka důchodového pojištění ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 121/1975 Sb.

[37] Citovaný zákon s nároky na zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb. počítal v § 157 odst. 1 písm. b), kde stanovil, že dávky na zaopatřovací požitky mohou být sníženy nebo odňaty, jen pokud by to připouštěly uvedené předpisy a není-li dále stanoveno jinak. Je tak zřejmé, že tyto dávky (zaopatřovací požitky) byly chápány jako dávky důchodového zabezpečení, na něž se zákon o sociálním zabezpečení vztahuje. Bylo by neracionální, aby se na dávky již přiznané zákon vztahoval, nicméně nárok na přiznání těchto dávek by popsáním zákonem upraven nebyl. Z tohoto důvodu nelze podle soudu chápat § 3 písm. e) zákona č. 121/1975 Sb. pouze ve smyslu definice provedené v § 51 téhož zákona, nýbrž širěji. Mezi účastníky sociálního zabezpečení tak bylo možné zahrnout rovněž válečné poškozence, kteří měli nárok na zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb.

[38] Podle přechodných ustanovení zákona č. 121/1975 Sb. platilo, že o nárocích na dávky, jež vznikly před 1. 1. 1976 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle dosavadních předpisů s odchylkami podle dalších ustanovení (§ 146 odst. 2 zákona č. 121/1975 Sb.). Pravomoc rozhodovat o dávkách důchodového zabezpečení podle zákona č. 121/1975 Sb. přešla na Úřad důchodového zabezpečení v Praze, který podle § 3 odst. 1 zákona č. 129/1975 Sb.,

o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, byl oprávněn rozhodovat „o dávkách důchodového zabezpečení, pokud není v tomto zákoně nebo v zákoně o sociálním zabezpečení stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení; při výkonu důchodového zabezpečení spolupracuje s národními výbory“; národní výbory pak v souladu s § 4 zákona č. 129/1975 Sb. rozhodovaly „o dávkách důchodového zabezpečení a o dávkách ze zabezpečení členů rodin občanů konajících službu v ozbrojených silách, [...] o dávkách zabezpečení matky a dítěte a o dávkách zabezpečení v nemoci, pokud je jejich poskytování upraveno prováděcími předpisy k zákonu o sociálním zabezpečení nebo předpisy o zabezpečení družstevních rolníků v nemoci a o zabezpečení matky a dítěte, jakož i o dalších dávkách a příspěvcích podle zvláštních předpisů“. O nároku na přiznání zaopatřovacích požitků po 1. 1. 1976 měl pravomoc rozhodovat Úřad důchodového zabezpečení v Praze.

[39] Zákon o sociálním zabezpečení č. 100/1988 Sb. nově vymezil rozsah sociálního zabezpečení, které zahrnovalo „a) důchodové zabezpečení, b) sociální péči, c) nemocenské zabezpečení umělců, kteří svou činnost nevykonávají v pracovním poměru nebo obdobném pracovním vztahu, občanů poskytujících věcná plnění a výkony na základě povolení národního výboru, jednotlivě hospodářících rolníků a jiných osob samostatně hospodářících“ (§ 2 odst. 1). Podle § 6 odst. 2 písm. c) téhož zákona pak byli důchodového zabezpečení účastni též „občané konající službu v ozbrojených silách, kteří nejsou vojáky z povolání, příslušníci Lidových milic, pomocníci Pohraniční stráže, členové Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti, účastníci civilní obrany, branné výchovy nebo přípravy k obraně československé socialistické republiky, účastníci krátkodobých nebo neplacených brigád, dobrovolní požárníci, dárci krve, dobrovolní zdravotníci československého červeného kříže, účastníci organizované tělesné výchovy a další občané uvedení v prováděcím předpisu, kteří se

stali částečně invalidními následkem úrazu nebo onemocnění vzniklých za zvláštních okolností uvedených v tomto zákoně nebo v prováděcím předpisu“.

