

**SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU**

5 2012 / X. ročník / 30. 5. 2012

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

2564. Daňové řízení: správní uvážení; požadavky na odůvodnění 425
2565. Řízení před soudem: ustanovení zástupce účastníků s duševním postižením 429
2566. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole
Školství: rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole 431
2567. Daňové řízení: přezkum rozhodnutí o určení penále
Řízení před soudem: odmítnutí žaloby pro nepřipustnost; předložení návrhu na zrušení právního předpisu
Ústavnímu soudu 435
2568. Daňové řízení: místní šetření; poskytnutí informací o technologii prováděného odběru vzorků 441
2569. Daň z příjmů: daňová uznatelnost nákladů; smlouvy o zamezení dvojího zdanění 444
2570. Daň z příjmů: příjmy z dohody o narovnání 447
2571. Daň z příjmů: příjem z poplatku za odstřel zvěře s doprovodem 450
2572. Daň z příjmů: daňová uznatelnost dioptrických brýlí 455
2573. Spotřební daně: provozovna určená k prodeji tabákových výrobků a lihovin; zajištění vybraných výrobků 459
2574. Ceny: porušení cenových předpisů; dělení společných nákladů; úroveň nákladů a zisku 462
2575. Opatření obecné povahy: stanovisko ministerstva ke schválení vakcinační akce 469
2576. Stavební zákon: námitky proti provádění stavby; pravomoc autorizovaného inspektora; důsledky zrušení certifikátu autorizovaného inspektora 473
2577. Stavební zákon: vliv stavby na okolní stavby; obecné požadavky na využívání území; stavba na hranici pozemku 477
2578. Pozemkové úpravy: zajištění přístupnosti pozemků; výměra a geometrický plán pozemků ve zjednodušené evidenci; přiměřenost zásahu do vlastnického práva 481
2579. Zaměstnanost: zaměstnávání cizinců; povolení k zaměstnání 492
2580. Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; odstupné 497
2581. Nárok na nemocenské: opilost jako příčina vzniku pracovní neschopnosti 501
2582. Pomoc v hmotné nouzi: přiznání mimořádné okamžité pomoci 505
2583. Školství: rozhodnutí veřejné vysoké školy o přerušení studia 509
2584. Provoz na pozemních komunikacích: povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích 514
2585. Telekomunikace: podkladové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu; výše příspěvku na účet univerzální služby 519
2586. Pobyt cizinců: stanovení doby zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění 521

II.

PRÁVNÍ VĚTY

2587. Daňové řízení: daňová kontrola 527
2588. Daňové řízení: věcná příslušnost správce daně 527
2589. Daňové řízení: ukončení vytýkacího řízení 528
2590. Daňové řízení: lhůta pro vymáhání daňového nedoplatku 528
2591. Daňové řízení: obnova řízení; lhůty 528
2592. Daňové řízení: exekuce prodejem nemovitostí; věci vyloučené z exekuce 529
2593. Daň z příjmů: povinnost podat daňové přiznání
Daňové řízení: vliv sražených záloh na daň na výši daně 529
2594. Daň z příjmů: prodej zástavy v nedobrovolné dražbě; bezúplatný přechod vlastnického práva 530
2595. Daň z příjmů: náhrady cestovních výdajů zahraničního zaměstnance; smlouvy o zamezení dvojího zdanění 530

I. JUDIKÁTY

2564

Daňové řízení: správní uvážení; požadavky na odůvodnění

k § 40 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2004*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

Rozhodnutí podle § 40 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím založeným na volné správní úvaze, ale i tak musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. Za situace, kdy zákon nevznáší výslovný požadavek na odůvodnění takového rozhodnutí, není přitom podstatné, zda ony důvody budou přímou součástí tohoto rozhodnutí (ač by toto řešení bylo samozřejmě vhodné), nebo budou obsahem úředního záznamu založeného ve správním spisu. V každém případě však musí být důvody správce daně pro zvolený postup transparentní a jednoznačně seznatelné. Jaká kritéria pro své rozhodnutí správní orgán zvolí, je věcí správního orgánu a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují, s výjimkou případů, kdy dojde k překročení mezí správního uvážení stanovených principy vyplývajících z ústavního pořádku České republiky, jako je zákaz diskriminace, princip proporcionality atd.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 Afs 78/2011-184)

Prejudikatura: č. 863/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS a č. 1324/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 11/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2323/07).

Věc: Ing. Renata T. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad Brno IV vydal platební výměr, v němž žalobkyni uložil povinnost uhradit daňové penále ve výši 307 Kč vzniklé z nedoplatku na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004. Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2006 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, čj. 31 Af 119/2010-152, zamítl. Zmíněné rozhodnutí bylo v pořadí již čtvrtým rozhodnutím krajského soudu v dané věci.

Předchozí rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil pro nepřezkoumatelnost. Opakovaně přitom poukazoval na nutnost vypořádat se v dalším řízení s otázkou, zda rozhod-

nutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání je závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

V předmetném rozsudku ze dne 19. 10. 2011 krajský soud k charakteru rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání uvedl, že toto rozhodnutí má vliv na finální rozhodnutí ve věci, kterým je žalobou napadené rozhodnutí o stanovení penále, a při přezkoumání finálního rozhodnutí je tedy třeba toto předcházející rozhodnutí brát v úvahu ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Nicméně vzhledem k tomu, že daňový řád z roku 1992 nevyžadoval, aby rozhodnutí obsahovalo odůvodnění, nepovažoval krajský soud absenci odůvodnění „podkladového“ rozhodnutí za vadu, která by

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

způsobovala jeho nezákonnost, a tedy i nezákonnost finálního rozhodnutí o penále.

Proti rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Argumentovala tím, že má právo seznat důvody, pro které nebylo její žádosti vyhověno, obzvláště pak v situaci, kdy jiným subjektům ve stejné fázi řízení u stejného správního orgánu vyhověno bylo. Dle stěžovatelky tak byly popřeny veškeré zásady „dobré správy“, jejichž uplatnění předpokládá nutnost odůvodnění každého správního rozhodnutí, zákaz překvapivých rozhodnutí, zákaz libovůle a možný dopad na nerovné postavení daňových subjektů.

Absence odůvodnění předmětného rozhodnutí měla dle stěžovatelky za následek nezákonnost „*podkladového*“ rozhodnutí, která se rovněž promítla do finálního rozhodnutí a způsobila jeho nezákonnost. V důsledku nezákonnosti „*podkladového*“ rozhodnutí totiž nastoupila fikce prodloužené lhůty pro podání přiznání a úhrady daně (na lhůtu požadovanou); v takovém případě by uhradila stěžovatelka daň včas, a penále jí tak nemohlo být vůbec stanoveno.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

Z odůvodnění:

[9] Na úvod Nejvyšší správní soud předestírá, že ačkoliv již o věci rozhoduje počtvrté, a to k opakované kasační stížnosti žalobkyně, nejedná se o situaci nepřipustné kasační stížnosti předestřené v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Soud sice nyní posuzuje opakované rozhodnutí krajského soudu, ale v předchozích etapách byly jeho rozsudky nepřezkoumatelnými. Až v nynějším rozsudku soud vyjevil jasný názor na problematiku vznesenou v žalobních námítkách, a tak teprve nyní se mohla žalobkyně účinně bránit proti jeho obsahu.

[10] Krajský soud k podstatě sporu uvedl, že rozhodnutí podle § 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 je rozhodnutím, které slouží jako podklad finálního rozhodnutí (o sta-

novení penále), a proto je nutno užít § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož, „[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, [...] neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“. Krajský soud (byť se sporým a nepřesným odůvodněním) k takovému závěru dospěl, přičemž i argumenty žalobkyně jsou s tímto jeho závěrem v souladu.

[11] Se závěrem krajského soudu Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí; z podstaty věci je zcela zřejmé, že negativní i pozitivní rozhodnutí o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání je závazným podkladem pro finální rozhodnutí (o stanovení penále), neboť daň je splatná právě ve lhůtě pro podání daňového přiznání (§ 40 odst. 1 daňového řádu z roku 1992) a není-li včas, tedy ve lhůtě splatnosti, uhrazena, vzniká penále z jejího nedoplatku, jež se od lhůty splatnosti daně odvíjí.

[12] Nastolení zřejmosti lhůty pro podání daňového přiznání, a tedy potažmo i lhůty splatnosti daně, je elementární podmínkou pro rozhodování správních orgánů o včasnosti či nevčasnosti úhrady daně a z této skutečnosti se odvíjí rozhodnutí o stanovení penále v případě jejího včasného neuhrazení. Rozhodnutí vydané podle § 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 tak v případě vyhovění žádosti v podstatě konstituuje právní skutečnost významnou pro rozhodnutí o stanovení penále. Podle něho totiž může „[s]právec daně na žádost daňového subjektu nebo daňového poradce anebo i z vlastního podnětu prodloužit lhůtu pro podání přiznání, a to nejdéle o tři měsíce po uplynutí lhůty pro podání přiznání“. Je skutečností, že toto rozhodnutí podle zákonné úpravy nemusí obsahovat odůvodnění a není proti němu přípustné odvolání (§ 32 odst. 3, § 40 odst. 6 téhož zákona).

[13] Má-li ovšem soud povinnost v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat k návrhu žalobce i správní úkon, jenž je podkladem pro vydání finálního rozhodnutí, musí být vymezeny limity, hranice možnosti přezkoumání takového „*podkladového*“ rozhodnutí.

[14] Soud předesílá, že si je samozřejmě vědom toho, že rozsah tohoto přezkumu je omezen, a to s ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k podání daňového přiznání (§ 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992) je vydáváno ve sféře volného uvážení správního orgánu. Kontrola zákonnosti takového rozhodnutí se proto může odehrát jen v rovině přezkumu dodržení procesních práv žalobce a kontrole toho, zda nebyly překročeny zákonem či obecnými právními principy stanovené meze správního uvážení nebo jej nebylo zneužito. To, zda je rozhodnutí založeno na volné úvaze správního orgánu, má tedy význam i z hlediska rozsahu soudního přezkumu.

[15] Obecně se k limitům soudního přezkoumání rozhodnutí, jež je založeno na volné správní úvaze, vyslovil rozšířený senát v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS. V něm uvedl následující úvahy: „*Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionality mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledova-*

ným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odtrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce). Správní soud samozřejmě nepřezkoumává pouze zneužití správního uvážení či překročení jeho mezí ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s., nýbrž i to, zda řízení předcházející vydání napadenému rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem, tj. zda v něm byla respektována všechna procesní práva žalobce.“ K problematice soudního přezkumu správních rozhodnutí založených na absolutní volné úvaze shodně viz též rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 23. ledna 2007, sp. zn. III. ÚS 103/06, nebo ze dne 13. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 2323/07, č. 11/2007 Sb. ÚS.

[16] Jak uvedeno shora, § 40 odst. 6 daňového řádu z roku 1992 je založen na absolutní správní úvaze; správní orgán tak v případě obdržení žádosti o prodloužení lhůty (avšak ani to není podmínkou) rozhodne, zda lhůtu prodlouží, anebo žádosti nevyhoví. Ovšem i v takových případech je nutno mít na mysli principy, na něž odkazuje i Ústavní soud (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997, č. 30/1998 Sb.), totiž že i v českém právu platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které ač nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech, jsou respektovány při interpretaci a aplikaci práva. V souzeném případě pak zmíněný přístup znamená, že i rozhodnutí založené na volné správní úvaze musí být zbudováno na racionálních důvodech, pro něž se správce daně rozhodl žádosti vyhovět, anebo ji naopak zamítl. Za situace, kdy zákon nevznáší

výslovný požadavek na odůvodnění takového rozhodnutí, není přitom podstatné, zda ony důvody budou přímou součástí tohoto rozhodnutí (ač by toto řešení bylo samozřejmě vhodné), nebo budou obsahem úředního záznamu založeného ve správním spisu. V každém případě však musí být důvody správce daně pro zvolený postup transparentní a jednoznačně seznatelné; důvodem pro toto řešení je právě fakt, že osoba zúčastněná na řízení má právo se s důvody rozhodnutí seznámit.

[17] Otázkou zde zůstává, jak mají být prakticky nastaveny limity, v nichž se má úvaha správního orgánu pohybovat, v situaci, kdy poskytuje příslušný právní předpis správci daně prostor pro volnou správní úvahu, a ponechává tak tedy zcela na něm, jak rozhodne, avšak sám žádné konkrétní limity či podmínky, za nichž lze žádosti vyhovět, nenastavuje.

[18] Již v odkazu shora soud upozornil na náhled rozšířeného senátu NSS na problematiku přezkumu volné správní úvahy; podstatu, proč má být každé rozhodnutí odůvodněno, plyne z obecných právních principů zákazu libovůle, příkazu rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), principu rovnosti, zákazu diskriminace. Vždy mohou být tyto limity modifikovány přinejmenším pravidly dobré správy, a co se týká výslovné normované úpravy, pak vždy mohou být též minimálně určeny výslovně formulovanými základními zásadami daného správního řízení – to proto, že jsou to právě základní zásady daného řízení, jimiž je ovládáno.

[19] Podstatnou však je rovněž i povinnost výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy správní orgán použil. Právě uvedení kritérií, jež budou rozhodná pro hodnocení žádosti (a tedy i kladný výsledek ve věci) je podstatnou náležitostí, která ve svém důsledku (a nad rámec zkoumání obecných ústavních zásad), umožní i případný soudní přezkum.

[20] Zásadní v dané souvislosti je totiž právě i to, že s povolením prodloužení lhůty

pro podání daňového přiznání je spojen odklad uhrazení daně. Finanční prostředky, které by podle zákonem uložené lhůty byly již odvedeny ve prospěch veřejného rozpočtu, po dobu posečkání jsou nadále v moci daňového subjektu. Těž proto je vymezení kritérií pro takový postup důležité.

[21] Lze si tedy představit, že v dané věci může být takovým zvoleným kritériem zkoumání platební morálky žadatele v předchozích zdaňovacích obdobích, ale např. i posuzování reálné nemožnosti určitý úkon v zákonem stanovené lhůtě provést – např. pro dočasnou nepřítomnost na území státu (nebo pro jiný závažný či dříve nepředvídatelný důvod) anebo, že takový úkon je úzce spojen s úkonem druhého daňového subjektu, jemuž však byla správcem daně lhůta pro jeho vykonání prodloužena. V praxi je často takovým případem postup podle § 13 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, podle něhož spolupracující manžel „přebírá“ do svého daňového přiznání údaje (rozdělené příjmy a výdaje) z podkladů druhého z manželů, jenž vedl daňovou evidenci. Jaká kritéria správní orgán zvolí, je věcí správních orgánů a soudy pak již do jejich obsahu nezasahují.

[22] V tomto ohledu proto kasační soud shledal důvodnou námitku stěžovatelky, týkající se vady podkladového rozhodnutí spočívající v nesdělení důvodů pro zamítnutí žádosti, přičemž tyto důvody nebyly seznatelné ani z obsahu správního spisu. Existenci správními orgány stanovených kritérií ostatně ani krajský soud nezkoumal; v dalším řízení posoudí tedy danou věc z uvedeného úhlu pohledu na nutnost odůvodnění rozhodnutí založeného na volné správní úvaze. Soud ještě připomíná pro jistotu své rozhodnutí ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 Afs 33/2009-45, kde se již dříve opakovaně vyslovil v tom směru, že s nezákonným rozhodnutím nemohou být spojeny negativní důsledky pro účastníka řízení (viz též například rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2008, čj. 8 Afs 145/2005-86, č. 863/2006 Sb. NSS). Připomíná rovněž rozsudek ze dne 29. 6. 2007, sp. zn. 4 As 37/2005, č. 1324/2007 Sb. NSS, podle něhož § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soud-

nictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku. (...)

[24] Soud se však již neztotožňuje do detailu s poznámkou stěžovatelky, že byla v průběhu daňového řízení bdělá svých práv, jestliže svoji žádost o prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání podala jeden den před uplynutím zákonné lhůty stanovené pro

tento úkon. Je sice pravda, že zákon sám takový postup umožňuje, nestanoví totiž, jakou dobu před uplynutím zákonné lhůty má být tento úkon učiněn, je však jisté, že čím dříve o prodloužení zákonné lhůty subjekt požádá, tím vyšší je jeho jistota, že se včas dozví o výsledku řízení, které svou žádostí vyvolal. Lze si ovšem i představit, že ačkoliv zákon založil možnost požádat o prodloužení lhůty bez stanovení takového limitu, může správce daně (vzhledem k možnosti své volné úvahy) takové kritérium pro vyhovění žádosti sám (v předem nastavených pravidlech) stanovit. Kritérium však musí být aplikováno na všechny žádající subjekty (viz body 19 až 22).

2565

Řízení před soudem: ustanovení zástupce účastníkovi s duševním postižením

k § 35 odst. 8 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 350/2005 Sb. a č. 79/2006 Sb. *)
k čl. 2 a čl. 13 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.)

Požádá-li o ustanovení zástupce pro řízení před soudem účastník, o němž lze na základě skutečností vyplývajících ze soudního či správního spisu zjistit, že je osobou s duševním nebo mentálním postižením, je naplněna druhá z podmínek v § 35 odst. 8 s. ř. s., a sice že je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv, a to s případnou výjimkou v situaci, kdy je projevem postižení kverulatořní vytváření velké množství soudních případů. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 Ads 130/2011-30)

Prejudikatura: č. 486/2005 Sb. NSS.

Věc: Petr Ř. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 8. 4. 2011 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým byl žalobci snížen invalidní důchod tak, aby odpovídal invaliditě druhého (nikoli již třetího) stupně.

Následně se žalobce u Městského soudu v Praze domáhal zrušení uvedeného rozhodnutí a současně požádal o ustanovení zástup-

ce pro toto řízení. Městský soud svým usnesením ze dne 6. 9. 2011, čj. 1 Ad 53/2011-20, rozhodl tak, že návrh žalobce na ustanovení zástupce zamítl. Městský soud konstatoval, že první ze zákonných podmínek pro ustanovení zástupce spočívající v tom, že jsou u žalobce dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, se naplnila. Vycházel při-

*) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 35 odst. 8 změněn zákonem č. 303/2011 Sb.

tom z majetkových poměrů žalobce, z nichž vyplývá, že nemá dostatečné finanční prostředky a že v jeho případě jsou dány předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Dalším zákonným důvodem pro ustanovení zástupce je pak naplnění podmínky, že je to třeba k ochraně práv účastníka řízení. Městský soud nejprve konstatoval, že žalobce nesprávně postupoval ve správním řízení před žalovanou a vytkl mu, že si svým postupem znemožnil soudní ochranu proti snížení stupně své invalidity, neboť námitkami napadl již pravomocné rozhodnutí žalované. Poté městský soud posoudil žalobu a dospěl k závěru, že je srozumitelná a že se žalobce dostatečně kvalifikovaným způsobem obrátil na soud. Dále pak podotkl, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není zastoupení povinné. Městský soud uzavřel, že ustanovení zástupce není potřeba k ochraně práv žalobce, a proto zástupce žalobci neustanovil.

Žalobce (stěžovatel) podal proti uvedenému usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že byl řidičem autobusu MHD, později uklízel chodníky a dokud to bylo možné, poctivě pracoval. Dodal, že je slabomyslný a že i městský soud v napadeném usnesení připouští, že při hájení svých zájmů postupoval nesprávně. Stěžovatel měl za to, že jako slabomyslný by měl být zastoupen profesionálním právníkem. Navrhl rovněž, aby skutečnost, že potřebuje zástupce, osvědčil jeho ošetřující lékař.

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

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud konstatuje, že již z podpisu podání učiněných stěžovatelem v průběhu soudního řízení i jejich úpravy je jednoznačné, že mu s jejich zpracováním zřejmě pomáhala jiná osoba, neprávnik. Ze soudního spisu pak plyne, že je stěžovatel duševně nemocný (organická porucha emoční, organická porucha osobnosti, lehká demence s emočními změnami a poruchou osobnosti, smíšená porucha osobnosti). Ze soud-

ního spisu rovněž vyplývá, že stěžovateli v roce 1983 (ve věku jeho třiceti let) bylo z důvodu ztráty zdravotní způsobilosti odňato řidičské oprávnění pro všechny skupiny, v roce 1999 mu byl řidičský průkaz odebrán a skartován a v roce 2004 byla po přezkoumání tělesné nebo duševní schopnosti zamítnuta žádost o vrácení řidičského průkazu. Pozornosti soudu neuniklo ani to, že stěžovatel městskému soudu předložil stránku plnou jím nakreslených obrázků různých předmětů. Stěžovatel v prohlášení o osobních, majetkových a výtěžkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků uvedl, že není zaměstnán z důvodu duševní nemoci, trpí mozkovou nedostatečností, je částečně slabomyslný, má zhoršenou paměť, není schopen se soustředit delší čas na jeden problém. Dále uvádí v příslušném prohlášení, že neporozuměl jedné z otázek. (...)

Nejvyšší správní soud poznamenává, že je Česká republika od 28. 9. 2009 vázána Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením. Jedná se o mezinárodní smlouvu, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament, a která má tedy v souladu s čl. 10 Ústavy ČR aplikační přednost před zákonem. Tato Úmluva ve svém čl. 12 ukládá zajistit osobám se zdravotním postižením účinný přístup ke spravedlnosti, mimo jiné i prostřednictvím procedurálních úprav s cílem usnadnit jim účinné plnění jejich role jako přímých účastníků ve všech soudních řízeních. Citovaná Úmluva o právech osob se zdravotním postižením dále ukládá přijmout „*přiměřené úpravy*“, tedy „*reasonable accommodation*“. Z toho vyplývá, že orgány veřejné moci jsou povinný při postupu vůči osobám se zdravotním postižením přihlížet k charakteru jejich postižení a toto přiměřeně kompenzovat ve svém přístupu k nim. Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 24. 6. 2010, č. 6 Ads 133/2009-78, zdůraznil povinnost českých státních orgánů poskytnout stěžovateli spravedlivý soudní proces i přístup k sociálním právům s přihlédnutím k jeho duševnímu onemocnění (schizofrenii). Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na Doporučení Rady Evropy R 99 (4) Výboru ministrů člen-

ským státům o zásadách právní ochrany nezpůsobilých dospělých osob (dostupné na <https://wcd.coe.int>, v českém jazyce na www.reformaopatrovnictvi.cz nebo www.kvalitavpraxi.cz), z něhož vyplývá, že by měly existovat spravedlivé a efektivní postupy pro přijímání opatření k ochraně dospělých nezpůsobilých osob při maximálním zachování jejich právní způsobilosti (zásada 7 a zásada 3). Z uvedených důvodů je tedy třeba, aby příslušný soud i úřední osoby podílející se na rozhodování o právech stěžovatele přijaly efektivní opatření k ochraně jeho práv. Minimem takovýchto efektivních opatření je právě ustanovení kvalifikovaného zástupce pro soudní řízení, pokud o něj stěžovatel požádá.

Lze tedy uzavřít, že požádá-li o ustanovení zástupce pro řízení před soudem účastník, o němž lze na základě skutečností vyplývajících ze soudního či správního spisu zjistit, že je osobou s duševním nebo mentálním postižením, je naplněna druhá z podmínek v § 35 odst. 8 s. ř. s., a sice že je ustanovení zástupce nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Pokud je naplněna rovněž první podmínka citovaného ustanovení (předpoklady pro osvobození od soudních poplatků), soud takové osobě zástupce ustanoví i v případě, že se jedná o řízení, v němž není právní zastoupení obligatorní. Případnou výjimkou z tohoto pravidla

by byl účastník s postižením, jehož projevem je kverulatořní vytváření velkého množství soudních případů, aniž by to bylo v jeho zájmu. Pak by v odůvodněném případě mohl převýšit zájem státu na ochraně před kverulantstvím nad ochranou zájmu samotného účastníka (k tomu srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 10. 2009, *Salontaji-Drobnjak proti Srbsku*, stížnost č. 36500/05).

Z procesní situace, kterou v odůvodnění napadeného rozhodnutí předestřel městský soud, vyplývá, že se městský soud předběžně domnívá, že stěžovatel zmeškal uplatnění svých práv v předcházejícím řízení, v němž bylo vydáno napadené správní rozhodnutí. I v takovéto situaci je však třeba, aby byl stěžovatel právně zastoupen. V prvé řadě je zde možnost, že kvalifikovaný zástupce předloží takovou právní argumentaci, v níž předestřený deficit překoná. Je zde však i taková možnost, že zástupce doporučí stěžovateli jiný postup, který by byl pro stěžovatele procesně výhodnější.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že pro spravedlivé rozhodování o právech stěžovatele je nutno přihlížet k jeho duševnímu onemocnění a umožnit mu náležitou obranu jeho práv. K takovému postupu je nezbytné, aby byl stěžovatel zastoupen kvalifikovaným zástupcem.

2566

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole

Školství: rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole

k § 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

I. Při přezkoumání rozhodnutí ve věci přijetí ke studiu na vysoké škole (§ 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) není přípustné zrušení rozhodnutí rektorem a vrácení věci k novému projednání. Zákonodárce v uvedeném ustanovení naopak jednoznačně vyjádřil svoji vůli, aby výsledkem řízení o opravném prostředku bylo (v případě, že je rozhodováno meritorně) potvrzení prvoinstančního rozhodnutí, nebo jeho změna.

II. Při přezkoumání rozhodnutí podle § 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, musí být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom

v řízení jinak vyjde najevo, provedeno i věcné posouzení, zda uchazeč správně odpovídal na otázky či zkušební úlohy při přijímací zkoušce, včetně případného posouzení, zda zadané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně.

III. Je-li přijímací řízení založeno na hodnocení či testování prováděném externím subjektem, a nikoli vysokou školou, vztahuje se přezkum rektorem (a následně případně i soudní kontrola) i na zkušební otázky a úkoly zadávané v takových externích testovacích řízeních.

IV. Zjistí-li rektor, že otázka či úkol nebyly formulovány z vědeckých hledisek správně či nebyly dostatečně jednoznačné, nemůže jít toto pochybení k tíži uchazeče.

V. Pouze je-li součástí přijímacího řízení zkoumání vlastností a schopností exaktně neměřitelných či závislých na vkusu nebo jiných subjektivních úsudcích (např. uměleckého talentu), přezkumná činnost rektora se omezí na kontrolu nestrannosti, objektivitu a odbornosti správní úvahy osoby či osob posuzujících uchazeče a toho, zda nevybočily z mezí správního uvážení či je nezneužily.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 7 As 79/2011-120)

Věc: Mgr. Martin D. proti rektorovi Univerzity Karlovy v Praze o nepřijetí ke studiu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutími děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ze dne 23. 6. 2008, 15. 6. 2009 a 22. 11. 2009 nebyl žalobce přijat ke studiu v oboru Právo a právní věda v akademickém roce 2008/2009 a 2009/2010. Žalobce se domáhal zrušení těchto rozhodnutí u žalovaného. Žalovaný vydal tři rozhodnutí, a to rozhodnutí ze dne 5. 10. 2009, jímž bylo zrušeno rozhodnutí děkana ze dne 15. 6. 2009 a věc byla vrácena k novému projednání, dále rozhodnutí ze dne 12. 2. 2010, jímž bylo zrušeno rozhodnutí děkana ze dne 23. 6. 2008 a věc vrácena k novému projednání, a rozhodnutí ze dne 13. 1. 2010, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o přezkoumání rozhodnutí děkana ze dne 22. 11. 2009.

Proti výše uvedeným rozhodnutím žalovaného podal žalobce žaloby k Městskému soudu v Praze, který je rozsudkem ze dne 31. 1. 2011, čj. 11 A 33/2010-53, zamítl. Stežejní žalobní námitka uplatněná ve všech třech napadených rozhodnutích byla, zda zákonem vymezené nedostatky rozhodnutí děkana musí vždy vést k tomu, že zamítavé děkanovo rozhodnutí musí být rektorem změněno na kladné rozhodnutí o přijetí uchazeče ke studiu. Podle názoru městského soudu je § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách speciálním

ustanovením, které modifikuje obecné způsoby rozhodnutí o řádném oprávněném prostředku. Bylo by v rozporu se zásadami legality a ochrany veřejného zájmu v rámci dovoleného použití analogie práva dovozovat, že, dojde-li se v přezkumném řízení k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno zcela nebo zčásti v rozporu s právními předpisy, není možné je zčásti nebo zcela zrušit, pokud se tím v plném rozsahu nevyhoví žádosti o přezkoumání. I v řízení přezkumném podle § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách se postupuje tak, že rektor může nejen řízení zastavit, ale i vrátit věc k novému projednání. Zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení není a nemůže být vázáno doslovně na podmínku plného vyhovění žádosti o přezkoumání, neboť zrušením rozhodnutí je třeba rozumět i postup, který byl žalovaným zvolen, tj. zrušení rozhodnutí a zároveň vrácení věci k novému projednání.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Argumentoval tím, že interpretace § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách provedená městským soudem se přiči účelu institutu přezkoumávání rozhodnutí jako jediného oprávněného prostředku v přijímacím řízení. Legislativce veden úmyslem zajistit včasné rozhodnutí ve

věcech přijetí ke studiu, aby řízení bylo skončeno do začátku nejbližšího následujícího akademického roku, vyloučil ustanovením § 50 odst. 4 zákona o vysokých školách dopady obecných předpisů o správním řízení, a tak primárně břemeno rozhodování klade na děkany fakulty. Jestliže rozhodnutí děkana je imperfektní a je proti němu brojeno žádostí o jeho přezkoumání, pak rozhodně nebylo úmyslem zákonodárce prodlužování doby správního rozhodování tím, že rektor děkanovo vadné rozhodnutí zruší a věc mu vrátí k novému projednání. Proto je v zákoně jednoznačně vymezena pravomoc rektora změnit imperfektní rozhodnutí. Pod touto změnou nelze spatřovat jiný úkon, než že rektor negativně vymezený výrok o přijetí změny na pozitivní.

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

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem městského soudu, že v řízení přezkumném podle § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách může rektor rozhodnutí děkana zrušit a vrátit mu věc k novému projednání, tedy postupovat způsobem zvoleným žalovaným. Neztotožnil se ale ani s názorem stěžovatele, že pod změnou rozhodnutí nelze spatřovat jiný úkon, než že rektor negativní výrok o nepřijetí změny na pozitivní.

Podle § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách může uchazeč „požádat o přezkoumání rozhodnutí. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení; zmeškání této lhůty lze ze závažných důvodů prominout. Jestliže je tímto orgánem děkan, může sám žádosti vyhovět a rozhodnutí změnit, jinak ji předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změni rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem vysoké školy nebo její součástí nebo podmínkami stanovenými podle § 49 odst. 1 a 3 [další podmínky stanovené vysokou školou nebo fakultou]. Jinak žádost zamítne a původní rozhodnutí potvrdí.“

Dikce věty čtvrté a páté citovaného ustanovení je zjevně obsahově odlišná od dikce § 90 odst. 1 správního řádu. Tato odlišnost spočívá v tom, že zákon o vysokých školách nezná alternativu, která je v § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Zákonodárce v § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách naopak jednoznačně vyjádřil svoji vůli, aby výsledkem řízení o opravném prostředku bylo, v případě, že je rozhodováno meritorně, buď potvrzení rozhodnutí děkana, nebo jeho změna. Třetí alternativu zákon o vysokých školách nepřipouští. Důvody pro to lze spatřovat především v důležitosti časové dimenze při rozhodování o přijetí ke studiu. Jelikož studium je zpravidla koncipováno po jednotlivých ročních a jelikož uchazeč má zpravidla zájem, aby mohl zahájit studium co možná nejdříve poté, co podal ke studiu přihlášku, je třeba proceduru přijímacího řízení a rozhodování o přijetí či nepřijetí ke studiu koncipovat tak, aby v naprosto převažujícím počtu případů bylo rozhodnuto ještě předtím, než bude zahájena výuka ve studijním ročníku, v němž má uchazeč zájem studovat. Prostředkem k dosažení tohoto účelu je právě taková podoba dvojinstančního řízení, která vyloučí vrácení věci děkanovi k novému rozhodnutí a uloží rektorovi ve věci rozhodnout s konečnou platností. Ostatně stejný postup rektora je předvídan i v případech, kdy o přijetí rozhoduje rektor již v první instanci, tedy v případech, kdy studijní program uskutečňuje vysoká škola, nikoli fakulta (§ 50 odst. 2 věta druhá zákona o vysokých školách). Je proto na rektorovi, aby v řízení o opravném prostředku odstranil veškeré případné vady řízení nebo hmotněprávních pochybení, k nimž v řízení prvoinstančním došlo. Za tím účelem je rektor povinen zjistit rozhodné skutečnosti, a tedy i případně provést potřebné důkazy, a poté bez prodlení rozhodnout a rozhodnutí přezkoumatelně odvodnit, zejména se ve skutkové i právní rovině vypořádat s námitkami uchazeče uplatněnými v řízení o opravném prostředku. Rektor je oprávněn a povinen odstranit i takové vady prvoinstančního rozhodnutí, které by v „běžném“ správním řízení vedly k jeho zrušení

a vrácení správnímu orgánu I. stupně k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (např. nepřezkoumatelnost rozhodnutí nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav).

V hmotněprávní rovině může v řízení o opravném prostředku nastat několik situací, přičemž všechny varianty úprava v 50 odst. 7 zákona o vysokých školách řeší: 1) V případě, že uchazeč objektivně vzato splnil podmínky pro přijetí a bylo mu vydáno rozhodnutí o přijetí ke studiu, rektor žádost o přezkum rozhodnutí děkana zamítne a rozhodnutí potvrdí. Tato eventualita je v zásadě pouze teoretická, neboť není pravděpodobné, že by uchazeč proti vyhovujícímu rozhodnutí podal opravný prostředek. 2) V případě, že uchazeč objektivně vzato nesplnil podmínky, avšak byl v rozporu s tím ke studiu přijat, rektor rozhodnutí děkana změní tak, že jej ke studiu nepřijme. I tato eventualita je teoretická, neboť uchazeč proti nezákonnému, avšak jej zvýhodňujícímu rozhodnutí stěží bude brojit. Pokud by však k ní došlo, rektor může svým rozhodnutím zhoršit postavení uchazeče ve srovnání se stavem v prvoinstančním řízení, neboť zvláštní úprava v zákoně o vysokých školách vylučuje použití obecné úpravy v § 90 odst. 1 písm. c), resp. odst. 3 správního řádu. 3) V případě, že uchazeč objektivně vzato splnil podmínky pro přijetí ke studiu, avšak děkanem bylo rozhodnuto o jeho nepřijetí ke studiu, rektor zjistí skutečný stav věci a, je-li takový, že uchazeč měl být ke studiu přijat, změní rozhodnutí děkana tak, že se uchazeč ke studiu přijímá. 4) Konečně v případě, že uchazeč objektivně vzato nesplnil podmínky pro přijetí ke studiu a děkan rozhodl o jeho nepřijetí, rektor žádost o přezkoumání rozhodnutí zamítne a původní děkanovo rozhodnutí potvrdí.

Součástí řízení musí tedy být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom v řízení jinak vyjde najevo, i věcné posouzení, zda uchazeč správně odpověděl na otázky či zkušební úlohy při přijímací zkoušce, včetně případného posouzení, zda dané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány do-

statečně jednoznačně. Je-li přijímací řízení založeno na hodnocení či testování prováděném externím subjektem, a nikoli vysokou školou, vztahuje se přezkum rektorem (a následně případně i soudní kontrola) i na zkušební otázky a úkoly zadávané v takových externích testovacích řízeních. Zjistí-li rektor, že otázka či úkol nebyly formulovány z vědeckých hledisek správně či nebyly dostatečně jednoznačné, nemůže jít toto pochybení k tíži uchazeče. Pouze je-li součástí přijímacího řízení zkoumání vlastností a schopností exaktně neměřitelných či závislých na vkusu nebo jiných subjektivních úsudcích (např. uměleckého talentu), přezkumná činnost rektora se omezí na kontrolu nestrannosti, objektivitu a odbornosti správní úvahy osoby či osob posuzujících uchazeče a toho, zda nevybočily z mezí správního uvážení či je nezneužily. V řadě případů může docházet k tomu, že rozhodnutí děkana je sice objektivně vzato nezákonné, např. pro nesprávné vyhodnocení otázek či zkušebních úloh v přijímacím řízení, ale ani při zohlednění této skutečnosti není důvodu rozhodnout o přijetí uchazeče ke studiu, neboť ani takto uchazeč nedosáhne takového výsledku přijímací zkoušky, jenž by jej zařadil mezi ty, kteří mohou být ke studiu přijati. Je-li tomu tak, rektor v řízení odstraní nezákonnosti, k nimž došlo v prvoinstančním řízení, avšak přesto žádost o přezkum zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Ve svém rozhodnutí pak odůvodní, proč zjištěné nezákonnosti nemají vliv na správnost výroku prvoinstančního rozhodnutí. S názorem městského soudu lze pak souhlasit jen potud, že i v řízení o opravném prostředku může nastat situace, kdy rektor rozhodne jinak než změnou prvoinstančního rozhodnutí, anebo zamítnutím žádosti o přezkoumání rozhodnutí a potvrzením prvoinstančního rozhodnutí. Bude tomu tak například při úmrtí uchazeče v průběhu přijímacího řízení, kdy bude namísto použit analogicky § 90 odst. 4 správního řádu o zastavení řízení.

Ve stěžovatelské případě dospěl žalovaný u napadených rozhodnutí ze dne 5. 10. 2009 a ze dne 12. 2. 2010 k závěru, že rozhodnutí děkana je nepřezkoumatelné pro nedostatek

důvodů. V souladu s § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách byl následně povinen posoudit (na základě vyžádaných podkladů) a řádně zdůvodnit, zda stěžovatel splnil podmínky pro přijetí ke studiu a rozhodnutí děkana při pozitivním závěru změnit tak, že se stěžovatel přijímá ke studiu, nebo při negativním závěru žádost stěžovatele o přezkoumání rozhodnutí děkana zamítnout. Tento postup neodporuje ani čl. 16 odst. 2 Statutu Univerzity Karlovy v Praze, podle kterého rektor žádost zamítne a rozhodnutí děkana potvrdí, jestliže rozhodnutím nebyly porušeny předpisy, podmínky a pravidla uvedená v čl. 11 odst. 2 Statutu (soulad se zákonem o vysokých školách, Statutem, vnitřními předpisy univerzity a při-

slušné fakulty, dalšími podmínkami pro přijímání stanovené fakultou a způsoby jejich ověřování), nebo jestliže jejich porušení neovlivnilo správnost výroku rozhodnutí. Jinak rektor rozhodnutí změnil tak, že se uchazeč o studium přijímá. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí děkana představuje porušení požadavku odůvodnění jeho rozhodnutí podle § 50 odst. 5 zákona o vysokých školách. Pokud nemá vliv na správnost výroku rozhodnutí a zároveň rektor při její nápravě nezjistí takové porušení předpisů, podmínek a pravidel uvedených v čl. 11 odst. 2 Statutu, které by vliv na správnost výroku rozhodnutí mělo, pak žádost uchazeče o přijetí ke studiu zamítne a rozhodnutí děkana potvrdí.

2567

Daňové řízení: přezkum rozhodnutí o určení penále

Řízení před soudem: odmítnutí žaloby pro nepřípustnost; předložení návrhu na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu

k § 37b odst. 1 a § 46 odst. 8 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 230/2006 Sb. *) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

k čl. 95 odst. 2 Ústavy

I. Proti rozhodnutí o určení penále podle § 37b odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění po novele provedené zákonem č. 230/2006 Sb. bylo přípustné odvolání. Výluka podle § 46 odst. 8 tohoto zákona se zde neuplatňovala.

II. Pokud je žaloba ve správním soudnictví odmítána pro nepřípustnost, není namístě postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy přerušit řízení a předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu, který by byl potřebný toliko pro věcné posouzení žaloby. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy má totiž obecný soud postupovat pouze tehdy, pokud potenciálně protiústavní ustanovení překáží tomu, aby bylo dosaženo ústavně konformního výroku; nikoli tehdy, pokud by byla žaloba následně odmítnuta pro nepřípustnost, ať už by bylo rozhodnutí Ústavního soudu jakékoli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2011, čj. 2 Afs 13/2011-73)

Prejudikatura: č. 672/2005 Sb. NSS, č. 1182/2007 Sb. NSS a č. 1684/2008 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. a usnesení č. 39/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 39/2000).

Věc: Komanditní společnost Odeř Agrar proti Finančnímu úřadu v Ostrově o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 7. 10. 2010 vydal žalovaný dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob a současně dodatečný výměr na zrušení

daňové ztráty z příjmů právnických osob za zdaňovací období 2007. Jím byla žalobci doměřena daň ve výši 0 Kč a zároveň mu byla

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

podle § 46 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 dodatečně zrušena daňová ztráta v částce 94 884 068 Kč. Současně mu bylo tímto rozhodnutím předsáno podle § 37b odst. 1 písm. c) téhož zákona penále ve výši 5 % z částky dodatečně snížené daňové ztráty, tj. v částce 4 744 203 Kč. Součástí rozhodnutí bylo poučení, podle něhož proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání podle § 48 daňového řádu z roku 1992, ovšem v odvolání lze podle § 46 odst. 8 téhož zákona s přihlédnutím k § 38n odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, napadat jen doměřený rozdíl na daňovém základu a na dani a zrušenou daňovou ztrátu.

Žalobce napadl toto rozhodnutí žalobou ke Krajskému soudu v Plzni, jejíž podání odůvodnil tím, že proti výroku o určení povinnosti uhradit penále není v rámci daňového řízení žádný opravný prostředek. Žalobce spatřoval v napadeném dodatečném platebním výměru porušení práva na spravedlivý proces, neboť vyměření penále bylo nespravedlivé a nesouladné s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), jehož podmínky mělo splňovat, neboť i daňové penále je podle žalobce „trestním obviněním“ podle tohoto článku. Žalobce přitom nedostal šanci se proti této sankci hájit, při jejím ukládání nebylo zkoumáno jeho zavinění a byla uložena navzdory tomu, že vyměření původní daňové ztráty státu nevznikla žádná škoda.

Žalobce poukázal na to, že ukládání penále bylo do § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992 vřazeno s účinností od 1. 1. 2007 zákonem č. 230/2006 Sb. v podobě protiústavního „*přílepku*“. Šlo navíc o sankci nepřiměřeně vysokou a při její aplikaci může teoreticky dojít také k dvojímu, respektive vícenásobnému potrestání. Proto žalobce požadoval, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno, nebo aby krajský soud postupem dle § 78 odst. 2 s. ř. s. upustil od uložení trestu spočívajícího ve vyměření penále. Krom toho žalobce napadl předmětný dodatečný platební výměr také odvoláním, jehož doplnění směřovalo také proti stanovení povinnosti uhradit penále.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 12. 1. 2011 čj. 57 Af 63/2010-34, žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení odvolání Finančnímu ředitelství v Plzni. Krajský soud připomněl, že dodatečný platební výměr byl vydán na základě § 46 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 a penále bylo vyměřeno podle § 37b odst. 1 téhož zákona. Daňový řád z roku 1992 přitom nikde nevylučuje podání odvolání proti rozhodnutí vydanému podle těchto dvou ustanovení. Žalobce tedy mohl proti napadenému rozhodnutí podat odvolání, které bylo v daném případě opravným prostředkem, jež bylo potřeba podle § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpat před podáním žaloby ve správním soudnictví, jinak by šlo o žalobu nepřipustnou.

Podle krajského soudu bylo poučení uvedené v rozhodnutí žalovaného zčásti chybné, když sice obecně připustilo podání odvolání, ovšem uvedlo, že v odvolání lze napadat jen doměřený rozdíl na daňovém základu a na dani a zrušenou ztrátu. Toto omezení je sice uvedeno v § 46 odst. 8 daňového řádu z roku 1992, ovšem vztahuje se pouze na výrok rozhodnutí žalovaného opřený o § 46 odst. 7 téhož zákona, nikoli na výrok opřený o jeho § 37b odst. 1. Žalobce se tímto poučením řídil, ovšem protože bylo poučení v této části nesprávné, splňoval podmínky § 46 odst. 5 s. ř. s., a bylo tedy namístě, aby krajský soud jeho žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu. Na použití tohoto postupu nic nezměnilo ani to, že dva dny po podání žaloby bylo Finančnímu ředitelství doručeno doplnění žalobcova odvolání, které bylo obsahově shodné s žalobou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž krajskému soudu vytkl, že porušil jeho ústavní právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), když se nijak nevypořádal s jeho námitkami ohledně porušení práva na spravedlivý proces a ohledně neústavnosti § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992 a když z důvodu této neústavnosti nepředložil věc k rozhodnutí Ústavnímu soudu. Respektování příkazu obsaženého v čl. 95 odst. 2

Ústavy by přitom mělo mít přednost před jednoduchým právem, tedy před soudním řádem správním. Nerespektování příkazu Ústavy, aby obecné soudy předkládaly po zjištění protiústavnosti věci Ústavnímu soudu, je navíc v daném případě v rozporu s principy proporcionality a hospodárnosti, neboť je zjevné, že případ se ke krajskému soudu později stejně vrátí. Finanční ředitelství, jemuž byla věc postoupena, totiž nemůže na rozdíl od krajského soudu upustit od potrestání podle § 78 odst. 2 s. ř. s., stejně jako nemá pravomoc ani k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Dále stěžovatel popsál, v čem vidí porušení ústavních principů při přijímání novely daňového řádu z roku 1992, jež byla publikována pod č. 230/2006 Sb. a vložila do tohoto zákona mimo jiné i § 37b odst. 1 písm. c). Upozornil proto, že mu byla sankce v podobě penále uložena podle neústavně přijatého zákona. Z tohoto důvodu žádal, aby Nejvyšší správní soud s ohledem na procesní ekonomii sám postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992. Toto ustanovení bylo sice již s účinností k 31. 12. 2010 zrušeno, spolu s celým daňovým řádem z roku 1992. Vzhledem k přechodným ustanovením § 264 bod 13 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, se však toto neústavní ustanovení nadále používá, a je proto namístě ho zrušit.

Stěžovatel dále polemizoval s odmítnutím své žaloby a s názorem, že se omezení obsažené v § 46 odst. 8 daňového řádu z roku 1992 nevztahuje na výrok rozhodnutí žalovaného opřený o § 37b odst. 1 téhož zákona. Stěžovatel upozornil na to, že vyměření penále je podle § 37b odst. 3 daňového řádu z roku 1992 součástí dodatečného platebního výměru vydaného podle § 46 uvedeného zákona, který v odstavci 8 stanoví omezení pro obsah odvolání. Pokud toto ustanovení umožňuje napadnout pouze doměřený rozdíl na daňovém základu a na dani, plyne z toho, že proti penále odvolání podat nelze. Opačný závěr krajského soudu neobstojí pohledem systematického výkladu daňového řádu z roku 1992. Neobstojí ani pohledem výkladu historického,

protože skutečným předkladatelem kritizovaného „přílepku“ bylo ministerstvo financí, které je zároveň autorem standardního formulářového poučení omezujícího v daném případě obsah odvolání. Právě toto poučení do svého rozhodnutí zahrnul i žalovaný. Stěžovatel uvedl, že si je vědom toho, že Nejvyšší správní soud již několikrát posuzoval v rámci kasačních řízení rozhodnutí soudů o žalobách ve věci penále, v nichž finanční úřady vydaly rozhodnutí v I. stupni a žalobami byla napadána rozhodnutí finančních ředitelství o odvoláních. V těchto předchozích rozsudcích však Nejvyšší správní soud řešil zcela jiné námitky. Nemohl se tedy zabývat samotnou otázkou správnosti podání žaloby až proti rozhodnutí finančního ředitelství, nebo naopak už proti rozhodnutí finančního úřadu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Krajský soud založil odmítnutí a postoupení věci finančnímu ředitelství na právním názoru, že proti rozhodnutí žalovaného bylo navzdory poučení v rozhodnutí samém přípustné odvolání, a to i ve vztahu k penále, a žaloba podaná před jeho vyčerpáním byla tedy nepřipustná ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se naopak s tímto poučením ztotožňuje a označuje odvolání proti vyměření penále v dodatečném platebním výměru za nepřipustné. Nejvyšší správní soud mu ovšem nemůže přisvědčit.

[12] Daňový řád z roku 1992 byl postaven na principu, že odvolání proti daňovým rozhodnutím je zásadně přípustné, pokud zákon nestanoví jinak, jak vyplývalo z jeho § 48 odst. 1: „*Příjemce rozhodnutí se může odvolat proti stanovení daňového základu a dani správce daně a proti jiným rozhodnutím, pro něž je to zákonem stanoveno nebo kde to zákon nevylučuje, pokud se písemně nebo ústně do protokolu svého práva odvolání nevzdal.*“ Stěžovatel nachází takovou zákonnou výlukou z práva na odvolání v § 46 odst. 8 citovaného zákona: „*V odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru lze napadnout jen doměřený rozdíl na daňovém základu*“.

du a na dani.“ Tuto výlukou ovšem nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, jak činí stěžovatel, tedy tak, že se v rámci dodatečného platebního výměru vztahuje nejen na výrok o dodatečném doměření daně, ale i na jakékoli další výroky zahrnuté do takového rozhodnutí. Naopak je třeba tuto výlukou vykládat striktně tak, že se vztahuje pouze na výrok o dodatečném doměření daně, tedy na výrok podle § 46 odst. 7 uvedeného zákona, a omezuje odvolací důvody směřující proti tomuto výroku. Na ostatní výroky obsažené v tomto rozhodnutí se ovšem nevztáhne, leda by na ně dopadala jiná zákonná výluka. Na rozhodnutí o určení penále ovšem žádná taková výluka nedopadá.

