Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

12 2012 / X. ročník / 27. 12. 2012

OBSAH

I.
JUDIKÁTY

2703. Správní řízení: povaha řízení o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce; odpovědnost vedoucího státního zástupce; výkon dohledu 1105

2704. Daň z příjmů: opravné položky 1120

2705. Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně z přidané hodnoty před a po vstupu České republiky do Evropské unie 1125

2706. Daň z nemovitostí: nepravá retroaktivita 1130

2707. Právo na informace: veřejná instituce 1137

2708. Ochrana spotřebitele: informace o ceně letenek 1141

2709. Opatření obecné povahy: účinnost místní úpravy provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou 1144

2710. Územní plánování: vymezení záplavového území 1146

2711. Služební poměr: rozvržení doby služby; nepřetržitý režim služby 1151

2712. Advokacie: povinnost mlčenlivosti advokáta 1155

2713. Rozpočty: odpovědnost za dodržení podmínek dotace; porušení rozpočtové kázně; netransparentní postup při zadávání veřejné zakázky 1161

2714. Veřejné zakázky: zásada transparentnosti 1167

2715. Zemědělství: zařazení do programu zakládání skupin výrobců 1171

2716. Kompetenční spory: odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku 1177

2717. Kompetenční spory: povaha autorizovaného inspektora a jím vydávaného certifikátu 1182

2718. Místní referendum: přípustnost konání místního referenda; kampaň pro místní referendum; vztah výsledku referenda ke správnímu řízení 1195

2719. Místní referendum: výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru; náležitosti a vady návrhu přípravného výboru na konání místního referenda 1200

2720. Místní referendum: přípravný výbor 1205

II.
PRÁVNÍ VĚTY

2721. Daň z příjmů: tvorba a výše rezerv pro zjištění základu daně z příjmů 1210

2722. Stavební řízení: zrušení stavebního povolení v rámci dozorčí činnosti 1210

2723. Rehabilitace a restituce: účastníci národního boje za osvobození 1210

I.
JUDIKÁTY

2703
Správní řízení: povaha řízení o odvolání z funkce vedoucího státního zástupce; odpovědnost vedoucího státního zástupce; výkon dohledu

k § 2, § 8 odst. 3, § 10 odst. 4, § 12e odst. 1, § 13e, § 13f, § 13g, § 13h, § 24 odst. 1 a 2 a § 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákonů č. 14/2002 Sb., č. 310/2002 Sb., č. 192/2003 Sb., č. 413/2005 Sb. a č. 121/2008 Sb.
k § 9 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Řízení o odvolání vedoucího státního zástupce nelze ztotožnit s deliktním či kárným řízením, které je primárně konstruováno na principu zaviněného naplnění zákonem definovaných znaků skutkové podstaty kárného provinění, svou povahou však ani nepředstavuje běžné správní řízení. Při nemožnosti přesnějšího „*typového*“ označení lze uzavřít, že jde o řízení *sui generis*.

II. Vedoucí státní zástupce má vedle obecných povinností státního zástupce kompetence řídicí a organizační, jeho osoba tak zajišťuje, aby příslušný stupeň státního zastupitelství řádně fungoval a plnil úlohy svěřené mu zákonem. Ani nezpochybnitelná paralelně existující osobní odpovědnost jednotlivých státních zástupců v rámci jejich dozorových kompetencí nesnímá „*manažerskou*“ odpovědnost za „*provoz vrchního státního zastupitelství*“, protože vedoucí státní zástupce má k dispozici celou řadu zákonných nástrojů pro efektivní řízení a organizování státního zastupitelství.

III. V případě dohledového zásahu vedoucího státního zástupce je třeba respektovat proporci mezi znalostí věci a zásahem do ní. Pokyn představuje intenzivní zásah do samostatného a zodpovědného výkonu funkce dozorového státního zástupce, je tedy nutné, aby měl racionální jádro. Neodborný a nahodilý pokyn porušuje maximy zákona o státním zastupitelství a nerespektuje ani zásadu odpovědnosti dozorového státního zástupce za svěřený případ. Má-li být zachován princip odbornosti, je třeba dodržet alespoň minimální standard znalosti věci, tedy být s případem rámcově obeznámen a mít k rozhodování podstatnou sumu informací.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, čj. 1 As 51/2012-242)

Prejudikatura: č. 896/2006 Sb. NSS, č. 1407/2007 Sb. NSS, č. 1981/2010 Sb. NSS a č. 2362/2011 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Vlastimil Rampula proti ministru spravedlnosti o odvolání z funkce, o kasační stížnosti žalovaného.

Nejvyšší státní zástupce podal dne 9. 3. 2011 a dne 2. 6. 2011 žalovanému návrhy podle § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství na odvolání JUDr. Vlastimila Rampuly z funkce vrchního státního zástupce pro závažné porušení povinnosti vyplývající z výkonu funkce:

1) podpisem „*Protokolu o vzájemném porozumění mezi Státním zastupitelstvím v Astaně a Vrchním státním zastupitelstvím v Praze*“ dne 9. 4. 2010,

2) při řízení Vrchního státního zastupitelství v Praze, konkrétně pak jeho organizační složky – odboru závažné hospodářské a finanční kriminality,

3) nehospodárným zacházením s finančními prostředky tvořícími rozpočet Vrchního státního zastupitelství v Praze,

4) nesprávným a nezákonným postupem při vydání telefonického pokynu dozorové státní zástupkyni v tzv. kauze IPB, jímž jí uložil, aby po vyhlášení zprošťujícího rozsudku nepodala odvolání ihned přímo do protokolu o hlavním líčení před Městským soudem v Praze, jak měla sama v úmyslu, ale ponechala si lhůtu pro případné podání odvolání až po doručení písemného vyhotovení rozsudku soudem (návrh ze dne 2. 6. 2011).

Žalovaný návrh nejvyššího státního zástupce shledal důvodným ve shora uvedeném bodu 2 (zčásti) a 4 (zcela), body 1 a 3 shledal nedůvodnými. Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2011 (dále jen „rozhodnutí I. stupně") odvolal žalovaný žalobce z funkce vrchního státního zástupce v Praze. Ve výroku rozhodnutí vymezil dva *„skutky"*. Podle prvního z nich *„Vlastimil Rampula v rozporu s § 13a odst. 1, § 13f odst. 1 písm. b) a § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství nejméně od roku 2008 [...] ve funkčním postavení vedoucího státního zástupce nevyužíval svých oprávnění k řídicí a metodické činnosti odboru závažné hospodářské a finanční kriminality Vrchního státního zastupitelství v Praze a nereagoval na četná, dlouhodobá a opakující se pochybení v postupu státních zástupců v trestních věcech". V druhém případě „naopak v jiné věci, konkrétně v tzv. kauze IPB [...], nepřiměřeně a v rozporu s § 2 odst. 2, § 24 odst. 1, 2 a § 12e odst. 1 a zákona o státním zastupitelství ingeroval do trestního řízení tím, že bez důkladné znalosti spisu vydal pokyn dozorové státní zástupkyni k nepodání odvolání proti rozsudku Městského soudu v Praze přímo do protokolu o hlavním líčení, ale k ponechání si lhůty pro zvážení podání opravného prostředku po doručení písemného vyhotovení rozsudku, aniž tento pokyn řádně odůvodnil, čímž mohl ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce".* Obě popsaná jednání byla klasifikována jako porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce závažným způsobem ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Žalobcem podaný rozklad proti tomuto rozhodnutí pak žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 13. 10. 2011.

Městský soud rozsudkem ze dne 17. 2. 2012, čj. 5 A 310/2011-99, obě výše citovaná rozhodnutí žalovaného zrušil s tím, že rozhodnutí o odvolání vrchního státního zástupce z funkce je v prvé části *„skutkové věty"* částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, ve zbývající části pak nezákonné, neboť skutky zde žalobci kladené za vinu nelze hodnotit jako závažné porušení povinnosti vedoucího státního zástupce.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost, kde především namítal, že městský soud vybočil z mezí přezkumu rozhodnutí správního orgánu tím, že se neomezil na přezkoumání otázky, zda napadené rozhodnutí nenese prvky nahodilost či libovůle a při přezkumu jednotlivých pochybení vytýkaných žalobci nepřihlédl ke specifické povaze funkce vrchního státní zástupce a zvláštní povaze řízení. Stěžovatel dále nesouhlasil s výtkou městského soudu stran údajné nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí.

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

Z odůvodnění:

IV.
Řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci

(...)

IV. A Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Aa Nerespektování zvláštní povahy řízení

(...) [19] Z odůvodnění rozsudku městského soudu jsou podle stěžovatele zřejmé následující důvody zrušení žalobou napadených rozhodnutí: a) žalobou napadené rozhodnutí je v prvé části skutkové věty částečně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, b) ve zbývající části je nezákonné, neboť skutky zde žalobci kladené za vinu nelze hodnotit jako závažné porušení povinností

vedoucího státního zástupce. Stěžovatel uvádí, že se neztotožňuje ani s jedním ze zrušujících důvodů a považuje tyto závěry městského soudu za nesprávné a nezákonné, v obecné souvislosti pak cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 9 As 94/2008-77, č. 1981/2010 Sb. NSS, týkající se postavení státního zastupitelství.

[20] Žalobce má za to, že důvody kasační stížnosti jsou v zákoně striktně uvedeny a rozhodně mezi ně nepatří zvláštní povaha řízení o odvolání vedoucího státního zástupce. Není podle něj ani jasné, pod jaký ze zákonem předvídaných důvodů kasační stížnosti by bylo možné zařadit výhradu spočívající v údajném porušení procesních předpisů, především překročením mezí soudního přezkumu. Jde ale o obecnou argumentaci, kterou stěžovatel v další části kasační stížnosti nespecifikuje ani nevysvětluje. Žalobce nepovažuje za účelné vést s tímto rozborem jakoukoliv diskuzi či polemizovat s ním, protože jde vesměs o citace z literatury. (...)

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[33] Nejvyšší správní soud o této části kasační námitky usoudil následujícím způsobem. Předně se při úvaze o podobě řízení ústícího do odvolání vedoucího státního zástupce zabýval postavením státního zastupitelství v ústavním a zákonném rámci, vztahem k ministru spravedlnosti, resp. celé exekutivy k instituci veřejné žaloby, rolí jednotlivých státních zástupců, vedoucích státních zástupců, vztahy mezi jednotlivými stupni soustavy státního zastupitelství a mezi vedoucím státním zástupcem a státními zástupci, kteří působí u státního zastupitelství, v jehož čele tento vedoucí stojí. Mohl přitom i vycházet ze své předešlé judikatury.

[34] Státní zastupitelství je ústavně zakotveno v rámci hlavy třetí Ústavy o moci výkonné, konkrétně v čl. 80, který svěřuje státnímu zastupitelství úlohu zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení a vykonávat i další úkoly, stanoví-li tak zákon. Působnost a postavení státního zastupitelství ponechává Ústava zákonné úpravě, a to zákonu o státním zastupitelství, ale zejména trestnímu řádu a celé řadě dalších zákonů. O významné roli státního zastupitelství pro prosazování právního státu a ochranu lidských práv hovoří i úprava mezinárodní, byť nejde o formálně závazné prameny práva, ale o tzv. *soft law*, např. Doporučení Rady Evropy Rec(2000)19 o roli veřejné žaloby v systému trestní justice nebo Zpráva Benátské komise o evropských standardech nezávislosti justice a systému veřejné žaloby přijatá na jejím 85. plenárním zasedání v prosinci 2010.

[35] Státní zastupitelství je tedy na ústavní rovině institucionálně upraveno v rámci exekutivní hlavy třetí, pro niž je typický hierarchický a subordinační princip. Není však klasickým správním úřadem v tom smyslu, jak jej užívá čl. 79 odst. 1 Ústavy. Nemá a ani nemůže mít ty pravomoci, které jsou jinak ústavně svěřeny správním úřadům, zejména nemůže vydávat právní předpisy. Státní zastupitelství není takovým orgánem, který by mohl rozhodovat ve správním řízení o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (tak, jak to pravidelně činní správní orgány). Ani z Ústavy samotné nelze dovozovat charakter státního zastupitelství jako správního orgánu. Článek 79 odst. 1 hovoří o ministerstvech a jiných správních úřadech, vedle toho pak článek 80 samostatně upravuje státní zastupitelství. Přestože systematicky je státní zastupitelství řazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť při výkonu své působnosti vystupuje jako samostatný, nezávislý a nestranný orgán. Od správních úřadů se též odlišuje druhem své činnosti, tedy zastupováním veřejné žaloby v trestním řízení před soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, čj. 6 As 58/2004-45, č. 1407/2007 Sb. NSS). Nelze též pominout aspekty nezávislosti, které jsou přinejmenším na podústavní rovině implicitně vyjádřeny zejména v zákoně o státním zastupitelství. Státní zastupitelství bylo zřízeno *„jako soustava úřadů státu určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených do působnosti státního zastupitelství“* (§ 1 odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Činnost státního za-

stupitelství se dále řídí výlučně zákonem (§ 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství) a dochází ke střetu a průniku dvou principů – principů subordinace a principu nezávislosti státního zastupitelství. Podle § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství nesmí do činnosti státního zastupitelství zasahovat nebo je při jejím výkonu nahrazovat jiné orgány nebo osoby, § 12e odst. 1 až 3 uvedeného zákona pak poskytuje procesní garanci nezávislosti, protože v případě, odmítne-li procesně příslušný státní zástupce splnit pokyn nadřízeného státního zástupce pro jeho rozpor se zákonem, věc vyřídí státní zástupce, jenž pokyn vydal. Hybridní povahu státního zastupitelství akcentuje i doktrína, která považuje státní zastupitelství za orgán *sui generis*, jehož postavení je kompromisem mezi různorodými cíli (blíže viz: Fenyk, J. *Vademecum státního zástupce*. Praha : ASPI, 2003. s. 14–16, či Šimíček, V. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha : Linde, 2010, s. 940 a 943–944). Tento doktrinální náhled přejal i Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10, č. 232/2011 Sb., týkající se problematiky platů státních zástupců.

[36] Odvolávání vedoucích státních zástupců se stalo v nedávné minulosti předmětem soudních sporů. Byla primárně nastolena otázka, zda vůbec a v jaké soudní větvi může být tato otázka řešena a co může být případně předmětem takového soudního řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu vyslovila, že věc patří do soudního přezkumu ve správním soudnictví, k odvolání vedoucího státního zástupce může dojít toliko ze zákonem předvídaných důvodů a může se tak stát v náležitém řízení. Konkrétně soud uvedl, že odvolání vedoucího státního zástupce se řídí správním řádem. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na již citovaný rozsudek čj. 9 As 94/2008-77, v němž soud na základě ústavní a evropské judikatury tento důsledek dovodil: *„Vzhledem k převládajícímu obsahu veřejnoprávních prvků se tak dle názoru Nejvyššího správního soudu poměr mezi ministrem spravedlnosti a vedoucím státním zástupcem více svým charakterem blíží některému ze služebních poměrů. Tento závěr vyplývá i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, konkrétně z rozsudku velkého senátu ze dne 8. 12. 1999,* Pellegrin proti Francii*, stížnost* č. *28541/95, ECHR 1999-VIII, v němž je rozlišení mezi soukromoprávní a veřejnoprávní povahou pracovního poměru provedeno dle následujících kritérií:* ‚Soud se bude v každé věci zabývat tím, zda zaměstnání stěžovatele implikuje – s ohledem na povahu funkcí a odpovědností, které zahrnuje – přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu.' *(citace dle Berger, V.* Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. 1. vydání. Praha : IFEC, 2003, s. 279). V případě funkce vedoucího státního zástupce je dle názoru Nejvyššího správního soudu účast na výkonu veřejné moci a ochrana obecných zájmů státu nezpochybnitelná."*

[37] V rozsudku ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-94, ve věci státního zástupce Iva Ištvana), který sice řešil případ jiného odvolaného vedoucího státního zástupce, ale věcně na předešlý navazoval, Nejvyšší správní soud dodal, že státní zastupitelství musí být zároveň chráněno, a to rovněž po stránce personální, před nahodilými a svévolnými zásahy ze strany exekutivy. Její případný zásah může být motivován pouze veřejným zájmem: „[Z]*ákon o státním zastupitelství svěřuje* [ministru spravedlnosti] *pravomoc vedoucí státní zástupce odvolat, avšak za dodržení zákonem stanovených podmínek. Důvody tohoto omezení je možno spatřovat ve vysokém podílu veřejnoprávních aspektů v činnosti vedoucího státního zástupce. Vedoucí státní zástupce je nad rámec náplně primární činnosti státního zástupce významným představitelem státního zastupitelství jakožto instituce zajišťující ochranu veřejného zájmu. Na základě jemu svěřených kompetencí (viz § 8 zákona o státním zastupitelství) je oprávněn stanovit vnitřní organizaci příslušného státního zastupitelství, rozdělit agendu mezi státní zástupce a zajistit specializaci podle zvláštních právních předpisů. Rovněž v souladu s § 13e až 13h (v případě vrchního státního zástupce jde konkrétně*

o § 13f) se vedoucí státní zástupci podílí na zajištění chodu příslušného státního zastupitelství po stránce personální, organizační, hospodářské, materiální a finanční, vyřizují stížnosti, dohlížejí na čekatelskou praxi apod. Vedoucí státní zástupci tak nad rámec výkonu funkce ‚řadového' státního zástupce určujícím způsobem ovlivňují chod státního zastupitelství, v jehož čele stojí, vytvářejí organizační struktury a vnitřní vztahy. Obecně lze konstatovat, že na rozhodnutí vedoucího státního zástupce záleží, zda jimi řízená státní zastupitelství kvalitně a plynule zabezpečují výkon zákonem jim svěřené působnosti – zastupování veřejné žaloby. Tímto je dán veřejný zájem na řádném výkonu řídících a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do něhož má být zasahováno pouze z předvídatelných zákonem stanovených důvodů, bez možnosti nahodilosti a svévole. Zásah ministra spravedlnosti do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu, kterým je řádný chod státního zastupitelství jakožto veřejnoprávní instituce." Jakkoliv je tedy ministr spravedlnosti omezen při zásahu do státního zastupitelství požadavky veřejného zájmu, nelze odhlédnout ani od zásadní role vedoucího státního zástupce v systému státního zastupitelství a značné míry odpovědnosti, kterou jeho vedoucí a řídící funkce přináší.

[38] Nejvyšší správní soud má v souladu s již citovanou judikaturou za to, že řízení o odvolání vedoucího státního zástupce nelze ztotožnit s deliktním či kárným řízením, které je primárně konstruováno na principu zaviněného naplnění zákonem definovaných znaků skutkové podstaty kárného provinění (§ 28 zákona o státním zastupitelství), nicméně nelze pominout, že svou povahou nepředstavuje zcela běžné správní řízení. Podstatnou úlohu v něm hraje veřejný zájem na fungování jedné z nejdůležitějších justičních institucí nebo jinak řečeno orgánu vykonávajícího trestní spravedlnost. Při nemožnosti přesnějšího „*typového*" označení lze uzavřít, že jde o řízení *sui generis*. V tomto kontextu považuje Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele za případnou, ale nikoli izolovaně, nýbrž až ve spojení s dalšími konkrétními kasačními námitkami.

[39] Lze tedy souhlasit se žalobcem, že zvláštní povaha řízení sama o sobě není samostatnou kasační námitkou. Soud ji však bere v úvahu kontextuálně, v návaznosti na další kasační námitky v konkrétních kauzách. Argumentaci zvláštní povahou řízení a veřejným zájmem v této části lze v souladu s ustálenou judikaturou o kasačních důvodech částečně podřadit pod kasační důvod namítané nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který ostatně stěžovatel v kasační stížnosti výslovně cituje a pochybení městského soudu spatřuje v tom, že ve svém právním názoru nevzal tento zásadní kontext do úvahy.

[40] V ostatních bodech tohoto okruhu má Nejvyšší správní soud ve shodě s žalobcem za to, že např. vysvětlování rozdílů mezi kárným řízením nebo citace judikatury má pouze analytický charakter a nemíří konkrétně proti argumentům v rozsudku Městského soudu v Praze, není tudíž třeba, aby se Nejvyšší správní soud k této části dále vyjadřoval.

IV. Ab K vytýkané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele

[41] V této části, která rovněž spadá pod námitku nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., se stěžovatel vyjadřuje k výtce nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí. Podle městského soudu správní orgán v rozhodnutí dostatečně nevyjádřil a nevysvětlil, z jakého důvodu se nejednalo o nedostatky formální a bagatelní, jak opakovaně namítal žalobce. Soud také upozornil, že pro závěr o vadách svědčících o systémovém pochybení je nutná bližší analýza, zkoumání příčin, charakteru a četnosti jednotlivých procesních pochybení, za nutné považoval soud také vyhodnotit výsledky dohledových prověrek, zda a jak bylo na zjištěná pochybení reagováno. Proto soud považoval první část skutkové věty z rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů. (...)

[44] Závěru o nepřezkoumatelnosti nelze podle stěžovatele přisvědčit, což dokládá i citacemi rozsudků Nejvyššího správního sou-

du, které se vztahují k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Závažnost pochybení je podle stěžovatele dána i důležitostí činnosti, při které k pochybení došlo, a společenským postavením a odpovědností osoby, která se jej dopustila. Argumentace městského soudu podle stěžovatele vychází z nesprávných předpokladů a do značné míry i z nepochopení oprávnění a povinností vedoucího státního zástupce. (...)

[53] Zásadní skutečnost, na niž stěžovatel upozorňuje, je institut tzv. vnitřního dohledu podle § 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství, který umožňuje vedoucímu státnímu zástupci vykonávat dohled nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v působnosti tohoto státního zastupitelství. Ve všech věcech vedených na Odboru závažné hospodářské a finanční kriminality Vrchního státního zastupitelství v Praze byl dle organizačního opatření žalobce informován, a to jak o novém nápadu, tak o průběhu a vývoji trestního řízení a dohledových prověrkách Nejvyššího státního zastupitelství. Za této situace podle stěžovatele nemůže obstát žalobcovo tvrzení, že všechny zjištěné nedostatky mají původ výlučně v odbornosti dotčených osob, jejich pracovním zatížení, osobních faktorech, množství agendy nebo v osobním přístupu k výkonu funkce.

[54] Žalobce považuje bod 88 za nesrozumitelný, protože si argument přímé odpovědnosti navázaný na institut vnitřního dohledu hrubě protiřečí s odůvodněním samotného správního rozhodnutí, když v rozhodnutí o rozkladu stěžovatel, odstavci 113, uvádí: *„Správní orgán považuje za potřebné zdůraznit, což v návrhu nejvyššího státního zástupce nebylo dostatečně zřetelně uvedeno, že jednotlivé nedostatky v činnosti odboru Vrchního státního zastupitelství v Praze jdou jednoznačně k tíži těch státních zástupců, kteří vykonávají dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení v konkrétních trestních věcech citovaným v návrhu (vyjma odmítnutí poskytnout žádané statistické údaje a informace týkající se činnosti odboru, za což nese přímou odpovědnost vrchní státní zástupce). Je to především státní zástupce, vykonávající dozor v přípravném řízení, kdo je odpovědný za zákonnost tohoto řízení.“* Žalobce dále připomíná, že v případě kasační stížnosti nejde o polemiku se žalobcem o tom, co anebo jak činil ve své funkci, ale o polemiku se soudem o správnosti či nesprávnosti jeho rozhodnutí. Soud jasně formuloval své výhrady a s těmi stěžovatel vůbec nepolemizuje. Co se týče argumentace v bodech 89–91, platí pro ně podle žalobce totéž, co je uvedeno k tomuto bodu. (...)

[56] Stěžovatel v kasační stížnosti uznává spoluodpovědnost státních zástupců, nicméně namítá, že žalobce je touto činností pověřil a může je jako vedoucí státní zástupce také z této funkce odvolat, případně jejich odvolání iniciovat. Ve svém souhrnu však množství těchto vad a jejich charakter opodstatňují závěr o závažném porušení povinností vrchního státního zástupce při řízení Odboru závažné hospodářské a finanční kriminality Vrchního státního zastupitelství v Praze, když žalobce adekvátně nereagoval na vzniklá pochybení. Dále stěžovatel shrnuje předchozí argumentaci s tím, že pokládá závěr soudu v této části týkající se nepřezkoumatelnosti za nesprávný, a to proto, že pochybení vytýkané žalobci se netýkalo přímo jeho pochybení, ale až následné nečinnosti, a také proto, že závěr o závažnosti pochybení má dostatečnou oporu v rozhodnutí stěžovatele.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[57] Nejvyšší správní soud posoudil otázku nepřezkoumatelnosti části rozhodnutí stěžovatele následovně.

[58] V napadeném rozhodnutí o rozkladu (i v rozhodnutí předcházejícím) se stěžovatel jako správní orgán pohyboval v rámci, který je dán § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství, podle něhož ministr spravedlnosti může vedoucího státního zástupce z funkce odvolat, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z funkce státního zástupce.

[59] Pojem porušení povinností závažným způsobem (či závažného porušení povinností) v § 10 odst. 4 zákona o státním zastupitelství je nepochybně neurčitým právním pojmem, který může mít v různých oblastech práva odlišný obsah. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu správní orgán musí nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem (viz např. rozsudek ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, č. 849/2006 Sb. NSS: „[Z]*ákladem pro úsudek o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d)* [zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky]*, je úsudek o obsahu a rozsahu neurčitého právního pojmu* ‚porušení služební přísahy zvlášť závažným způsobem'. *Teprve poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvlášť závažného porušení."* Dále např. rozsudky ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 12/2011-100, ze dne 27. 9. 2007, čj. 5 As 32/2007-83, č. 2362/2011 Sb. NSS, či ze dne 17. 8. 2005, čj. 4 As 8/2004-122).

[60] Výjimku z této povinnosti stanovil ve svém rozhodnutí sedmý senát Nejvyššího správního soudu, když judikoval, že takovou povinnost vyložit a vymezit neurčitý právní pojem správní orgán nemá, pokud jde o pojem jasně seznatelný, který při aplikaci nečiní větší potíže. Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 13/2007-56: *„Při interpretaci neurčitých právních pojmů je třeba odlišit případy, kdy se jedná o neurčité právní pojmy, jejichž výklad působí jak správním orgánům, tak soudům nemalé obtíže (viz např. bohatá soudní judikatura k neurčitému právnímu pojmu ‚veřejný zájem'), od případů týkajících se neurčitých právních pojmů relativně snadno srozumitelných, jejichž obsah je v podstatě zřejmý již z jejich jazykového vyjádření."*

[61] Nejvyšší správní soud důrazně odmítá argument stěžovatele, že právě o takový případ výjimky v dané věci jde. Pojem závažného porušení povinností v kontextu zákona o státním zastupitelství dosud nebyl dostatečně vyložen judikaturou ani doktrínou, neexistuje ustálená správní praxe a rozhodně jej nelze bez obtíží vyložit z pouhého jazykového vyjádření. Ne každé porušení povinnosti je závažným porušením, které může vést k odvolání z funkce. Vymezit rozdíl mezi závažným porušením a *„běžným"* porušením a postihnout obecnou dimenzi tohoto pojmu je právě úkolem správního orgánu.

[62] Nejvyšší správní soud však má za to, že správní orgán požadavkům na obecné vymezení i odůvodnění v rozhodnutí nakonec dostál. Obecně dovodil, že o závažné porušení povinností se může jednat, je-li porušování opakované, déletrvající či zvlášť intenzivní. Poté popsal a vymezil řadu jednotlivých právních povinností státního zástupce i vedoucího státního zástupce, a to pozitivně i negativně formulovaných (příkazy i zákazy), popsal k nim i učiněná skutková zjištění naplňující porušení těchto povinností. Nakonec o nich uvážil a dospěl k závěru, že tomu tak v daném případě je, přičemž poukázal na svá předchozí skutková zjištění, např. rozhodnutí I. stupně rozhodnutí v bodech 70–78, 99, 106, 107, 113 a 116, v rozhodnutí o rozkladu zejména části odůvodnění na stranách 20, 21 a 24 (viz bod 113 rozhodnutí I. stupně: „[K]*aždá jednotlivá zjištěná vada by sama o sobě neměla, ani nemohla mít fatální následky pro správnost a zákonnost konkrétního trestního řízení. V souladu s názorem nejvyššího státního zástupce se však správní orgán domnívá, že četnost vad, jejich opakovanost, dlouhodobost, jakož i závažnost jednotlivých pochybení oprávněně ve svém souhrnu opodstatňují závěr o závažném porušení povinnosti vrchního státního zástupce v Praze při řízení* [Odboru závažné hospodářské a finanční kriminality]*, když na zjištěné závady nereagoval přijetím adekvátních opatření k jejich nápravě či eliminaci, a to přesto, že na něj byl opakovaně upozorněn ze strany dohledového orgánu"* nebo bod 106 rozhod-

nutí I. stupně: „[P]*ro posouzení věci je naopak klíčové množství závad, nedostatků a pochybení, které považuje správní orgán za prokázané, jakož i jejich různorodost, dlouhodobost a opakovanost. Především skutečnost, že v zásadě ke všem zjištěným nedostatkům docházelo opětovně přes opakovaná upozornění vyššího stupně státního zastupitelství, s nimiž byl účastník seznámen, podstatně zvyšuje jejich závažnost.*“). (...)

[68] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s argumentací stěžovatele, že formálně se sice může vedoucí státní zástupce dopouštět jen drobných organizačních pochybení, ale ty ve svém důsledku mohou mít fatální dopad na postih závažné kriminality, a tím i ochrany lidských práv a svobod. Proto i případné shledání více bagatelních porušení povinností je nutno interpretovat nikoli rigorózně, ale v až jejich souhrnu – viz i stěžovatelem trefně připomenutý nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 2427/11, v němž se Ústavní soud vyjádřil tuto myšlenku v okřídleném rčení, že „*stokrát nic umořilo osla*“.

[69] Pokud jde o námitku bagatelnosti věcí a neodpovědnosti vedoucího státního zástupce, již uplatnil žalobce, Nejvyšší správní soud uvádí, že je třeba zohlednit tři aspekty tohoto konkrétního řízení o odvolání: role a pravomoci vedoucího státního zástupce, koncept odpovědnosti vedoucího státního zástupce a v neposlední řadě i specifikum odboru, jehož se pochybení týkala. V prvé řadě je to činnost vedoucího státního zástupce, který má vedle obecných povinností státního zástupce kompetence řídicí a organizační, jeho osoba tak zajišťuje, aby příslušný stupeň státního zastupitelství řádně fungoval a plnil úlohy svěřené mu zákonem. S řídicími kompetencemi vedoucího státního zástupce je však svázána i vyšší odpovědnost. Tato odpovědnost však není nutně konstruována pouze osobně, na principu zavinění jako u kárného řízení, její rozměr je mnohem širší. Platí zde v plné míře klasická myšlenka, že cenou za velkou moc je velká odpovědnost. Soud si je vědom rozdílů mezi kárným řízením, jehož cílem je trestat státního zástupce za osobní kárné provinění, a předmětným řízením, jehož cílem je odvolat vedoucího státního zástupce za porušení povinností, které mají často „*pouhý*“ organizační, metodický, personální či kontrolní obsah a v rámci něhož vrchní státní zástupce odpovídá za činnost „*svého*“ stupně státního zastupitelství, tedy i za činy, u nichž lze osobní odpovědnost *stricto sensu* přičítat rovněž dozorovým státním zástupcům.

[70] Odpovědnost vedoucího státního zástupce pramení z jeho zákonných řídicích a organizačních kompetencí, je však třeba si uvědomit, že tato odpovědnost není vyčerpána prostým zákonným výčtem, jeho odpovědnost je v širším smyslu i odpovědností za instituci, v jejímž čele stojí a jejíž činnost zastřešuje. A právě instituce jako vrchní státní zastupitelství, s nimiž jsou svázána jasná pravidla a určitá omezení, jsou nutnou podmínkou fungování demokratického právního státu a rozvíjení občanských práv a svobod.