[40] Z § 177 odst. 2 písm. u) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, vyplývalo, že „*Federální ministerstvo práce a sociálních věcí stanoví v dohodě s ostatními zúčastněnými ústředními orgány a s Ústřední radou odborů a po projednání se Svazem družstevních rolníků vyhláškou [...] podmínky poskytování úrazových důchodů, zaopatřovacích požitků vojenských a válečných poškozců, přídaveků za zranění a příspěvků přiznaných podle § 6 zákona č. 16/1947 Sb., které byly přiznány podle předpisů platných před 1. lednem 1957“.* V § 184 vyhlášky Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, pak bylo zakotveno, že „*[dávky uvedené v § 157 odst. 1 písm. a) až c) a e) zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení [tedy i zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb.], se po 30. září 1988 poskytují podle předpisů platných před 1. říjnem 1988. Pro souběh těchto dávek s důchodem, který byl vyměřen podle předpisů platných po 30. září 1988, však platí nejvyšší výměry důchodů stanovené v § 56 a 139 zákona.“* Dále platilo, že „*[o nárocích na dávky, jež vznikly před 1. říjnem 1988 a o nichž nebylo do tohoto dne pravomocně rozhodnuto, se rozhodne podle dříve platných předpisů s odchylkami dále stanovenými]*“ (§ 161 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb.). Podle § 3 odst. 1 zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení, rozhodoval Úřad důchodového zabezpečení v Praze „*o dávkách důchodového zabezpečení, pokud není v tomto zákoně nebo v zákoně o sociálním zabezpečení stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizuje výplaty těchto dávek“.*

[41] Z výše uvedeného tedy plyne, že s účinností od 1. 10. 1988 měl pravomoc rozhodovat o nárocích na zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb. Úřad důchodového zabezpečení v Praze.

[42] Na základě zákona č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, byl novelizován zákon č. 114/1988 Sb. a s účinností od 1. 9. 1990 byl Úřad důchodového zabezpečení v Praze nahrazen Českou správou sociálního zabezpečení (§ 1 zákona č. 114/1988 Sb.). Mezi její pravomoci patřilo rozhodovat o dávkách důchodového zabezpečení, pokud nebylo v tomto zákoně nebo v zákoně o sociálním zabezpečení stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizovat výplaty těchto dávek (§ 7 písm. a) bod 1 zákona č. 114/1988 Sb. v rozhodném znění].

[43] Od 1. 1. 1992 vešel v účinnost zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Podle jeho § 5 písm. a) bod 1 ČSSZ rozhoduje o dávkách důchodového pojištění, pokud není v tomto zákoně stanoveno, že o nich rozhoduje jiný orgán sociálního zabezpečení, a zařizuje výplaty těchto dávek.

[44] Podle § 96 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, „*[dávky uvedené v § 184 vyhlášky Federálního ministerstva práce a sociálních věcí č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení]* [sem spadají i dávky na zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb.], *a příplatky k důchodům členů zemědělských družstev se vyplatí naposledy za měsíc prosinec 1995; dnem účinnosti tohoto zákona nárok na ně zaniká. Poživatelům těchto dávek nebo příplatků náleží jednorázová částka ve výši odpovídající dvacetičtyřnásobku měsíční částky dávky nebo příplatku, v jaké náležely ke dni 31. prosince 1995.“* Z důvodové zprávy k citovanému ustanovení vyplynulo, že „*[n]ároky na dávky, nemající povahu dávek důchodového zabezpečení, avšak vyplácené orgány sociálního zabezpečení, které nový zákon nepřejímá, se vypořádají vyplacením jednorázové částky ve výši dvacetičtyřnásobku dosud vyplácené měsíční částky“* (srov. sněmovní tisk č. 1574, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Výplata jednorázové částky náležející podle § 96 „*se vyplá-*

tí na žádost do tří měsíců ode dne jejího podání; pro nárok na výplatu těchto částek platí obdobně ustanovení o nároku na důchod a jeho výplatu, s výjimkou ustanovení o podání žádosti“ (§ 97 zákona č. 155/1995 Sb.). Pravomoc rozhodovat o těchto nárocích měla podle § 5 písm. a) bod 1 zákona č. 582/1991 Sb. ČSSZ.