[13] Proti samotnému rozhodnutí o vyměření penále podle § 37b daňového řádu z roku 1992 odvolání zjevně přípustné je, neboť v něm není obsažena žádná výluka z obecného pravidla přípustnosti odvolání podle § 48 odst. 1 téhož zákona. Nejvyšší správní soud ostatně už v řadě svých rozhodnutí, z nichž na některá správně poukazuje i stěžovatel, kasačně přezkoumával daňová řízení, v nichž došlo k prvostupňovému vyměření penále, následně k podání odvolání a k odvolacímu řízení prováděnému finančním ředitelstvím. Jde například o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, čj. 1 Afs 137/2004-62, č. 1182/2007 Sb. NSS, či ze dne 28. 5. 2008, čj. 9 Afs 112/2007-72. Stěžovatel sice zdůrazňuje, že z těchto rozhodnutí neplatí závěr o přípustnosti odvolání proti vyměření penále, protože Nejvyšší správní soud se v nich zabýval jinými kasačními námitkami než nepřipustností penále.

[14] K tomu je ovšem třeba připomenout, že pokud by odvolání proti vyměření penále bylo opravdu nepřipustné, a přesto by finanční ředitelství o takových nepřipustných odvoláních rozhodovala, šlo by ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. o „podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem“, k němuž musejí krajské soudy v následném soudním přezkumu přihlížet i nad rámec žalobních bodů. Jinak by samy zatížily své rozhodnutí vadou, k níž by naopak v rámci kasačního přezkumu musel přihlídnout

Nejvyšší správní soud. Pokud tak v žádném z řady svých rozhodnutí neučinil, je to navzdory stěžovateli názoru třeba chápat jako jakési implicitní přitakání přípustnosti takto podaných odvolání proti rozhodnutím o vyměření penále.

[15] Jako podpůrný argument lze dodat, že i pokud by stěžovatel byl býval měl pochybnosti o tom, zda má rozhodnutí o vyměření penále napadnout odvoláním podle § 48 daňového řádu z roku 1992, nebo žalobou ve správním soudnictví, měl vycházet ze skutečnosti, že soudní přezkum je pouze subsidiárním nástrojem ochrany práv jednotlivce dotčených rozhodováním veřejné správy. Tato subsidiarita soudního přezkumu je patrna právě z povinnosti jednotlivce vyčerpat nejprve řádné opravné prostředky v rámci samotného správního řízení, jež je vyjádřena v § 68 písm. a) s. ř. s. Právě takto vyložil zdejší soud smysl § 68 písm. a) s. ř. s. již ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS: *„Podmínčnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5 a § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“* Jinak řečeno, práva jednotlivce samozřejmě musejí být ochráněna, ale v pochybnostech, zda mají být ochráněna cestou řádného opravného prostředku v rámci daňového řízení, nebo cestou přezkumu ve správním soudnictví, je třeba se přiklonit k prvé cestě, jak vyplývá ze subsidiarity soudního přezkumu, jež je vyjádřena v § 68 písm. a) s. ř. s. v podobě povinnosti vyčerpat řádné opravné prostředky.

[16] Je tak třeba se ztotožnit s krajským soudem v tom, že proti rozhodnutí žalovaného bylo přípustné odvolání, a to i proti výroku o určení výše penále. Za této situace byla žaloba podaná přímo proti tomuto rozhodnutí nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. a krajský soud postupoval zcela správně, když ji odmítl a věc postoupil k rozhodnutí o odvolání příslušnému finančnímu ředitelství.

[17] Při odmítnutí žaloby nebylo ani namístě, aby krajský soud řízení přerušoval a podával Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992. Stěžovatel opírá svůj závěr o protizákonnosti, ba protiústavnosti postupu krajského soudu z přednosti čl. 95 odst. 2 Ústavy před ustanoveními zákona, tedy soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud mu samozřejmě přitakává v tom, že Ústava má před zákonem přednost a že v případě rozporu ústavního pořádku a soudního řádu správního je ve výjimečných případech, které neumožňují jiné řešení, namístě sáhnout i k přímé aplikaci příkazu plynoucího z ústavního pořádku. Příkladem takového postupu je rozsudek ze dne 13. 6. 2008, čj. 2 As 9/2008-77, č. 1684/2008 Sb. NSS, v němž došlo k rozporu § 109 odst. 3 s. ř. s. a čl. 40 odst. 6 Listiny, který zdejší soud řešil právě přímou aplikací Listiny.

[18] V nyní posuzovaném případě ovšem nebylo namístě aplikovat čl. 95 odst. 2 Ústavy přednostně před soudním řádem správním, neboť takový postup by příkaz Ústavy nenaplnil, ale deformoval a obcházel. Obsahem čl. 95 odst. 2 Ústavy, ve vazbě na § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a na § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je příkaz obecnému soudu, aby návrhem k Ústavnímu soudu inicioval posouzení ústavnosti zákona, „jehož má být při řešení věci použito“ a o němž se obecný soud domnívá, že „je v rozporu s ústavním pořádkem“. Smysl této možnosti vyložil Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 39/2000, č. 39/2000 Sb. ÚS: „Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, předloží věc Ústavnímu soudu. Stežejní otázkou je,

jak pohlížet na podmínku, že se musí jednat o zákon, jehož má být při řešení věci použito. [...] Jinak řečeno, k tomu, aby soud mohl zpochybnit ústavnost procesního předpisu, je nezbytná jeho nevyhnutelná aplikace, a nikoli jen hypotetické použití, resp. jiné širší souvislosti.“ Obdobný přístup zaujal Ústavní soud poté také v usnesení ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 1/06: „Z účelu a smyslu kontroly ústavnosti právních norem plyne, že „zákon, jehož má být při řešení věci použito“, je ten (to jeho ustanovení), jenž překáží tomu, aby bylo dosaženo žádoucího (ústavně konformního) výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek sporu jiný; a tento důsledek musí být navrhovatelem turzen.“

[19] Takto vymezená podmínka ovšem v řízení před krajským soudem splněna nebyla. I kdyby totiž krajský soud podal návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a kdyby v reakci na něj Ústavní soud hypoteticky zrušil stěžovatelem kritizovaný § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992, na rozhodnutí krajského soudu poté, co by se mu věc vrátila, by se nic nezměnilo. V právním světě by už sice neexistoval § 37b odst. 1 písm. c) citovaného zákona, ale stále by existoval dodatečný platební výměr vydaný žalovaným a proti němu by stále bylo přípustné odvolání. Hypotetické zrušení uvedeného ustanovení by totiž mělo zřejmě vliv na důvodnost odvolání proti vyměření penále, nikoli však na jeho přípustnost, neboť ta je dána jak při platnosti § 37b odst. 1 písm. c) citovaného zákona, tak i bez ní. Krajský soud by tak i po jeho hypotetickém zrušení musel žalobu odmítnout a věc postoupit k vyřízení finančnímu ředitelství. Dospěl by tedy k úplně stejnému výroku, z čehož je zjevné, že podmínky pro předložení návrhu Ústavnímu soudu, jak je on sám vymezil v citovaných usneseních, by nebyly splněny.

[20] Naopak výklad čl. 95 odst. 2 Ústavy, který prosazuje stěžovatel, by byl popřením smyslu konkrétního přezkumu ústavnosti a umožňoval by, aby byly Ústavnímu soudu předkládány návrhy na zrušení zákona pro protiústavnost i v situacích, kdy by ani případné zrušení nemohlo mít vliv na výrok následného rozhodnutí soudu. Podle takového

výkladu by navíc mohl každý, kdo by se cítil dotčen ustanovením zákona, které by pokládal za protiústavní, podat jakkoliv nepřipustnou žalobu (například žalobu opožděnou, žalobu týkající se jiného subjektu či žalobu zcela míjející požadavky procesních předpisů) k obecnému soudu, navrhnout v ní podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, a iniciovat tak „konkrétní“ přezkum ústavnosti zákona. Je zjevné, že takový přístup by pojetí konkrétního přezkumu ústavnosti zcela vyprázdnil, neboť by umožnil prakticky komukoliv iniciovat řízení o protiústavnosti zákona, což by zvláště ostře kontrastovalo s taxativním a velmi úzkým výčtem subjektů, které mohou podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu iniciovat abstraktní přezkum ústavnosti zákona.

[21] Nebylo tedy namístě, aby krajský soud v řízení o žalobě, kterou bylo namístě odmítnout, předkládal návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Tím méně by bylo vhodné, aby tak nyní učinil Nejvyšší správní soud, byť jej k tomu stěžovatel výslovně vybízí. Ani pro Nejvyšší správní soud totiž nestojí § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992 v cestě tomu, aby dosáhl rozhodnutí souladného s ústavním pořádkem. Hypotetická protiústavnost tohoto ustanovení totiž nemůže nic změnit na výroku jeho rozhodnutí, tedy na zamítnutí kasační stížnosti a schválení postupu krajského soudu v tom, že stěžovatelovu žalobu správně odmítl.

[22] Tím samozřejmě Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá, zda stěžovatelem kritizované ustanovení ve skutečnosti je či není protiústavní, tedy zda je či není neústavním legislativním „přílepkem“, jak byl tento pojem vymezen zejména v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., č. 30/2007 Sb. ÚS. Takové posouzení by skutečně příslušelo jedině samotnému Ústavnímu soudu, jak plyne z čl. 95 odst. 2 Ústavy i z jeho postavení coby orgánu

ochrany ústavnosti ve smyslu čl. 83 Ústavy. K němu však přísluší cesta pouze subjektům taxativně vymezeným v § 64 odst. 1, 3 a 4 zákona o Ústavním soudu.

[23] Lze tedy uzavřít, že krajský soud postupoval správně, když stěžovatelovu žalobu odmítl a věc postoupil k rozhodnutí finančnímu ředitelství a když nepředložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 37b odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 1992 podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Takový postup byl plně v souladu se soudním řádem správním i s Ústavou. Nebylo jím porušeno ani stěžovatelovo právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Jak bylo vyloženo výše, soudní ochrana přísluší daňovému subjektu až subsidiárně poté, co vyčerpal řádné opravné prostředky v rámci daňového řízení, což stěžovatel dosud neučinil. Nebylo porušeno ani stěžovatelovo právo na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Toto ustanovení totiž garantuje implicitně právo na přístup k soudu jen tehdy, pokud se má rozhodovat o „občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění“. Stěžovatel sice tvrdí, že vyměření daňového penále je „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tento názor byl ovšem ve vztahu k dřívější úpravě daňového řádu z roku 1992 vyvrácen již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, čj. 1 Afs 1/2011-82: „*Penále podle § 63 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2006 nepochybně zasahuje do majetkové sféry daňového dlužníka, nicméně s ohledem na jeho základní funkci (paušalizovaná náhrada eventuální škody, jež by státu mohla vzniknout zpožděním daňových příjmů) je nelze chápat jako správní delikt či trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).*“

Daňové řízení: místní šetření; poskytnutí informací o technologii prováděného odběru vzorků

k § 15 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád“)

Je-li osoba při místním šetření povinna poskytnout správci daně potřebnou součinnost a strpět jeho opatření – zde konkrétně odběr vzorků vybraných výrobků (tabák), a zasahuje-li správce daně přitom do majetku této osoby, má správce daně povinnost poskytnout informace o technologii prováděného odběru. Této povinnosti se nelze zbavit odkazem na interní povahu předpisu, dle kterého je odběr prováděn. Daňový subjekt má právo být seznámen zejména s tím, v jakém rozsahu a jakým způsobem bude odběr vzorků vybraného výrobku proveden.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, čj. 5 Aps 3/2011-101)

Prejudikatura: č. 1532/2008 Sb. NSS.

Věc: Pavel K. proti Celnímu úřadu Svitavy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 29. 10. 2008 vydal Celní úřad v Benešově s odkazem na § 5 odst. 1 daňového řádu dožádání vůči žalovanému ve věci provedení místního šetření. Předmětem dožádání bylo zjistit, zda na uvedené adrese se v uvedeném množství tabák uvedeného druhu nachází. Dne 19. 11. 2008 sepsal žalovaný z provedeného místního šetření protokol za účasti žalobce a jeho konzultanta Tomáše H., který se místního šetření účastnil.

Protokol obsahoval popis průběhu místního šetření (předmětný tabák se v uvedených prostorách nachází, je skladován v původním balení, byly odebrány vzorky a pořízena fotodokumentace). Z protokolu je zřejmé, že žalovaný provedl pouze úkony, ke kterým byl dožádán. Následně žalovaný postoupil skutečnosti zjištěné při místním šetření zpět Celnímu úřadu Benešov k dalšímu využití v příslušném daňovém řízení.

Z protokolu vyplývá, že v průběhu místního šetření žalobce požadoval mimo jiné, aby mu bylo sděleno, zda cílem úkonů prováděných žalovaným je zjištění nebo prověření okolností pro správné stanovení daně – k této otázce úřad sdělil, že cílem je prověření, zda skladované zboží podléhá spotřební dani.

Již v průběhu místního šetření žalobce namítal nezákonnost provedení odběru vzorků, resp. neexistenci právního titulu k takovému postupu, žádal o vymezení svého postavení a specifikaci řízení, jehož je účastníkem, dále žádal, aby před samotným odběrem vzorků byl seznámen s veškerými normativy, dle kterých bude žalovaný při odběru vzorků postupovat, tj. s technologií odběru vzorků – tyto mu s odkazem na jejich interní povahu úřad nepředložil a odběr provedl.

Proti uvedenému zásahu podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice. Krajský soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2009 konstatoval, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je postaveno na koncepci ochrany před „zásahem“ (zásahem, pokynem nebo donucením), který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (§ 82 *in fine* s. ř. s.); právní úprava nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Krajský soud uzavřel, že v dané věci žaloba nesměřovala proti trvajícimu

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

zásahu či jeho důsledkům, neboť místní šetření započaté a provedené dne 19. 11. 2008 bylo k témuž dni ukončeno.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ze dne 12. 10. 2009 zrušil svým rozsudkem ze dne 15. 7. 2010, čj. 5 Aps 1/2010-51, a uložil krajskému soudu, aby v dalším řízení *a priori* zkoumal, zda se v daném případě při provedeném místním šetření jednalo o nezákonný zásah, neboť krajský soud žalobu zamítl – tedy neshledal zásah nezákonným, aniž by však jeho obsah z hlediska zákona posuzoval, přitom argumentaci soustředil výhradně k otázce možné hrozby opakování zásahu, což neshledal.

Krajský soud v následném rozsudku ze dne 17. 1. 2011, čj. 52 Af 3/2010-69, konstatoval, že se v intencích závazného právního názoru kasačního soudu zaměřil na posouzení, zda dne 19. 11. 2008 při prováděném místním šetření ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu došlo, resp. v čem tento zásah spočíval, přitom dospěl k závěru, že k nezákonnému zásahu ze strany žalovaného došlo. Návrh žalobce shledal důvodným, a proto žalovanému zakázal v pokračování nezákonného postupu (resp. jeho opakování) při místních šetřeních prováděných u žalobce (zakázal jejich provádění bez konkrétní návaznosti na konkrétní daňové řízení nebo kontrolu).

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel s odkazem na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku poukázal především na to, že krajský soud se měl zabývat především tím, zda úkony, které byly v rámci místního šetření provedeny, mají či nemají povahu nezákonného zásahu a v čem konkrétně případný zásah spočívá. K tomu uvádí, že z konstrukce daňového řádu je zřejmé, že institut místního šetření je zařazen do obecných ustanovení (§ 15); z toho vyplývá, že je použitelný v kterémkoli stadiu řízení. Potřeba fyzického ověření a šetření „na místě samém“ může vzniknout v kterékoli fázi kontrolní činnosti, lze jej provádět jak v rámci vyhledávací činnosti, v rámci daňové kontroly, v rámci vytýkacího řízení ne-

bo samostatně v kterémkoli stadiu daňového řízení. Místním šetřením se proěřují konkrétní skutečnosti u konkrétních daňových subjektů, podstatou místního šetření je zjištění podrobnějších skutečností k již zjištěným skutečnostem (podezřením), přičemž toto zjišťování vyžaduje návštěvu určitého místa, kde je předpoklad, že konkrétní skutečnosti budou zjištěny. Místním šetřením se proěřuje určitá skutečnost, aniž je v okamžiku jeho zahájení jakkoli předjímana možná daňová kontrola. Místní šetření, i když není vyloučeno, aby bylo prováděno i v rámci daňové kontroly, je běžně prováděno správcí daně zejména v rámci vyhledávací činnosti a jeho výsledky se použijí i v daňovém řízení zahájeném později. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje např. na shodný závěr učiněný v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, čj. 7 Afs 36/2008-134, č. 2026/2010 Sb. NSS, nebo dále např. na rozsudky ze dne 27. 7. 2005, čj. 1 Afs 70/2004-80, č. 937/2006 Sb. NSS, ze dne 3. 11. 2010, čj. 8 Afs 68/2009-43 a další.

Stěžovatel namítal, že z rozsudku krajského soudu není zřejmé, jak by správce daně bez využití institutu místního šetření měl vyhledávací činnost v praxi realizovat a jak průběžně informace získávat; poukázal přitom na právní úpravu obsaženou v § 134p, § 41, resp. § 42 zákona č. 937/2006 Sb., o spotřebních daních. Dle názoru stěžovatele je celní úřad oprávněn provádět místní šetření v souvislosti s daňovým řízením, přičemž daňovým řízením, které jako legislativní zkratku uvádí § 2 odst. 1 daňového řádu, se rozumí řízení o daních. Jinými slovy řečeno ve věcech daní v této souvislosti se rozumí vše, co v § 1 citovaného zákona zahrnuje pojem „daň“. Předpokládána souvislost s daňovým řízením představuje možnost, aby celní úřad prováděl místní šetření nejen tehdy, pokud vede daňové řízení, ale i tehdy, jde-li o určitou zjištělnou souvislost s daňovým řízením.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud však shledal pochybení stěžovatele v samotném faktickém provedení místního šetření.

Při místním šetření je stanovena daňovému subjektu i dalším přítomným osobám povinnost poskytovat správci daně potřebnou pomoc nebo součinnost. Tuto součinnost žalobce poskytl. Daňový subjekt i další osoby jsou povinny strpět případná opatření správce daně, současně je však stanovena povinnost správce daně postupovat tak, aby byla šetřena práva povinných osob. Již v průběhu místního šetření žalobce namítal nezákonnost provedení odběru vzorků, resp. neexistenci právního titulu k takovému postupu, žádal mimo jiné, aby před samotným odběrem vzorků byl seznámen s veškerými normativy, dle kterých bude stěžovatel při odběru vzorků postupovat, tj. s technologií odběru vzorků. Tomuto požadavku však stěžovatel nevyhověl s odkazem na skutečnost, že se jedná o interní předpis.

Nejvyšší správní soud však takový postup považuje za nepřipustný. Je-li zasahováno do majetku žalobce za účelem odběru kontrolních vzorků, nelze neposkytnout informace o způsobu, jakým bude odběr proveden (např. množství, počet odběrů, stanovená teplota, technika odběru – dle povahy vzorku apod.) s odkazem, že se jedná o interní pokyny. Nejvyšší správní soud se problematikou interních pokynů, byť v souvislosti s poskytováním informací, zabýval již v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, č. 1532/2008 Sb. NSS, přitom uvedl mimo jiné: *„Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu uvnitř úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce, v případě správce daně např. postupy při ukládání dat do automatizovaného daňového*

systému, způsoby ověřování důvěryhodnosti daňových subjektů, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohledkové činnosti, apod. [...] Týkají-li se však zmiňované interní ‚Pokyny‘ výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně jakožto orgánu veřejné moci navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají.“

Závěry vyslovené v tomto rozsudku jsou aplikovatelné i v projednávané věci. Uplatňuje-li správce daně vůči osobě, která je povinna při místním šetření správci daně poskytnout potřebnou součinnost a strpět opatření správce daně (zde mimo jiné i odběr vzorků vybraných výrobků), přitom správce daně zasahuje do majetku této osoby, je správce daně povinen poskytnout informace o technologii prováděného odběru. Této povinnosti se nelze zbavit odkazem na interní povahu předpisu, dle kterého je odběr prováděn. Daňový subjekt má právo být seznámen zejména s tím, v jakém rozsahu a jakým způsobem bude odběr proveden. V opačném případě (je-li mu technologie odběru „utajena“) je mu proti případnému nesprávnému postupu při odběru odepřena možnost jakékoli obrany. V případě stěžovatele se tedy jednalo o procesní pochybení, které však nemá povahu nezákonného zásahu. Pokud by místní šetření, resp. jeho výsledky byly dále hodnoceny a použity jako důkaz v daňovém řízení, jehož výsledkem by bylo stanovení spotřební daně, může žalobce procesně vadný postup při místním šetření (nesprávný postup při odběru vzorků) napadnout v rámci žaloby proti rozhodnutí o stanovení daně dle § 65 s. ř. s.

O nezákonnost zásahu v podobě provádění místního šetření by se mohlo jednat pouze tehdy, pokud by stěžovatel nebyl oprávněn jednak provádět místní šetření a jednak provádět odběr vzorků. Pro oba tyto úkony však existuje opora v zákoně; stěžovatel tak uvedené úkony prováděl v rámci své zákonem stanovené pravomoci a v mezích své působnos-

ti. Nelze proto vyloučit, že místní šetření mohou být u žalobce prováděna kdykoli později. Procesní vady při těchto úkonech představují nepochybně vadu řízení, kterou však lze namítat *a priori* v rámci řádného opravného

prostředku proti rozhodnutí ve věci samé (tj. rozhodnutí o stanovení daně, popř. v rozhodnutí o registraci ke spotřební dani), resp. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. (...)

2569

Daň z příjmů: daňová uznatelnost nákladů; smlouvy o zamezení dvojího zdanění

k § 25 odst. 1 písm. w) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2007

ke Smlouvě mezi vládou České a Slovenské Federativní Republiky a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a zisků z majetku (č. 89/1992 Sb.; v textu jen „smlouva o zamezení dvojího zdanění“)

Pokud uzavřel žalobce se sídlem v ČR smlouvu o poskytnutí úvěru s osobou spojenou, která má sídlo ve Velké Británii, a předmětem žaloby je řešení otázky, zda žalobcem zaplacené úroky jsou jako daňové náklady uznatelné či nikoli, nelze na daňovou problematiku aplikovat smlouvu o zamezení dvojího zdanění, neboť tato smlouva výslovně upravuje zdanění samotné a v čl. 11 řeší výlučně otázku zdanění úroků. Proto soud dospěl k závěru, že je nutno postupovat dle českého právního řádu.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2011, čj. 11 Ca 175/2009-52)

Věc: Společnost s ručením omezeným British American Tobacco (Czech Republic) proti Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu o daň z příjmů právnických osob.

Dne 26. 6. 2001 uzavřel žalobce smlouvu se společností B. A. T. International Finance p. l. c. Globe House, 4 Temple Place, London, Velká Británie (dále jen BATIF), na základě které mohl čerpat úvěr. V roce 2007 žalobce v souvislosti s uzavřenou smlouvou zaúčtoval na účet 562000 úroky v celkové výši 83 989 545,68 Kč (konečný zůstatek tohoto účtu je 83 960 240,12 Kč, kdy rozdíl mezi uvedenými částkami představuje dle žalobce vyúčtování dohadné položky z předchozích let).

Dne 24. 6. 2008 podal žalobce řádné daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2007. Daňová povinnost byla stanovena ve výši 41 313 600 Kč. Žalobce zahrnul do částky uvedené na řádku 40 daňového přiznání částku nedaňového nákladu podle § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů. V rámci řádku 40 daňového přiznání vy-

loučil z celkové částky úroků částku ve výši 23 517 073 Kč jako daňově neuznatelný náklad. To vyplývá i z přílohy k podanému daňovému přiznání za rok 2007.

Dne 27. 8. 2008 podal žalobce dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2007 a zároveň požádal správce daně o sdělení výsledku vyměřovacího řízení. Z dodatečného daňového přiznání vyplynula žalobci daňová povinnost na dani z příjmů právnických osob za rok 2007 ve výši 46 073 520 Kč. Důvodem pro podání dodatečného daňového přiznání byla dle žalobce především skutečnost, že v řádném daňovém přiznání byly neoprávněně posouzeny náklady na vytvořenou dohadnou položku jako daňově uznatelné, a dalším důvodem byla korekce výše nákladů, které byly posouzeny jako daňově neuznatelné (řádek 40 daňového

přiznání), a zohlednění nákladů, které jsou účtovány až ve zdaňovacím období roku 2008, ale vztahují se ke zdaňovacímu období roku 2007 (řádek 160 daňového přiznání). Na řádku 40 uvedl žalobce výdaje neuznávané za výdaje (náklady) ve výši 99 263 942 Kč.

Dne 18. 9. 2008 vydal správce daně Finanční úřad pro Prahu 3 dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za rok 2007, kterým žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů ve výši 4 759 920 Kč, která představuje rozdíl mezi daňovou povinností žalobce uvedenou v řádném daňovém přiznání a přiznání dodatečném.

Dne 2. 10. 2008 podal žalobce odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru a žádal, aby byla žalovaným mj. snížena částka 99 263 942 Kč uvedená na řádku 40 dodatečného daňového přiznání o částku 23 517 073 Kč, tj. na částku 75 746 869 Kč. Částka 23 517 073 Kč představuje dle žalobce částku, kterou vyloučil na řádku 40 daňového přiznání podle § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů, a je přesvědčen, že základ daně z příjmů za rok 2007 o tuto částku zvýšen být neměl.

Podstatou odvolání bylo zahrnutí úroků zaplacených v předmětném zdaňovacím období na základě výše uvedené úvěrové smlouvy do daňově uznatelných nákladů, a to z důvodu přednostní aplikace smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Podle žalobce nelze úroky hrazené na základě úvěrové smlouvy v daném případě subsumovat pod čl. 10 (dividendy), ale jedná se o plnění spadající pod čl. 11 (úroky) smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Právo zdanění úroku přitom v souladu se smlouvou o zamezení dvojího zdanění přísluší na základě čl. 11 odst. 1 citované smlouvy pouze Velké Británii, neboť v případě žalobce nelze aplikovat čl. 11 odst. 3 ani čl. 11 odst. 4 této smlouvy, který by umožňoval zdanění i státu zdroje, tj. České republice. Česká republika musí respektovat svůj závazek vyplývající ze smlouvy o zamezení dvojího zdanění a nepodrobovat úrok zdanění, a to přímému ani nepřímému.

V případě žalobce přitom došlo k nepřímému zdanění úroku, a to tím, že část (28 %) úrokových nákladů nemohla být na straně žalobce uplatněna jako daňově uznatelný náklad v důsledku § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů. O příslušnou částku úroků byl tedy zvýšen základ daně žalobce a odvedena daň. Žalobce cituje čl. 11 smlouvy o zamezení dvojího zdanění a uvádí, že z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že pro posouzení daňového režimu úroků je primární skutečnost, zda se jedná o osoby spojené. Úvahu žalovaného ale považuje za nesprávnou, neboť celou problematiku posuzuje primárně na úrovni českého zákona o daních z příjmů, a nikoli dle definic uvedených v mezinárodní smlouvě.

Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2009 žalovaný odvolání zamítl a zejména poukázal na to, že dlužníkovi se sídlem v České republice byl poskytnut věřitelem se sídlem ve Velké Británii úvěr. Věřitel a dlužník jsou osobami spojenými a bylo třeba v případě úroků placených dlužníkem věřiteli testovat splnění podmínek daných § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů pro uznání těchto úroků jako daňových nákladů.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, v níž zopakoval, že společnost BATIF je společnost spřízněná se žalobcem. Z čl. 11 odst. 1 smlouvy o zamezení dvojího zdanění vyplývá právo na zdanění úroků jen ve Velké Británii, nikoliv na území České republiky. Znovu poukázal na to, že věřitelem je osoba ve Velké Británii, s níž je Českou republikou uzavřena smlouva o zamezení dvojího zdanění, a že se řeší zdanění žalobce, který má sídlo na území České republiky. Nesouhlasil se závěrem žalovaného, že pro účely kvalifikace úroků se použije čl. 10 smlouvy o zamezení dvojího zdanění s tím, že nemůže jít o čl. 11 odst. 1 této smlouvy. Dle názoru žalobce nestačí jen spřízněnost subjektů, resp. existence zvláštních vztahů, ale je nutno, aby byla splněna další podmínka, a to je otázka výše úroků. Tuto otázku však žalovaný již neřešil.

Žalobce považoval za nutné modifikovat aplikaci § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů, jinak by část úroků byla daňově neuznatelná a neuznání části úroků se pak

rovná ekonomickému zdanění úroků. Z výkladu čl. 11 odst. 1 citované smlouvy je nutno dovodit, že u žalobce je nutno aplikovat § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů modifikovaně s přihlédnutím k uvedené smlouvě s tím, že tyto náklady (úroky) budou daňově uznatelné.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Nejprve je nutno konstatovat, že předmětem řízení v dané věci je řešení otázky, zda žalobcem zaplacené úroky jsou jako daňové náklady uznatelné, či nikoli. Předmětem není, jak se mylně domnívá žalobce, otázka, zda úroky budou v České republice zdaněny, tedy zda je má zaplatit žalobce v ČR nebo věřitel ve Velké Británii.

S ohledem na učiněný závěr soudu ohledně předmětu řízení nelze na danou problematiku aplikovat žalobcem citovanou smlouvu o zamezení dvojího zdanění, neboť tato smlouva výslovně upravuje zdanění samotné a v čl. 11 řeší výlučně otázku zdanění úroků. Proto soud dospěl k závěru, že je nutno postupovat dle českého právního řádu za situace, že jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho použití.

Podle § 17 odst. 3 zákona o daních z příjmů „[p]oplatníci, kteří mají na území České republiky své sídlo nebo místo svého vedení, kterým se rozumí, adresa místa, ze kterého je poplatník řízen mají daňovou povinnost, která se vztahuje jak na příjmy plynoucí ze zdroje na území České republiky, tak i na příjmy plynoucí ze zdrojů v zahraničí“.

Žalobce splňuje citované podmínky, ze kterých vyplývá, že je subjektem, který podléhá právu České republiky. Žalovaný postupoval správně, když při řešení daňové uznatelnosti úroků žalobce postupoval podle českých zákonů, a nikoli podle definic uvedených ve smlouvě o zamezení dvojího zdanění. Soud znovu připomíná, že pro posouzení uznatelnosti úroků jako nákladů daňových je rozhodná skutečnost, že věřitelem je osoba spojená s dlužníkem (ani žalobce tuto skutečnost nerozporuje) a není rozhodující skutečnost,

zda má věřitel sídlo v České republice nebo mimo území České republiky. (...)

Správní orgán nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky § 24 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů. K vyjasnění postavení subjektů, tedy zda se mezi žalobcem a věřitelem jedná o běžné obchodní vztahy (jak tvrdí žalobce) nebo jsou osobami spojenými, uvedl žalovaný, že za osoby spojené jsou pro daňové účely považovány osoby ve skupině, a to jak osoby přímo spojené přes kapitál, tak i osoby, které přímo kapitálově spojené nejsou – jako žalobce a jeho věřitel. Postačí, pokud existují mezi uvedenými osobami vztahy, ze kterých je patrná a identifikovatelná náležitost k této skupině. Pro posouzení, jaké ustanovení zákona o daních z příjmů správní orgány použijí, je důležité, že mezi účastníky není sporné, že žalobce a společnost BATIF uzavírali smlouvu o úvěru jako spojené osoby ve smyslu tohoto zákona, což žalobce potvrdil i v odvolání proti platebnímu výměru. V podané žalobě a u jednání soudu pak uvedl, že společnost BATIF je společnost se žalobcem spřízněná. Žalovaný své závěry ohledně vzájemných vztahů dlužníka a věřitele učinil v souladu s tvrzením žalobce i s § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

Podle § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů ve znění platném pro zdaňovací období 2007 nelze za výdaje (náklady) vynaložené k dosažení, zajištění a udržení příjmů pro daňové účely uznat „zejména úroky z úvěrů a půjček, u nichž je věřitel osobou spojenou ve vztahu k dlužníkovi, a to ve výši úroků z částky, o kterou úhrn úvěrů a půjček od spojených osob, v průběhu zdaňovacího období nebo období, za něž se podává daňové přiznání, přesahuje šestnásobek výše vlastního kapitálu, je-li příjemcem úvěru a půjčky banka nebo pojišťovna, nebo čtyřnásobek výše vlastního kapitálu u ostatních příjemců úvěrů a půjček. Do úvěrů a půjček se nezahrnují úvěry a půjčky nebo jejich část, z nichž úroky jsou součástí vstupní ceny majetku, a dále prokazatelně poskytnuté bezúročné úvěry a půjčky. Toto ustanovení se nevztahuje na osoby jinak spojené, uvedené v § 23 odst. 7 písm. b) bodě 5, na poplat-

*níky uvedené v § 18 odst. 3, na burzu cen-
ných papírů a na poplatníky uvedené v § 2.“*

Za situace, kdy jsou splněny podmínky pro aplikaci § 25 odst. 1 písm. w) zákona o daních z příjmů a žalobce netvrdí naplnění zákonných důvodů, pro které by se na něj uvedené ustanovení zákona nevztahovalo, učinil správní orgán úvahu o tom, z jakého důvodu nelze částku za vyplacené úroky daňově uznat.

Soud si je vědom toho, že v důsledku skutečnosti, že nedojde ke snížení základu daně, bude vypočtená daň z příjmů vyšší, než kdyby náklady uznány byly, ale opět připomíná, že předmětem řízení není otázka zdanění

úroků a že smlouva o zamezení dvojího zdanění se týká přímé otázky danění určitých finančních prostředků. Z tohoto důvodu také nelze vycházet z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, čj. 2 Afs 42/2008-62, na které poukazoval žalobce, neboť v tomto řízení bylo přezkoumáváno rozhodnutí, kterým daň vyměřena byla.

Městský soud v Praze po provedeném řízení dospěl k závěru, že právní závěr žalovaného vyjádřený v odůvodnění napadeného rozhodnutí je správný. Opírá se totiž o obsah spisového materiálu, správce daně i žalovaný postupovali správně, jestliže z celkové částky úroků vyloučili částku úroků 23 517 073 Kč jako daňově neuznatelný náklad.

2570

Daň z příjmů: příjmy z dohody o narovnání

k § 585 občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

k § 8 odst. 1 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2006 a 2007

Dohoda o narovnání je samostatným právním titulem nově vzniklého závazku. Z hlediska podřazení příjmů z této dohody pod zdanitelné příjmy ve smyslu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je však rozhodující ekonomický důvod existence závazku, tj. jeho kauza. Ta se zpravidla odvíjí z právních vztahů předcházejících uzavření dohody o narovnání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, čj. 1 Afs 58/2011-94)

Prejudikatura: usnesení Ústavního soudu č. 20/2000 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 13/2000).

Věc: Květa H. proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o daň z příjmů fyzických osob, o kasačních stížnostech žalobkyně.

Finanční úřad v Dobrušce zahájil dne 24. 9. 2008 u žalobkyně daňovou kontrolu daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2006 a 2007. Předmětem sporu mezi žalobkyní a správcem daně se stala plnění ze smlouvy o půjčce vyplacené žalobkyní (jako věřitelce) společností Kooperativa ČR, a. s. (dále jen „Kooperativa“), coby dlužníkem. Správce daně dospěl k závěru, že žalobkyně prokázala osvobození těchto částek od daně z příjmů pouze v rozsahu odpovídajícímu vyšší nesplacené jistiny původní půjčky a doměřil žalobkyni platebními výměry ze dne

15. 5. 2009 daň z příjmů fyzických osob (včetně penále) ve vyšší rozdílu mezi jistinou půjčky a souhrnnou vyšší příjmů obdržených od Kooperativy v jednotlivých zdaňovacích obdobích.

Žalobkyně napadla dodatečné platební výměry odvoláními. Ta však byla rozhodnutími žalovaného ze dne 28. 5. 2010 zamítnuta.

Žalobkyně proti rozhodnutím žalovaného podala samostatné žaloby u Krajského soudu v Hradci Králové, který je rozsudky ze dne 13. 5. 2011, čj. 31 Af 95/2010-52 a čj. 31 Af

96/2010-35, zamítl. Krajský soud se zaměřil na otázku výkladu projevu vůle ve vztahu k dohodě o narovnání ze dne 21. 5. 2003 a usoudil, že částka ve výši 1 391 050 Kč představuje úhradu úroku z prodlení, který byl na základě dohody o narovnání snížen z původně požadované částky, a to za poskytnutí určitého protiplnění. Finanční částka, kterou žalobkyně obdržela jako příjem z nuceného vyrovnání, představuje částečnou úhradu za smluvený úrok, takže se jedná o zdanitelný příjem podle § 8 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů.

Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudkům krajského soudu kasačními stížnostmi. Tvrdila, že příjmy, které obdržela na základě dohody o narovnání ze dne 21. 5. 2003, nejsou příjmy podléhajícími dani. Dle § 585 občanského zákoníku se dohodou o narovnání ruší závazky, které jsou mezi stranami sporné, tím způsobem, že se nahrazují závazkem jiným. Titulem nového závazku je tedy sama dohoda o narovnání.

Plnění z dohody o narovnání není dle stěžovatelky příjmem ze závislé činnosti, z podnikání, kapitálového majetku ani z pronájmu. Pokud by se jednalo o tzv. ostatní příjem, musel by žalovaný prokázat, že došlo ke zvýšení majetku stěžovatelky ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Z dohody o narovnání ze dne 21. 5. 2003 je ale zřejmé, že ke zvýšení jejího majetku nedošlo, proto předmětný příjem nepodléhá dani.

Nejvyšší správní soud spojil kasační stížnosti ke společnému projednání a zamítl je.

Z odůvodnění:

(...)

V.B Povaha příjmů obdržených stěžovatelkou od Kooperativy

(...) [32] Ve stručnosti lze shrnout, že celý obchodní vztah mezi stěžovatelkou a Kooperativou má svůj původ ve smlouvě o půjčce. Pohledávka stěžovatelky na vrácení půjčené částky byla posléze zajištěna několika instrumenty. Část tohoto smluvního komplexu byla dotčena dohodou o narovnání ze dne 21. 5. 2003 a posléze též dohodou o narovnání ze dne

7. 9. 2006, kterou však stěžovatelka neučinila předmětem žádné přípustné kasační námítky. (...)

[34] Předmětem sporu je, zda příjmy, které stěžovatelka dle svého tvrzení obdržela na základě dohody o narovnání ze dne 21. 5. 2003, lze podřadit pod § 8 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2007. Dle tohoto ustanovení jsou příjmem z kapitálového majetku úroky a jiné výnosy z poskytnutých úvěrů a půjček, úroky z prodlení atd. Příjmy z kapitálového majetku jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob (§ 3 odst. 1 zákona o daních z příjmů).

[35] Nejvyšší správní soud dříve, než přistoupil k výkladu smluvních projevů stěžovatelky a Kooperativy, shrnul doktrinální a judikatorní poznatky týkající se účinků dohody o narovnání (§ 585 až § 587 občanského zákoníku). „*Institut narovnání slouží především k tomu, aby se předešlo dalším sporům, jeho účelem není zjištění, jak se věci mají, ale odstranění pochybností tím, že se původní závazek, ve kterém se sporné právo vyskytlo, ruší a nahrazuje se závazkem novým*“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 6. 2000, sp. zn. IV. ÚS 13/2000, U 20/18 SbNU 437). Dohoda o narovnání pak je samostatným právním důvodem vzniku nového závazku (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 666/2006).

[36] Účelem narovnání je odstranit spornost nebo pochybnost vznikající např. o tom, zda byly splněny všechny předpoklady vzniku nebo zániku určitého práva, spornost nebo pochybnost týkající se výše pohledávky, její splatnosti, úroků apod., přičemž spornost nebo pochybnost může být skutková i právní, objektivní i subjektivní (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2003, sp. zn. 32 Odo 1/2002). „*Sporností práv ve smyslu § 585 obč. zák. se nemíní soudní spory, nýbrž rozdílný názor účastníků na otázku existence, platnosti závazku, jeho kauzy či obsahu (co, popř. v jakém rozsahu, má být plněno, kdy apod.). Stačí, že jedné ze stran se určité právo, které je součástí jejich vzájemného právního vztahu, jeví sporným bez ohledu na to, zda spor objektivně existuje. Může jít o pochybnost subjektivní povahy, jejíž příčinou může být*

i omyl. Pochybnosti se mohou týkat otázek skutkových i právních. Podmínkou platnosti dohody o narovnání přitom není existence původního (narovnávaného) právního vztahu mezi účastníky této dohody“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. 33 Odo 1560/2006).

[37] „Narovnání se může týkat jen některých vzájemných práv a povinností, ohledně nichž účastníci určitého právního vztahu nebyli ve shodě, ale také celého závazkového právního vztahu mezi nimi, a tím tedy všech vzájemných práv a povinností, jež tvoří jeho obsah, nebo i dalších závazkových právních vztahů účastníků, **pokud to ovšem jednoznačně z jejich dohody vyplývá**“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2001, sp. zn. 33 Cdo 811/2000, zvýraznění doplněno).

[38] Nejvyšší správní soud považuje za nepochybné, že předmětem dohody o narovnání ze dne 21. 5. 2003 nebyla pohledávka stěžovatelky za Kooperativou z titulu půjčky v části týkající se jistiny a běžných úroků. Dohoda o narovnání se týká pouze nároku stěžovatelky na úrok z prodlení z neuhrazené jistiny, který má dle smlouvy o půjčce činit 1 % za každý den prodlení. Není pravdou, jak uvádí stěžovatelka v kasační stížnosti, že by tato dohoda představovala komplexní ujednání o vypořádání všech vzájemných vztahů mezi stěžovatelkou a správcem konkursní podstaty. Tvzení stěžovatelky nemá oporu v textu dohody o narovnání ani úmyslu stran (§ 35 odst. 2 a 3 občanského zákoníku). Předmětem dohody o narovnání jsou pouze blíže označená sporná práva. Touto dohodou tak zanikl sporný závazek Kooperativy uhradit stěžovatelce úrok z prodlení z neuhrazené jistiny ve výši 1 % za každý den prodlení. Byl nahrazen novým závazkem opírajícím se o dohodu o narovnání, a to závazkem Kooperativy uhradit stěžovatelce částku ve výši 1 391 050 Kč.

[39] Výše uvedenou interpretaci dohody o narovnání lze podepřít i sledem událostí, k nimž došlo v konkursním řízení. Správce konkursní podstaty uznal přihlášenou pohledávku stěžovatelky z půjčky jen v rozsahu odpovídajícímu nesplacené jistině a běžnému

úroku. Naopak v části rovnající se vyčíslenému úroku z prodlení pohledávku popřel, a to z důvodu, že považoval výši sjednaného úroku z prodlení za neplatnou pro její rozpor s poctivými obchodními zvyklostmi a dobrými mravy. Teprve na základě dohody o narovnání ze dne 21. 5. 2003 dodatečně uznal správce konkursní podstaty část původně popřené pohledávky.

[40] Předmětem dohody o narovnání ze dne 21. 5. 2003 bylo převzetí závazku stěžovatelky vzít zpět žalobu podanou proti správci konkursní podstaty Kooperativy na zjištění pohledávky z titulu směnky. Tato pohledávka byla správcem konkursní podstaty popřena. Jelikož následně podaná žaloba stěžovatelky byla vskutku vzata zpět a řízení o ní bylo zastaveno, zůstala pohledávka „popřena“, a tudíž nebyla předmětem vyrovnání v rámci konkursního řízení. Plnění poskytnutá Kooperativou stěžovatelce jako nucené vyrovnání proto nepředstavují plnění závazku ze směnky.

[41] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že závazek Kooperativy uhradit stěžovatelce úroky z prodlení z neuhrazené jistiny, který vyvěrá z právního vztahu půjčky, zanikl dohodou o narovnání (§ 585 odst. 3 občanského zákoníku). Současně na základě této dohody vznikl nový závazek Kooperativy. Byť se tedy formálně jedná o dva odlišné závazky, který každý vyvěrá z jiného právního vztahu, nelze nevidět jejich kauzální spojitost. Titul závazku je totiž nutné odlišovat od jeho kauzy, tj. ekonomického důvodu existence závazku. V případě sporu ze závazků, které nejsou obligatorně abstraktní jako např. závazky ze smének a šeků, je věritel povinen prokázat existenci kauzy, pokud již není vyjádřena ve vlastním závazku (§ 495 občanského zákoníku). Je tomu tak i v případě dohody o narovnání, která není obligatorně abstraktním právním vztahem.

[42] Důvodem (kauzou) ve smyslu § 495 občanského zákoníku, na jehož základě je dlužník povinen plnit, se míní bezprostřední hospodářský cíl, pro který závazek vznikl. Tím může být např. darování, půjčka, náhrada škody apod. (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2004, sp. zn. 32 Odo 626/2003).

Kauzou sporného závazku, který narovnáním zanikl, bylo poskytnutí půjčky stěžovatelkou Kooperativě. Ačkoliv narovnáním vznikl závazek nový, nelze přijmout právní názor stěžovatelky, že se jedná o závazek prostý jakékoliv kauzy. Smyslem dohody o narovnání bylo mimosoudní cestou vyřešit spor o výši úroku z prodlení, který jako příslušenství přirostl k včas neuhrazené jistině půjčky. Kauza závazku vzniklého na základě dohody o narovnání tedy rovněž pramení ze smluvního vztahu půjčky. Dohodou o narovnání se změnil právní důvod existence závazku a byla upravena jeho výše, nezměnil se však důvod ekonomický (tj. kauza). Současně je s ohledem na předmět dohody o narovnání (viz bod [38] shora) nepochybné, že závazek nepokrývá uhrazení jistiny půjčky, nýbrž je plněním poskytnutým nad rámec jistiny. Jedná se tedy o kapitálový výnos z půjčky.

[43] Již v rozsudku ze dne 7. 10. 2009, čj. 1 Afs 74/2009-62, zdejší soud poukázal na to, že příjmy z dohody o narovnání je třeba pro účely daňové posuzovat dle jejich kauzy. Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem krajského soudu a žalovaného, že příjmy, které stěžovatelka obdržela ve zdaňovacím období roku 2006 a 2007 jako nucené vyrovnání, představují zčásti úhradu jistiny půjčky, zčásti úhradu běžného úroku a zčásti úhradu úroku z prodlení (ve výši sjednané v dohodě o narovnání, která je současně právním titulem existence této pohledávky). Příjmem z kapitálového majetku není úhrada jistiny, je jím ale úhrada běžného úroku a úroku z prodlení. Krajský soud tedy správně posoudil příjem ve výši 2 150 000 Kč (ve zdaňovacím období roku 2006) a příjem ve výši 1 160 025 Kč (ve zdaňovacím období roku 2007) jako předmět daně z příjmů fyzických osob dle § 8 odst. 1 písm. g) zákona o daních z příjmů.

2571

Daň z příjmů: příjem z poplatku za odstřel zvěře s doprovodem

k § 32 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

k § 7 a § 10 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2004 a 2005

Příjem z poplatku za odstřel zvěře s doprovodem dle § 32 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nemůže být považován za příjem z podnikání či jiné samostatné výdělečné činnosti dle § 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ale je třeba jej považovat za tzv. další příjem podle § 10 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, čj. 8 Afs 56/2010-73)

Prejudikatura: č. 1266/2007 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 49/2007 Sb.

Věc: Ing. Zbyněk K. proti Finančnímu ředitelství v Ostravě o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Jeseníku doměřil rozhodnutími ze dne 8. 9. 2008 žalobci daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 2004 a 2005. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutími ze dne 30. 10. 2009 změnil rozhodnutí týkající se roku 2004 tak, že snížil správcem daně vyměřenou daň, a zamítl odvolání týkající se daňové povinnosti za rok 2005. V obou rozhodnutích dospěl k názoru, že činnost ža-

lobce (výkon práva myslivosti) nelze považovat za podnikání podle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku. Žalobce neměl možnost volně a samostatně rozhodovat o tom, jaké činnosti a v jakém rozsahu bude při výkonu práva myslivosti realizovat. Příjmy z této činnosti tak nejsou příjmy podle § 7 zákona o daních z příjmů.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce samostatnými žalobami u Krajského soudu

v Ostravě. Namítal, že provozuje honitbu a jeho hlavní příjmy plynou z poplatkového odstřelu zvěře, prodeje zvěřiny a pronájmu chaty. Správní orgány nesprávně vyložily pojem „*myslivost*“, jestliže tuto činnost bez ohledu na její faktickou povahu nepovažují za podnikání. Nesouhlasil také se stanoviskem Ministerstva zemědělství ze dne 19. 8. 2003, podle kterého myslivost není ani podnikáním ve smyslu obchodního zákoníku, ani živností ve smyslu zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon). Nesouhlasil též s žalovaným při interpretaci § 25 živnostenského zákona. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 Afs 8/2005-79, č. 1266/2007 Sb. NSS, který se zabýval vztahem § 7 a § 10 zákona o daních z příjmů. Ekonomická podstata činnosti „*výkon práva myslivosti*“ má všechny znaky podnikání definované v § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, a to včetně samostatnosti. Poukaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, č. 49/2007 Sb., nepovažoval za správný, neboť Ústavní soud neposuzoval, jakým způsobem se mají zdaňovat příjmy z myslivosti, ale kolizi vlastnického práva s mysliveckým právem. Správní orgány odmítly z důvodu údajné diskriminace vůči neziskovým organizacím vyjádření Ministerstva financí ze dne 18. 12. 2007. Toto stanovisko potvrdilo, že příjmy z myslivosti patří pod § 7 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů.