[71] Ani nezpochybnitelná paralelně existující osobní odpovědnost jednotlivých státních zástupců v rámci jejich dozorových kompetencí totiž nesnímá z žalobce tuto nastíněnou „*manažerskou*“ odpovědnost za „*provoz vrchního státního zastupitelství*“, protože jako vedoucí státní zástupce má k dispozici celou řadu zákonných nástrojů pro efektivní řízení a organizování vrchního státního zastupitelství, např. v rámci institutu vnitřního dohledu. Institut dohledu má jak vertikální či vnější podobu (vyšší státní zastupitelství dohlíží na nižší stupeň), tak horizontální neboli vnitřní dimenzi, při níž se v rámci jednoho stupně státního zastupitelství uplatňuje dohled podle subordinačního a hierarchického principu. Vedoucí státní zástupce může vydávat závazné pokyny svým podřízeným jak v konkrétní věci, tak i obecného rázu pro věci určitého druhu, zákon o státním zastupitelství nicméně dává jednotlivým státním zástupcům možnost takový pokyn zákonným postupem dle § 12e odmítnout. Kontrolní a řídicí pravomoci vedoucího státního zástupce tedy opravňují i k tomu, aby na případné chyby jednotlivých dozorových státních zástupců adekvátně reagoval a zjednal jejich nápravu. Právě korektivní dimenze, tedy náprava chyb, zjišťování systémových

nedostatků a předcházení jejich opakování, je jedním z hlavních úkolů vedoucího státního zástupce.

[72] Třetím aspektem, který nelze v této věci pominout a jenž se do rozhodování soudu významně promítá, je fakt, že přehršle zmíněných pochybení se odehrávala v elitním útvaru, odboru, který se specializuje na závažné formy hospodářské a finanční kriminality z oblasti kapitálového trhu, bankovnictví, daňové oblasti a některé formy korupce.

[73] Obecným institucionálním pravidlem výstavby a fungování orgánů veřejné moci, které jsou tvořeny více články uspořádanými podle různých kritérií (např. teritoriality, místa většího výskytu jevů, jimiž se mají zabývat, apod.), je vedení řízení a rozhodování na nejnižším stupni, vyšším stupňům bývá svěřována činnost opravná, nápravná či sjednocovací (metodická). Takto jsou tyto principy promítnuty i v příslušných procesních řádech v ustanoveních o věcné či místní příslušnosti. Jestliže má být z tohoto principu činěna odchylka, je zpravidla odůvodněna složitostí projednávané agendy, její společenskou závažností či dopady a tomu odpovídající nutností specializovaných znalostí, vysoké odborné erudice, ale i morálně volních vlastností osob podílejících se na výkonu pravomoci a působnosti těchto orgánů.

[74] To je i případ *„povýšení“* a soustředění agendy trestního řízení vedené při prověřování, objasňování a vyšetřování případů závažné hospodářské a finanční kriminality z krajských státních zastupitelství na obě vrchní státní zastupitelství k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení trestním a zřízení specializovaných odborů závažné hospodářské a finanční kriminality v jejich rámci, k němuž došlo v roce 2000 přijetím novely jednacího řádu státního zastupitelství provedené vyhláškou č. 311/2000 Sb. Logickým důsledkem bylo pak i převzetí dohledu nad jejich činností Nejvyšším státním zastupitelstvím a tamní vytvoření příslušného specializovaného odboru.

[75] Ani od státních zástupců dozorujících takto závažnou a často velmi komplikovanou trestnou činnost sice nikdo nemůže požadovat robotickou bezchybnost, ale i s přihlédnutím k zásadě *errare humanum est* (mýliti se je lidské) nelze akceptovat, aby byla taková řada případů zatížena procesními vadami a pochybeními, tím spíše, že jde o dozor nad těmi nejsložitějšími případy kriminality. Právě v těchto případech může být pád do pasti procesní chyby mimořádně závažný. Co by se na méně významném teritoriu mohlo jevit v zásadě banální, může mít v rámci klíčového elitního útvaru, navíc v takovém množství, kritické společenské důsledky. Jinými slovy, posuzuje-li stěžovatel otázku závažnosti pochybení, je oprávněn zkoumat nejen kolikrát, jak a co, ale i otázku, kde se takové pochybení stalo.

[76] Jak uvádí stěžovatel ve svých rozhodnutích, závažnost spatřuje v sumě všech formálních a procesních pochybení, ke kterým v rámci činnosti odboru došlo, v opakovanosti a systémovosti, na něž žalobce nereagoval. Až tedy v kvalitativním a kvantitativním souhrnu všech vytčených pochybení spatřuje ono závažné porušení povinností vedoucího státního zástupce. Z obou rozhodnutí stěžovatele, ale i dalších materiálů a statistických údajů založených ve správním spise je zřejmé, že vzniklá pochybení nebyla ojedinělá. K typově stejným chybám docházelo opakovaně, z třinácti dohledových prověrek dále vyplývá, že žalobce nebyly podniknuty účinné kroky k jejich nápravě a předcházení jejich opakování. Jednotlivá procesní a formální pochybení totiž nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu hodnotit izolovaně, ale v kontextu celkové situace v odboru a již zmíněných třech aspektů.

[77] S ohledem na zvláštní povahu tohoto řízení, význam role vedoucího státního zástupce a veřejný zájem, jakož i judikaturu týkající se neurčitého právního pojmu uzavírá Nejvyšší správní soud, že městský soud chyboval, když označil výše označenou část rozhodnutí za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů.

IV. Ac vytýkaná nezákonnost rozhodnutí stěžovatele

(...)

Tzv. kauza IPB

[109] Dalším okruhem kasačních námitek je tzv. kauza IPB. Městský soud ohledně telefonického pokynu žalobce dozorové státní zástupkyni Darje Dunajové nepodat na místě odvolání, ale ponechat si lhůtu pro odvolání, dospěl k závěru, že žalobce neporušil své povinnosti vedoucího státního zástupce, neboť k vydání takového pokynu byl ze zákona oprávněn, neměl povinnost státní zástupkyni důvody pokynu sdělovat. Tento pokyn nevyvolal dojem porušení transparentnosti, na čemž nemůže nic změnit ani negativní medializace tři roky po vydání tohoto pokynu. Vysvětlení žalobce, že byl o kauze podrobně informován, soud akceptoval coby racionální zdůvodnění zmíněného pokynu.

[110] Stěžovatel pokládá vyslovený právní názor městského soudu za nepřesvědčivý. Tento pokyn byl učiněn telefonicky, těsně před vyhlášením rozsudku v dané věci, byl navíc v rozporu s předchozím stanoviskem i stanoviskem nadřízených vedoucích státních zástupců, kteří byli podrobně seznámeni s důkazní situací a podání odvolání na místě s ní předem projednali a odsouhlasili. Za klíčové stěžovatel považuje, na jakém základě se rozhodl žalobce tento pokyn podat, a zpochybňuje tvrzení žalobce, že byl o kauze informován, když si nevzpomíná kým a jak. Mezi závěrečnou řečí a vyhlášením rozsudku byla časová prodleva jednoho týdne, telefonický pokyn několik minut před verdiktem však podle stěžovatele nasvědčuje tomu, že žalobce o kauze informován nebyl a o termínu vyhlášení rozsudku se dozvěděl z médií, protože kdyby byl informován, jak tvrdí, měl dost času projednat případný další postup se státní zástupkyní Darjou Dunajovou. Postup, který žalobce zvolil, naopak podle stěžovatele svědčí závěru, že žádnou věcnou diskusi vést nechtěl a fakticky tak znemožnil státní zástupkyni tento pokyn odmítnout. Na tento závěr podpůrně navazuje citace z literatury, kde autorka, státní zástupkyně Lenka Bradáčová, tvrdí, že negativní pokyny představují nežádoucí a deformující prvek systému státního zastupitelství. (...)

[114] Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, že je třeba brát ohled na rozsah a složitost kauz, jejichž příprava trvá mnohdy několik let, často v rámci týmové práce, proto je mimořádně důležitý i postoj nadřízených, s nimiž byl úmysl Darji Dunajové podat odvolání tzv. do protokolu konzultován. Vytýkaný postup žalobce byl podle stěžovatele zjevně nestandardní a netransparentní a ve svém důsledku i nezákonný, neboť nerespektoval základní povinnosti vedoucího státního zástupce a nerespektoval obecné zásady, podle nichž je třeba postupovat při výkonu funkce odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně a spravedlivě. Uvedené povinnosti je podle názoru stěžovatele nutno aplikovat o to striktněji, že se jedná o odbor závažné hospodářské a finanční kriminality. Stěžovatel uzavírá, že jednání žalobce vyvolalo zdání netransparentnosti a ohrozilo vážnost funkce státního zástupce a snížilo vážnost a důvěru ve státní zastupitelství. Závěry městského soudu v této části pokládá za dané situace za nepochopitelné.

[115] Žalobce v souhrnném vyjádření ke kauze IPB upozorňuje na konkrétní část rozhodnutí městského soudu, který na straně 25 uvádí, že *„z věcného hlediska považuje za nerozhodné a za nepodstatné, zda si státní zástupce podá odvolání přímo po vyhlášení rozsudku soudem, či zda si ponechá lhůtu pro podání odvolání“*. Žalobce dále upozorňuje, že městský soud akceptoval ohledně informovanosti o kauze vysvětlení žalobce, že byl o průběhu hlavního líčení podrobně informován svými podřízenými a s ohledem na tuto situaci považoval za rozumné, aby případné odvolání bylo učiněno až na základě písemného vyhotovení rozsudku, a bylo tak možno reagovat na konkrétní argumenty. Argumentaci stěžovatele pokládá žalobce za obsáhlou, ale zcela obecnou. Žalobce dále připomíná, že procesní situace byla pro žalobu přesně tím, čím byla označena a co je v kasační stížnosti kritizováno, totiž blamáží. Žalobce se dále zcela odmítavě vyjadřuje k institutu podání odvolání na místě, tzv. do protokolu,

s tím, že je otázka, zda je vhodné, aby státní zástupce, jenž je povinen dbát důstojnosti soudního jednání, dával ostentativně najevo, že argumenty soudu jej vůbec nezajímají, že odvolání na místě podává proto, že se mu rozsudek nelíbí anebo aby tím uspokojil veřejné mínění. Žalobce dále připomíná, že odvolání tzv. do protokolu či ponechání si lhůty, je ze strany státního zástupce vždy činěno bez jediného slova odůvodnění a zdůrazňuje, že výsledek dané kauzy byl nejistý, bylo možné očekávat rozsáhlé odůvodnění rozsudku, což jsou holá fakta, která byla podle žalobce patrná komukoliv, kdo by si vyžádal jen dvouminutovou informaci o povaze věci. Za tohoto stavu již z pohledu vztahu nadřízeného a podřízeného státního zástupce prostě vyplývá, že pokud se rozhodne o vhodnosti nepodávat odvolání hned do protokolu, pak už to stejně není čím dalším odůvodnit. Žalobce uzavírá, že nepokládá vyslovení takového pokynu za porušení jakékoliv povinnosti a ani za pochybení vedoucího státního zástupce, neboť tento pokyn státní zástupkyni neměl žádný konkrétní důsledek.

Hodnocení Nejvyššího správního soudu

[116] Nejvyšší správní soud posoudil tento okruh námitek následovně.

[117] Zákonný rámec úpravy státního zastupitelství umožňuje vedoucímu státnímu zástupci v rámci dohledových pravomocí vydat pokyn dozorovým státním zástupcům působícím u státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Tento tzv. vnitřní dohled je souhrnem řídících a kontrolních pravomocí a má zejména systémovou pozorovací a nápravnou funkci, z časového hlediska může sice být vykonáván preventivně, průběžně i následně, měl by však ve vztahu k práci dozorového státního zástupce mít jen subsidiární povahu.

[118] V rámci dohledu platí, že vedoucí státní zástupce je oprávněn dávat jednotlivým státním zástupcům pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství, stejně jako sjednocovat takovými pokyny postup ve věcech určitého druhu (§ 12e odst. 1 zákona o státním zastupitelství). Státní zástupci jsou povinni řídit se pokyny vedoucího státního zástupce nebo jím pověřeného státního zástupce v souladu s požadavky § 12e odst. 2 citovaného zákona.

[119] To však neznamená, že pokyny vedoucího státního zástupce, ať už negativní nebo pozitivní povahy, existují v říši absolutna. Síla dohledu je totiž v zákonu o státním zastupitelství prolomena několika ustanoveními: podle § 12e odst. 2 se tato povinnost vztahuje jen na pokyny, které nejsou v rozporu se zákonem a § 12e odst. 3 dokonce dává možnost podřízenému státnímu zástupci takový pokyn odmítnout a písemně toto odmítnutí zdůvodnit.

[120] Zásadním ohraničením jsou však nejen přímé zákonné pojistky proti bezpodmínečné moci dohledu, ale také principiální limity činnosti státního zastupitelství vyjádřené zejména v klíčovém § 2 odst. 2 zákona o státním zastupitelství, který říká, že „[s]*tátní zastupitelství při výkonu své působnosti dbá, aby každý jeho postup byl v souladu se zákonem, rychlý, odborný a účinný; svou působnost vykonává nestranně, respektuje a chrání přitom lidskou důstojnost, rovnost všech před zákonem a dbá na ochranu lidských práv a svobod*“. Princip odbornosti, nestrannosti, rychlosti a účinnosti je dále rozvinut v § 24 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož platí, že „[s]*tátní zástupce je při výkonu své funkce povinen odpovědně plnit své úkoly a respektovat přitom zásady, které zákon pro činnost státního zastupitelství stanoví; zejména je povinen postupovat odborně, svědomitě, odpovědně, nestranně, spravedlivě a bez zbytečných průtahů. Jakýkoli vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení některé z těchto povinností, musí odmítnout.*“ V odstavci 2 citovaného ustanovení pak zákon ukládá státnímu zástupci povinnost vyvarovat se takového jednání, které *„by mohlo vzbuzovat důvodné pochybnosti o dodržování povinností uvedených v odstavci 1, ohrozit vážnost funkce státního zástupce nebo vážnost státního zastupitelství anebo ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti státního zastupitelství nebo státního zástupce*“. Konkrétní limity a maxi-

my činnosti státního zástupce, které lze shrnout pod obecný pojem řádný výkon funkce státního zástupce, jsou dále rozvinuty v § 24 odst. 3 až 7 citovaného zákona.

[121] Popsané obecné zákonné požadavky se tedy vztahují nejen na státní zastupitelství jako instituci, ale i na každého státního zástupce jako jednotlivce. Logickým argumentem *a minori ad maius* (od menšího k většímu) platí tyto principiální nároky tím spíše a tím větší měrou pro vedoucího státního zástupce, jehož jednání (konání i opomenutí) má často dalekosáhlé společenské důsledky a který nese odpovědnost za činnost celého stupně státního zastupitelství, v jehož čele stojí. Jakýkoli pokyn, který je vydán, by tedy měl dostát těmto obecným nárokům, obzvlášť to pak platí u významných kauz, je-li takový pokyn vydán vedoucím státním zástupcem, který by měl jít svým podřízeným příkladem. Tento požadavek je silnější i proto, že vedoucí státní zástupce působí jako určitá veřejná „*ikona*“ své instituce a pohled na něj často odráží i (ne)důvěru v jím řízenou instituci, je-li na vyšším stupni státního zastupitelství, pak i v celou soustavu státního zastupitelství.

[122] V tomto výše nastíněném obecném kontextu Nejvyšší správní soud posuzoval i kauzu IPB. Žalobce vydal pokyn státní zástupkyni Dunajové telefonicky, několik minut před zahájením hlavního líčení, kde mělo dojít (a posléze došlo) k vyhlášení rozsudku, aniž by s ní jakkoli složitou a několik let trvající kauzu konzultoval. Tento pokyn byl navíc v ostrém protikladu s tím, na čem se státní zástupkyně se svými přímými nadřízenými domluvila. Zatímco v jiných věcech žalobce ve vlastním vyjádření nastínil, že s řadovými státními zástupci věci obvykle nekonzultuje, ctí jejich samostatnost a úkoluje je případně skrze své náměstky a další podřízené (ředitele odborů, vedoucí oddělení), tedy zprostředkovaně, v tomto případě učinil velmi neobvyklou výjimku a přeskočil několik subordinačních stupňů.

[123] I na takový postup má vedoucí státní zástupce „*obecně*“ právo. Nesmí ale zapomínat, že i takový pokyn se musí vejít do zákonného rámce a respektovat výše zmíněné principiální limity dohledu, obzvláště, jde-li o protichůdný a nečekaný pokyn v závěrečné fázi významné a složité ekonomické kauzy. A právě princip odbornosti byl podle Nejvyššího správního soudu porušen. Princip odbornosti je totiž inherentně svázán s informovaností o případu, informovanost o případu je nutnou podmínkou, aby vedoucí státní zástupce mohl případně kvalifikovaně rozhodnout, rozhodne-li se sám intervenovat.

[124] Nejvyšší správní soud nepřijímá zcela stěžovatelův argument, že vedoucí státní zástupce potřebuje k vydání pokynu důkladnou znalost spisu, protože takový požadavek by byl s ohledem na řídící úlohu vedoucího státního zástupce a gigantický rozsah spisů příslušného odboru zcela nerealistický. Po vedoucím státním zástupci, který dohlíží na celou řadu velkých a odlišných případů, jistě nelze požadovat stejnou úroveň znalostí jako po dozorovém státním zástupci, který svým případem denně *„žije“* i několik let. Mezi zevrubnou znalostí spisu a povšechnou informací z doslechu je však značný prostor. Má-li být zachován princip odbornosti, je třeba dodržet alespoň minimální standard znalosti věci, tedy být s případem rámcově a nikoli pouze nahodile obeznámen a mít k rozhodování podstatnou sumu informací. Na jiném místě tohoto rozsudku je připomenuto a znovu se opakuje, že mezi pravomocí a odpovědností musí existovat rovnováha. Předpokladem řádného výkonu pravomoci je mimo jiné vysoká míra odbornosti opřená o znalost a vědomost v rozhodované věci. Rozhodně nelze přijmout argument ve vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, že k pokynu v tak problematické věci postačí komukoli dvouminutová informace. Pokyn, který navíc nemusí být odůvodněn, představuje intenzivní zásah do samostatného a zodpovědného výkonu funkce dozorového státního zástupce, je tedy nutné, aby měl, jak již městský soud dovodil, racionální jádro. K tomuto *ratiu* se ale nelze dopracovat na základě povšechné a nekonkrétní informace *z druhé ruky*.

[125] Nejvyšší správní soud se tedy tímto dostává k analýze informovanosti žalobce o kauze IPB. Žalobce ani stěžovatel nejsou

v rozporu v tom, že dozorový spis nebyl nikdy žalobci předložen a že ve spise neexistují žádné formální stopy jeho informovanosti. Z podkladů ve správním spisu je zjistitelné, že jen interní tzv. dozorový spis státního zastupitelství obsahoval v té době kolem 2 500 stran. Vlastní trestní (vyšetřovací) spis se skládal v době podání obžaloby z 25 svazků (7 000 stran) a 73 svazků příloh (20 000 stran). Trestní stíhání bylo vedeno od února 2002, v říjnu 2005 byla podána obžaloba (267 stran) proti sedmi osobám. Hlavní líčení před městským soudem probíhalo (s přestávkami) od 6. 6. 2006 do 16. 4. 2008, kdy byly proneseny závěrečné řeči stran a bylo odročeno na 22. 4. 2008 za účelem vyhlášení rozhodnutí. Žalobce však svou argumentaci o informovanosti před městským soudem založil především na tom, že byl o průběhu kauzy a zejména důkazní situace v hlavním líčení neformálně informován svými podřízenými. Nejvyšší správní soud při projednávání věci znovu podrobně analyzoval všechny svědecké výpovědi žalobce i svědků ve správním řízení ohledně informovanosti žalobce v kauze. Ze spisu, zejména několika svědectví podřízených žalobce, však vyplývá, že žalobce si nepamatuje, s kým konkrétní okolnosti a důsledky řešil. Ačkoliv několik svědků mlhavě připouští možnost, že vrchního státního zástupce možná o kauze informovali, o okolnostech těchto rozhovorů, navzdory tomu, že si perfektně do detailů pamatují konzultace se státní zástupkyní Dunajovou, které proběhly ve stejné době, se nikdo z nich nevyjádřil s jistotou. Svědek Vladimír Novák, v té době I. náměstek vrchního státního zástupce, si na informování žalobce o věci podle svých slov nemohl vzpomenout, nicméně rozhodně vyloučil, že by informoval vrchního státního zástupce o nevhodnosti podat odvolání do protokolu. V tomto důkazním kontextu pak působí minimálně nevěrohodně, když vrchní státní zástupce, který proklamoval svou obeznámenost s průběhem hlavního líčení, se o datu vyhlášení rozsudku ve věci dozvěděl až ten den (22. 4. 2008) ráno, když sledoval při ranním holení televizní zpravodajství o případu. Na tomto základě se rozhodl, navzdory svému obvyklému pravidlu, že s řadovými státními zástupci jednají jeho podřízení a on přímo neintervenuje, zavolat státní zástupkyni Dunajové na mobilní telefon a vydat krátce před vyhlášením rozsudku negativní pokyn nepodat odvolání na místě. Zatímco okolnosti tohoto pokynu si vybavuje detailně, včetně reakce dozorové státní zástupkyně, na okolnosti svého neformálního informování o věci podřízenými, nebo alespoň konkrétní osoby, které jej o případu informovaly, si přesně nerozpomíná. K svědeckým výpovědím v rámci správního řízení lze obecně lze konstatovat, že zatímco v ostatních okolnostech je kolektivní svědecká paměť poměrně plastická a spolehlivá, v otázce informování vrchního státního zástupce jsou všichni, včetně žalobce, nekonkrétní a nejistí. Připomíná se, že jednotliví aktéři nebyli náhodnými kolemjdoucími svědky pouliční události, kterou nestačili ani zaznamenat a zapamatovat si ji, natož si na ni za čas vzpomenout, nýbrž profesionálové řešící náročné případy v elitním odboru. Měli popisovat výkon své pracovní činnosti ve velmi závažné a rozsáhlé trestní věci, kde působili řadu měsíců i let, ať už v procesních či dohledových rolích. Ani z dalších okolností případu nevyplývá, že by žalobce byl o kauze dostatečně informován. Městský soud se tak dopustil chybného skutkového hodnocení, když bez dalšího akceptoval tvrzení žalobce, které navíc neodpovídalo zjištěním ze spisu. Nesprávnost se pak projevila i ve vadném hodnocení právní otázky.

[126] Za této situace tak Nejvyšší správní soud má tedy, v návaznosti na svůj již vyjádřený právní názor, za to, že žalobce vydáním negativního pokynu bez proporcionální znalosti věci, porušil princip odbornosti. V případě dohledového zásahu je totiž rovněž třeba respektovat určitou proporci mezi znalostí věcí a zásahem do ní. Pokyn, který je neodborný a nahodilý, porušuje maximy zákona o státním zastupitelství a nerespektuje ani zásadu odpovědnosti dozorového státního zástupce za svěřený případ. Zcela nad rámec věci pak Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon o státním zastupitelství nadto nabízí dohledovému státnímu zástupci využít pro zásah do věci jiný účinný institut, tzv. atrakci, kdy věc sám

od dozorového státního zástupce převezme, ale zároveň za ni přebírá i odpovědnost.

[127] Nejvyšší správní soud uzavírá, že považuje stěžovatelovu kasační námitku týkající se této kauzy za důvodnou. Je však třeba zdůraznit, že až spojení dvou aspektů – krajně neobvyklého způsobu provedení pokynu (telefonicky, krátce před vyhlášením rozsudku, za podezřelých okolností) a porušení principu řádného výkonu funkce, zejména principu odbornosti tím, že vrchní státní zástupce nebyl o věci, do níž zasáhl, dostatečně informován, vede podle názoru soudu k závažnému porušení povinností vedoucího státního zástupce. K tomuto závěru přispěl i fakt, že tento postup vyvolává minimálně zdání netransparentnosti a je rovněž podle názoru soudu způsobilý ohrozit důvěru v nestranný a odborný výkon působnosti vrchního státního zastupitelství. (...)

[130] Státní zástupci sice nepochybně nemají tak silné záruky nezávislosti jako soudci a princip nezávislosti se v rámci jejich činnosti často a nelehce střetává s principem subordinace, je však třeba mít na paměti, že to nemají a nemohou být bezvládné neodpovědné loutky v rukou svých nadřízených, ale nebojácní profesionálové reprezentující veřejný zájem, kteří se v případě pochybností o zákonnosti či správnosti konání svého nadřízeného mohou (a mají) takovému pokynu shora vzepřít. Mají-li být schopni úspěšně plnit svou základní funkci, tedy vést boj se zločinem, musí být kromě odbornosti vybaveni i takovými osobními vlastnostmi, jakými jsou mezi jinými zvláště rozhodnost, statečnost a odvaha. Tuto výbavu nesmí odkládat ani v případě, že dojdou k závěru, že pokyn nadřízeného v konkrétní věci není správný. Plnění společensky významné role veřejného žalobce nemůže ustoupit u jednotlivého státního zástupce ani v situaci, kdy si svým postojem (snad) způsobí těžkosti na pracovišti či v další kariéře. Státní zastupitelství nesmí být souborem bezbarvých anonymních úředníků čekajících na pokyny, kteří nenesou vlastní odpovědnost za rozhodování v konkrétní věci, ať už v přípravném řízení při výkonu dozoru nad činností policejních orgánů či po podání obžaloby při jejím zastupování v hlavním líčení před soudem, a schovají se do byrokratického systému několikastupňového schvalování, aprobování atd. za své nadřízené, kteří naopak svou odpovědnost ze sebe sejmou s poukazem na samostatnost jednotlivých státních zástupců. Takto je nutno nahlížet na posuzování konkrétního obsahu povinností vymezených zákonem o státním zastupitelství státním zástupcům i jejich vedoucím.

[131] Vnitřní organizace státního zastupitelství a vztahy mezi jeho jednotlivými články (stupni) i uvnitř každého z nich musí obsahovat prvky hierarchie a subordinace tak, aby systém jako celek byl efektivním organismem v boji se zločinem. Musí však zároveň respektovat samostatnost a odpovědnost každého jednotlivého státního zástupce pro jeho konání v konkrétních věcech. Povaha trestního řízení a role státního zástupce jako jednoho z orgánů činných v trestním řízení prakticky vylučuje přijímání konkrétních pokynů (ať negativních či pozitivních) od nadřízeného vedoucího státního zástupce. K tomu, aby státní zástupce mohl plnit své úkoly v probíhajícím trestním řízení, ke kterým jej zavazuje Ústava a trestní řád, musí mít reálnou možnost na trestní řízení vykonávat svůj vliv, a proto je též trestním řádem vybaven řadou pravomocí, stejně jako jsou mu týmž předpisem uloženy významné povinnosti. Připomenout je třeba jeho povinnost stíhat všechny trestné činy, o nichž se dozvěděl, postupovat z úřední povinnosti, dokazovat vinu obžalovaného a řadu dalších.

[132] Ne nadarmo trestní řád hovoří o státním zástupci, nikoliv státním zastupitelství, jakožto subjektu, resp. straně trestního řízení. Nelze si totiž v praxi vůbec představit stav efektivního průběhu trestního řízení, pokud by státní zástupce nemohl bez pokynu nadřízeného samostatně činit procesní úkony, které mu trestní řád svěřuje v přípravném řízení (např. dát souhlas k zadržení a rozhodnout o zadržené osobě, podat návrh na vydání příkazu k zatčení, na vzetí do vazby, na nařízení domovní prohlídky, odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, rozhodnout o propuštění na svobodu apod.) či

v hlavním líčení (navrhovat a provádět důkazy, dávat souhlas s provedením důkazu určitým způsobem – přečtení protokolu o výpovědi nepřítomného svědka nebo písemného posudku znalce, souhlasit s propuštěním obžalovaného na svobodu, požádat o vrácení věci k došetření, vzít zpět podanou obžalobu, podat opravný prostředek, vzít jej zpět apod.).

[133] Právě řečené neznamená potlačení role vedoucího státního zástupce jakožto orgánu vnitřního dohledu nad činností jednotlivých státních zástupců působících u tohoto státního zastupitelství. Jde jen o to, aby mezi pravomocí a odpovědností existovala rovnováha. Zásahy vedoucího státního zástupce do činnosti jednotlivých dozorových státních zástupců by měly mít především systémový charakter, počínaje vytvářením pracovních podmínek, perfektní organizací práce, dohledem nad plynulostí řízení, zákonností prováděných úkonů, eliminací průtahů, provádění pokynů nadřízeného státního zastupitelství. Hodlá-li vedoucí státní zástupce udělit pokyn dozorovému státnímu zástupci při výkonu působnosti, musí tak činit s vědomím, že tím „*vstupuje*“ na jeho místo a vztahují se na něj veškeré požadavky stanovené zákony, tedy již zmiňovaná odbornost a transparentnost jakožto základní předpoklady pro důvěryhodnost orgánů veřejné žaloby.

[134] K medializaci kauzy a jejím důkazním otiskům ve správním řízení Nejvyšší správní soud připomíná, že navzdory poněkud zavádějící interpretaci Městského soudu v Praze použil v řízení stěžovatel argument investigativní reportáží v týdeníku Respekt a další mediálních vystoupení pouze podpůrně, s odkazem na ohrožení vážnosti, vyvolání zdání netransparentnosti a snížení důvěryhodnosti Vrchního státního zastupitelství v Praze u veřejnosti. Nejvyšší správní soud má za to, že při posuzování činnosti státního zastupitelství, které zejména reprezentuje veřejný zájem v rámci veřejné žaloby v trestním řízení i mimo něj, nelze možnost ohrožení důvěry veřejnosti v jeden z vrcholných článků státního zastupitelství a potažmo justice zcela pominout. Zmíněnou medializaci proto lze akceptovat jako ilustrativní příklad ve vazbě na další konkrétní argumentaci, což však stěžovatel ve správním řízení učinil.

[135] Mediální obraz a interpretaci událostí na Vrchním státním zastupitelství v Praze soud ve svém rozhodování o kasační stížnosti rozhodně nepomíjí a pokládá je zejména pro možné ohrožení vážnosti a důvěry v instituci veřejné žaloby za relevantní. To však neznamená, že by soud měl v kauzách, které jsou pod mediálním drobnohledem, podléhat vnějšímu tlaku a rozhodovat tak, jak veřejnost očekává, s předem rozdělenými rolemi hodných, zlých a ošklivých podle karikujících mediálních škatulek. Je fundamentálním posláním nezávislých soudů jako nevolených těles mít odvahu vydat nepopulární, ale zákonné a spravedlivé rozhodnutí. V tomto smyslu soud souzní s názorem dlouholetého předsedy Nejvyššího soudu Spojených států Warrena E. Burgera, který vyjádřil své pevné přesvědčení, že „[s]*oudci by měli rozhodovat na základě práva, nikoli veřejného mínění, a měli by při svém rozhodování odolat tlaku doby*“ (*Christian Science Monitor*, vydání ze dne 11. 2. 1987).

[136] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud ve svém rozsudku pochybil, když přezkoumával kauzu IPB ryze formalisticky, nevzal v úvahu její ojedinělé okolnosti a zejména pominul fundamentální principy, jimiž je vedena činnost státního zastupitelství a státních zástupců, zejména zásadu odbornosti a transparentnosti, a které je třeba při výkladu dohledových pravomocí zohlednit. (...)