[45] Z výše nastíněného přehledu právních předpisů upravujících způsoby organizace správních orgánů působících v oblasti sociálního zabezpečení, jež se datují od roku 1946 do současnosti, lze uzavřít, že nárok na zaopatřovací požitky podle zákona č. 164/1946 Sb. zanikl 1. 1. 1996. Zákodárce dospěl k závěru, že předmětná dávka (zaopatřovací požitek pro válečné poškozence) nemá povahu dávek důchodového zabezpečení. Pravomoc rozhodovat o zaopatření válečných poškozenců a vyplácet je, již podle zákona č. 164/1946 Sb. vykonávaly původně státní úřady pro válečné poškozence, měla k 1. 1. 1996 Česká správa sociálního zabezpečení.

[46] Druhou možností žadatele, jak dosáhnout určitého finančního odškodnění za utrpěný úraz, bylo odškodnění na základě zákona č. 39/2000 Sb. poskytované ve formě jednorázové peněžní částky. Žadatel podal dne 12. 7. 2000 žádost o poskytnutí odškodnění podle citovaného zákona, ale rozhodnutím ČSSZ ze dne 10. 11. 2005 byla jeho žádost zamítnuta z důvodu, že mu nebylo vydáno osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. Citované rozhodnutí žadatel nenapadl řádným opravným prostředkem.

[47] Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že rozhodnutí o nevydání osvědčení, jež mělo být podkladem pro rozhodnutí ČSSZ, bylo k žádosti žadatele ze dne 10. 7. 2000 vydáno až 10. 9. 2009. Předchozí písemnosti zasílané žalovaným žadateli nebyly vydány ve formě rozhodnutí a o výjimce podle § 1 odst. 3 písm. a) zákona č. 255/1946 Sb. rozhodl ministr obrany až 4. 8. 2009. Proti citovanému rozhodnutí žalovaného se žadatel mohl bránit v souladu s poučením, a to podáním rozkladu k ministru obrany, příp. následně podáním žaloby ve správním soudnictví. Žádný z těchto kroků však žadatel neučinil. Jeho žá-

dost o jednorázové odškodnění podle zákona č. 39/2000 Sb. tak byla s konečnou platností dne 10. 11. 2005 ČSSZ zamítnuta. Je politováníhodné, že z předložených spisových dokumentací vyplývá, že ČSSZ o žádosti žadatele rozhodovala na podkladě toliko neformálních přípisů žalovaného, aniž by žalovaný nejprve vydal rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, jímž by rozhodl o vydání, resp. nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb.

[48] Nelze ovšem přehlédnout, že žalovaný v roce 2009 rozhodl o nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., a toto rozhodnutí žadatel řádným opravným prostředkem nenapadl. Za popsanych okolností bylo možné předpokládat, že je s vydaným rozhodnutím žalovaného srozuměn. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 9. 2009, byť bylo vydáno až po rozhodnutí ČSSZ, by tak s velkou pravděpodobností nemohlo přivodit odlišné rozhodnutí ČSSZ o žádosti o výplatu odškodnění, nebylo-li osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb. žadateli žalovaným vydáno.

[49] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzením žalobce, že žádost žadatele ze dne 17. 7. 2007 byla míněna jako žádost o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Předně je třeba konstatovat, že správní orgány i soudy posuzují každý úkon účastníka řízení podle jeho skutečného obsahu, i když je nesprávně označen (§ 37 odst. 1 správního řádu, § 41 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[50] V případě podání žadatele ze dne 17. 7. 2007 neexistuje rozpor mezi obsahem a označením jeho podání; zejména nelze v žádném případě mít za to, že by jeho podání bylo podle svého obsahu žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb. Z označení podání i z jeho obsahu je nepochybné, že se žadatel domáhá náhrady škody za ztížení společenského uplatnění, jež mu byla jako vojákoví československé zahraniční armády způsobena v důsledku těžkého úrazu hlavy. V citovaném podání není uvedeno, podle jakého právního předpisu žadatel náhradu škody požaduje; bez jakýchkoli pochybností z něj však vyplývá, že žádá o finanční odškodnění za ná-