Krajský soud spojil věci ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 3. 8. 2010, čj. 22 Ca 323/2009-41, napadená rozhodnutí žalovaného i správce daně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neztotožnil se s žalovaným při výkladu pojmu „*myslivost*“ ve vztahu k pojmu „*podnikání*“. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 8 Afs 6/2008-129, který definoval kritéria pro posouzení činnosti z hlediska § 7 zákona o daních z příjmů, a to dovolenost činnosti, skutečný výkon činnosti a naplnění znaků podnikání ve smyslu § 2 odst. 1 obchodního zákoníku. Podle krajského soudu nelze souhlasit se závěrem správních orgánů, že není-li činnost živností, nemůže se jednat

o podnikání. Rozhodné je pouze to, zda žalobce naplňuje znaky „*podnikání*“, tedy soustavnost, ziskovost jako motiv činnosti a samostatnost. Státní regulace či smluvní podmínky samy o sobě nevylučují znak „*samostatnosti*“. Správní orgány tak budou muset posoudit činnost žalobce ve světle těchto znaků.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že z odůvodnění napadených rozhodnutí vyplývá popis všech důkazních prostředků, jejich hodnocení a závěr, že příjmy z výkonu práva myslivosti nelze podřadit pod § 7 zákona o daních z příjmů. Výkon práva myslivosti je specifickou činností a nemůže naplňovat jedno z hlavních kritérií podnikání, a to ziskovost jako motiv činnosti. O tom svědčí i výše citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03. Ve věci nelze použít shora uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 8/2005-79 a čj. 8 Afs 6/2008-129, neboť v nich se posuzovala běžná činnost vykazující znaky podnikání. U jiných subjektů, které vykonávají shodnou činnost jako žalobce, se výkon práva myslivosti za podnikání nepovažuje. Na takový subjekt se pohlíží jako na neziskový, nepodnikající subjekt, u něhož je ztráta daňově neuznatelná.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jeho příjmy ze sporné činnosti rostly v průběhu období. Myslivost představuje dlouhodobou činnost, která „*přináší ovoce až v dlouhodobém horizontu*“. Je svobodným rozhodnutím subjektu, zda bude provozovat určitou činnost, a pro tento účel se sdruží v mysliveckém sdružení, nebo zda si tutéž činnost subjekt zvolí jako způsob své obživy. Bylo by nespravedlivé, kdyby podnikatel měl jiné daňové podmínky při provozování tožné činnosti vůči obchodním společnostem. Konstrukce základu daně z příjmů nepředpokládá dělení příjmů na příjmy z podnikatelských činností a ostatní příjmy. Navíc základní podmínkou pro uzavření smlouvy o pronájmu honitby byl živnostenský list nájemce. Vždy je třeba hodnotit konkrétní činnost, zda je provozována za účelem podnikání. Žalovaný se však touto otázkou nezabýval a soustředil se pouze na definici pojmu „*myslivost*“.

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

Z odůvodnění:

(...) [15] Poté přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení hmotněprávní podstaty sporu. Tedy toho, zda příjmy z poplatkového odstřelu s doprovodem podle § 32 odst. 5 zákona o myslivosti lze považovat za příjmy podle § 7 zákona o daních z příjmů a zda náklady za pronájem honitby lze považovat v souladu s § 5 odst. 3 za náklady na dosažení, zajištění a udržení těchto zdanitelných příjmů, nebo zda je třeba uvedené příjmy považovat za tzv. ostatní příjmy podle § 10 citovaného zákona. V takovém případě se totiž k nákladům přihlíží v režimu § 10 odst. 4 tohoto zákona jen jako k nákladům na jejich dosažení.

[16] Krajský soud postavil své rozhodnutí na úvaze, že pro posouzení jakékoli činnosti je z daňového hlediska rozhodné naplnění znaků její dovolenosti, skutečného výkonu této činnosti a naplnění znaků podnikání podle obchodního zákoníku. V této věci však bylo třeba se především zabývat povahou výkonu práva myslivosti. Teprve pokud by bylo možné výkon práva myslivosti považovat za druh činnosti, která může být v některých případech vykonávána samostatně, vlastním jménem a za účelem zisku, bylo by možné příjmy např. z poplatkového odstřelu s doprovodem považovat za příjmy z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti dle § 7 zákona o daních z příjmů. Není proto případný poukaz krajského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne čj. 5 Afs 8/2005-79 a čj. 8 Afs 6/2008-129. V uvedených věcech soud nehodnotil, zda předmětná činnost z povahy věci může být podnikáním nebo jinou samostatnou výdělečnou činností. V první věci posuzoval, jaké daňové dopady má to, že subjekt není držitelem příslušného živnostenského oprávnění k činnosti, která obecně podnikáním být nepochybně může. V druhém citovaném rozhodnutí soud řešil, zda žalobce provozoval zemědělskou výrobu, u níž není sporu, že příjmy z ní lze podřadit pod § 7 odst. 1 písm. a) zákona o daních

z příjmů; sporné bylo, zda tuto činnost prováděl soustavně a za účelem dosažení zisku.

[17] Žalobce považoval příjmy z poplatkového odstřelu zvěře s doprovodem za příjmy podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, tedy za příjmy ze živnosti. Krajský soud měl proto posoudit, zda je taková klasifikace správná, popř. do které kategorie příjmů tyto příjmy patří. Ani daňové orgány nezpochybňovaly, že žalobci vznikl resp. mohl vzniknout příjem v podobě poplatků za odstřel zvěře. Nezpochybňovaly ani fakt, že mohly vzniknout náklady, které bylo třeba k dosažení takového příjmu vynaložit. Nelze však vystačit s paušalizující úvahou, že činnost daňového subjektu byla činností dovolenou, právní předpisy s ní počítají, a jen proto příjmy z této činnosti je třeba podřadit pod § 7 zákona o daních z příjmů.

[18] Otázkou tedy je, zda výkon práva myslivosti lze považovat za podnikání a zda může mít charakter činnosti prováděné soustavně, samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku (§ 2 odst. 1 obchodního zákoníku). Myslivost je definována v § 2 písm. a) zákona o myslivosti jako „*soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součástí ekosystému a spolko- vá činnost směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic a zvyků jako součástí českého národního kulturního dědictví*“. Právem myslivosti je dle § 2 písm. h) „*souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků*“.

[19] Myslivost představuje zcela specifický předmět právní úpravy. Povaha této činnosti musí být posuzována především s ohledem na úpravu obsaženou v zákoně o myslivosti. Neméně podstatný je též výše citovaný nálezk Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03. Důsledky uvedeného nálezu nelze interpretovat pouze jako řešení střetu práva vlastnického a práva na výkon myslivosti, jak se snaží účelově tvrdit žalobce. Ústavní soud se zabýval povahou myslivecké činnosti v celé její šíři

a podrobné odůvodnění nálezu tomu odpovídá. Ústavní soud se sice podrobně vyjádřil k jednotlivým námitkám o neústavnosti jednotlivých ustanovení zákona o myslivosti, rovněž však vyčerpávajícím způsobem pojednal o povaze myslivosti jako takové. Zdůraznil, že podstata myslivosti v české právní úpravě směřuje v první řadě k naplnění ústavního cíle – k ochraně zvěře s tím, že k tomuto cíli přibývá ještě cíl další v podobě ochrany myslivosti jako národního kulturního dědictví. Myslivost skutečně není definována jako výrobní činnost či podnikání, ale jako vztah k volně žijící zvěři. Ústavní soud výslovně konstatoval, že právo myslivosti nelze rozdělovat na komerční a nekomerční část.

[20] Takové chápání práva myslivosti musí být zohledněno i při úvaze, jaký charakter mají příjmy z poplatkového odstřelu s doprovodem dle § 32 odst. 5 zákona o myslivosti. Není pochyb, že jde pouze o jednu z dílčích činností při výkonu práva myslivosti, kterou nelze od ostatních činností oddělovat. Tomu svědčí i obsah nájemních smluv, které žalobce uzavřel. Ty podrobně vymezují rozsah jeho činnosti a povinností, které v pronajatých honitbách měl. Jestliže Ústavní soud při střetu práva myslivosti s právem vlastnickým v mnoha ohledech s odkazem na specifickou povahu myslivosti dává přednost výkonu práva myslivosti, pak druhou stranou téhož problému je, že na činnosti, které by za jiných okolností případně mohly být považovány za samostatné a směřující k dosažení zisku, je třeba v tomto ohledu nahlížet odlišně. Tomu svědčí i výslovný zákaz pro honební společenstva podnikat vlastním jménem, který je uvedený v § 19 odst. 2 zákona o myslivosti. Honební společenstvo se rovněž nesmí účastnit na podnikání jiných osob a nesmí zřizovat ani organizační složky.

[21] Není důvodu tento zákaz nezohlednit i v případě poplatkového odstřelu s doprovodem. Poplatkový odstřel nepochybně může zajišťovat vedle nájemce honitby též samotné honební společenstvo (§ 32 odst. 2 zákona o myslivosti). Vedle zmíněné nedělitelnosti jednotlivých složek výkonu práva myslivosti je zde tedy navíc výslovné ustano-

vení zákona, podle kterého ani tuto činnost nelze považovat za podnikání. Stěžovatel v napadených rozhodnutích správně upozornil, že pokud by výkon práva myslivosti fyzické osoby jako nájemce honitby mohl být považován za podnikání, byla by tím nedůvodně založena nerovnost ve vztahu k honebním společenstvům. Podstatné totiž není, kdo právo lovit a přivlastňovat si zvěř vykonává, ale zda lze tuto činnost vůbec považovat za podnikání. Fakt, že honitbu lze pronajmout též české fyzické osobě, která má platný lovecký lístek (§ 32 odst. 3 zákona o myslivosti), nemůže proto znamenat, že povaha její činnosti v honitbě bude jiná, než pokud by honitbu užívalo honební společenstvo na vlastní účet.

[22] Příjmy z výkonu práva myslivosti nelze považovat za příjmy ze zemědělské výroby, z lesního a vodního hospodářství podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů. Osobou podnikající v lesním hospodářství je osoba, která provádí hospodaření v lesích dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), jak vyplývá z návětí § 2e odst. 3 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Činnostmi uvedenými v § 2e odst. 3 písm. a), d) nebo e) zákona o zemědělství je možné rozumět i pěstování lesních dřevin, dále výrobu osiva školkařských výpěstků a genetického materiálu rostlin a dále úpravu zpracování a prodej vlastní produkce zemědělské lesní výroby. Ve vymezení zemědělské výroby není uveden odkaz na zákon o myslivosti. Myslivost dle § 2 písm. a) zákona o myslivosti nelze interpretovat jako činnost, jejímž účelem je dosažení zisku, a nelze ani takový záměr dovodit z dalších ustanovení zákona o myslivosti. Myslivost proto nelze v jejím celku považovat za zemědělskou výrobu ani za zemědělské podnikání ve smyslu zákona o zemědělství (shodně Pelech, P.; Pelc V. *Daně z příjmů s komentářem*. 7. vyd. ANAG : Olomouc, 2006, s. 167).

[23] Na mysliveckou činnost však v jejím celku nelze aplikovat ani živnostenský zákon a nelze příjmy z ní považovat za příjmy z živnosti podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů. V tomto ohledu je třeba při-

svědčit stanovisku stěžovatele v žalobou napadených rozhodnutích, kdy se zabývá vymezením obsahu živnosti „poskytování služeb pro hospodaření v lesích a pro myslivost“, které je obsaženo s odkazem na § 25 živnostenského zákona v příloze 2 nařízení vlády č. 140/2000 Sb., kterým se stanoví seznam oborů živností volných,^{*)} a v příloze 4 nařízení vlády č. 469/2000 Sb., kterým se stanoví obsahové náplně jednotlivých živností.^{**)} Zde je totiž obsah volné živnosti definován ve vztahu k myslivosti jako úprava loveckých trofejí a jiná obdobná činnost, rovněž jako poskytování odchyťových zařízení pro přemísťování zvěře odchycené nebo usmrcené a služby při produkci (stažení, očištění, vypnutí a podobně) kůží a kožešin z usmrcené zvěře. Nepokrývá tedy poplatkový odstřel zvěře s doprovodem. Živností tak není myslivost či výkon práva myslivosti, ale poskytování služeb pro tuto činnost. Jejím obsahem jsou spíše ony tzv. spolkové činnosti, které souvisí s realizací myslivosti ve smyslu § 2 zákona o myslivosti. Proto není správný názor žalobce, pokud očekávané příjmy z poplatkového odstřelu s doprovodem považoval za příjmy z živnosti.

[24] Zbývá posoudit, zda lze příjem z výkonu práva myslivosti spočívající v poplatku za doplňkový odstřel s doprovodem považovat za příjem podle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů, tedy za příjem z výkonu nezávislého povolání, které není ani živností ani podnikáním podle zvláštního předpisu. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Právní předpisy neobsahují legální definici toho, co se rozumí nezávislým povoláním. Vychází se proto podpůrně z § 22 odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů, kde se uvádí v souvislosti s daňovými nerezidenty nezávislá činnost. Při vědomí, že některé z tam uvedených činností je třeba považovat za podnikání podle jiných právních předpisů podle § 7 odst. 1 písm. c) (architekt, lékař, inženýr, právník), lze za nezávislá povolání považovat např. výkonné umělce, sportovce, jejich trenéry, rozhodčí, artistry apod.

[25] Již z výčtu uvedených povolání je zřejmé, že jde o činnosti zásadně odlišné od výkonu práva myslivosti. Pro zmíněné profese je charakteristická kreativita a samostatnost při volbě způsobu, jakým bude dosaženo předem stanoveného výsledku. Samozřejmě se tím nemíní nezávislost při dodržování právních pravidel, které mohou tu či onu činnost upravovat. V případě myslivosti resp. výkonu práva myslivosti tato kreativita rozhodně není rysem, který by byl rozhodující při určení povahy této činnosti. Rovněž není dominantní charakteristikou při výkonu práva myslivosti nezávislost při volbě prostředků, jimiž lze např. zvěř lovit. Naopak, zákon o myslivosti stanoví bezpochyby celou řadu omezení, která je třeba při realizaci tohoto práva dodržet. Podle § 3 odst. 2 zákona o myslivosti je držitel honitby a v případě jejího pronájmu nájemce honitby povinen zajišťovat v honitbě chov zvěře v rozmezí mezi minimálním a normovaným stavem zvěře, které jsou určeny v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti o uznání honitby. I poplatkový odstřel s doprovodem je tímto základním kritériem podstatnou měrou omezen. Obdobně je tomu např. u povinnosti sestavovat plán mysliveckého hospodaření dle § 36 odst. 2 zákona o myslivosti, která žalobci též vyplývala z čl. 5 uzavřených nájemních smluv. Nejenže nájemce honitby musí předem deklarovat způsob mysliveckého hospodaření pronajímateli, ale ten má navíc zákonné oprávnění tento návrh připomínkovat a v případě, že není dosaženo dohody při projednání připomínek, má nájemce honitby povinnost podat návrh na určení plánu mysliveckého hospodaření orgánu státní správy myslivosti.

[26] Tím dochází k podstatnému omezení nájemce ve volbě prostředků, kterými bude výkon práva myslivosti realizovat. Účelem poplatkového odstřelu s doprovodem není primárně realizovat odstřel a pobírat za tuto činnost příjem v podobě poplatků, ale zajistit řádnou péči o zvěř i z hlediska aktuálních stavů této zvěře v honitbě. Jak již bylo uvedeno,

^{*)} S účinností od 1. 7. 2008 zrušeno zákonem č. 130/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

^{**)} S účinností od 14. 8. 2008 nahrazeno nařízením vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností.

myslivost je zákonem vymezena jako soubor činností ve vztahu k volně žijící zvěři a, byť by součástí práva myslivosti bylo i právo zvěř lovit a přivlastňovat si ji, nelze výkon tohoto dílčího oprávnění, při vědomí nedělitelnosti jednotlivých složek výkonu práva myslivosti, považovat za výkon nezávislého povolání. Neřípadně proto shledal Nejvyšší správní soud úvahy krajského soudu o povaze regulace ve zdravotnických zařízeních. Výkon práce lékařů je upraven samostatnými právními předpisy a příjmy z této činnosti jsou podřazovány pod jiné ustanovení § 7 zákona o daních z příjmů. Navíc, jak již bylo opakovaně výše uvedeno, výkon práva myslivosti představuje natolik specifickou materii, že i argumentač-

ní oporu v jiných oblastech lidské činnosti je třeba hledat velmi uměřeně a případně porovnávat pouze činnosti, které jsou vzájemně skutečně porovnatelné.

[27] Lze tedy uzavřít, že příjem z poplatku za odstřel zvěře s doprovodem dle § 32 odst. 5 zákona o myslivosti nemůže být považován za příjem z podnikání či jiné samostatné výdělečné činnosti dle § 7 zákona o daních z příjmů. Pokud takový příjem vznikne, je třeba jej považovat za tzv. další příjem podle § 10 tohoto zákona. Základem daně (dílním základem daně) je v takovém případě v souladu s § 10 odst. 4 příjem snížený o výdaje prokazatelně vynaložené na jeho dosažení.

2572

Daň z příjmů: daňová uznatelnost dioptrických brýlí

k § 25 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2006

Dioptrické brýle jsou individuální zdravotní pomůckou určenou pro osobní potřebu ve smyslu § 25 odst. 1 písm. u) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Nutnost jejich užití je totiž prioritně zapříčiněna oční vadou, a nikoliv výkonem činnosti. Dioptrické brýle jsou tedy předmětem osobní potřeby, a nejsou proto ani zčásti daňově uznatelné.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2011, čj. 30 Af 43/2010-45)

Věc: Miroslav H. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů.

Dne 5. 6. 2009 správce daně u žalobce zahájil kontrolu daně z příjmů týkající se i zdaňovacího období roku 2006. Předmětem podnikatelské činnosti žalobce v kontrolovaném období byla práce autojeřábem. Na základě provedené daňové kontroly správce daně vyloučil z uplatněných výdajů dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů výdaj na pořízení dioptrických brýlí ve výši 8 990,70 Kč. Dodatečným platebním výměrem ze dne 5. 10. 2009 správce daně žalobci stanovil základ daně ve výši 28 997 Kč a dodatečně vyměřil daň ve výši 4 285 Kč. Současně žalobci sdělil předepsané penále z dodatečně vyměřené daně ve výši 857 Kč.

Proti rozhodnutí správce daně podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání proti do-

datečnému platebnímu výměru zamítl rozhodnutím ze dne 19. 4. 2010. Dle žalovaného předmětné dioptrické brýle byly vyrobeny a určeny jako individuální zdravotní pomůcka pro soukromé použití konkrétní osoby. Nezbytnost použití dioptrických brýlí byla vyvolána především potřebou korekce určité oční vady fyzické osoby bez ohledu na předmět vykonávané podnikatelské činnosti. Sloužily tedy jako zdravotní pomůcka ke zkvalitnění života jejich konkrétního uživatele. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že brýle mají antireflexní úpravu, tudíž jsou použitelné na ochranu proti ultrafialovým paprskům a na ochranu proti slunečnímu záření. Podle veřejně dostupných informací na internetu (www.grandoptical.cz) navíc anti-

reflexní úprava není povrchovou úpravou, jejíž funkcí je ochrana zraku před slunečním zářením. V části 2.3 nařízení vlády č. 21/2003 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na osobní ochranné prostředky (týkající se osobních ochranných prostředků pro obličej, oči a dýchací orgány), je mj. uvedeno, že osobní ochranný prostředek určený pro uživatele s korekcí zraku musí umožňovat nošení brýlí nebo kontaktních čoček. Osobní ochranné pracovní prostředky určené pro zajištění bezpečnosti a pro ochranu zdraví při různých vybraných pracovních činnostech pak musí mít ve své kategorii (např. ochrana zraku a obličeje) určitý univerzální charakter, tj. musí být použitelné bez nějakých zásadních změn prakticky pro všechny osoby, které se danou činností zabývají a užití takového osobního ochranného pracovního prostředku z hlediska ochrany jejich zdraví a zajištění bezpečnosti práce je při ní nezbytné. I z toho plyne, že i dioptrické brýle zajišťující ochranu zraku před slunečním zářením by nikdy nemohly mít v uvedeném ohledu povahu univerzálně použitelného osobního ochranného pracovního prostředku, neboť slouží především ke korekci přesně dané individuální oční vady u konkrétní osoby. Správce daně proto posoudil výdaj žalobce jako výdaj dle § 25 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů, tedy výdaj vynaložený na osobní potřebu poplatníka.

Z obecného znění § 24 odst. 1 citovaného zákona sice vyplývá, že bylo možné dovodit oprávněnost zahrnutí vynaložených výdajů na pořízení určitých zdravotních pomůcek do daňových výdajů u vybraných druhů podnikatelské činnosti, avšak jen v odůvodněné poměrné výši. V takovém případě bude podstatné stanovení určité prokazatelné míry použití pořízené zdravotní pomůcky v konkrétní profesi s ohledem na další objektivní a subjektivní skutečnosti. Užívá-li daňový subjekt v rámci jím vykonávané výdělečné činnosti prokazatelně zdravotní pomůcku, kterou však lze využívat také pro zcela soukromé účely, je na něm, jakým způsobem stanoví a věrohodně odůvodní míru jejího využití

pro podnikatelské a soukromé účely. Z toho se pak může odvíjet poměrná část výdajů vynaložených na pořízení zdravotní pomůcky, které by bylo možno považovat za prokazatelně vynaložené daňové výdaje dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Žalobce sice uplatnil výdaj na dioptrické brýle jako daňově uznatelný dle tohoto ustanovení, ale již tuto skutečnost dle § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (dále jen „daňový řád“), nijak neprokázal. Žalovaný tedy svůj závěr postavil i na tom, že žalobce nepředložil ani nenavrhl žádné důkazní prostředky prokazující nákup dioptrických brýlí jako výdaj dle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů, a neunesl tak v tomto směru své důkazní břemeno dle § 31 odst. 9 daňového řádu.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Žalobce namítal, že v případě dioptrických brýlí se jedná o nutnou zdravotní pomůcku, bez které není schopen vykonávat podnikatelskou činnost. Uvedl, že dioptrické brýle používá toliko v souvislosti s podnikatelskou činností. Při exponované práci jeřábníka je nutné sledovat počítač a přístroje v kabině obsluhy. S ohledem na bezpečnost práce je rovněž potřebné sledovat situaci v okolí jeřábu. Brýle dále využívá při řízení motorového vozidla a při práci s počítačem. Jejich ostatní využití v osobním životě je minimální, resp. žádné. Z posouzení lékaře vyplývá, že jde o pracovní brýle s dioptrickými skly, které jsou předepsány, neboť to vyžaduje práce žalobce. Pořízené dioptrické brýle s antireflexními skly a ochranou proti ultrafialovému záření pomáhají ochraně očí podnikatele při práci. Ochrana zdraví (zraku) na pracovišti nebo při podnikání a výdaj vynaložený na její zajištění je tedy daňově uznatelným výdajem. Nařízení vlády č. 178/2001 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví zaměstnanců při práci, definuje hodnocení zdravotního rizika při práci na zařízeních se zobrazovacími jednotkami. Zobrazovací jednotkou je obrazovka počítače v kanceláři a také monitor počítače obsluhy jeřábu. Žalobce vyhodnotil, ve vztahu ke svojí osobě jako podnikateli, míru

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

rizika práce ve smyslu tohoto nařízení vlády jako nepříznivou a zrak negativně ovlivňující. K její eliminaci směřovalo pořízení dioptrických brýlí, které jsou mimo jiné vybaveny ochranou proti škodlivému ultrafialovému záření. Nařízení vlády č. 178/2001 Sb. také negativně vymezuje prostředky, které osobními ochrannými prostředky nejsou. Dioptrické brýle mezi ně nepatří. Způsob, podmínky a dobu používání ochranných prostředků, míru rizika podle charakteru a druhu práce vyhodnocuje a odpovídá za ni zaměstnavatel, nebo podnikající fyzická osoba. V posuzovaném případě však žalovaný bez praktických zkušeností v dané podnikatelské činnosti rozhodl o druhu použití ochranného prostředku.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[7] Mezi účastníky je zejména sporné, zda lze výdaj na pořízení dioptrických brýlí považovat za daňově uznatelný dle § 24 zákona o daních z příjmů. Žalobce byl výzvou ze dne 2. 7. 2009 vyzván k prokázání toho, že výdaj za dioptrické brýle je výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů dle § 24 citovaného zákona. Žalobce v odpovědi na výzvu uvedl, že brýle potřebuje nutně k výkonu své podnikatelské činnosti, bez nich nelze obsluhovat jeřáb ani řídit vozidlo. Jde o nutnou zdravotní pomůcku, bez které by nemohla být vykonávána činnost a tím ani dosahováno zdanitelných příjmů. Jedná se o výdaj dle § 24 odst. 2 písm. j) bod 1 téhož zákona. Brýle mají antireflexní úpravu, a proto jsou použitelné i jako ochrana proti ultrafialovému paprskům a proti slunečnímu záření. V odvolacím řízení žalobce předložil potvrzení praktického lékaře MUDr. J. Z. Dle potvrzení brýle jsou u žalobce k výkonu povolání nutné.

[8] Dle § 24 odst. 2 písm. j) bodu 1 zákona o daních z příjmů výdaji dle odst. 1 (daňově uznatelné výdaje) jsou také výdaje na pracovní a sociální podmínky, péči o zdraví a zvýšený rozsah doby odpočinku zaměstnanců vynaložené na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a hygienické vybavení pracovišť. Výdaje zaměstnavatelů spojené se zabezpečením

pracovních a sociálních podmínek pracovníků se tedy dají zařadit mezi oprávněné výdaje, a to ve stanoveném rozsahu. Náklady na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a hygienické vybavení pracovišť patří mezi uznatelné výdaje, pokud tak stanoví zvláštní předpis. Ochranu zdraví zaměstnanců a zajištění jejich bezpečnosti při práci řešil v roce 2006, tehdy platný a účinný zákoník práce z roku 1965 v § 133 a § 133a. Blížší podmínky stanovila nařízení vlády č. 495/2001 Sb., kterým se stanoví rozsah a bližší podmínky poskytování osobních ochranných pracovních prostředků, mycích, čistících a dezinfekčních prostředků, č. 178/2001 Sb. a č. 21/2003 Sb. Podle názoru soudu, má-li zaměstnavatel možnost uplatnit výdaje na bezpečnost a ochranu zdraví svých zaměstnanců jako daňově uznatelné, pak i podnikající fyzická osoba, vykonávající obdobnou činnost jako tito zaměstnanci, by měla mít možnost výdaje vynaložené na ochranné prostředky (pomůcky) uplatnit jako daňově uznatelné. Z přílohy č. 2 nařízení vlády č. 495/2001 Sb. vyplývá, že ochrannými prostředky pro ochranu očí a obličeje jsou ochranné brýle, ochranné brýle proti záření rentgenového, laserového, ultrafialového, infračerveného, viditelného (proti oslnění), ochranné obličejové štíty, svářečské kukly a štíty. V příloze č. 3 v odst. 3 jsou uvedeny práce a činnosti, které vyžadují poskytnutí ochranných prostředků, resp. ochranu zraku nebo obličeje. Mezi tyto práce a činnosti patří: „a) svářečí brousící a rozbrušovací práce, b) práce při utěšňování a sekání, c) práce při dobývání a zpracování hornin, d) práce s expanzními vsazovacími přístroji, e) práce na hrubovacích strojích, které jsou zdrojem malých úlomků, f) kopání do záпустky, g) odstraňování částí materiálu nebo práce, při nichž unikají úlomky nebo střepiny (kovoobrábění, dřevoobrábění), h) práce při tryskání abrasivních látek, i) práce s kyselinami a zásadami, jejich roztoky, desinfekčními látkami a žíravými čistícími prostředky, j) práce, při nichž se rozprašují kapaliny, k) práce s roztavenými látkami nebo v blízkosti těchto látek, l) práce v sálavém teplu, m) práce s lasery, n) práce s přenosnými řezacími pilami a křovinořezy“. Předmětné

nařízení tedy v případě práce autojeřábníka nepředepisuje ochranu zraku či obličej a ani nestanoví, že by se v případě dioptrických brýlí, byť s antireflexní úpravou, jednalo o ochranný prostředek zraku. Nařízení mezi ochranné pomůcky zraku řadí až speciální ochranné brýle.

[9] Žalobce se v žalobě odvolával na nařízení vlády č. 178/2001 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví zaměstnanců při práci, v části týkající se práce na zařízeních se zobrazovacími jednotkami. Zdravotní rizika práce na zařízeních se zobrazovacími jednotkami a opatření k ochraně zdraví jsou upravena v § 11 a § 12 uvedeného nařízení. Dle § 11 odst. 2 „[h]odnocení rizika práce na zařízeních se zobrazovacími jednotkami musí zahrnovat zejména zjištění a vyhodnocení možnosti nepříznivého vlivu této práce na zrak a psychickou zátěž, jakož i možnosti vzniku obtíží pohybového aparátu z nevhodně uspořádaného pracovního místa. Hodnocení rizika musí dále přihlídnout k tomu, že současné působení jednotlivých faktorů může zvyšovat závažnost výsledného působení.“ Dle § 12 odst. 1 „[p]ráce na zařízeních se zobrazovacími jednotkami vykonávaná zaměstnanci jako pravidelná součást jejich obvyklé pracovní činnosti musí být během pracovní doby přerušována bezpečnostními přestávkami nebo změnami činnosti, jejichž účelem je snížit pracovní zátěž vyplývající z povahy práce se zobrazovacími jednotkou. Bezpečnostní přestávky v délce 5 až 10 minut musí být zařazeny po každých dvou hodinách nepřetržité práce.“ V příloze č. 7 jsou upraveny požadavky na pracoviště se zobrazovacími jednotkami. V příloze č. 7 je příkladmo uvedeno, že „[n]a obrazovce se

nesmí vyskytovat závady, jako je kmitání, plavání či poskakování znaků, řádků, střídání jasů a podobně. Jas a kontrast mezi znaky a pozadím na obrazovce musí být snadno regulovatelný i vzhledem k okolním podmínkám. Obrazovka musí svou konstrukcí umožňovat posunutí, natáčení a naklánění podle potřeby zaměstnance. Musí být umístěna tak, aby na ní nevznikaly reflexy světel či z jiných zdrojů jako jsou okenní otvory, světlé stěny, nábytek a podobně. Vzdálenost obrazovky od očí pro obvyklé kancelářské práce nesmí být menší než 400 mm, jas obrazovky nesmí být menší než 35 cd/m².“ Ani toto nařízení nestanoví pro práci (výkon činnosti) autojeřábníka jako ochrannou pomůcku dioptrické brýle, byť s antireflexní úpravou.

[10] Soud se ztotožnil se žalovaným, že dioptrické brýle jsou individuální zdravotní pomůckou určenou pro osobní potřebu ve smyslu § 25 odst. písm. u) zákona o daních z příjmů. Nutnost užití dioptrických brýlí je totiž prioritně zapříčiněna oční vadou, a nikoliv výkonem činnosti. Žalovaný ve svém hodnocení nepochybil, neporušil § 31 odst. 2 ani § 31 odst. 8 daňového řádu. Podrobně popsal, z jakého důvodu nepovažuje dioptrické brýle za daňově uznatelný výdaj. Z odůvodnění je rovněž zřejmé, z jakého důvodu nepovažoval předloženou lékařskou zprávu za důkaz, že se v případě dioptrických brýlí jedná o daňově uznatelný výdaj. Žalovaný shodně se soudem považuje dioptrické brýle za předmět osobní potřeby [§ 25 odst. 1 písm. u) zákona o daních z příjmů], který není daňově uznatelný. Nelze jej proto uplatnit ani v poměrné části a vést dokazování v tomto směru není pro projednávanou věc relevantní. Soud tedy neshledal námitky žalobce důvodnými.

Spotřební daně: provozovna určená k prodeji tabákových výrobků a lihovin; zajištění vybraných výrobků

k § 115 odst. 2 a § 133 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.

Při kontrole zákazu prodávat lihoviny a tabákové výrobky na stáncích, tržištích (tržnicích) nebo místech, které nesplňují technické požadavky na územně technické, účelové a stavebně technické řešení staveb a které nejsou zkolaudovány k prodeji zboží nebo poskytování hostinských služeb (§ 133 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních), lze dle § 115 odst. 2 téhož zákona zajistit i takové lihoviny nebo tabákové výrobky, za které byla řádně zaplacená spotřební daň.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 7 Afs 30/2011-105)

Prejudikatura: č. 886/2006 Sb. NSS a č. 1124/2007 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným 4 VIP proti Celnímu ředitelství Plzeň o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad Karlovy Vary rozhodnutím ze dne 27. 5. 2009 uložil žalobci podle § 135c odst. 2 zákona o spotřebních daních pokutu za porušení § 133 odst. 1 uvedeného zákona způsobem uvedeným v § 135c odst. 2 téhož zákona. Podle § 135d odst. 1 zákona o spotřebních daních pak celní úřad žalobci uložil propadnutí 16 949 kusů lihovin ve spotřebitelském balení, 13 300 g tabáku ve spotřebitelském balení a 302 352 kusů cigaret zajištěných Celním úřadem Praha D1.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 8. 2009 změnil rozhodnutí celního úřadu tak, že snížil uloženou pokutu ve výši 200 000 Kč na částku 100 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 22. 12. 2010, čj. 57 Ca 85/2009-59, rozhodnutí žalovaného zrušil. V odůvodnění uvedl, že znění § 134 a § 135d zákona o spotřebních daních může navozovat nesprávnou představu o jakési automatickosti rozhodnutí o propadnutí zboží zajištěného při kontrole podle § 134 zákona o spotřebních daních, tj. že správní orgán při kontrole „zjistí“ lihoviny a tabákové výrobky, tyto zajistí a následně rozhodne o jejich propadnutí. Právní závěr, že lze zajistit i tabákové výrobky a lihoviny, u kterých byla splněna da-

ňová povinnost, je však nesprávný. Ustanovení § 135d odst. 1 a § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních totiž nelze vykládat odděleně od ostatních ustanovení citovaného zákona, zejména části první označené „*obecná ustanovení*“. V obecných ustanoveních zákona o spotřebních daních se nachází také § 42 označený „*zajištění, propadnutí a zabránění vybraných výrobků a dopravních prostředků*“. Toto ustanovení stanoví obecný rámec určující okruh zboží, které podléhá zajištění. Hovoří-li tudíž zákon o spotřebních daních v některých ustanoveních o zajištění, jak je tomu i v případě § 134 odst. 2, nelze zajistit jiné výrobky než výrobky uvedené v § 42 odst. 1 a 2 zákona o spotřebních daních. Žalovaný ani celní úřad netvrdili, že by se v případě zboží, o jehož propadnutí bylo rozhodnuto, jednalo o zboží vymezené v § 42 odst. 1 či 2 zákona o spotřebních daních. Nerozpořovali ani tvrzení žalobce, že se jedná o zboží, u něhož byla splněna daňová povinnost. Za této situace nelze dospět k jinému závěru, než že správní orgány nebyly oprávněny toto zboží vůbec zajistit, natož následně rozhodnout o jeho propadnutí.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud pochybil při posouzení právní otázky týkající se možnosti uložení

propadnutí zboží, konkrétně při vyslovení právního názoru, že § 42 odst. 1 a 2 zákona o spotřebních daních stanoví taxativní a nepřekročitelný výčet vybraných výrobků, které lze podle zákona o spotřebních daních zajistit. Citované ustanovení sice obsahuje výčet skutkových podstat, při jejichž naplnění lze vybrané výrobky podle zákona o spotřebních daních zajistit, avšak tento výčet není uzavřený. Výslovně právě § 134 odst. 2 ve spojení s § 134 odst. 1 a § 133 odst. 1 zákona o spotřebních daních obsahuje další skutkovou podstatu opravňující k zajištění vybraných výrobků. Lihoviny a tabákové výrobky mohou být zajištěny (podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních) proto, že při provádění kontroly (podle § 134 odst. 1 citovaného zákona) zaměřené na dodržování zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků (daného § 133 odst. 1 téhož zákona) jsou lihoviny a tabákové výrobky prodávány na místech, kde je to zákonem zakázáno. Jestliže by bylo k zajištění třeba vždy splnit i hmotněprávní podmínku stanovenou v § 42 odst. 2, eventuálně v § 42 odst. 1 zákona o spotřebních daních, proběhlo by vždy v celém rozsahu zajištění podle těchto ustanovení. Pak by ovšem oprávnění k zajištění podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních a celý navazující § 135d zákona o spotřebních daních upravující následný postup při nakládání se zajištěnými vybranými výrobky byly po celou dobu jejich účinnosti obsoletní a racionalita takové úpravy by postrádala smysl. Racionální zákonodárce totožné či obdobné postupy nenormuje dvakrát (vedle sebe) pro jedinou situaci (skutkovou podstatu). Krajský soud opomněl posoudit rozdílný účel (teleologii) předmětných ustanovení. Totiž, že účelem zajištění podle § 42 odst. 2 zákona o spotřebních daních je zajistit vybrané výrobky, u kterých je podezření na to, že nejsou zdaněné, a že smyslem zajištění podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních je zajistit vybrané výrobky, konkrétně lihoviny a tabákové výrobky, u kterých byl porušen zákaz prodeje na vymezených místech.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v jeho případě postrádá sankce atri-

but proporcionality vzhledem k provinění spočívajícímu v pouhém prodeji značených alkoholických a tabákových výrobků v prostorách nezakolaudovaných pro takový účel. Na jedné straně je jeho povinností prodávat výrobky v prostorách, které jsou k tomu stavebně technicky přizpůsobeny, tedy aby byla zabezpečena především jakási „kulturnost“ prodeje, na druhé straně však jde o zboží nabyté legálním způsobem, u kterého byla prokazatelně splněna daňová povinnost. Kromě toho se jedná o zboží, které bylo zabaleno v neprodyšných obalech, a nejedná se o žádný volně přístupný materiál, který by mohl jakkoliv ohrožovat věci či osoby. Hodnota zboží, které bylo celními úředníky zajištěno a u něhož bylo následně rozhodnuto o jeho propadnutí, je přibližně 3 000 000 Kč. Taková sankce je zcela nepřiměřená míře provinění a společenské nebezpečnosti jednání žalobce. Navíc je nutno zdůraznit, že sankce propadnutí zboží je další sankcí vedle pokuty za provinění, a to ve výši 100 000 Kč.

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

Z odůvodnění:

Především je nutno konstatovat, že při výkladu ustanovení zákona o spotřebních daních je označení první části zákona rubrikou „*Obecná ustanovení*“ pouze případným vodítkem při analýze systematiky zákona, ovšem obecnost či specialitu právní úpravy z pouhého názvu jednotlivých částí zákona o spotřebních daních nelze dovozovat (viz rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2006, čj. 2 As 57/2005-71, č. 1124/2007 Sb. NSS).

Z dikce § 42 zákona o spotřebních daních je zcela zřejmý úmysl zákonodárce upravit zajištění a propadnutí konkrétního vyjmenovaného zboží, čili vybraných výrobků nesplňujících v odstavci 1, resp. 2, tohoto ustanovení uvedené požadavky, zejména nezdaněné výrobky nebo výrobky bez dokladu osvobození od daně. Jedná se tedy ve vztahu k této specifikované skupině výrobků o ustanovení speciální, byť je zařazeno do části zákona s rubrikou „*Obecná ustanovení*“. Neobsahuje tedy

pro účely celého zákona o spotřebních daních legislativní vymezení „zboží, jež je možno zajistit či nařídit jeho propadnutí“. Je nepochybné, že citované ustanovení upravuje pravomoc správních orgánů zajistit a rozhodnout o propadnutí zboží v těch případech, které se přímo dotýkají základního předmětu úpravy zákona o spotřebních daních, tedy placení těchto daní. Je rovněž nepochybné, že jedině toto ustanovení obsahuje komplexní úpravu procesu zajištění a případného propadnutí tzv. vybraných výrobků.

To však neznamená, že vedle skutkových podstat v § 42 odst. 1 a 2 zákona o spotřebních daních tento zákon neobsahuje i ustanovení o dalších samostatných skutkových podstatách zajištění a propadnutí určitých věcí, přičemž jejich okruh je definován samostatně, bez přímé vazby na § 42 odst. 1 a 2. Právě § 133, § 134 a § 135d zákona o spotřebních daních upravují takové skutkové podstaty a s nimi související pravidla postupu celních orgánů v případě, kdy kontrolují dodržování zákazu prodeje lihovin a tabákových výrobků na stáncích, tržištích (tržnicích) nebo místech, které nesplňují technické požadavky na územně technické, účelové a stavebně technické řešení staveb a které nejsou zkolaudovány k prodeji zboží nebo poskytování hostinských služeb (dále jen „*v nevyhovujících prostorách*“), a při kontrole zjistí, že jsou v takových nevyhovujících prostorách uváděny do oběhu alkoholické nápoje a tabákové výrobky. Na jaké výrobky se vztahuje oprávnění kontrolního orgánu k zajištění zboží, vyplývá z § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních, v němž zákonodárce výslovně uvedl, že se jedná o tam definované výrobky (lihoviny a tabákové výrobky) zjištěné při kontrole podle § 133. Neuvedl však, že se musí jednat jen o takovou podmnoužinu uvedených výrobků, u níž nebyla zaplacená spotřební daň. Chráněný zájem je totiž v § 133 a násl. zákona o spotřebních daních poněkud jiný než ten, který souvisí s oprávněními podle § 42 citovaného zákona. Zákazem prodeje lihovin a tabákových výrobků na určitých místech chce zákonodárce působit preventivně. Chce již v zárodku zamezit, byt jen možností toho, aby

existovala obtížně kontrolovatelná místa, v nichž by se mohly prodávat vybrané výrobky, aniž by za ně byla zaplacená spotřební daň. Za tím účelem dává příslušným orgánům pravomoc zajistit, a případně nechat propadnout, všechny lihoviny či tabákové výrobky, které byly prodávány nezákonným způsobem, bez ohledu na jejich jakékoli jiné vlastnosti, zejména bez ohledu na to, zda za ně byla zaplacená spotřební daň. Na druhé straně se pravomoc podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních nevztahuje na všechny vybrané výrobky, jak jsou definovány výčtem v § 1 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebních daních, nýbrž pouze na některé z nich, a sice takové, které vzhledem k jejich povaze a míře „*koncentrovanosti*“ hodnoty v nich (vzhledem k jejich objemu či obvyklé hodnotě, počítáno i s příslušnou spotřební daní) mohou být nezdaněné obzvláště výnosně prodávány pokoutným způsobem na místech, na kterých si to zákonodárce nepřejí. Zákonodárce tedy lihoviny a tabákové výrobky, jež je kontrolní orgán oprávněn zajistit, vymezil odkazem na § 133 zákona o spotřebních daních. Těmito výrobky je tedy nutno rozumět tyto konkrétní typy výrobků, které byly uváděny do oběhu (nabízeny k prodeji) v nevyhovujících prostorách, přičemž okolnost, zda se jedná o výrobky zdaněné, nebo nikoli, je pro účely existence pravomoci zajistit je, a případně rozhodnout o jejich propadnutí, irrelevantní. Navíc se pravomoc podle § 134 odst. 2 zákona o spotřebních daních nevztahuje (arg. *a contrario*) na ty z vybraných výrobků, které v definici uvedené v tomto ustanovení nejsou zmíněny, např. na minerální oleje či pivo. Jiný výklad by byl v rozporu se zřetelně jazykově jednoznačným způsobem vyjádřeným obsahem pravidla v § 134 odst. 2 ve spojení s § 133 zákona o spotřebních daních, jakož i smyslem a účelem kontroly podle § 133 zákona o spotřebních daních, jímž je kontrola dodržování podmínek prodeje ve výše zmiňovaném smyslu (stavební požadavky, existence kolaudačního rozhodnutí).

V rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]e zřejmé, že ustanovením § 134 odst. 2 zákona o spotřebních

daních bylo kontrolnímu orgánu založeno oprávnění zasáhnout okamžitě při zjištění skutečností, nasvědčujících porušení zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin, tak, aby byly zajištěny věci, jež se jeví být prodávány protiprávním způsobem, a zjištěny a úředním způsobem zaznamenány informace o porušení zákona, tedy zejména o tom, kdo, kdy, kde a za jakých okolností měl protiprávní způsob prodeje provádět^{*)}. Účastníku řízení lze dát za pravdu v tom, že v uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud hlouběji nezabýval otázkou, zda se pravomoc podle § 134 odst. zákona o spotřebních daních vztahuje i na lihoviny či tabákové výrobky, jež byly zdaněny, nicméně z jeho právního názoru nelze na druhé straně ani dovodit, že by uvedené výrobky z možnosti uplatnit na ně zmíněnou pravomoc vyloučil. Propracovaný právní názor k uvedenému problému v citovaném rozsudku chybí proto, že tato otázka nebyla předmětem posuzování.

Lze tedy učinit závěr, že § 42 a § 134 ve spojení s § 135d zákona o spotřebních daních upravují relativně samostatně postup zajištění a propadnutí určitých tam definovaných okruhů výrobků v případech, kdy dojde k naplnění dvou odlišných skupin skutkových podstat správních deliktů. Nejde (v rovině vztahu skutkových podstat) o obecné a zvláštní ustanovení, nýbrž o ustanovení navzájem v tomto ohledu rovnocenná, jejichž rozsahy se mohou za určitých okolností možná i překrývat. Ustanovení § 134 odst. 2 záko-

na o spotřebních daních obsahuje oprávnění kontrolního orgánu zajistit lihoviny a tabákové výrobky prodávané v nevyhovujících prostorech a § 135d citovaného zákona upravuje oprávnění kontrolního orgánu nařídít propadnutí takto zajištěných lihovin a tabákových výrobků, jestliže náleží pachateli správního deliktu a byly ke spáchání správního deliktu užity nebo určeny. Propadnutí takto zajištěných výrobků je tedy dalším trestem vedle sankce za správní delikt ve smyslu § 135c zákona o spotřebních daních.

Otázkou vzájemného vztahu procedurální úpravy zajištění a propadnutí věcí podle § 132 až § 134 ve spojení s § 135d zákona o spotřebních daních na straně jedné a procedurální úpravy podle § 42 na straně druhé, jakož i otázkou subsidiární použitelnosti správního řádu, se Nejvyšší správní soud v této věci vůbec nezabýval, neboť to pro věc nebylo rozhodné.

S ohledem na to, že krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že celní úřad vůbec nebyl oprávněn výrobky účastníka řízení, které byly zjištěny při kontrole podle § 133 zákona o spotřebních daních, zajistit a nařídít jejich propadnutí, už se nezabýval žalobní námitkou nepřiměřenosti trestu (sankce ve výši 100 000 Kč a propadnutí výrobků v hodnotě cca 3 000 000 Kč) uloženého žalobci, je třeba, aby v rozsahu této žalobní námitky napadené správní rozhodnutí přezkoumal, přičemž by se měl zabývat i ústavní konformitou takové úpravy.

2574

Ceny: porušení cenových předpisů; dělení společných nákladů; úroveň nákladů a zisku

k § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách^{*)}

I. Podstatnou skutečností při posuzování, zda kontrolovaný subjekt porušil cenové předpisy [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách] nedělením společných nákladů mezi více činností a neoprávněným zahrnutím nákladů a zisku do ceny, je výsledek srovnání s obvyklým způsobem dělení nákladů mezi jednotlivé činnosti a s obvyklou úrovní nákladů a výší zisku u jiných subjektů v obdobném po-

^{*)} S účinností od 18. 11. 2009 byl § 15 změněn zákonem č. 403/2009 Sb.

stavení, v jakém se nachází kontrolovaný subjekt. Pro určení takových subjektů je určující zejména jejich postavení na trhu, obchodní specifika a způsob poskytování konkrétních služeb, portfolio jejich činnosti, technická vyspělost a používané technologie.

II. Má-li být srovnáváno, jak dělí náklady kontrolovaný subjekt oproti jiným srovnatelným subjektům a jaká je jeho úroveň nákladů a zisku oproti jiným srovnatelným subjektům, musí být nejprve najisto postaveno, jak dělí náklady a jaká je úroveň nákladů a zisku u těchto subjektů a zda jde o subjekty skutečně srovnatelné; skutečnosti, na nichž je založeno srovnání, pak musí mít oporu ve správním spisu.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 5. 2011, čj. 62 Ca 48/2009-258)

Prejudikatura: č. 1800/2009 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost TERMIZO proti Energetickému regulačnímu úřadu o uložení pokuty.

Žalovaný uložil žalobci rozhodnutím ze dne 21. 7. 2009 pokutu ve výši 500 000 Kč za porušení cenových předpisů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách. Vytýkal mu, že nerespektoval cenovými orgány stanovený závazný postup při tvorbě ceny tepelné energie a při její kalkulaci podle § 6 zákona o cenách při sjednávání předběžné ceny tepelné energie pro rok 2009, uplatňované u svého odběratele tepelné energie v kontrolovaném období od 1. 1. 2009 do 9. 4. 2009, a sice:

- postupem, při němž žalobce nepostupoval tak, že by dělil společné náklady mezi více činnostmi, včetně tepelné energie, věrohodným a kontrolovatelným způsobem, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti ve smyslu bodů (2.5) a (2.8) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí žalovaného č. 7/2008,

- neoprávněným zahrnutím nákladů na reklamu, propagaci a inzerci v celkové výši 294 628 Kč do předběžné kalkulace ceny tepelné energie pro rok 2009, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné, a tím porušení bodu (1.1) a (1.2) cenového rozhodnutí žalovaného č. 7/2008 a bodu (2.9.2) písm. e) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 7/2008,

- neoprávněným zahrnutím zisku ve výši 15 177 829 Kč do předběžné kalkulace ceny tepelné energie pro rok 2009, a tím porušení bodu (1.1) cenového rozhodnutí č. 7/2008 a části (4) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 7/2008, tj. uplatněním zisku ve výši, který není přiměřeným ziskem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách.

Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozklad. Předseda žalovaného rozklad rozhodnutím ze dne 9. 11. 2009 zamítl.

Žalobce napadl rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně. Především namítal neoprávněné provedení srovnávací metody při kontrolní a rozhodovací činnosti. I při její samotné aplikaci pak žalobce již v rozkladu (a v předchozích námitkách) namítal řadu pochybení, avšak žalovaný se s nimi v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Poukázal především na to, že žalovaný neměl oprávnění provádět uvedenou komparaci, nadto trvalost porovnávání a aplikovaných faktorů obdobných provozů či spaloven odpadů v České republice je krátká, a tedy nevyužitelná pro komparaci. Pokud žalovaný přistupoval k hodnocení, jakým způsobem jsou děleny společné náklady činností srovnávaných subjektů, jaký podíl ze společných nákladů je obvykle zahrnován do ceny tepelné energie a jakou cenu srovnávané subjekty uplatňují, musí takové skutečnosti do svého rozhodnutí zahrnout; nestalo-li se tak, hodnotil žalovaný věc neobjektivně a zkresleně, což se projevilo v nezákonnosti rozhodnutí. Srovnávací metoda nebyla žalovaným použita jen v souvislosti se zkoumáním ceny za likvidaci odpadu. Navíc žalovaný v rozhodnutí uvedl, že mu tuto cenu nepřislouží hodnotit, avšak k této ceně se v napadeném rozhodnutí vyjadřoval. I to dokazuje, že se při svém rozhodování zabýval skutečností

mi, kterými neměl. Žalovaný navíc žalobci nepřímo diktuje, za jakou cenu má odpad likvidovat.