2704

Daň z příjmů: opravné položky

k § 2 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002 (v textu jen „zákon o rezervách“)
k § 24 odst. 2 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002

Smyslem vytvoření opravné položky (§ 2 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů) je poskytnutí „*satisfakce*“ věřiteli, který byl z důvodů správného zaúčtování pohledávky povinen odvést daň z výnosu, který pro něj však nebyl skutečným příjmem, a proto je oprávněn postupně vytvořit ve svém účetnictví daňově uznatelný náklad [§ 24 odst. 2 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů]. Jestliže takový výnos v účetnictví nikdy neevidoval, není pro tvorbu zákonné opravné položky žádný důvod, a není tedy rozhodující, zda její tvorba byla výslovně zakázána, či nikoli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, čj. 1 Afs 65/2012-31)

Prejudikatura: č. 2531/2012 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným DJ servis proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Platebním výměrem ze dne 5. 3. 2004 vyměřil Finanční úřad Brno I žalobkyni daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2002 ve výši 365 180 Kč. Odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 31. 12. 2004; toto rozhodnutí však Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 26. 9. 2006, čj. 30 Ca 37/2005-59, zrušil a žalovanému věc vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný odvolání žalobkyně opětovně zamítl. I druhé rozhodnutí žalovaného krajský soud nejprve zrušil, a to rozsudkem ze dne 9. 1. 2008, čj. 30 Ca 4/2007-59. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 Afs 85/2008-103, posledně zmíněný rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku sice ztotožnil se závěrem krajského soudu, že pohledávka, k níž žalobkyně vytvořila opravné položky, byla přiznaným nárokem ze zajišťovací směnky, nikoli pohledávkou z původního kauzálního vztahu (půjčky). Závěr žalovaného o převodu pohledávky vzniklé z titulu půjčky je nesprávný, a nesprávné je proto i odmítnutí možnosti tvorby opravné položky s odkazem na § 2 odst. 2 zákona o rezervách ve znění účinném pro rok 2002 s tím, že opravné položky vzniklé z titulu půjčky tvořit nelze. To vše proto, že o pohledávku vzniklou z titulu půjčky se v daném případě nejednalo. Krajský soud však nezodpověděl pro spor podstatnou otázku, zda bylo možno k takové pohledávce vytvořit opravnou položku. V tomto ohledu shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, proto jej zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Krajský soud následně žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že se v souladu s názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu zabýval tím, zda žalobkyně správně zaúčtovala pohledávku nabytou na základě smlouvy o postoupení pohledávky ze dne 31. 5. 2001. K tomu soud při jednání provedl dokazování znaleckým posudkem. Podle závěru znaleckého posudku žalobkyně při zaúčtování pohledávky postupovala podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, provedla účetní záznam na rozvahových účtech pohledávek – 315 a závazků – 325 ke dni uskutečnění účetního případu a ocenila pohledávku

způsobem oceňování upraveným v § 24 a § 25 zákona o účetnictví. Účetní případ byl zaúčtován do účetních knih účetního období 2002, s nímž časově souvisí. Z obsahu znaleckého posudku soud dále zjistil, že postoupená pohledávka nevznikla při realizaci podnikatelské činnosti žalobkyně, a proto nedošlo ke zvýšení výnosů z podnikatelské činnosti.

Soud konstatoval, že pro tvorbu opravné položky nebyl v daném případě dán žádný důvod, neboť žalobkyně v souvislosti s předmětnou pohledávkou neevidovala výnos a nebyla tak povinna odvést daň z výnosu, který by pro ni nebyl skutečným příjmem, a ke kterému by byla proto oprávněna vytvořit ve svém účetnictví opravnou položku. Není tak ani rozhodující, zda tvorba opravné položky k takové pohledávce byla výslovně zakázána, či nikoli.

Krajský soud dále poznamenal, že v době postoupení předmětné pohledávky nebylo předmětem podnikání žalobkyně obchodování s pohledávkami. Vytvoření opravné položky jako daňově uznatelného výdaje k pohledávce nabyté postoupením se v posuzovaném období nevázalo k tehdejším podnikatelským aktivitám žalobkyně. Nejednalo se tak o výdaj vynaložený za účelem dosažení, zajištění a udržení jejích zdanitelných příjmů. Cílem vytvoření opravné položky tak bylo podle soudu získání neoprávněného daňového zvýhodnění. Žalobkyně nebyla ani vlastníkem směnek, a tudíž nemohla být oprávněná k tvorbě pohledávky z titulu cenného papíru a vytvořit k takové pohledávce opravnou položku.

Co se týče námitky žalobkyně uplatněné v podání ze dne 30. 11. 2010, kterou namítala nesprávný procesní postup správce daně při vyměření daně, krajský soud konstatoval, že tento žalobní bod byl doplněn v rozporu s § 71 odst. 2 s. ř. s. nejen po lhůtě pro podání žaloby, ale až po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu, a soud se jím proto nemohl zabývat. Krajský soud by mohl přistoupit ke zrušení rozhodnutí žalovaného pro vady řízení, byť by nebyly řádně namítány, pouze tehdy, pokud by tyto vady bránily přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Tak tomu ovšem v souzené věci nebylo, rozhodnutí žalovaného bylo možno v rozsahu uplatněných žalobních bodů přezkoumat.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V prvé řadě namítala, že se krajský soud v napadeném rozsudku neřídil závazným názorem Nejvyššího správního soudu a nezjistil, zda subjekt splnil veškeré podmínky pro tvorbu zákonné opravné položky. Soud měl učinit skutková zjištění o tom, zda při vzniku pohledávky bylo účtováno ve výnosech, protože závazné stanovisko kasačního soudu spojuje tuto podmínku s materiální odůvodněností tvorby opravné položky, a to bez ohledu na znění předpisu v daném časovém období. Krajský soud však nesprávně za okamžik vzniku pohledávky považoval okamžik, kdy o této pohledávce začíná účtovat stěžovatelka, tedy okamžik, kdy pohledávka na stěžovatelku přechází jako na postupníka. Podle stěžovatelky však toto není okamžik vzniku předmětné pohledávky. Ta totiž vznikla pravomocným rozhodnutím o směnce. O výnosech proto mohl a měl účtovat žalobce ze směnky po právní moci směnečného platebního rozkazu. Stěžovatelka poté, co byla dotčená pohledávka několikrát postoupena, již neměla důvod o ní účtovat ve výnosech.

Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu, že vytvoření opravné položky se v posuzovaném období nevázalo k tehdejším podnikatelským aktivitám stěžovatelky. Soud toto zjištění vyvozuje pouze ze zápisu v obchodním rejstříku bez zkoumání dalších souvislostí. Stěžovatelce nebyla dána možnost k důkazu nabídnout ostatní živnostenská oprávnění a uvádět tvrzení k předmětu svého podnikání a k souvislosti postoupení pohledávky s jejím podnikáním. Dle stěžovatelky nebylo třeba, aby předmětem jejího podnikání bylo obchodování s pohledávkami a postačovalo, že obchodní společnost byla zapsána v obchodním rejstříku a byla oprávněna k jakémukoli podnikání – i v takovém případě by se vytvoření opravné položky vázalo k jeho podnikatelským aktivitám. Nadto stěžovatelka o předmětné pohledávce účtovala v účetnictví podniku, k nákupu pohledávky použila finanční prostředky svého podniku,

a není proto pochyb, že i z tohoto důvodu se jednalo o její podnikatelskou aktivitu.

Stěžovatelka dále namítala, že jí daňová povinnost nebyla stanovena v řádném procesním postupu podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*). Správce daně nejprve daň vyměřil konkludentně (podle § 46 odst. 5 tohoto zákona). Následně však své rozhodnutí změnil a úpravami, které byly v příkrém rozporu se zákonem, formulář daňového přiznání dodatečně upravil tak, jako by k vyměření daně ve skutečnosti nedošlo. Po více než šesti měsících od konkludentního vyměření správce daně zahájil telefonickou výzvou další vytýkací řízení. Změnu již provedeného vyměření daně však správce daně mohl provést pouze na základě zjištění daňové kontroly, takto však nepostupoval. Soud se s tímto rozporem ve svém rozsudku nevypořádal, ačkoli bylo namístě již pro tuto vadu žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Tímto postupem krajský soud porušil též čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Podle stěžovatelky je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť neobsahuje informaci o tom, podle kterého znění zákona o rezervách věc posoudil. Neobsahuje výklad této normy a úvahy, kterými se soud řídil při její aplikaci na zjištěný skutkový stav.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení stěžovatelky, podle nějž předmětná pohledávka vznikla pravomocným rozhodnutím o směnce, a o výnosech měl proto účtovat žalobce ze směnky po právní moci směnečného platebního rozkazu a nikoliv stěžovatelka v postavení postupníka, je účelové a v rozporu s vlastním smyslem tvorby opravné položky jako satisfakce věřiteli, který v důsledku správného zaúčtování pohledávky byl povinen odvést daň z výnosu, který pro něj nebyl skutečným příjmem. Dle žalovaného soudem provedené hodnocení ve vztahu k podnikatelským aktivitám stěžovatelky v době postoupení pohledávky vede k upřesnění daného skutkového stavu, nemá však v souzené věci podstatný vliv na řešení merita sporu, kterým je otázka, zda tvorba zákonné opravné položky je oprávněná, či nikoli.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III. B Posouzení otázky možnosti vytvořit opravnou položku

[24] Podle stěžovatelky posoudil krajský soud nesprávně podstatnou otázku oprávněnosti tvoření opravné položky k postoupené pohledávce. Krajský soud měl dle stěžovatelky nejprve zjistit, zda při vzniku pohledávky bylo nebo mělo být účtováno o výnosech; neučinil-li tak, nemohla být navazující úvaha ohledně splnění či nesplnění podmínek pro tvorbu opravné položky v případě předešlé právní úpravy správná.

[25] Nejvyšší správní soud (stejně jako krajský soud) při posuzování této námitky vycházel ze závěrů, které vyjádřil ve svém předcházejícím rozsudku ve věci stěžovatelky (rozsudek ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 Afs 85/2008-97, č. 2531/2012 Sb. NSS). V něm zejména uvedl, že § 2 odst. 2 zákona o rezervách (ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2002) povoloval tvorbu opravné položky k pohledávkám řádně zaúčtovaným v účetnictví. Změnou zákona v roce 2004 došlo k upřesnění tohoto ustanovení s tím, že nadále lze opravné položky tvořit pouze k pohledávkám zaúčtovaným do výnosů (tedy k těm, které byly poplatníkem zdaněny). Zákonodárce zde tak explicitně vyjádřil cíl této úpravy: umožnit daňovému subjektu vytvořit v případě splnění zákonných podmínek opravnou položku a náklad vzniklý v souvislosti s její tvorbou uplatnit jako daňově účinný náklad. To však pouze pro případ, že mu nebude pohledávka uhrazena ani po zákonem stanovené době, ačkoli výnos, který vznikl v souvislosti s jejím zaúčtováním, byl poplatník povinen zdanit. Oněmi podmínkami jsou zejména správná evidence pohledáv-

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

ky v účetnictví, zdanění výnosu s ní souvisejícího a uplynutí zákonem stanovené doby. Právě vzhledem ke skutečnosti, že tvorba opravné položky představuje pouze *„fiktivní náklad“*, je o to víc třeba dbát na splnění veškerých zákonných podmínek a sledovat cíl, k jehož naplnění zákonodárce tvorbu takových nákladů povolil. Jestliže daňový subjekt eviduje pohledávku ve svém účetnictví, o které neúčtuje do výnosů, je zcela bez rozumného důvodu, aby k takové pohledávce byla tvořena zákonná opravná položka.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstatné při tvorbě opravných položek v předmětném zdaňovacím období tedy bylo zjistit, zda pohledávka, kterou stěžovatelka nabyla, byla zaúčtována tak, že musela být zdaněna. Není tedy správný názor stěžovatelky (a její výklad předcházejícího rozsudku zdejšího soudu), podle nějž je třeba zkoumat způsob zaúčtování pohledávky u jejího prvního nabyvatele. Naopak je správný přístup a výklad provedený krajským soudem, který zkoumal, jak se nabytá pohledávka projevila v účetnictví stěžovatelky, zda byla zaúčtována jako výnos, zda ovlivnila jako výnos základ daně z příjmů, a zda tedy mohla stěžovatelka k případnému zaúčtovanému a zdaněnému příjmu uplatnit opravnou položku, která by jej jako relevantní daňový náklad snížila. Skutečnost, jak se pohledávka projevila v účetnictví předcházejících vlastníků pohledávky (resp. jejího prvního nabyvatele) je pro danou věc nerozhodná, neboť v dané věci jde o daň z příjmů stěžovatelky a nikoli jiného daňového subjektu. Pokud subjekty odlišné od stěžovatelky pohledávku do svého účetnictví zavedly jako daňově relevantní příjem, měly plné právo vytvořit (za splnění dalších zákonných podmínek) opravné položky; neučinily-li tak, není možno, aby si toto právo osobovala stěžovatelka, u níž se pohledávka jako zdanitelný příjem neprojevila a vytvořením opravné položky k ní by tak neoprávněně vytvářela náklad ve vztahu k neexistujícímu příjmu.

[27] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že smyslem vytvoření opravné položky je poskytnutí satisfakce věřiteli, který byl z důvodů správného zaúčtování pohledávky povinen odvést daň z výnosu, který pro něj však nebyl skutečným příjmem, a proto je oprávněn postupně vytvořit ve svém účetnictví daňově uznatelný náklad, a to až do výše dříve zdaněného výnosu. Jestliže takový výnos v účetnictví nikdy neevidoval, není pro tvorbu zákonné opravné položky žádný důvod, a není tedy rozhodující, zda její tvorba byla výslovně zakázána, či nikoli.

[28] Stejný závěr vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, čj. 8 Afs 31/2005-98, který se též zabýval podmínkami pro možnost vytvořit opravnou položku k pohledávce. Byť se tato věc vztahovala ke zdaňovacímu období roku 1999, lze závěry v něm vyslovené vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, neboť i ve znění účinném v roce 1999 zákon o rezervách jako jednu z podmínek pro vytváření opravných položek stanovil *„zaúčtování pohledávek v účetnictví“*. Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že podmínka pohledávky zaúčtované v účetnictví v souladu s platnými pravidly pro účtování o pohledávkách je splněna, bylo-li o pohledávce účtováno ve výnosech a vztahovala se k příjmům zdaňovaným v základu daně. I zde tedy Nejvyšší správní soud vycházel z úvahy, že řádně zaúčtovanou pohledávkou je taková pohledávka, která se vztahuje k příjmům zdaňovaným v základu daně, jinak řečeno pohledávka zaúčtována jako výnos.

[29] Namítá-li stěžovatel, že zákon o rezervách v § 2 odst. 3 předpokládá možnost tvorby opravných položek u pohledávek nabytých postoupením, je nutno zdůraznit, že v tomto znění je § 2 odst. 3 dotčeného zákona účinný až od 1. 1. 2006 (ustanovení bylo do zákona o rezervách v tomto znění vtěleno zákonem č. 545/2005 Sb.). Vzhledem ke skutečnosti, že v souzené věci se jedná o zdaňovací období roku 2002, není tato námitka stěžovatelky relevantní, neboť uvedené ustanovení nelze na daný případ aplikovat.

[30] Tato kasační námitka není důvodná.

[31] Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že vytvoření opravné položky se v posuzovaném obdo-

bí nevázalo k jejím podnikatelským aktivitám, a opravná položka nebyla tudíž nákladem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů.

[32] Nejvyšší správní soud k této námitce v prvé řadě uvádí, že stěžovatelka uplatnila opravnou položku vytvořenou k dotčené pohledávce jako daňově účinný výdaj podle § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů. Jak konstantně judikuje Nejvyšší správní soud, v případě výdajů podle § 24 odst. 2 citovaného zákona není nutno prokazovat věcnou souvislost s příjmy (tedy skutečnost, že výdaje byly vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů), ale toliko s činností poplatníka (srov. např. rozsudek ze dne 9. 1. 2008, čj. 5 Afs 152/2006-37).

[33] Dovodil-li tedy krajský soud v napadeném rozsudku, že stěžovatelkou uplatněné výdaje nebyly vynaloženy za účelem dosažení, zajištění a udržení stěžovatelčiných zdanitelných příjmů, jedná se o závěr ve vztahu k výdaji uplatněnému podle § 24 odst. 2 písm. i) zcela bezpředmětný. Stejně tak jsou dle Nejvyššího správního soudu v nyní souzené věci nadbytečné úvahy soudu ohledně souvislosti nakoupené pohledávky (a k ní uplatněných opravných položek) s činností stěžovatelky. Pro posouzení předmětné věci bylo nutno zodpovědět otázku možnosti vytvořit k dotčené pohledávce opravnou položku, konkrétně pak zda byla naplněna podmínka správného zaúčtování pohledávky a otázka jejího vlivu na výnosy daňového subjektu. Dospěl-li krajský soud k závěru, že podmínky pro vytvoření zákonné opravné položky dány nebyly, nebylo již potřeba zkoumat, zda výdaj uplatněný podle § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů souvisel s činností poplatníka.

[34] Se stěžovatelkou se lze ztotožnit v tom, že pokud chtěl krajský soud posuzovat souvislost uplatněných výdajů s její podnikatelskou činností, neměl být jediným relevantním podkladem zápis v obchodním rejstříku ke dni nabytí pohledávky, ale měl být dán prostor též samotnému daňovému subjektu (stěžovatelce), např. v rámci nařízeného jednání, aby se k této otázce též vyjádřila a mohla předložit či navrhnout relevantní důkazy. Tím spíše měl krajský soud takto postupovat vzhledem k tomu, že otázka souvislosti uplatněných výdajů s podnikatelskou činností stěžovatelky nebyla dříve v řízení vznesena, k jejímu posouzení nebyl krajský soud zavázán ani Nejvyšším správním soudem v předchozím rozsudku a mezi stranami nebyla v zásadě sporná. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že primárním důvodem pro zamítnutí žaloby nebyl závěr o neprokázání souvislosti mezi podnikatelskou činností stěžovatelky a uplatněnými výdaji podle § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů, nepředstavuje popsané pochybení krajského soudu tak intenzivní vadu, pro kterou by bylo nutno jeho rozsudek zrušit.

2705

Daň z přidané hodnoty: nárok na odpočet daně z přidané hodnoty před a po vstupu České republiky do Evropské unie

k § 19 odst. 4, 5 a 6 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty*)
k § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro zdaňovací období prvního čtvrtletí roku 2006
k čl. 17 odst. 6 směrnice Rady o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (77/388/EHS) (v textu jen „šestá směrnice“)

I. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, nerozšířil vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty na vstupu obsažené v právní úpravě, která byla platná v době vstupu České republiky do Evropské unie, a § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. proto neodporuje požadavkům stanoveným čl. 17 odst. 6 šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně.

II. Jak předcházející úprava (§ 19 odst. 4, 5 a 6 zákona č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty), tak úprava účinná od 1. 5. 2004 ze zásady nároku na odpočet vyjímaly toliko daň při pořízení osobního automobilu (a to i formou finančního pronájmu) a při technickém zhodnocení osobního automobilu, a to pouze za podmínky, že takový osobní automobil nebyl pořízen za účelem jeho dalšího prodeje (a to i formou finančního pronájmu) či vývozu. Ve všech ostatních případech bylo možno nárok na odpočet daně na vstupu uplatnit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 Afs 48/2012-39)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 3. 2000, Gabalfrisa a další (C-110/98 až C-147/98, Recueil, s. I-1577), ze dne 19. 9. 2000, Amprafrance a Sanofi (C-177/99 a C-181/99, Recueil, s. I-7013), ze dne 8. 1. 2002, Metropol a Stadler (C-409/99, Recueil, s. I-81), ze dne 26. 5. 2005, Kretztechnik (C-465/03, Sb rozh., s. I-4357), ze dne 4. 7. 2006, Adeneler a další (C-212/04, Recueil, s. I-6057), ze dne 11. 12. 2008, Danfoss a AstraZeneca (C-371/07, Sb. rozh., s. I-9549) a ze dne 22. 12. 2008, Magoora, (C-414/07, Sb. rozh., s. I-10921).

Věc: Rudolf K. proti Finančnímu ředitelství v Praze o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Rakovníku platebním výměrem na daň z přidané hodnoty ze dne 25. 5. 2006 vyměřil žalobci vlastní daňovou povinnost za 1. čtvrtletí 2006 ve výši 142 053 Kč. Finanční ředitelství v Praze rozhodnutím ze dne 9. 8. 2006 zamítlo odvolání žalobce proti platebnímu výměru. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 11. 2007, čj. 6 Ca 307/2006-54, toto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný odvolání opětovně zamítl, a to rozhodnutím ze dne 25. 1. 2008. I toto rozhodnutí městský soud zrušil rozsudkem ze dne 15. 12. 2009, čj. 5 Ca 122/2008. Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 116/2009-70, zamítl. Také svým třetím rozhodnutím ve věci ze dne 4. 8. 2010 žalovaný odvolání zamítl. Posledně jmenované rozhodnutí žalovaného zrušil městský soud rozsudkem ze dne 13. 3. 2012, čj. 8 Af 58/2010-63.

Městský soud shledal, že žalovaný opět nedostál své povinnosti řádně a srozumitelně

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

vysvětlit, zda v daném případě byly splněny podmínky přímého účinku šesté směrnice. Soud měl za to, že z porovnání § 19 odst. 4, 5 a 6 zákona č. 588/1992 Sb. a § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. je zřejmé, že pozdější právní úprava je přísnější. Soud tedy souhlasil se žalobcem v tom, že § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. není v souladu s čl. 17 odst. 6 šesté směrnice, neboť Česká republika zákaz odpočtu s přistoupením k Evropské unii rozšířila. Přísnější úprava by byla v souladu se šestou směrnicí pouze tehdy, pokud by byla obsažena v českém zákoně v období před vstupem ČR do Evropské unie. Městský soud dále připomněl, že v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04, je počínaje 1. 5. 2004 každý orgán veřejné moci povinen aplikovat komunitární právo přednostně před českým právem tehdy, je-li český zákon v rozporu s právem komunitárním. Současně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 Afs 53/2009-63, podle kterého je správní orgán odpovědný za znalost právních předpisů, šestou směrnici nevyjímaje, a za případnou interpretaci a aplikaci právních předpisů, konkrétně pak za uplatnění přímého účinku šesté směrnice. Soud uzavřel, že postup žalovaného podle ustanovení, které je neslučitelné s komunitárním právem, není správný, a rozhodnutí žalovaného proto pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel namítal, že soud z poslední věty § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. nesprávně dovodil, že rozšiřuje počet případů, kdy není možné uplatnit nárok na odpočet daně. Podle stěžovatele tato věta pouze upřesňuje předchozí text tohoto ustanovení. Pokud by tato věta v uvedeném ustanovení nebyla, jeho obsah by se nijak nezměnil. Stejný princip nároku na odpočet platil i za předchozí právní úpravy, i když nebyl v § 19 zákona č. 588/1992 Sb. výslovně zmíněn. Stěžovatel dále uvedl, že § 19 odst. 6 zákona č. 588/1992 Sb. stanovil, že plátce má nárok na odpočet daně z přirážky nad úroveň vstupní ceny bez daně u finančního pronájmu osobního automobilu. V § 75 zákona č. 235/2004 Sb. (ve znění účinném pro rok 2006) není nárok na odpočet této přirážky z uplatnění vyloučen a je tak zachována stejná úprava, která platila ke dni přistoupení České republiky k Evropské unii. Proto je dle stěžovatele § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. v souladu s čl. 17 odst. 6 pododstavcem 2 šesté směrnice, který umožnil zachovat veškerá vynětí obsažená ve vnitrostátních předpisech v době vstupu této směrnice v platnost. Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

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

Z odůvodnění:

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

III. B Posouzení souladu vnitrostátní právní úpravy se šestou směrnicí

[17] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem městského soudu, že § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. není v souladu s čl. 17 odst. 6 šesté směrnice.

[18] Soud považuje za nutné nejprve nastínit některá východiska nezbytná pro věcné projednání této námitky:

[19] Podle čl. 17 odst. 2 a 6 šesté směrnice, ve znění směrnice Rady 95/7/ES:

„2. Jsou-li zboží a služby použity pro účely jejích zdanitelných plnění, je osoba povinná k dani oprávněna odpočíst od daně, kterou je povinna odvést:

a) daň z přidané hodnoty, která je splatná nebo byla odvedena za zboží nebo služby, jež jí byly nebo mají být dodány jinou osobou povinnou k dani [...].

6. Nejpozději do čtyř let ode dne, kdy tato směrnice vstoupí v platnost, rozhodne Rada

jednomyslně na návrh Komise o tom, jaké výdaje nelze odpočíst od daně z přidané hodnoty. Daň z přidané hodnoty nebude za žádných okolností odpočitatelná z výdajů, které nejsou přísně provozními výdaji, jako například výdaje na luxusní zboží, na zábavu a reprezentaci.

Dokud výše uvedená pravidla nevstoupí v platnost, mohou členské státy zachovat veškerá vynětí obsažená ve svých vnitrostátních předpisech v době vstupu této směrnice v platnost."

[20] Dále je třeba připomenout, že podle konstantní judikatury Soudního dvora Evropské unie nárok na odpočet je jakožto nedílná součást mechanismu daně z přidané hodnoty základní zásadou vlastní systému DPH a nemůže být v zásadě omezen (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 3. 2000, *Gabalfrisa a další*, C-110/98 až C-147/98, Recueil, s. I-1577, bod 43; ze dne 8. 1. 2002, *Metropol a Stadler*, C-409/99, Recueil, s. I-81, bod 42, jakož i ze dne 26. 5. 2005, *Kretztechnik*, C-465/03, Sb rozh., s. I-4357, bod 33).

[21] Soudní dvůr rovněž v citovaných bodech výše uvedených rozsudků rozhodl, že podle zásad upravujících společný systém daně z přidané hodnoty se tato daň použije na každé výrobní nebo distribuční plnění a odpočte se přitom daň z přidané hodnoty, která zatěžuje přímo plnění na vstupu. Nárok na odpočet se uplatní okamžitě ve vztahu ke všem daním, které zatížily plnění uskutečněná na vstupu. Z toho vyplývá, že veškeré omezení nároku na odpočet daně z přidané hodnoty má dopad na úroveň daňové zátěže a musí být používáno podobně ve všech členských státech. Odchylky jsou tudíž povoleny pouze v případech výslovně stanovených šestou směrnicí (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 9. 2000, *Amprafrance a Sanofi*, C-177/99 a C-181/99, Recueil, s. I-7013, bod 34; výše uvedený rozsudek *Metropol a Stadler*, bod 42, jakož i rozsudek ze dne 11. 12. 2008, *Danfoss a AstraZeneca*, C-371/07, Sb. rozh., s. I-9549, bod 26). Krom toho ustanovení, která stanoví odchylky od zásady nároku na odpočet daně z přidané hodnoty, jež zaručuje neutralitu této daně, musejí být vykládána striktně (výše uvedený rozsudek *Metropol a Stadler*, bod 59).

[22] Krom toho je třeba uvést, že čl. 17 odst. 2 šesté směrnice vyjadřuje výslovným a přesným způsobem zásadu, že osoba povinná k dani má nárok na odpočet částek, které jsou jí účtovány z titulu daně z přidané hodnoty za zboží, které je jí dodáno, nebo za služby, které jsou jí poskytnuty, pokud jsou toto zboží nebo služby použity pro účely jejích zdanitelných plnění (viz rozsudky *Metropol a Stadler*, bod 43; *Danfoss a AstraZeneca*, bod 27, jakož i ze dne 22. 12. 2008, *Magoora*, C-414/07, Sb. rozh., s. I-10921, bod 29).

[23] **Zásada nároku na odpočet daně z přidané hodnoty** je nicméně zmírněna derogačním ustanovením obsaženým v druhém pododstavci čl. 17 odst. 6 šesté směrnice. Podle tohoto ustanovení mohou členské státy zachovat své právní předpisy ohledně vynětí z nároku na odpočet, které existovaly v době vstupu šesté směrnice v platnost, dokud Rada neurčí výdaje, které nezakládají uvedený nárok (viz rozsudky *Metropol a Stadler*, body 43 a 44, jakož i *Danfoss a AstraZeneca*, body 27 a 28).

[24] Článek 17 odst. 6 druhý pododstavec šesté směrnice obsahuje ustanovení o „*statu quo*", které stanoví, že v členském státě zůstanou zachována vnitrostátní vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty, která se uplatňovala před vstupem šesté směrnice v platnost. Cílem tohoto ustanovení je umožnit členským státům do doby než Rada stanoví režim, pokud jde o vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty, zachovat veškerá pravidla vnitrostátního práva týkající se vynětí z nároku na odpočet, která jejich veřejné orgány skutečně uplatňovaly v době vstupu šesté směrnice v platnost (viz rozsudky *Metropol a Stadler*, bod 48, *Danfoss a AstraZeneca*, body 30 a 31, jakož i *Magoora*, bod 35). Jak už ale bylo uvedeno výše, ustanovení, která stanoví odchylky od zásady nároku na odpočet, musejí být vykládána striktně.

[25] Výklad vnitrostátních předpisů za účelem určení jejich obsahu v době vstupu šesté směrnice v platnost a stanovení, zda ty-

to předpisy měly po vstupu šesté směrnice v platnost za účinek rozšíření stávajících vynětí, je v zásadě věcí soudu členského státu (viz rozsudek *Metropol a Stadler*, bod 47, jakož i *Magoora*, bod 32). Podle Soudního dvora vnitrostátním soudům přísluší vyložit v co největším možném rozsahu své vnitrostátní právo ve světle znění a účelu šesté směrnice, aby bylo dosaženo výsledků jí sledovaných, s tím, že upřednostní výklad vnitrostátních pravidel, který je co nejvíce v souladu s tímto cílem, aby se tak dospělo k řešení, jež je slučitelné s ustanoveními uvedené směrnice (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další*, C 212/04, Recueil, s. I-6057, bod 124, či *Magoora*, bod 44).

[26] Šestá směrnice vstoupila v České republice v platnost v den přistoupení k Evropské unii, tedy 1. 5. 2004. Toto datum je tedy rozhodné pro účely použití čl. 17 odst. 6 druhého pododstavce uvedené směrnice.

[27] Téhož dne nabyl účinnosti zákon č. 235/2004 Sb., který nahradil zákon č. 588/1992 Sb. (zrušen taktéž ke dni 1. 5. 2004).

[28] Soudní dvůr ve věci *Magoora* (bod 41) vyslovil, že je třeba mít za to, že zrušení vnitrostátních ustanovení v den vstupu šesté směrnice v platnost v dotčeném vnitrostátním právním řádu a jejich nahrazení jinými vnitrostátními ustanovení v tentýž den jako takové neumožňuje předpokládat, že se dotčený členský stát vzdal použití vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty odvedené na vstupu. Tato legislativní změna jako taková neumožňuje ani dojít k závěru, že čl. 17 odst. 6 druhý pododstavec uvedené směrnice byl porušen, nicméně za podmínky, že tato změna nevedla od uvedeného data k rozšíření předchozích vnitrostátních vynětí.