sledné životní obtíže, jež mu vznikly v důsledku úrazu hlavy v druhé světové válce. Žadatel se ve svém podání domáhá určitého typu pracovněprávní odpovědnosti a náhradu škody požaduje po svém „zaměstnavateli“, tj. České republice. V žádném případě ale z uvedeného podání není možné dovodit, že by požadoval náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[51] Podstatou odpovědnosti státu, resp. územních samosprávných celků za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb. je odškodnění pochybení, která vznikla účastníkům řízení nezákonným rozhodnutím, případně nesprávným úředním postupem. Ničeho takového se však žadatel v citovaném podání nedomáhá. Bez ohledu na skutečnost, zda by žadatel nárok na náhradu škody podle citovaného zákona měl, žalobci nepřísluší, aby podání žadatele tímto směrem interpretoval, neboť z obsahu samotného podání je zřejmé, že se žadatel domáhá náhrady škody způsobené těžkým úrazem hlavy v druhé světové válce.

[52] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozhodování o odškodnění (zaopatření) zdravotních úrazů vzniklých příslušníkům československé zahraniční armády v druhé světové válce

probíhalo podle zákona č. 164/1946 Sb. Jelikož právním nástupcem úřadů pro válečné poškození, jež byly příslušné rozhodovat o zaopatření podle citovaného zákona, je v současné době ČSSZ, soud rozhodl, že ČSSZ je příslušná rozhodnout o návrhu žadatele ze dne 17. 7. 2007.

[53] K tomu zdejší soud dodává, že si je vědom skutečnosti, že svým rozsudkem uložil v prvním výroku povinnost rozhodnout o návrhu žadatele ČSSZ, která ovšem není a ani nemohla být účastníkem kompetenčního sporu, jelikož není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vycházel přitom z toho, že dospěje-li soud k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu. Z výše popsaného legislativního vývoje v oblasti sociálního zabezpečení dospěl soud k závěru, že kompetence rozhodovat o návrhu žadatele přešla na ČSSZ, jež je organizační složkou státu podřízenou žalobci na základě § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., proto jí uložil povinnost rozhodnout o návrhu žadatele ze dne 17. 7. 2007.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2558

Daňové řízení: pohledávka vůči daňovému ručiteli před prohlášením konkursu; výzva daňovému ručiteli

k § 31 odst. 2 písm. d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 12/1998 Sb.)*

k § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění do 31. 5. 2006**)

I. Pokud daňová povinnost prodávajícího jakožto poplatníka daně z převodu nemovitostí, a tudíž i ručitelský závazek kupujícího vznikly před prohlášením konkursu na majetek ručitele, nemůže být pohledávka vůči daňovému ručiteli považována za pohledávku za podstatou ve smyslu § 31 odst. 2 písm. d) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, a to ani v případě, že byl ručitel k úhradě tohoto daňového nedoplatku správcem daně vyzván až po prohlášení konkursu na majetek ručitele.

II. Pokud správce daně takovou pohledávku ve stanovené lhůtě řádně do konkursu nepřihlásí, nemůže být z konkursní podstaty uspokojena a lze ji vůči ručiteli vymáhat až po zrušení konkursu. Výzva správce daně ručiteli dle § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tedy musí stanovit takovou lhůtu k úhradě daňového nedoplatku, jež se bude odvíjet od právní moci usnesení soudu o zrušení konkursu. Takovou výzvu je třeba doručit samotnému ručiteli, nikoli správci jeho konkursní podstaty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, čj. 8 Afs 162/2005-52)

Prejudikatura: č. 674/2005 Sb. NSS.

2559

Daňové řízení: doručování rozhodnutí po prohlášení konkursu

k § 17, § 32 odst. 1, § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 29/2000 Sb.**)

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

I. Po prohlášení konkursu musí být rozhodnutí správce daně doručeno vždy správci konkursní podstaty či jeho zástupci (§ 14 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve spojení s § 17 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), i když je rozhodnutí adresováno daňovému subjektu, na jehož majetek nebyl v době odeslání rozhodnutí doposud prohlášen konkurs.