Žalobce dále podrobnou argumentací brojí proti úvahám a závěrům žalovaného ohledně dělení společných nákladů; žalobce podle svého názoru vždy vložil, jak dochází k dělení jeho nákladů a jakými skutečnostmi je v tomto případě vázán.

Žalobce rovněž podrobnou argumentací brojí proti nerespektování výsledků kontrol provedených Státní energetickou inspekcí; tato skutečnost porušila podle žalobce zásadu legitimního očekávání. Žalobce namítal, že kontroly v období let 2004–2006 se zabývaly rovněž žalobcovým dodržováním zákona o cenách, vycházely z věcně týchž podkladů, z nichž nyní vycházel žalovaný.

Ve vztahu k neoprávněnému zahrnutí zisku ve výši 15 177 839 Kč do předběžné kalkulace ceny tepelné energie žalobce odmítl postup žalovaného týkající se výpočtu výše přiměřenosti zisku. Podstatou argumentace žalobce bylo tvrzení, že žalovaný nemohl svoji úvahu nahradit pouze matematickým počtem, protože do jeho rozhodnutí musely vstoupit i složky, které matematicky modelovat nelze. Navíc nebylo nikdy prokázáno, že by žalobce promítal nepřiměřený zisk do předběžné kalkulace ceny tepla. Mimo jiné žalovaný nepřihlédl k tomu, že jiné spalovny odpadu v České republice, s nimiž byl žalobce srovnáván, jsou technicky odlišné, a žalovaný se nezabýval ani rozhodujícími kritérii. Žalovaný měl přihlédnout k ceně tepelné energie vyráběné a distribuované v daném místě a čase konkurenčním subjektem – akciovou společností Teplárna Liberec. Žalovaný navíc nebyl oprávněn závazně stanovit maximální cenu přiměřeného zisku.

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

Z odůvodnění:

Žalovaný v rámci správního řízení postupoval tak, že z podkladů žalobce zjistil, jak jsou náklady přiřazovány k jednotlivým jeho činnostem a následně se zabýval tím, zda jsou náklady žalobcem uplatňovány v obvyklé vý-

ši. Žalovaný porovnal výši cen za likvidaci odpadů u žalobce a u „jiných spaloven“ v České republice, které jsou zároveň dodavateli tepelné energie. Zjistil, že průměrná cena za likvidaci směsného komunálního odpadu „jiných spaloven“ je o 53,5 % vyšší, než cena za likvidaci odpadu uplatňovaná žalobcem. Pak se zabýval tím, co je primární činností žalobce a dovodil, že výnosy z činnosti „likvidace odpadů“ se u žalobce podílí na úhradě společných nákladů, kdežto z činnosti „prodej tepelné energie“ z 60,62 %. Takovýto nepoměr nebyl podle žalovaného zjištěn u žádné „jiné spalovny“ v České republice.

V otázce nákladů v ceně tepelné energie žalovaný podle napadeného rozhodnutí (a podle rozhodnutí správního orgánu I. stupně) posuzoval některé náklady zahrnuté v předběžné kalkulaci ceny tepelné energie pro rok 2009 v cenové lokalitě „Liberec“ a zda jejich úroveň odpovídá obvyklé úrovni těchto nákladů při výrobě a rozvodu tepelné energie.

V otázce zisku v ceně tepelné energie se zabýval zjištěnou výší zisku u žalobce a tu porovnával se ziskem dosahovaným „jinými spalovnami“, přitom dovodil, že žalobce ve srovnání s ostatními spalovnami má dlouhodobě výrazně vyšší využití instalovaného tepelného výkonu. Po takovém srovnání výše zisku byla určena maximální výše přiměřeného zisku žalobce.

Žalovaný tedy svoje úvahy založil z podstatné části na **srovnávání podmínek u žalobce oproti podmínkám panujícím u „jiných spaloven“ v České republice**. Tato srovnání se stala východiskem pro další úvahy, jimiž žalovaný odůvodňoval nedělení společných nákladů mezi více činnostmi, včetně tepelné energie, věrohodným a kontrolovatelným způsobem, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti, neoprávněné zahrnutí nákladů na reklamu, propagaci a inzerci do předběžné kalkulace ceny tepelné energie pro rok 2009, které nelze považovat za ekonomicky oprávněné, a neoprávněné zahrnutí zisku do předběžné kalkulace ceny tepelné energie pro rok 2009, tj. uplatnění zisku ve výši, který není přiměřeným ziskem.

Nejprve se tedy zdejší soud k žalobní argumentaci zabýval samotným mechanismem, který žalovaný využil, tj. **přípustností této srovnávací metody**. Jestliže žalobce primárně namítá skutečnost, že žalovaný nemohl použít „srovnávací metodu“ (čímž měl porušit § 2 odst. 1 správního řádu), pak tato argumentace věcně odpovídá té, kterou uplatnil už v rozkladu. Podstatou je tvrzení, že pravomoc žalovaného k takové komparaci neplyne ze žádného právního předpisu – je tedy neopodstatněná a nepředvídaná. Jelikož takto žalobce argumentoval už v rozkladu, musel se k tomuto tvrzení žalovaný vyjádřit – aby jeho rozhodnutí bylo možno vůbec přezkoumat. Žalovaný se k důvodům použití srovnávací metody vyjadřuje v napadeném rozhodnutí a jeho závěr ohledně samotných důvodů srovnání považuje zdejší soud za přezkoumatelný – a nadto i zákonný.

Jestliže totiž žalovaný má vycházet z dlouhodobé úrovně nákladů s přihlédnutím ke zvláštnostem daného zboží (§ 2 odst. 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb.), pak jednak musí zjistit dlouhodobou úroveň nákladů a poté se zabývat uvedenými „zvláštnostmi“. Má-li se povinně zjišťovat „*dlouhodobá obvyklost úrovně nákladů*“, pak se zdá být jediné logickým závěr žalovaného, podle něhož toho lze dosáhnout porovnáním nákladovosti těch činností, jež jsou ve vztahu k posuzované činnosti obdobné, tedy porovnáním nákladů. Jde totiž o postup, kterým může být dlouhodobá úroveň nákladů věrohodně zjištěna.

Právě uvedené je podstatné z pohledu logiky vyjádření žalovaného. Z pohledu přezkoumatelnosti takového závěru je pak podstatné, že zdůvodnění takového postupu je v napadeném rozhodnutí obsaženo. Takový postup je tedy opodstatněný a nadto i logicky předvídatelný. Z pohledu zákonnosti tohoto závěru je pak podstatné, že řízení, v němž bylo porušení cenových předpisů žalovaným deklarováno, je správním řízením, v němž se aplikuje mimo jiné i § 51 odst. 1 věta první správního řádu, podle níž „[k] provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu

s právními předpisy“. Samotné srovnání již není „*důkazním prostředkem*“, ale procesem hodnocení; důkazním prostředkem jsou tu podklady ke srovnání. Pokud dokazování muselo být (i podle samotného žalovaného) nutně zaměřeno na zjištění výše ekonomicky oprávněných nákladů v ceně tepelné energie u subjektů podnikajících na příslušných trzích v České republice, aby bylo možno dovodit nezákonné dělení nákladů (první skutek), nezákonné – neoprávněné zahrnutí nákladů (druhý skutek) a nezákonné – neoprávněné zahrnutí zisku (třetí skutek), pak shromáždění podkladů o těchto nákladech obecně a jejich následné srovnání se situací u žalobce bylo logickým a správným procesním postupem.

Ze shora uvedeného plyne první dílčí závěr zdejšího soudu: jestliže by si tedy žalovaný opatřil podklad ke srovnání, jež by bylo objektivní a jež by mohlo zodpovědět otázku dlouhodobé úrovně nákladů, pak by podle zdejšího soudu neporušil žádné ustanovení žádného právního předpisu. Žalobcem zpochybňovaná metoda srovnání tedy sama o sobě nepřekročila procesní mantinely, kterými byl žalovaný povinen se při svém rozhodování řídit; srovnání mohlo být skutečně základem navazujících úvah žalovaného ohledně posouzení žalobcova jednání.

Jestliže je v této souvislosti žalobcem namítáno, že způsob, jakým žalovaný přistoupil k řešení této otázky, je fakticky diktováním výše ceny likvidace odpadů (k čemuž žalovaný není oprávněn), s tím se zdejší soud neztotožňuje. Ani z výroku, ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí (ani předcházejícího rozhodnutí I. stupně) nelze dovodit, že by žalovaný stanovoval žalobci „*přiměřenou*“ cenu za likvidaci odpadů. Jestliže se o likvidaci odpadů zmiňuje, pak právě v rámci použití metody srovnávání dělení společných nákladů na jednotlivé činnosti. Cena za likvidaci odpadů je zmiňována v souvislosti s tím, jaký podíl ze společných nákladů je obvykle (jinými subjekty v České republice – „*jinými spalovnami*“) zahrnován do ceny tepelné energie a jakou cenu tepelné energie pak tyto subjekty uplatňují. Žalovaný to zdůvodňuje v napadeném rozhodnutí. Jestliže zdejší soud

nezpochybnil samotný princip srovnávání, pak ani možnost takového postupu v rámci takového srovnávání zdejší soud nezpochybňuje. Žalovaný se zabýval tím, o kolik by se zvedla cena za činnost „spalování odpadů“ pro případ, že by se náklady v ceně tepelné energie a část zisku přesunula do této činnosti. Podstatou závěru žalovaného je, že žalovaný obecně nezasahuje do obchodní politiky žalobce (a tedy nestanovuje takto cenu za likvidaci odpadů), pokud tato obchodní politika není založena na křížovém financování likvidace odpadu a výroby tepelné energie, což je činností regulovanou; žalovaný takto postupoval proto, aby po srovnání žalobcovy situace s „jinými spalovnami“ zjistil, zda žalobce nepřenáší část nákladů pro obě činnosti společných do věcně usměrňované ceny tepelné energie. To je postup věcně odůvodnitelný a podle zdejšího soudu i zákonný.

Potud jsou tedy východiska postupu žalovaného, jež předcházela samotnému procesu „srovnávání“, správná a zákonná a v této otázce zdejší soud důvodnost žaloby nedovojuje.

Navazující otázkou však s ohledem na žalobní argumentaci nutně musí být otázka samotného procesu srovnávání situace žalobce se situací „jiných spaloven“ v České republice, neboť právě o výsledky takového srovnávání se pak opírají navazující úvahy žalovaného, jež jsou také žalobcem zpochybňovány.

Žalobce totiž namítá, že podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb. může být výchozím předpokladem při posuzování ekonomických nákladů dlouhodobá obvyklá úroveň těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech, aniž by však žalovaný mohl „slepě“ porovnávat náklady subjektů působících na trhu, neboť na základě tohoto úvodního zjištění musí postupovat „případ od případu“. S tímto pojetím procesu srovnávání zdejší soud se žalobcem souhlasí, neboť, zjednodušeně řečeno, pokud žalovaný použil metodu srovnávání, pak především musel „srovnávat srovnatelné“.

Žalovaný zjistil již v průběhu kontroly cenu u žalobce za likvidaci odpadu a cenu tepelné energie na výstupu a uvedl ji již do pro-

tokolu o kontrole (protokol ze dne 9. 4. 2009, předán žalobci dne 22. 4. 2009) – a následně shodně do rozhodnutí I. stupně. Z protokolu o kontrole a shodně i z rozhodnutí I. stupně vyplývá, že na základě shora uvedených východisek (s nimiž obecně zdejší soud souhlasí, jak shora uvedl), bylo přistoupeno k porovnání vyšší cen za likvidaci směsného komunálního odpadu jiných spaloven v České republice, které jsou zároveň dodavateli tepelné energie na výstupu ze spalovny komunálního odpadu. Zjištění žalovaného jsou pak promítnuta do tabulky v rozhodnutí I. stupně; z ní vyplývají kromě hodnot zjištěných u žalobce i „průměrné hodnoty“ a „nejvyšší hodnoty“ a dovozeno je, že průměrná cena za likvidaci směsného komunálního odpadu jiných spaloven v České republice je o 53 % vyšší, než cena uplatňovaná žalobcem. Navazující úvahy žalovaného s těmito údaji pak operují a právě z rozdílu je dovozováno, že nedělení společných nákladů mezi více činnostmi, včetně tepelné energie, věrohodným a kontrolovatelným způsobem, který nevzbuzuje důvodné pochybnosti, je založeno právě na této komparaci. Žalovaný dovozuje, že v kalkulaci ceny tepelné energie je žalobcem uplatněna vyšší část společných nákladů, a cena tepelné energie je tak vyšší než ceny u „jiných spaloven“, že primární činností žalobce je likvidace odpadů a druhotnou činností je využití energie a že výnosy z těchto činností jsou u žalobce v takovém poměru, který nebyl zjištěn u žádné „jiné spalovny“ v České republice.

Z uvedené tabulky nevyplývá, o jaké „jiné spalovny“ se jedná. Ve správním spisu je založena listina, z níž vyplývá cena za likvidaci směsného komunálního odpadu v roce 2009 u akciové společnosti Spalovny a komunální služby Brno (je zde uvedena cena Kč/t a údaj „zjištěno telefonicky 13. 2. 2009 v 13.30 hodin“ s uvedeným telefonním číslem a jména a příjmení osoby, která tento údaj zjistila), dále pak „Ceník energetického využití odpadu v Pražských službách, a. s.“ (mimo jiné je zde uvedena cena za uložení odpadu do zásobníku TKO a spalení v Kč/t při vyložení odpadu objednatelům a v Kč/t při vyložení odpadu „našimi pracovníky“) a dále pak „Ceník 2009“

s cenami Kč/t ohledně žalobce, což může plynout ze záhlaví tohoto „*Ceníku 2009*“. Dále je ve správním spisu obsažena listina „*Zjištěná výše zisku u spaloven komunálního odpadu*“ s uvedením textu „*zdroj: regulační výkazy držitelů licencí z období 2004 až 2007*“ a je v ní uvedeno osm údajů za roky 2004 až 2007 s označením spaloven „A“ a „B“ a s údaji o zisku na jednotku tepelné energie (Kč/GJ), podílu zisku a stálých nákladů (%), zisku na jednotku instalovaného tepelného výkonu (Kč/MWt) a využití instalovaného tepelného výkonu (hod./rok), dále je uveden průměr ve třech prvních hodnotách, údaj ohledně žalobce za rok 2009 v prvních třech hodnotách a za rok 2006 ve čtvrté hodnotě.

Jestliže za shora popsané situace žalobce namítá, že hodnoty použité při srovnání žalovaným byly neprůkazné a že navíc nebyly dostatečné, resp. vůbec nebyl uveden zdroj, z něhož žalovaný čerpal, musí s ním zdejší soud z podstatné části souhlasit. Jestliže z napadeného rozhodnutí nevyplyvá, s kým byl žalobce porovnáván, resp. z čeho dovodil žalovaný v rámci provedeného srovnání odlišnost oproti „*obvyklé výši*“ nákladů a cenám „*jiných subjektů*“, pak ze spisu plyne podklad toliko k tabulce uvedené v rozhodnutí I. stupně, která se zabývá cenami za likvidaci odpadů. Naopak žalovaným tvrzená skutková zjištění ohledně nákladů „*jiných spaloven*“ oporu ve správním spisu nemají. Pak nelze k žalobním tvrzením především přezkoumat, zda se dělení nákladů, otázka nákladů v ceně tepelné energie a zisku v ceně tepelné energie skutečně odlišují oproti „*obvyklé výši*“ a „*obvyklému způsobu*“ v případě subjektů se žalobcem srovnatelných.

Ve vztahu k cenám za likvidaci odpadů není z rozhodnutí I. ani II. stupně patrné, které subjekty byly žalovaným zvažovány coby „*jiné spalovny*“. Že tyto „*jiné spalovny*“ mohly být celkem dvě, to plyne až z vyjádření žalovaného k žalobě, kde uvádí, že jsou v České republice v obdobném postavení jako žalobce pouze dvě další „*jiné spalovny*“ (akciové společnosti Spalovna a komunální služby Brno a Pražské služby). To, že jde o tyto dvě spalovny, stejně jako ceníky (za rok 2009), však

plyne ze správního spisu. Žádné další údaje, jež se objevují ve spisu v agregované podobě, tj. údaje o zisku na jednotku tepelné energie (Kč/GJ), podílu zisku a stálých nákladů (%), zisku na jednotku instalovaného tepelného výkonu (Kč/MWt) a využití instalovaného tepelného výkonu (hod./rok) v jejich úplné a adresné podobě, ani další údaje, které by mohly doložit postup žalovaného při zjišťování, zda způsob dělení společných nákladů a výše podílu společných nákladů je ve výši obvyklé, ani v napadeném rozhodnutí, ani v rozhodnutí I. stupně, ale ani ve správním spisu, a to ani např. v jeho samostatné a oddělené části, obsaženy nejsou. Obsahu správního spisu tak neodpovídá poslední věta prvního odstavce na s. 2 „*Stanoviška k rozkladu*“, podle níž „*[v]eškerá data jsou součástí správního spisu*“.

Skutková zjištění týkající se „*jiných spaloven*“, která žalovaný bere v podstatné míře za základ svých navazujících úvah v rámci srovnávání situace žalobce se situací „*jiných spaloven*“, jimiž pak posuzuje „*uplatňování v obvyklé výši*“, tak v jejich převážujícím rozsahu (toliko vyjma samotné ceny za likvidaci odpadů v roce 2009) nemají oporu v podkladu rozhodnutí.

Právě uvedené nutně vede k tomu důsledku, že za tohoto stavu nejen že se žalovaný nezabýval tím, nakolik jsou podmínky u „*jiných spaloven*“ odlišné, ale při nedostatku opory ve správním spisu se tím zřejmě ani zabývat nemohl. Pokud má být v rámci cenové regulace posuzována ekonomická oprávněnost určitých nákladů a pokud má žalovaný při svém rozhodování postupovat podle úvahy, zda by dané náklady v konkrétních poměrech řádný hospodář vynaložil, a pokud je tedy zapotřebí zjistit, jak by řádný hospodář postupoval (to ostatně vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, čj. 2 Afs 109/2007-146, č. 1800/2009 Sb. NSS, jak na něj sám žalovaný ve vyjádření k žalobě poukazuje), a pokud tuto otázku žalovaný hodlal řešit prostřednictvím srovnání (a oprávněnost i správnost tohoto postupu sám žalovaný dovozuje právě z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu), pak především musí za-

jistit podklady k takovému srovnání, toto srovnání v odůvodnění svého rozhodnutí následně uskutečnit a přezkum svých úvah ve správním soudnictví tím pak umožnit.

Nepochybně v tomto ohledu nejde o notorietu, kterou není třeba dokazovat (a nic na tom nemění ani obecné konstatování žalovaného ve vyjádření k žalobě, kde zmiňuje počet spaloven a jejich činnost, ani konstatování o pouhých dvou dalších subjektech v obdobném postavení jako je žalobce).

Zajištění podkladů pro uvedené srovnání (a to i jiných podkladů než ceníků za rok 2009) a následně samotné srovnání s využitím těchto podkladů není procesem samostatným a toliko formálním. Jde o podstatný podklad rozhodnutí tím spíše, že srovnání situace žalobce s „jinými spalovnami“ je pro posouzení věci smysluplné pouze za situace, kdy žalovaný provede srovnání s těmi subjekty, které se nacházejí v obdobném postavení jako žalobce. Ve shodě se žalobcem má zdejší soud za to, že k přezkoumatelnému srovnání postavení žalobce s jinými obdobnými subjekty nedošlo, přitom právě podmínky postavení srovnatelných subjektů působících na těchto trzích jako žalobce, jsou pro závěr, na němž žalovaný svůj závěr vystavěl, a sice že „žalobce postupuje jinak než ostatní“, čímž bylo spáchání všech tří deliktů ve výrokové části rozhodnutí I. stupně, uvedenými třemi skutky z podstatné části odůvodňováno, zcela klíčové. Výsledky cenové kontroly a dovození spáchání deliktů žalobcem, jak to učinil žalovaný, je třeba činit právě se zohledněním specifik při podnikání na uvedených trzích. Je-li podstatou úvah žalovaného ohledně naplnění deliktu právě srovnání s jinými subjekty, pak rozhodujícími faktory jsou právě obvyklý způsob dělení nákladů mezi jednotlivé činnosti u „jiných spaloven“ v České republice, které jsou zároveň dodavateli tepelné energie, obvyklá úroveň nákladů při výrobě a rozvodu tepelné energie a jejich promítnutí v ceně tepelné energie u těchto „jiných spaloven“, výše zisku dosahovaná těmito „jinými spalovnami“, ale pro posouzení, zda jde skutečně o srovnatelné subjekty se žalobcem, mohou být těmito důležitými fak-

tory také jejich postavení na trhu, obchodní specifika a způsob poskytování konkrétních služeb, portfolio jejich činnosti, technická vyspělost, používané technologie atd. Jednoduše řečeno, pokud žalovaný hodlá srovnávat, jak dělí náklady žalobce oproti jiným srovnatelným subjektům a jaká je jeho úroveň nákladů a zisku oproti jiným subjektům, musí být logicky nejprve najisto postaveno, jak dělí náklady tyto subjekty a jaká je úroveň jejich nákladů a zisku a zda jde o subjekty skutečně srovnatelné.

K tomu je třeba připomenout, že sám žalovaný v napadeném rozhodnutí například argumentoval tak, že má-li vycházet z dlouhodobé úrovně nákladů s přihlédnutím ke zvláštnostem daného zboží (§ 2 odst. 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb.), pak jednak musí zjistit dlouhodobou úroveň nákladů a poté se zabývat „zvláštnostmi“, přitom již shora zdejší soud obecně souhlasil s východiskem samotného žalovaného, podle něhož má-li se povinně zjišťovat „*dlouhodobá obvyklost úrovně nákladů*“, pak se zdá být jediné logickým závěr žalovaného, podle něhož toho lze dosáhnout porovnáním nákladovosti těch činností, jež jsou ve vztahu k posuzované činnosti obdobné, tedy porovnáním nákladů.

V návaznosti na právě uvedené se lze ztožnit se žalobcem i v tom, že přestože to žalobce namítal již v průběhu správního řízení (klíčové je, že to namítal v rozkladu proti rozhodnutí I. stupně), napadené rozhodnutí se touto otázkou nezabývá.

Ze shora uvedeného tedy zdejší soud činí následující závěr: přestože odlišně od žalobce aprobejve postup žalovaného, který hodlal srovnat situaci žalobce s jinými subjekty, toto srovnání, jehož výsledky jsou východiskem dalších úvah žalovaného, je tvrzeným zjištěním žalovaného, které především nemá oporu ve správním spisu. Navíc nejsou úvahy ohledně srovnání žalobcovy situace s „jinými spalovnami“ obsaženy ani v napadeném rozhodnutí; to je však již vada, která na primární vadu nedostatku opory ve správním spisu logicky navazuje.

Z pohledu posouzení významu právě vylíčeného nesprávného procesního postupu

(nedostatek opory skutkového stavu v napadeném rozhodnutí a navazující nedostatečné odůvodnění v rozhodnutí) ve vztahu k zákonosti napadeného rozhodnutí je pro zdejší soud podstatné, že na základě tohoto postupu žalovaný učinil závěr nejen ve vztahu k dělení nákladů mezi jednotlivé činnosti žalobce (klíčovým argumentem žalovaného je poměr výnosů z likvidace odpadů a z prodeje tepelné energie a konstatování, že nepoměr,

jaký byl zjištěn u žalobce, nebyl zjištěn u žádné „jiné spalovny“), ale shodně také ve vztahu k posuzování nákladů v ceně tepelné energie (i tam jsou úvahy žalovaného vázány na posouzení, zda jejich úroveň odpovídá obvyklé úrovni těchto nákladů při výrobě a rozvodu tepelné energie u srovnatelných „jiných spaloven“) i zisku v ceně tepelné energie (i tam byla výše průměrného zisku porovnávána se ziskem dosahovaným „ostatními spalovnami“).

2575

Opatření obecné povahy: stanovisko ministerstva ke schválení vakcinační akce

k § 154 a násl. správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 5a odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

Stanovisko Ministerstva zdravotnictví o schválení vakcinační akce (§ 5a odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy) nesplňuje znaky opatření obecné povahy. Jedná se formálně i materiálně o odborné stanovisko, které je vydáváno podle ustanovení části čtvrté správního řádu z roku 2004, které umožňuje, aby příslušná humánní léčiva byla předmětem reklamy, a samo o sobě nezasahuje práva a povinnosti spotřebitelů.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, čj. 3 Ao 7/2011-48)

Přejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 126/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1639/2007).

Věc: a) Liga lidských práv a b) Martina S. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelé podali dne 18. 11. 2011 k Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení 36 odpůrcem schválených vakcinačních akcí, neboť byli přesvědčeni, že se jedná o opatření obecné povahy. Konkrétně namítali, že při jejich vydání nebyl dodržen stanovený postup, a proto jsou zde dány důvody pro jejich zrušení. V odůvodnění svého návrhu uvedli, že pojem vakcinační akce není v právních předpisech blíže vymezen, avšak podle jejich názoru schválené vakcinační akce odpovídají definici uvedené v § 171 a násl. správního řádu. K tomu navrhovatelé poukázali rovněž na náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, dle něhož je

třeba k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, přistupovat materiálně, tedy zda tento naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Není přitom rozhodující, zda je daný akt za opatření obecné povahy v obecně závazných právních předpisech výslovně označen. Navrhovatelé poukázali především na znění § 5a odst. 2 písm. b) zákona o regulaci reklamy, které upravuje tzv. generální zákaz reklamy na humánní léčivé přípravky vázané na lékařský předpis zaměřené na veřejnost, který je v Evropě všeobecně respektován, a který vychází z přesvědčení, že u humánních léci-

vých přípravků vázaných pouze na lékařský předpis je zapotřebí v procesu rozhodování o podání humánního léčivého přípravku zachovat indikační aktivitu lékaře-odborníka, který má za úkol posoudit mnohdy jen obtížně vyhodnotitelnou shodu indikací jednotlivých přípravků s konkrétní zdravotní situací pacienta. Zákaz reklamy humánních léčivých přípravků vázaných na lékařský předpis je tedy veden zájmem ochrany zdraví spotřebitele – pacienta. Pro srovnání navrhovatelé odkázali také na srovnatelné instituty v Rakousku a v Německu. K právní úpravě vakcinačních akcí a jejich schvalování v České republice navrhovatelé uvedli, že odpůrce schvaluje vakcinační akce u všech očkovacích látek, které jsou řádně registrovány, a u kterých bylo požádáno o schválení. Vakcinační akce je tedy schválena na žádost a z důvodu zájmu jejího výrobce, který pak na jejím základě zahájí vůči veřejnosti více či méně jednostrannou a manipulativní reklamní kampaň. Pojetí vakcinačních akcí odpůrce, které se vztahuje na konkrétní obchodní název vakcíny a nikoliv na konkrétní onemocnění, jde proti smyslu vakcinační akce. V zájmu ochrany práv spotřebitele přitom je, aby byla obecně reklama na vakcíny, jakožto humánní léčivé přípravky vázané lékařským předpisem vůči veřejnosti, zakázána a konkrétnímu pacientovi se dostane nabídka vakcinace a konzultace volby konkrétní vakcíny výhradně ze strany jeho ošetřujícího lékaře po posouzení přínosu u daného pacienta. Výjimkou jsou vakcinační akce, kdy po odborném zhodnocení naléhavé zdravotní potřeby vymezené části populace na vymezeném území ve vymezeném čase dojde ke kampani – vakcinační akci za účelem takto cílené, objektivní a vyvážené informovanosti veřejnosti o zdravotním riziku a o možnosti očkování, přičemž volba konkrétní vakcíny by měla být až na osobní konzultaci mezi pacientem a lékařem.

Stran své aktivní legitimace navrhovatelé uvedli, že se cítí zkráceni na svých právech a splňují tak podmínku aktivní legitimace uvedenou v § 101a s. ř. s. Navrhovatel a) je právnickou osobou, která svou činností sleduje ochranu základních práv a zájmů pacien-

tů a spotřebitelů v České republice a předmětem jeho činnosti je rovněž účast ve správních a jiných řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy spotřebitele. Navrhovatelka b) je občankou České republiky a zároveň matkou nezletilých dětí, a je tedy spotřebitelkou a zároveň zákonnou zástupkyní svých dětí, proti nimž reklama na vakcíny přímo směřuje. Navrhovatelka b) je tak dotčena na svém právu na zdraví. Z uvedených důvodů navrhovatelé uzavřeli, že specifikovaná opatření obecné povahy nespĺnila procesní požadavky na své vydání, především jejich návrh nebyl doručen veřejnou vyhláškou, nebyla zveřejněna po dobu 15 dnů, dotčené osoby neměly možnost podávat námítky a připomínky a konečně vydaná opatření obecné povahy nebyla oznámena veřejnou vyhláškou. Proto navrhli jejich zrušení pro nezákonnost a požádali o přiznání náhrady nákladů řízení.

Na základě výzvy Nejvyššího správního soudu k zaplacení soudního poplatku vzali navrhovatelé svůj návrh zpět ve vztahu ke všem napadeným aktům odpůrce, s výjimkou návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 30. 11. 2010. Nejvyšší správní soud tak řízení v této části návrhu dle § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil (výrok I.).

Navrhovatelé podáním ze dne 7. 12. 2011 doplnili svůj návrh ve vztahu k tvrzenému opatření obecné povahy o schválení vakcinační akce ze dne 30. 11. 2010 o následující argumentaci. Uvedli, že aktivní legitimace navrhovatele a) je opřena o § 25 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, který stanoví aktivní legitimaci občanského sdružení, jež má oprávněný zájem na ochraně spotřebitele, k podání návrhu na zahájení řízení u soudu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů. Pokud se napadená opatření obecné povahy dotýkají spotřebitelů, pak se nutně nezákonnost očkovací akce týká i navrhovatele a). Navrhovatelka b) je aktivně legitimována, neboť se jí dotýká všudypřítomná a manipulativní reklama v rozporu s generálním zákazem reklamy na humánní léčivé přípravky na předpis. Navrhovatelka b) dále tvrdí, že bylo zasaženo do jejího práva na soukromí, neboť je takovou

nevýžádanou reklamou obtěžována, a dále do práva na ochranu rodinného života, neboť zde jde o zdraví jejích dětí.

Napadené stanovisko o schválení vakcinační akce ze dne 30. 11. 2010 bylo vydáno na očkovací látku proti spalničkám, zarděnkám, příušnicím a planým neštovicím s názvem Priorix-Tetra v období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011. Podle výroku tohoto stanoviska je vakcinační akce na tuto očkovací látku vhodná. V odůvodnění je uvedeno, že základem byla žádost společnosti s ručením omezeným GlaxoSmithKline. Odpůrce posoudil žádost z pohledu zákona č. 40/1995 Sb. a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, pouze z toho hlediska, zda je realizace vakcinační akce z odborného hlediska vhodná. Předmětem schválení je pouze vhodnost realizace vakcinační akce z hlediska odborného, nikoliv obsah vakcinační akce jako takový. Stanovisko o schválení nenahrazuje souhlasy ani kontrolní činnost jiných správních úřadů.

Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že vakcinační akce jsou povolený způsob reklamy vakcín jako jednoho z druhů humánních léčivých přípravků. Vakcinační akce jsou reklamou na humánní léčivé přípravky zaměřenou na širokou veřejnost. K povaze samotných vakcinačních akcí odpůrce uvedl, že zákon o regulaci reklamy obsahuje pouze hmotněprávní ustanovení, podle něhož lze připustit reklamu zaměřenou na širokou veřejnost pro humánní léčivé přípravky, které jsou vázány na lékařský předpis, jde-li o vakcinační akci schválenou odpůrcem. Současně však tento zákon v části upravující státní správu nesvěřuje odpůrci oprávnění takové akce schvalovat. Odpůrce tak pouze vydává odborné stanovisko, zda je vakcinační akce z odborného hlediska vhodná. K právnímu názoru navrhovatelů odpůrce uvedl, že taková právní kvalifikace nemá oporu v zákoně, neboť pro vydání opatření obecné povahy chybí zákonná opora. Z materiálního hlediska pak schází úplně závaznost a vymahatelnost „schválení“ vakcinační akce, neboť jde o reklamu zaměřenou na veřejnost. „Schválení“ vakcinační akce tedy nemá ani jeden ze znaků opatření

obecné povahy. K další argumentaci navrhovatelů odpůrce uvedl, že každé očkování je prováděno s ohledem na zdravotní stav pacienta. Argumenty navrhovatelů opřené o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků a zahraniční právní úpravy (Rakousko, Německo) odpůrce vyhodnotil jako irelevantní.

Nejvyšší správní soud návrh na zrušení opatření obecné povahy ze dne 30. 11. 2010, čj. 67844/2010-4/OVZ, odmítl; ve zbytku řízení zastavil.

Z odůvodnění:

(...) Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že „[n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat“.

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

Podle § 171 správního řádu „[p]odle této části postupují správní orgány tehdy, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. Judikatura Nejvyššího správního soudu vyložila v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu pojem opatření obecné povahy blíže. V prvé řadě Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.

Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Při posuzování toho, zda návrhem napadený akt je opatřením obecné povahy, je třeba vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto institutu (konkrétnost předmětu, obecnost okruhu jeho adresátů), viz k tomu blíže náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1639/2007, č. 126/2010 Sb. ÚS.

Podle § 5a odst. 1 zákona o regulaci reklamy platí, že „[p]ředmětem reklamy určené široké veřejnosti mohou být humánní léčivé přípravky, které jsou podle svého složení a účelu uzpůsobeny a koncipovány tak, že mohou být použity bez stanovení diagnózy, předpisu nebo léčení praktickým lékařem, popřípadě na radu lékárníka“. Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že „[p]ředmětem reklamy zaměřené na širokou veřejnost nesmí být a) humánní léčivé přípravky, jejichž výdej je vázán pouze na lékařský předpis, b) humánní léčivé přípravky obsahující omamné nebo psychotropní látky“. Odstavec 2 se však podle odstavce 3 nevztahuje na humánní léčivé přípravky použité v rámci vakcinační akce schválené Ministerstvem zdravotnictví. Dále citovaný § 5a odst. 5 až 8 uvádí podrobné náležitosti, které musí reklama na humánní léčivé přípravky zaměřená na širokou veřejnost splňovat. Jak uvádí kompetenční ustanovení § 80 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně veřejného zdraví, Ministerstvo

zdravotnictví „sestavuje celorepublikové programy ochrany a podpory veřejného zdraví; sestavuje očkovací programy a programy prevence infekce vyvolané virem lidského imunodeficitu a řídí jejich realizaci; stanoví zásady a postupy hodnocení a řízení zdravotních rizik a zásady monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek a řídí jejich realizaci; řídí výchovu k podpoře a ochraně veřejného zdraví“.

Citovaná právní úprava tedy výslovně nepočítá s tím, že by odpůrce ve věci „schválení“ vakcinační akce, která je skutečně záležitostí pouze marketingovou (tzn. reklamní) měl vydávat opatření obecné povahy. Formální kritérium (zákonné zmocnění) zde tedy není dáno. Stran materiálního obsahu napadeného aktu odpůrce lze poznamenat, že se vydává sice na žádost výrobce humánního léčivého přípravku, ale nerozhoduje se jím o žádných právech ani povinnostech žadatele ani jiných adresátů veřejnosprávního působení odpůrce. Schválení vakcinační akce je spíše realizací kompetence odpůrce řídit výchovu k podpoře a k ochraně veřejného zdraví a řídit očkování. Tuto pravomoc realizuje odpůrce v tomto případě formou stanoviska vydávaného v souladu s ustanoveními části čtvrté správního řádu. Toto stanovisko samo o sobě nezahluje práva a povinnosti spotřebitelů (tzn. potenciálních adresátů nabídky výrobce), natož závazně, nýbrž má pouze plnit funkci odborného korektivu před masovým reklamním nabízením určitých typů humánních léčivých přípravků, konkrétně očkovacích látek.

Stavební zákon: námitky proti provádění stavby; pravomoc autorizovaného inspektora; důsledky zrušení certifikátu autorizovaného inspektora

k § 117 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. Autorizovaný inspektor není oprávněn rozhodovat o tom, zda tu kterou námitku vypořádal, a odstranil tak rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, či zda je to vůbec námitka vhodná (přiléhavá) k vypořádání. Vypořádáním námitek v kontextu § 117 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 je třeba rozumět takový výstup, na jehož základě všechny námitky (i absurdní) zcela odpadnou a po jejich vypořádání nastane naprosto bezkonfliktní stav.

II. Pod pojmem „námitky proti provádění stavby“ uvedeným v § 117 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 je třeba rozumět všechny námitky uplatněné v souvislosti s povolováním stavby, a nelze je proto omezovat jen na námitky související toliko s přímým prováděním stavby, tedy se stavebními pracemi na ní.

III. Po zrušení certifikátu autorizovaného inspektora se stane předmětná stavba, je-li v té době již zahájena, stavbou nepovolenou. V tom případě musí být projednána stavebním úřadem v řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, neboť autorizovaný inspektor k tomu pravomoc nemá.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 8. 2011, čj. 30 A 13/2011-46)

Prejudikatura: č. 2369/2011 Sb. NSS.

Věc: MUDr. E. B. proti Ing. J. V., za účasti Ing. R. V., o certifikát autorizovaného inspektora.

Žalovaný (autorizovaný inspektor) vydal dne 26. 10. 2010 certifikát pro stavbu označenou jako „novostavba 5 garáží, zpevněné plochy, přeložka kabelů NN a veřejného osvětlení včetně stožáru VO v ulici Na Jezírkách v Hradci Králové, k. ú. Třebeš“. Tímto certifikátem stvrdil, že ověřil projektovou dokumentaci stavby a připojené podklady k ní z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona a že stavba může být podle této dokumentace provedena.

Certifikát vydaný žalovaným napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, v níž mimo jiné namítala, že se žalovaný nevypořádal zákonným způsobem s jejími námitkami. Ty zaslala žalovanému doporučeným dopisem dne 3. 9. 2010, žalovaný je se žalobkyní projednal dne 19. 10. 2010. Nesouhlasila však se způsobem, jakým to učinil, což podle ní žalovaný při vydání certifikátu zcela pominul. Její údajný souhlas s projednáním námitek žalovaný „dokladoval pouze

svými osobními závěry a přílohou k jednání ze dne 19. 10. 2010 s podpisy zúčastněných (ve smyslu prezenční listiny)“. Na straně zápisu opatřené podpisy zúčastněných ale není uvedeno, že by tito s vypořádáním námitek souhlasili. V uvedeném žalobkyně spatřuje účelový postup žalovaného směřující k tomu, aby mohlo být dále pokračováno ve zjednodušeném stavebním řízení, namísto toho, aby byla věc předána stavebnímu úřadu.

V této souvislosti žalobkyně poukazovala na § 117 odst. 4 stavebního zákona, který upravuje způsoby vypořádání námitek osob, které by v případě vedení stavebního řízení přicházely v úvahu jako jeho účastníci. Protože ohledně námitek nebylo dosaženo souladu, měl podle žalobkyně žalovaný předat vyjádření (námitky) účastníků, tedy i její, spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který by je vypořádal podle § 114 stavebního zákona nebo usnesením rozhodl o námitkách

ve své působnosti anebo by usnesením rozhodl o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení. Žalovaný však takto nepostupoval a namísto toho bylo podáno dne 3. 11. 2010 na stavební úřad oznámení stavby s ověřenou projektovou dokumentací a certifikátem bez toho, aby žalobkyně byla o vydání certifikátu a oznámení stavby informována.

Žalobkyně spatřovala nezákonnost rovněž v tom, že bylo vedeno ohledně předmětné stavby jak stavební řízení orgány veřejné správy, tak zkrácené stavební řízení. Jeden stavební záměr byl tak projednáván ve dvou souběžných řízeních s totožným předmětem řízení bez ohledu na procesní překážku litispendence. Poznaménala přitom, že ve stavebním řízení bylo vzato za účastníky řízení celkem 23 vlastníků řadových garáží.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že není správním orgánem a že certifikát nespadá do oblasti správního řízení. Na základě smlouvy o výkonu činnosti autorizovaného inspektora provedl kontrolu projektové dokumentace pro oznámení stavby ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona, projednal s osobami, jež by byly účastníky stavebního řízení, jimi uplatněné námitky proti stavbě a vydal certifikát. Zdůraznil, že ani jedna z uplatněných připomínek se netýkala provádění stavby, jako např. hluku, prachu či omezení vlastnických práv z důvodu příjezdu na staveniště. Námitky se podle něho týkaly „provedení a umístění stavby“, tedy jiných námitek, než vlastního provádění stavby, přičemž o nich již bylo rozhodnuto v rámci územního řízení. Krom toho se podle § 114 odst. 2 stavebního zákona k námitkám účastníků řízení, které mohly být uplatněny při územním řízení, nepřihlíží.

Žalovaný dále uvedl, že při projednání uplatněných námitek byly tyto „účastníkům řízení vysvětleny, a na závěrečný dotaz, zda s uvedeným řešením připomínek souhlasí a zda mají jiné připomínky k provádění stavby, které by měly negativní vliv na dotčení jejich vlastnického práva, byla odpověď účastníků řízení negativní. Dále byli účastníci řízení informováni, že s takto vysvětlenými připomínkami, které budou pří-

lohou certifikátu, bude certifikát vydán.“ V průběhu prací na certifikátu žalovaný žádné důkazy neprováděl, jednalo se podle něho o běžné projednání připomínek účastníků stavebního řízení, při kterém byli účastníci stavebního řízení informováni o stavu projektové dokumentace, o její úpravě na základě připomínek a o výsledku řešení námitek.

Krajský soud v Hradci Králové certifikát vydaný žalovaným zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Žalobkyně brojila zejména proti tomu, že se žalovaný nevypořádal s jejími námitkami proti stavbě zákonným způsobem, respektive že vzhledem k nim neměl být certifikát ani oznamován stavebnímu úřadu. Krajský soud těmito námitkám přisvědčil.

K tomu krajský soud předně zjistil, že se žalobkyně spolu s J. K. vyjádřila k předmětné stavbě na základě výzvy žalovaného ze dne 11. 8. 2010, a to dopisem ze dne 28. 8. 2010. Uvedla v něm celkem 8 námitek, které poté žalovaný projednal se žalobkyní při jednání dne 19. 10. 2010. Zápis z něho je součástí certifikátu, listina na straně 140 je označena jako „Příloha záznamu z jednání, které se konalo dne 19. 10. 2010 ve věci vypořádání připomínek dle § 117 stavebního zákona, [...] ve věci zakázky Hradec Králové – Třebeš – Garáže, k. ú. Třebeš na parcele [...]“. Z konstatace uvedeného záznamu (psáno v minulém čase) a jeho samostatné přílohy je tak zřejmé, že záznam nebyl sepsán přímo při projednávání námitek a za účasti žalobkyně, která by ho mohla korigovat, nýbrž až dodatečně. Na zmíněné příloze jsou tak uvedeni a podepsáni účastníci, kteří svými podpisy pouze stvrdili svoji účast na jednání, nic více. Na závěry žalovaného reagovat nemohli, takže ty byly formulovány takříkajíc jen z pohledu žalovaného samotného. Právě na tento postup reagovala žalobkyně slovy „údajný souhlas dokladoval pouze svými osobními závěry a přílohou k jednání ze dne 19. 10. 2010 s podpisy zúčastněných“. A trvala na tom, že se způsobem, jakým žalovaný vypořádal její námitky, nesouhlasila a že to není patrné ani z prezenční listiny.

K tomu je třeba předně uvést, že inspektor musí při vypořádávání námitek osob, které by byly účastníky stavebního řízení, postupovat podle § 117 odst. 4 stavebního zákona. (...)

V konfrontaci tohoto zákonného ustanovení a způsobu projednání námitek žalobkyně dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný postupoval v rozporu s tímto ustanovením. Jednoznačně z něho totiž plyne, že inspektor není oprávněn rozhodovat sám o tom, zda tu kterou námitku vypořádal, a odstranil tak rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, či zda je to vůbec námitka vhodná k vypořádání, když o ní již bylo rozhodnuto v jiném řízení, nebo zda jde o námitku absurdní, a proto se jí snad již ani není třeba zabývat. Tak jak to učinil např. ohledně námitek č. 6, 7 a 8 s tím, že byly řešeny v předchozím územním řízení, a proto se k nim ve smyslu § 114 odst. 2 stavebního zákona nepřihlíží. To je samozřejmě obecně pravda, nicméně i o takovýchto námitkách musí být rozhodnuto, jsou-li ve stavebním řízení uplatněny (viz § 115 odst. 1 stavebního zákona). Právě proto je také v § 117 odst. 4 stavebního zákona stanoveno, že vypořádání námitek podle jeho § 114, tedy včetně těch, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, zajistí stavební úřad, a nikoliv inspektor, v dané věci žalovaný, jak se chybně stalo. Ten ostatně nevypořádal žádnou z uplatněných námitek.

Vypořádáním námitek v daném kontextu totiž krajský soud rozumí takový výstup, na jehož základě všechny námitky, a to je třeba zdůraznit, zcela odpadnou a po jejich projednání nastane naprosto bezkonfliktní stav. A o tom nemá žalovaný žádný důkaz, jako např. písemné zpětvzetí námitek či prohlášení žalobkyně o tom, že na podaných námitkách nadále netrvá. Vzhledem k výše uvedenému skutkovému stavu a žalobnímu tvrzení ovšem nezbývá než konstatovat, že vzdor jednoznačnému znění § 117 odst. 4 stavebního zákona si žalovaný řešil věc po svém, namísto toho, aby žalobkyni uplatněné námitky předložil k vypořádání stavebnímu úřadu.

Inspektoři si však musí uvědomit, že mohou dělat jen to, k čemu je § 117 stavebního

zákona zmocňuje, a dodržovat jím stanovené postupy. K otázce řešení uplatněných námitek pak důvodová zpráva k návrhu zákona říká mimo jiné toto: „*Ustanovení o zkráceném stavebním řízení zakotvuje zcela zásadní novinku, když upravuje posouzení dokumentace a dalších podkladů potřebných pro vydání stavebního povolení soukromou osobou (autorizovaným inspektorem). Při jeho koncipování bylo využito praxe některých členských států EU ze západní Evropy. Návrh zjednodušuje řízení o stavbě do té míry, že na základě ověření věcné správnosti, nerozpornosti a úplnosti shromážděných podkladů a projektové dokumentace stavby autorizovaným inspektorem, který musí navrhnout i plán kontrolních prohlídek stavby, lze stavbu zahájit na základě certifikátu vydaného tímto inspektorem. Nebude tedy vedeno standardní stavební řízení ani vydáváno stavební povolení. Uplatnění tohoto postupu předpokládá, že musí být opatřena souhlasná stanoviska dotčených orgánů a všechny osoby, které by byly účastníky řízení, se stavbou souhlasí. Autorizovaný inspektor posuzuje stavbu ze stejných hledisek jako stavební úřad a za výsledek své činnosti odpovídá občanskoprávně, veřejnoprávně, popř. i trestněprávně. Pokud by autorizovaný inspektor zjistil, že nejsou naplněny zákonem stanovené předpoklady pro provedení stavby na základě zkráceného stavebního řízení, certifikát nevydává*“ (sněmovní tisk č. 998, 4. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107>), viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011-81, č. 2369/2011 Sb. NSS. I z důvodové zprávy je zřejmé, že realizace stavby na základě certifikátu je možná jediné tehdy, pokud všechny osoby, které by byly účastníky stavebního řízení, se stavbou výslovně souhlasí. Tedy musí jít v konečném řešení o naprostou shodu mezi stavebníkem a případnými účastníky stavebního řízení. Taková situace však v dané věci nenastala, takže žalovaný ani nemohl připojit k certifikátu vypořádání námitek žalobkyně, jak to vyžaduje § 10 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

To, co k němu připojil, totiž není vyjádření žalobkyně jako osoby, která by v případě stavebního řízení byla jeho účastnicí, neboť se jedná o jeho vlastní interpretaci dané otázky.

Je tak možno shrnout, že napadený certifikát není vzhledem k výše uvedenému výsledkem zákonných postupů, neboť žalovaný nepostupoval při řešení námitek žalobkyně v souladu s § 117 odst. 4 stavebního zákona a jím přiložené vyjádření osob, které by v případě stavebního řízení byli jeho účastníky (včetně žalobkyně), není jejich souhlasným vyjádřením. Certifikát s takovými vadami neměl být stavebnímu úřadu vůbec oznamován. Důsledky s tím spojené (možnost provedení stavby na základě nezákonného aktu) se pak příčí nejen koncepci povolování staveb podle stavebního zákona (jen na základě řádného povolení, je-li třeba), ale i obecným právním zásadám vůbec (nelze schvalovat protiprávní jednání). Krajskému soudu tak nezbylo, než konstatovat, že k oznámení stavebníka připojený certifikát vznikl nezákonným způsobem – postupem, při němž došlo k podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Proto krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez jednání již jen z těchto důvodů napadené rozhodnutí (certifikát) zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 4 s. ř. s.).

Krajský soud k tomu *obiter dictum* dále poznamenává, že mu neušlo, že v době prací žalovaného na certifikátu již byla stavba umístěna rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové ze dne 6. 10. 2008, v němž bylo rozhodováno o námitkách celkem 8 účastníků územního řízení, jež mu předcházelo, a že u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje probíhalo řízení o odvolání proti stavebnímu povolení vydanému tímž orgánem, jemuž předcházelo stavební řízení s celkem 33 účastníky. Je-li tedy inspektor zavázán § 117 odst. 1 stavebního zákona k tomu, aby opatřil ke stavbě souhlasná vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, dlužno konstatovat, že i těmto požadavkům zůstal žalovaný hodně dlužen. Z napadeného certifikátu totiž není vůbec patrné, jak se s touto skuteč-

ností vypořádal. Co jej vedlo k tomu, že okruh účastníků stavebního řízení vymezený stavebním úřadem nerespektoval? Jak pak mohl dostát i v tomto směru uvedeným zákonným požadavkům? I to je další vada napadeného certifikátu, na kterou je třeba dle krajského soudu poukázat.