[29] Vycházeje ze shora uvedených východisek, posoudil Nejvyšší správní soud otázku souladu ustanovení o vynětí z nároku na odpočet v zákoně č. 235/2004 Sb. s čl. 17 odst. 6 šesté směrnice takto:

[30] Zákon č. 588/1992 Sb. v § 19 odst. 4 stanovil: *„Plátce nemá nárok na odpočet daně při nákupu osobního automobilu, a to i formou finančního pronájmu, při technickém zhodnocení osobního automobilu a při nákupu vratných lahví.“* Podle odstavce 5 téhož ustanovení „[o]*dstavec 4 se nevztahuje na nákup osobních automobilů za účelem jejich dalšího prodeje, a to i formou finančního pronájmu, pokud je uskutečňován plátcem. Odstavec 4 se nevztahuje rovněž na nákup osobních automobilů a vratných lahví určených na vývoz, pokud je uskutečňován plátcem.“* A dle odst. 6 „[p]*látce má nárok na odpočet daně z přirážky nad úroveň vstupní ceny bez daně u finančního pronájmu osobního automobilu“.*

[31] Podle právní úpravy účinné od 1. 5. 2004 (§ 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb.) **nemá plátce** *„nárok na odpočet daně při pořízení osobního automobilu, a to i při pořizování formou finančního pronájmu a při technickém zhodnocení osobního automobilu podle zvláštního právního předpisu. Zákaz odpočtu se nevztahuje na nákup osobních automobilů plátcem za účelem jejich dalšího prodeje a finančního pronájmu. Zákaz odpočtu se nevztahuje rovněž na pořízení osobních automobilů určených na vývoz plátcem. Plátce však nemá nárok na odpočet daně, pokud osobní automobil pořízený za účelem dalšího prodeje, a to i v případě jeho pořízení formou finančního pronájmu, použije pro účel, u kterého nemá nárok na odpočet daně.“*

[32] Městský soud založil svůj závěr o rozporu vnitrostátní právní úpravy s šestou směrnicí na dvou důvodech. Zaprvé dle něj poslední věta obsažená v § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. rozšiřuje stávající vynětí z nároku na odpočet daně. Nejvyšší správní soud s takovým posouzením nesouhlasí, naopak přisvědčuje stěžovateli, že uvedená část tohoto ustanovení toliko zpřesňuje dříve uvedené a i bez jejího včlenění do textu předcházející právní úpravy musela být tato vykládána stejně. Účelem výjimky z vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty je umožnit uplatnění odpočtu v případě, kdy je osobní automobil dále prodán (a to i formou finančního pronájmu) či vyvezen, nestává se tedy obchodním majetkem plátce, ale do jeho majetku vstupuje toliko následně, jako příjem za

prodej zboží. Je tedy zcela logické, že pokud i za právní úpravy účinné před vstupem ČR do Evropské unie plátce daně sice pořídil osobní vozidlo za účelem jeho dalšího prodeje či vývozu, následně jej použil pro jiný účel, nemohl nárok na odpočet daně z přidané hodnoty na vstupu v takovém případě uplatnit. Tato argumentace městského soudu tedy není případná.

[33] Žalobce i městský soud dále argumentují, že nezařazením ustanovení obdobného § 19 odst. 6 zákona č. 588/1992 Sb. do zákona č. 235/2004 Sb. došlo k nepřípustnému rozšíření vynětí z nároku na odpočet. Jinak řečeno skutečnost, že zákon č. 235/2004 Sb. *expressis verbis* neumožňuje odečíst na vstupu daň z přirážky nad úroveň vstupní ceny bez daně u finančního pronájmu osobního automobilu, vede k rozporu § 75 odst. 2 s čl. 17 odst. 6 šesté směrnice.

[34] K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že výklad příslušných ustanovení zákona č. 235/2004 Sb. je třeba podat ve světle znění a účelu šesté směrnice, aby bylo dosaženo výsledků jí sledovaných (srov. bod [25]). Současně je třeba mít na paměti nutnost vykládat všechna ustanovení obsahující odchylky od zásady nároku na odpočet restriktivně.

[35] Šestá směrnice, stejně jako zákon č. 235/2004 Sb., jsou zbudovány na zásadě nároku na odpočet daně z přidané hodnoty. Pokud tedy zákon nestanoví jinak, je třeba vycházet z presumpce nároku na odpočet, čili cokoli, co zákon vysloveně nevyjímá, je možno jako odpočet daně na vstupu.

[36] Výjimky z nároku na odpočet v zákoně č. 235/2004 Sb. stanovil v rozhodné době (první čtvrtletí roku 2006) jeho § 75. Tedy pouze u plnění výslovně vyjmenovaných v tomto ustanovení neměl plátce nárok na odpočet.

[37] Prvá věta § 75 odst. 2 citovaného zákona vyjímá z nároku na odpočet daně při pořízení osobního automobilu, a to i formou finančního pronájmu. K tomuto omezení je nutno v souladu s judikaturou Soudního dvora přistupovat přísně restriktivně. Dle Nejvyššího správního soudu je „*pořízením osobního automobilu*“ nutno rozumět toliko pořízení osobního automobilu samotného, tedy plnění odpovídající kupní ceně osobního automobilu bez jakýchkoli dalších přirážek.

[38] Dále je podstatné, že § 75 citovaného zákona v žádné své části výslovně neomezuje možnost odpočtu v případě daně z přirážky nad úroveň ceny bez daně u finančního pronájmu osobního automobilu (tedy jinak řečeno z poplatku za finanční službu – finanční pronájem, která nemůže naplňovat pojem „*pořízení osobního automobilu*“). S odkazem na obecnou zásadu nároku na odpočet je pak tedy nutno § 75 zákona č. 235/2004 Sb. nutno vyložit tak, že nestanoví-li toto ustanovení výslovně výjimku z této zásady pro daň z přirážky nad úroveň ceny bez daně, je možno u ní uplatnit nárok na odpočet daně na vstupu, stejně jako tomu bylo podle právní úpravy předcházející.

[39] Na základě výše uvedeného lze tedy uzavřít, že zákon č. 235/2004 Sb. nerozšířil vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty na vstupu obsažená v právní úpravě, která byla platná v době vstupu České republiky do Evropské unie, a § 75 odst. 2 citovaného zákona proto neodporuje požadavkům stanoveným čl. 17 odst. 6 šesté směrnice. Jak předcházející úprava, tak úprava účinná od 1. 5. 2004 ze zásady nároku na odpočet vyjímaly toliko daň při pořízení osobního automobilu (a to i formou finančního pronájmu) a při technickém zhodnocení osobního automobilu, a to pouze za podmínky, že takový osobní automobil nebyl pořízen za účelem jeho dalšího prodeje (a to i formou finančního pronájmu) či vývozu. Ve všech ostatních případech bylo možno nárok na odpočet daně na vstupu uplatnit.

[40] Městský soud tedy tuto právní otázku posoudil nesprávně. Tato kasační námitka je důvodná.

[41] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb. obsahující vynětí z nároku na odpočet daně vztahující se k pořízení osobního automobilu byl zákonem č. 87/2009 Sb. s účinností od 1. 4. 2009 zrušen bez náhrady (...).

2706

Daň z nemovitostí: nepravá retroaktivita

k § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění zákonů č. 315/1993 Sb., č. 65/2000 Sb., č. 186/2006 Sb. a č. 1/2009 Sb.

Zrušení osvobození od daně z nemovitostí obsažené v § 9 odst. 1 písm. g) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, provedené zákonem č. 1/2009 Sb., může v konkrétním případě vyvolávat účinky nepravé retroaktivity, které však budou zpravidla přípustné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 27/2012-46)

Prejudikatura: č. 1873/2009 Sb. NSS, č. 1971/2010 Sb. NSS, č. 2037/2010 Sb. NSS a č. 2555/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 107/1996 Sb., č. 63/1997 Sb., č. 119/2011 Sb., č. 236/2011 Sb., usnesení Ústavního soudu č. 44/1999 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 11/99).

Věc: Luděk P. proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce vlastní ve společném jmění manželů se svou manželkou dům v Jihlavě, který je užíván na základě kolaudačního rozhodnutí stavebního úřadu Magistrátu města Jihlavy ze dne 6. 6. 2006. Hromadným předpisným seznamem na daň z nemovitostí pro rok 2010 pro obec Jihlava ze dne 15. 4. 2010 vyměřil Finanční úřad v Jihlavě žalobci daň z nemovitostí na rok 2010 ve výši 1 670 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal a namítal nesprávné vyměření daně z nemovitostí na rok 2010 ze stavby – obytného domu, neboť se na něj vztahuje osvobození od daně z nemovitostí podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona o dani z nemovitostí. Toto osvobození bylo stanoveno na dobu 15 let a počínalo rokem následujícím po roce vydání kolaudačního rozhodnutí, tj. v případě žalobce se jednalo o období let 2007 až 2021. Žalobce zmínil zákon č. 1/2009 Sb., kterým se mění zákon o dani z nemovitostí, jenž s účinností od 1. 1. 2009 zrušil inkriminovaný § 9 odst. 1 písm. g) zákona o dani z nemovitostí, přičemž přechodné ustanovení stanovilo, že osvobození od daně z nemovitostí bude naposledy poskytnuto ve zdaňovacím období roku 2009. Podle žalobce je nicméně tato úprava nepřípustně retroaktivní.

Žalovaný se s námitkami žalobce neztotožnil a rozhodnutím ze dne 3. 8. 2010 jeho odvolání zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného žalobce podal žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rovněž argumentům žalobce nepřisvědčil a rozsudkem ze dne 30. 1. 2012 žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, v níž namítl, že krajský soud sice označil změny zákona o dani z nemovitostí provedené zákonem č. 1/2009 Sb. za případ nepravé retroaktivity, ale již se nezabýval tím, zda je tato nepravá retroaktivita ústavně konformní, a tedy přípustná. Podle názoru žalobce by tuto otázku měl posoudit Ústavní soud. Nálezy Ústavního soudu (ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb. a ze dne 24. 5. 1995, Pl. ÚS 31/94, č. 164/1995 Sb.) a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, čj. 6 Ads 119/2007-57, jež krajský soud v napadeném rozsudku citoval, považuje žalobce za nepřiléhavé a nelze je podle jeho názoru pro posouzení jím žalované věci použít. Žalobce též uvedl, že dřívější úprava zákona o dani z nemovitostí osvobodila subjekty, jež splnily podmínku kolaudace stavby, od daně na dalších 15 let, tj. na dobu určitou; po celou tuto dobu nebylo třeba daň fakticky vyměřovat a daň se považovala za vyměřenou ke dni 31. 1. S tím souvisí i otázka, zda vůbec byl hromadný předpis vydán v souladu se zákonem, neboť skutečnost zrušení osvobození od da-

ně změnou zákona není ani důvodem pro nové vyměření daně podle § 13a zákona o dani z nemovitostí (daň byla vyměřena již dříve, avšak v daňovém přiznání bylo uplatněno osvobození). K otázce nepravé retroaktivity žalobce dále odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., a na důvody, které uvedl ve správní žalobě. Podle žalobce zákon č. 1/2009 Sb. zrušil osvobození od daně v nejkratší možné lhůtě tak, aby nebylo možno namítnout pravou retroaktivitu, a navíc v celém rozsahu. Přitom by bylo vzhledem k míře narušení právní jistoty adresátů právní normy vhodnější přistoupit např. k postupnému snižování rozsahu osvobození v čase, a tím přispět k vyváženosti zájmu na naplňování komunálních rozpočtů i právní jistoty dotčených subjektů. S razancí provedené změny, tj. s úplným zrušením osvobození od daně na určitou dobu do budoucna, nekoresponduje fakt, že k jinému zrušení osvobození od daně z nemovitostí z jiných důvodů nedošlo.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu. Odkázal na článek 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod s tím, že správci daně postupovali v projednávaném případě v souladu se zákonem o dani z nemovitostí a zákonem č. 1/2009 Sb. Posledně citovaný zákon přitom umožnil poskytnout ještě jedno osvobozené zdaňovací období (rok 2009). Uplatněním nároku na osvobození nevzniklo poplatníkovi automaticky právo na patnáctileté osvobození od daně ze staveb. Daň z nemovitostí se vyměřuje na každé zdaňovací období samostatně; je proto možné, aby veškerá osvobození novostaveb skončila ve zdaňovacím období roku 2009. Žalovaný dále konstatoval, že zákon č. 1/2009 Sb. prošel standardní legislativní procedurou, a odkázal na důvodovou zprávu k tomuto zákonu.

Žalobce podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž se ohradil proti výkladu § 9 odst. 1 písm. g) zákona o dani z nemovitostí ve znění do 31. 12. 2008. Kdyby měl zákonodárce v úmyslu stanovit osvobození od daně pro každý rok samostatně, mohl podle žalobce zvolit jiný text zákona. Jestliže tak neučinil, je zřejmé, že přinejmenším tak zásadní obrat v oblasti osvobození od daně z nemovitostí neměl v budoucnu na mysli. Otázkou zůstává, zda po snížení příjmu obcí při změně rozpočtových pravidel je nahrazení příjmu obcí tímto způsobem skutečným vyjádřením veřejného zájmu a zda takový veřejný zájem je natolik intenzivní, aby odůvodnil zásah do práva občanů garantovaného zákonem do budoucna. Argumentaci žalovaného považoval žalobce za nepřípadnou a setrval na svém návrhu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě nemohl ztotožnit s tvrzením žalobce, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s otázkou ústavní konformity nepravé retroaktivity plynoucí ze zákona č. 1/2009 Sb. Zdejší soud k tomu odkazuje zejména na bod 9 napadeného rozsudku, který obsahuje argumentaci krajského soudu k přípustnosti nepravé retroaktivity v projednávaném případě v návaznosti na předchozí body 7 a 8, v nichž krajský soud objasnil důvody přijetí uvedeného zákona pomocí důvodové zprávy k tomuto zákonu a posuzoval, zda se jednalo o pravou či nepravou retroaktivitu. Rozsudek krajského soudu nelze v tomto ohledu považovat za nepřezkoumatelný.

[12] Nedůvodné jsou též námitky žalobce ve vztahu ke krajským soudem citovaným rozhodnutím Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Je zřejmé, že předmětem těchto rozhodnutí nebylo osvobození od daně z nemovitostí, nýbrž záležitosti odlišné – v tomto ohledu skutečně souvislost s projednávaným případem vidět nelze. Krajský soud však na tato rozhodnutí poukazoval ze zcela jiného důvodu. Dokládal jimi totiž, jak oba zmiňované soudy přistupují k posuzování otázky pravé a nepravé retroaktivity, čímž chtěl podpořit své předchozí závěry o této problematice v kauze žalobce. Z tohoto pohledu nelze postupu krajského soudu nic vytknout, neboť teoretickoprávní úvahy obou soudů o otázce pravé a nepravé retroaktivity

měly zřejmý vztah k projednávané věci a jejich použití lze označit za vhodné, neboť zvyšují přesvědčivost napadeného rozsudku.

[13] Pokud jde o posouzení samotné přípustnosti retroaktivity zákona č. 1/2009 Sb., Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s argumenty a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. Následující úvahy je proto třeba vnímat spíše jako doplnění, rozvedení či upřesnění argumentace krajského soudu.

[14] Účinky pravé retroaktivity by nová právní úprava vyvolávala pouze tehdy, pokud by měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 2 Afs 145/2006-38; nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, č. 107/1996 Sb., či ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb.).

[15] Naopak v případě nepravé retroaktivity nová právní úprava nezakládá právní následky pro minulost. Skutečnosti, které nastaly v minulosti, však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost mění či ruší právní následky založené podle dřívějších předpisů. Nová právní úprava tak zasahuje do předchozích skutečností i do nabytých práv (blíže viz např. citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb., či nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 95/2010-55, č. 2555/2012 Sb. NSS, či Procházka, A. Retroaktivita zákonů. *Slovník veřejného práva*. Sv. III. Brno, 1934, s. 800). V případech časového střetu staré a nové právní úpravy obecně platí, že od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy vzniklé podle předchozí právní úpravy řídí novou právní normou. Oproti tomu vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní normou (blíže viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., usnesení ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 11/99, č. 44/1999 Sb. ÚS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2007, čj. 9 Afs 25/2007-95, č. 2037/2010 Sb. NSS).

[16] Zákon o dani z nemovitostí obsahoval v § 9 odst. 1 písm. g) osvobození novostaveb již od svého přijetí v roce 1992. Text ustanovení se v průběhu let nepatrně měnil, nicméně podstata zůstávala vždy stejná. Poslední verze tohoto ustanovení zněla následovně: *„Od daně ze staveb jsou osvobozeny nové stavby obytných domů ve vlastnictví fyzických osob nebo byty ve vlastnictví fyzických osob v nových stavbách obytných domů, pokud tyto stavby nebo byty slouží k trvalému bydlení vlastníků nebo osob blízkých, a to na dobu 15 let počínaje rokem následujícím po roce, v němž 1. nové stavby začaly být způsobilé k užívání na základě oznámení stavebnímu úřadu, 2. pro nové stavby byl vydán kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí.“* Článek I bod 1. zákona č. 1/2009 Sb. toto ustanovení bez náhrady zrušil. Článek II bod 1. téhož zákona stanovil, že „[p]*okud vznikl nárok na osvobození od daně ze staveb podle § 9 odst. 1 písm. g) zákona* […] *o dani z nemovitostí ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, osvobození se poskytne naposledy ve zdaňovacím období 2009.“* Konečně článek III tohoto zákona stanovil jeho účinnost dnem vyhlášení, tj. dnem 1. 1. 2009.

[17] Kolaudační rozhodnutí na žalobcovu stavbu bylo vydáno v roce 2006, a v roce 2007 mu proto poprvé vznikl nárok na osvobození od daně z nemovitostí. Na žalobce, stejně jako na ostatní daňové subjekty, jimž vznikl nárok na osvobození do účinnosti zákona č. 1/2009 Sb., je proto nutno aplikovat článek II bod 1 tohoto zákona. Žalobci tedy vznikl nárok na osvobození naposledy v roce 2009; v roce 2010 již osvobození uplatňovat nemohl. Nejvyšší správní soud tento stav shodně s krajským soudem hodnotí jako retroaktivitu nepravou. Předmětná úprava zákona č. 1/2009 Sb. totiž nijak nezměnila podmínky vzniku osvobození od daně ani jeho následky pro dobu před svou účinností – o pravou retroaktivitu by se jednalo např. v případě, kdy by zákonodárce novelou osvobození od daně zpětně zrušil a požadoval po

žalobci zpětně zaplacení daně z nemovitostí za již uplynulá zdaňovací období 2007 a 2008. Naopak zákon č. 1/2009 Sb. pouze pro budoucnost mění, resp. ruší právní následky založené podle dřívějších předpisů: skutečnosti vedoucí dříve k osvobození od daně z nemovitostí již napříště takový účinek mít nebudou, a to s výjimkou jednoho následujícího zdaňovacího období roku 2009.

[18] Žalobce se v této souvislosti zjevně nesprávně domnívá, že mu na základě kolaudačního rozhodnutí v roce 2006 vznikl nárok na osvobození od daně z nemovitostí na dobu patnácti let (období 2007 až 2021) a rozporuje názor žalovaného, že se podmínky osvobození od daně z nemovitostí posuzují pro každé zdaňovací období samostatně. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že v souladu s § 13 zákona o dani z nemovitostí je zdaňovacím obdobím kalendářní rok a podle § 13b téhož zákona se daň z nemovitosti vyměřuje na zdaňovací období podle stavu k 1. 1. roku, na který je daň vyměřována. Podle § 9 odst. 6 téhož zákona je poplatník povinen uplatnit nárok na osvobození od daně v daňovém přiznání. Ustanovení § 13a odst. 1 pak stanoví, že není třeba podávat opakovaně daňové přiznání, pokud oproti předchozímu zdaňovacímu obdobím nedošlo ke změně okolností rozhodných pro vyměření daně. V takovém případě se daň vyměří ve výši poslední známé daňové povinnosti a za den vyměření daně a současně za den doručení tohoto rozhodnutí poplatníkovi se považuje den 31. 1. zdaňovacího období. Pokud ke změnám rozhodných okolností došlo, je naopak poplatník povinen daňové přiznání podat s výjimkami obsaženými v § 13 odst. 2 citovaného zákona.

[19] Z citovaných ustanovení je zcela zjevné, že daň z nemovitostí se vyměřuje na každé zdaňovací období samostatně, a tudíž i naplnění podmínek pro osvobození od daně je třeba zvažovat vždy autonomně ve vztahu k rozhodnému zdaňovacímu období. Zákon pouze umožňuje daňovým poplatníkům v určitých případech nepodávat daňová přiznání, nicméně i v těchto situacích každoročně dochází k vyměřování daně, a tedy i k posouzení naplnění podmínek pro osvobození od ní. Splnění podmínek pro osvobození od daně v jednom zdaňovacím období proto automaticky neznamená, že toto osvobození bude poskytováno i v následujících zdaňovacích obdobích. Pokud by ke zrušení osvobození nedošlo a žalobce by k 1. 1. určitého roku přestal splňovat např. podmínku trvalého bydlení v předmětné novostavbě, nemohlo by mu být za zdaňovací období tohoto roku osvobození od daně poskytnuto, byť by ještě stále neuplynula patnáctiletá lhůta. V tomto smyslu nelze zákonem stipulovanou lhůtu patnácti let vnímat jako jednolitý a nedělitelný časový úsek, nýbrž jako maximální možnou dobu, po níž lze osvobození od daně poskytovat za splnění dalších zákonných podmínek. Žalobci tedy kolaudací jeho nemovitosti nevznikl nárok na osvobození od daně z nemovitostí na dobu patnácti let, a zásahem zákonodárce tudíž nemohlo dojít k popření nebo zrušení tohoto nároku. I v případě žalobce byla jeho daň z nemovitostí každoročně vyměřována, byť konkludentně. Správcem daně vydaný hromadný předpisný seznam je pak nutno považovat za zákonný, neboť ve smyslu § 13a odst. 1 zákona o dani z nemovitostí došlo ke změně okolností rozhodných pro vyměření daně (tj. zrušení osvobození od daně).

[20] Žalobce nicméně může zrušení osvobození od daně vnímat jako zásah do své právní sféry v tom smyslu, že byla zákonodárcem zkrácena maximální doba poskytnutí osvobození od daně, ačkoliv žalobce mohl v okamžiku koupě předmětné nemovitosti (novostavby) počítat s tím, že osvobození mu bude za splnění dalších podmínek poskytnuto po celou dobu patnácti let. Nejvyšší správní soud se proto v tomto ohledu musel vypořádat s otázkou přípustnosti nepravé retroaktivity zákona č. 1/2009 Sb.

[21] Zatímco u pravé retroaktivity obecně platí zásada její nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, čj. 1 As 26/2009-69, č. 1873/2009 Sb. NSS, v němž byla pravá retroaktivita shledána ústavní, navíc představovala významný argument soudu ve prospěch argumentace

jdoucí proti liteře zákona), u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti (blíže viz např. citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., či nález ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 9/08, č. 236/2011 Sb.). Ačkoliv je tedy nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze *a priori* vyloučit, že zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní úpravy v konkrétním případě převáží nad veřejným zájmem na její změně s ohledem na zásadu právní jistoty a ochrany důvěry v právo (blíže viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb.). Pro oblast daní Ústavní soud upřesnil podmínky nepravé retroaktivity v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08, č. 236/2011 Sb.: *„Nepravá retroaktivita je v oblasti daňového zákonodárství s ohledem na jeho poslání přípustná tehdy, je-li to potřebné k dosažení zákonem sledovaného cíle a lze-li dospět k závěru, že při celkovém poměřování* ‚zklamané' *důvěry v právo a významu a naléhavosti důvodů právní změny byla zachována hranice únosnosti. O nepřípustnosti tohoto druhu retroaktivity přitom může svědčit jeho nedostatečné odůvodnění v rámci vadného legislativního procesu, popř. jeho důsledky, v jejichž rámci je porušen např. princip rovnosti adresátů práva."* Otázku legislativního řešení časového střetu právních úprav je proto třeba posuzovat hlediskem zásady proporcionality (blíže viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.).

[22] Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o dani z nemovitostí (tisk č. 659, Česká národní rada 1990–1992, digitální repozitář, www.psp.cz) měl být výnos daně příjmem měst a obcí, který významně posílí jejich příjmovou základnu. Vzhledem k poměrně nízkým sazbám daně předkladatel předpokládal, že daňové zatížení fyzické osoby s průměrným příjmem bude únosné. K vlastnímu osvobození od daně předkladatel především uvedl, že je dáno celospolečenským zájmem a změnou vlastnických vztahů. Stavby uvedené v inkriminovaném § 9 odst. 1 písm. g) se konkrétně osvobozují z důvodu státní podpory bydlení.

[23] Důvodová zpráva k zákonu č. 1/2009 Sb. (tisk č. 558, Poslanecká sněmovna 2006–2010, digitální repozitář, www.psp.cz), kterou podrobně popsal již krajský soud i žalovaný, především poukázala na to, že dosavadní úprava týkající se osvobození od daně ze staveb u novostaveb již není adekvátní současnému stavu ve společnosti a vyžaduje radikálnější změnu. *„Stávající úprava vyvolává řadu komplikací a v mnoha případech lze na ni nahlížet jako na daňovou nespravedlnost pro poplatníky. Poplatníci, kteří bydlí v nových obytných domech nebo bytech a jsou osvobozeni od daně ze staveb, nepřispívají k úhradě veřejných služeb zajišťovaných obcemi, třebaže jich plně využívají."* Nová úprava je podle předkladatele odrazem současné společenské a ekonomické situace ve společnosti, zejména rozsáhlé bytové výstavby a vytváří podmínky pro spravedlivější rozložení daňové zátěže. Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který novelizoval zákon o dani z nemovitostí, totiž umožnil obcím stanovit obecně závaznou vyhláškou místní koeficient, kterým se vynásobí daňová povinnost poplatníka. *„V případě stanovení místního koeficientu by však zvýšení daňové povinnosti dopadlo pouze na vlastníky nemovitostí, kteří nejsou osvobozeni od daně z nemovitostí a nesou plnou daňovou zátěž. Rozsah stávajícího osvobození novostaveb tak obcím znemožňuje využít možností, které obcím přinesla reforma veřejných financí."* Důvodová zpráva se též věnovala otázce přechodu mezi starou a novou právní úpravou: *„Uplatněním nároku na osvobození nevzniklo poplatníkovi automaticky právo na 15leté osvobození od daně ze staveb. Daň z nemovitostí se vyměřuje na každé zdaňovací období samostatně, je proto možné, aby veškerá osvobození novostaveb skončila ve zdaňovacím období 2009. Každé zdaňovací období se z hlediska uplatněného nároku posuzuje samostatně."*

[24] V Poslanecké sněmovně zákon v prvém čtení dne 23. 9. 2008 uvedl ministr financí Miroslav Kalousek, který důvody nové úpravy shrnul následovně: *„V zákoně o stabilizaci veřejných rozpočtů jsme ponechali*

obecním zastupitelstvům fakultativní možnost upravovat daň z nemovitostí koeficientem 1, 2, 3, 4 až 5. Tato nová fakultativní pravomoc obecních zastupitelstev zvýraznila poměrně výraznou – já se chci vyhnout slovu nespravedlnost, ale poměrně výraznou nerovnoprávnost obyvatel starých domů a nových domů a toho, jak přispívají na obecní infrastrukturu, vzhledem k tomu, že nové stavby rodinných domů jsou osvobozeny od daně z nemovitostí po velmi dlouhou dobu 15 let. Tato patnáctiletá lhůta vzhledem k tomu, že daň z nemovitostí je stoprocentním příjmem obecních rozpočtů, samozřejmě obecní rozpočty výrazně snižuje a v okamžiku, kdy má obecní zastupitelstvo hlasovat o zvýšení daně z nemovitostí, nemůže si být nevědomo skutečnosti, že noví obyvatelé, kteří si postavili nové domy, budou osvobozeni zcela, zatímco starousedlíkům tu daň z nemovitostí zvedají dvakrát, třikrát až čtyřikrát. Zvláště křiklavé jsou tyto případy v satelitech větších měst, kam se dnes bohatší vrstva stěhuje za lepšími životními podmínkami, staví si v satelitech a na vesnicích kolem Prahy, kolem Brna poměrně výstavné rodinné domy, což je jistě dobře, ale pro obecní rozpočty těchto nových obcí je velmi problematické, že 15 let z toho nezaplatí ani korunu na dani z nemovitostí a nepřispěje tak na obnovu a údržbu obecní infrastruktury. […] *Jsem přesvědčen, že tento nástroj podpory bytové politiky je dávno překonán a že toto osvobození je potřeba zrušit, a to tak, že bude platit naposledy s posledním zdaňovacím obdobím roku 2009.“*

[25] Rozsáhlá diskuse o zrušení osvobození od daně z nemovitostí proběhla v Senátu (viz stenozáznam z 2. schůze Senátu ze dne 18. 12. 2008, http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4005&D=18.12.2008;b9091), přičemž někteří senátoři vyjádřili své obavy z retroaktivního působení úpravy, resp. ze *„změny pravidel uprostřed hry“* (senátoři Jiří Stříteský, Petr Vícha, Jiří Pospíšil, Vladimír Dryml, Tomáš Töpfer, senátorka Liana Janáčková). Zástupce předkladatele, ministr financí, k tomu uvedl: *„Já si uvědomuji relevanci argumentu retroaktivity, že někdo počítal s nějakým svým rodinným* cash flow*, kde patnáct let nebude muset platit daň z nemovitosti. A najednou se pravidlo změní a on ji bude muset platit. Ale pěkně prosím, já si dovoluji požádat o uvědomění si té proporce v souvislosti s jinými parametry rodinného rozpočtu. Více než 50 % rodinných domů je pořízeno na hypotéky. Úvěrová sazba není patnáct let pevná, ta se prostě mění podle sazby. Navíc přišla krize a celá řada hypotéčních bank najednou přemýšlí o tom, zda bude chtít pokrýt 100 % nebo zda bude trvat na nějaké vyšší spoluúčasti. To jsou prosím dopady do investice o řád vyšší než několik stokorun daně z nemovitosti. A nechci pokračovat celou řadou dalších možností rodinného* cash flow*, kde je jistá nejistota změny legislativy, ať už daňové či výdajové, pokud se jedná o rodinu, která pobírá nějaké dávky, která opět do rodinného rozpočtu může dopadnout mnohem silněji než je skutečnost daně z nemovitostí. Podle mého názoru se tady opravdu nejedná o fatální věc a tolik bych se toho neobával.“*

[26] Návrh předmětného zákona, jímž došlo ke zrušení osvobození od daně z nemovitostí, byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve třetím čtení dne 10. 12. 2008. Senát návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou dne 18. 12. 2008. Zákon byl podepsán prezidentem dne 19. 12. 2008 a dne 1. 1. 2009 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

[27] Nejvyšší správní soud po zvážení okolností, které zákonodárce vedly k přijetí zákona č. 1/2009 Sb., po posouzení procesu jeho přijetí a konstrukce přechodných ustanovení, jakož i po zvážení dopadů do právní sféry žalobce dospěl k závěru, že se v daném případě o nepřípustnou nepravou retroaktivitu nejedná.

[28] Kasační soud vyšel především z toho, že výnos z daně z nemovitostí je určen obcím, v nichž se nachází příslušné nemovitosti, a je tak určen k využití pro potřeby a blaho jejich občanů. Osvobození od této daně obsažené v § 9 odst. 1 písm. g) ve znění účinném do 31. 12. 2008 reagovalo na neutěšenou situaci v oblasti výstavby bytů a domů k bydlení,

která zde nastala po přechodu k tržnímu hospodářství. Stát a obce přestaly být hlavními „*tahouny*“ výstavby a toto břemeno se z velké části přesunulo na soukromé subjekty. Při hledání možností podpory výstavby bytů a domů k bydlení se tudíž jevilo jako vhodné a legitimní ulehčit stavebníkům též tím, že nebudou po určitou dobu nuceni platit nově zaváděnou daň z nemovitostí.