II. Pro nabytí právní účinnosti rozhodnutí (§ 32 odst. 1 věta druhá zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) není podstatné, kdy a komu bylo správní rozhodnutí odesláno, ale komu a kdy bylo řádným způsobem doručeno nebo sděle-

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

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

no. Doručením jiné osobě než správci konkursní podstaty nebo jeho zástupci (úpadci, resp. osobě zmocněné úpadcem) proto doručované správní rozhodnutí nenabude účinnosti. Ručitelský závazek ve smyslu § 57 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 5. 2006, který je akcesorické povahy, proto nemůže účinně vzniknout tam, kde rozhodnutí o vyměření daně v důsledku vadného způsobu doručení nebo sdělení dosud nenabývalo právní účinnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 7 Afs 47/2007-77)

2560

Daňové řízení: úhrada daně; předpis penále

k § 59 odst. 5 a § 63 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 320/2002 Sb. *)

Vztah daňového dlužníka a státu je řadou zcela samostatných závazkových právních vztahů veřejnoprávní povahy, byť se všechny odvozují od jednoho druhu daně. Každý z těchto vztahů má svůj samostatný právní osud nejen co do svého vzniku a trvání, ale také do svého zániku. Použitím platby daně na úhradu určité daňové povinnosti správcem daně dle § 59 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, konkrétní závazek daňového dlužníka definitivně zaniká. Jestliže daňový dlužník uhradil určitou splatnou částku daně včas, a proto nebyla naplněna hypotéza § 63 odst. 1 citovaného zákona pro jeho penalizaci, nemůže pak mít zákonnou oporu předpis penále odůvodněný změnou v použití všech dosud přijatých plateb.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 6. 2007, čj. 57 Ca 33/2006-37)

2561

Daň z příjmů: základ daně; technické zhodnocení hmotného majetku

k § 23 a § 33 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

Pokud daňový subjekt zahrne v plné výši do základu daně z příjmů náklady vynaložené na stavební práce na určitém objektu, a to ve zdaňovacím období, kdy je vynaložil, je povinen prokázat, že se skutečně jednalo o náklady na opravu objektu, a nikoli o technické zhodnocení ve smyslu § 33 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, které je možné zahrnovat do daňově uznatelných nákladů pouze postupně formou daňových odpisů. Daňový subjekt je tedy povinen prokázat, jaký byl stav objektu před a po provedení stavebních prací, aby bylo možné posoudit, zda se jednalo o opravu, nebo naopak o rekonstrukci či modernizaci objektu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 5 Afs 44/2008-57)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS.

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

2562

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

k § 18 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 105/2000 Sb.^{*)}
 k § 24 odst. 2 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2000

Soupis majetku zahrnovaného do konkursní podstaty je podle § 18 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, listinou, která správce opravňuje pouze ke zpeněžení sepsaného majetku. Samotným zahrnutím nemovitostí do konkursní podstaty nedochází k převodu vlastnických práv k nemovitostem na jiný subjekt.

Stěžovatel nemohl na základě soupisu nemovitostí do konkursní podstaty pozbyt vlastnického práva k nim s tím, že by toto přešlo na úpadce, do jehož konkursní podstaty byl majetek zahrnut; nemohl proto předmětné nemovitosti vyřadit ze svého obchodního majetku, resp. nemohl uplatnit zůstatkovou cenu do nákladů z důvodu jejich prodeje dle § 24 odst. 2 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 5 Afs 91/2008-75)

Prejudikatura: č. 30/2007 Sb. NS a č. 52/1998 Sb. NS; Soudní judikatura č. 165/2008.

2563

Daň z příjmů: pojistné jako nepeněžní příjem ze závislé činnosti

k § 6 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2002

Jestliže obchodní společnost uzavřela s pojišťovnou pojistnou smlouvu ve prospěch členů svých statutárních orgánů, členové statutárních orgánů však o této pojistné smlouvě nebyli informováni a nevyslovili s ní souhlas a z této pojistné smlouvy nebylo plněno, pak pojistné zaplacené obchodní společností na základě těchto pojistných smluv nepředstavuje příjem ve smyslu § 6 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2009, čj. 11 Ca 10/2007-119)

Prejudikatura: č. 843/2006 Sb. NSS.

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