Krajský soud se neztotožňuje rovněž s tvrzením žalovaného, že by se pojem „*námítka proti provádění stavby*“ uvedený v § 117 odst. 4 stavebního zákona týkal pouze námitek ohledně realizace stavby, krátce řečeno jen těch, které by souvisely s vlastním prováděním stavby, se stavebními pracemi na stavbě. To proto, že by tento zužující výklad krátil uvedené osoby v jejich právech při ochraně jejich subjektivních veřejných práv oproti stavu, kdy by byla tatáž stavba projednávána ve stavebním řízení. Takový výklad má krajský soud z hlediska ústavní konformity za zcela nepřijatelný.

Důvodnou shledal krajský soud rovněž námitku žalobkyně ohledně překážky litispendence. Uvedená překážka totiž brání tomu, aby u správního orgánu probíhalo o téže věci jiné řízení. A takové dne 3. 11. 2010 probíhalo, byť v fázi odvolacího řízení, neboť na řízení vedené v konkrétní věci u správního orgánu I. i II. stupně je třeba nahlížet jako na řízení tvořící jeden celek. Rozhodli-li proto Krajský úřad Královéhradeckého kraje ve věci společného odvolání celkem 19 účastníků proti stavebnímu povolení na danou stavbu (což opět svědčí o povrchním posouzení okruhu osob, s nimiž měl žalovaný při tvorbě certifikátu jednat), které vydal Magistrát města Hradec Králové dne 11. 3. 2010, až dne 15. 11. 2010, žalobkyní namítaná situace skutečně nastala. V ten den totiž nabyl žalobou napadený certifikát v souvislosti s oznámením stavby stavebnímu úřadu veřejnoprávní účinky, jež s ním v takovém případě stavební zákon spojuje, přestože ohledně ní již dříve vedené stavební řízení nebylo skončeno pravomocným rozhodnutím. Právě tím došlo k porušení procesní zásady, podle níž nelze projednávat (tento pojem je třeba vykládat širěji a v materiálním pojetí) jednu věc ve dvojím řízení (*ne bis in idem*). V současné době

však již tato námitka nemá praktický význam, když odvolací orgán na základě zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení na stavbu stavební povolení zrušil a řízení zastavil. Certifikát byl tímto rozsudkem zrušen a jeho opakované vydání již nepřichází vzhledem k zahájení stavby vůbec v úvahu.

To proto, že nabytím právní moci tohoto rozsudku se stane již rozestavěná předmětná stavba stavbou nepovolenou ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a jako ta-

kovou jí bude muset z úřední povinnosti projednat stavební úřad v řízení o odstranění stavby. Žalovaný jako autorizovaný inspektor k tomuto pravomoc nemá. Tedy vzdor tomu, že podle výroku tohoto rozsudku se vrací věc žalovanému k dalšímu řízení (podle stávající právní úpravy krajský soud možnost jiného výroku neměl – viz § 78 odst. 4 s. ř. s.), v dané věci již fakticky jednat nemůže. Další iniciativa při projednávání stavby je na stavebním úřadu Magistrátu města Hradec Králové.

2577

Stavební zákon: vliv stavby na okolní stavby; obecné požadavky na využívání území; stavba na hranici pozemku

k § 23 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu*)
k § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

Při posuzování vlivu stavby na stavby okolní platí zásada, že obytné místnosti, které normovým hodnotám vyhovují před realizací, musí těmto hodnotám vyhovovat i po realizaci stavby a v obytných místnostech, které již před realizací stavby normovým hodnotám nevyhovují, se nemá po realizaci navrhované stavby tento stav zhoršit. Norma nedává v případě prohloubení současného nevyhovujícího stavu prostor pro posouzení, zda lze toto zhoršení označit za přiměřené, nebo nikoli; zakazuje zhoršení jakékoli.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2011, čj. 10 A 138/2010-101)

Věc: a) Ing. R. H., b) PhDr. B. H., c) MUDr. V. L., d) Ing. J. Š., e) V. Š. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti PharmDr. N. D., o dodatečné povolení stavby.

Dne 3. 1. 2005 podal stavebník (osoba zúčastněná na řízení) žádost o vydání stavebního povolení na dostavbu a nástavbu domu – č. p. 58 lékárny. K žádosti doložil mj. studii denního osvětlení a oslunění zpracovanou Ing. D., z jejíhož závěru vyplývá, že světelně technický stav sousedního objektu č. p. 59 bude po provedení nástavby srovnatelný se stávajícím stavem. Hodnoty činitele denní osvětlenosti se liší asi o jednu setinu procenta od stávajícího stavu.

Žalobci podali k zahájenému řízení námitky, v nichž nesouhlasili s výškou navrhované stavby a namítali zhoršení osvětlení v je-

jích nemovitostech. Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2005 stavební úřad stavbu povolil a námitky žalobců zamítl. K námitce žalobců týkající se zastínění a oslunění stavební úřad odkázal na studii denního osvětlení a oslunění týkající se vlivu navrhované stavby na okolní objekty. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2005 rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Důvodem pro zrušení bylo uvedení odlišného názvu stavby v oznámení o zahájení řízení od názvu stavby uvedeného v návrhu stavebníka a také neoprávněné zkrácení jednoho z účastníků řízení na právu podat námitky k projednávané stavbě.

*) S účinností od 26. 8. 2009 zrušena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

Žalobci v průběhu dalšího řízení před stavebním úřadem doložili studii zpracovanou Ing. N., z níž vyplynulo, že vlivem navrhované stavby dojde ve dvou místnostech domu č. p. 60 ke zhoršení denní osvětlenosti pod normové hodnoty, ačkoliv nyní této normě vyhovují.

Stavební úřad si následně objednal studii proslunění a denního osvětlení u Ing. K., z níž vyplynulo, že pokud jde o proslunění, posuzované místnosti již dnes nevyhovují požadavkům ČSN 734301 na proslunění bytů a projektovaná přístavba na tom nic nezmění. Pokud jde o denní osvětlení, studie uváděla, že 2 místnosti vyhovují požadavkům ČSN 730580-2 a této normě budou vyhovovat i po realizaci navrhované stavby. Naopak ve dvou jiných místnostech je denní osvětlení již dnes nevyhovující a navrhovanou stavbou dojde ke snížení činitele denní osvětlenosti o 0,1 %. V závěru této studie její zpracovatel uvedl, že navrhovaná stavba neovlivní nadměrným stíněním obytné místnosti sousedních domů č. p. 59 a č. p. 60.

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 28. 7. 2006 stavbu povolil. V odůvodnění k námítkám týkajícím se osvětlení a oslunění především uvedl, že vycházel ze studie zpracované Ing. K., kterou si nechal zpracovat, neboť studie předložené stavebníkem a žalobci byly vzájemně rozporné. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 12. 2006 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného následně zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Ca 79/2007-69, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud žalovanému především vytkl, že neodstranil vzájemné rozpory mezi předloženými odbornými vyjádřeními týkajícími se vlivu navrhované stavby na osvětlení a oslunění sousedních objektů.

Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 30. 1. 2009 rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 28. 7. 2006 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Stavební úřad poté rozhodnutím ze dne 22. 4. 2009 stavební řízení zastavil, neboť zjistil, že se stavbou již bylo započato.

Stavební úřad poté zahájil řízení o odstranění stavby, v jehož rámci stavebník požádal

o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad pro posouzení sporné otázky denního osvětlení a oslunění ustanovil znalce Ing. Š. Ze závěru jeho posudku vyplývá, že v domě č. p. 60 u tří posuzovaných místností, které nyní vyhovují normovým hodnotám pro denní osvětlení, budou vyhovovat normovým hodnotám i po realizaci navrhované stavby. U čtvrté posuzované místnosti, která již nyní normovým hodnotám nevyhovuje, dojde ke změně, resp. úbytku činitele denní osvětlenosti o 7,7 %. Podle závěrů znaleckého posudku se jedná o změnu lidskému zraku subjektivně nepozorovatelnou. Znalec dále konstatoval, že změna hodnot činitele denní osvětlenosti po realizaci stavebních úprav domu č. p. 58 neovlivní nad míru přiměřenou denní osvětlení sledovaných obytných místností sousedních domů č. p. 59 a č. p. 60 v souladu s požadavkem ČSN 730580-2. Pokud jde o proslunění, ze závěrů znaleckého posudku vyplývá, že žádná z posuzovaných místností v současné době nevyhovuje normovým hodnotám, navrhovanou stavbou nedojde ke zhoršení tohoto stavu, neboť všechna okna jsou překryta stávajícími budovami, a nikoliv navrhovanou stavbou.

Rozhodnutím ze dne 13. 11. 2009 stavební úřad stavbu dodatečně povolil. V odůvodnění odkázal na závěr znaleckého posudku Ing. Š., z něhož vyplývá, že navrhovaná stavba neovlivní nadměrným stíněním obytné místnosti sousedních domů č. p. 59 a č. p. 60.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci a), b) a c) společně odvolání, v němž namítli, že stavební úřad nerespektoval předchozí rozhodnutí městského soudu, neboť znalecký posudek Ing. Š., který nechal stavební úřad zpracovat, nevysvětluje rozdílné závěry dvou předchozích studií Ing. K. a Ing. N. Odvolání podali společně také žalobci d) a e). Namítali, že znalecký posudek Ing. Š. vychází z původní projektové dokumentace, podle které však stavba nebyla realizována.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 3. 2010 odvolání zamítl. V odůvodnění uvedl, že znalecký posudek Ing. Š. potvrdil závěry již dvou předchozích studií, které vliv nástavby na osvětlení a oslunění okolních domů vylouči-

ly. Pokud odvolatelé poukazovali na to, že soudní znalec neodpověděl na příkázanou otázku městského soudu, proč jsou rozdílné závěry předchozích studií, žalovaný uvedl, že městský soud tuto záležitost vytkl v odůvodnění rozsudku jako nedostatečnost, ale ne uvedl ji ve výroku rozsudku. Tudíž zodpovězení této otázky nenařídil, jak se domnívají žalobci. Žalovaný nepovažoval v tomto stadiu řízení posouzení předcházejících znaleckých posudků ve vzájemných souvislostech za důležité vzhledem k tomu, že řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, bylo vedeno na základě posledního znaleckého posudku. Ohledně pohody bydlení žalovaný uvedl, že vyhláška č. 137/1998 Sb. byla zrušena ke dni 26. 8. 2009 a že pohoda bydlení žalobců nebude narušena nad míru v místě obvyklou, protože se jedná o dvorní trakt domu v samém centru města, kde tato plocha je v katastru nemovitostí zapsána jako nádvoří a umístění garáže v její okrajové části ji jako příjezd a přístup předurčuje. K námitce, že znalec ve svém posudku konstatoval snížení hodnoty činitele denního osvětlení v jedné z místností o 7,7 %, ačkoliv norma ČSN730580-2 žádá snížení osvětlení nepřipouští, žalovaný uvedl, že podle § 4 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, není česká technická norma obecně závazná.

Žalobci podali proti posledně uvedenému rozhodnutí žalobu u městského soudu, v níž uvedli, že se stavební úřad ani žalovaný nevypořádali s výhradami soudu vyslovenými v předchozím zrušujícím rozsudku ze dne 31. 10. 2008. Správní orgány pouze přibraly dalšího znalce, jehož stanoviska jsou rozporná. Žalobci spatřovali zásadní nelogičnost v tom, že znalec sice v posudku konstatoval, že osvit se sníží o 7,7 %, ale dospěl k závěru, že stavba neovlivní nadměrným stíněním místnosti domů č. p. 59 a č. p. 60. Podle názoru žalobců se správní orgány také nedostatečně zabývaly skutečností, že sklobetonové okno směřující na pozemek žalobců v podstatě znemožní v budoucnosti jakoukoliv stavbu v daném místě.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že ze znaleckého posudku vyplývá, že denní osvět-

lení ve sporné místnosti je i bez povolované nástavby nevyhovující, a změna, ke které dojde v důsledku realizace stavby, je lidským zrakem subjektivně nepozorovatelná. Z tohoto zjištění znalec vyvodil závěr, že hodnoty denní osvětlenosti neovlivní nad míru přiměřenou poměrům denní osvětlení obytných místností žalobců. V posudku je dále uvedeno, že obytné místnosti, které vyhovovaly požadavkům normy, budou mít vyhovující hodnoty i po realizaci zástavby a že stávající nevyhovující hodnoty by se neměly zhoršit. Tento předpoklad na zachování stávající nevyhovující hodnoty nepovažoval ustanovený soudní znalec za nepřekročitelný, ke stejnému závěru dospěl ve svém rozhodnutí i žalovaný s poukazem na § 4 zákona č. 22/1997 Sb. Použití sklobetonových desek nepovažoval žalovaný za nepřipustný zásah do práv žalobců (vlastníků sousední stavební parcely). Jejich námitku týkající se výrazného omezení či zamezení případných budoucích staveb na tomto pozemku považoval žalovaný za předčasnou a v případě projeveného stavebního záměru za technicky řešitelnou.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Soud shledal důvodnou námitku, že dodatečně povolovaná stavba ovlivní denní osvětlení v obytných místnostech domu č. p. 60 takovým způsobem, který je v rozporu s právními předpisy.

Podle § 23 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb. „[n]ávrh denního osvětlení se musí posuzovat společně se souvisejícími činiteli, zejména s možností sdruženého a umělého osvětlení, s vytápěním, chlazením, větráním, ochranou proti hluku, prosluněním včetně vlivu okolních budov a naopak vlivu navrhované stavby na stávající zástavbu za účelem dosažení vyhovujících podmínek zrakové pohody s minimální celkovou spotřebou energií v souladu s normovými hodnotami“. Tato vyhláška sice byla zrušena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, podle jejího § 56 však platí, že u staveb, pro které

byla projektová dokumentace zpracována před účinností této vyhlášky, se postupuje podle dosavadní právní úpravy.

Je tedy zřejmé, že § 23 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb. na projednávání případ dopadá. Z tohoto ustanovení pak dále vyplývá, že vliv stavby na denní osvětlení v obytných místnostech sousedních staveb se má posoudit „v souladu s normovými hodnotami“. Ačkoli tedy obecně platí, že dle § 4 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. česká technická norma není obecně závazná, tam, kde na české technické normy výslovně odkazuje obecně závazný právní předpis, je třeba ji závazně aplikovat. Právě tak je tomu i v projednávaném případě.

Poukazy žalovaného na to, že vyhláška č. 137/1998 Sb. již v době jeho rozhodování byla zrušena, a na nezávaznost českých technických norem, tedy nejsou v souladu s citovanými právními předpisy.

Z požadavků ČSN 730580-2 vyplývá, že při posuzování vlivu stavby na stavby okolní platí zásada, že obytné místnosti, které normovým hodnotám vyhovují před realizací, musí těmto hodnotám vyhovovat i po realizaci stavby a v obytných místnostech, které již před realizací stavby normovým hodnotám nevyhovují, se nemá po realizaci navrhované stavby tento stav zhoršit.

Ze závěrů všech posudků předložených v této věci přitom jednoznačně vyplývá, že minimálně v jedné z obytných místností domu č. p. 60, která měla před realizací dodatečně povolené stavby z hlediska denní osvětlenosti nevyhovující stav, došlo realizací navrhované stavby k prohloubení tohoto nevyhovujícího stavu. Ze znaleckého posudku Ing. Š. vyplývá, že toto zhoršení činí až 7,7 %. Ze studie zpracované Ing. K., kde tento údaj explicitně uveden není, lze výpočtem zjistit, že toto zhoršení činí v případě místnosti B až 8,3 % (snížení činitele denní osvětlenosti o 0,06 z původních 0,72).

Norma nedává v případě prohloubení současného nevyhovujícího stavu prostor pro posouzení, zda lze toto zhoršení označit za přiměřené; zakazuje zhoršení jakékoli. Takový požadavek je zcela logický, opačný vý-

klad zaujatý správními orgány lze snadno vyvrátit argumentací *reductio ad absurdum*: pokud by bylo možno připustit mírné („přiměřené“) zhoršení současného nevyhovujícího stavu, bylo by možno dosáhnout postupnými malými změnami teoreticky v podstatě až úplného zastínění posuzovaných obytných místností. Je zcela zřejmé, že akceptování výkladu, který správní orgány zaujaly, by vedlo k důsledkům zcela absurdním, a tento výklad je tedy třeba odmítnout. Je proto třeba důsledně trvat na tom, že v těch obytných místnostech, které jsou z hlediska denního osvětlení pod normovými hodnotami, nesmí v důsledku změn okolních staveb dojít k žádnému zhoršení tohoto stavu.

Ačkoli Ing. Š. (a podobně Ing. K.) shodně uvádějí, že zjištěná odchylka je nižší než tolerance výpočtu, případně nejistota kontrolního měření, ani jeden z nich neuvádí, kolik tato tolerance, resp. nejistota činí. Skutečností však zůstává, že oba tyto posudky se minimálně v případě jedné z místností ve svých závěrech v podstatě shodují a udávají zhoršení činitele denní osvětlenosti cca o 8 %.

Ve shodě s žalobci je třeba konstatovat, že ustanovenému znalci ani zpracovatelům předchozích studií nepřísluší právní hodnocení odborných závěrů, k nimž dospěli. Nejsou tedy oprávněni hodnotit, zda zhoršení hodnot činitele denní osvětlenosti v obytných místnostech domu č. p. 60 je přiměřené, zda může objekt s vyšší dvorní vestavbou bránit nižší výstavbě s poukazem na § 127 občanského zákoníku apod. K takovým názorům, které byly obsaženy v předložených studiích a znaleckém posudku, nebyly správní orgány oprávněny přihlídnout, neboť se jednalo o závěry odborné, ale právní.

Soud proto shrnuje, že dodatečně povolovaná stavba je v rozporu s § 23 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., a nebylo tedy možno ji dodatečně povolit. Z tohoto důvodu soud vyhověl žalobě žalobců d) a e).

Důvodná je rovněž námitka týkající se umístění sklobetonového okna směřujícího na pozemek žalobců a) až c), kteří jsou vlastníky sousedního pozemku.

Podle § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. platí, že „[s]tavby se umísťují tak, aby stavba ani její část nepřesahovala na sousední pozemek. Umístěním stavby nebo změnou stavby na hranici pozemků nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněna zástavba sousedního pozemku.“

V daném případě však sklobetonová okna zástavbu pozemku žalobců znemožňují. Z projektové dokumentace vyplývá, že předmětná okna slouží jako jediný zdroj osvětlení v nově vzniklých místnostech v domě stavebníka. Jsou přitom umístěna ve stěně, která je přímo na hranici pozemku stavebníka. Pokud by tedy žalobci hodlali na své garáži např. zbudovat nástavbu (nebo namísto garáže zbudovat jinou, vyšší stavbu, např. dílnu), nemohli by tak učinit. Svojí stavbou, která by byla také též na hranici jejich pozemku, by totiž zcela zakryli nyní dodatečně povolená sklobetonová okna stavebníka, který by pak oprávněně proti takové stavbě žalobců namítal, že v jejím důsledku přijdou jeho místnosti o jediný zdroj přirozeného osvětlení.

Příslušné ustanovení vyhlášky tedy zcela jednoznačně znamená, že u staveb umístěných na samé hranici stavebního pozemku nemůže být v takové stěně žádný stavební otvor, neboť zakrytí takového otvoru by bylo překážkou pro jakoukoli výstavbu na sousedním pozemku. Nevyžaduje se přitom, aby vlastník sousedního pozemku takový stavební záměr již výslovně projevil, např. aby podal žádost o vydání územního rozhodnutí. Postačuje, pokud takový stavební záměr je na příslušném pozemku alespoň teoreticky možný (tj. není např. zcela vyloučen územním plánem či jiným právním předpisem). Nepodstatný je rovněž v této souvislosti poukaz žalovaného na to, že by případná nástavba nad garáží nepřinesla žalobcům efekt v podobě zvýšení obytné plochy jejich domu, neboť taková úvaha nemá žádnou oporu v právních předpisech.

Dodatečně povolovaná stavba je tak v rozporu s § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Z tohoto důvodu soud vyhověl žalobě žalobců a) až c).

2578

Pozemkové úpravy: zajištění přístupnosti pozemků; výměra a geometrický plán pozemků ve zjednodušené evidenci; přiměřenost zásahu do vlastnického práva

- k § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 186/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pozemkových úpravách“)
- k § 29 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.
- k § 84 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb. a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění zákona č. 89/1996 Sb.^{*)}
- k § 7 odst. 6 vyhlášky č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, ve znění vyhlášky č. 122/2007 Sb.

^{*) S účinností od 1. 3. 2007 zrušena vyhláškou č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška).}

I. Zajištěním přístupnosti pozemků (§ 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech) je třeba rozumět nikoliv faktický stav existující bezprostředně po schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy a vydání rozhodnutí o výměně práv, ale stav plánovaný, který nastane po realizaci navržených a schválených společných zařízení. Přístupnost pozemků je zajišťována nejen vhodným projektováním nových pozemků ve vztahu ke stávající cestní síti, ale též navržením cest nových.

II. Pozemky vedené ve zjednodušené evidenci vstupují do pozemkových úprav ve vlastnických hranicích vyplývajících z předchozích pozemkových evidencí (§ 29 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky). Pro soupis nároků vlastníků pozemků řešených v pozemkové úpravě je rozhodující výměra pozemku dle katastru nemovitostí. V případě pozemků vedených ve zjednodušené evidenci se jedná o původní nebo tzv. zbytkovou výměru [§ 84 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 190/1996 Sb.].

III. Geometrický plán pozemku ve zjednodušené evidenci se v rámci pozemkové úpravy pořizuje jen tehdy, pokud má ve vztahu k němu dojít pouze k obnově katastrálního operátu, aniž by pozemek vyžadoval řešení ve smyslu § 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (§ 9 odst. 16 téhož zákona a § 7 odst. 6 vyhlášky č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav).

IV. Schválení návrhu pozemkové úpravy představuje zásah do vlastnického práva těch vlastníků pozemků, kteří s návrhem nesouhlasí. Podmínka přiměřenosti zásahu do vlastnického práva je splněna tehdy, jestliže nové pozemky navržené do vlastnictví těchto vlastníků splňují kritéria stanovená v § 10 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (přiměřenost kvality, výměry a vzdálenosti původních a navrhovaných pozemků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2011, čj. 1 As 96/2011-143)

Prejudikatura: č. 1876/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 152/1998 Sb.

Věc: Marie F. proti Ministerstvu zemědělství, Ústřednímu pozemkovému úřadu, o provedení pozemkové úpravy, o kasační stížnosti žalobkyně.

Pozemkový úřad Strakonice zahájil v roce 2002 a 2003 komplexní pozemkovou úpravu, do jejíhož obvodu bylo zahrnuto mj. katastrální území Metly, v němž žalobkyně vlastnila pozemky ve zjednodušené evidenci. Rozhodnutím ze dne 20. 12. 2005 pozemkový úřad schválil návrh komplexní pozemkové úpravy. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 1. 2008 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 7. 6. 2011, čj. 11 Ca 150/2008-65, zamítl s tím, že nebyla porušena závazná kritéria pro výměnu pozemků stanovená v § 8 zákona o pozemkových úpravách.

K rozdílu výměry parcely č. 344 soud uvedl, že v katastru nemovitostí je sice zapsána pro parcelu č. 344 větší výměra, než jaká je uvedena v pozemkovém katastru, to je však dáno tím, že parcela č. 344 tak, jak je vyznačena v katastru nemovitostí, zahrnuje nejen parcelu č. 344 dle pozemkového katastru, ale i parcely další. Tato technická změna v katastrálním operátu nezakládá žalobkyni vlastnické právo k celé parcele č. 344, jak je vyznačena v katastru nemovitostí.

Městský soud dále potvrdil, že zhotovení geometrického plánu pro pozemky žalobkyně by v dané situaci bylo nadbytečné a nevhodné. Soud vzal dále na základě plánu společných zařízení za prokázané, že pozem-

ky navržené do vlastnictví žalobkyně jsou přípustné a na stanovení výše výměry parcely č. 344 se nic nezměnilo.

Na závěr se soud zabýval námitkou, zda komplexní pozemková úprava nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobkyně a dospěl k závěru, že nedošlo ke zkrácení žalobkyně na jejím právu. V dané věci byl dán veřejný zájem na provedení komplexní pozemkové úpravy, protože místo se nacházelo v povodňové oblasti. Právo žalobkyně na adekvátní náhradu bylo zajištěno poskytnutím adekvátních pozemků.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které upozornila na to, že na základě rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu Strakonice jí byl vydán do vlastnictví pozemek p. č. 344 v katastrálním území Metly o celkové výměře 1 771 m². Provedená pozemková úprava ovšem toto rozhodnutí nerespektuje, v rámci pozemkových úprav se postupovalo dle zápisu v pozemkovém katastru. Dle provedené pozemkové úpravy má nový pozemek p. č. 2 226 (původní pozemek p. č. 344) výměru ve výši 1 227 m². V rámci pozemkové úpravy k němu byly přiřčeny další dva pozemky, takže výměra tohoto pozemku po provedení pozemkové úpravy má správně činit 2 100 m², tj. 1 771 m² původního pozemku p. č. 344 + 329 m² dvou přiřčených parcel. Městský soud se nevypořádal se srovnávacím sestavením parcel, které stěžovatelka předložila jako důkaz. Stěžovatelka nesouhlasila ani s procentuálním odhadem rozdílů mezi původním a navrhovaným stavem, jak byl zjištěn soudem, zejména pokud se jedná o rozdíl v ceně a výměře.

Stěžovatelka se dále domnívala, že vypracováním geometrického plánu by bylo možné odstranit existující nesrovnalosti vztahující se ke změnám výměr a také by byl jednoznačně vyřešen charakter využití nemovitostí.

Stávající umělé koryto Metelského potoka a plánovaná přístupová cesta se dotýkají pouze části parcel č. 229, 230 a 235, nikoliv však parcel č. 227, 228, 231, 232, 233 a 234. Posledně uvedené parcely proto měly zůstat ve

vlastnictví stěžovatelky. Postačujícím zásahem do vlastnického práva by bylo zřízení věcného břemene, jehož obsahem by byla povinnost stěžovatelky strpět na svém pozemku regulační tok a povinnost poskytovat potřebnou součinnost při udržovacích pracích. Odnětí vlastnického práva k pozemkům a jejich směna za jiné nemovitosti je však naprosto nepřiměřeným zásahem. Pozemkovými úpravami sice došlo k vytvoření kompaktního souvislého celku, avšak není k němu umožněn přístup, čímž je znemožněn výkon vlastnického práva. Není pravda, že by z příložených listin bylo prokázáno, že k parcelám č. 2 225 a 2 226 vede přístupová cesta. Cesta v terénu dosud neexistuje a její vybudování nelze očekávat v dohledné době. Tím dochází ke znehodnocení pozemků, které jsou neprodejně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

IV.A Výměra pozemků ve vlastnictví stěžovatelky vstupujících do pozemkové úpravy

[22] První námitka, kterou stěžovatelka zpochybňuje správnost skutkových zjištění učiněných správními orgány, se týká výměry pozemku ve zjednodušené evidenci p. č. 344 (původ pozemkový katastr), který vstoupil do pozemkové úpravy.

[23] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že parcely v katastrálním území Metly, které vstoupily do pozemkové úpravy, byly z velké části vedeny ve zjednodušené evidenci. Pozemky ze zjednodušené evidenci se rozumí zemědělské a lesní pozemky, jejichž hranice v terénu neexistují a jsou sloučeny do větších půdních celků. Tyto pozemky se v katastru nemovitostí evidují s využitím bývalého pozemkového katastru, pozemkových knih a navazujících operátů přidělového a scelovacího řízení. Provedení pozemkové úpravy má ve vztahu k těmto pozemkům za

následek ukončení jejich zjednodušené evidence a promítnutí nových pozemků do katastru nemovitostí jako „normálních“ parcel (§ 29 odst. 3 katastrálního zákona).

[24] Údaje zjednodušené evidence (tedy pozemkového katastru a pozemkových knih) se považují za součást katastrálního operátu (§ 29 odst. 3 katastrálního zákona). Hranice parcel ve zjednodušené evidenci nejsou vedeny v mapě evidence nemovitostí, která se stala katastrálním operátem dle nyní platného katastrálního zákona (§ 29 odst. 1). Tyto parcely jsou po celou dobu vedeny pouze v původní mapě bývalého pozemkového katastru. Tomu odpovídá i § 84 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb. (shodně § 4 odst. 2 vyhlášky č. 26/2007 Sb., která nahradila vyhlášku č. 190/1996 Sb.), dle něhož se pozemky evidované zjednodušeným způsobem evidují pouze v souboru popisných informací, a to s využitím jejich geometrického a polohového určení a popisných informací obsažených v operátech bývalého pozemkového katastru. O parcele zjednodušené evidence se eviduje původní výměra, nebo v případě majetkoprávních změn výměra zbytková [§ 84 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 190/1996 Sb., shodně § 8 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 26/2007 Sb.].

[25] Pro zasazení celého sporu do širšího právního kontextu je vhodné poukázat na civilní judikaturu zabývající se vazbou mezi evidencí pozemků (konkrétních údajů) v katastru nemovitostí a existencí vlastnického práva, resp. zásahem do něho. Dle konstantní judikatury jsou předmětem právních vztahů pozemky, které jsou pro účely katastrálního zákona definovány v jeho § 27 písm. a). Pozemek nemusí být vždy totožný s parcelou ve smyslu § 27 písm. b) katastrálního zákona, vymezení parcely je jen evidenční záležitostí a nemůže nic měnit na vlastnickém právu k pozemku. Proto také soud nemůže určovat, jaká je ve skutečnosti výměra parcely, neboť stanovení výměry parcely je jen věcí katastrálního úřadu, který parcely eviduje. Pokud tedy dojde ke zpřesnění evidenčních údajů katastru tak, že výměra určité parcely je nadále zapsána v menším rozsahu než doposud, neznamená to, že by zaniklo vlastnické právo

k té části pozemku, která byla dosud zahrnuta do (zmenšené) parcely (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2271/2006). S přihlédnutím k tomu, že hranice pozemků evidovaných zjednodušeným způsobem v terénu neexistují a že vedení parcel ve zjednodušené evidenci v katastru nemovitostí je pouze dočasného charakteru, Nejvyšší soud dovodil, že výměry parcel mohou být dotčeny změnou, avšak sama tato skutečnost nemá vliv na existenci pozemku coby samostatného předmětu občanskoprávního vztahu. Stejně tak nemá vliv na platnost právního úkonu, jehož předmětem byl převod pozemku evidovaného dosud zjednodušeným způsobem, u něhož posléze došlo ke změně jeho výměry v důsledku jeho následného zobrazení do katastrální mapy (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 7. 2009, sp. zn. 30 Cdo 4504/2007).

[26] Závěry civilní judikatury lze aplikovat i pro řízení o pozemkové úpravě, je však třeba učinit jednu poznámku. Výměra pozemků, jakoliv se tento údaj nijak netýká samotného vlastnického práva k pozemku, je pro účely pozemkové úpravy významnou veličinou, neboť se jedná o jedno z kritérií, jehož pomocí se posuzuje přiměřenost nových pozemků (přiměřenost výměry; k tomu více část IV.E níže). Současně je základem i pro hodnocení druhého z těchto kritérií, kterým je přiměřenost ceny, neboť cena pozemku se odvíjí od jeho výměry. Z citovaných právních názorů Nejvyššího soudu lze dovodit, že pozemky vedené ve zjednodušené evidenci vstupují do pozemkové úpravy v hranicích vlastnických (zde dle mapy pozemkového katastru), nikoliv v hranicích jiných (dle mapy katastru nemovitostí).

[27] Stěžovatelka nabyla vlastnické právo k pozemku p. č. 344 (PK) rozhodnutím Okresního úřadu Strakonice, referátu okresního pozemkového úřadu, ze dne 4. 6. 1998. Ve výroku tohoto rozhodnutí je uvedeno, že se stěžovatelce vydávají do vlastnictví parcely dle pozemkového katastru č. 343 a 344 (výměra 10 358 a 1 007 m²). Dále je uvedeno, že obě parcely jsou vedeny v katastru nemovitostí pod p. č. 344, výměra těchto dvou částí činí 772 a 999 m².

[28] Dle výpisu z katastru nemovitostí pořízeného v době zahájení pozemkové úpravy činila výměra pozemku p. č. 344 (PK) 1 007 m². Jedná se o původní údaj evidovaný v bývalém pozemkovém katastru. Převzetí údaje o výměře pozemku evidovaného ve zjednodušené evidenci z bývalého pozemkového katastru je v souladu s § 84 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 190/1996 Sb.

[29] Při soupisu nároků v rámci pozemkových úprav se vychází z údajů evidovaných v katastru nemovitostí. Dle § 7 odst. 2 až 4 vyhlášky č. 545/2002 Sb. se ze souřadnic lomových bodů na hranici obvodu pozemkových úprav vypočte výměra tohoto obvodu. Ta se porovná se součtem výměr všech parcel nacházejících se v tomto obvodu, přitom jsou rozhodující výměry evidované v katastru nemovitostí. Není-li překročena mezní odchylka, upraví se výměra směřovaných parcel stanoveným koeficientem, aby byl odstraněn rozdíl ve výměrách. Uvedený postup byl dodržen i v nyní posuzovaném případě, opravný koeficient byl pouze 0,99975.

[30] Nejvyšší správní soud tedy neshledal žádné pochybení v tom, že pozemkový úřad při soupisu nároků přiřadil pozemku p. č. 344 (PK) výměru 1 007 m². Do pozemkové úpravy nevstupovala parcela „*řádně*“ evidovaná v katastru nemovitostí (tj. v souboru popisných informací i souboru geodetických informací), nýbrž parcela dle bývalého pozemkového katastru. K faktickým změnám, k nimž v mezidobí v území došlo, nelze přihlížet (změna hranic kultur, rozšíření lesa, scelení pozemků, optimalizace tvaru pozemků), a to ani v případě, že byly poznačeny v mapě evidence nemovitostí. Jak žalovaný správně znamenal, případné změny zákresu hranic pozemků v souboru geodetických informací katastru nemovitostí, které nejsou podloženy změnami majetkoprávními (čili změnou právních vztahů), jsou pouze technickými úpravami. Z pohledu právních vztahů je pro tento případ rozhodující stav zachycený v mapě bývalého pozemkového katastru (srov. § 84 odst. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb.).

[31] V souladu s těmito závěry je i rozhodnutí Okresního pozemkového úřadu ve Strakonici, jímž byl stěžovatelce vydán do

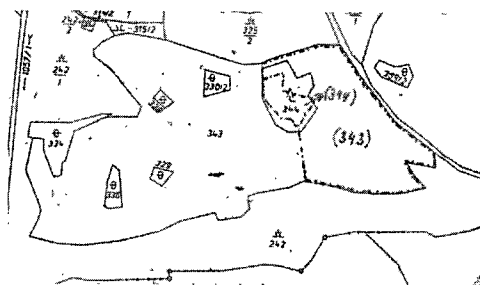
vlastnictví pozemek p. č. 344 (PK). Z tohoto rozhodnutí plyne, že pozemky byly vydány „*ze stavu pozemkového katastru*“, nikoliv tedy ze stavu katastru nemovitostí. Vydány byly pozemky p. č. 343 a 344 (PK), které tvoří část pozemku p. č. 344, jak je evidován v katastru nemovitostí. Rozhodnutí o vydání pozemků stěžovatelce se opírá o srovnávací sestavení parcel vyhotovené Katastrálním úřadem ve Strakonici dne 6. 12. 1993, které bylo upřesněno dne 30. 3. 1998. Tuto listinu, která je součástí správního spisu Pozemkového úřadu ve Strakonici vedeného ve věci vydání pozemků stěžovatelce dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, předložila stěžovatelka soudu teprve spolu s kasační stížností. Z obsahu soudního spisu ani žaloby neplyne, že by tuto listinu stěžovatelka předložila soudu již v řízení o žalobě. Nelze proto městskému soudu vyčítat, že se s ní nevypořádal. Rozsudek městského soudu proto není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[32] Stěžovatelka namítá, že výměra pozemku p. č. 344 správně činí právě oněch 1 771 m², nikoliv 1 007 m².

[33] Ze srovnávacího sestavení parcel, jímž provedl Nejvyšší správní soud důkaz při jednání, vyplývá, že pozemek p. č. 344 (PK) o výměře 1 007 m² se skládá z částí dvou parcel dle mapy katastru nemovitostí, a to č. 343 a 344 (o výměře 999 m² a 8 m²). Pozemek p. č. 343 (PK) o výměře 10 358 m² se skládá z jiných částí týchž parcel dle mapy katastru nemovitostí (tj. pozemek p. č. 343 a 344), jejichž výměra činí 9 586 m² a 772 m². Výměra pozemku p. č. 344 podle katastru nemovitostí činí 1 771 m².

[34] Z kopie katastrální mapy se zákresem stavu pozemkové držby, zhotovené dne 23. 11. 2011, již byl při jednání proveden důkaz, jasně plyne, že hranice pozemku p. č. 344 (PK) – na listině zakresleny čerchovanou čarou – se výrazně liší od hranic pozemku p. č. 344 dle katastru nemovitostí (hranice vyznačeny souvislou čarou). Dle této listiny zabírá pozemek p. č. 343 (PK) pouze menší část pozemku p. č. 343 dle katastru nemovitostí a část pozemku p. č. 344 dle katastru nemovitostí. Naprosto shodná zjištění učinil soud i na základě kopie katastrální mapy ze dne

6. 12. 1993 předložené stěžovatelkou, již provedl při jednání taktéž důkaz. Učiněná zjištění lze názorně demonstrovat prostřednictvím níže umístěné oskenované části kopie katastrální mapy se zákresem stavu pozemkové držby (ze dne 23. 11. 2011). Legenda k mapě: čerchovanou čarou jsou vyznačeny parcely vedené ve zjednodušené evidenci dle pozemkového katastru, jejich číslo parcelní je vepsáno ručně mezi kulaté zápornky; souvislou čarou jsou vyznačeny parcely dle katastru nemovitostí, jejich číslo parcelní je vepsáno strojově.



[35] Celý spor pramení z toho, že stěžovatelka zaměňuje pozemek p. č. 344 (PK) a pozemek p. č. 344 dle katastru nemovitostí. O tom, že pozemek p. č. 344 (PK) není identický s pozemkem p. č. 344 dle katastru nemovitostí, výmluvně svědčí právě kopie katastrální mapy se zákresem stavu pozemkové držby (viz obrázek shora).

[36] Nezbyvá proto než shrnout, a tím vypořádat námitku stěžovatelky, že předmětem vlastnického práva je pouze pozemek p. č. 344 (PK). Tento pozemek vstoupil do pozemkové úpravy a byl zahrnut do soupisu nároků. Pozemek p. č. 344 dle katastru nemovitostí nepředstavuje samostatný celek, který by byl jako takový předmětem vlastnického práva. Zákres tohoto pozemku v souboru geodetických informací katastru nemovitostí nepředstavuje vlastnickou hranici, ale pouze vymezuje hranice pozemků stejného druhu (les), potažmo tedy hranici uživací. Pozemek p. č. 344 dle katastru nemovitostí byl v užívání Středočeských státních lesů Benešov u Prahy, lesní závod Rožmitál. Pozemek p. č. 343 dle katastru nemovitostí byl v užívání zemědělského družstva Předmít, což plyne ze srovnávacího sestavení parcel. Zatímco tedy údaje obsaže-

né v bývalém pozemkovém katastru a pozemkové knize sledují vztahy vlastnické, údaje obsažené v katastru nemovitostí odpovídají v tomto případě vztahům užívacím. Soupis nároků vlastníka pozemků vstupujících do pozemkových úprav musí odpovídat té evidenci, která zachycuje vztahy vlastnické, tedy bývalému pozemkovému katastru. Evidence pozemků dle užívacích vztahů je pro soupis nároků zcela nerozhodná (viz bod [26] shora). Tvzení stěžovatelky, že pozemek p. č. 344 (PK) má mít dle rozhodnutí okresního pozemkového úřadu výměru 1 771 m², je nesprávné.

[37] Skutková zjištění správních orgánů, dle nichž výměra pozemku p. č. 344 (PK) činí 1 007 m², je správné, neboť odpovídá údajům obsaženým v pozemkovém katastru. S tímto údajem vstoupila uvedená parcela do zjednodušené evidence.

[38] Námitka je nedůvodná.

IV.B Potřebnost zhotovení geometrického plánu

[39] Další námitkou stěžovatelka upozorňuje na vadu řízení před správními orgány spočívající v tom, že pozemkový úřad nezařadil vypracovat geometrický plán pozemků ve vlastnictví stěžovatelky, který by odstranil pochybnosti o výměře a druhu pozemků, k jejichž změnám došlo v průběhu hospodaření jednotného zemědělského družstva.

[40] Aplikovatelná právní úprava (zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a prováděcí vyhláška č. 545/2002 Sb.) nepočítá s tím, že by měly být zhotovovány geometrické plány pozemků vstupujících do pozemkových úprav. Tento postup by měl smysl pouze v případě, že by měla být parcela dosud vedená ve zjednodušené evidenci zobrazena do katastrálních operátů jako parcela katastru nemovitostí. V takovém případě je třeba na podkladě dřívějších pozemkových evidencí (pozemkového katastru) nejprve identifikovat a odsouhlasit hranice parcely v terénu a poté je vytyčit. Nově vytyčené hranice pak mohou být zaměřeny a lze vyhotovit geometrický plán. Na jeho základě je pak možné zobrazit hranice parcely do operátu katastru nemovitostí [viz Baudyš, P. *Katastr a nemo-*

vitosti. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 128; § 62 odst. 1 písm. f) vyhlášky č. 190/1996 Sb.].

[41] Stěžovatelce nic nebránilo v tom, aby shora popsaný proces kdykoliv před soupisem nároků sama dobrovolně podstoupila (a financovala), a to výlučně za účelem doplnění parcel vedených ve zjednodušené evidenci do katastru nemovitostí. V rámci pozemkových úprav se takto postupuje *ex officio* pouze u pozemků, které nejsou řešeny ve smyslu § 2 zákona o pozemkových úpravách a u nichž dochází toliko k obnově souboru geodetických informací (§ 9 odst. 16 zákona o pozemkových úpravách a § 7 odst. 6 vyhlášky č. 545/2002 Sb.). Stěžovatelka ovšem nevlastní žádné pozemky, u nichž by v rámci pozemkové úpravy došlo pouze k obnově souboru geodetických informací. Účelem pozemkové úpravy nebylo ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví stěžovatelky vedeným ve zjednodušené evidenci toliko jejich promítnutí do katastru nemovitostí, nýbrž jejich scelení, úprava hranic a směna (tedy řešení ve smyslu § 2 zákona o pozemkových úpravách). Vytýčování hranic pozemků a jejich následné zaměřování včetně zhotovení geometrického plánu by bylo u těchto pozemků, které mají ve svých hranicích právně zaniknout vydáním rozhodnutí o směně pozemků na podkladě schváleného návrhu komplexní pozemkové úpravy, bezúčelné a postrádalo by jakékoliv opodstatnění. Pro účely soupisu nároků se totiž při stanovení výměry pozemků vychází z údajů evidovaných v katastru nemovitostí.

[42] Geometrický plán se zpracovává též tehdy, pokud výsledky pozemkových úprav nebudou využity k obnově katastrálního operátu bezprostředně (§ 58 odst. 5 vyhlášky č. 190/1996 Sb.). Ani to však není tento případ, neboť obnova katastrálního operátu má dle obsahu správního spisu bezprostředně navazovat na komplexní pozemkovou úpravu.

[43] V průběhu provádění přípravných prací pro návrh pozemkové úpravy se zaměřují hranice pozemků na obvodu pozemkové úpravy a zhotoví se geometrický plán [§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 545/2002 Sb. a § 58c odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 190/1996 Sb.]. Stěžovatelka ovšem nevlastní žádné takové pozemky. Dokumentace nového geometrického a polo-
hového určení hranic ostatních pozemků ne-

obsahuje geometrické plány, ale měřické náčrty, zápisníky podrobného měření, protokoly o výpočtech [§ 58c odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 190/1996 Sb., shodně § 66 odst. 1 písm. h) nyní účinné katastrální vyhlášky č. 26/2007 Sb.].

[44] Pozemkový úřad tedy nepostupoval v rozporu se zákonem či prováděcím právním předpisem, jestliže v rámci komplexní pozemkové úpravy nenechal zpracovat geometrický plán zaměřující pozemky ve vlastnictví stěžovatelky. Nebyl povinen tak učinit ani za účelem vyjasnění výměry pozemků stěžovatelky vedených ve zjednodušené evidenci. Žádné relevantní skutkové pochybnosti ohledně výměry pozemků stěžovatelky vstupujících do pozemkové úpravy nevznikly. Pozemkový úřad vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, jestliže se opíral o údaje vedené v dřívějších pozemkových evidencích. Údajné nesrovnalosti ve výměrách pozemků, na něž poukazovala stěžovatelka v řízení před správními orgány i soudy, vyvěrají pouze z toho, že stěžovatelka zaměňuje pozemek p. č. 344 (PK) a pozemek p. č. 344 dle katastru nemovitostí (podrobně viz část IV.A shora).

[45] Zjištění, jakým způsobem jsou pozemky ve vlastnictví stěžovatelky využívány, bylo jednou z náplní podrobného průzkumu terénu [§ 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 545/2002 Sb.]. V návaznosti na to pak byl na základě geodetického zaměření vytvořen nový pozemek p. č. 2 226, jehož hranice odpovídají hranicím lesního porostu [viz technická zpráva k zaměření parcely č. 2 226 v k. ú. Metly ze dne 11. 1. 2006; dříve části pozemků p. č. 343 a 344 (PK)]. Nový pozemek p. č. 2 226 tak svým druhovým označením zcela odpovídá aktuálnímu faktickému způsobu jeho využití.

[46] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že pozemkový úřad vyšel při stanovení výměry a druhu pozemků stěžovatelky vstupujících do pozemkové úpravy, zejména sporných pozemků p. č. 343 a 344 (PK), z dostatečně spolehlivých zjištění. „Pochybnosti“, o nichž hovoří stěžovatelka, nemají racionální základ a nemohou opodstatnit požadavek stěžovatelky na zhotovení geometrického plánu pozemků vedených ve zjednodušené evidenci vstupujících do komplexní pozemkové úpravy.

[47] Námitka je nedůvodná.

IV.C Zpřístupnění pozemků p. č. 2 225 a 2 226

[48] Stěžovatelka dále namítá, že závěr žalovaného a městského soudu, dle nichž jsou nově navržené pozemky p. č. 2 225 a 2 226 dopravně přístupné, nemá oporu ve spise. Navržené pozemní komunikace totiž dosud nebyly realizovány.

[49] Ze schváleného plánu společných zařízení vyplývá, že stávající cesta (určená k rekonstrukci), která je označena jako SR5, dosahuje pouze na hranici pozemku p. č. 2 225. Plán nicméně počítá s výstavbou dalších cest označených jako N7 a N55, které obě vedou podél pozemku p. č. 2 225. Pozemek p. č. 2 226, který je zcela obklopen pozemkem p. č. 2 225, je přístupný přes poslední uvedený pozemek. Oba přitom byly navrženy do vlastnictví stěžovatelky. Dle § 12 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách se pro výstavbu polních a lesních cest a realizaci dalších společných zařízení zahrnutých do plánu společných zařízení upouští od vydání územního rozhodnutí o umístění stavby a od rozhodnutí o využití území.

[50] Nejvyšší správní soud má tedy za zjištěné, že pozemky p. č. 2 225 a 2 226 byly navrženy tak, aby byly přístupné. K tomu je třeba poznamenat, že po realizaci navržených cest N7 a N55 bude přístup k pozemkům více než dostatečný. Pozemky, na nichž mají být zhotoveny cesty N7 a N55, jsou navrženy do vlastnictví obce Předmítř a České republiky (správce Pozemkový fond).

[51] Stěžovatelka však poukazuje zejména na to, že navržené cesty dosud nebyly realizovány. Nejvyšší správní soud považuje za významné připomenout, že nové pozemky p. č. 2 225 a 2 226 se nachází na stejném místě jako pozemky p. č. 343 a 344 (PK) vstoupivší do pozemkové úpravy. Na základě schváleného návrhu komplexní pozemkové úpravy má tedy stěžovatelka vlastnit pozemky ve stejné lokalitě, a dokonce na stejném místě. Je třeba zdůraznit, že ani dřívější pozemky p. č. 343 a 344 (PK) nebyly přístupné, neboť k nim nevedla žádná cesta [vyjma již zmíněné cesty SR5 dosahující ovšem toliko

na okraj pozemku p. č. 343 (PK)]. V tomto směru tedy nedošlo schválením návrhu komplexní pozemkové úpravy ke zhoršení právní či faktické pozice stěžovatelky a nebylo zasaženo do jejího vlastnického práva, neboť její pozice zůstala stejná. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že došlo ke znehodnocení pozemků v jejím vlastnictví. K faktickému zlepšení pozice stěžovatelky dojde okamžitě poté, co budou realizovány cesty navržené v plánu společných zařízení. Stejně tak není možné dát za pravdu stěžovateli v tom, že by uvedené pozemky byly neprodejné. Pozemky, jejichž hranice jsou vyznačeny v terénu a v katastru nemovitostí evidovány „klasickým“ způsobem, jsou dozajista lépe prodejné než pozemky evidované zjednodušeným způsobem, jejichž hranice v terénu nejsou zřetelné. Lepší prodejnost je dána posílením právní jistoty potenciálních nabyvatelů pozemků (shodně Baudyš, P., op. cit. v bodě [40] shora, s. 127–128).