[29] Zákonodárce přikročil ke změně této úpravy, resp. k jejímu zrušení, po šestnácti letech, přičemž důvody, které jej k tomu vedly, považuje Nejvyšší správní soud za legitimní. Předně je nepochybné, že se oproti stavu na počátku devadesátých let minulého století rapidně změnila situace ve společnosti: výstavba bytů zaznamenala bouřlivý rozvoj, na trh vstoupili tzv. developeři a došlo k určitému zprůmyslnění bytové výstavby, dále se rozvinul hypotéční trh, rovněž stoupla životní úroveň obyvatelstva, zlepšila se finanční situace stavebníků a významně se začala projevovat suburbanizace a fenomén tzv. satelitních městeček. Již tyto společenské změny nutně signalizovaly, že je třeba se stávajícím osvobozením od daně z nemovitostí zabývat. Za podstatný důvod pro přijetí nové úpravy pak zdejší soud považuje vládou uváděnou nerovnost mezi daňovými poplatníky: zatímco vlastníci starších bytů a domů daň platit musí, vlastníci novostaveb jsou od ní osvobozeni, ač rovněž využívají služeb a infrastruktury obcí, na něž je mimo jiné výnos z této daně určen. Tato skutečnost pak vyniká zejména u tzv. satelitních městeček (k problému suburbanizace viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS) a je podtrhována novou možností obcí stanovit místní koeficient, jímž se násobí daňová povinnost poplatníka daně z nemovitostí, zavedenou zákonem č. 261/2007 Sb.

[30] Oproti těmto důvodům přijetí zákona č. 1/2009 Sb., resp. jeho přechodnému ustanovení, staví žalobce v podstatě „*pouze*“ újmu spočívající v nové povinnosti platit daň z nemovitostí. Takový zájem žalobce na zachování předchozí právní úpravy však nemůže převážit důvody veřejného zájmu, které ke změně legislativy vedly – tj. společenské a legislativní změny a v jejich důsledku se zvyšující nedůvodnou nerovnost mezi poplatníky daně z nemovitostí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že legislativní změnu není možné považovat za razantní, jak tvrdí žalobce: ačkoliv zákonodárce předmětnou úpravu přijímal zjevně dosti narychlo na konci roku 2008, poskytl všem daňovým subjektům, kterým již nárok na osvobození od daně vznikl, ještě jedno osvobození od daně v roce 2009. Žalobce tak měl dostatečný časový prostor, aby se s novou situací vypořádal. Kromě toho výši daně vyměřenou žalobci (1 610 Kč za rok 2010) nelze zjevně považovat za rdousivou či neúnosnou a žalobce ostatně ani nic takového netvrdí.

[31] Tvrdí-li žalobce, že přechod mezi starou a novou úpravou měl být mírnější a postupný, pak zdejší soud konstatuje, že takový jistě být mohl. Současně ovšem soud neshledává nepřípustnou nebo nepřiměřenou konstrukci zvolenou zákonodárcem, tj. jednorázové zrušení osvobození od daně do budoucna s jednoročním odkladem, a to zejména s ohledem na výši daně z nemovitostí a na důvody, jež ke zrušení tohoto osvobození zákonodárce vedly. Závěr o přípustnosti a přiměřenosti úpravy nemůže zvrátit ani námitka žalobce, že nedošlo k jinému zrušení osvobození od daně z nemovitostí z jiných důvodů. Další důvody osvobození od této daně totiž nejsou motivovány státní podporou bydlení, nýbrž zcela odlišnými zájmy, a důvody přijetí zákona č. 1/2009 Sb. na ně proto nedopadají. Srovnatelné důvody osvobození od daně z nemovitostí obsažené v § 9 odst. 1 písm. h), i) a j) byly zákonem časově omezeny a mohly být použity naposledy ve zdaňovacím období roku 2007, resp. 2002. V současné době tedy již osvobození od daně z nemovitostí z důvodu státní podpory bydlení zákon o dani z nemovitostí neobsahuje.

[32] Nejvyšší správní soud tedy závěrem konstatuje, že zákonodárce změnu právní úpravy dostatečně a přiléhavě odůvodnil, přičemž v jejím důsledku nedošlo k porušení principu rovnosti adresátů práva ani k narušení jiných ústavně zaručených hodnot. Zá-

jem žalobce na osvobození od daně z nemovitostí nepřevážil společenské a legislativní změny, jež stály za přijetím zákona č. 1/2009 Sb. Rovněž tak nelze mít za to, že by placení daně z nemovitostí mohlo mít na žalobce rdousivý efekt, resp. že by byla překonána hranice únosnosti. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by nepravá retroaktivita zákona č. 1/2009 Sb. byla ústavně nepřípustná, a proto ani nevyužil své pravomoci předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu podle článku 95 odst. 2 Ústavy, jak požadoval žalobce. Námitky obsažené v kasační stížnosti jsou nedůvodné.

2707

Právo na informace: veřejná instituce

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

Fakultní nemocnice jsou veřejnými institucemi, a tedy povinnými subjekty, ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, čj. 10 Ca 402/2009-38)

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

Věc: Ing. Jan B. proti Fakultní nemocnici v Motole o vydání rozhodnutí.

Žalobce požádal žalovaného písemným podáním ze dne 29. 7. 2009 podle zákona o svobodném přístupu k informacím o informace týkající se rozsahu pracovního úvazku dvou jeho zaměstnanců. Dopisem vedoucího tiskového oddělení žalovaného ze dne 5. 8. 2009 byl žalobce vyrozuměn, že žalovaný nemůže informace poskytnout, neboť žádost směřuje na skutečnosti, které jsou z práva na informace vyňaty. V písemném podání ze dne 29. 9. 2009 žalobce uvedl, že se tímto obrací na nadřízený orgán, a brojil proti způsobu vyřízení své žádosti o informace. O tomto podání nebylo dosud rozhodnuto. Žalobce byl opět pouze vyrozuměn dopisem vedoucího tiskového oddělení ze dne 12. 10. 2009.

Žalobce uvedl, že informace o rozsahu pracovního úvazku konkrétních zaměstnanců ve veřejných institucích financovaných z veřejných prostředků není informací týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby nebo osobním údajem ve smyslu §8a zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě osob, o jejichž rozsahu pracovního úvazku žalobce požaduje informace, se jedná o soudní znalce, kteří podle sdělení Městského soudu v Praze zpracovávají každým rokem kolem 100 znaleckých posudků. Z počtu znaleckých posudků obou znalců je zřejmé, že musí zpracovat minimálně 2 znalecké posudky za každý týden v roce. Přitom ještě vyučují na vysoké škole. Proto je ve veřejném zájmu, aby bylo zjištěno, v jakém rozsahu oba znalci byli a jsou zaměstnáváni ve veřejné instituci. Jde totiž buď o zjištění týkající se schopnosti zpracovávat znalecké posudky kvalitně a odvádět vysoce kvalifikovanou práci ve zdravotnickém zařízení, neboť obě tyto činnosti znalců mohou výrazně ovlivnit životy a zdraví mnoha osob, anebo o zjištění významného nesouladu ve vykazování časového rozsahu, který vykazují oba znalci na svoje posudky.

Žalovaný namítal, že není nadán k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 správního řádu a právním předpisem mu nebyla svěřena pravomoc k výkonu veřejné správy; žalovaný není správním orgánem ani územním samosprávným celkem ani jeho orgánem a nerozhoduje o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti ve-

řejné správy. Žalovaný při poskytování zdravotní péče, která je hlavním předmětem jeho činnosti, nevystupuje vůči osobám v postavení nadřízenosti či podřízenosti, nerozhoduje o právech a povinnostech, není nadán vrchnostenskou pravomocí, která je určující pro oblast veřejného práva. Žalovaný tak při volbě formy písemných odpovědí žalobci vycházel ze skutečnosti, že není správním orgánem, vyřízení předmětné žádosti není správním úkonem, a po materiální stránce se tedy nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

Městský soud v Praze žalobě vyhověl.

Z odůvodnění:

(...) Úvodem je třeba zdůraznit, že předmětem soudního přezkumu v posuzované věci není, zda má být žalobci požadovaná informace poskytnuta, nýbrž to, zda žalovaný je povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a v kladném případě, zda svým postupem ve věci nezpůsobil nečinnost, proti které se žalobce podanou žalobou brání.

V prvé řadě tedy soud musel vážit, zda je žalovaný povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle § 2 odst. 1 téhož zákona „[p]*ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*“.

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

Klíčovými rozhodnutími, v nichž podal výklad zmiňovaných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud, jsou nálezy ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02, č. 30/2003 Sb. ÚS, a ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, č. 10/2007 Sb. ÚS. V citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že je třeba *„reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou tak musí vyplývat z ‚převahy‘ znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické.“* Za relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, Ústavní soud označil:

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

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

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

d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce;

e) veřejný nebo soukromý účel instituce.

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

Z nedávné doby lze poukázat také na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, č. 1972/2010 Sb. NSS a ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, v nichž soud za povinný subjekt podle citovaného zákona označil společnost ČEZ, a. s. V naposled zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že nelze

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

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

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

Nyní tak je možné přistoupit k přezkumu samotné aplikace popsaných kritérií na žalovaného. Žalovaný je fakultní nemocnicí. Z institucionálního hlediska je jeho postavení upraveno zejména ve vyhlášce č. 394/1991 Sb., o postavení, organizaci a činnosti fakultních nemocnic a dalších nemocnic, vybraných odborných léčebných ústavů a krajských hygienických stanic v řídící působnosti ministerstva zdravotnictví České republiky (dále jen „vyhláška“)*).

Podle § 2 vyhlášky fakultní nemocnice zřizuje Ministerstvo zdravotnictví České republiky *„jako rozpočtové nebo příspěvkové organizace s právní subjektivitou*“.

Podle § 3 odst. 1 vyhlášky je základním úkolem fakultních nemocnic *„poskytovat obyvatelstvu zdravotní péči a služby v souladu s koncepcemi příslušných medicínských oborů v oborech uvedených ve statutu, a to na dosud závazně stanoveném území, popřípadě vykonávat na svěřeném úseku státní správu“.*

Podle § 3 odst. 3 vyhlášky mohou fakultní nemocnice *„provádět podle zásad stanovených ministerstvem zdravotnictví a na základě dohod s tuzemskými nebo zahraničními specializovanými organizacemi, Státním ústavem pro kontrolu léčiv klinické hodnocení účinků léků a nové zdravotnické techniky“.*

Podle § 3 odst. 4 vyhlášky mohou fakultní nemocnice *„na základě dohod s ostatními zdravotnickými zařízeními převzít plnění jejich úkolů ve zdravotnických službách, poskytovat jim konsiliární služby a při dostatečné*

*) *S účinností od 1. 4. 2012 zrušena zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).*

ném materiálním a personálním zajištění převzít i péči o určité skupiny nemocných".

Podle § 3 odst. 5 vyhlášky fakultní nemocnice poskytují *„na základě dohod uzavřených s univerzitami, lékařskými a farmaceutickými fakultami, Institutem pro další vzdělávání lékařů a farmaceutů, Institutem pro další vzdělávání středních zdravotnických pracovníků a dalšími výchovně vzdělávacími zařízeními či organizacemi svá pracoviště k dalšímu postgraduálnímu vzdělávání lékařů a farmaceutů, ostatních zdravotnických pracovníků a k dalšímu vzdělávání středních zdravotnických pracovníků".*

Podle § 3 odst. 6 vyhlášky se fakultní nemocnice *„na základě dohod s příslušnými zdravotnickými školami podílejí na odborné výuce žáků a případně i zřizují jednotlivé třídy středních zdravotnických škol".*

Podle § 3 odst. 7 vyhlášky fakultní nemocnice mohou *„provádět doškolování středních nižších a pomocných zdravotnických pracovníků a rekvalifikace osob bez zdravotnického vzdělání pro funkce nižších a pomocných zdravotnických pracovníků".*

Podle § 4 odst. 1 vyhlášky ředitele fakultních nemocnic *„jmenuje a odvolává ministr zdravotnictví České republiky. Jmenování se děje na základě konkursního řízení."*

Podle § 7 odst. 1 vyhlášky „[f]*akultní nemocnice jsou vybraná zdravotnická a vzdělávací zařízení určená ministerstvem. Jejich odborná pracoviště jsou výukovými základnami lékařských a farmaceutických fakult a pro další vzdělávání lékařů a farmaceutů. Vybraná lůžková oddělení se označují jako kliniky."*

Podle § 7 odst. 3 vyhlášky „[f]*akultní nemocnice poskytují na svých pracovištích též ambulantní služby*".

Z citovaných ustanovení plyne, že fakultní nemocnice jsou zřizovány úkonem ministerstva zdravotnictví a jsou rozpočtovými nebo příspěvkovými organizacemi. Jejich základním úkolem je poskytovat zdravotní péči a služby a podílet se na odborné výuce a vzdělávání.

Fakultní nemocnice tedy vznikají veřejnoprávním úkonem, který činí státní orgán (ministerstvo zdravotnictví), státní orgán (ministr zdravotnictví) rovněž jmenuje a odvolává ředitele fakultní nemocnice. Účel fakultních nemocnic je veřejný: poskytování zdravotní péče a služeb a odborná výuka a vzdělávání.

V případě žalovaného tak jednoznačně dominují znaky typické pro veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pokud žalovaný argumentoval ve vyjádření k žalobě tím, že nenaplňuje definici správního orgánu obsaženou ve správním řádu, soud konstatuje, že správní řád není (až na výjimky – viz např. § 133 odst. 1 správního řádu) kompetenčním předpisem, ale předpisem procesním. Věcnou příslušnost (popřípadě nepříslušnost) správního orgánu k řešení podání učiněných dle zákona o svobodném přístupu k informacím proto nelze dovozovat z ustanovení správního řádu, ale právě ze zákona o svobodném přístupu k informacím, což soud ostatně výše učinil.

Zdejší soud k této otázce tedy uzavírá, že žalovaný je povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. (...)

2708

Ochrana spotřebitele: informace o ceně letenek

k § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 104/1995 Sb. a č. 36/2008 Sb.

Neposkytnutí jasné a srozumitelné informace spotřebiteli o tom, že v případě zakoupení obousměrné letenky se při nenastoupení na první úsek cesty automaticky ruší letenka na zpáteční úsek cesty, je klamavou obchodní praktikou ve smyslu § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2012, čj. 7 Ca 168/2009-27)

Věc: Společnost s ručením omezeným STUDENT AGENCY proti České obchodní inspekci o uložení pokuty.

Ředitelka inspektorátu České obchodní inspekce Jihomoravského a Zlínského (dále jen „správní orgán I. stupně") uložila žalobkyni pokutu ve výši 3 000 Kč za porušení § 4 odst. 3 v souvislosti s § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, čímž došlo ke spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Vytýkaného správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že opomenula uvést důležitý údaj, který lze s přihlédnutím ke všem okolnostem spravedlivě požadovat; přičemž za opomenutí se považuje též uvedení důležitého údaje nesrozumitelným nebo nejednoznačným způsobem. Konkrétně žalobkyně při uzavření kupní smlouvy na letenku Praha–Brusel s odletem dne 31. 8. 2007 a Brusel–Praha s odletem dne 21. 9. 2007 informovala spotřebitele nejednoznačným způsobem o skutečnosti, že v případě zakoupení obousměrné letenky se při nenastoupení na první úsek cesty automaticky ruší zpáteční letenka. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaná svým rozhodnutím ze dne 15. 5. 2009 zamítla.

Ve své žalobě žalobkyně namítala, že splnila svoje informační povinnosti vůči spotřebiteli a správního deliktu se nedopustila. Žalobkyně působila ve vztahu ke spotřebiteli pouze jako zprostředkovatel prodeje letenek, ne jako dopravce, a byť byla vázána informačními a notifikačními povinnostmi, byla míra těchto povinností nižší právě vzhledem k postavení žalobkyně pouze jako zprostředkovatele dopravních služeb. Součástí smlouvy byly i přepravní podmínky žalobkyně a přepravní podmínky daného dopravce (Brussels Airlines), přičemž obsahem přepravních podmínek žalobkyně, který se shoduje s obsahem přepravních podmínek Brussels Airlines, je povinnost cestujícího použít letové kupony v pořadí uvedeném na kuponu letenky pro cestujícího (§ 3 odst. 1 přepravních podmínek žalobkyně) a povinnost dostavit se k odbavení a ke splnění všech požadovaných formalit a odbavovacích procedur dostatečně včas, nejpozději však do doby stanovené dopravcem (§ 7 odst. 7 přepravních podmínek žalobkyně). Za nesplnění uvedených povinností stanoví přepravní řád sankci, a to právo dopravce odmítnout dopravu (§ 9 přepravních podmínek žalobkyně). Spotřebitel se nedodržením svých povinností dopustil hrubé nedbalosti, zejména vzhledem ke specifické povaze letecké dopravy.

Dle § 9 odst. 1 písm. e) přepravních podmínek, který dle žalobkyně bylo nutno vykládat v souvislosti s ostatními ustanoveními přepravních podmínek (nikoliv izolovaně a účelově), bylo jednoznačné, že cestující byl informován nejen o svých právech a povinnostech, ale i o sankcích za jejich porušení. Žalobkyně se domnívala, že je povinností cestujícího seznámit se s přepravními podmínkami, které jsou součástí cestovní smlouvy. Podle žalobkyně také bylo nutné vzít v úvahu, že smluvní vztah je především smlouvou uzavřenou v režimu občanskoprávním. Mimo veřejnoprávní regulaci bylo proto třeba vzít v úvahu i povinnosti vyplývající ze synallagmatického smluvního vztahu z cestovní

smlouvy. Z judikatury Nejvyššího soudu vyplývá povinnost posuzovat danou smlouvu i s ohledem na rozumové schopnosti průměrného spotřebitele, který podobné smlouvy běžně uzavírá; nadto v daném případě byl stěžovatelem bývalý advokát.

Žalobkyně závěrem uvedla, že v daném odvětví služeb je běžným postupem informovat spotřebitele o jeho právech a povinnostech pomocí obecných přepravních podmínek, které jsou nedílnou součástí přepravní smlouvy. Není možné jednotlivé zákazníky upozornit na všechna práva a povinnosti vyplývající ze smlouvy o přepravě, a to zvláště jde-li o přepravu tak specifickou, jako je letecká přeprava osob. Cestující je z toho důvodu povinen obeznámit se s nimi z přepravních podmínek dopravce, potažmo zprostředkovatele. Za nesporné žalobkyně považuje, že pokud informační povinnost neplní její přepravní podmínky, činí tak „*Obecné podmínky pro dopravu Brussels Airlines*“, které jsou nedílnou součástí přepravní smlouvy a jednoznačně o právech a povinnostech cestujícího informují a s kterými je cestující povinen se seznámit před nástupem k přepravě. Za předpokladu, že by cestující svou povinnost splnil a s podmínkami se seznámil, přepravní podmínky žalobkyně jsou pro informovanost cestujícího nadbytečné.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že poukaz žalobkyně na § 3 odst. 1 přepravních podmínek (povinnost použít letové kupony v pořadí uvedeném na kuponu letenky) považuje za účelový, neboť z vystavené rezervace letenky jednoznačně vyplývá pouze to, že letenka je vystavena na daný let a nemůže být použita v obráceném pořadí. Skutečnost, že při nenastoupení prvního úseku letu druhý úsek letu propadá, není cestujícímu spotřebiteli žádným způsobem sdělena, a to ani v § 7 odst. 7 nebo § 9 přepravních podmínek, jichž se žalobkyně dovolávala. Tuto informaci se spotřebitel z přepravních podmínek vůbec nedozví, ačkoli se jedná o informaci zásadní, nikoli nadbytečnou.

Krajský soud žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele se „[v]*ýrobce, dovozce, vývozce, dodavatel nebo prodávající dopustí správního deliktu tím, že poruší zákaz používání nekalých obchodních praktik*“.

Podle § 4 odst. 1 téhož zákona „[o]*bchodní praktika je nekalá, je-li jednání podnikatele vůči spotřebiteli v rozporu s požadavky odborné péče a je způsobilé podstatně ovlivnit jeho rozhodování tak, že může učinit obchodní rozhodnutí, které by jinak neučinil“.*

Podle § 4 odst. 3 téhož zákona „[u]*žívání nekalých obchodních praktik při nabízení nebo prodeji výrobků, při nabízení nebo poskytování služeb či práv se zakazuje. Nekalé jsou zejména klamavé a agresivní obchodní praktiky.“*

Podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele je obchodní praktika klamavá, *„opomene-li podnikatel uvést důležitý údaj, jenž s přihlédnutím ke všem okolnostem lze po podnikateli spravedlivě požadovat; za opomenutí se považuje též uvedení důležitého údaje nesrozumitelným nebo nejednoznačným způsobem“.*

Spornou otázkou v posuzované věci je, zda spotřebitel byl při uzavření kupní smlouvy jasně a srozumitelně informován o tom, že v případě zakoupení obousměrné letenky se při nenastoupení na první úsek cesty automaticky ruší zpáteční letenka.

Za relevantní ustanovení přepravních podmínek žalobkyně ze dne 1. 1. 2005 lze považovat § 3 odst. 1 větu šestou, § 7 odst. 7 odrážku první a § 9 odst. 1 písm. e) (ostatně i žalobce se týchž ustanovení přepravních podmínek dovolává). Podle těchto ustanovení: „*Letové kupony musí být použity v pořadí uvedeném na kuponu letenky pro cestujícího.* [...] *Cestující je dále povinen dostavit se k odbavení a ke splnění všech požadovaných formalit a odbavovacích procedur dostatečně včas, nejpozději však do doby stanovené dopravcem.* [...] *Dopravce může odmítnout dopravu cestujícího, dojde-li k porušení kterékoli z povinností, které jsou*

uvedeny v § 7, zejména s ohledem na bezpečnost letecké dopravy."

Zcela ve shodě s žalovanou má soud za to, že citovaná (ani žádná jiná) ustanovení přepravních podmínek žalobkyně neposkytují spotřebiteli jasnou a srozumitelnou informaci o tom, že v případě zakoupení obousměrné letenky se při nenastoupení na první úsek cesty automaticky ruší zpáteční letenka. Z ustanovení o tom, že *„letové kupony musí být použity v pořadí uvedeném na kuponu letenky pro cestujícího"*, není takováto informace seznatelná jednoznačně, a to ani ze samostatného tohoto ustanovení, ani z jeho kontextu s jinými ustanoveními přepravních podmínek žalobkyně.

Nad rámec argumentace, kterou žalovaná zaujala ve svém rozhodnutí, soud dodává, že k nejasnosti a nesrozumitelnosti přispívá také fakt, že § 3 odst. 1 věta šestá přepravních podmínek stanoví, že „*v případě použití tzv. elektronické letenky* [a v posuzovaném případě se právě o elektronickou letenku jednalo] *platí zvláštní postupy dopravce*". Toto ustanovení vyvolává vzhledem k svému systematickému zařazení na konec odstavce 1 v § 3 dojem, jako by pro případ elektronické letenky přinejmenším celý tento odstavec neplatil (tj. ani by neplatilo, že *„letové kupony musí být použity v pořadí uvedeném na kuponu letenky pro cestujícího"*), ale platily by *zvláštní postupy dopravce*. Pokud se pak spotřebitel v čl. 3.3.1. větě třetí českého překladu obecných podmínek pro dopravu společnosti Brussels Airlines (tj. dopravce) dočte, že *„letenka nebude přijata a bude neplatná, pokud veškeré kupony nejsou předloženy v pořadí uvedeném na letence"*, přičemž však je současně v čl. 3.1.7. téhož dokumentu stanoveno, že v případě elektronické letenky se žádné kupony nepředkládají, opět nabude dojmu, že elektronické letenky jsou vyňaty z obecného režimu.

Lze tak uzavřít, že ani přepravní podmínky žalobkyně, ani český překlad obecných podmínek pro dopravu společnosti Brussels Airlines neposkytují (ani samostatně, ani ve vzájemných souvislostech) spotřebiteli jasnou a srozumitelnou informaci o tom, že v případě zakoupení obousměrné letenky se při nenastoupení na první úsek cesty automaticky ruší zpáteční letenka.

K námitkám žalobkyně soud dále podotýká, že informace o tom, že v případě zakoupení obousměrné letenky se při nenastoupení na první úsek cesty automaticky ruší zpáteční letenka, je natolik zásadní informací, že se žalobkyně své odpovědnosti nemůže zprostit poukazem na nižší míru své informační povinnosti v situaci, kdy vystupuje toliko jako zprostředkovatel prodeje letenek a nikoli jako dopravce.

Pokud jde o žalobkyní opakovaně zdůrazňovanou hrubou nedbalost cestujícího, který dle názoru žalobkyně nedodržel své povinnosti, soudu nezbývá než odkázat na argumentaci podanou výše, z níž plyne, že povinnosti cestujícího při nakládání s kupony u letenek (a to obzvláště v případě letenek elektronických) jsou v přepravních podmínkách žalobce i v českém překladu obecných podmínek pro dopravu společnosti Brussels Airlines formulovány zcela nejednoznačně a jsou prakticky neseznatelné. Proto nelze cestujícímu důvodně vytýkat, že se neseznámil se svými povinnostmi a že je nedodržel.

2709

Opatření obecné povahy: účinnost místní úpravy provozu na pozemní komunikaci dopravní značkou

k § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

Opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci spočívající v umístění dopravní značky ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, přijaté do 1. 4. 2008 nabývá účinnosti dnem, kdy došlo k faktickému umístění dopravní značky v terénu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2012, čj. 1 Aos 1/2012-30)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS.

Věc: Tom H. proti Magistrátu města Teplice o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel je spoluvlastníkem nemovitosti nacházející se na ulici, na které došlo k přemístění dopravní značky B 28 Zákaz zastavení. Navrhovatel považoval umístění této značky za protiprávní, neboť bylo provedeno bez předchozího stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci ve smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Navrhovatel se proto obrátil dopisem na odpůrce, a ten po předchozím vyjádření příslušného orgánu policie stanovil místní úpravu provozu na pozemní komunikace spočívající v uvedeném přemístění dopravní značky. Navrhovatel se v následujících měsících roku 2007 a 2008, na podzim roku 2011 a na jaře roku 2012 řadou podání adresovaných především odpůrci bezúspěšně snažil o odstranění této dopravní značky.

Navrhovatel podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem návrh na zrušení uvedeného stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci. Tvrdil, že se jedná o opatření obecné povahy, které jej krátí na jeho vlastnickém právu a právu na podnikání, neboť mu neumožňuje zastavit u nemovitosti, kterou spoluvlastní.

Krajský soud v Ústí nad Labem návrh odmítl usnesením ze dne 29. 3. 2012, čj. 40 A 1/2012-17. Ačkoliv se ztotožnil s názorem navrhovatele, že se v dané věci jedná o opatření obecné povahy (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008–100, č. 1794/2009 Sb. NSS), poukázal na novelizaci s. ř. s. účinnou od 1. 1. 2012 provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., jež zavedla v § 101b odst. 1 s. ř. s. tříletou lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout. Z toho podle názoru krajského soudu plynulo, že i v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy spočívající ve stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, k němuž došlo před 1. 4. 2008, je nutno dodržet tříletou lhůtu k podání návrhu soudu, která je obligatorně zakotvena v § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném po 1. 1. 2012. Za počátek běhu tříleté lhůty je podle názoru krajského soudu třeba považovat datum 26. 9. 2007, kdy odpůrce rozhodl o stanovení dotyčné místní úpravy provozu na pozemní komunikaci.

Proti tomuto rozhodnutí podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost, v níž napadl především závěr krajského soudu, že opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 26. 9. 2007. Soud zde podle stěžovatele *„zaměnil opatření správního orgánu s jeho následkem“*. Krajský soud se navíc nevypořádal s tím, že faktické užití značky předcházelo vydání předmětného opatření. Stěžovatel dále poukázal na sdělení odpůrce ze dne 27. 3. 2012 na výzvu krajského soudu, v němž odpůrce uvedl, že se v daném případě nejednalo o opatření obecné povahy a nebyla zde lhůta k nabytí účinnosti. Z vyjádření odpůrce

stěžovatel dále dovodil, že opatření obecné povahy nebylo nikdy zveřejněno a nebyly o něm informovány dotčené osoby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [16] Z popsaného procesního rámce přijímání nyní napadeného opatření obecné povahy pak přicházejí v úvahu dvě skutečnosti, na něž je možné vázat okamžik účinnosti. První je ono (písemné) stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci (formální aspekt, v projednávané věci dokument ze dne 26. 9. 2007), druhým pak faktická realizace místní úpravy silničního provozu v terénu (materiální aspekt, v projednávané věci tedy umístění dopravní značky B 28 Zákaz zastavení v křižovatce ulic Krušnohorská a Tovární). Pro výběr z těchto dvou alternativ je nutno vycházet z podstaty tohoto typu opatření, tj. stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, resp. konkrétně zde umístění dopravní značky, a ze smyslu institutu účinnosti opatření obecné povahy. (...)

[18] Pokud jde o institut účinnosti, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je třeba tento pojem vykládat tak, že před jejím nabytím opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). *A contrario* tedy okamžikem nabytí účinnosti opatření obecné povahy jsou jeho adresáti povinni se jím řídit.

[19] Nejvyšší správní soud shrnuje, že pod dopravní značkou je třeba rozumět jednoduchý piktogram, komunikační bázi, která je součástí komplexního systému pravidel silničního provozu upravených zákonem o silničním provozu a vyhláškou č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích. Povaha silničního provozu zpravidla jeho účastníkům neumožňuje vést disputace ohledně významu, platnosti či opodstatněnosti té které dopravní značky; zákon naopak v citovaném § 4 písm. c) stanovuje bezpodmínečnou povinnost všech účastníků silničního provozu řídit se těmito značkami. Tato povinnost nepochybně vzniká právě okamžikem, kdy je taková dopravní značka umístěna v terénu: od této chvíle je zřejmý její význam a platnost a především se stává součástí onoho systému pravidel silničního provozu. Pokud by se jí účastník silničního provozu neřídil, hrozilo by reálné nebezpečí, že by se tento systém stal v daném úseku nefunkčním. Odtud je již jen krůček k závažným poruchám v plynulosti a bezpečnosti silničního provozu či k dopravním nehodám.

[20] Pokud by soud připustil, že pro účinnost opatření obecné povahy – dopravní značky je rozhodný formální aspekt stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci, vedlo by to k absurdním a neřešitelným důsledkům. Z výše popsaného procesního rámce vyplývá, že k formálnímu stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci má dojít před faktickou realizací této úpravy. Mezi tímto formálním stanovením a materiálním umístěním dopravní značky však může být významná časová prodleva, nebo – jako v projednávaném případě – může dojít k umístění dopravní značky a až následně ke stanovení místní úpravy (soud se v tomto ohledu blíže nezabývá zákonností postupu odpůrce v této konkrétní věci). Mohlo by tedy docházet k situacím, kdy by se účastníci silničního provozu měli řídit dopravní značkou, o jejímž umístění bylo formálně rozhodnuto, ale která dosud umístěna nebyla. Nebo naopak již umístěná značka v terénu by nevyvolávala žádné právní účinky a účastníci silničního provozu by se jí řídit nemuseli, jelikož o jejím umístění dosud formálně rozhodnuto nebylo. S připočtením možných problémů při zjišťování toho, kdy bylo o umístění dopravní značky formálně rozhodnuto, by tedy odvozování účinnosti předmětného opatření obecné povahy od formálního aspektu věci vedlo k chaosu a k závažným poruchám v silničním provozu.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že opatření obecné povahy – stanovení místní úpravy provozu na pozemní komunikaci spočívající v umístění dopravní značky ve

smyslu § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu přijaté do 1. 4. 2008 nabývá účinnosti dnem, kdy došlo k faktickému umístění dopravní značky v terénu.