[52] Jedním z cílů pozemkových úprav je zajistit přístupnost pozemků (§ 2 zákona o pozemkových úpravách). Neznamená to však, že při projektování pozemkové úpravy musí být všechny pozemky navrženy tak, aby přiléhaly k existujícím cestám, a byly tedy přístupné okamžitě. Takováto očekávání, která zřejmě měla stěžovatelka, jsou zcela nerealistická v území, kde je stávající cestní síť naprosto nedostatečná. To je právě případ katastrálního území Metly. Mělo-li by být cílem pozemkové úpravy navrhnout nové pozemky tak, aby byly všechny okamžitě přístupné ze stávající cestní sítě, vedlo by to k hrubé deformaci tvaru pozemků, jejichž projektování by bylo podřízeno jedinému cíli, a to napojení každého pozemku na některou z cest. Důsledkem by nebylo nic jiného než potlačení ostatních cílů pozemkových úprav, a to zejména vytvoření podmínek pro racionální hospodaření na půdě, zlepšení životního prostředí a zvýšení ekologické stability krajiny. Tyto důsledky by byly zjevně nesmyslné a popíraly by účel pozemkových úprav. Ostatně lze si jen stěží představit způsob, jímž by mohla být okamžitě zajištěna přístupnost solitérního lesa ve vlastnictví stěžovatelky (po-

zemek p. č. 2 226) na stávající síť cest. Zatímco zemědělské pozemky lze do určité míry přeprojektovat, u lesních pozemků tomu tak není, les „posunout“ nelze.

[53] Zajištěním přístupnosti pozemků je třeba rozumět nikoliv faktický stav existující bezprostředně po schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy a vydání rozhodnutí o výměně práv, ale stav plánovaný, který nastane po realizaci navržených a schválených společných zařízení. Přístupnost pozemků je zajišťována nejen vhodným projektováním nových pozemků ve vztahu ke stávající cestní síti, ale též navržením cest nových.

[54] Z obsahu správního spisu plyne, že schválený návrh komplexní pozemkové úpravy zajišťuje přístupnost pozemků p. č. 2225 a 2226. Tato námitka je nedůvodná. (...)

IV.E Přiměřenost zásahu do vlastnického práva

(...) [60] Zákonost rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy není podmíněna souhlasem vlastníků všech pozemků. Dle judikatury Ústavního soudu nepředstavují pozemkové úpravy ve své většině vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu. Ve své podstatě se totiž jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými pozemkovými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění (nucené omezení vlastnického práva) krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví (nález ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, N 59/11 SbNU 77, č. 152/1998 Sb., ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení § 9b až 9h zákona o pozemkových úpravách ve znění zákona č. 217/1997). Tato pravidla jsou obsažena v čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod; vlastnické právo lze omezit či vyvlastnit jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu.

[61] O tom, že na provedení komplexní pozemkové úpravy v území, které bylo silně poškozeno povodní v roce 2002, je dán veřejný zájem, není žádných pochyb. Pozemková úprava v daném případě sloužila jako nástroj obnovy území a uskutečnění některých pro-

tipovodňových opatření (ochrana před povodněmi je veřejným zájmem, viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93, č. 1876/2009 Sb. NSS). Veřejný zájem na provedení pozemkové úpravy lze spatřovat rovněž v tom, že vytvořila podmínky k racionálnímu hospodaření, které je třeba posuzovat nejen z hlediska jednotlivých vlastníků, ale též vzhledem k celku a ke všem vlastníkům. Není možné posuzovat je zcela jednotlivě a individuálně. Rovněž těm vlastníkům, kteří s výsledkem pozemkové úpravy nesouhlasí, má realizace pozemkové úpravy přinést užitek, neboť tvoří součást územního společenství, v jehož prospěch byla pozemková úprava provedena, byť se sami mohou cítit poškozeni a znevýhodnění (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2009, čj. 4 As 72/2006-93). Pozemková úprava byla provedena na základě zákona a stěžovatelce byla poskytnuta adekvátní náhrada v podobě náhradních pozemků, které splňují zákonem stanovená kritéria přiměřenosti (§ 10 zákona o pozemkových úpravách, viz výše citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 34/97). Lze tedy dospět k závěru, že rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy bylo zákonné i tehdy, pokud by stěžovatelka s tímto návrhem nesouhlasila.

[62] Stěžovatelka dále spatřuje nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva v tom, že se pozemková úprava týkala i pozemků p. č. 227, 228, 231, 232, 233 a 234 (PK), které leží při silnici z Metel do Zámlyni. Nejvyšší správní soud má za to, že uvedené pozemky byly zahrnuty do obvodu komplexní pozemkové úpravy zcela po právu. Dle § 2 zákona o pozemkových úpravách se pozemkovou úpravou prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. Současné se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Stěžovatelkou uvedené parcely byly před pozemkovou úpravou rozdrobené, výměra jednotlivých parcel činila od 90 do 360 m².

Na sousední pozemky, které jsou rovněž ve vlastnictví stěžovatelky, bylo v návrhu komplexní pozemkové úpravy promítnuto koryto stávajícího umělého vodního toku, které zlepšuje odtokové poměry v území a posiluje protipovodňovou ochranu. Současně se nejedná o pozemky, jejichž zahrnutí do obvodu pozemkových úprav je limitováno (§ 3 odst. 3 až 5 zákona o pozemkových úpravách). Vzhledem k rozdrobenosti uvedených parcel a potřebě jejich scelení a vzhledem k existenci společného zařízení (umělého vodního toku) v sousedství těchto parcel je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že zahrnutí uvedených parcel do pozemkových úprav je plně v souladu se zákonem.

[63] Nejvyšší správní soud se nicméně domnívá, že stěžovatelka míří svojí námitkou jinam. Ve skutečnosti neprotestuje proti zahrnutí zmíněných parcel do pozemkové úpravy, ale proti tomu, že dle schváleného návrhu komplexní pozemkové úpravy nebyly do jejího vlastnictví navrženy pozemky nacházející se na tomtéž místě. Stěžovatelka se domnívá, že pro vypořádání právních vztahů zohledňující existenci koryta umělého vodního toku by bylo dostatečné, kdyby k pozemkům nacházejícím se pod stávajícím korytem, které byly před pozemkovou úpravou ve vlastnictví stěžovatelky, bylo zřízeno věčné břemeno. V neposlední řadě stěžovatelka vytýká žalovanému, že jí byly navrženy do vlastnictví pozemky ve třech vzájemně značně vzdálených lokalitách.

[64] K takto interpretované námitce stěžovatelky Nejvyšší správní soud opakuje, že cílem pozemkových úprav je mj. scelit rozdrobené malé parcely, a tím zjednodušit hospodaření na nich a vyprojektovat a následně i vybudovat v řešeném území vodohospodářská opatření. Společná zařízení se projektují nejprve na pozemcích ve vlastnictví státu a obce; v případě stávajících společných zařízení se pozemky tvořící součást těchto zařízení navrhuji v pozemkových úpravách do vlastnictví těchto dvou subjektů. Teprve tehdy, pokud tyto dva subjekty nevlastní v řešeném území pozemky o dostatečné výměře, je možno umístit společná zařízení na pozemcích

ostatních vlastníků (§ 9 odst. 14 zákona o pozemkových úpravách).

[65] V řešeném území vlastní stát a obec pozemky o dostatečné výměře, aby nové pozemky navržené do jejich vlastnictví mohly pokrývat plochu zaujímanou stávajícími společnými zařízeními (tedy i umělý vodní tok). Z toho důvodu nebylo možné, aby byl vodní tok projektován na pozemky, které by dle návrhu pozemkové úpravy připadly stěžovateli, a to ani za podmínky, že by k pozemkům bylo zřízeno věčné břemeno, jež by spočívalo v povinnosti strpět umístění koryta vodního toku a provádění jeho údržby a úprav. Pozemek, který tvoří koryto vodního toku (p. č. 2 292), má dle schváleného návrhu komplexní pozemkové úpravy připadnout do vlastnictví státu (s právem hospodaření ve prospěch Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, list vlastnictví 60 000). Pozemky přiléhající ke korytu vodního toku (nově p. č. 2 291 a 2 293), které původně vlastnila stěžovatelka, mají dle návrhu připadnout obci Předmíř (list vlastnictví 1). Správní soudy přezkoumávají toliko zákonnost rozhodnutí o schválení návrhu komplexní pozemkové úpravy, nemohou se však zabývat tím, zda by pozemky, na nichž bylo navrženo provedení společného zařízení, mohly být ve vlastnictví navrhovatele, či zda bylo racionální navrhnout společná zařízení ve schválené podobě, nebo posouzením důvodů, pro něž nebyly navrhovateli přiděleny jím požadované pozemky (rozsudek NSS čj. 7 As 26/2007-278, cit. v bodě [59]).

[66] Snad jen na okraj lze poznamenat, že stěžovatelkou navrhované uspořádání právních vztahů v území (tj. navržení pozemku tvořícího koryto vodního toku do vlastnictví stěžovatelky a zřízení věcného břemene) je krajně nevhodné a nežádoucí. Umístění významného krajinného prvku do území pouze na základě věcného břemene nelze považovat za dostatečně stabilní uspořádání právních vztahů, které by bylo s to zaručit efektivní výkon práv, a to nejen práv vlastníka pozemků, ale především oprávnění a povinností správce vodního toku.

[67] Vlastník pozemků, které vstupují do pozemkové úpravy, nemá nárok na zachování vlastnického práva k nim. Takový nárok by byl ostatně v rozporu se samotnou podstatou pozemkových úprav, jíž je směřování vlastnických práv k pozemkům s ohledem na dosažení účelu pozemkových úprav (§ 2 zákona o pozemkových úpravách). Zárukou ochrany vlastnického práv osob, které s návrhem pozemkové úpravy nesouhlasí, je existence nároku na náhradu v podobě přiměřených nových pozemků (§ 10 zákona o pozemkových úpravách, podrobněji viz bod [60] shora). Přiměřenost zásahu do vlastnického práva se v případě vlastníka, který návrh pozemkové úpravy neodsouhlasil, posuzuje dle toho, zda byly vlastníkovi pozemků navrženy do vlastnictví přiměřené pozemky ve smyslu § 10 zákona o pozemkových úpravách (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2009, čj. 6 A 185/2002-86). Každý vlastník nemovitostí vstupujících do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo správným procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovené podmínky, omezení a regulativy. Nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejím schválení (§ 11 odst. 4 zákona o pozemkových úpravách), neopírá-li se o tvrzení o porušení shora uvedených zákonných požadavků (viz rozsudek čj. 7 As 26/2007-278, cit. v bodě [59] shora, shodně rozsudky ze dne 28. 8. 2009, čj. 4 As 28/2007-137, ze dne 16. 6. 2010, čj. 9 As 31/2010-117, nebo ze dne 12. 1. 2011, čj. 1 As 99/2010-79).

[68] Klíčovým pro posouzení přiměřenosti je celková cena, celková výměra a vzdálenost pozemků vstupujících a zahrnutých do pozemkových úprav s celkovou cenou, celkovou výměrou a vzdáleností vyčleňovaných scelených pozemků. Dílčí výkyvy v ceně, vzdálenosti a výměře u jednotlivých pozemků jsou možné, ale nejsou podstatné. Rozhodující je celkový finální stav (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2007, čj. 5 A 27/2002-86).

[69] Ze správního spisu vyplývá, že ačkoliv nebyly stěžovatelce navrženy do vlastnic-

tví žádné nové pozemky v místě, kde se nacházely pozemky p. č. 227, 228, 231, 232, 233 a 234 (PK), kritéria přiměřenosti byla naplněna. Rozdíl ve výměře činí + 0,19 %, rozdíl v ceně + 2,39 % a rozdíl ve vzdálenosti pouze + 0,60 %. Tyto hodnoty jednoznačně svědčí ve prospěch závěru, že nově navržené pozemky jsou ve vztahu k původním pozemkům stěžovatelky přiměřené ve smyslu § 10 zákona o pozemkových úpravách. Zákonem nastavené limity pro posuzování přiměřenosti náhradních pozemků totiž činí v případě rozdílu ve výměře + 10 %, rozdílu v ceně + 4 % a rozdílu ve vzdálenosti + 20 %. (...)

[71] Dále je třeba připomenout, že zatímco před pozemkovou úpravou byly pozemky stěžovatelky „rozesety“ na čtyřech místech v okolí zastavěného území obce Metly, v současné době se nachází pouze na třech místech (na všech třech místech se nacházely původní pozemky stěžovatelky). Z přehledu výměr jednotlivých zemědělských pozemků ve vlastnictví stěžovatelky před zahájením pozemkové úpravy a dle návrhu pozemkové úpravy jednoznačně plyne, že došlo k jejich výraznému scelení, což umožňuje efektivnější hospodaření na zemědělské půdě. Před zahájením pozemkové úpravy mělo hned 11 parcel ve vlastnictví stěžovatelky, které tvořily součást zemědělského půdního fondu, výměru nižší než 1 000 m². Nejmenší z nových pozemků, který byl navržen do vlastnictví stěžovatelky a který tvoří součást zemědělského půdního fondu, má výměru 3 279 m².

[72] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti má Nejvyšší správní soud za prokázané, že stěžovatelce byla poskytnuta za její původní pozemky vstoupivší do komplexní pozemkové úpravy přiměřená náhrada v podobě přiměřených nových pozemků. Schválený návrh komplexní pozemkové úpravy představuje přiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatelky. Především je však třeba znovu zopakovat, že stěžovatelka s návrhem nových pozemků souhlasila, a proto již pojmově nelze v případě napadeného správního rozhodnutí hovořit o zásahu do vlastnického práva.

[73] Tato námitka je nedůvodná.

Zaměstnanost: zaměstnávání cizinců; povolení k zaměstnání

k § 35 odst. 1 a § 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*)

Pokud bylo pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, ohlášeno v souladu se zákonnými podmínkami, a nelze-li toto místo obsadit jinak s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil, úřad práce vydá povolení k zaměstnání (§ 92 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti). Úřad práce může obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa testovat způsobem, kterým zohlední aktuální situaci na trhu práce.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2011, čj. 6 Ads 139/2011)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS a č. 2347/2011 Sb. NSS.

Věc: Liudmyla K. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o vydání povolení k zaměstnání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 19. 2. 2010 podala žalobkyně žádost o povolení k zaměstnání na území České republiky jako pro členku družstva na místo nekvalifikovaného pracovníka. Úřad práce Brno-město (správní orgán) svým rozhodnutím ze dne 25. 3. 2010 žalobkyni nepovolil zaměstnání na uvedený druh práce. Rozhodnutí odůvodnil situací na trhu práce, konkrétně počtem nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání v evidenci správního orgánu k datu 23. 3. 2010.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž napadala použití výroku, že se žalobkyni „nepovoluje zaměstnání“ pro rozpor s § 92 zákona o zaměstnanosti, a nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť správní orgán nezjišťoval, zda dané místo lze vůbec obsadit některým z uchazečů o zaměstnání. Po řádném ohlášení volného pracovního místa totiž správní orgán nevyslal žádného z uchazečů o zaměstnání v evidenci úřadu práce k zaměstnavateli (k družstvu, jehož je žalobkyně členkou).

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010 odvolání žalobkyně zamítl. K námitce týkající se dokazování obsaditelnosti volného pracovního místa žalovaný uvedl, že tuto námitku mohla žalobkyně uplatnit v řízení před správním orgánem, jde tedy o novou skutečnost či návrh na provedení nových důkazů ve

smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Nadto je s ohledem na počet nekvalifikovaných uchazečů o zaměstnání v evidenci úřadu práce zřejmé, že situace na trhu práce nedovoluje vydat rozhodnutí o povolení k zaměstnání.

V žalobě proti uvedenému rozhodnutí žalobkyně argumentovala totožně. Pokud jde o aplikaci správního uvážení žalovaným, žalobkyně se domnívá, že správní orgán v tomto případě nezákonně vybočil ze zákonných mezí tohoto uvážení.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 3. 6. 2011 zamítl. Uvedl, že situace na trhu práce je jednou z podmínek pro povolení k zaměstnání cizince. Potvrdil také závěr žalovaného, že odvolací námitka týkající se nevyslání žádného z uchazečů k zaměstnavateli, byla novým skutkovým důvodem ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Dle názoru soudu se žalovaný řádně vypořádal s právními námitkami, v nichž žalobkyně nesouhlasila s aplikací § 92 zákona o zaměstnanosti. Tím, že žalovaný opřel rozhodnutí o situaci na trhu práce, tedy počet nezaměstnaných bez kvalifikace evidovaných u úřadu práce, nikterak nevybočil z mezí správního uvážení daných mu § 92 zákona o zaměstnanosti.

Kasační stížností se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala zrušení tohoto rozsudku. Mi-

*) S účinností od 1. 1. 2012 změněny zákonem č. 367/2011 Sb.

mo jiné namítala nesprávné právní posouzení otázky, zda daná odvolací námitka byla novou skutečností ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Další její výhrada směřovala proti tomu, že správní orgán rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, a že tedy rozhodnutí bylo nezákonné z důvodu porušení § 3 správního řádu. Stěžovatelka měla za to, že námitka nebyla skutkové podstaty, jak naznal soud, ale otázkou právního posouzení zákonnosti a správnosti správního rozhodnutí ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Z pouhého seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí stěžovatelka nemohla usoudit, že správní orgán bude postupovat v rozporu se svou ústavně uloženou povinností postupovat v souladu se zákonem. Stěžovatelka tak nezákonnost postupu správního orgánu byla schopna posoudit až v souvislosti se závěry uvedenými v napadeném rozhodnutí, neboť až z něj vyplynulo, že listina obsahující počet uchazečů o zaměstnání je jediným podkladem pro vydání rozhodnutí a zároveň odůvodněním tohoto rozhodnutí.

K námitce žalovaný uvedl, že dne 22. 2. 2010 byly stěžovateli předloženy veškeré podklady pro vydání rozhodnutí a zároveň jí bylo sděleno, že žádosti nebude vyhověno a z jakého důvodu. V té době stěžovatelka neměla za to, nebo alespoň nenamítala, že skutkový stav je zjištěn nedostatečně. Tato skutková zjištění mohla tedy být napadána již v rámci řízení u orgánu I. stupně.

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

Z odůvodnění:

(...) Ve výrokové části napadeného správního rozhodnutí I. stupně byl uveden rozhodující správní orgán (Úřad práce Brno-město), ustanovení zakládající příslušnost tohoto orgánu k rozhodování (§ 7 odst. 3 a § 92 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném ke dni rozhodnutí), odkaz na procesní předpis, podle kterého se postupovalo, hmotněprávní ustanovení, podle něhož nebylo povolení k zaměstnání vydáno, formulace, že se „*nepovoluje zaměstnání*“, a dále byla uvedena oso-

ba stěžovatelky, zaměstnavatele s veškerými identifikačními údaji a informace o profesi, místě výkonu práce a druhu práce, pro který nebylo povolení uděleno. Ačkoli by bylo přesnější uvést, že „*žádost o povolení k zaměstnání se zamítá*“, má Nejvyšší správní soud za to, že výrok napadeného rozhodnutí je dostatečně jasný, srozumitelný a určitý, neboť z něj lze zjistit, jaké právo nebylo stěžovateli přiznáno a na které konkrétní pracovní místo, pro kterého zaměstnavatele a jaké místo výkonu práce se rozhodnutí vztahuje. V souladu s požadavky správního řádu je uveden také odkaz na relevantní ustanovení právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno. Rozhodnutí tak založilo existenci překážky věci rozhodnuté a splňuje veškeré náležitosti na něj kladené správním řádem i judikaturou správních soudů. První námitku stěžovatelky proto Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

Druhou námitkou stěžovatelka brojí proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, který podle ní založil nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozhodujícími otázkami jsou, zda stěžovatelka mohla uplatnit výtku, že správní orgán nezjišťoval obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa tím, že by vyslal některého z uchazečů o zaměstnání zaměstnavateli, a zda pro účely vydání pracovního povolení je nutné, aby úřad práce zjišťoval obsaditelnost volného pracovního místa, pokud je v evidenci uchazečů o zaměstnání nahlášen vysoký počet žadatelů.

Podmínku, aby cizinec byl přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání, zakotvuje § 89 zákona o zaměstnanosti. Z druhé části věty tohoto ustanovení vyplývá, že „*za zaměstnání se pro tyto účely považuje i plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické osoby zajišťovaných [...] členem družstva [...]*“. Skupiny cizinců, kteří nepodléhají povinnosti získat povolení k zaměstnání, jsou stanoveny zejména v § 98 téhož zákona.

Kromě předložení nutných náležitostí žádosti o povolení k zaměstnání uvedených v § 91 zákona o zaměstnanosti, tento zákon

také ukládá úřadu práce provedení tzv. testu trhu práce (*labour-market test*). Podle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti „[p]ovolení k zaměstnání může vydat úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.“ Tato podmínka se nezkoumá pro vybrané kategorie cizinců uvedené v § 97 zákona o zaměstnanosti. Ohlášeným volným pracovním místem zákon o zaměstnanosti rozumí nově vytvořená nebo uvolněná pracovní místa, na která zaměstnavatel zamýšlí získat zaměstnance nebo je hodlá obsadit dočasně přidělenými zaměstnanci agentury práce, a která oznámil příslušnému úřadu práce. Zaměstnavatel je povinen úřadu práce oznámit volná pracovní místa a jejich charakteristiku do deseti kalendářních dnů od jejich vytvoření nebo uvolnění; tato lhůta počíná běžet dnem následujícím po vytvoření, uvolnění nebo obsazení pracovního místa (srov. § 35 odst. 1 zákona). (...)

Stěžovatelka svou odvolací námitkou brojila proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, neboť podle ní nebylo postaveno najisto, zda se žádost o povolení k zaměstnání vztahuje k obsaditelnému ohlášenému volnému pracovnímu místu. Otázku obsaditelnosti ohlášeného volného pracovního místa je přitom úřad práce povinen zkoumat dle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jako jeden z předpokladů pro udělení povolení k zaměstnání. Pokud svou námitkou stěžovatelka brojila proti způsobu, jakým správní orgán I. stupně ověřil naplnění této podmínky, nelze její tvrzení považovat za návrh nového důkazu, který by nebyl pro novotu přípustný. Aplikace § 82 odst. 4 správního řádu zde není namístě, neboť otázka, zda se jednalo o obsaditelné ohlášené volné pracovní místo, je klíčová pro posouzení zákonnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Nicméně, žalovaný shledal, že vzhledem k situaci na trhu práce nebylo nutné ověřovat obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa nad rámec ověření počtu uchazečů

o zaměstnání v aktuálním výpisu z evidence uchazečů, a tento závěr potvrdil i krajský soud. Nejvyšší správní soud proto posoudil správnost těchto závěrů žalovaného a krajského soudu. (...)

Možnost omezit přístup cizinců na trh práce byla zavedena zákonem č. 167/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon s účinností od 1. října 1999 zavedl do tehdejšího zákona o zaměstnanosti (č. 1/1991 Sb.) § 2a, podle jehož prvního odstavce „[p]ovolení k zaměstnání může vydat cizinci úřad práce, v jehož obvodu bude zaměstnávání vykonáváno, s přihlédnutím k situaci na trhu práce a za předpokladu, že se jedná o volné pracovní místo, které s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo dočasný nedostatek volných pracovních sil nelze obsadit jinak.“ Z důvodové zprávy k zákonu vyplývalo, že se zpřísňuje přístup cizinců na trh práce, přičemž úprava byla inspirována zásadami Usnesení Rady ze dne 20. června 1994 o omezeních týkajících se přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnávání (Úř. věst. C 274, s. 3.; dále jen „usnesení“). Podrobnější vysvětlení toho, jakým způsobem se bude přihlížet k situaci na trhu práce, důvodová zpráva neobsahovala. Zásady úpravy však lze zjistit z uvedeného usnesení přijatého v roce 1994.

V obecných úvahách o politice zaměstnanosti cizinců v úvodu usnesení Rada uznává přínos pracovníků k hospodářskému vývoji v přijímacích zemích, nicméně s ohledem na to, že žádný z členských států v té době neprosazoval aktivní imigrační politiku, naopak členské státy omezily možnost trvalé imigrace z hospodářských, sociálních a politických důvodů, Rada dospěla k závěru, že přijímání zaměstnanců pro dočasné zaměstnání lze připustit pouze za výjimečných okolností (bod ii).

Vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v členských státech, se Rada usnesla, že „současná restriktivní opatření by měla být zachována a je-li to nutné, posílena ve vztahu k přijímání občanů třetích zemí za účelem zaměstnání“ (bod vi, překlad částí usnesení je neoficiální).

Usnesení dále principy zaměstnávání občanů třetích zemí upřesňuje v bodě C (i) Obecná kritéria takto:

„– členské státy zamítnou vstup na své území za účelem zaměstnání občanům třetích zemí

– členské státy budou posuzovat žádosti o přijetí na své území za účelem zaměstnání pouze, pokud volná pracovní místa v členském státě nemohou být obsazena pracovní silou daného státu nebo jiného státu Společenství nebo pracovní silou občanů třetích zemí, kteří zde trvale pobývají na základě oprávnění a již tvoří součást legálního trhu práce daného členského státu“. Dále je stanoveno, že se uplatní postup podle části druhé nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o právu na svobodný pohyb pracovníků uvnitř Společenství, jež upravuje spolupráci při zprostředkování zaměstnání mezi členskými státy a mechanismus pro dosažení rovnováhy mezi nabídkou a poptávkou práce. Navzdory uvedeným dvěma pravidlům občané třetích zemí mohou být na určitou dobu přijati k zaměstnání, například pokud se nabídka práce vztahuje ke konkrétnímu pracovníkovi se zvláštní kvalifikací anebo pokud státní úřady členského státu usoudí, že zaměstnavatel dostatečně doložil nutnost zaměstnat občany třetích zemí, neboť nedostatek požadované pracovní síly na národním trhu práce nebo na trhu práce Společenství ovlivňuje provoz daného podniku.

Po přijetí zákona o zaměstnanosti byl základní princip zaměstnávání cizinců původně upraven v § 85 odst. 1 zákona ve znění do 31. 12. 2008: „Zaměstnavatelé mohou na základě povolení příslušného úřadu práce získávat zaměstnance ze zahraničí na volná pracovní místa (§ 35), na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání. Za zaměst-

nance ze zahraničí (dále jen „cizinec“) se pro účely zaměstnávání podle tohoto zákona považuje fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem.“ Z tohoto ustanovení vyplývala povinnost zaměstnavatelů obstarat si povolení k získávání cizinců, jež byla později zrušena. V § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti bylo upřesněno vydávání povolení k zaměstnání samotným cizincům, a to ve znění účinném do 31. 12. 2010: „Povolení k zaměstnání může vydat Úřad práce za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo (§ 35), které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.“

Ačkoliv byly použity obdobné formulace, znění ustanovení o vydání povolení k zaměstnání se částečně změnilo oproti obdobnému ustanovení předchozího zákona. V § 2a odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti z roku 1991“), totiž byla situace na trhu práce výslovně jednou z podmínek pro vydání povolení k zaměstnání („Povolení k zaměstnání může vydat cizinci úřad práce, v jehož obvodu bude zaměstnávání vykonáváno, s přihlédnutím k situaci na trhu práce a za předpokladu, že se jedná o volné pracovní místo, které s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo dočasný nedostatek volných pracovních sil nelze obsadit jinak.“), kdežto v novém zákoně zůstala základním předpokladem pro vydání povolení obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa a posouzení situace na trhu práce se přesouvá do další věty ustanovení (viz dále).

Důvodová zpráva k § 85 nového zákona o zaměstnanosti uvádí: „Toto ustanovení, v souladu se stávající právní úpravou, zajišťuje ochranu trhu práce v ČR tak, aby cizinci mohli být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce.“ Důvodová zpráva k § 92 téhož zákona k zásadám, na kterých je úprava postavena, mlčí. Princip přihlížení k situaci na trhu práce v důvodové zprávě není vysvětlen.

Ačkoli je výše uvedené usnesení Rady z roku 1994 nezávazným dokumentem, vzhledem k explicitnímu odkazu zákonodárce na tento dokument a následné inspiraci předchozí úpravou v zákoně zaměstnanosti, bude jí Nejvyšší správní soud přikládat jistou váhu při interpretaci dotčených ustanovení zákona o zaměstnanosti. Z pohledu usnesení je obsaditelnost volných pracovních míst občany členského státu, občany Evropských společenství (dnes Evropské unie), případně legálně pobývajících občany třetích zemí, kteří mají stejný přístup k trhu práce, klíčovým kritériem pro vydání povolení k zaměstnání. Tento přístup zvolila i česká právní úprava a byl ještě posílen v novém zákoně č. 435/2004 Sb. Z usnesení je též zřejmé, že přihlédnout k situaci na trhu práce lze také ve prospěch cizince, a tedy mu vydat povolení k zaměstnání s ohledem na jeho specifickou kvalifikaci, s ohledem na nedostatky pracovníků s takovou profesí na trhu práce, a podobně; to je ovšem chápáno jako výjimka z obecně restriktivního pohledu na zaměstnávání cizinců. Samozřejmě, že restriktivní pohled na zaměstnávání cizinců se v čase mění a i z dnešního pohledu Evropská unie upouští od tohoto přístupu v případě vysoce kvalifikovaných zaměstnanců, což ovšem není případ stěžovatelky (srov. např. směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci).

Žalovaný ve svých rozhodnutích i ve vyjádřeních předložených městskému soudu i Nejvyššímu správnímu soudu zdůrazňoval zejména nenáročnost povolení k zaměstnání, kterou opíral o to, že „pokud dle § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti **může** vydat povolení k zaměstnání, tak dle tožného ustanovení má i možnost povolení nevydat“. Ve své judikatuře se Nejvyšší správní soud často zabýval situacemi, kdy právní předpis stanoví, že správní orgán o žádosti „**může**“ vydat určité rozhodnutí (případně, že o žádosti „**lze**“ rozhodnout kladně) za splnění určitých podmínek. V některých případech dospěl k závěru, že slovo „**může**“ v daném kontextu nezna-

mená možnost správního uvážení daného správního orgánu, v jiných nikoli. Přitom se Nejvyšší správní soud opřel zejména o skutečně zamýšlený smysl a účel dané právní úpravy, srov. například rozsudek ze dne 22. 4. 2011, čj. 2 Afs 88/2010-70, č. 2347/2011 Sb. NSS, popisující rozdílný závěr o významu slova „**může**“ ve vztahu k institutu prominutí daňového nedoplatku podle § 66 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a k institutu prominutí daně podle § 55a stejného zákona.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu znění § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nedává úřadu práce možnost nezkoumat, zdali pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, je volným ohlášeným pracovním místem, které by bylo možné obsadit jinak, jak to učinil žalovaný. Naopak, zákon stanoví poměrně přesné podmínky, které musí úřad práce v řízení o povolení k zaměstnání posoudit a na základě kterých si teprve může učinit názor o tom, zda žádosti vyhovět, či nikoli. Předpokladem pro kladné rozhodnutí, tedy pro vydání povolení k zaměstnání, je, že a) pracovní místo bylo zaměstnavatelem ohlášeno v souladu s podmínkami v § 35 zákona o zaměstnanosti, a (b) toto pracovní místo nebylo možno buď s ohledem na požadovanou kvalifikaci, nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak. Byla-li tato kritéria splněna, nemá úřad práce naopak možnost žádosti nevyhovět.

Nicméně nelze přehlédnout dovětek v § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle nějž „[p]ři vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce“. Žalovaný se domnívá, že na základě tohoto ustanovení má úřad práce správní uvážení umožňující mu při špatné situaci na trhu práce povolení k zaměstnání kdykoli zamítnout. Nejvyšší správní soud má za to, že zákonodárce změnil znění § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve srovnání s § 2a předchozího zákona o zaměstnanosti z roku 1991, v němž byla situace na trhu práce zjevně jednou z podmínek pro vydání povolení k zaměstnání tak, že situaci na trhu práce nadále nestanovil jako předpoklad pro vydání povolení, ale pouze jako hledisko, k němuž se má přihlížet v procesu vydávání povolení.

Z toho lze dovozovat, že úřad práce může stanovit podmínky (s ohledem na situaci na trhu práce), za nichž bude volné pracovní místo nabízeno uchazečům, kteří jsou ve smyslu zákona o zaměstnanosti preferováni. Například může úřad práce s ohledem na místní situaci stanovit, jak dlouho musí být volné pracovní místo neobsazeno, aby bylo možné vydat povolení k zaměstnání, přičemž bude přihlížet i ke kvalifikaci požadované zaměstnavatelem (u profesí, které jsou na trhu práce nedostatkové lze stanovit dobu kratší, naproti tomu u profesí s nízkou kvalifikací, jako je v případě stěžovatelky, lze stanovit delší dobu, po kterou bude ohlášené volné pracovní místo nabízeno místním uchazečům a podobně). Tyto podmínky totiž neupřesňuje žádné ustanovení zákona o zaměstnanosti. Úřadu práce tedy je svěřeno jisté správní uvážení při stanovení podmínek toho, co daný úřad práce rozumí „volným ohlášeným pra-

covním místem, které nelze [...] obsadit jinak“. Nejvyšší správní soud pouze dodává, že toto správní uvážení také není neomezené či absolutní, má své meze, správní orgán nesmí tyto meze zneužít ani je překročit (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). (...)

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že pokud bylo pracovní místo, pro které cizinec žádá o povolení k zaměstnání, ohlášeno v souladu se zákonnými podmínkami a nelze-li toto místo obsadit jinak s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil, úřad práce vydá povolení k zaměstnání. Úřad práce může obsaditelnost ohlášeného volného pracovního místa testovat způsobem, kterým zohlední aktuální situaci na trhu práce; musí se přitom pohybovat v mezích správního uvážení, jež mu bylo zákonem svěřeno. (...)

2580

Pojistné na sociální zabezpečení: plnění zahrnutá do vyměřovacího základu zaměstnance; odstupné

k § 5 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění účinném do 31. 3. 2011

k § 52 písm. a), b), c) a d), § 56 a § 67 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 362/2007 Sb.

k § 60a odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce*)

I. Ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, musí být vykládáno tak, že za odstupné nezahrnované do vyměřovacího základu nemůže být považován každý příjem, který jako odstupné označí účastníci pracovněprávních vztahů, nýbrž pouze takové peněžité plnění, které splňuje pojmové znaky právního pojmu „odstupné“, tj. určité formy odškodnění zaměstnance za ztrátu zaměstnání bez jeho zavinění.

II. Odstupným poskytovaným na základě zvláštních právních předpisů [§ 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení] je nutno rozumět pouze odstupné z titulů výslovně vyjmenovaných v § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006, tj. situace, kdy dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) tohoto zákona nebo dohodou z týchž důvodů, dále odstupné pro zaměstnance, který okamžitě zrušil pracovní poměr podle § 56 téhož zákona, případně zaměstnance, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených

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

v § 52 písm. d) citovaného zákona nebo dohodou z těchto důvodů. Jen takové odstupné požívá výhody § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, tj. nezahrnuje se do vyměřovacího základu zaměstnance ani do vyměřovacího základu organizace.

III. Pokud dle zákoníku práce z roku 2006 přísluší odstupné „*ve výši nejméně trojnásobku průměrného výdělku*“, pak výhodu dle § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, za současného splnění podmínek § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 musí požívat i vyšší násobek poskytnutého odstupného, a to z důvodu, že zákoník práce z roku 2006 (na rozdíl od předchozí právní úpravy v § 60a odst. 1 zákoníku práce z roku 1965) stanovuje jen minimální a nikoliv též maximální výši násobků a limit násobků zákonodárce nestanovil ani v § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

IV. Skončil-li pracovní poměr jedním ze způsobů a z jednoho z důvodů obsažených v § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 a vyplacené částky jsou odstupným i po materiální stránce, pak okolnost, že zaměstnavatel porušil § 67 odst. 1 téhož zákona a vyplatil odstupné v nižší než zákonem garantované výši, nemůže být na překážku tomu, aby takové odstupné bylo diskvalifikováno z výhody § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2011, čj. 57 A 80/2010-36)

Prejudikatura: Soudní judikatura rozhodnutí soudů ČR č. 108/2002.

Věc: Společnost s ručením omezeným KS – Europe proti České správě sociálního zabezpečení o pojistné na sociální zabezpečení.

Žalobkyně jako zaměstnavatelka uzavřela dne 11. 6. 2008 se zaměstnancem F. B. zaměstnaným na pozici vedoucího provozu dohodu o rozvázání pracovního poměru a poskytnutí odstupného. Kromě jiného si strany ujednaly, že pracovní poměr skončí dnem 30. 6. 2008, že v souvislosti s jeho rozvázáním vyplatí žalobkyně F. B. odstupné v celkové výši 1 176 000 Kč hrubého a také, že pro potřeby dohody se nepoužije § 68 zákoníku práce z roku 2006. Dne 5. 10. 2009 uzavřela žalobkyně dohodu o rozvázání pracovního poměru a poskytnutí odstupného se zaměstnancem Mgr. O. S. V ní si strany ujednaly, že v souvislosti s rozvázáním pracovního poměru poskytne žalobkyně Mgr. O. S. odstupné ve výši 2 a 1/3 násobku průměrného výdělku.

Okresní správa sociálního zabezpečení Plzeň-město (dále jen „OSSZ“) provedla ve dnech 29. 4. 2010 a 27. 5. 2010 u žalobkyně kontrolu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“) a plnění úkolů v nemo-cenském pojistění za období od 1. 9. 2008 do

30. 4. 2010. Při kontrole shledala rozdíl mezi pojistným vykázaným žalobkyní a pojistným v zákonné výši.

K dohodě mezi žalobkyní a F. B. OSSZ uvedla, že z celkové výše odstupného bylo v kontrolovaném období vyplaceno 776 000 Kč, které žalovaná nezahrnula do vyměřovacího základu zaměstnance. Dále OSSZ zjistila, že dne 11. 6. 2008 provedla žalobkyně organizační změnu na zrušení pozice vedoucího provozu k 30. 6. 2008 a bezprostředně po ukončení pracovního poměru dohodou uzavřela s F. B. pracovní poměr na dobu určitou (od 1. 7. 2008 do 28. 2. 2009) na pozici ředitele provozu pro rozbalování a třídění vrácených zásilek. Dohoda ze dne 11. 6. 2008 sice časově navazovala na rozhodnutí o organizační změně, ale nevyplývalo z ní, že ke skončení pracovního poměru došlo v důsledku nadbytečnosti (§ 52 zákoníku práce z roku 2006), proto sjednané odstupné nesplňovalo podmínky § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení a zúčtovaná a vyplacená část tohoto odstupného měla být zahrnuta do vyměřovacího základu pro odvod pojistného.

V případě Mgr. O. S. OSSZ zjistila, že žalobkyně do vyměřovacího základu nezahrnula zúčtované odstupné, které Mgr. O. S. vyplatila. I v tomto případě dohoda časově navazovala na rozhodnutí o organizační změně, ale vyplývalo z ní, že ke skončení pracovního poměru došlo v důsledku nadbytečnosti (§ 52 zákoníku práce z roku 2006). Navíc výše vyplaceného odstupného nedosáhla zákonem stanovené minimum odstupného – trojnásobek průměrného výdělku (§ 67 zákoníku práce z roku 2006).

OSSZ tedy shrnula, že u zaměstnanců F. B. a Mgr. O. S. se nejedná o odstupné, ale o příjem zúčtovaný podle § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociálním zabezpečení. Ten podle dani z příjmů fyzických osob, žalobkyně jako zaměstnavatelka ho zúčtovala a poskytla jmenovaným zaměstnancům v souvislosti se zaměstnáním, které zakládalo účast na nemocenském pojištění a zúčtované příjmy tedy patří do vyměřovacího základu zaměstnanců a zaměstnavatele.

Na základě výsledků kontroly vydala OSSZ dne 10. 6. 2010 platební výměr. V něm podle § 104c zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, uložila žalobkyni povinnost uhradit dlužné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, zjištěné za kontrolované období od 1. 9. 2008 do 30. 4. 2010, ve výši 262 642 Kč a penále z dlužného pojistného vypočtené k datu vyhotovení platebního výměru ve výši 31 597 Kč, tedy celkem částku 294 239 Kč.

Žalobkyně podala proti obsahu protokolu o kontrole písemné námitky a obsahově shodné odvolání proti platebnímu výměru. Žalovaná rozhodnutím ze dne 19. 07. 2010 odvolání žalobkyně zamítla a platební výměr potvrdila, neboť po přezkoumání napadeného rozhodnutí (platební výměr) v rozsahu podaného odvolání a námitek dospěla k závěru, že OSSZ předepsala dlužnou částku na pojistném v souladu s právní úpravou.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu, v níž se domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, platebního výměru a při-

znání práva na náhradu nákladů řízení. Tvrdila, že žalovaná rozhodla na základě nesprávně a neúplně zjištěného skutkového stavu věci, když skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisem, resp. v něm nemá žádnou oporu, což mělo též za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud v Plzni rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Stěžejní v této věci byla otázka, zda v kontrolovaném období zúčtované a vyplacené částky F. B. a Mgr. O. S. byly odstupným, které v souladu se zákonem nemělo být zahrnuto do jednotlivých vyměřovacích základů pro odvod pojistného těchto zaměstnanců, jak byla přesvědčena žalobkyně, či zda fakticky se o odstupné nejednalo a takové příjmy naopak měly být do vyměřovacích základů jmenovaných zaměstnanců zahrnuty, potažmo do vyměřovacího základu žalobkyně, jak byl přesvědčen žalovaný (i OSSZ). (...)

Soud především odmítá právní názor, na kterém vystavěla svou argumentaci OSSZ, že je-li rozvázán pracovní poměr dohodou mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem z důvodu uvedeného v § 52 písm. c) zákoníku práce z roku 2006, tedy pro nadbytečnost zaměstnance vyvolanou organizačními změnami, je pro účely odstupného bezpodmínečně nutné, aby takový důvod byl v textu dohody výslovně uveden. V opačném případě nelze uzavřít, že pracovní poměr skončil z důvodu nadbytečnosti a na základě dohody vyplacené částky nejsou odstupným a nesplňují podmínky § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Soud přitom vychází ze znění § 49 odst. 2 věty druhé zákoníku práce z roku 2006, která stanoví, že „[v] dohodě musí být uvedeny důvody rozvázání pracovního poměru, požaduje-li to zaměstnanec“. Rovněž se opírá o judikaturu Nejvyššího soudu České republiky, který ve svém rozsudku ze dne 17. 5. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1667/2001, Soudní judikatura č. 108/2002, vyslovil, že „[b]yl-li pracovní poměr rozvázán dohodou, má zaměstnanec nárok na odstupné [60a zá-

koníku práce z roku 1965], *jestliže prokáže, že k dohodě došlo z důvodů uvedených v § 46 odst. 1 písm. a) až c) zákoníku práce. To platí i tehdy, nebyly-li v dohodě uvedeny důvody, pro které se pracovní poměr končí, popřípadě obsahuje-li dohoda v rozporu se skutečností takové důvody rozvázání pracovního poměru, s nimiž zákon poskytnutí odstupného nespojuje.*“ Ačkoliv prezentovaný právní názor byl vysloven za účinnosti předchozího zákoníku práce z roku 1965 a odstupnému upravenému v jeho § 60a, lze jej nepochybně bezesbýtku aplikovat i za podmínek zákoníku práce z roku 2006, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007. Pro účely vzniku nároku na odstupné podle § 67 zákoníku práce z roku 2006 je tudíž rozhodující skutečný, materiální stav věci, tedy faktický důvod rozvázání pracovního poměru (bez ohledu na to, zda se tak stalo výpovědí ze strany zaměstnavatele či dohodou uzavřenou mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem), nikoliv stav formální.

V té souvislosti nelze přehlédnout, že OSSZ v případě F. B. i Mgr. O. S. zmiňovala rozhodnutí o organizační změně u žalobkyně, která časově předcházela uzavření dohod z 11. 6. 2008 a z 5. 10. 2009, resp. jak OSSZ uváděla v protokolu o kontrole *„dohody časově navazovaly na rozhodnutí o organizační změně, kterou se ruší konkrétní pracovní místo“*. Posouzení částek vyplacených na základě dohod o rozvázání pracovního poměru a poskytnutí odstupného z titulu odstupného dle § 67 zákoníku práce z roku 2006 vyloučila u F. B. výhradně z formálních důvodů [dohoda ale neodkazuje na rozhodnutí o organizační změně a nevyplývá z ní, že ke skončení pracovního poměru došlo v důsledku nadbytečnosti a ve smyslu § 52 písm. c) zákoníku práce z roku 2006]. U Mgr. O. S. za další důvod, proč se nemůže jednat o odstupné, označila výši vyplacené částky, která nedosahovala zákonného minima.

Žalovaná v napadeném rozhodnutí vycházela z nezměněného skutkového stavu, jehož právní posouzení doznalo změny. Za hlavní důvod, proč vyplacené částky nelze považovat za odstupné, potažmo za příjmy, které se nezahrnují do vyměřovacího základu [§ 5

odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení], neoznačila absencí odkazu na rozhodnutí o organizační změně v dohodách, nýbrž u F. B. výlučně okolnost, že ve skutečnosti se nejednalo o ukončení pracovního poměru z důvodu zrušení pracovní pozice, nýbrž jen o změnu pracovní smlouvy, když na skončený pracovní poměr navázal nový pracovní poměr, který se v podstatě neliší od původního; u Mgr. O. S. výlučně okolnost, že vyplacená částka neodpovídá zákonem stanovené minimální výši odstupného.

Ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení musí být podle názoru zdejšího soudu vykládáno tak, že za odstupné nezahrnované do vyměřovacího základu nemůže být považován každý příjem, který jako odstupné označí účastníci pracovněprávních vztahů, nýbrž pouze takové peněžité plnění, které splňuje pojmové znaky právního pojmu „odstupné“, tj. určité formy odškodnění zaměstnance za ztrátu zaměstnání bez jeho zavinění. Má-li se dále jednat slovy zákona o „odstupné poskytované na základě zvláštních právních předpisů“, pak v případě zákoníku práce je jím nutno rozumět pouze odstupné z titulů výslovně vyjmenovaných v § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006, tj. kdy dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až c) nebo dohodou z těchto důvodů, zaměstnanci, který okamžitě zrušil pracovní poměr podle § 56, případně zaměstnanci, u něhož dochází k rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnavatelem z důvodů uvedených v § 52 písm. d) nebo dohodou z těchto důvodů. Jen takové odstupné požívá výhody § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení, tj. nezahrnuje se do vyměřovacího základu zaměstnance ani do vyměřovacího základu organizace. S žalobkyní lze souhlasit potud, že je oprávněna poskytnout peněžité plnění obdobné odstupnému zaměstnancům i při jiném způsobu skončení pracovního poměru, než uvádí § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006. V takových případech však zaměstnancům nárok na odstupné podle tohoto zákona nevzniká, nemůže se

tudíž jednat o odstupné poskytované na základě zákoníku práce jako zvláštního právního předpisu a takové „*odstupné*“ nemůže požívat výhody § 5 odst. 2 písm. b) zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

Naproti tomu zdejší soud zastává názor, že stanoví-li zákoník práce z roku 2006, že přísluší odstupné v zákonem stanovených případech „*ve výši nejméně trojnásobku průměrného výdělku*“, pak výhodu § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení za současného splnění podmínek § 67 odst. 1 zákoníku práce musí požívat i vyšší násobek poskytnutého odstupného. To proto, že zákoník práce z roku 2006 (na rozdíl od předchozí právní úpravy § 60a odst. 1 zákoníku práce z roku 1965) stanovuje jen minimální a nikoliv též maximální výši násobků a limit násobků zákonodárce nestanovil ani v § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení. Na druhé straně pak je soud toho názoru, že skončil-li pracovní poměr jedním ze způsobů a z jednoho z důvodů obsažených v § 67 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 a vyplacené částky jsou odstupným i po materiální stránce, pak okolnost, že zaměstnavatel porušil toto ustanovení a vyplatil odstupné v nižší, než zákonem garantované výši,

nemůže být na překážku tomu, aby takové odstupné bylo diskvalifikováno z výhody § 5 odst. 2 písm. a) zákona o pojistném na sociální zabezpečení.

Vycházeje z těchto právních názorů považuje soud za zákonný závěr žalované stran výplaty částek F. B. Byla-li ve stejný den, kdy byl dohodou ukončen předchozí pracovní poměr, uzavřena nová pracovní smlouva, a nový pracovní poměr časově bezprostředně navazoval na předchozí, lze jen stěží obhájit tvrzení, že peněžité plnění, na kterém se smluvní strany dohodly a které označily jako odstupné, materiálně odstupným bylo. Na věci nemůže nic změnit ani organizační změna předcházející uzavření dohody, kterou žalobkyně v průběhu řízení předložila, ani fakt, že žalovaná nezkoumala, zda a v čem se liší v obsahu původní a nová pracovní náplň. Ze stejného důvodu v uvedeném rozsahu bylo zákonné i předsané penále.

Naproti tomu žalovaná pochybila, když odstupné poskytnuté Mgr. O. S. zahrnula do vyměřovacího základu a místo režimu § 5 odst. 2 písm. b) jej podrobila režimu § 5 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení, stejně tak pokud v tomto rozsahu předsala penále. (...)

2581

Nárok na nemocenské: opilost jako příčina vzniku pracovní neschopnosti

k § 24 odst. 1 písm. c) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění zákona č. 180/1990 Sb. *)

Nárok na nemocenské nelze podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, přiznat také za situace, kdy opilost zaměstnance nebyla jedinou příčinou vzniku jeho pracovní neschopnosti a tento následek byl zapříčiněn taktéž jednáním jiné osoby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 4 Ads 109/2011-69)

Věc: Martin Č. proti České správě sociálního zabezpečení, pracovišti Ústí nad Labem o nárok na nemocenské, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 20. 6. 2007 došlo v katastru obce Svor k dopravní nehodě. Z vedlejší silnice na hlavní vyjel nákladní automobil přesto, že po hlavní silnici jel žalobce v osobním automo-

*) S účinností od 1. 1. 2009 zrušeno zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

bilu. Ten překvapivě nebrzdil a jel do křižovatky rychle, přičemž prudce brzdit začal až těsně před ní a hned poté se s nákladním automobilem srazil. Žalobce byl těžce zraněn a po převozu do nemocnice mu byla odebrána krev k vyšetření hladiny alkoholu, která činila 2,42 g/kg.