[22] V projednávané věci byla dopravní značka B 28 Zákaz zastavení umístěna v křižovatce ulic Krušnohorská a Tovární v polovině měsíce září roku 2007. Od tohoto okamžiku bylo toto opatření obecné povahy účinné a účastníci silničního provozu se jím byli povinni řídit. To ostatně potvrzuje i chování stěžovatele, který se touto značkou řídit odmítal a snažil se několik měsíců o její odstranění. Je potom zřejmé, že na věc je nutno aplikovat tříletou lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy obsaženou v článku II bodu 8 zákona č. 303/2011 Sb. Zjištění přesného data umístění dopravní značky není v této věci podstatné: tříletá lhůta uplynula v měsíci září 2010, přičemž stěžovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy osobně krajskému soudu dne 20. 3. 2012, tedy zhruba rok a půl po uplynutí zákonné lhůty. Na okraj věci kasační soud poznamenává, že do konce roku 2011 nebyla pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanovena žádná zákonná lhůta a z předložených dokumentů neplyne, že by stěžovateli cokoliv bránilo v podání takového návrhu Nejvyššímu správnímu soudu. K tomu je třeba připočíst, že již v lednu 2009 byl vydán citovaný rozsudek čj. 2 Ao 3/2008-100, který postavil najisto, že umístění dopravní značky lze za jistých podmínek považovat za opatření obecné povahy napadnutelné před Nejvyšším správním soudem. Stěžovatel se tedy vlastní nečinností připravil o možnost soudního přezkumu umístění předmětné značky. (...)

2710

Územní plánování: vymezení záplavového území

k § 1 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)
k § 66 a § 67 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákonů č. 20/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb.**)

K vymezení záplavového území a omezení v něm je oprávněn pouze vodoprávní úřad (§ 66 a § 67 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách). Jestliže obec v územním plánu stanoví záplavová území a omezení v něm bez předchozího vymezení takového území vodoprávním úřadem, jedná mimo oblast své působnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, čj. 1 Ao 1/2010-247)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Strojmetal Aluminium Forging proti obci Kamenice o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 31. 3. 2010 doručen návrh navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy – změny č. 1 územního plánu obce Kamenice, schválené usnesením zastupitelstva obce Kamenice č. 2 dne 12. 7. 2005 (dále jen „změna č. 1“). Závaznou část změny č. 1 obec vyhlásila obecně závaznou vyhláškou obce Kamenice č. 2/2005.

Navrhovatelka tvrdila, že napadeným opatřením obecné povahy byla dotčena její právní sféra. Na základě její žádosti o vydání stavebního povolení na stavbu „*Hala technologie HCM, rekonstrukce vnitrozávodní komunikace vč. přípojek inženýrských sítí (areálových) Kamenice, na pozemku v k.* ú. *Těptín*“ bylo u Obecního úřadu v obci Kame-

*) *S účinností od 1. 1. 2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).*
**) *S účinností od 1. 8. 2010 byla tato ustanovení dále změněna zákonem č. 150/2010 Sb.*

nice (dále jen „stavební úřad“) zahájeno řízení o vydání stavebního povolení. Stavební úřad usnesením ze dne 17. 4. 2007 žádost navrhovatelky zamítl; k odvolání navrhovatelky Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 17. 4. 2007 usnesení stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 7. 8. 2008 stavební úřad žádost navrhovatelky opět zamítl, přičemž svou argumentaci opřel o ustanovení napadeného opatření obecné povahy. Na základě odvolání navrhovatelky krajský úřad rozhodnutím ze dne 25. 11. 2008 rozhodnutí stavebního úřadu opětovně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; krajský úřad však i přesto ve svém rozhodnutí uvedl, že územně plánovací dokumentace byla řádně projednána a schválena zastupitelstvem obce, a je tedy platná a že v případě navrhovatelky se jedná o nový velký zdroj znečištění, jehož umístění – byť ve stávajícím areálu navrhovatele – je v rozporu se schváleným územním plánem. Rovněž v dalším řízení týkajícím se žádosti navrhovatelky o umístění stavby a vydání stavebního povolení stavby vnitrozávodní komunikace a oplocení části areálu navrhovatelky nebyla navrhovatelka dosud úspěšná ze stejných důvodů – pro nesoulad navrhované stavby s územním plánem obce Kamenice.

Navrhovatelka shrnula, že v rámci stavebních řízení vznikly pochybnosti, zda technologie HCM (*horizontal cast modul* – horizontální lití) není v rozporu s územním plánem ve znění změny č. 1, který zakazuje v daném území výstavbu hutních a slévárenských provozů či chemické výroby; projednávány byly rovněž otázky životního prostředí a záplavového území. Navrhovatelka poukazovala na skutečnost, že na základě objednávky stavebního úřadu byl vypracován znalecký posudek ČVUT, Fakulty strojní, Ústavu výrobních strojů a mechanismů, podle nějž nelze technologii HCM hodnotit jako slévárenskou a zařadit ji do kategorie slévárenských procesů: technologie HCM proto není v rozporu s napadeným opatřením obecné povahy. Navrhovatelka podotkla, že sám odpůrce zpochybnil obsah napadeného opatření obecné povahy žádostí Krajskému úřadu Středočeského kraje o stanovisko ze dne 8. 2. 2008. Z odpovědi krajského úřadu ze dne 27. 2. 2008 je patrné, že opatření obecné povahy bylo posouzeno toliko zjednodušeně z hlediska procesního a nikoliv hmotněprávního a obsahového s tím, aby byl zpracován nový územní plán.

V další části návrhu se navrhovatelka věnovala rozporu napadeného opatření obecné povahy s platnou právní úpravou. Úvodem tvrdila, že změna č. 1 byla zastupitelstvem obce Kamenice přijata zejména proto, aby byl znemožněn jakýkoliv další rozvoj podnikání navrhovatele, resp. byla vydána účelově kvůli tomu, že navrhovatelka pojala záměr vybudovat v obci halu HCM, kde by došlo k instalaci zahraniční technologie HCM, která by produkovala hliníkové tyče sloužící výhradně jako polotovary pro stávající kovárenské provozy společnosti. Rozpor s platnou právní úpravou pak navrhovatelka konkrétně spatřovala ve dvou skutečnostech: za prvé v tom, že obec Kamenice napadeným opatřením obecné povahy zakázala budovat na území obce nové velké zdroje znečištění podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší; za druhé v tom, že tímto opatřením obecné povahy vyhlásila území, kde by měla stát navrhovatelem nově vybudovaná hala HCM, záplavovým územím.

K první otázce navrhovatelka konstatovala, že dne 10. 7. 2006 vydal Krajský úřad Středočeského kraje, jako orgán ochrany ovzduší podle § 48 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, rozhodnutí, jímž ve smyslu § 17 odst. 1 písm. c) téhož zákona povolil navrhovatelce stavbu velkého zdroje znečišťování ovzduší – Haly technologie HCM. Podle navrhovatelky jsou podmínky ochrany ovzduší stanovené v rozhodnutí podle § 17 odst. 1 citovaného zákona závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Těmi jsou míněny úřady rozhodující podle stavebního zákona z roku 1976. Navrhovatelka zdůraznila, že citované povolení obsahuje i přesný popis zdroje znečištění, emisní limity znečišťujících látek a další podmínky ochrany ovzduší, opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí či podmínky zajišťující ochranu životního pro-

středí. V této souvislosti pak poukázala na skutečnost, že k povolení stavby zdroje znečištění ovzduší se vyjádřila souhlasně i Česká inspekce životního prostředí a celá problematika byla podrobně projednána v rámci procesu EIA se závěrem, že technologie HCM splňuje veškeré požadavky emisních limitů a předpisů. Navrhovatelka je proto přesvědčena, že ve věci ochrany ovzduší je příslušným orgánem pouze krajský úřad; stavební úřad by měl řešit pouze problematiku umístění stavby, nikoliv však odborné otázky, které do jeho kompetence nepatří.

K druhé otázce navrhovatelka poukázala na sdělení Městského úřadu v Říčanech jako vodoprávního úřadu o vymezení záplavových území a aktivních záplavových zón, podle něhož správci toků nepožadují záplavové území vyhlásit, a tudíž území označené v napadeném opatření obecné povahy jako záplavové vodoprávní úřad vůbec nevyhlásil. Rovněž ve zmiňovaném řízení o umístění stavby a vydání stavebního povolení stavby vnitrozávodní komunikace a oplocení části areálu navrhovatele, vydal tentýž vodoprávní úřad dne 9. 3. 2009 své vyjádření, v němž netlumočil žádné námitky ani připomínky, neboť obě stavby se nenachází v území zaplavovaném vodou, nemohou ovlivnit odtokové poměry, a vodoprávní úřad proto nebude tyto stavby projednávat podle § 17 vodního zákona.

Podle navrhovatelky tedy obec při vydávání opatření obecné povahy zneužila zákonem svěřenou působnost; orgány obce zneužily své pravomoci na úseku územního plánování. Listina základních práv a svobod umožňuje každému svobodně podnikat. Pokud má obec Kamenice a někteří její občané snahu toto podnikání a rozvoj navrhovatelky omezit, musí se tak dít zákonným způsobem a dle platného práva, nikoliv odkazem na opatření obecné povahy, které ve svých ustanoveních odporuje vydaným rozhodnutím kompetentních orgánů či zcela svévolně bez opory v zákoně vymezuje záplavové území tam, kde fakticky není vyhlášeno vodoprávním úřadem.

Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy – změnu č. 1 územního plánu obce Kamenice, schválenou usnesením zastupitelstva obce Kamenice dne 12. 7. 2005:

a) v části regulativy na s. 3 v textu:

„m) Záplavové území povodně přirozené v rozsahu daném hranicí ve výkresu č. 1 a č. 3 vč. omezení v tomto území.

n) Záplavové území povodně zvláštní v rozsahu daném hranicí ve výkresu č. 1 a č. 3 vč. omezení v tomto území.“;

b) v části regulativy na s. 33 v textu:

„Na konec regulativů se: Vkládá nová část – Ochrana před průchodem vlny vzniklé povodní: Celý text ochrana před průchodem vlny vzniklé povodní je závazný regulativ: V souladu s povodňovým plánem obce vymezením ploch záplavových území – vyznačených ve výkresu č. 3, ve kterých je zakázáno:

** umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi nebo která jinak souvisejí s vodním tokem nebo jimiž se zlepšují odtokové poměry, staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury,*

** těžit nerosty a zeminu způsobem zhoršujícím odtok povodňových vod,*

** skladovat odplavitelný materiál, látky a předměty,*

** zřizovat oplocení, živé ploty a jiné podobné překážky,*

** zřizovat tábory, kempy a jiná dočasná ubytovací zařízení.“;*

c) v grafické části v zobrazení odpovídajícímu závaznému jevu *„Zátopové území (Q100)“*.

Z odůvodnění:

(...)

VI.
Posouzení důvodnosti návrhu

[34] V otázce meritorního přezkumu vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu vyjád-

řeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

[35] K první otázce pravomoci postačí konstatovat, že zastupitelstvo obce Kamenice bylo na základě § 12, § 13, § 26 odst. 2 a § 31 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 a § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v rozhodném znění nadáno pravomocí vydat změnu územního plánu obce Kamenice. Navrhovatel ostatně otázku pravomoci v návrhu nijak nezpochybňoval: pokud hovořil o zneužití pravomoci odpůrcem, mířila jeho námitka obsahově buď k otázce překročení působnosti, nebo k otázce zákonnosti, případně proporcionality změny č. 1.

[36] K druhému bodu algoritmu – otázce působnosti – navrhovatel namítal překročení působnosti jednak v případě regulace zdrojů znečišťování ovzduší, jednak v případě vymezení záplavových území. V prvním případě Nejvyšší správní soud jednání odpůrce *ultra vires* neshledal a ztotožnil se s jeho přesvědčivou argumentací. Námitka navrhovatele zde zjevně míří vůči části změny územního plánu, které zakazují na území obce umísťovat nové velké a střední zdroje znečišťování ovzduší. Ze skutečnosti, že krajský úřad podle § 17 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 48 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně ovzduší v rozhodném znění povolil navrhovateli stavbu velkého zdroje znečišťování ovzduší, nelze dovozovat, že by odpůrce neměl oprávnění regulovat výstavbu zdrojů znečišťování ovzduší v územním plánu. Krajský úřad totiž rozhoduje o povolení stavby konkrétního zdroje znečišťování, avšak nemá pravomoc obecně (bez vztahu ke konkrétnímu záměru) omezit či vyloučit stavbu takových zdrojů na určitém území, např. na území obce. Vzhledem k formulaci obsahu a účelu územních plánů obcí vyplývajících z § 1, § 2 a § 10 stavebního zákona z roku 1976 (zejména stanovení limitů využití území) naopak takové oprávnění nelze upřít obci v její územně plánovací dokumentaci. Regulativem zakazujícím na území obce umísťovat nové velké a střední zdroje znečišťování ovzduší tedy odpůrce nezasáhl do působnosti orgánů ochrany ovzduší ani orgánů jiných a s ohledem na obsah a účel územního plánu byl oprávněn takový regulativ přijmout.

[37] Ke zcela opačnému závěru však zdejší soud dospěl v případě vymezení záplavových území. Jakkoliv podle § 1 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 vytváří územní plánování předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší, je k vymezení záplavového území podle § 66 odst. 1 vodního zákona výslovně oprávněn pouze vodoprávní úřad. Ponechání vymezení záplavových území pouze na vodoprávních úřadech je odůvodněno zejména tím, že s vymezením záplavového území, resp. jeho aktivní zóny (viz § 66 odst. 2 vodního zákona) je spojena celá řada omezení vlastníků dotčených nemovitostí stanovená vodním zákonem (§ 67). Pro zpracování návrhu a stanovení záplavového území navíc platí poměrně rigidní postup s přesně specifikovanými podklady pro zpracování návrhu a náležitostmi návrhu (srov. vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území). Není proto možné, aby si or-

gán územního plánování bez ohledu na zákonem a vyhláškou předpokládaný postup a vymezenou působnost vodoprávního úřadu osoboval právo sám závazně stanovit v územním plánu jak záplavové území, tak i některá nebo všechna omezení vlastníků dotčených nemovitostí, která vodní zákon normuje pouze pro aktivní zóny záplavových území stanovených vodoprávním úřadem. Opačný přístup by vedl k úplné zbytečnosti rozhodování vodoprávních úřadů na tomto úseku, což nemohl být záměr zákonodárce.

[38] Odpůrce přitom nemohl dovozovat svou působnost v této otázce z § 66 odst. 5 vodního zákona, podle nějž – ve znění platném v době přijetí změny územního plánu – pokud záplavová území nejsou určena, mohou vodoprávní a stavební úřady při své činnosti vycházet zejména z dostupných podkladů správců povodí a správců vodních toků o pravděpodobné hranici území ohroženého povodněmi. Toto ustanovení směřovalo na případy konkrétní rozhodovací činnosti stavebního úřadu (např. územní rozhodnutí či stavební povolení) nebo vodoprávního úřadu a umožňovalo příslušným správním orgánům zohlednit v konkrétním případě nebezpečí záplav, byť záplavové území nebylo vodoprávním úřadem stanoveno. Územní plán je však dlouhodobé opatření, které z tohoto ustanovení vykazujícího prvky určité naléhavosti a nutnosti řešit situaci bez záplavového území nemůže vycházet. Závěr o jednání odpůrce *ultra vires* v případě stanovení záplavového území nemůže zvrátit ani námitka, že tento regulativ vychází z povodňového plánu obce, neboť povodňový plán závazně nestanovuje záplavová území, pouze může zachycovat záplavová území již vodoprávním úřadem stanovená [srov. § 71 odst. 2 písm. c) vodního zákona]; ani námitka, že předmětný regulativ nebyl zpochybněn dotčenými orgány státní správy včetně vodoprávního úřadu, neboť absence protestu ze strany těchto orgánů, potažmo vodoprávního úřadu, nemůže založit působnost odpůrce v této věci.

[39] Konečně nelze působnost odpůrce v této oblasti odvodit ani z § 31a stavebního zákona z roku 1976, který byl do tohoto zákona včleněn zákonem č. 422/2002 Sb. Toto ustanovení se sice zabývá otázkou záplav, nicméně řeší situaci nastalou po záplavách (*ex post*). Jedná se o reakci na ničivé záplavy v roce 2002, jejichž důsledky si vyžádaly bezodkladné změny územně plánovací dokumentace pro území dotčené záplavami (viz důvodová zpráva k zákonu č. 422/2002 Sb., tisk č. 39/0, Poslanecká sněmovna 2002–2006, digitální repozitář, www.psp.cz). Jestliže na území regulovaném územním plánem dojde k rozsáhlým záplavám, je tedy příslušný orgán územního plánování oprávněn zrušit územně plánovací dokumentaci pro území dotčené záplavami a současně rozhodnout o pořízení změny územně plánovací dokumentace, která ve vymezeném dotčeném území zohlední důsledky záplav. Oprávnění obce stanovovat ve svém územním plánu autonomně záplavová území však ani z této úpravy neplyne.

[40] Námitka je v této části důvodná; Nejvyšší správní soud se proto v dalších krocích již otázkou zákonnosti vymezení záplavových území nezabýval. (...)

VII.
Závěr

[63] Nejvyšší správní soud po podrobném přezkoumání napadeného opatření obecné povahy uzavírá, že stanovením záplavového území a omezením činností v tomto území v napadeném opatření obecné povahy jednal odpůrce mimo oblast své působnosti. Tato omezení se mimo jiné týkala výše specifikovaných nemovitostí navrhovatele, a zasáhla tak nepochybně do jeho právní sféry, konkrétně do práva na vlastnictví a práva na podnikání. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil části změny č. 1 územního plánu obce Kamenice specifikované ve výroku I. tohoto rozsudku. (...)

2711

Služební poměr: rozvržení doby služby; nepřetržitý režim služby

k § 53 odst. 4 větě druhé a § 114 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Podílí-li se příslušník bezpečnostního sboru mimo jiné i na výkonu činnosti, která musí být zajišťována nepřetržitě (zde výjezdové skupiny), neznamená to bez dalšího, že jeho režim služby lze kvalifikovat jako nepřetržitý ve smyslu § 53 odst. 4 věty druhé zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Pro nepřetržitý režim služby je charakteristické střídání příslušníků v rámci 24 hodin po sobě jdoucích, které je natolik intenzivní, že způsobuje zásah do jejich biorytmu a sociálního a rodinného života.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 6 Ads 59/2012-53)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 36/2012 Sb.

Věc: Poručík Mgr. Zuzana H. proti Krajskému ředitelství policie Západočeského kraje o základní tarif, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně byla zařazena ve služební hodnosti komisaře 2. oddělení služby kriminální policie a vyšetřování na Okresním ředitelství Policie České republiky v Karlových Varech. Rozhodnutím ředitele Policie ČR, Okresního ředitelství Karlovy Vary, ve věcech služebního poměru ze dne 6. 6. 2007 byl žalobkyni od 1. 7. 2007 přiznán základní tarif ze 7. tarifní třídy a stanoveného 4. tarifního stupně, zvýšený o 10 % podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, neboť podle odůvodnění byla zařazena do nepřetržitého režimu výkonu služby.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 9. 2009 byl žalobkyni od 1. 10. 2009 přiznán základní tarif ze 7. tarifní třídy a stanoveného 5. tarifního stupně bez 10% navýšení tarifu, neboť podle tohoto rozhodnutí žalobkyně nevykonává službu ve dvousměnném, třísměnném nebo nepřetržitém režimu služby podle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které ředitel Krajského ředitelství policie Západočeského kraje zamítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2009.

Uvedené rozhodnutí žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 21. 2. 2012, čj. 30 A 12/2010-71, žalobě vyhověl, napadené správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že se v případě žalobkyně nejednalo o nahodilý výkon služby, neboť službu ve výjezdové skupině vykonávala několikrát v měsíci a režim jejího velení do výjezdové skupiny byl ustálený a předem plánovaný. Z tohoto důvodu nepovažoval krajský soud za případný ani odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2009, čj. 4 Ads 103/2009-101, v němž zdejší soud uzavřel, že osobní ochránci ústavních činitelů se ve službě střídají v pravidelných cyklech jen ojediněle, a že tak tato služba není takového charakteru, aby dlouhodobě působila na biorytmus a rodinný a sociální život, a není tedy nepřetržitým výkonem služby či službou konanou ve směnách. Krajský soud v této souvislosti nicméně zdůraznil, že pokud jde o 10% zvýšení základního tarifu, zákon o služebním poměru ani kritérium narušení biorytmu či společenského nebo rodinného života nezohledňuje.

Žalovaný (stěžovatel) napadl tento rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž především nesouhlasil se způsobem, jakým krajský soud vyložil pojem nepřetržitého režimu výkonu služby. Stěžovatel odkázal na § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru, kte-

rý nepřetržitý režim služby charakterizuje tak, že se v něm příslušníci vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích k zajištění nepřetržitého provozu. Stěžovatel má za to, že nepřetržitý režim se týká pracovišť, kde se příslušníci ve 12 či 24 hodinových směnách skutečně vzájemně střídají a jiné směny nemají (např. operační střediska, pracoviště kriminalistických techniků, kynologů, apod.) – nepřetržitost je zde podle stěžovatele v korelaci s operativností, flexibilitou a dosažitelností služby po celých 24 hodin. Žalobkyně oproti tomu měla stanoven fond pracovní doby na 37,5 hodin týdně a vykonávala činnosti charakteristické pro administrativní zpracování trestních spisů, což byla její hlavní služební náplň v pravidelné pracovní době od 7.30 hod. do 15.30 hod. V některých dnech pak vykonávala kratší či delší denní či noční směny – v takových směnách pak od 7.30 hod. do 15.30 hod. pracovala v kanceláři a od 15.30 hod. do 19.30 hod. byla k dispozici pro plnění úkolů výjezdové skupiny; tímto okamžikem se podílela na činnosti výjezdové skupiny, ale nikoli v rámci nepřetržitého provozu. Zařazování žalobkyně do činnosti výjezdové skupiny tak lze kvalifikovat jako nerovnoměrné rozvržení služby podřazené potřebám bezpečnostního sboru, byť plánované. Soud v této souvislosti dospěl k nesprávnému závěru, že výjezdová skupina je samostatným pracovištěm s nepřetržitým režimem výkonu služby, kde se policisté vzájemně střídají ve směnách. Výjezdová skupina je označením pro specifické činnosti v ní vykonávané a je pouhou dílčí činností pracoviště služby kriminální policie a vyšetřování, kterou je zabezpečováno zajištění nepřetržitého příjmu oznámení, práce na místě činu apod. Příslušníci vykonávají činnost výjezdové skupiny v rámci prodloužených či zkrácených směn denní či noční doby.

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

Z odůvodnění:

[9] Podstatou posuzovaného sporu je výklad § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru, konkrétně jeho věty druhé obsahující definici nepřetržitého režimu služby: *„Za nepřetržitý režim služby se považuje režim služby, v němž se příslušníci vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích k zajištění nepřetržitého provozu vyžadujícího výkon služby 24 hodin denně po 7 dnů v týdnu, nebo v takovém režimu vykonávají službu ve 24hodinových směnách.“* a aplikace tohoto výkladu na případ žalobkyně. Zatímco žalobkyně má za to, že její režim služby tuto definici naplňuje, stěžovatel se proti jejímu výkladu brání a tvrdí, že zařazování žalobkyně do činnosti výjezdové skupiny lze kvalifikovat jako nerovnoměrné rozvržení služby.

[10] Přestože je nepřetržitý režim služby obdobně upraven též v zákoníku práce z roku 2006 [§ 78 odst. 1 písm. f)] a v tomto režimu byl již podroben doktrinálnímu výkladu, nelze s ohledem na specifika služebního poměru z těchto závěrů vycházet. Jak konstatoval Ústavní soud ČR ve svém plenárním nálezu ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09, č. 36/2012 Sb., *„v případě bezpečnostních sborů by nastolení režimu zákoníku práce ve svých důsledcích ochromilo chod těchto sborů, a proto jak historicky, tak z pohledu komparatistiky bývá právní úprava poměrů příslušníků těchto sborů tradičně a pochopitelně samostatná a specifická“.* Z tohoto důvodu se zdejší soud nadále zaměřil pouze na právní úpravu rozvržení doby služby a odměňování obsaženou v zákoně o služebním poměru.

[11] Citovaný zákon rozlišuje tři způsoby rozvržení doby služby:

1) rovnoměrné rozvržení doby služby (§ 53 odst. 2),

2) nerovnoměrné rozvržení doby služby (§ 53 odst. 3) a

3) dvousměnný, třísměnný nebo nepřetržitý režim služby (§ 53 odst. 4).

Tyto režimy přitom zákon odděluje a nepřipouští jejich překrývání či kombinování, tzn., že doba služby může být příslušníkovi rozvržena pouze podle jednoho z těchto režimů, tj. buď rovnoměrně, nebo nerovnoměrně, nebo jako nepřetržitá doba služby, příp.

režim ve směnách. Podle § 114 odst. 2 se pak příslušníkovi, který vykonává službu ve dvousměnném, třísměnném nebo nepřetržitém režimu služby, zvyšuje základní tarif o 10 %.

[12] Při posuzování otázky, zda toto navýšení základního tarifu náleží i žalobkyni, je třeba vycházet z konkrétního režimu její služby. Nejvyšší správní soud v této souvislosti vzal v potaz dokumenty mapující režim služby žalobkyně založené v soudním spise (především rozhodnutí ředitele Policie ČR Karlovy Vary ve věci jejího služebního poměru a rozvrhy směn 1. a 2. oddělení odboru služby kriminální policie a vyšetřování). Ze spisového materiálu zdejší soud zjistil, že týdenní fond služby žalobkyně jako příslušníka bezpečnostního sboru činí 37,5 hodiny, což odpovídá § 52 odst. 1 zákona o služebním poměru. Běžně žalobkyně vykonává v pracovních dnech od 7.00 hod do 15.30 hod činnost – zpracování vyšetřovacích spisů, která je svým charakterem činností administrativní. Dále se žalobkyně podílí na zajištění výkonu služby výjezdové skupiny a na tzv. realizacích (případná výpomoc výjezdové skupině). Služba výjezdové skupiny je přitom zajišťována nepřetržitě (tedy 24 hodin 7 dnů v týdnu) střídajícími se příslušníky 1. a 2. oddělení odboru služby kriminální policie a vyšetřování. Do služby v rámci výjezdové skupiny, stejně jako do služby v rámci tzv. realizací, jsou veleni dva příslušníci denně, přičemž doba jejich služby trvá vždy 12–13 hod., a to přibližně od 7.00 hod. do 20.00 hod. a od 19.00 hod. do 8.00 hod. (čas začátku a konce služby se liší v závislosti na tom, zda jde o službu výjezdové skupiny nebo v rámci tzv. realizací). Takovou službu žalobkyně absolvuje podle rozvrhů služeb za měsíce září 2009 až březen 2010 založených v soudním spise průměrně čtyřikrát měsíčně. To znamená, že se žalobkyně podílí na výkonu nepřetržité služby výjezdové skupiny a realizacích přibližně padesáti hodinami měsíčně, z nichž však spadá asi 16–24 hodin (v závislosti na daném měsíci) do její základní pracovní doby. Z rozvrhů služeb dále vyplývá, že se na zajištění výkonu této nepřetržité služby podílí přibližně 25 příslušníků, kteří se střídají.

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zákon výslovně neupravuje takové situace, kdy příslušník běžně vykonává službu způsobem, který by se dal označit jako rovnoměrné rozvržení doby služby, a současně se částečně podílí na výkonu činnosti, která musí být zajišťována nepřetržitě. Při definování charakteru služby žalobkyně je třeba jednoznačně její činnost podřadit pod jeden ze zákonem definovaných režimů služby, zákon nepočítá s překrýváním či kombinováním několika režimů služby. V daném případě je tedy třeba zaměřit se na veškeré relevantní dílčí aspekty služby žalobkyně a na jejich základě posoudit, o jaký způsob rozvržení služby se v jejím případě jedná.

[14] Jako určité prvotní, nikoli však zásadní, východisko lze považovat poměr doby služby, kterou žalobkyně vykonává ve své běžné pracovní době, tedy v době od 7.00 hod. do 15.30 hod., a doby služby vykonané mimo ni (nehledě na to, zda jde o běžné zařazení žalobkyně k administrativnímu zpracování trestních spisů či o službu ve výjezdové skupině). Z údajů uvedených v závěru bodu [12] vyplývá, že se žalobkyně podílí na výkonu služby ve výjezdové skupině mimo svou běžnou pracovní dobu přibližně 30 hodinami měsíčně. Zbývající službu, ať už v rámci výjezdové skupiny či v rámci svého běžného zařazení, vykonává žalobkyně ve zbývající pracovní době, tj. přibližně 120 hodinách měsíčně. Doba, kterou žalobkyně stráví při zajišťování služby výjezdové skupiny mimo svou běžnou pracovní dobu, činí tedy přibližně 25 % celkového fondu její pracovní doby.

[15] Nelze přehlédnout, že podle § 53 odst. 4 zákona o služebním poměru je pro nepřetržitý režim služby typické, že se příslušníci „*vzájemně střídají ve směnách v rámci 24 hodin po sobě jdoucích*“. Je nepochybné, že se v posuzované věci příslušníci daných oddělení ve směnách střídají, je však již diskutabilní, zda tak činí *vzájemně* a zda se tak děje *v rámci 24 hodin po sobě jdoucích*. Podle zdejšího soudu je třeba při posuzování, co lze považovat za vzájemné střídání příslušníků, vnímat i širší souvislosti jejich služebního zařazení, složitosti a namáhavosti vykoná-

vané služby apod. Je nepochybné, že se zvyšujícím se požadavkem na míru soustředění, pozornosti a na eliminaci lidských selhání, se zvyšují i nároky na počet příslušníků, kteří objektivně mohou určitý úkol zajišťovat, a to případně i v nižší frekvenci služeb. V daném případě však ze spisového materiálu ani z tvrzení účastníků nevyplynulo, že by se zhruba 25 příslušníků podílelo na výkonu služby v nepřetržitém režimu zajišťovaném čtyřmi osobami denně (dvě se střídají po zhruba 13 hodinách ve výjezdové skupině, další dvě po dvanácti hodinách při tzv. realizacích) z důvodu vyšších nároků na jejich výkon či regeneraci. Naopak lze dovodit, že tento stav je dán požadavky na složení krajské výjezdové skupiny; ze spisového materiálu (konkrétně z čl. 2 pokynu náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Západočeského kraje pro zřízení Karlovarského kraje ze dne 29. 12. 2009) vyplynulo, že krajská výjezdová skupina je kromě ostatních členů složena vždy pouze z jednoho policisty odboru obecné nebo hospodářské kriminality služby kriminální policie a vyšetřování krajského ředitelství pověřeného vyšetřováním trestné činnosti. Je pak nasnadě, že se policisté na daných odděleních ve výkonu této služby spravedlivě střídají. Za této situace, kdy se žalobkyně účastní na zajištění nepřetržitého výkonu služby ve výjezdové skupině přibližně čtyřmi 12–13 hodinovými směnami měsíčně, aniž by pro tuto nižší frekvenci služby byly relevantní důvody (kromě spravedlivého podílu všech příslušníků daného oddělení na zajištění služby výjezdové skupiny), tedy nemůže být požadavek na vzájemně střídání se příslušníků ve směnách naplněn, nemluvě o požadavku, aby se tak dělo v rámci 24 hodin po sobě jdoucích.