Okresní správa sociálního zabezpečení rozhodla dne 25. 9. 2007 o tom, že žalobce při pracovní neschopnosti vzniklé při dopravní nehodě dne 20. 6. 2007 nemá nárok na nemocenské.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež žalovaná svým rozhodnutím ze dne 12. 12. 2007 zamítla a potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V odůvodnění žalovaná uvedla, že žalobci nepřiznala nárok na nemocenské, jelikož si pracovní neschopnost přivodil při dopravní nehodě jako bezprostřední následek své opilosti. Při rozhodování přitom neposuzovala míru zavinění žalobce při dopravní nehodě, a nebylo ani podstatné, jestli byl policejním orgánem určen jako viník nehody, či nikoli. Rozhodnou skutečností bylo, že žalobce byl účastníkem dopravní nehody, při níž byl těžce zraněn, a po převozu do nemocnice činila hladina alkoholu v jeho krvi 2,42 g/kg. Při včasné reakci a potřebné intenzitě brzdění přitom měl žalobce možnost střetu zabránit, takže zjištěná hladina alkoholu v krvi měla rozhodující vliv na vznik jeho pracovní neschopnosti při dopravní nehodě.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu. Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, rozsudkem ze dne 6. 5. 2009, čj. 63 Cad 3/2008-29, uvedené rozhodnutí o odvolání pro vady řízení zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud uvedl, že skutkový stav nebyl zjištěn na základě řádně vedeného dokazování.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalovaná v zákonné lhůtě kasační stížnost, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 7. 2009, čj. 6 Ads 102/2009-79. V něm Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V dalším řízení před správními orgány žalovaná nejprve rozhodnutím ze dne 19. 6. 2009 zrušila předchozí rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Česká Lípa ze dne 25. 9. 2007. Ta následně dne 26. 11. 2009 opětovně rozhodla o tom, že žalobce nemá při pracovní neschopnosti v trvání od 20. 6. 2007 nárok na nemocenské.

Žalobce podal další odvolání, jež žalovaná rozhodnutím ze dne 1. 11. 2010 zamítla a opět potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

V odůvodnění žalovaná uvedla, že správní orgán prvního stupně postupoval v mezích § 3 správního řádu, když zjišťoval stav věci v nezbytném rozsahu tak, aby uplatnil svou pravomoc pouze k účelu, k němuž byl oprávněn. Jím bylo prokázání, že žalobce, který se účastnil dopravní nehody ze dne 20. 6. 2007, byl v této době opilý. Z materiálů poskytnutých Policií České republiky a Okresním soudem Česká Lípa, jejichž součástí jsou výpovědi svědků a znalecké posudky, pak jednoznačně vyplývá, že reakce žalobce těsně před nehodou i v jejím průběhu byly zpomalené. Žalobce totiž sice viděl auto, avšak nebrzdil, přičemž při normální reakci by byl schopen nehodě zabránit. Z toho, že jeho jednání bylo ve zjevném rozporu s běžným chováním řidiče, pak správní orgán prvního stupně učinil závěr, podle něhož si žalobce přivodil pracovní neschopnost jako bezprostřední následek své opilosti, a proto podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců nemá nárok na nemocenské.

Žalobce podal další žalobu, již krajský soud opět zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 26. 4. 2011, čj. 62 Ad 1/2011-36. Kromě jiného krajský soud posuzoval námitku žalobce, podle níž správní orgány obou stupňů nesprávně subsumovaly zjištěný skutkový stav pod § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, neboť mylně, jednostranně a zcela v jeho neprospěch interpretovaly úvahu Okresního soudu v České Lípě vyjádřenou v rozsudku ze dne 13. 5. 2009, sp. zn. 18 T 53/2009 ohledně jeho spoluviny na vzniklé dopravní nehodě. K této námitce krajský soud uvedl, že zákon o ne-

mocenském pojištění zaměstnanců vymezuje v § 24 okruh situací, při nichž pracovní neschopnost vzniká za okolností, které pro svou závažnost zákonodárce považoval za neslučitelné se vznikem nároku na nemocenské. Jednou z nich je i situace, kdy si osoba přivodí pracovní neschopnost jako bezprostřední následek své opilosti, tedy kdy mezi vznikem pracovní neschopnosti a stavem opilosti toho, kdo uplatňuje nárok na nemocenské, existuje přímá příčinná souvislost. Řízení vedené o nároku na nemocenské je odlišné od řízení trestního. Jakkoliv tedy po skutkové stránce při řízení ve věci obžalovaného Miroslava F. a při řízení o vznik nároku žalobce na nemocenské bylo vycházeno z totožných důkazů, tak právní kvalifikace je založena na odlišných právních předpisech, závěry učiněné v obou řízeních se nepodmiňují a hodnocení důkazů provádějí odlišné orgány, jež skutkový stav hodnotí samostatně a nezávisle na sobě. Podstatná je rovněž skutečnost, že totožný skutkový stav byl hodnocen ve vztahu ke dvěma různým osobám. Je tedy nerozhodné, že Miroslav F. byl rozsudkem okresního soudu uznán vinným trestným činem ublížení na zdraví. Z hlediska podmínek uvedených v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců považovaly správní orgány obou stupňů za klíčové zjištění, že krátce po dopravní nehodě byla zjištěna hodnota hladiny alkoholu v krvi žalobce v množství 2,42 g/kg.

Také proti uvedenému rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. K tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku konkrétně namítl, že se krajský soud ztotožnil s jednostrannou interpretací žalované, která byla učiněna ve vztahu k rozsudku Okresního soudu v České Lípě vydaného ve věci sp. zn. 18 T 53/2009. V tomto rozsudku sice okresní soud na okraj poznamenal, že poškozený má na celé nehodě značný podíl viny, neboť včas nevyhodnotil nastalou situaci v provozu ať již vlivem návykové látky nebo z důvodu jeho nepozornosti, to však nic nemění na skutečnosti, že obžalovaný řidič nákladního automobilu naplnil skutkovou podstatu trestného činu, a uvedené skutečnosti se tak mohly

promítnout maximálně do výše uloženého trestu. Správní orgán však na základě těchto důkazů dospěl k závěru, že to byl žadatel o nemocenské (žalobce), kdo si zavinil pracovní neschopnost v důsledku opilosti. Takovou konstrukci, se kterou se ztotožnil i krajský soud, však lze považovat za deformaci důkazů, neboť z nich jsou vyvozována zjištění, která z nich nevyplývají. Právě jednoznačně prokázaný podíl jiné osoby na dopravní nehodě totiž vylučuje možnost subsumovat daný případ pod znění § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Dále samotná skutečnost, že řídil vozidlo, že došlo k dopravní nehodě s následkem zranění a že v jeho krvi byla následně zjištěna přítomnost alkoholu, nezakládá bez dalšího závěr, podle něhož si přivodil pracovní neschopnost jako bezprostřední následek opilosti. Je totiž sice jisté, že krevní zkouška u něho provedená byla pozitivní na alkohol, avšak bezprostřední a určující příčinu dopravní nehody je nutné spatřovat v jednání obžalovaného Miroslava F., který zásadním způsobem porušil pravidla silničního provozu, neboť mu nedal přednost v jízdě a s nákladním vozem vjel do jeho jízdni dráhy. Ani s touto námitkou se krajský soud nevypořádal a pečlivě nevyložil, na základě jakých skutečností má za prokázané, že právě přítomnost alkoholu v krvi poškozeného byla bezprostřední příčinou újmy na jeho zdraví.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že vznik pracovní neschopnosti stěžovatele byl bezprostředním důsledkem jeho chování v opilosti, která byla jednoznačně prokázána.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Zbývá tedy posoudit, zda si stěžovatel přivodil pracovní neschopnost jako bezprostřední následek své opilosti, a podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců tak nemá nárok na nemocenské.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že nelze zaměstnanci přiznat nemocenské pouze v případě, že mezi vznikem pracovní neschopnos-

ti a opilosti existuje příčinná souvislost. V teorii práva se příčinný vztah stanoví za pomoci teorie podmínky. Tato metoda zjišťuje, zda by se daný následek v jeho konkrétní podobě stal, pokud by se odmyslelo určité jednání. Příčinou je každý jev, bez něhož by jiný jev nenastal, resp. nenastal způsobem, jakým nastal. Není přitom rozhodné, jestli k následku došlo působením více skutečností, nejenom jednáním dotyčného subjektu. Určitá skutečnost proto neztrácí povahu příčiny jen proto, že kromě ní vedly k následku i jiné skutečnosti. Příčinná souvislost je tak dána i tehdy, jestliže vedle příčiny, která způsobila následek, působila i další, jiná příčina, přičemž není rozhodné, jestli každá z těchto příčin byla sama o sobě způsobila přivodit následek nebo mohla tento následek přivodit jen ve vzájemném spolupůsobení s druhou příčinou. Jestliže by však následek způsobila jiná příčina, která by zcela nahradila jednání dotyčného subjektu a působila by jako výlučná příčina místo jeho jednání, pak by podmínka příčinné souvislosti mezi jednáním subjektu a následkem nebyla splněna (srov. Jelínek J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 2. vyd. Praha : Leges, 2010, s. 174 a násl.).

V posuzovaném případě byla příčinná souvislost mezi jednáním stěžovatele spočívajícím v přivedení se do stavu opilosti a následkem v podobě vzniku jeho pracovní neschopnosti dána. K dopravní nehodě, která byla příčinou vzniku pracovní neschopnosti stěžovatele, totiž došlo nejenom zaviněním řidiče nákladního vozidla Miroslava F., který vjel do křižovatky z vedlejší pozemní komunikace a který byl za tento skutek odsouzen v trestním řízení. Dopravní nehoda totiž byla způsobena i v důsledku zavinění stěžovatele, který vlivem alkoholu zpomaleně zareagoval na vzniklou dopravní situaci, opožděně začal brzdit a narazil do nákladního vozidla, ačkoliv při jízdě po hlavní silnici neovlivněné stavem opilosti by byl schopen dopravní nehodě a tím i své pracovní neschopnosti zabránit, jak již bylo zmíněno. K tomuto následku tedy kromě jednání Miroslava F. došlo také v důsledku jednání stěžovatele, přičemž každá z těchto příčin mohla přivodit následek jen ve vzájemném

spolupůsobení s druhou příčinou. Jestliže by totiž Miroslav F. neporušil dopravní předpisy a do křižovatky nevjel z vedlejší komunikace, tak by ke srážce s osobním automobilem řízeným stěžovatelem nemohlo i přes jeho opilost dojít. K dopravní nehodě by však nedošlo ani v případě, kdyby stěžovatel nebyl opilý a na porušení příslušného pravidla silničního provozu řidičem nákladního vozidla včas reagoval. Je tedy zřejmé, že výlučnou příčinou vzniku následku nebylo protiprávní jednání řidiče nákladního vozidla jedoucího do křižovatky z vedlejší komunikace, která by zcela nahradila jednání stěžovatele spočívající v jeho jízdě ve stavu opilosti. Proto podmínka příčinné souvislosti mezi tímto jednáním stěžovatele a následkem v podobě jeho pracovní neschopnosti byla v posuzovaném případě zachována.

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani to, že kromě jednání stěžovatele spočívajícího v uvedení do stavu opilosti, která byla příčinou následku v podobě jeho pracovní neschopnosti, zde existoval ještě trestněprávní příčinný vztah. Ten byl dán jednáním řidiče nákladního vozidla Miroslava F., které spočívalo v porušení pravidla silničního provozu vjetím do křižovatky z vedlejší silnice a které zapříčinilo následek ve způsobení těžké újmy na zdraví stěžovatele. Za tento skutek byl Miroslav F. pravomocným rozsudkem Okresního soudu v České Lípě ze dne 13. 5. 2009, sp. zn. 18 T 53/2009, uznán vinným trestným činem ublížení na zdraví podle § 224 trestního zákona z roku 1961, jak již bylo zmíněno. Trestněprávní příčina a trestněprávní následek, které byly zjištěny v souvislosti se střetem osobního vozidla řízeným stěžovatelem s nákladním vozidlem řízeným Miroslavem F. v obci Svor dne 20. 6. 2007, však nevylučuje existenci jiného příčinného vztahu ve vztahu k této dopravní nehodě, který je relevantní z hlediska zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Jeho § 24 odst. 1 písm. c) totiž nestanoví, že nárok na nemocenské nelze přiznat jen za situace, kdy opilost zaměstnance byla jedinou příčinou vzniku jeho pracovní neschopnosti a tento následek nebyl zapříčiněn taktéž jednáním jiné osoby. Bezprostřed-

nost následku, která je zákonodárcem stanovena jako nezbytná podmínka pro aplikaci § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, pak neznamená možnost nepřiznání nemocenského pouze v případech opilosti na pracovišti, jak uvádí stěžovatel. Nemocenské totiž podle již zmiňovaného § 15 odst. 1 věty první zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců náleží zaměstnanci bez ohledu na to, zda jeho pracovní neschopnost vznikla na pracovišti či na jiném místě, a proto není žádného důvodu vázat nepřiznání této dávky na porušení pracovní kázně. Pojem bezprostřednosti užitý v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců je tedy zapotřebí vyložit tak, že se jím míní přímá příčinná souvislost mezi opilstostí zaměstnance a vznikem jeho pracovní neschopnosti, která byla se shora uvedených důvodů v dané věci doložena. V aplikaci § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců za situace, kdy na vznik pracovní neschopnosti zaměstnance měla vliv ještě jiná skutečnost než jeho opilstost, pak nelze spatřovat ani rozpor s principy, které jsou obsaženy v právních předpisech vyšší právní síly. Existenci více příčin vzniku pracovní neschopnosti je totiž

možné zohlednit v řízení o přiznání nemocenského podle § 24 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců. Podle něho totiž může být v případě přivození pracovní neschopnosti zaměstnance jako bezprostředního následku jeho opilosti vypláceno nemocenské až do výše tří čtvrtin, má-li zaměstnanec rodinné příslušníky, nebo až do výše poloviny, je-li bez rodinných příslušníků. Takto ostatně bylo postupováno i v případě stěžovatele, kterému bylo podle § 24 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců přiznáno nemocenské ve výši jedné poloviny, jak se uvádí v podání stěžovatele ze dne 7. 3. 2011.

Krajský soud tedy nepochybil, když v dané věci dospěl k závěru o nutnosti nepřiznání nemocenského stěžovateli. V napadeném rozsudku přitom krajský soud vysvětlil, že § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců musel být aplikován, neboť mezi opilstostí stěžovatele a jeho pracovní neschopností existovala přímá příčinná souvislost. Tím krajský soud vymezil rozhodný důvod pro jím učiněný závěr o naplnění podmínek uvedených v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o nemocenském pojištění zaměstnanců, takže napadený rozsudek není možné považovat za nepřezkoumatelný.

2582

Pomoc v hmotné nouzi: přiznání mimořádné okamžité pomoci

k § 2 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.
k § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

Jestliže osoba samostatně výdělečně činná žádá o přiznání mimořádné okamžité pomoci z důvodu hrozící vážné újmy na zdraví a nepřeruší přitom výkon živnostenského oprávnění, musí být při posuzování nároku na tuto dávku v souladu s § 2 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, přihlédnuto k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům. Proto se i pro účely přiznání této dávky musí zohlednit tzv. fikce příjmu upravená v § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 3 Ads 113/2011-46)

Věc: Ing. Radim R. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o dávku mimořádné okamžité pomoci, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal u Magistrátu města Olomouce žádost o dávku pomoci v hmotné nouzi – mimořádnou okamžitou pomoc z důvodu hrozby vážné újmy na zdraví. Tuto hrozbu spatřoval v tom, že mu nejsou vypláceny nemocenské dávky a podpora v nezaměstnanosti. Navíc má značné psychické problémy způsobené sedmiletým trestním stíháním, silnými bolestmi hlavy a těžkou nespavostí.

Magistrát rozhodnutím ze dne 30. 3. 2009 žalobci dávku mimořádné okamžité pomoci nepřiznal. Žalobce nebylo možno považovat za osobu v hmotné nouzi, neboť jeho započitatelný příjem přesahoval částku existenčního minima. Ačkoliv skutečný příjem žalobce mohl být nižší nebo dokonce nulový, nebylo možné k této skutečnosti přihlídnout, neboť žalobce měl díky aktivnímu živnostenskému oprávnění možnost zvýšit si příjem vlastním přičiněním, a pokud ze svého podnikání neměl žádný příjem, měl možnost tuto činnost ukončit či přerušit.

Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 15. 6. 2009.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, pobočce v Olomouci, v níž namítal, že reálná výše jeho příjmu je taková, že splňuje podmínky pro přiznání předmětné dávky.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 26. 5. 2011, čj. 73 Ad 7/2010-26. V odůvodnění uvedl, že klíčový pro posouzení sporné otázky je § 8 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, podle něhož „[u] osoby samostatně výdělečně činné, která nemá příjem ze samostatné výdělečné činnosti, ale nepřerušila výkon této činnosti, ani jí tato činnost nebyla pozastavena, se za příjem považuje částka uvedená v odstavci 2“ (tzn. částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok). Samotný nesouhlas žalobce se zněním zákona neznamená nezákonnost rozhodnutí. Krajský soud neshledal ani protiústavnost aplikovaného ustanovení, zejména s ohledem na to, že sám ze správního spisu zjistil, že žalobce nedoložil podklady pro přiznání příspěvku na živobytí.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Ustanovený advokát poukázal na námitky uvedené v žalobě s tím, že se mu nepodařilo se stěžovatelem spojit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci se jedná o nepřiznání dávky pomoci v hmotné nouzi (mimořádné okamžité pomoci), jejíž přiznání stěžovatel požadoval z toho důvodu, že mu údajně hrozila vážná újma na zdraví. Mimořádná okamžitá pomoc, jak plyne ze samotného jazykového výkladu tohoto pojmu, je dávkou jednorázovou pro osoby ocitající se v takové mimořádné situaci, která vyžaduje okamžitou pomoc, ať už peněžitou či věcnou. Prostřednictvím mimořádné okamžité pomoci tak může být poskytnuta pomoc v situacích nepříznivého a mimořádného charakteru, kdy žadatel není osoba v hmotné nouzi, ale je mu vhodné bezprostředně poskytnout pomoc, což však nevylučuje, aby tato pomoc byla poskytnuta též osobě pobírající příspěvek na živobytí a v hmotné nouzi se již nacházející. Mimořádná okamžitá pomoc může být jak fakultativní dávkou, tak i dávkou nárokovou (jako je tomu právě v případě osoby, již hrozí vážná újma na zdraví), u které není stanovena pevná hranice příjmu; záleží tedy na správní úvaze orgánu pomoci v hmotné nouzi, zda a v jaké výši tuto dávku poskytne, přičemž tento postup může správní soud přezkoumávat pouze z hlediska překročení případných mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.), resp. z hlediska případné libovůle ze strany správního orgánu. Zdejší soud dále podotýká, že s ohledem na skutečnost, že jde o dávku poskytovanou podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, musí jít o osobu, která nemá dostatečné finanční prostředky ani takový majetek, aby mohla nepříznivou situaci řešit vlastními silami (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2011, čj. 3 Ads 126/2010-70).

Podmínky pro přiznání mimořádné hmotné pomoci jsou stanoveny v zákoně o pomoci v hmotné nouzi. Podle § 36 odst. 1 citované-

ho zákona, má nárok na mimořádnou okamžitou pomoc

„a) osoba uvedená v § 2 odst. 3,

b) osoba uvedená v § 2 odst. 4 a 5, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi,

c) osoba uvedená v § 2 odst. 6, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi“.

Podle § 2 odst. 2 uvedeného zákona se osoba nachází v hmotné nouzi, „**není-li dále stanoveno jinak, jestliže její příjem a příjem společně posuzovaných osob**

a) po odečtení přiměřených 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 důvodu vlastním přičiněním a zabezpečení jejích základních životních podmínek je tak ohroženo, nebo

b) dosahuje sám nebo spolu s příspěvkem na živobytí podle § 4 odst. 1 písm. a) částek živobytí, ale nepostačuje k zabezpečení odůvodněných nákladů na bydlení (§ 34) a služby s bydlením bezprostředně spojené“.

Podle § 2 odst. 3 téhož zákona platí, že „[o]soba se považuje za osobu v hmotné nouzi **též, jestliže nesplňuje podmínky uvedené v odstavci 2, avšak s přihlédnutím k jejím příjmům, celkovým sociálním a majetkovým poměrům jí hrozí vážná újma na zdraví**“. Podle § 36 odst. 2 téhož zákona se „[p]ro účely poskytování mimořádné okamžité pomoci osobě uvedené v § 2 odst. 3, odst. 5 písm. a) a odst. 6 [...] tato osoba posuzuje bez společně posuzovaných osob“.

Podle § 8 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu se za započitatelný příjem osoby s příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti považuje nejméně částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok s tím, že tato částka se zaokrouhluje na celé stokoruny dolů a vyhláší ji Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě údajů Českého statistického úřadu sdělením uveřejněným ve Sbírce zákonů. Tato částka se považuje za minimální příjem této osoby

vždy od 1. července roku, v němž došlo k vyhlášení průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok, do 30. června následujícího kalendářního roku. Podle § 8 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu platí, že „[u] osoby samostatně výdělečně činné, která nemá příjem ze samostatné výdělečné činnosti, ale nepřerušila výkon této činnosti, ani jí tato činnost nebyla pozastavena, se za **příjem** považuje částka uvedená v odstavci 2; to neplatí, jde-li o osobu vykonávající činnost, která se považuje podle zákona o důchodovém pojištění za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, nebo o osobu, jejíž činnost se nepovažuje podle zákona o důchodovém pojištění za činnost osoby samostatně výdělečně činné proto, že tuto činnost nevykonává soustavně“.

V období od 1. 7. 2008 do 30. 6. 2009 se v souladu se Sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí uveřejněným pod č. 201/2008 Sb. považovala za částku odpovídající 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za rok 2007 částka 10 800 Kč.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o pomoci v hmotné nouzi k dávce mimořádné okamžité pomoci a podmínkám jejího poskytování uvádí, že „[u] dávky mimořádná okamžitá pomoc se osoba posuzuje individuálně, dávka se poskytuje pouze jí, platí jen podmínka, že v případě dávky poskytované při živelné či jiné pohromě se tato dávka poskytne pouze jedné ze společně posuzovaných osob. Mimořádná okamžitá pomoc je dávkou, **u které není stanovena pevná hranice příjmu; přesto s ohledem na skutečnost, že jde o dávku poskytovanou podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, musí jít o osobu, která nemá dostatečné finanční prostředky ani majetek takový, aby mohla nepřiznivou situaci řešit vlastními silami.** [...] Osobám, které nesplňují podmínky pro uznání situace hmotné nouze, ale protože nemají dostatek finančních prostředků, hrozí jim vážná újma na zdraví, lze poskytnout mimořádnou okamžitou pomoc do výše existenčního minima osoby, která není nezaopatřeným dítětem, resp. do výše životního minima v případě nezaopatřeného dítěte.“

Jak vyplývá z jazykového, logického a systematického výkladu citovaných ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, v případě hrozící vážné újmy na zdraví orgán pomoci v hmotné nouzi neposuzuje, zda je osoba žádající o dávku v hmotné nouzi osobou v hmotné nouzi ve smyslu § 2 odst. 2 téhož zákona, neboť tuto podmínku osoba pro získání mimořádné okamžité pomoci z tohoto důvodu splňovat nemusí. Na druhé straně ovšem i zde zákon uvádí, že to, zda osobě hrozí vážná újma na zdraví, je zapotřebí posuzovat „s přihlédnutím k jejím příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům“. Pojem „příjem“ je pro účely rozhodování o nároku na mimořádnou okamžitou pomoc, stejně jako na ostatní dávky, třeba posuzovat na základě vymezení tohoto pojmu v § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve smyslu definice obsažené v § 6 až § 8 zákona o životním a existenčním minimu, a to včetně tzv. fikce příjmu osob samostatně výdělečně činných, které sice nemají příjem ze samostatné výdělečné činnosti, ale nepřerušily výkon této činnosti ani jim tato činnost nebyla pozastavena (§ 8 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu).

Prvostupňový orgán i žalovaný tedy musely v souladu se zákonem přihlédnout k tomu, že stěžovatel byl podle výpisu ze dne 10. 3. 2009 zapsán v živnostenském rejstříku jako držitel živnostenského oprávnění na dobu neurčitou s předmětem podnikání výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách č. 1 až 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), přičemž tato živnost v době podání žádosti ani v době vydání rozhodnutí prvostupňového orgánu nebyla přerušena. Byly tedy naplněny podmínky aplikace § 8 odst. 3 zákona o životním a existenčním minimu, podle něhož byla stěžovateli místo jeho skutečného příjmu ze samostatné výdělečné činnosti započítána fik-

ce příjmu ve výši 10 800 Kč. Stěžovateli byla v řízení dána možnost se k tomuto podkladu pro rozhodnutí prvostupňového orgánu vyjádřit, což ale stěžovatel nevyužil a odmítl podepsat záznam o seznámení se s podklady pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že žalovaný věc posoudil správně, pokud dospěl k závěru, že z důvodu platnosti této zákonné fikce nebylo třeba dokazovat skutečný příjem stěžovatele a provádět další dokazování k jeho celkovým sociálním a majetkovým poměrům, resp. k hrozbě vzniku újmy na zdraví, kterou stěžovatel rovněž nijak nedoložil (viz k tomu obdobně rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2008, čj. 4 Ads 62/2007-51, týkající se obdobného institutu v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře). Vzhledem k tomu, že jeho příjem pro účely posouzení v systému pomoci v hmotné nouzi výrazně převyšoval existenční minimum (2 020 Kč), přičemž pouze do této výše by mu bývala mohla být mimořádná okamžitá pomoc přiznána [§ 37 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi], představovalo právě příjmové kritérium překážku pro přiznání nároku na dávku. Protože podle závěru prvostupňového orgánu i žalovaného nehrozila stěžovateli s přihlédnutím k jeho příjmu a celkovým sociálním a majetkovým poměrům vážná újma na zdraví, nesplňoval podmínky pro přiznání mimořádné okamžité pomoci podle § 2 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Lze rovněž poukázat na přílehlavý názor krajského soudu, že stěžovatel věděl, že bez přerušení své živnosti nesplní podmínky pro vznik nároku na mimořádnou okamžitou pomoc, ale přesto výkon své živnosti nepřerušil. Zamítnutí žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc si tedy stěžovatel může přičítat pouze svému vlastnímu nekonání (nepřerušení živnostenského oprávnění). (...)

Školství: rozhodnutí veřejné vysoké školy o přerušení studia

k § 54 odst. 1, § 58 odst. 3 a odst. 4 a § 68 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákonů č. 147/2001 Sb., č. 552/2005 Sb. a č. 159/2010 Sb.

Rozhodnutí o přerušení studia podle § 54 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, lze vydat nejen na žádost studenta, případně bez výslovné žádosti – výlučně v jeho zájmu, nýbrž v odůvodněných případech a v souladu se zákonem a vnitřními předpisy veřejné vysoké školy též proti vůli studenta. Takovým případem je úprava v čl. 5 odst. 3 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy v Praze, podle něhož děkan z vlastního podnětu přeruší studentovi studium v případě, kdy student, kterému vznikla povinnost uhradit poplatek spojený se studiem podle § 58 odst. 3 nebo 4 zákona o vysokých školách, tento poplatek ve lhůtě 30 dnů od zaslání výzvy do vlastních rukou k zaplacení poplatku nezaplatil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2011, čj. 4 As 26/2011-176)

Věc: David S. proti Univerzitě Karlově v Praze o rozhodnutí o přerušení studia, o kasační stížnosti žalobce.

Děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze rozhodl dne 24. 2. 2010 o přerušení studia žalobce, a to od právní moci rozhodnutí na dobu do vyčerpání maximální doby studia, tj. do 17. 9. 2012. V odůvodnění rozhodnutí děkan uvedl, že žalobce neuhradil poplatky spojené se studiem dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a čl. 6 přílohy č. 6 Statutu Univerzity Karlovy v Praze – Poplatky spojené se studiem (dále jen „příloha č. 6“).

Žalobce podal žádost o přezkoumání tohoto rozhodnutí, již Rektor Univerzity Karlovy (dále jen „rektor“) rozhodnutím ze dne 21. 5. 2010 zamítl a zároveň potvrdil rozhodnutí děkana.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, ve které především namítal, že podle jeho názoru lze přerušení studia pouze povolit, nikoliv uložit jako sankci, a pro napadené rozhodnutí tak chybí zákonný podklad. Za klíčový označil žalobce vztah § 54 a § 68 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách, neboť řízení bylo vedeno v režimu § 68 odst. 3 písm. c) téhož zákona, a bylo tak rozhodováno „*ve věci povolení přerušit studium*“, což podle žalobce představuje rovněž meze aplikace § 54 zákona o vysokých školách. V případě předmětného rozhodnutí se ovšem jednalo o sankční

přerušení studia, které zákon nepřipouští. Mimoto namítal, že výrok rozhodnutí v části, že se studium přerušuje „*na dobu do vyčerpání doby studia, tj. do 17. 9. 2012*“, je vnitřně rozporný.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 5. 2011, čj. 5 A 196/2010-106, žalobu zamítl v části směřující proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2010.

Proti tomuto rozsudku se žalobce (stěžovatel) bránil kasační stížností. Kromě jiného navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Uvedl, že podstatou kasační stížnosti je interpretace § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách. Podle jeho názoru provedl městský soud výklad tohoto ustanovení nesprávně, když dospěl k závěru, že podle něj lze přerušit studium i proti vůli studenta. O přerušení studia je podle přesvědčení stěžovatele možné rozhodnout výhradně ve formě povolení přerušit studium, jak je toto rozhodnutí vymezeno v § 68 odst. 3 písm. c) zákona o vysokých školách. Zákon nezakládá pravomoc veřejné vysoké školy jednostranně disponovat se studiem studenta a toto přerušit za podmínek, které škola autonomně určí, nýbrž stanoví zákonnou garanci možnosti

studenta své studium přerušit. Studijní a zkušební řád má tyto požadavky zákona toliko konkretizovat a podle stěžovatele žalovaná porušila zákon, pokud bez výslovného zákonného zmocnění zakotvila ve svém vnitřním předpise sankci spočívající v přerušení studia. V této otázce se nejedná o oblast akademické samosprávy, nýbrž o výkon přenesené státní správy. Vzhledem k tomu, že zákonem je zde ukládána povinnost, přičemž příslušná ustanovení nejsou dostatečně určitá a srozumitelná, měl by být zvolen výklad méně omezující veřejná subjektivní práva stěžovatele. Možnost přerušení studia považuje za své veřejné subjektivní právo; v této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 37/2010-78.

Stěžovatel byl přesvědčen, že účelem § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách, do něhož je pod písm. c) zahrnuto toliko rozhodování ve věci povolení přerušit studium, je upravit režim rozhodnutí o právech a povinnostech studentů upravených v jiných částech zákona. Toto ustanovení proto zakotvuje i aplikační meze § 54 odst. 1 uvedeného zákona, a to tím spíše, že přerušení studia proti vůli studenta představuje intenzivnější zásah do právní sféry adresáta než zákonem výslovně upravené rozhodnutí o povolení přerušit studium. Takový výklad odpovídá též úmyslu zákonodárce, což vyplývá z původního návrhu zákona o vysokých školách, jakož i z důvodové zprávy. Stěžovatel mimoto setrval na svém právním názoru vyjádřeném v žalobě, totiž že do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří dle § 6 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách toliko stanovení výše poplatku za delší studium, samotné vyměření poplatku je však vysokou školou realizováno z úřední povinnosti a jako přenesený výkon státní správy. Ohledně odnětí akademických práv podle něj není namístě rozšiřovat důvody podle § 56 odst. 1 písm. b) a § 64 uvedeného zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách „[s]tudium ve studijním programu mů-

že být za podmínek stanovených studijním a zkušebním řádem i opakovaně přerušeno. Studijní a zkušební řád stanoví nejdelší celkovou dobu přerušení studia.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „[v] době přerušení studia není osoba studentem. Uplynutím doby, na kterou bylo studium přerušeno, vzniká osobě právo na opětovný zápis do studia.“

Podle čl. 5 odst. 3 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy v Praze „děkan z vlastního podnětu též přeruší studentovi studium v případě, kdy student, kterému vznikla povinnost uhradit poplatek spojený se studiem podle § 58 odst. 3 nebo 4 zákona o vysokých školách, tento poplatek ve lhůtě 30 dnů od zaslání výzvy do vlastních rukou k zaplacení poplatku nezaplatil; to neplatí, vyjde-li najevo, že existuje závažná okolnost, která by jinak vedla děkana k doporučení snížení, prominutí nebo odložení splatnosti poplatku, v takovém případě děkan se souhlasem rektora studium z vlastního podnětu nepřeruší, důsledkem souhlasu rektora je prominutí lhůty pro podání žádosti o přezkum rozhodnutí o vyměření poplatku. Požádá-li student o to, aby byl před vydáním rozhodnutí slyšen, bude neprodleně pozván k ústnímu jednání. O ústním jednání se pořizuje zápis, který je nedílnou součástí dokumentace vedené o studentovi fakultou.“ (...)

Stěžovatel se brání proti rozhodnutí žalované ze dne 21. 5. 2010, kterým byla zamítnuta jeho žádost o přezkoumání rozhodnutí děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ze dne 24. 2. 2010 a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím děkana bylo studium stěžovatele přerušeno od právní moci rozhodnutí na dobu do vyčerpání maximální doby studia, tj. do 17. 9. 2012, a to na základě § 54 zákona o vysokých školách ve spojení s čl. 5 odst. 3 studijního a zkušebního řádu, a dále § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve spojení s čl. 6 přílohy č. 6. Stěžovatel byl současně upozorněn, že pokud poplatek uhradí, bude podle čl. 5 odst. 5 studijního a zkušebního řádu opět zapsán do studia.

Stěžovatel namítá, že § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách je třeba interpretovat tak, že o přerušení studia lze rozhodnout výhrad-

ně ve formě povolení přerušit studium, jak je toto rozhodnutí zakotveno v § 68 odst. 3 písm. c) zákona o vysokých školách, přičemž zákon podle stěžovatele nezakládá pravomoc veřejné vysoké školy jednostranně disponovat se studiem studenta a toto přerušit i proti jeho vůli. Stěžovatel je přesvědčen, že účelem ustanovení § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách, v němž je pod písmenem c) výslovně uvedeno toliko rozhodnutí ve věci povolení přerušit studium, je upravit režim rozhodnutí o právech a povinnostech studentů upravených v jiných částech zákona. Toto ustanovení proto zakotvuje i aplikační meze § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách, a to tím spíše, že přerušení studia proti vůli studenta představuje intenzivnější zásah do právní sféry adresáta než zákonem upravené rozhodnutí o povolení přerušit studium.

Nejvyšší správní soud se s touto právní argumentací stěžovatele neztotožnil a dospěl k totožnému právnímu hodnocení jako Městský soud v Praze, totiž že rozhodnutí o přerušení studia lze vydat nejen na žádost studenta, případně bez výslovné žádosti, ale výlučně v jeho zájmu, nýbrž v odůvodněných případech a v souladu se zákonem a vnitřními předpisy veřejné vysoké školy též proti vůli studenta. Přerušení studia je tedy třeba hodnotit nejen jako právo studenta, realizované ve formě povolení přerušit studium, ale za splnění zákonných podmínek může být rovněž nepříznivým důsledkem, který je student povinen nést. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již na základě jazykového výkladu § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách, který obecně stanoví, že studium může být přerušeno za podmínek stanovených studijním a zkušebním řádem. Ustanovení § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách, které je pro vymezení institutu přerušení studia určující, neobsahuje podmínku, že by přerušení studia bylo možno realizovat výhradně na žádost studenta, jak toto ustanovení interpretuje stěžovatel.

Pokud stěžovatel argumentuje vztahem mezi § 54 odst. 1 a § 68 odst. 3 písm. c) zákona o vysokých školách a tvrdí, že § 68 odst. 3 písm. c) výslovně upravuje toliko rozhodnutí

ve věci povolení přerušit studium, a je tedy třeba jej interpretovat jako aplikační meze § 54 odst. 1, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro takový výklad nelze najít v zákoně oporu. Jak správně vyložil městský soud, z obsahu i systematického zařazení § 68 odst. 3 v rámci zákona o vysokých školách je zřejmé, že se nejedná o ustanovení kompetenční, které by vymezovalo pravomoci veřejné vysoké školy, resp. taxativní výčet přípustných typů rozhodnutí o právech a povinnostech studentů. Ustanovení § 68 odst. 3 citovaného zákona je třeba interpretovat tak, že toto vymezuje toliko náležitosti zde vyjmenovaných typů rozhodnutí o právech a povinnostech studentů. Taková zvláštní úprava je nutná s ohledem na to, že podle odst. 1 tohoto ustanovení „*se na rozhodování o právech a povinnostech studenta nevztahují obecné předpisy o správním řízení*“. Ze stejných důvodů je v § 68 odst. 4 obsažena rovněž speciální úprava přezkumu těchto rozhodnutí. Nelze ovšem tvrdit, že § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách obsahuje vyčerpávající výčet veškerých typů rozhodnutí, které lze v režimu tohoto zákona vydat. Takový závěr by byl nejen nepřiměřený znění zákona, ale mohl by vést až k tomu, že by byla znemožněna potřebná rozhodovací činnost veřejných vysokých škol v určitých oblastech jejich působení. V této souvislosti lze zmínit § 50 odst. 5 zákona o vysokých školách, které separátně upravuje náležitosti rozhodnutí o přijetí ke studiu. Další pro řádné fungování potřebné typy rozhodnutí pak mají veřejné vysoké školy upraveny ve svých vnitřních předpisech (viz např. rozhodnutí o zániku práva na zápis do studia nebo na opětovný zápis do studia podle čl. 10 odst. 4 Studijního a zkušebního řádu Masarykovy univerzity nebo rozhodnutí o udělení výjimky podle čl. 41 citovaného řádu).

Lze tedy shrnout, že i když určitý typ rozhodnutí není v § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách výslovně uveden, nejedná se samo o sobě o překážku jeho zakotvení ve vnitřním předpise veřejné vysoké školy, pokud je taková úprava odůvodněná a provedená v mezích zákona. Taková kritéria splňuje i rozhodnutí ve věci přerušení studia, ovšem nikoliv ve for-

mě povolení přerušit studium ve smyslu § 68 odst. 3 písm. c) tohoto zákona, nýbrž jako rozhodnutí o přerušení studia, vydané z iniciativy děkana fakulty, bez předchozí žádosti studenta a k jeho újmě, jak je toto upraveno v čl. 5 odst. 3 studijního a zkušebního řádu. V návaznosti na výše uvedené je ovšem třeba dovodit, že i tato jiná rozhodnutí, která nejsou výslovně obsažena ve výčtu § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách, musí obsahovat obdobné náležitosti, které jsou vymezeny v § 68 odst. 3 citovaného zákona, neboť i na tato rozhodnutí se vztahuje vyluka podle § 68 odst. 1 téhož zákona, a nelze na ně tedy aplikovat příslušná ustanovení správního řádu, obsahující obecnou úpravu náležitostí rozhodnutí správního orgánu. Nezbyvá tudíž, než se co do povinných náležitostí rozhodnutí vydávaných v režimu zákona o vysokých školách opřít právě o § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách, a to i v případě rozhodnutí zde výslovně neuvedených. Stejně tak soudní přezkum takových rozhodnutí před správními soudy je třeba orientovat na soulad s požadavky tohoto ustanovení, jak ostatně učinil i městský soud v nyní projednávané věci. V závislosti na povaze konkrétního rozhodnutí bude pak zpravidla namístě i ohledně těchto jiných, v § 68 odst. 3 výslovně neuvedených rozhodnutích veřejné vysoké školy připustit jejich přezkum v intencích § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách, což se ostatně v nyní projednávané věci také stalo, neboť žalovaná takový přezkum připustila a realizovala a teprve z něj vzešlé rozhodnutí napadl stěžovatel žalobou.

Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s námitkou stěžovatele, že pokud by zákon o vysokých školách umožňoval vydání rozhodnutí o přerušení studia i proti vůli studenta, jednalo by se o intenzivnější zásah do právní sféry adresáta než v případě rozhodnutí o povolení přerušit studium na žádost studenta, které je v § 68 odst. 3 písm. c) zákona o vysokých školách výslovně uvedeno. Tato úvaha je sice sama o sobě logická, stěžovatel ovšem opomenul, že veřejná vysoká škola je ze zákona oprávněna porušení povinnosti zaplatit poplatek za delší studium kvalifiko-

vat jako disciplinární delikt ve smyslu § 64 zákona o vysokých školách, podle něhož „je disciplinárním přestupkem zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí“, přičemž § 63 odst. 3 písm. a) téhož zákona ukládá studentovi povinnost hradit poplatky spojené se studiem. Možnosti takového právního hodnocení si je sice stěžovatel vědom, neboť sám uvádí, že posouzení jeho jednání jako disciplinárního přestupku by bylo dostačující, patrně si ovšem neuvědomuje, že pokud by žalovaná jeho počínání skutečně kvalifikovala jako disciplinární přestupek, byla by podle § 65 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách oprávněna mu uložit podmíněné vyloučení ze studia se stanovením lhůty a podmínek k osvědčení, popř. jej podle písm. c) téhož ustanovení ze studia přímo vyloučit. Pokud by tedy žalovaná namísto postupu podle čl. 5 odst. 3 studijního a zkušebního řádu (přerušení studia stěžovatele do doby, než dlužné poplatky uhradí), na porušení poplatkových povinností stěžovatele reagovala aplikací § 64 a § 65 odst. 1 zákona o vysokých školách a stěžovatele (podmínečně) vyloučila ze studia, jednalo by se o následky pro stěžovatele evidentně méně příznivé a o znatelně intenzivnější zásah do jeho právní sféry. Mimoto nelze přehlédnout, že přerušením studia je zamezováno dalšímu nárůstu dlužné částky, neboť podle § 54 odst. 2 věty první zákona o vysokých školách není osoba v době přerušení studia studentem, a nemůže tedy dojít ani ke vzniku poplatkové povinnosti za dalších započatých šest měsíců studia. Taková forma přerušení studia, jaká byla žalovanou zvolena v čl. 5 odst. 3 studijního a zkušebního řádu, je s ohledem na právě uvedené konsistentní rovněž s pojetím přerušení studia jako dobrodiní poskytovaného vysokou školou v případech, kdy není možné řádně plnit studijní povinnosti, které bylo rozpracováno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 37/2010-78.

V této souvislosti lze dodat, že žalovaná postupovala vůči stěžovateli vstřícně, neboť k vydání rozhodnutí ze dne 24. 2. 2010, kterým bylo jeho studium přerušeno, přistoupil

děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze teprve poté, co bylo zaplacení poplatku za delší studium stěžovateli uloženo již potřetí, resp. již za třetí období (dalších) započatých šesti měsíci studia nad rámec standardní doby studia zvětšené o jeden rok. Konkrétně se jednalo o rozhodnutí žalované ze dne 18. 3. 2010, kterým byl vyměřen poplatek za delší studium na dobu od 26. 4. 2010 do 25. 10. 2010, rozhodnutí žalované ze dne 16. 9. 2009, kterým byl vyměřen poplatek za delší studium na dobu od 26. 10. 2009 do 25. 4. 2010, a rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2009, kterým byl vyměřen poplatek za delší studium na dobu od 26. 4. 2009 do 25. 10. 2009. Ustanovení čl. 5 odst. 3 studijního a zkušebního řádu přitom umožňovalo děkanovi přerušit stěžovateli studium o poznání dříve, a to po marném uplynutí lhůty 30 dnů podle výzvy ze dne 9. 7. 2009, která byla vydána v návaznosti na rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2009 a doručena stěžovateli dne 25. 7. 2009.

Důvodná není ani námitka stěžovatele, že do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří na základě § 6 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách toliko stanovení výše poplatku za delší studium, samotné vyměření poplatku je však vysokou školou realizováno z úřední povinnosti a jako přenesený výkon státní správy, jakož i že ani v případě rozhodnutí o přerušení studia proti vůli studenta se nejedná o oblast akademické samosprávy, nýbrž o výkon přenesené státní správy, a veřejná vysoká škola tedy není oprávněna přijmout takovou úpravu bez výslovného zákonného zmocnění. Z ustanovení § 6 zákona o vysokých školách je nepochybné, že agenda poplatků za delší studium náleží do oblasti samosprávy veřejné vysoké školy, když odstavce 1 tohoto ustanovení (mimo jiné) stanoví, že „do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména: [...] e) rozhodování o právech a povinnostech studentů, [...] l) stanovení výše poplatků spojených se studiem“. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že na základě tohoto ustanovení by do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy mělo náležet výhradně stanovení výše poplatku za delší studium, vlastní uložení

poplatku a reakce na jeho nezaplacení by však mělo být realizováno jako (přenesený) výkon státní správy. Takové štěpení poplatkové agendy nemá v zákoně oporu a bylo by rovněž nesystémové. Vzhledem k tomu, že vysoká škola je na základě § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách v rámci své samosprávné působnosti oprávněna určovat podmínky pro přijetí ke studiu a rozhodovat v přijímacím řízení, jakož i organizovat studium a rozhodovat o právech a povinnostech studentů včetně jejich vyloučení ze studia, bylo by absurdní dovozovat, že poplatková agenda jako taková do samosprávné působnosti vysoké školy nenáleží. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že stanovení výše poplatků spojených se studiem jako zvláště významný aspekt této agendy je v katalogu § 6 odst. 1 pod písm. l) uvedeno výslovně. V rámci rozhodování o poplatcích jako výkonu samosprávy je pak vysoká škola ve svém vnitřním předpise oprávněna stanovit též následky nezaplacení poplatku, v tomto případě autoritativně rozhodnout o přerušení studia stěžovatele do doby, než tento dlužný poplatek za delší studium neuhradí. Z § 6 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 68 zákona o vysokých školách přitom vyplývá, že i v případě přerušení studia se jedná o realizaci samosprávné působnosti vysoké školy. Vzhledem k tomu, že zákon je v tomto ohledu jednoznačný, není prostoru pro stěžovatelem navrhovanou volbu toho z více možných výkladů, který je pro něj příznivější.

V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud dodává, že zákon veřejné vysoké škole nijak nebrání provázat aplikaci § 58 odst. 3 s § 54 odst. 1 zákona o vysokých školách, tedy reagovat na porušení poplatkové povinnosti studenta přerušením jeho studia. Takové řešení je mimoto nejen v souladu se zákonem, ale rovněž je legitimní, pokud veřejná vysoká škola v rámci výkonu své samosprávné působnosti, kam vybírání poplatků za delší studium i přerušení studia náleží, odpovídajícím způsobem reaguje na situaci, kdy student ani přes výzvu k zaplacení dlužný poplatek neuhradí. Nejvyšší správní soud neshledává nic závadného na řešení, které

zvolila žalovaná v čl. 5 odst. 3 studijního a zkušebního řádu, tedy přerušení studia i proti vůli studenta s tím, že pokud student poplatek za delší studium zaplatí a požádá o ukončení přerušení studia, děkan této žádosti podle čl. 5 odst. 5 věty druhé studijního a zkušebního řádu vyhoví a rozhodne o ukon-

čení přerušení studia. Toto řešení je ospravedlněno tím spíše, že žalovaná by byla zákonem oprávněna zvolit i řešení pro stěžovatele mnohem méně příznivé, totiž porušení poplatkové povinnosti kvalifikovat jako disciplinární delikt, a za tento stěžovatele (podmíněně) vyloučit ze studia (viz výše). (...)

2584

Provoz na pozemních komunikacích: povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích

k § 43 odst. 5, § 77 odst. 5 a § 78 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 320/2002 Sb. a č. 411/2005 Sb.

Ač zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v § 77 odst. 5 nestanoví žádná kritéria, ze kterých má správní orgán v řízení o povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích vycházet, je nutné tato kritéria dovodit z § 43 odst. 5 a § 78 odst. 2 téhož zákona. Pro udělení výjimky musí být dány důvody hodné zvláštního zřetele a současně udělením výjimky nesmí být zmařen účel místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, čj. 57 A 66/2010-31)

Věc: Z. S. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o udělení výjimky z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci.

Rozhodnutím Městského úřadu Rokycany ze dne 11. 5. 2010 nebyla žalobci povolena výjimka z místní úpravy provozu na pozemní komunikaci – pozemcích č. 241/1 a 230 v katastrálním území Chomle, a to z dopravní značky B12 „*Zákaz vjezdu vyznačených vozidel – nákladních automobilů a traktorů*“ pro nákladní soupravy na odvoz dřevní hmoty z lesů ve vlastnictví žalobce. Odvolání, kterým žalobce uvedené rozhodnutí napadl, žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010 zamítl.

Žalobce proto podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni, v níž namítal, že mu dopravní opatření znemožňuje vykonávat řádně jeho hospodářskou činnost v části lesů, které jsou v jeho vlastnictví. Žalobci byl znemožněn přístup k části lesa nákladními automobily pro odvoz dřevní hmoty. Na pozemky sice lze dojet z druhé strany, avšak v dané lokalitě není žádná možnost pro otočení dopravní soupravy tak, aby se ta-

to mohla s nákladem vrátit po komunikaci, po které se do uvedeného prostoru dostala.

Žalobce konstatoval, že považuje správní rozhodnutí za nezákonná pro rozpor se zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon). Podle tohoto zákona je žalobce jako vlastník lesa povinen hospodařit podle schváleného lesního hospodářského plánu, který se schvaluje na dobu deseti let (§ 24 lesního zákona). Podle § 34 lesního zákona musí být lesní doprava, přibližování, uskladnění a odvoz dříví, prováděny tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému poškození lesa a ostatních pozemků. Nelze-li účelu dosáhnout jinak, je vlastník lesa nebo osoba provádějící činnost v zájmu vlastníka lesa oprávněn v odůvodněných případech na nezbytnou dobu, v nezbytném rozsahu, ve vhodné době a za náhradu užívat cizí pozemky k lesní dopravě. Tím není dotčena jeho odpovědnost za způsobenou škodu podle zvláštních předpisů.