[16] Ke stejnému závěru lze dospět i cestou teleologického výkladu § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru, podle kterého se základní tarif příslušníka, který vykonává službu ve dvousměnném, třísměnném nebo nepřetržitém režimu služby, zvyšuje o 10 %. Podle důvodové zprávy je toto ustanovení výrazem snahy stanovit základní tarif v závislosti na složitosti, odpovědnosti a namáhavosti vykonávané služby a na získaných odborných zkušenostech, podmiňujících výkon služby (příslušná pasáž míří na celý § 114 zákona o služebním poměru, důvodová zpráva dostupná na www.psp.cz, tisk č. 256/0, 4. volební období). Podle stanoviska ke směnnému režimu služby personálního odboru Ministerstva vnitra ze dne 2. 1. 2007 je *„zvýhodnění příslušníků, kteří vykonávají službu v různých úsecích dne, případně také v sobotu a neděli odůvodněno tím, že u nich dochází k narušení biorytmu a společenského a rodinného života. Zákon nestanoví, jak má být toto narušení intenzivní, tedy kolik různých směn (ranních, odpoledních, nočních) má příslušník v měsíci vykonat, aby mu nárok na vyšší tarif vznikl.“*

Předmětné desetiprocentní zvýšení základního tarifu, které není s ohledem na obvyklou výši služebního platu nijak zanedbatelné, má tedy za cíl kompenzovat mimo jiné složitost, odpovědnost a namáhavost vykonávané služby. Je nepochybné, že citované ustanovení míří především na případy, kdy příslušník úskalím spojeným se směnným režimem služby čelí pravidelně, tj. kdy se v rámci svého zařazení podílí pouze či převážně na zajišťování nepřetržitého režimu služby a z toho titulu je jeho služba obdobně zatěžující jako například třísměnný provoz. Dále nelze vyloučit použitelnost tohoto ustanovení na případy příslušníků, kteří se podílí na zajišťování nepřetržitého výkonu služby pouze v části své pracovní doby, avšak nikoli z důvodu spravedlivého střídání příslušníků na daném oddělení, ale z jiného relevantního důvodu. V posuzované věci však žádná z těchto situací nenastala, a zvýšení základního tarifu podle § 114 odst. 2 zákona o služebním poměru tedy žalobkyni nenáleží ani z tohoto pohledu.

Na tom nic nemění ani odkaz žalobkyně na druhou větu z citované pasáže stanoviska personálního odboru Ministerstva vnitra [*„Zákon nestanoví, jak má být toto narušení intenzivní, tedy kolik různých směn (ranních, odpoledních, nočních) má příslušník v měsíci vykonat, aby mu nárok na vyšší tarif vznikl.“*], z níž žalobkyně dovozuje, že její pracovní režim je režimem nepřetržitým.

Z citované pasáže totiž podle zdejšího soudu vyplývá pouze to, že zákon nepodmínil existenci nepřetržitého režimu služby určitým množstvím či poměrem ranních, odpoledních a nočních směn. Nelze z ní však dovodit, že by za nepřetržitý režim služby bylo možno považovat i ten, v jehož rámci k výkonu těchto směn dochází pouze ve zlomku základního fondu pracovní doby, jak je tomu v daném případě (25 %).

Nejvyšší správní soud tedy považuje za nezbytné korigovat závěr krajského soudu, že zákon o služebním poměru nezohledňuje kritérium narušení biorytmu či společenského nebo rodinného života. Přestože tak zákon nečiní výslovně, na rozdíl od citovaného stanoviska Ministerstva vnitra, lze ve spojení s obsahem důvodové zprávy tento záměr zákonodárce dovodit.

[17] Na základě těchto úvah nelze než dospět k závěru (a přisvědčit tak stěžovateli), že pracovní režim žalobkyně spadá pod způsob rozvržení služby, který zákon označuje jako nerovnoměrný (§ 53 odst. 3 zákona o služebním poměru). Obě podmínky, které zákon o služebním poměru pro tento způsob rozvržení služby stanoví [tj. aby a) doba nepřetržité služby nebyla kratší než 4 hodiny a nepřesáhla 24 hodin a aby b) průměrná doba služby za období 3 kalendářních měsíců a v odůvodněných případech za období kalendářního roku nepřesáhla základní dobu služby v týdnu], pracovní režim žalobkyně včetně jejího podílu na činnosti výjezdové skupiny naplňuje. Ani skutečnost, že služba je žalobkyni plánována s měsíčním předstihem, tento závěr nijak nevyvrací, neboť podle § 53 odst. 1 zákona o služebním poměru (*a contrario*) není předem stanovené nerovnoměrné rozvržení doby služby vyloučeno, umožňuje-li to sama povaha služby.

[18] Lze tedy uzavřít, že pokud se příslušník bezpečnostního sboru podílí mimo jiné i na výkonu činnosti, která musí být zajišťována nepřetržitě (zde výjezdové skupiny), neznamená to bez dalšího, že jeho režim služby lze kvalifikovat jako nepřetržitý ve smyslu § 53 odst. 4 věta druhá zákona o služebním poměru. Pro nepřetržitý režim služby je charakteristické střídání příslušníků v rámci 24 hodin po sobě jdoucích, které je natolik intenzivní, že způsobuje zásah do jejich biorytmu a sociálního a rodinného života. (...)

2712

Advokacie: povinnost mlčenlivosti advokáta

k § 19 a § 21 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 210/1999 Sb.

I. Povinnost mlčenlivosti advokáta je základním předpokladem pro poskytování právní pomoci. K prolomení povinnosti mlčenlivosti by mělo docházet pouze v nezbytných případech a v nezbytném rozsahu. Advokát musí být schopen rozlišit, které informace získané v souvislosti s poskytováním právních služeb jsou podstatné pro posouzení skutkového stavu rozhodujícím orgánem a které informace naopak nezbytné nejsou, a proto nemají být s ohledem na povinnost mlčenlivosti poskytnuty (zde výše klientčina dluhu a další majetkové poměry klientky).

II. Výjimku z povinnosti mlčenlivosti stanovenou § 21 odst. 4 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, pro případ sporu mezi advokátem a klientem je třeba vykládat tak, že také v případě, kdy klient podal na advokáta trestní oznámení v souvislosti s poskytováním právních služeb, je advokát oprávněn na svou obranu policejnímu orgánu uvést informace, které se dověděl v souvislosti s poskytováním právních služeb, a to v nezbytném rozsahu k objasnění skutkového stavu. Pokud však bylo trestní oznámení podané klientem na advokáta odloženo a advokát reaguje podáním nového trestního oznámení na svého klienta, nelze zpravidla tuto situaci považovat za obranu advokáta proti nepodloženému nařčení ze strany klienta.

III. Ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, předchází již jen potenciálnímu střetu zájmů, který by mohl sám o sobě znehodnotit vztah důvěry mezi advokátem a jeho klientem. Pro jeho porušení je tedy nerozhodné, zda při poskytnutí právních služeb dvěma subjektům s vzájemně rozpornými zájmy reálně došlo ke zvýhodnění jednoho nebo druhého subjektu, či nikoliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2012, čj. 6 Ads 30/2012-47)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 191/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II ÚS 2894/08); č. 25/2009 Sb. NS.

Věc: Mgr. Vladimír Pospíšil proti České advokátní komoře o zrušení kárného rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozhodnutím kárné komise žalované ze dne 29. 4. 2004 uznán ve výroku 3 vinným, že podal dne 4. 4. 2002 na svoji klientku Květoslavu H. trestní oznámení a dne 24. 4. 2002 na Policii ČR Okresní ředitelství Brno-venkov, Obvodní oddělení Ivančice, podal vysvětlení, ve kterém podrobně uvedl skutečnosti, o nichž se dověděl v souvislosti s poskytováním právních služeb, a dále že dne 21. 1. 2002 uzavřel s Květoslavou H. smlouvu o poskytování právních služeb, jejímž předmětem bylo mimo jiné vyřízení závazků Květoslavy H. vůči COOP Bance Brno, a. s., v likvidaci a poté, co tatáž společnost dne 7. 3. 2002 postoupila svoji pohledávku za Květoslavou H. společnosti ACTON s. r. o., převzal dne 15. 3. 2002 zastoupení společnosti ACTON proti Květoslavě H. ve věci vedené u bývalého Krajského obchodního soudu v Brně pod sp. zn. 19 Cm 763/1994 o zaplacení uvedené pohledávky. Tímto jednáním porušil povinnost mlčenlivosti o skutečnostech, o nichž se dověděl v souvislosti s poskytováním právních služeb, neodmítl poskytnutí právních služeb ve věci, v nichž poskytl právní služby jinému, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy toho, kdo o poskytnutí právních služeb požádal, čímž porušil závažným způsobem povinnosti advokáta stanovené v § 21 odst. 1 zákona o advokacii a v § 19 odst. 1 písm. a) zákona o advokacii.

Odvolací kárný senát žalované vyhověl odvolání žalobce pouze částečně a rozhodnutím ze dne 20. 9. 2007 potvrdil výše uvedený výrok 3 rozhodnutí kárné komise.

Proti rozhodnutí Odvolacího kárného senátu žalované podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 7. 9. 2011, čj. 5 Ca 28/2008-42, zamítl. Městský soud v rozsudku zaujal názor, že ačkoliv zákon o advokacii advokátovi paušálně nezakazuje podat trestní oznámení na klienta, žalobce v projednávané věci sdělil při podávání trestního oznámení a následného vysvětlení orgánům činným v trestním řízení informace o klientce a jejím podnikání, které získal v rámci zastupování klientky. Ani pocit, že jeho čest byla dotčena, neopravňuje advokáta k tomu, aby z vlastní iniciativy sděloval třetím osobám či orgánům údaje týkající se klientky, důvěrně mu sdělené jako zástupci, který měl v jiných řízeních hájit klientčiny zájmy a nikoliv tyto důvěrné údaje použít v její neprospěch.

Dále městský soud vycházel z toho, že poskytování právních služeb je širší pojem než zastupování, a stěžovatel proto pochybil tím, že přijal zmocnění od společnosti ACTON. Pro porušení povinnosti podle § 19 odst. 1 zákona o advokacii není třeba, aby se druhé straně dostalo nějaké materiální výhody nebo aby první strana byla poškozena. Postačí již pouhý fakt, že advokát postupně svoluje k zastupování dvou stran, jejichž zájmy jsou navzájem v rozporu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítal, že rozhodnutí městského soudu nemá oporu v zákoně. Podle názoru stěžovatele zahrnuje povinnost mlčenlivosti *„privátní tajemství“*, tj. skutečnosti obzvláště ze sféry osobního života nebo jiné privátní sféry utajení, jež byly svěřeny v souvislosti s poskytovanou pomocí, nebo se o nich v této souvis-

losti dověděl. O těchto informacích je „*oprávněn a povinen mlčet*“. Povinnost mlčenlivosti však není absolutní. Její porušení může být ospravedlněno buďto svolením chráněného, nebo při ochraně vlastních práv povinovaného.

Inkriminované informace jsou podle názoru stěžovatele zásadně chráněny, jen pokud byly získány v souvislosti s poskytováním právních služeb. Informace „*získané bez mandátu*“ naopak chráněny nejsou a nelze se legálně odvolat na neexistující všeobecnou povinnost k mlčenlivosti a s tímto odůvodněním odepřít v úředním vztahu nutně potřebnou informaci. Hranice povinnosti mlčenlivosti je i tam, kde zájem advokáta koliduje s jeho ústavně zaručenými právy jako například právem na ochranu osobnosti podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod, tedy když se musí bránit napadením mandanta (ať již z regresu nebo když proti němu iniciuje nepodložené kárné nebo dokonce trestní řízení, a to v rozsahu nezbytném pro ochranu jeho práv či právem chráněných zájmů, nebo pokud musí soudně prosazovat mandantem upíraný honorář, zde v takovém rozsahu, jak je povinen svůj nárok prokázat). Kárné instance i městský soud při svém rozhodování ignorovaly § 21 zákona o advokacii.

Stěžovatel dále konstatoval, že byl k podání trestního oznámení na klientku oprávněn, neboť jej u žalované a státních orgánů vědomě bezdůvodně a neoprávněně falešně osočila a nařkla ze spáchání trestných činů. Obvinění byla difamujícího charakteru, a poškozovala proto stěžovatelovu důstojnost, profesní čest, dobrou pověst a jméno, a tak způsobila vyvoláním vyšetřování u Policie ČR, německé policie a státního zastupitelství újmu, i když se ukázala jako bezdůvodná. Proti tomuto enormnímu zásahu do svých práv byl stěžovatel oprávněn se aktivně bránit, a pokud tak učinil formou trestního oznámení, jednal v souladu s § 21 odst. 4 zákona o advokacii.

Zákon o advokacii ani etický kodex advokátů neomezuje volbu prostředku, jímž právní řád umožňuje všem občanům se bránit proti nepravdivému narčení. Podání trestního oznámení na klienta motivované obranou proti jeho zřejmě nepravdivým údajům způsobilým poškodit advokáta na jeho profesní cti, nelze označit za advokátovu pomstu, neoprávněný útok či jako reakci nad rámec obrany vážnosti advokátního stavu, neboť úsilí o nápravu profesní pověsti se zaměřuje na obnovu důvěry v jeho profesní schopnosti, což s sebou nese i posílení důvěry v samotnou advokacii.

Stěžovatel dále uvedl, že zplnomocnění k zastupování společnosti ACTON v dotyčné věci nikdy nepřevzal, resp. mu nebylo nikdy uděleno a prokazatelně pro ni nebyl v této věci nijak právně činný. Nevěděl, že byl soudem mylně uveden po pořízení fotokopií jako její právní zástupce, dověděl se o tom až z kárného obvinění dne 4. 11. 2003 a hned dne 5. 11. 2003 soudu oznámil, že společnost ACTON nezastupuje. Údaje týkající se sporu o zaplacení úvěru si společnost ACTON opatřovala pro svoji informaci a orientaci v dotyčném sporu se souhlasem Květoslavy H. poté, co do něj na její popud vstoupila odkoupením pohledávky společnosti COOP Banka za Květoslavou H. Zájmy Květoslavy H. byly v této věci totožné se zájmy společnost ACTON, nikoliv v rozporu, proto stěžovatel žádosti majitele společnosti ACTON o opatření kopií vyhověl. Samotným převzetím a předáním kopií nijak stěžovatel nezvýhodnil společnost ACTON proti Květoslavě H., proto nebyla poskytnutím této služby naplněna skutková podstata § 19 odst. 1 písm. a) a c) zákona o advokacii a stěžovatel svým jednáním toto ustanovení neporušil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.
Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [23] Zdejší soud se nejprve zabýval otázkou porušení povinnosti mlčenlivosti podle § 21 zákona o advokacii stěžovatelem. Podle § 21 odst. 1 zákona o advokacii je advokát povinen *„zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s poskytováním právních služeb“*. Podle

§ 21 odst. 4 zákona o advokacii ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí žalované „[p]*ovinností mlčenlivosti není advokát vázán v rozsahu nezbytném pro řízení před soudem nebo jiným orgánem, je-li předmětem řízení spor mezi ním a klientem nebo jeho právním nástupcem; povinností mlčenlivosti není advokát vázán též v řízení podle § 55, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Komory anebo v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu o této žalobě podle zvláštního právního předpisu, jakož i v řízení ve věcech uvedených v § 55b, a to v rozsahu nezbytném pro ochranu jeho práv nebo právem chráněných zájmů jako advokáta*“.

[24] Přitom je třeba mít na paměti, že jak konstatoval též Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. II ÚS 2894/08, č. 191/2009 Sb. ÚS, „[p]*ovinnost mlčenlivosti je základním předpokladem pro poskytování právní pomoci, a tím i nezbytnou podmínkou fungování demokratické společnosti. Výkon profese advokáta vychází z důvěrného vztahu mezi advokátem a klientem a z důvěry klienta v mlčenlivost advokáta.*“ Podstatou a základní hodnotou, na které je postaven vztah advokáta a klienta, je tedy důvěra, což vyplývá mimo jiné např. z § 20 odst. 2 zákona o advokacii, který umožňuje advokátovi smlouvu o poskytování právních služeb vypovědět, popřípadě požádat o zrušení ustanovení nebo požádat Komoru o určení jiného advokáta, dojde-li k *„narušení nezbytné důvěry mezi ním a klientem“*. Povinnost mlčenlivosti stanovená § 21 zákona o advokacii je pak podle názoru Nejvyššího správního soudu speciálním pravidlem sloužícím právě k ochraně této důvěry. Tento přístup lze vysledovat i v judikatuře trestní – srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1148/2007, č. 25/2009 Sb. NS, ve kterém Nejvyšší soud vyslovil následující: *„Takový závěr je třeba učinit i při vědomí specifičnosti vztahu mezi advokátem, resp. obhájcem obviněného a jeho klientem, která je dána na straně jedné důvěrou klienta (obviněného, příp. podezřelého) ve svého obhájce a na straně druhé povinností obhájce tuto důvěru nezklamat. Vzájemný vztah mezi nimi je chráněn mimo jiné povinností mlčenlivosti obhájce o skutečnostech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s poskytováním právních služeb, která je výslovně zakotvena v § 21 shora citovaného zákona o advokacii.“* Z tohoto principu vychází i civilní judikatura, jak dokládá např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3341/2006, ze kterého vyplývá: *„Citovaná, ale i další ustanovení zákona* [...] *o advokacii, charakterizují vztah mezi advokátem a jeho klientem jako vztah založený na důvěře, jež je právě konkrétními ustanoveními citovaného zákona chráněna. Jen tak totiž může být zajištěno, že advokát může řádně plnit roli ochránce práv svého klienta a že klient může bez obav svěřit advokátu i takové informace, jež by bez této jistoty neuvedl.“* Je také třeba poukázat v této souvislosti na článek 6 Usnesení č. 1/1997 Představenstva České advokátní komory, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (dále jen „etický kodex advokátů“). Podle čl. 6 odst. 1 etického kodexu advokátů ve znění platném v době, kdy došlo ke spáchání kárného provinění stěžovatele, *„oprávněné zájmy klienta mají přednost před vlastními zájmy advokáta“* a podle čl. 6 odst. 4 „[a]*dvokát nesmí použít na újmu klienta* [...] *informací, které od klienta nebo o klientovi získal v souvislosti s poskytováním právní služby“*.

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že k prolomení povinnosti mlčenlivosti, jakožto základního předpokladu výkonu advokacie, by mělo docházet pouze v nezbytných případech a v nezbytném rozsahu. Advokát by i v případě, že vede s klientem spor, měl v maximálním možném rozsahu šetřit zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti vůči svému klientovi. Ač není na první pohled zcela jasné, zda pod pojem „*spor*“ mezi advokátem a klientem užitý § 21 odst. 4 zákona o advokacii lze zahrnout také trestní řízení, které v pravém slova smyslu neslouží a nemůže sloužit k řešení sporů mezi klientem a advokátem, vychází Nejvyšší správní soud z toho, že účelem uvedeného ustanovení je zajistit, aby povinnost mlčenlivosti chránící důvěru ve vztahu advokáta

a klienta nebyla advokátovi nepřiměřenou překážkou v obraně jeho práv vůči klientovi, a to zejména v situacích, kdy klient svým jednáním sám tuto důvěru ve vztahu k advokátovi narušil. Takové narušení důvěry a následná nutnost obrany vlastních práv advokáta proti klientovi pak může nastat i v situaci, kdy klient podal na advokáta trestní oznámení v souvislosti s poskytnutými právními službami.

[26] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 10. 2010, čj. 4 Ads 10/2010-166, dospěl k závěru, že zákon o advokacii ani etický kodex advokátů přímo nezakazují advokátu podat trestní oznámení na svého klienta. K tomuto však nyní Nejvyšší správní soud doplňuje, že i když takové pravidlo není výslovně zakotveno v zákoně o advokacii ani etickém kodexu, mělo by z povahy věci (srov. bod [24] odůvodnění) jít o situace velmi výjimečné svou závažností, neboť se vždy bude jednat o průlom do důvěry, na níž je vztah advokáta a klienta postaven. Dále je třeba poznamenat, že takové jednání advokáta se nedotýká negativně pouze vztahu důvěry mezi advokátem a jeho klientem, ale je způsobilé též snížit důvěru společnosti v diskrétnost advokátů obecně.

[27] Takovými situacemi (kromě extrémně závažných a výjimečných případů) zpravidla nemůže být situace, kdy bylo policejním orgánem odloženo trestní oznámení klienta podané na advokáta. Je totiž třeba vycházet z toho, že advokát se může účinně bránit proti klientovu neoprávněně podanému trestnímu oznámení již ve fázi prověřování tohoto trestního oznámení policejním orgánem tak, že uvede při podání vysvětlení věc na pravou míru. Je též třeba pamatovat na to, že trestní řízení se řídí zásadou oficiality (srov. § 2 odst. 4 trestního řádu) a zásadou legality (srov. § 158 odst. 1 trestního řádu), ze kterých vyplývá, že pokud by policejní orgán v souvislosti s prověřováním trestního oznámení podaného klientem na advokáta dospěl k závěru, že při podání trestního oznámení byl spáchán klientem trestný čin, byl by sám povinen z úřední povinnosti prověřit podstatné skutečnosti a podniknout kroky směřující k zahájení trestního stíhání klienta. Tím je tedy advokát též dostatečně chráněn před situacemi, kdy by podáním trestního oznámení klienta došlo ke spáchání trestného činu poškozujícího advokáta.

[28] Advokát se zcela logicky může cítit poškozen ve své profesní pověsti podáním nepodloženého trestního oznámení ze strany klienta, je však třeba poznamenat, že následné podání trestního oznámení na klienta se jeví jako nadbytečné vzhledem k výše zmíněným povinnostem orgánů činných v trestním řízení za situace, kdy věc již jednou byla orgány činnými v trestním řízení prověřena. Podání trestního oznámení na klienta v takovém případě ani nevede k ochraně profesní pověsti advokáta, protože smyslem trestního řízení není ochrana soukromých zájmů advokáta, ale ochrana veřejného zájmu na potrestání pachatele trestného činu. Účelem trestního řízení tedy primárně není poskytnutí morální či finanční satisfakce, které by naopak bylo možno dosáhnout např. v občanskoprávním sporu na ochranu osobnosti. To by mělo být advokátu, jakožto osobě právně fundované, známo.

[29] Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy nelze považovat podání trestního oznámení stěžovatelem na jeho klientku v reakci na její předchozí trestní oznámení za odpovídající obranu, neboť k obraně proti nedůvodnému trestnímu oznámení měl stěžovatel dostatek prostoru v rámci prověřování trestního oznámení podaného jeho klientkou a v této fázi také byla celá záležitost již jednou orgány činnými v trestním řízení vyhodnocena, a to (při respektování zásady oficiality a zásady legality) rovněž ve vztahu k eventuálnímu spáchání trestného činu klientkou.

[30] Ve světle výše uvedeného neobstojí stěžovatelovy námitky, že informace chráněné povinností mlčenlivosti, které sdělil stěžovatel policii při podání vysvětlení a při podání trestního oznámení, sděloval proto, aby doložil nepravdivost klientčiných tvrzení a vyvrátil proti němu vznesená obvinění. K vyvrácení klientkou vznesených obvinění došlo totiž již při prověřování trestního oznámení klientky, proto bylo klientčino trestní oznámení odloženo. Nelze ani přisvědčit ar-

gumentaci stěžovatele, že povinnost mlčenlivosti musí ustoupit v kolizi s právem stěžovatele na ochranu jeho dobré pověsti. Jak je patrno z výše uvedených úvah Nejvyššího správního soudu, v projednávaném případě k takové kolizi nedošlo, neboť podání trestního oznámení stěžovatele nemohlo primárně vést k ochraně jeho dobré pověsti, ale pouze k potrestání klientky za stěžovatelem předpokládaný trestný čin.

[31] Dále je třeba zdůraznit, že v projednávané věci z vymezení skutku v rozhodnutí žalované jasně vyplývá, že podání trestního oznámení na jeho klientku samo o sobě nebylo hodnoceno jako porušení povinnosti mlčenlivosti, a tedy nebylo samo o sobě důvodem k uložení kárného opatření. Kárné opatření bylo uloženo za porušení povinnosti mlčenlivosti tím, že stěžovatel ve svém trestním oznámení a při následném podání vysvětlení poskytnul policii informace, na které se vztahovala jeho povinnost mlčenlivosti.

[32] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ani pokud by akceptoval stěžovatelovu tezi, že trestní oznámení podal výlučně na ochranu svých práv v obraně proti nepodloženému obvinění klientky, nebylo by možné konstatovat, že k porušení povinnosti mlčenlivosti nedošlo. Výjimka z povinnosti mlčenlivosti podle § 21 odst. 4 zákona o advokacii totiž musí být s ohledem na mimořádný význam povinnosti mlčenlivosti (srov. bod [24] odůvodnění) interpretována restriktivně. K tomu ostatně směřuje i dikce citovaného ustanovení, když průlom do povinnosti mlčenlivosti umožňuje pouze *v nezbytném rozsahu*. Advokát tedy není ani tímto ustanovením zbaven mlčenlivosti zcela a musí být, jakožto profesionál poskytující právní služby, schopen rozlišit, které informace jsou nezbytné pro posouzení skutkového stavu rozhodujícím orgánem a které informace nezbytné nejsou, a s ohledem na povinnost mlčenlivosti tedy nemají být příslušnému orgánu poskytnuty.

[33] V projednávané věci nejenže nelze akceptovat stěžovatelovu tezi, že trestní oznámení podal jako svou obranu ve sporu mezi advokátem a klientem, jak jej má na mysli § 21 odst. 4 zákona o advokacii, ale nelze ani aprobovat rozsah, v jakém stěžovatel v podaném trestním oznámení poskytoval informace, o kterých se dověděl při poskytování právních služeb. Ze stěžovatelova trestního oznámení ze dne 4. 4. 2002 vyplývá, že stěžovatel jednal s klientkou o prodeji konkrétní dopravní společnosti a ze stěžovatelova podání vysvětlení ze dne 24. 4. 2002 pak vyplývá, že stěžovatel uvedl konkrétní informace o výši dluhu své klientky, o konkrétních věřitelích a jiných majetkových poměrech klientky.

[34] Dále se zdejší soud zabýval námitkami stěžovatele týkajícími se druhého skutku, za který bylo uloženo stěžovateli kárné opatření, tedy poskytnutí právních služeb dvěma subjektům, jejichž zájmy byly v rozporu. Podle napadeného rozhodnutí žalované stěžovatel porušil svým jednáním § 19 odst. 1 písm. a) zákona o advokacii, který stanoví, že „[a]*dvokát je povinen poskytnutí právních služeb odmítnout, jestliže v téže věci nebo ve věci související již poskytl právní služby jinému, jehož zájmy jsou v rozporu se zájmy toho, kdo o poskytnutí právních služeb žádá*“. Stěžovatelovy námitky lze přitom v podstatě shrnout tak, že zájmy klientky Květoslavy H. nebyly v rozporu se zájmy společnosti ACTON a dále, že stěžovatel svým jednáním (pořízení a předání kopií ze spisu) nezvýhodnil společnost ACTON proti Květoslavě H.

[35] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že podle svého vyjádření stěžovatel získal od společnosti ACTON generální pověření dne 15. 3. 2002. Z kopie tohoto pověření, která je založena na č. l. 3 spisu městského soudu, vyplývá, že stěžovateli byla udělena společností ACTON generální plná moc k „*zastupování hlavního města Prahy ve všech právních věcech náležejících do působnosti odboru správy majetku Magistrátu hlavního města Prahy*“ a zvláštní plná moc k vymáhání dlužného nájemného na paní Květoslavě H. Je zjevné, že pokud měl pro společnost ACTON stěžovatel vymáhat na své klientce dlužné nájemné, pak zájmy společnosti ACTON byly v rozporu se zájmy této klientky. I z popisu uvedeného stěžovatelem v kasační stížnosti (viz bod 8) vyplývá rozpornost zájmů společnosti ACTON, která se

ocitla odkoupením pohledávky od společnosti COOP Banka v postavení věřitele vůči Květoslavě H., se zájmy klientky stěžovatele Květoslavy H. Námitka stěžovatele, že zájmy společnosti ACTON nebyly v rozporu se zájmy jeho klientky Květoslavy H., tedy nemůže obstát.

[36] Jak již konstatoval i městský soud, je nerozhodné, zda stěžovatel svým jednáním ve prospěch společnosti ACTON nějak reálně zvýhodnil či nezvýhodnil společnost ACTON vůči své klientce Květoslavě H., či nikoliv. Zákon o advokacii požaduje, aby advokát odmítl již samotné poskytnutí právních služeb, které jsou v rozporu se zájmy jiného klienta. Zákon o advokacii tedy předchází již jen potenciálnímu střetu zájmů, který by mohl sám o sobě znehodnotit vztah důvěry mezi advokátem a jeho klientem.

2713

Rozpočty: odpovědnost za dodržení podmínek dotace; porušení rozpočtové kázně; netransparentní postup při zadávání veřejné zakázky

k § 3 písm. a) a § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
k § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách*)

Za dodržení podmínek, které se vážou k udělené dotaci [tj. peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech], odpovídá příjemce dotace. Skutečnost, že jej poskytovatel peněžních prostředků neupozornil na nesrovnalosti při provádění projektu, na nějž je dotace poskytována, ač v době rozhodování o poskytnutí dotace o nich nemohl nevědět, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu. Zásady legitimního očekávání se dále nemůže dovolávat příjemce dotace, který se při nakládání s veřejnými prostředky dopustil zjevného porušení platné právní úpravy. Jestliže tedy správce daně shledá porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech v netransparentním postupu při zadávání veřejné zakázky na realizaci projektu, na nějž je dotace poskytována (§ 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách), nemůže se příjemce dotace dovolávat zásahu do zásady legitimního očekávání toliko odkazem na skutečnost, že poskytovatelé dotací v době, kdy o jejich poskytnutí rozhodovali, byli obeznámeni s tím, jakým způsobem byla předmětná veřejná zakázka zadána.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38)

Prejudikatura: č. 2189/2011 Sb. NSS a č. 2621/2012 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-1561), ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi (C-414/08, Sb. rozh., s. I-2559) a ze dne 21. 12. 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10).

Věc: Státní podnik Povodí Labe proti Finančnímu ředitelství v Hradci Králové o vyměření odvodů za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

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

Finanční úřad v Hradci Králové (dále jen „správce daně“) dvěma rozhodnutími ze dne 24. 6. 2010 vyměřil žalobci na základě § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech odvody za porušení rozpočtové kázně. K vyměření došlo na základě kontroly použití peněžních prostředků poskytnutých žalobci v průběhu let 2005 až 2007 na projekt „*VD Lysá nad Labem, rekonstrukce zdí plavební komory*“ (dále jen „Projekt“). V prvém případě zjistil správce daně porušení rozpočtové kázně v případě dotace poskytnuté z prostředků Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále jen „prostředky ERDF“). Dotace byla poskytnuta na základě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) ze dne 14. 12. 2005. Ve druhém případě shledal správce daně porušení rozpočtové kázně v případě prostředků poskytnutých z rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“) na základě smluv uzavřených mezi žalobcem a SFDI. V obou případech správce daně shledal, že porušení rozpočtové kázně spočívá v netransparentním postupu v rámci zadávacího řízení na dodavatele stavebních prací Projektu, kdy žalobce počet zájemců o veřejnou zakázku omezil losováním, kterého se účastnili pouze jeho vlastní zaměstnanci.

Žalobce podal proti rozhodnutím správce daně odvolání, které žalovaný rozhodnutími ze dne 17. 1. 2011 zamítl.