Žalobce uvedl, že jeho žádost měla být posuzována ve výše uvedeném kontextu, když na jedné straně je opatření obecné povahy, kterým se v dané lokalitě upravuje způsob využití předmětné pozemní komunikace, a na druhé straně je zákonná úprava, která vlastníkově lesa ukládá zákonné povinnosti, jejichž splnění předpokládá dopravní dostupnost pro vozidla specifického charakteru, konkrétně automobilové nákladní soupravy pro odvoz dřevní hmoty, jejichž délka vylučuje otáčení při zachování standardních podmínek pro takovýto úkon. Z tohoto hlediska se proto jeví jako zcela nepřijatelná argumentace žalovaného, který v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že právě s ohledem na shora citované znění § 34 lesního zákona si žalobce může na svém pozemku vytvořit podmínky pro vlastní otáčení, případně k tomu využít i cizího pozemku. Uvedené ustanovení totiž žalobci nedává oprávnění kvůli otáčení automobilů s naloženou dřevní hmotou vykácet část lesa. Z § 13 lesního zákona vyplývá, že veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. Výjimka z tohoto zákazu je možná jen za velmi přísných podmínek, které evidentně v daném případě splněny nejsou, neboť odvoz dřevní hmoty je možné na základě žalobcem žádané výjimky zajistit bez větších problémů jinak.

Žalobce zdůraznil, že intenzita využití předmětné komunikace na základě jím žádané výjimky je omezená a souvisí čistě s plněním těžebního plánu, který je pro něho jako majitele lesa ze zákona závazný. Jedná se přibližně o 30 jízd za rok.

Dále uvedl, že ani argumenty správního orgánu I. stupně nepovažuje za relevantní. Není totiž respektována kolize dvou právních úprav, a sice na jedné straně úpravy provozu na pozemních komunikacích, která sleduje maximální bezpečnost provozu na pozemních komunikacích z hlediska jejich technického stavu a provozu na nich, a na druhé straně úpravy hospodaření v lesích, která sleduje zachování a udržení stavu lesů minimálně ve stávajícím rozsahu a v této souvislosti ukládá

vlastníkům lesů zcela specifické povinnosti, které z tohoto důvodu pak nelze již posuzovat jako soukromý zájem, ale jako zájem obecný. Argument, že komunikace se nachází v poddolované oblasti, nemůže obstát již proto, že poddolována je celá oblast, tedy i komunikace, na kterých žádné obdobné omezující opatření obecné povahy nařízeno není.

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

Z odůvodnění:

Podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu „[v]ýjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích povoluje ten orgán nebo vlastník pozemní komunikace, který úpravu stanovil. Nelze však zejména povolit výjimku z maximální dovolené rychlosti, zákazu stání a zastavení, jestliže by byla ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.“

Zákon o silničním provozu umožňuje povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, avšak nestanoví žádná kritéria, ze kterých má správní orgán v řízení o povolení výjimky vycházet. Hypoteticky se tak nabízejí tři možné výklady § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.

Zprv, správní orgán je povinen povolit výjimku každému, kdo o ni požádá. Takovýto výklad soud nepovažuje za správný. Podle § 61 odst. 2 zákona o silničním provozu je místní úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přechodnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními (§ 61 odst. 3 téhož zákona). Vycházejí z § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, podle kterého „[d]opravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smíjí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to

nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulosť provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem“, nastíněný výklad by vedl k faktickému popření významu a smyslu místní a přechodné úpravy na pozemních komunikacích. Vyžaduje-li totiž bezpečnost a plynulosť provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem umístění dopravní značky, lze jen stěží akceptovat, aby umístěná dopravní značka platila pouze pro toho, kdo nepožádá o udělení výjimky.

Zadruhé, je zcela v benevolenci správního orgánu, zda výjimku udělí. Ani tento výklad nepovažuje soud za správný. Vychází přitom z vlastního znění § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Zákon používá sloveso „*povoluje*“, nikoli spojení „*může povolit*“, které by teprve svědčilo o tom, že je povolení výjimky věcí volné úvahy správního orgánu. Z použití slovesa „*povoluje*“ lze dovodit, že kritéria, ze kterých má správní orgán v řízení o povolení výjimky vycházet, nejsou povahy subjektivní, tj. nezáleží na subjektivním mínění správního orgánu, nýbrž jsou povahy objektivní, při jejichž naplnění je správní orgán povinen výjimku udělit.

Nejsou-li předchozí výklady možné, je nezbytné provést výklad třetí, který soud považuje za výklad správný. Lze jej popsat tak, že správní orgán je povinen udělit výjimku v případě, kdy jsou naplněna objektivní kritéria pro její udělení. Nejsou-li tato objektivní kritéria naplněna, je správní orgán povinen výjimku neudělit. Nezbyvá než tato objektivní kritéria definovat.

V této věci se žalobce domáhal výjimky ze zákazové dopravní značky B12 [§ 9 odst. 1 písm. m) vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích], která zakazovala vjezd nákladních automobilů a traktorů.

Prvé kritérium je dovoditelné z věty první § 43 odst. 5 zákona o silničním provozu, které je v případě žalobce analogicky aplikovatelné na řízení o udělení výjimky podle § 77 odst. 5 téhož zákona.

Ustanovení § 43 zákona o silničním provozu stanoví, jako je tomu obdobně v případě dopravní značky B12, omezení, resp. zákaz jízdy některých vozidel. Jediným rozdílem je, že v případě zakazu uvedeného v § 43 odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu je zákaz stanoven přímo zákonem, zatímco v případě zakazu provedeného dopravní značkou B12 je zákaz stanoven opatřením obecné povahy. Podle § 43 odst. 1 zákona o silničním provozu je v písmenech a) až c) specifikovaných dnech a časech na dálnici a na silnici I. třídy zakázána jízda nákladním a speciálním automobilům a zvláštním vozidlům o maximální přípustné hmotnosti převyšující 7 500 kg a nákladním a speciálním automobilům a zvláštním vozidlům o maximální přípustné hmotnosti převyšující 3 500 kg s připojeným přípojným vozidlem. Podle § 43 odst. 2 zákona o silničním provozu je v písmenech a) až c) specifikovaných dnech a časech na silnici I. třídy mimo obec v období od 15. dubna do 30. září zakázána jízda zvláštním vozidlům, potahovým vozidlům a ručním vozíkům o celkové šířce větší než 600 mm.

Z věty první § 43 odst. 5 zákona o silničním provozu vyplývá, že „[z]e zakazu jízdy podle odstavců 1 a 2 může místně příslušný krajský úřad z důvodu hodného zvláštního zřetele povolit výjimku“.

Prvním kritériem, ze kterého je nutné v řízení o povolení výjimky vycházet a které vyplývá z § 43 odst. 5 zákona o silničním provozu je, že pro udělení výjimky jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele.

Druhé kritérium je dovoditelné z již citovaného § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu.

Je-li podle tohoto ustanovení možné umístění dopravní značky pouze v rozsahu a způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulosť provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem, je nutné trvat na tom, aby udělením výjimky nedošlo ke zmaření účelu jejího umístění. Výjimka je totiž již svojí podstatou odchylkou od obecného pravidla. Došlo-li by k udělení výjimky, která by zmařila účel umístění dopravní značky, nejednalo by se o výjimku, nýbrž o nové obecné pravidlo.

Druhé kritérium je možné definovat tak, že udělením výjimky nesmí být zmařen účel místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Dlužno dodat, že prvé i druhé kritérium musejí být naplněny současně. Nenaplnění byť jednoho z kritérií je důvodem pro zamítnutí žádosti o udělení výjimky.

Podle § 3 správního řádu „[n]evyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“. Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán (§ 50 odst. 2 správního řádu). Podle § 52 věty druhé správního řádu není správní orgán vázán návrhy účastníků na provedení důkazů, vždy je však povinen provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Řízení o udělení výjimky podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu není řízením sporným ve smyslu § 141 správního řádu, a proto odpovědnost za zjištění skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí ve věci samé leží zcela na správním orgánu. Správní orgány jsou povinny zjistit, zda jsou pro udělení výjimky dány tvrzené důvody hodné zvláštního zřetele, a za tím účelem provést potřebné důkazy. Současně jsou povinny zjistit, zda udělením výjimky bude či nebude zmařen účel místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a za tím účelem taktéž provést potřebné důkazy.

Pro řízení o udělení výjimky je naprostou nezbytností precizně formulovaný obsah žádosti o udělení výjimky, neboť tento v zásadním rozsahu určuje předmět řízení. V žádosti musí být uvedeny nejen důvody, z jakých žadatel o udělení výjimky žádá, nýbrž i skutečnosti další. Inspirativním, resp. analogicky aplikovatelným obdobně jako § 43 odst. 5 zákona o silničním provozu, je § 43 odst. 6 téhož zákona, resp. § 1 odst. 1 vyhlášky č. 30/2001 Sb.

Podle § 43 odst. 6 zákona o silničním provozu prováděcí právní předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení výjimky podle odstavce 5. Tímto právním předpisem je již

zmíněná vyhláška č. 30/2001 Sb. V § 1 odst. 1 této vyhlášky je uvedeno, že „[ž]ádost o udělení výjimky z omezení jízdy některých vozidel obsahuje a) jméno, příjmení a trvalý pobyt fyzické osoby nebo, je-li žadatelem právnická osoba, její obchodní firmu, popřípadě název a její sídlo, b) územní rozsah, popřípadě trasu, po které se bude vozidlo pohybovat, a dobu požadované výjimky, c) účel a zdůvodnění výjimky, d) státní poznávací značku, druh, tovární značku a typ vozidla, pro které je požadována výjimka, e) jméno, příjmení a trvalý pobyt nebo obchodní firmu, popřípadě název a sídlo provozovatele vozidla, není-li sám žadatelem, f) a podpis žadatele, popřípadě otisk jeho razítka“.

Avizovanými dalšími skutečnostmi jsou především územní rozsah, popřípadě trasa, po které se bude vozidlo pohybovat, a doba požadované výjimky a státní poznávací značka, druh, tovární značka a typ vozidla, pro které je výjimka požadována. Uvedení těchto skutečností v žádosti není samoučelné, neboť bez uvedení těchto skutečností není vůbec možné posoudit, zda udělením výjimky bude či nebude zmařen účel místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Není-li zřejmé pro jaké vozidlo a v jakém územním či časovém rozsahu se o udělení výjimky žádá, nelze dovodit, jak bude udělením výjimky dotčena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem, tj. zájmy chráněné umístěním dopravní značky.

Není-li žádost o udělení výjimky úplná, je povinností správních orgánů žadatele k jejímu doplnění vyzvat. Tato povinnost vyplývá z § 37 odst. 3 správního řádu, podle kterého „[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“, a také z § 45 odst. 2 správního řádu, podle kterého „[n]emá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích ne-

odstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64)". (...)

Přestože ze žádosti nebylo vůbec zřejmé, pro jaké vozidlo se o udělení výjimky žádá, správní orgány žalobce v rozporu s § 37 odst. 3, resp. § 45 odst. 2 správního řádu nevyzvaly k jejímu doplnění. Na samém počátku řízení tak došlo k závažnému procesnímu pochybení, které znemožnilo věcné posouzení žádosti žalobce. Toto procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť teprve při znalosti vozidla nebo vozidel, pro které bylo o udělení výjimky žádáno, bylo možné posoudit, zda je možné výjimku udělit. Přestože již toto procesní pochybení je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, je vhodné z důvodu prevence upozornit na další pochybení správních orgánů. (...)

Pokud jde o shora definované první kritérium, teprve z odůvodnění napadeného rozhodnutí lze dovodit, že žalovaný uzavřel, že pro udělení výjimky nejsou dány důvody hodné zvláštního zřetele. Správní orgán I. stupně se naplněním prvního kritéria nezabýval. Žalovaný dospěl k závěru, že výjimku udělit žalobci není možné, neboť přístup ke svým pozemkům může řešit jinak. Žalovaný uvedl, že si žalobce může „upravit pozemek, ke kterému existuje přístupová cesta bez dopravních omezení a který je v jeho vlastnictví tak, aby se mohl otočit a využívat pozemní komunikaci, na které nejsou žádná dopravní omezení“. K tomuto závěru je nutné podotknout, že je nepřezkoumatelný. Žalovaný zaprvé v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu nevedl podklady pro svůj závěr o nenaplnění prvního kritéria ani úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a na základě kterých dospěl k závěru, že žalobce může k otáčení vozidel využít jiný svůj pozemek. Z druhé, v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí přesná specifikace pozemku, kde má k vybudování točny dojít. Zatřetí, žalovaný ani správní orgán I. stupně neprovedli žádné šetření za účelem zjištění stavu na místě samém. K tomuto účelu slouží institut důkazu ohledáním podle § 54 správního řádu. Žalovaný tedy nejenže porušil § 68 odst. 3 správního řádu, nýbrž po-

rušil také § 3, § 50 odst. 2 a § 52 větu druhou, když nebyl zjištěn skutkový stav věci v rozsahu potřebném k učinění závěru o tom, že pro udělení výjimky nejsou dány důvody hodné zvláštního zřetele.

Pokud jde o druhé kritérium, lze z obsahu odůvodnění správních rozhodnutí dovodit, že dospěly k závěru, že udělením výjimky by byl zmařen účel místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Správní orgány uzavřely, že „komunikace vykazuje konstrukční poruchy zejména síťové trhliny a deformace vozovky ve stopě vozidel“ a „komunikace se nachází v poddolovaném území“. Ač žalovaný uvedl, že „při udělení výjimky správní orgán přihlíží k současným poměrům“, je nutné konstatovat, že žalovaný ani správní orgán I. stupně v průběhu řízení o udělení výjimky neučinili žádné šetření za účelem zjištění stavu na místě samém. Nebyl proveden důkaz ohledáním podle § 54 správního řádu. Správní orgán I. stupně pouze konstatoval, že „dle sdělení pana V. bylo před zpracováním dokumentace „Posouzení a návrh dopravního řešení místní komunikace Chomle provedeno místní šetření“. Tvzení třetí osoby o tom, že bylo provedeno místní šetření, není způsobilým důkazem o stavu na místě samém v době vedení řízení o žádosti žalobce. Tímto je jediné důkaz ohledáním podle § 54 správního řádu respektující procesní pravidla, kterými se provedení tohoto důkazu řídí. Dále je nutné upozornit na to, že vyjádření pana V. ze dne 10. 2. 2010 nelze považovat za pro správní orgány jakkoli zavazující. Listina není opatřena náležitostmi podle § 13 odst. 3 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, a proto ji nelze považovat ani za veřejnou listinu podle § 13 odst. 5 téhož zákona. Z vyjádření navíc vůbec nevyplyvá, z jakého důvodu by nebylo možné po předmětné komunikaci projet třikrát až čtyřikrát v roce nákladním automobilem se dřevní hmotou, popř. bez ní. Zde je nutné znovu upozornit na to, že dosud není specifikováno, o jaký konkrétní automobil či automobily se má jednat. V neposlední řadě je potřebné

upozornit na to, že v odůvodnění správních rozhodnutí není konkrétně uvedeno, jakým způsobem má být kvalita předmětné komunikace ohrožována poddolovaností území obce Chomle a proč poddolování znemožňuje projekt po předmětné komunikaci třikrát až čtyřikrát v roce nákladním automobilem se dřevní hmotou, popř. bez ní. Krom shora uvedeného se správní orgány dopustily také porušení § 68 odst. 3 správního řádu, podle kterého je

správní orgán mimo jiné povinen uvést v odůvodnění rozhodnutí informaci o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Správní orgány se vůbec nevypořádaly s listinami, které žalobce přiložil k žádosti o udělení výjimky, a to s vyjádřením Obvodního báňského úřadu v Plzni ze dne 23. 11. 2009 a vyjádřením Městského úřadu Radnice ze dne 30. 10. 2009.

2585

Telekomunikace: podkladové rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu; výše příspěvku na účet univerzální služby

k § 31 odst. 1 zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů*)

k § 5 odst. 1 vyhlášky č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence**)

I. Existence pravomocného podkladového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu, jímž bude ověřena výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za rok 2002, je podmínkou *sine qua non* pro rozhodnutí o stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za uvedené období.

II. Následné zrušení podkladového rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ve věci ověření výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby v roce 2002 znamená, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ při vydání rozhodnutí o stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za uvedené období, nemá náležitou oporu, pokud jde o stanovení jedné ze základních hodnot potřebných podle zákona č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, pro vydání tohoto rozhodnutí.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, čj. 9 Ca 383/2008-54)

Věc: Akciová společnost Telefónica O2 Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu o stanovení výše příspěvku na účet univerzální služby.

Dne 8. 2. 2007 žalovaný z moci úřední zahájil řízení ve věci stanovení výše platby žalobce na účet univerzální služby za rok 2002. Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2008 žalobci stanovil podíl pro výpočet výše příspěvku na účet univerzální služby za rok 2002 na 67,10387 % a současně stanovil příspěvek na účet univerzální služby za rok 2002 ve výši

172 788 762 Kč. Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 22. 9. 2008 rozklad podaný žalobcem zamítl.

Žalobce následně podal žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že obě rozhodnutí žalovaného se opírají o nepřesné a neúplně zjištěný skutkový stav, protože neobsahují výrok o vystavení dokladu opravňu-

*) S účinností od 1. 5. 2005 zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

**) S účinností od 1. 5. 2005 zrušen zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

jícího žalobce čerpat z účtu univerzální služby finanční prostředky, které mu byly těmito rozhodnutími přiznány.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě oponoval žalobním námitkám poukazem na to, že napadené rozhodnutí nepřiznává žalobci žádné finanční prostředky. Předmětem řízení, ve kterém bylo napadené rozhodnutí vydáno, bylo stanovení výše platby žalobce na účet univerzální služby za rok 2002. Prokazatelná ztráta žalobce z poskytování univerzální služby za rok 2002 byla ověřena v samostatném správním řízení, kdy žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 2. 2007 ověřil výši prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby v roce 2002 ve výši 257 494 476 Kč. Žalovaný dále podotknul, že ověření výše ztráty je pouze prvním krokem ke stanovení výše příspěvků a uložení povinnosti platit na účet univerzální služby.

Podáním ze dne 20. 1. 2010 žalovaný soudu sdělil, že rozhodnutím předsedy Rady žalovaného ze dne 22. 10. 2009, které nabylo právní moci dne 29. 10. 2009, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2007 vydané ve věci ověření výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby v roce 2002 a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně k novému projednání a rozhodnutí. Důvodem zrušení byla nezákonnost rozhodnutí spočívající v tom, že správní řízení ve věci ověření výše prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby v roce 2002 nebylo vedeno se všemi správnímu orgánu známými účastníky řízení, tj. držiteli telekomunikační licence za rok 2002 jako příspěvateli na účet univerzální služby. Žalovaný dále soudu sdělil, že v souvislosti s touto skutečností byla rozhodnutím ze dne 1. 12. 2009 z moci úřední nařízena obnova řízení ve věci určení výše příspěvku na účet univerzální služby za rok 2002 žalobci, neboť rozhodnutím ze dne 22. 10. 2009 došlo ke zrušení tzv. podkladového rozhodnutí.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2008 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2007 vydané ve věci ověření výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby v roce 2002 bylo při vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně o stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za rok 2002 tzv. podkladovým rozhodnutím. Z logiky zákonné úpravy obsažené v § 32 zákona o telekomunikacích plyne, že konkrétní výše finančního příspěvku žalobce (a stejně tak i kteréhokoliv jiného příspěvatele) na účet univerzální služby nemůže být žalovaným určena dříve, než dojde k ověření výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby, neboť ověřená výše prokazatelné ztráty je jedním z nezbytných údajů potřebných pro výpočet výše příspěvku. Tato skutečnost zcela evidentně vyplývá ze vzorce sloužícího pro výpočet výše příspěvku, který je zakotven v bodu 1 přílohy č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb., a je vyjádřena i v § 7 téže vyhlášky, podle něhož žalovaný stanovuje postupem podle § 5 výši plateb (finančních příspěvků), které jsou jednotliví držitelé telekomunikační licence povinni provést na účet, na základě ověřené výše prokazatelné ztráty. Ověřená výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby je tedy základem pro stanovení výše finančního příspěvku jednotlivých držitelů telekomunikační licence – příspěvatelů na účet univerzální služby. Kromě ověřené výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby závisí výše finančního příspěvku jednotlivých držitelů telekomunikační licence také na řadě dalších ukazatelů (hodnot), z nichž se postupem podle bodu 2 přílohy č. 2 vyhlášky č. 235/2001 Sb. vypočítává tzv. „podíl jednotlivého držitele telekomunikační licence.“ To ale nemění nic na skutečnosti, že mezi ověřenou výši prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby a výši finančního příspěvku držitele telekomunikační licence na účet univerzální služby je vztah přímé úměry – čím vyšší bude ověřená výše prokazatelné ztráty poskytovatele univerzální služby, tím vyšší bude v konečném výsledku i finanční příspěvek toho kterého držitele telekomunikační licence.

Výsledek řízení, v němž byla žalovaným ověřována výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za rok 2002, má vzhledem k výše uvedenému zcela zásadní význam pro následné stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za uvedené období. Výši tohoto příspěvku totiž nelze stanovit dříve, než bude pravomocně ověřena výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za rok 2002. Jinak řečeno, existence pravomocného podkladového rozhodnutí žalovaného, jímž bude ověřena výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za rok 2002, je podmínkou *sine qua non* pro rozhodnutí o stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za uvedené období.

Po vydání zrušovacího rozhodnutí předsedy Rady žalovaného ze dne 22. 10. 2009 nastala situace, že zde existuje napadené rozhodnutí (ve spojení s rozhodnutím správního orgánu I. stupně) ve věci stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za rok 2002, aniž by byla známa ověřená výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za uvedené období. Tato situace je v rozporu se zákonem, neboť rozhodnutí ve věci stanovení výše příspěvku žalobce na účet univerzální služby za rok 2002 může být vydáno až poté, co bude žalovaným pravomocně rozhodnuto o ověření výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování uni-

verzální služby za uvedené období, a musí z tohoto podkladového rozhodnutí vycházet.

Po zrušení podkladového rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2007 ve věci ověření výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby v roce 2002 nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, náležitou oporu, pokud jde o stanovení jedné ze základních hodnot potřebných podle zákona pro jeho vydání, kterou je ověřená výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za dané období, a v tomto směru vyžaduje zásadní doplnění. Lze rovněž konstatovat, že podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem spočívající v opomenutí všech známých účastníků řízení, jímž bylo zatíženo řízení ve věci ověření výše prokazatelné ztráty žalobce z poskytování univerzální služby za rok 2002 a které nakonec vedlo ke zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2007, mělo v daném případě za následek i nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť to v důsledku zmíněné podstatné vady předchozího řízení pozbylo svého podkladu. Soud proto rozsudkem vydaným podle § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. napadené rozhodnutí pro podstatné vady řízení, k nimž přihlédl z úřední povinnosti, bez jednání zrušil. Opodstatněnost žalobcem uplatněných námitek již soud nezkoumal, neboť na výsledek řízení v souzené věci by to nemohlo mít žádný vliv.

2586

Pobyt cizinců: stanovení doby zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění

k § 118 odst. 1 a 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 428/2005 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Ustanovení § 118 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 24. 11. 2005 svěřuje správnímu orgánu pravomoc stanovit v rozhodnutí o správním vyhoštění nejen délku, ale i počátek doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, a to například tak, že se tato doba počítá ode dne uplynutí lhůty pro vycestování z území.

II. Nevyužil-li správní orgán této své pravomoci a v rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil pouze celkovou dobu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, aniž by jakkoli vymezil její počátek, počítá se tato doba ode dne právní moci roz-

hodnutí o správním vyhoštění. V takovém případě neměla podle právní úpravy (§ 118 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 na počítání této doby žádný vliv ani skutečnost, že došlo, ať již z jakéhokoli důvodu, k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

III. Doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné, se do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi Evropské unie anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území ČR, nezapočítává až podle § 118 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 1. 1. 2012.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2012, čj. 1 As 106/2010-83)

Prejudikatura: č. 27/2009 Sb. NS

Věc: Zhao H. proti Ministerstvu vnitra o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ze dne 12. 3. 2007 bylo žalobci podle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců uloženo správní vyhoštění, neboť na území ČR pobýval neoprávněně. Dobu, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území (§ 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), správní orgán stanovil na 3 roky. Žalobce byl povinen z území ČR odcestovat do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, dne 11. 7. 2007 zamítnuto. Právní moc nastala dne 17. 7. 2007.

Dne 26. 7. 2007, tj. během 30denní lhůty k vycestování z území ČR, byla Městskému soudu v Praze doručena žaloba proti uvedenému rozhodnutí odvolacího orgánu, jež má podle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí, pokud cizinec nebyl vyhoštěn z důvodu ohrožení bezpečnosti státu. Tuto žalobu městský soud zamítl rozsudkem ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 Ca 221/2007-45, a kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 1. 2011, čj. 1 As 109/2010-76.

Dne 19. 1. 2009, tedy ještě před skončením řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním vyhoštění, podal žalobce žádost podle § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců v tehdejší znění o vydání nového rozhodnutí, jímž by

byla zrušena platnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Usnesením Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, ze dne 19. 3. 2009 bylo řízení o této žádosti podle § 102 odst. 4 správního řádu zastaveno, neboť podle názoru správního orgánu nebyla splněna jedna ze zákonných podmínek pro vyhovění žádosti, tedy neuplynula polovina z doby 3 let, po kterou žalobci nelze umožnit vstup na území ČR. Tato doba podle správního orgánu vzhledem k odkladnému účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění ještě vůbec nepočala plynout. Vzhledem k tomuto závěru se již správní orgán nezabýval druhou nezbytnou podmínkou stanovenou v § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců v tehdejší znění pro zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, kterou je pominutí důvodů pro jeho vydání.

Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 7. 2009 zamítl. Žalovaný se ztotožnil se závěrem, podle něhož žalobci vzhledem k odkladnému účinku žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění prozatím neuplynula polovina doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce novou žalobu u městského soudu, který ji rozsudkem ze dne 6. 5. 2010, čj. 11 Ca 219/2009-41, zamítl. Městský soud dospěl k závěru, že pokud je rozhodnutí o správním vyhoštění nevykonatelné pro právní překáž-

ku, ať již jde o odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění nebo o probíhající řízení o udělení mezinárodní ochrany, případně následné řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci mezinárodní ochrany (§ 119 odst. 5, resp. 6 zákona o pobytu cizinců), nemůže plynout ani doba, po níž nelze vyhoštěnému cizinci umožnit vstup na území ČR.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že zákon o pobytu cizinců neupravuje „*přerušení běhu lhůty správního vyhoštění*“ ani s podáním žaloby proti rozhodnutí o správním vyhoštění takový účinek nespojuje. Stěžovatel přitom odkázal na prejudikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 4. 2008, čj. 4 As 24/2008-77) i Nejvyššího soudu (usnesení ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, č. 27/2009 Sb. NS, a ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008), která vychází z toho, že odklad vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nemá vliv na počítání doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s již uvedenou argumentací městského soudu.

První senát Nejvyššího správního soudu při rozhodování o podané kasační stížnosti zaujal odlišný právní názor, než k jakému dospěl osmý senát v rozsudku ze dne 3. 1. 2011, čj. 8 As 69/2010-163. Ve věci osmého senátu sice rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo možné po určitou dobu vykonat z důvodu probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany, podle názoru prvního senátu jde však o shodnou otázku, tedy o to, zda po dobu, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, ať již z jakéhokoli důvodu, plyne či neplyne doba, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Osmý senát dospěl ve zmiňovaném rozsudku k závěru, že tato doba plyne i přesto, že rozhodnutí o správním vyhoštění prozatím nelze vykonat. Opačný výklad jde k tíži cizince a přitom nemá podle názoru osmého senátu oporu v zákoně. Navíc by takový výklad diskriminoval cizince, kteří požádali po udělení správního vyhoštění o mezinárodní ochranu a mají tak důvod k legálnímu pobytu na území ČR.

Na tomto závěru nic nezměnila ani novela zákona o pobytu cizinců provedená zákonem č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, která výslovnou změnu dané úpravy nepřinesla.

Naopak první senát považuje význam novely č. 428/2005 Sb., jež nabyla účinnosti dne 24. 11. 2005, za zásadní. Ustanovení § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ve znění před touto novelou, uvádělo, že „[d]oba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí“. Z toho vycházela i zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu, neboť počátek doby zákazu vstupu na území byl vázán na platnost, nikoliv účinnost, rozhodnutí o správním vyhoštění. Zákonem č. 428/2005 Sb. byla tato definice změněna tak, že „[d]obu, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území, stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince“. První senát upozornil rovněž na důvodovou zprávu k této novele a neviděl žádný důvod, proč by měl být i za nové právní úpravy zastáván dosavadní výklad, podle něhož doba zákazu vstupu na území může uplynout i dříve, než je možné rozhodnutí o správním vyhoštění vykonat. První senát byl naopak přesvědčen o tom, že tato doba neplyne v období, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění není vykonatelné. Odložením vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění dochází k zastavení běhu této „*vyhošťovací*“ doby.

První senát tedy usnesením ze dne 2. 2. 2011, čj. 1 As 106/2010-74, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl dle výše uvedené právní věty a věc vrátil prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[19] Pro posouzení samotné sporné právní otázky, zda se do doby zákazu vstupu vy-

hoštěného cizince na území ČR podle § 118 zákona o pobytu cizinců, v relevantním znění, započítávalo i období, kdy byla odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, je nutné zároveň vyjasnit, který okamžik, resp. právní skutečnost, jsou vůbec pro počátek této doby rozhodné.

[20] V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že ani předkládající senát nepochybně závěry, k nimž dospěla stěžovatelem zmiňovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu při výkladu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v jeho znění do 23. 11. 2005. V rozsudku ze dne 25. 4. 2008, č. 4 As 24/2008-77, Nejvyšší správní soud k této právní úpravě uvedl následující: „*Správním vyhoštěním ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je definováno jako ukončení pobytu cizince na území, které je spojeno se stanovením doby na vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Správním vyhoštěním je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. Uvedený zákaz pobytu není sankcí, resp. trestem uloženým v trestním řízení, ale správním opatřením omezujícím cizince ve svobodě jeho volného pohybu. [...] Z dikce § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území, aniž by bylo blíže specifikováno, na jakou faktickou či právní skutečnost má být čas, resp. termín, ukončení pobytu cizince na území vázán, je třeba dovodit, že tímto časem, resp. termínem, je s ohledem na další souvislosti textu zákona den rozhodnutí o předmětném vyhoštění, i když jeho účinky nastávají až právní mocí rozhodnutí. [...] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že počátek doby vyhoštění by měl být vázán na právní moc rozhodnutí [...]. Dikce citovaného zákonného ustanovení mj. dále stanoví, že, [d]oba, po kterou nelze umožnit vstup na území, je stanovena dobou platnosti rozhodnutí. U rozhodnutí o správním vyhoštění tak zřetelně nabývá na významu rozlišování platnosti doby, po kterou bylo omezení stanoveno, a účinnosti rozhodnutí.“ Na citovaný*

judikát Nejvyššího správního soudu pak navazovala rovněž rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (zmiňovaná usnesení ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 8 Tdo 643/2008, č. 27/2009 Sb. NS, a ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. 6 Tdo 1443/2008).

[21] Tato judikatura tedy vycházela z dikce § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném do 23. 11. 2005, který definoval dobu zákazu vstupu na území v praxi jinak jen zřídka užívaným pojmem „*platnosti rozhodnutí*“. Podle doktríny (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6 vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, 218 s.) „[s]právní akt je platný, jakmile správní orgán učiní projev vůle, který je jeho obsahem, navenek vůči adresátům“. Platnost správního rozhodnutí je tedy nezbytnou podmínkou pro to, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci a aby se stalo účinným a vykonatelným. Ve většině případů tak okamžik nabytí platnosti rozhodnutí předchází nabytí právní moci, účinnosti (ve smyslu právních účinků rozhodnutí) a vykonatelnosti (v užším smyslu vynutitelnosti) rozhodnutí. Ačkoliv se autoři zmiňované publikace přiklání k tomu, že platnost správního rozhodnutí, které není vyhlašováno ústně, nastává až od okamžiku doručení rozhodnutí jeho adresátovi, resp. prvním z adresátů, a nikoliv již od okamžiku vypravení tohoto rozhodnutí k doručení (jeho vydání), vázala citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu počátek doby zákazu vstupu vyhoštěného cizince na území k ještě dřívejším okamžikům, a to k samotnému „*dni rozhodnutí*“, tedy k datu, které je uvedeno na písemném vyhotovení rozhodnutí o vyhoštění.

[22] V každém případě zákonodárce pojem „*platnosti rozhodnutí*“ z § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců uvedenou novelou odstranil a ponechal ho pouze v § 122 odst. 5 a 6 zákona o pobytu cizinců, podle nichž policie může vydat za stanovených podmínek na žádost cizince (resp. občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka) nové rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu, jímž „*zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění*“. V samotném § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců byla citovaná definice doby zákazu vstupu na území nahrazena formulací, podle níž dobu, po kterou nelze umožnit ci-

zinci vstup na území (dříve ČR, nyní členských států Evropské unie), stanoví policie v rozhodnutí o správním vyhoštění cizince. Mezi prvním a osmým senátem je sporné, jaký význam má tato legislativní změna pro počátek a způsob počítání doby zákazu vstupu vyhoštěného cizince na území.

[23] V době přijímání novely č. 428/2005 Sb. nebyla otázka počítání doby zákazu vstupu cizince na území přímo upravena právem Evropské unie a rovněž v současné době se sice čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návratová směrnice“) týká doby zákazu vstupu cizince na území členských států Evropské unie, ovšem samotnou otázku počátku této doby, případně způsobu jejího počítání neupravuje. Obdobně čl. 7 návratové směrnice stanoví minimální a maximální délku lhůty k dobrovolnému opuštění území, která má být určena v tzv. rozhodnutí o navracení cizince, jakož i případy, kdy je možné tuto lhůtu prodloužit nebo naopak zkrátit i mimo rámec stanoveného rozmezí; ovšem počátek běhu této lhůty toto ustanovení také přímo nevymezuje.

[24] Je tedy zřejmé, že jestliže zákonodárce zamýšlel zmiňovanou novelou č. 428/2005 Sb. změnit počátek a způsob počítání doby zákazu vstupu na území, nabízela se mu řada možností. Bylo možné tento počátek vázat na právní moc, účinnost, vykonatelnost (ve smyslu vynutitelnosti) rozhodnutí o správním vyhoštění, která většinou nastává právě uplynutím lhůty pro vycestování cizince z území, nebo dokonce, co by se z hlediska účelu institutu správního vyhoštění jevílo jako nejrationálnější, odvozovat počátek této doby až od okamžiku, kdy cizinec skutečně opustí území ČR (nyní území členských států EU), byť by se při volbě poslední ze zmiňovaných možností zákonodárce musel v případech dobrovolného splnění této povinnosti cizince vyrovnat s možnými praktickými obtížemi s přesným určováním data, kdy cizinec území skutečně opustil. Zároveň zákonodárce jistě mohl stanovit, že období, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, se do uvedeného doby nezapočítává.

[25] Nic z toho ovšem zákonodárce neučinil, respektive učinil tak, pokud jde o období, kdy je odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění, až zákonem č. 303/2011 Sb., jímž do § 118 zákona o pobytu cizinců vložil s účinností od 1. 1. 2012 nové znění odst. 4, které zní: „*Do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi Evropské unie anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území, se nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.*“ Při posuzování znění zákona účinného před 1. 1. 2012 se tedy Nejvyšší správní soud ztotožňuje s osmým senátem potud, že bez výslovné právní úpravy nebylo možné k tíži vyhošťovaného cizince dovozovat, že by počátek doby zákazu vstupu vyhošťovaného cizince na území měl být ve všech případech odvozován až od okamžiku, kdy se rozhodnutí o vyhoštění cizince stalo vykonatelným, a že by se do této doby nezapočítávalo období, kdy byla odložena vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění.

[26] Takový závěr totiž neměl oporu v zákoně. Naopak § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví, že žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí. Podáním této žaloby se tedy neodkládají veškeré právní účinky rozhodnutí, jak je tomu v případě přiznání odkladného účinku žalobě soudem podle § 73 s. ř. s., ale pouze vykonatelnost, tedy vynutitelnost rozhodnutí o správním vyhoštění. Právní účinek v podobě počátku doby zákazu vstupu na území tak nastával, nebylo-li v samotném rozhodnutí o správním vyhoštění stanoveno jinak, již s právní mocí rozhodnutí o správním vyhoštění, a případné podání žaloby proti tomuto rozhodnutí nemělo na počítání této doby žádný vliv. Jinak tomu je, jak již bylo uvedeno, podle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 a rovněž jinak tomu bylo podle právní úpravy účinné naopak do 23. 11. 2005, kdy § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců stanovil, že doba řízení o žalobě se do doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění nezapočítává. Toto ustanovení ovšem bylo zrušeno právě novelou č. 428/2005 Sb. Obdobně § 119 odst. 5 (resp. 6) zákona o pobytu cizinců odkládá po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a případné řízení o žalobě

proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany pouze vykonatelnost, nikoliv veškeré právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění.

[27] Tyto závěry podporuje rovněž argumentace stěžovatele uvedená v žalobě, podle níž stěžovatel musel i po dobu odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění snášet některé negativní důsledky s tímto rozhodnutím spojené, zejména skutečnost, že byl na základě *pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění* ve smyslu § 154 odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců zařazen do evidence nežádoucích osob. Opět tedy nelze říci, že by rozhodnutí o správním vyhoštění nemělo pro stěžovatele po dobu odkladu jeho vykonatelnosti žádné právní účinky.

[28] První senát argumentoval ve prospěch svých závěrů důvodovou zprávou k zákonu č. 428/2005 Sb. Ke změně § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců důvodová zpráva uvádí: „*Nově se stanoví doba, od které počíná běžet lhůta pro omezení vstupu na území v souvislosti se správním vyhoštěním cizince. Podle dosavadní právní úpravy doba, po kterou byl cizinci omezen vstup na území, počíná běžet okamžikem vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, tj. ještě za jeho pobytu na území. Tímto způsobem fakticky dochází k neodůvodněnému zkracování doby takového omezení ještě před jeho realizací.*“ K vypuštění § 172 odst. 5 zákona o pobytu cizinců pak důvodová zpráva konstatuje: „*Důsledek změny § 118 odst. 1. Stávající úprava se stane bezpředmětnou, neboť Policie České republiky v rozhodnutí o správním vyhoštění stanoví dobu, po kterou bude cizinci omezen vstup na území.*“ Tato vyjádření v důvodové zprávě však nasvědčují spíše tomu, že zákonodárce zamýšlel předmětnou novelou umožnit správnímu orgánu, tedy policii, aby nejen celkovou délku doby zákazu pobytu na území, ale i počátek této doby stanovila vždy individuálně s ohledem na okolnosti dané věci v každém rozhodnutí o správním vyhoštění.

[29] Je tedy na správním orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí o správním vyhoštění stanovil v první řadě počátek doby (mate-

riální lhůty), v níž je cizinec povinen vycestovat z území (§ 118 odst. 1 věta první zákona o pobytu cizinců), a dále počátek doby zákazu vstupu na území (§ 118 odst. 1 věta první a druhá zákona o pobytu cizinců). Přitom je zřejmé, že správní orgán není oprávněn za situace, kdy zároveň nevyloučil odkladný účinek odvolání (§ 85 odst. 2 správního řádu), resp. kdy odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vyloučit ze zákona nelze (§ 169 odst. 5 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2011), určit počátek běhu lhůty pro vycestování z území dřívějším okamžikem, než je právní moc rozhodnutí o správním vyhoštění. Pozdější počátek běhu této lhůty, resp. její přerušení stanoví § 118 odst. 3 věta třetí a čtvrtá zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 1. 1. 2011, v souvislosti se zajištěním vyhošťovaného cizince. Počátek doby, po níž nelze cizinci umožnit vstup na území, je pak správní orgán jistě oprávněn navázat právě na uplynutí lhůty pro vycestování z území.

[30] Nevyužil-li však správní orgán této své pravomoci a stanovil, tak jako v nyní posuzované věci, pouze celkovou dobu zákazu vstupu na území, aniž by jakkoli určil počátek této doby, nelze než vycházet z toho, že tato doba se počítá, tak jako nastávají i ostatní právní účinky rozhodnutí o správním vyhoštění, u nichž zákon nebo rozhodnutí samotné nestanoví jinak, již od dne právní moci tohoto rozhodnutí. V takovém případě, jak již bylo konstatováno, neměla podle právní úpravy účinné od 24. 11. 2005 do 31. 12. 2011 na počítání doby zákazu vstupu na území žádný vliv ani případná skutečnost, že došlo, ať již z jakéhokoli důvodu, k odkladu vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění. Naopak, podle § 118 odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 1. 1. 2012, se do doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území členských států Evropské unie nebo občanovi Evropské unie anebo jeho rodinnému příslušníkovi umožnit vstup na území ČR, nezapočítává doba, po kterou není rozhodnutí o správním vyhoštění vykonatelné.

II. PRÁVNÍ VĚTY

2587

Daňové řízení: daňová kontrola

k § 2 odst. 2 a odst. 9, § 16 odst. 4 písm. e) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb.^{*)}

Je věcí daňového subjektu využít svého práva být přítomen daňové kontrole, být v úzkém kontaktu se správcem daně a být tak informován o celém jejím průběhu a o veškerých zjištěních. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. e) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zaručuje právo aktivní účasti na řízení daňového subjektu (§ 2 odst. 2 a 9 téhož zákona).

Pokud až následně po místním šetření uskutečněném za účelem posouzení technického stavu nemovitosti (kterého se spolu se znalcem ustanoveným správcem daně daňový subjekt zúčastnil a během kterého nevznel žádné připomínky) byl zpracován znalecký posudek, je nutno jej chápat jako jeden z důkazních prostředků opatřených v průběhu řízení správcem daně. Ve smyslu § 2 odst. 9 zákona o správě daní a poplatků daňovému subjektu náleží právo vyjádřit se k němu, hodnotit jej, popř. navrhnout jiné důkazní prostředky, má-li za to, že skutečnosti v něm uvedené jsou nepravdivé. Ustanovení § 16 odst. 4 písm. e) téhož zákona se zde již nelze dovolávat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2008, čj. 5 Afs 44/2007-68)

2588

Daňové řízení: věcná příslušnost správce daně

k § 1 odst. 3 a § 48 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.^{*)}

Správcem daně podle § 1 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je třeba rozumět obecní úřad pouze tehdy, pokud se jedná o daň (ve smyslu legislativní zkratky § 1 odst. 1 citovaného zákona), k jejíž správě je obecní úřad podle zvláštního zákona věcně příslušný. Podal-li daňový subjekt odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru na daň z příjmů k obecnímu úřadu, který není k její správě věcně příslušný, a tento jej až po uplynutí lhůty k podání odvolání zaslal věcně příslušnému finančnímu úřadu, není toto odvolání podané včas.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 Afs 101/2007-49)

Prejudikatura: č. 16/2003 Sb. NSS, č. 869/2006 Sb. NSS a č. 1115/2007 Sb. NSS.

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

2589

Daňové řízení: ukončení vytýkacího řízení

k § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. *)

Vytýkací řízení (§ 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je správce daně povinen v souladu s Pokynem Ministerstva financí č. D-144 ukončit nejpozději do dvanácti měsíců od jeho zahájení, nejde-li o mimořádné případy, kdy může lhůtu prodloužit Ministerstvo financí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 1 Ans 3/2008-78)

Prejudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS.

2590

Daňové řízení: lhůta pro vymáhání daňového nedoplatku

k § 70 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků *)

O předpisu daňového penále za pozdní úhradu záloh daně silniční musí být daňový dlužník vyrozuměn ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání těchto záloh, přičemž běh promlčecí lhůty ve vztahu k penále za prodlení úhradou záloh nelze vázat na daň jako takovou. Pokud se nedoplatek záloh na daň silniční stal splatným v roce 1998, pak v souladu s § 70 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, začala lhůta pro vybrání a vymáhání daňového nedoplatku na zálohách na dani silniční běžet od 1. 1. 1999.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, čj. 7 Afs 41/2007-50)

2591

Daňové řízení: obnova řízení; lhůty

k § 47, § 54 odst. 3 a § 55 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 230/2006 Sb. a č. 270/2007 Sb. *)

k § 41 soudního řádu správního **)

I. Žádost o povolení obnovy řízení musí být podána v rámci zákonem stanovených lhůt. Konec objektivní lhůty k podání žádosti (§ 54 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) je pak spojen s uplynutím tříleté prekluzivní lhůty k vyměření nebo doměření daně (§ 47 citovaného zákona), jejíž počátek je určen § 47 odst. 1 citovaného zákona, popřípadě skutečností předpokládanou § 47 odst. 2 větou první téhož zákona.

II. Bez ohledu na běh tříleté prekluzivní lhůty (§ 47 odst. 1 a 2 věty první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) zaniká právo k podání žádosti o obnovu řízení (vyjma případů uvedených v § 41 s. ř. s.) uplynutím 10 let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení (§ 54 odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 2 větou druhou zákona o správě daní a poplatků).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2008, čj. 7 Afs 28/2008-51)

Prejudikatura: č. 660/2005 Sb. NSS, č. 1480/2008 Sb. NSS a č. 1542/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 300/1998 Sb. a č. 181/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 31/99).

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

**) S účinností od 1. 1. 2012 byl § 41 změněn zákonem č. 303/2011 Sb.

2592

Daňové řízení: exekuce prodejem nemovitostí; věci vyloučené z exekuce

k § 268 odst. 1 písm. d) a § 322 odst. 3 občanského soudního řádu

k § 73 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 35/1993 Sb.*)

I. Při daňové exekuci prodejem nemovitostí nejsou z exekuce vyloučeny ve smyslu § 322 odst. 3 o. s. ř., ve spojení s § 73 odst. 7 větou první zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zemědělské pozemky, i když předmětem podnikatelské činnosti povinného je zemědělská výroba, protože tato není podle své povahy vázána na určité místo nebo na vlastnictví konkrétní nemovitosti, takže nelze dovodit, že je nezbytně potřebuje ke svému podnikání.

II. Není sice vyloučeno, že zemědělský pozemek může mít natolik specifické a ojedinělé vlastnosti, pro které bude pro provozování určité zemědělské činnosti nezastupitelný, ale pokud povinný, jehož předmětem podnikání je zemědělská výroba, pouze tvrdí, že předmětnou nemovitost nutně potřebuje k výkonu své podnikatelské činnosti ve smyslu § 322 odst. 3 o. s. ř., aniž by toto své tvrzení podpořil jakýmkoliv argumenty, nelze bez dalšího dovodit, že prodej předmětného pozemku znemožní pokračovat v podnikání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2008, čj. 7 Afs 39/2007-46)

Prejudikatura: č. 33/2003 Sb. NS a Soudní judikatura rozhodnutí soudů ČR č. 140/2000.

2593

Daň z příjmů: povinnost podat daňové přiznání**Daňové řízení: vliv sražených záloh na daň na výši daně**

k § 38g odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2003

k § 46 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb., č. 255/1994 Sb. a č. 230/2006 Sb.*)

I. Pokud má poplatník v určitém zdaňovacím období pouze příjmy ze závislé činnosti a z funkčních požitků, nemá za splnění podmínek § 38g odst. 2 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, povinnost podat daňové přiznání; pokud ho však přesto podá, musí mu být daň vyměřena, a to buď konkludentně ve smyslu § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nebo platebním výměrem podle § 46 odst. 4 téhož zákona.

II. Podle § 46 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, se platebním výměrem stanovuje základ daně a vyměřuje se daň: sražené zálohy na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků přitom nemají jakýkoliv vliv ani na základ daně ani na její výši, a proto k nim správce daně nemůže při stanovení základu daně a daně přihlížet a zabývat se jimi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2008, čj. 1 Afs 117/2008-86)

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

2594

Daň z příjmů: prodej zástavy v nedobrovolné dražbě; bezúplatný přechod vlastnického práva

k § 27 odst. 5 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění zákona č. 12/1998 Sb.^{*)}
 k § 165 odst. 1 občanského zákoníku ve znění zákonů č. 367/2000 Sb. a č. 317/2001 Sb.

Zpeněžení zástavy v nedobrovolné dražbě není bezúplatným převodem vlastnického práva. Nejedná se o „převod“ s ohledem na nedostatek vůle zástavního dlužníka převést své vlastnictví na jiného. Není tu ani bezúplatnost, protože vydražitel za věc zaplatil a zástavnímu dlužníkovi vzniká vůči obligacnímu dlužníkovi právo na nahrazení újmy vzniklé pozbytím zástavy.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 12. 2008, čj. 22 Ca 212/2008-27)

2595

Daň z příjmů: náhrady cestovních výdajů zahraničního zaměstnance; smlouvy o zamezení dvojího zdanění

k čl. 24 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a z majetku, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 257/1993 Sb.**)

k § 6 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

Náhrady cestovních výdajů zahraničního zaměstnance zaměstnavatele, který má v tuzemsku stálou provozovnu, mzdy svých zaměstnanců zdaňuje podle českého práva a vyplacení náhrad má dohodnuto v pracovní smlouvě či určeno ve vnitřním předpise, jsou v souladu s čl. 24 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a z majetku (č. 257/1993 Sb.), podle zásady rovného zacházení nezdanitelným příjmem podle § 6 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2008, čj. 2 Afs 77/2007-62)

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

^{**) S účinností od 14. 7. 2003 zrušena Smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o zamezení dvojímu zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmů a z majetku, vyhlášenou sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 100/2003 Sb. m. s.}