Proti rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové, který je rozsudky ze dne 14. 12. 2011, čj. 31 Af 33/2011-40 a čj. 31 Af 34/2011-40, zamítl. Dle názoru krajského soudu žalobce omezil počet zájemců netransparentním způsobem. Krajský soud uvedl, že zákon sice výslovně nestanoví jako podmínku transparentnosti losování přítomnost notáře nebo veřejnosti, avšak takto konkrétně právní norma být formulována ani nemůže. Zásada transparentnosti má zajistit, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, kontrolovatelným, čitelným a přehledným způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o regulérnosti postupu zadavatele, a ten měl proto v projednávaném případě povinnost zabezpečit, aby průběh losování nevyvolával žádné pochybnosti a aby byl jasně kontrolovatelný. To mohl zajistit právě přítomností notáře nebo veřejnosti. Krajský soud dodal, že z judikatury správních soudů vyplývá, že v případě, kdy je losování prováděno pouze za účasti pracovníků zadavatele a jediným výstupem z tohoto losování je zápis sepsaný těmito pracovníky, nelze takové losování považovat za dostatečně transparentní. Krajský soud se neztotožnil s námitkami žalobce, dle kterých nedošlo k porušení povinností stanovených poskytovatelem, neboť rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno až poté, co měl žalobce povinnosti tímto rozhodnutím stanovené porušit. Dle krajského soudu není rozhodné, kdy se příjemce dotace dopustil porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Skutečnost, že na podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace přistoupil, je nepochybná, neboť titulem pro jeho čerpání dotace bylo shora uvedené rozhodnutí MŽP. Pokud si byl vědom toho, že některé podmínky stanovené v rozhodnutí již nemůže splnit, pak měl možnost požádat o změnu nastavených podmínek tzv. změnovými rozhodnutími. Dle názoru krajského soudu nelze akceptovat praxi, na základě které jsou rozhodnutí nebo smlouvy o poskytování dotací *de facto* připravené formuláře, které jsou často vydány nebo podepsány až po zahájení dotovaných prací, a ne vždy proto následně odpovídají reálné situaci. Jestliže zákon o rozpočtových pravidlech výslovně stanoví, že porušením rozpočtové kázně s příslušnými dopady je i porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta (ať už stanovených právním předpisem, tak rozhodnutím nebo smlouvou), pak je nutno striktně vyžadovat dodržování takto stanovených podmínek.

Žalobce (stěžovatel) podal proti těmto rozsudkům kasační stížnosti. Stěžovatel poukázal na státem zavedenou praxi, dle které stát rozděluje finanční prostředky formou dotací až těsně před závěrem roku s tím, že jejich čerpání mělo být již v průběhu roku smluvně sjednáno a v zásadě realizováno. Stát prostřednictvím svých institucí udělí souhlas

k realizování investičního záměru, čímž bez stanovení jakýchkoli bližších podmínek umožní vypsat výběrové řízení, uzavřít smlouvu, případně získat prostředky na předfinancování a teprve následně vydá rozhodnutí o přidělení dotačních prostředků, kterým stanoví podmínky, jež nelze objektivně splnit. Jakákoliv změna rozhodnutí o přidělení dotace přitom není prakticky možná. Odmítnutí dotace poté, co nastaly uvedené skutečnosti, je rovněž v zásadě nemožné, neboť již byly použity státní prostředky na předfinancování. V daném případě navíc v době vydání rozhodnutí MŽP o poskytnutí dotace, respektive uzavření smluv s SFDI nebyly známy žádné skutečnosti, které by čerpání dotačních prostředků vylučovaly. Poskytovatel dotací měl k dispozici veškeré materiály související s výběrovým řízením a nevznášel k jeho průběhu žádné výhrady. Stěžovatel nemohl vědět, jak se bude vyvíjet názor na průběh tzv. „*losovačky*“ v rámci výběrového řízení. V letech 2005 a 2006 neexistovala k dané otázce konstantní judikatura českých soudů, ani Soudního dvora. Zásadní zlom přinesl až rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS. Stěžovatel by dle svých slov musel mít „*křišťálovou kouli*“, aby tento judikatorní vývoj mohl předpokládat.

Podle názoru stěžovatele by se kontrolní orgány měly především zabývat šetřením toho, zda poskytnuté finanční prostředky byly použity ke stanovenému účelu, ve stanoveném prostoru a čase a zda nedošlo jakýmkoli způsobem k diskriminaci možných uchazečů o veřejnou zakázku. Rovněž dle něj nemůže obstát názor, že u soukromých subjektů je nutno pečlivě střežit dodržování rozpočtové kázně, neboť v daném případě jde o státní podnik, kterému stát poskytl finanční prostředky, které chce pro formální důvody zpět, přestože společensky významné dílo bylo bez závad realizováno a slouží dodnes ke svému účelu.

Žalovaný uvedl, že zásada transparentnosti byla v zákoně o veřejných zakázkách zakotvena od prvopočátku a stěžovatel byl povinen této zásadě dostát. Žalovaný poukázal na § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, podle nějž se porušením rozpočtové kázně rozumí mimo jiné neoprávněné použití prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, resp. jejich výdej, jehož provedením došlo k porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Přistoupí-li proto příjemce dotace na podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace, které ukládají povinnost dodržet zákon o veřejných zakázkách, nezbývá než striktní plnění výše uvedeného vyžadovat. Dále žalovaný poukázal na § 2 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, dle kterého je právnická osoba zadávající zakázku na stavební práce, která je z více než 50 % financována veřejným zadavatelem, povinna provést řádné výběrové řízení. Uvedené platí tím spíše, že stěžovatel je státní podnik, který hospodaří s prostředky státního rozpočtu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

V.
Právní hodnocení
Nejvyššího správního soudu

(...) [21] Jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu, smlouvu o dílo, jejímž předmětem je provedení Projektu, uzavřel stěžovatel se zhotovitelem (LABSKÁ, strojní a stavební společnost, s. r. o.), tedy s uchazečem vybraným k realizaci předmětné veřejné zakázky, již dne 4. 8. 2005. Rozhodnutí MŽP o poskytnutí dotace pro financování Projektu je přitom až ze dne 14. 12. 2005. K uzavření smlouvy č. 97/2005 mezi stěžovatelem a SFDI však došlo již dne 3. 3. 2005.

[22] Výklad stěžovatele, že v důsledku právě uvedeného na něj byly zpětně uvaleny povinnosti, kterým již nebyl schopen dostát, však považuje zdejší soud za zavádějící. Stěžovateli totiž plynula povinnost postupovat při zadávání předmětné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách přímo z § 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Příslušné části rozhodnutí MŽP o poskytnutí dotace a smluv mezi SFDI a stěžovatelem, které stanovily, že je stěžovatel jako příjemce dotace povinen

postupovat při zadávání veřejných zakázek podle zákona o veřejných zakázkách, pouze deklarovaly již existující povinnost. Porušením rozpočtové kázně je podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech *„neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem“*. Za neoprávněné použití uvedených peněžních prostředků se dle § 3 písm. e) citovaného zákona (ve znění účinném do 29. 12. 2011) považuje *„jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.“* Porušením povinnosti stanovené právním předpisem ve smyslu citovaného ustanovení je přitom bezpochyby rovněž porušení povinnosti stanovené zákonem o veřejných zakázkách, nikoliv pouze porušení povinnosti, kterou přímo stanoví zákon o rozpočtových pravidlech.

[23] Stejně tak neobstojí stěžovatelovy námitky, podle nichž si nemohl být v roce 2005 vědom, že při zadávání předmětné zakázky postupuje v rozporu se zákonem.

[24] Stěžovateli je vyčítáno porušení § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, který stanoví, že zadavatel je v zadávacím řízení povinen *„dodržovat zásady stejného zacházení se všemi zájemci a uchazeči s výjimkami uvedenými v § 87, zákazu diskriminace a transparentnosti“*. Podrobným výkladem tohoto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS, ve věci *Karlovarská losovačka*. V uvedeném rozsudku zdejší soud zdůraznil, že zásada transparentnosti patří k hlavním principům zákona o veřejných zakázkách (což platí i pro nový, v současné době účinný zákon o veřejných zakázkách, tedy zákon č. 137/2006 Sb.) a odkázal na judikaturu Soudního dvora, k početným směrnicím Evropské unie (dále jen „EU“) v oblasti práva veřejných zakázek, k jejichž transpozici do českého práva došlo prostřednictvím těchto zákonů. NSS v citovaném rozsudku dále konstatoval, že význam zásady transparentnosti v prvé řadě směřuje k cíli samotného práva veřejných zakázek, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Právě k zajištění konkurence mezi dodavateli slouží rovněž zásada transparentnosti. Požadavek transparentnosti přitom není splněn tehdy, pokud jsou v zadavatelově postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele. Podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný (blíže viz body [40] až [44] shora uvedeného rozsudku čj. 1 Afs 45/2010-159 a v nich citovaná judikatura).

[25] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel porušil zásadu transparentnosti, s odkazem na svou dřívější judikaturu (rozsudek ze dne 14. 5. 2007, čj. 31 Ca 166/2005-125, č. 2621/2012 Sb. NSS), podle níž v případě, kdy je losování prováděno pouze za účasti pracovníků zadavatele, a jediným výstupem z tohoto losování je zápis sepsaný těmito pracovníky, nelze takové losování považovat za dostatečně transparentní. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem plně ztotožňuje. Předmětné zadávací řízení proběhlo způsobem, který se navenek nejeví jako férový a řádný, a stěžovatel se tak dopustil porušení zásady transparentnosti stanovené v § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[26] K námitce, že jde o závěr plynoucí teprve z nedávné judikatury, a že tedy uvedený výklad nelze aplikovat zpětně, Nejvyšší správní soud znovu odkazuje na shora uvedený rozsudek čj. 1 Afs 45/2010-159, v němž se vypořádával s obdobnou kasační námitkou.

V citovaném rozsudku poukázal na skutečnost, že právní normy, aby mohly plnit svou regulatorní funkci, musí být často formulovány jen velmi obecným způsobem. Tak je tomu i v případě § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, které z povahy věci nemůže kazuisticky vyjmenovat všechny případy, na které dopadá porušení zásady transparentnosti. „*Pojem ‚*zásada transparentnosti*' spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů; jejich definování obecně v právních předpisech pro jejich povahu samu nemusí být vhodné, dokonce ani možné. To platí tím spíše o právních zásadách, jejichž obecnost a abstraktnost je již samotným klasifikačním znakem právních zásad jako specifického druhu právních pravidel. (srov. Holländer, P.* Filosofie práva*, Aleš Čeněk, Plzeň 2006, s. 139 násl.). Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Proto se zjištění, zda v daném případě byla porušena zásada transparentnosti, musí odvíjet od hodnocení všech okolností konkrétního případu, z nichž správní orgán učiní závěr, zda je daný pojem naplněn či nikoli. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli"* (body [50] až [51] rozsudku).

[27] Jestliže v nynějším případě správní orgány vyložily pojem „*zásada transparentnosti*" výše popsaným způsobem a krajský soud jejich výklad následně aproboval, tak se nejedná o retroaktivní uložení nějaké „*nové*" povinnosti, ale o zcela standardní výklad práv a povinností, které stěžovateli ze zákona plynuly od momentu jeho účinnosti.

[28] Stěžovatel dále namítl, že kontrolní orgány by se měly především zabývat šetřením ohledně toho, zda poskytnuté finanční prostředky byly použity ke stanovenému účelu. Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že při hodnocení neurčitého pojmu „*neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků*" [§ 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech] je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Jinými slovy, nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněným použitím prostředků, které by jako takové muselo nutně vést k navrácení prostředků do veřejného rozpočtu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68).

[29] V nynějším případě však byl postup správce daně plně namístě. Stěžovatel nebyl nucen vracet poskytnuté dotace z důvodu nějakého drobného „*formálního*" pochybení, ale proto, že netransparentním způsobem zadal veřejnou zakázku v hodnotě několika desítek miliónů korun. Nejvyšší správní soud považuje banalizaci takového pochybení stěžovatelem za nepřípadnou. Zdejšímu soudu nepřísluší hodnotit, nakolik je daná stavba společensky prospěšná, za minimálně stejně významnou hodnotu, které je třeba poskytovat patřičnou právní ochranu, však považuje dodržení zásady transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky.

[30] Stěžovatel v kasační stížnosti dále argumentoval, že poskytovatelé dotací měli k dispozici veškeré materiály související s výběrovým řízením, a dotace přesto bez jakýchkoli výhrad poskytli. Uvedenou argumentaci by bylo možné právně kvalifikovat (byť tak stěžovatel výslovně nečiní) jako námitku, podle níž zpětným odnětím takto přidělených dotací dochází k zásahu do zásady legitimního očekávání.

[31] K výkladu zásady legitimního očekávání v daném kontextu Nejvyšší správní soud odkazuje zejména na judikaturu Soudního dvora týkající se zpětného vymáhání finančních prostředků čerpaných z rozpočtu EU. Zdejší soud si je přitom vědom toho, že jak legislativa EU, tak i judikatura Soudního dvora

řeší pouze případy týkající se nakládání s finančními prostředky pocházejícími ze strukturálních fondů a z jiných dostupných finančních nástrojů EU. Dotace pocházející čistě ze státního rozpočtu členského státu EU se řídí zákony daného státu (až na výjimky týkající se nediskriminace, rovného zacházení a nenarušení hospodářské soutěže v rámci jednotného trhu EU). I přesto je možné níže uvedené zásady posuzování čerpání a nakládání s dotacemi z rozpočtu EU vztáhnout i na finanční prostředky čerpané pouze ze státního rozpočtu. Bylo by nelogické a v rozporu se zásadou jednoty právního řádu, kdyby přidělování a kontrola nakládání s finančními prostředky z rozpočtu EU a z domácího rozpočtu členského státu nepodléhalo obdobným standardům.

[32] Klíčovými evropskými předpisy upravujícími zpětné vymáhání finančních prostředků čerpaných z rozpočtu EU byla nejprve nařízení Rady (EHS) č. 2052/88 o úkolech strukturálních fondů a jejich účinnosti a o koordinaci mezi jejich činnostmi navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými existujícími finančními nástroji, a nařízení Rady (EHS) č. 4253/88, které stanoví prováděcí ustanovení k nařízení (EHS) č. 2052/88 týkající se koordinace mezi činnostmi jednotlivých strukturálních fondů navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými existujícími finančními nástroji. K jejich zrušení došlo s platností od 1. 1. 2000 nařízením Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, které obě předchozí nařízení nahradilo, přičemž plně zachovává a recipuje principy, na kterých byla uvedená nařízení postavena.

[33] Z judikatury Soudního dvora k uvedeným předpisům plyne, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědni příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy (rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi*, C-414/08, Sb. rozh., s. I-2559, body 102 a 107). Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy (rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*, spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-1561, bod 56). Soudní dvůr proto neshledal, že by došlo k zásahu do zásady legitimního očekávání ani v případě, v němž příslušný vnitrostátní orgán nemohl v okamžiku, kdy rozhodl o poskytnutí pomoci, nevědět, že příjemce nedodržel pravidla pro zadávání veřejných zakázek, neboť vybral poskytovatele pověřeného uskutečněním operace financované z této pomoci ještě před tím, než mu byla pomoc poskytnuta (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10).

[34] Samotná skutečnost, že v nynějším případě byli poskytovatelé dotací v době, kdy o jejich poskytnutí stěžovateli rozhodovali, obeznámeni s tím, jakým způsobem zadal zakázku na realizaci Projektu, tedy neznamená, že by se stěžovatel mohl v řízení o porušení rozpočtové kázně úspěšně dovolávat zásady legitimního očekávání. Stěžovateli se nedostalo žádných konkrétních ujištění ze strany poskytovatelů dotací (tj. MŽP a SFDI) ohledně souladu jeho postupu při zadávání předmětné veřejné zakázky se zákonem. Stěžovatel se svým postupem navíc dopustil zjevného porušení zákona o veřejných zakázkách. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná. (...)

2714

Veřejné zakázky: zásada transparentnosti

k § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách*)

Porušení zásady transparentnosti postupu zadavatele podle § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nezpůsobuje pouhá možnost naplnění tvrzené, avšak neprokázané domněnky manipulace, ke které mohlo dojít při losování. Netransparentnost losování způsobují primárně skutkové okolnosti vzbuzující odůvodněnou pochybnost o férovosti jeho průběhu. Úvaha o proveditelnosti možné manipulace slouží pouze k potvrzení či vyvrácení toho, zda zjištěná netransparentnost mohla či nemohla mít, byť jen teoreticky, vliv na výsledek losování. K porušení zásady transparentnosti proto může dojít i v případě, že k žádné manipulaci ve skutečnosti nedošlo.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2012, čj. 7 Afs 31/2012-55)

Prejudikatura: č. 2189/2011 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 7. 12. 2000, Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG (C-324/98, Sb. rozh. s. I-10745) a ze dne 13. 11. 2008, Coditel Brabant SA proti Commune d'Uccle a Région de Bruxelles-Capitale (C-324/07, Sb. rozh., s. I-8457).

Věc: Společnost s ručením omezeným SDS EXMOST proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti statutárního města Přerova, o zrušení zadání veřejné zakázky, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 8. 4. 2010 zastavil podle § 118 zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 12. 2009 řízení o návrzích žalobkyně a společnosti FIRESTA – Fišer, rekonstrukce, stavby, a. s., na přezkoumání úkonů zadavatele ve věci veřejné zakázky „*Tyršův most v Přerově*". Předseda žalovaného pak následně rozhodnutím ze dne 21. 7. 2010 zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil tak rozhodnutí I. stupně.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 15. 2. 2012, čj. 62 Af 47/2010-53, rozhodnutí II. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Dle krajského soudu má transparentnost zajistit, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem. Zajištění toho, aby veškeré kroky prováděné v zadávacím řízení (a tedy i losování) nepůsobily netransparentně, přitom bylo na zadavateli příslušné veřejné zakázky. V daném případě však zadavatel této povinnosti nedostál. Kombinace žalobkyní zmíněných skutečností, které losování provázely (tj. příprava losovacích kartiček před aktem losování, náramky na rukou losující a vysoká neprůhledná dřevěná losovací nádoba), způsobila porušení zásady transparentnosti, a to i přesto, že se žalobkyní na dovozované závěry pohybovaly na úrovni nijak neprokázaných domněnek. Celkový průběh losování skutečně mohl navozovat dojem, že losování neproběhlo řádně a férově. Reálná možnost, že nebylo losováno, nýbrž že byly z nádoby vytahovány prostřednictvím magnetů na náramcích losující osoby kartičky, jež byly předem napuštěny kovovým roztokem, nemohla být zcela vyloučena. Nebylo podstatné ani to, že o průběhu losování byl vyhotoven notářský zápis, neboť zmíněné pochybnosti tento zápis nijak nevyvrátil. Ani přítomnost notáře nezaručila transparentnost losování. Závěr o porušení zásady transparentnosti nemůže zvrátit ani skutečnost, že se losování zúčastnili zástupci zájemců, a že tito proti způsobu losování nic nenamítali. Zásadu transparentnosti bylo tedy třeba přiměřeně aplikovat a vyklá-

*) *S účinností od 1. 4. 2012 bylo ustanovení změněno zákonem č. 55/2012 Sb.*

dat s ohledem na vývoj technologií. Způsob losování, který by byl před několika lety považován za řádný a férový, a tedy transparentní, nešlo považovat za transparentní v době, kdy již bylo reálně možno losování prováděné takovým způsobem ovlivňovat. K takovému závěru bylo zapotřebí dojít tím spíše, pokud byla zásada transparentnosti aplikována na, ze své povahy nepřezkoumatelný, akt losování.

Žalovaný [stěžovatel a)] ve své kasační stížnosti namítl, že závěry krajského soudu byly spekulativní a neměly oporu v provedeném dokazování. Aplikace závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS, nebyla v projednávaném případě namístě. V kauze tzv. karlovarské losovačky byla prokázána při losování manipulace. Skutkové okolnosti šetřeného případu byly odlišné. Žalobkyně i soud přiznaly spekulativnost vlastních tvrzení, přičemž však neváhaly vystavět na nich svou argumentaci. Soud neváhal jít tak daleko, že uvedl doporučený způsob losování (i ten by však teoreticky bylo možno považovat za neférový).

Osoba zúčastněná na řízení [stěžovatel b)] ve své kasační stížnosti namítla, že jako zadavatel splnila všechny zákonné podmínky a losování probíhalo řádně, nediskriminačně a transparentně. Aby stěžovatel b) zaručil co největší objektivitu losování, byli při něm přítomni jak notář, tak zástupci všech zájemců. Krajský soud nesprávně posuzoval věc se zřetelem na právní větu vyslovenou v případě tzv. karlovarské losovačky, neboť v posuzovaném případě je oproti němu evidentní, že proběhlo řádné losování, nikoliv *„hledání“* kartiček. Pokud v průběhu losování nikdo z přítomných nezaznamenal žádnou okolnost, která by mohla ovlivnit výsledek losování, pak způsob losování nevzbudil žádnou pochybnost a se všemi uchazeči bylo zacházeno stejně. Domněnky, které soud bere v úvahu, jsou nepodložené a spíše fantaskní. Všichni přítomní měli možnost vidět kartičky i osudí. Pokud by losující osoba měla na rukou náramek s přívěsky, bylo by pro ni obtížné před očima všech přítomných od sebe nepozorovaně oddělit napuštěné kartičky přitažené k náramku, aby jednu vylosovala a ostatní vhodila zpět. Výběr losující osoby nemohl zadavatel nijak ovlivnit a v okamžiku losování jeho zástupcům nemohly dojít žádné souvislosti, díky nimž mohlo být losování zmanipulované. Za neférové je třeba považovat jednání neúspěšných uchazečů hledajících způsob, jak zpochybnit řádně proběhnuvší losování. Pokud by se ve světle těchto pochybností postupovalo při každém losování, byla by narušena důvěra mezi zadavateli a soutěžícími.

Nejvyšší správní soud obě kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Oba stěžovatelé dále ve shodě namítají, že krajský soud nesprávně vyložil pojem *„transparentnost“* a vystavěl své závěry na nepodložených domněnkách o možné manipulaci. Ani tato námitka není důvodná.

Podle § 6 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona *„dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace“*.

Výkladem pojmu transparentnost se již podrobně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS. Svůj výklad opřel mimo jiné o judikaturu Soudního dvora (zejména rozsudky ze dne 7. 12. 2000, *Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH proti Telekom Austria AG*, C-324/98, Sb. rozh., s. I-10745, bod 62, a ze dne 13. 11. 2008, *Coditel Brabant SA proti Commune d'Uccle a Région de Bruxelles-Capitale*, C-324/07, Sb. rozh., s. I-8457, bod 25). Uzavřel přitom, že *„podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný. Motivy jednotlivých osob participujících na výběru zájemců o veřejnou zakázku (ať již budou tyto motivy plně zákonné, dané pouhou neschopností navenek působit férově a řádně, event. nezákonné, nebo snad dokonce kriminální) jsou v tomto ohledu pro posouzení porušení zásady transparentnosti irelevantní. Porušení zásady transparentnosti nastává nezávisle*

na tom, zda se podaří prokázat konkrétní porušení některé konkrétní zákonné povinnosti. Tyto úvahy platí tím spíše v případě, kdy se přistoupí k losování, protože losování je úkon ze své povahy nepřezkoumatelný."

Není přitom důvod se od výše uvedené interpretace v projednávané věci odchýlit. Transparentnost všech kroků zadavatele je základním požadavkem kladeným na průběh zadávání veřejných zakázek. Jak přitom poukázal také krajský soud, obsah tohoto pojmu se může měnit v závislosti na proměňujících se protizákonných praktikách narušujících hodnoty chráněné právem veřejných zakázek. Právě vývoj těchto praktik přitom jednoznačně musí vést k závěru, že i pochybení, která dříve nebyla vnímána jako dostatečně relevantní narušení čitelnosti kroků zadavatele, budou nyní vnímána jako natolik zásadní, že v nich bude spatřováno porušení zásady transparentnosti.

Odkaz na citovaný judikát ze strany krajského soudu, co do interpretace zákonného pojmu „*transparentnost*", byl zcela případný. Je nutno odmítnout námitky stěžovatelů, že jeho užití bylo v daném případě nevhodné. Z obsahu kasačních stížností lze však dovodit, že stěžovatelé ve své podstatě nebrojí proti samotnému odkazu na uvedený judikát, nýbrž proti závěrům, které krajský soud učinil na základě tohoto výkladu, po jeho aplikaci na nyní projednávaný případ.

K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že posouzení transparentnosti losování v žádném případě nespočívá v dokazování, zda došlo při losování k manipulaci, či nikoliv. Pro porušení zásady transparentnosti postačí, že okolnosti případu vzbuzují odůvodněnou pochybnost o férovosti průběhu losování. K tomu může dojít i v případě, že k žádné manipulaci nedošlo. Jak poukázal Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku, pochybnosti mohou vzejít i z pouhé neschopnosti působit navenek při losování férově.

Jelikož žalobkyní tvrzené skutečnosti byly mezi účastníky nesporné, lze vést v daném případě pouze spor o tom, zda tyto skutečnosti skutečně vzbuzují důvodné, objektivně vnímané pochybnosti o férovosti a řádnosti losování.

V projednávané věci krajský soud vycházel z následujícího skutkového stavu: Losovací kartičky byly připravovány mimo kontrolu notáře či zástupců zájemců, losování probíhalo z neprůhledné vysoké dřevěné nádoby a losující měla na rukou kovové náramky.

Také Nejvyšší správní soud shledává v kombinaci uvedených skutečností významné pochybnosti o transparentnosti průběhu losování. Již samotná příprava losovacích kartiček mimo kontrolu notáře či zástupců zájemců vzbuzuje zásadní pochyby. V kombinaci s tím, že losující osoba měla na rukou kovové náramky a že losování probíhalo z vysoké dřevěné (tedy k magnetickým silám netečné) neprůhledné nádoby, pak otevírá prostor pro domněnku, kterou vznesla žalobkyně. Tato domněnka spočívá v možnosti, že losující osoba mohla mít v náramcích s přívěšky magnety, losovací kartičky byly napuštěny roztokem s mikročástečkami kovu a tímto způsobem mohlo být losování ovlivněno. S ohledem na popsané skutkové okolnosti přitom nelze takovou domněnku vyloučit. Je však nutno zdůraznit, že nikoliv sama možnost naplnění takové domněnky představuje porušení zásady transparentnosti, nýbrž v prvé řadě popsané skutkové okolnosti (způsob přípravy kartiček, výběr losovací nádoby a existence náramků na rukou losující). Je zcela namístě se ptát, proč byla zvolena příprava kartiček předem, proč bylo losováno z vysoké dřevěné neprůhledné nádoby a proč měla losující na rukou náramky. Nic totiž nebránilo tomu, aby byly losovací kartičky připravovány v přítomnosti notáře a zástupců zájemců, aby si losující osoba náramky sundala a bylo losováno i z průhledné nádoby (například způsobem, který předestírá krajský soud). Je zjevné, že skutečný průběh úkonů spojených s losováním v této věci (zejména příprava losovacích kartiček) byl mnohem méně čitelný a kontrolovatelný. Po zadavateli je přitom nutno požadovat, aby se vyvaroval podobných pochybení, které značně snižují průhlednost losování. Je totiž především na něm, aby zajistil transparentnost úkonů, které provádí on sám či jím pověřená osoba.

Úvaha o proveditelnosti žalobkyní předestřené možné manipulace, jakkoliv se může zdát stěžovatelům nepravděpodobná či fantaskní, slouží pouze k potvrzení či vyvrácení toho, zda zjištěná netransparentnost mohla či nemohla mít, byť jen teoreticky, vliv na výsledek losování. Pro učinění závěru, že losování bylo v daném případě netransparentní, proto nebylo zdaleka rozhodující, jakou možnost ovlivnění losování žalobkyně prezentovala.

Losování nelze považovat za netransparentní pouze z toho důvodu, že teoreticky existuje způsob, jak mohlo být ovlivněno. I přesto, že celé losování proběhne transparentně, nelze zcela vyloučit možnost, že k určitému ovlivnění jeho výsledku dojde. V takovém případě by ovšem nemohlo být losování nezákonné pro porušení zásady transparentnosti, nýbrž jedině proto, že losování bylo skutečně ovlivněno, což by bylo nutné prokázat. Naopak, pokud by losování neproběhlo transparentně, došlo by k porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách i za situace, kdy by snad bylo možné prokázat, že k žádnému ovlivnění výsledku losování nedošlo.

Výše uvedené závěry proto nemůže zvrátit ani tvrzení stěžovatele b), že by bylo pro losující obtížné vždy před vylosováním jednoho uchazeče oddělit od magnetů kartičky ostatních uchazečů taktéž napuštěné roztokem s mikročástečkami kovu. Případná obtížnost provedení manipulace nemůže mít vliv na posouzení transparentnosti losování. Obtížnost nebo naopak snadnost provedení popsané manipulace může být do značné míry dána použitou technologií a zkušeností a zručností losující osoby. V každém případě však byly v projednávané věci i přes případnou obtížnost ovlivnění losování dány výše zmíněné skutkové okolnosti a byly to právě ony, které ve své vzájemné kombinaci založily důvodné pochybnosti o férovosti losování. Navíc by k ovlivnění losování došlo například i tím, že by byla roztokem s mikročástečkami kovu napuštěna jediná kartička.

Skutečnost, že žádné pochybnosti o průběhu losování ani notář ani zástupci zájemců na místě nevznesli, může být snad jedině dokladem toho, že okolnosti, které transparentnost losování narušily, nebyly přímo do očí bijící. Nevznesením námitek přímo na místě však nelze upřít zájemcům o veřejnou zakázku právo, aby námitky uplatnili až po zralé úvaze. I když si totiž na místě podezřelých okolností mohou všimnout, teprve s odstupem času si mohou uvědomit, že tyto okolnosti mohly narušit férovost losování. Stejně tak si lze představit, že zájemci budou ochotni námitky vznášet až po důkladnějším seznámení se s právním rámcem zadávání veřejných zakázek.

Ani to, že žádnou pochybnost o transparentnosti průběhu losování neshledal přítomný notář, a proto do notářského zápisu žádné takové pochybnosti nevtělil, samo o sobě nemůže být důkazem toho, že losování bylo transparentní. Navíc přítomný notář v notářském zápise uvedl, že *„pracovník společnosti Allowance, s.r.o., pan Josef J. předem připravil kartičky s číselným označením 1-14 tak, jak byly uchazeči uvedeni v Seznamu doručených a přijatých žádostí o účast“*. Přinejmenším přípravy kartiček předem si tedy přítomný notář zjevně všiml, pouze v ní nespatřoval narušení transparentnosti průběhu losování. Notářský zápis nicméně v tomto ohledu ani nemůže poskytovat závazné hodnocení skutkového stavu, pouze osvědčuje skutečnosti, kterým byl notář přítomen [viz § 79 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)].

2715

Zemědělství: zařazení do programu zakládání skupin výrobců

k § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti (v textu jen „nařízení vlády“)

k čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení (v textu jen „nařízení Rady“)

Skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády č. 655/2004 Sb., o stanovení podmínek pro zařazení skupin výrobců, zajišťujících společný odbyt vybraných zemědělských komodit, do programu zakládání skupin výrobců a o stanovení podmínek pro poskytnutí dotace k podpoře jejich činnosti, se rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, více subjektů sdružených ke společnému odbytu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 80/2010-100)

Prejudikatura: č. 2047/2010 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 173/1999 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 485/98); rozsudek Soudního dvora ze dne 6. l0. 1982, *CILFIT a další* (283/81, Recueil, s. 3415).

Věc: Společnost s ručením omezeným Dyje proti Ministerstvu zemědělství o zařazení do programu zakládání skupin výrobců, o kasační stížnosti žalobce.

Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „Fond“) rozhodnutím ze dne 25. 4. 2006 zařadil žalobce do programu „*Zakládání skupin výrobců*“ (dále jen „program“) podle nařízení vlády. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 24. 5. 2007 bylo ve zkráceném přezkumném řízení toto rozhodnutí změněno tak, že se žádost žalobce o zařazení do programu zamítá. Ministr zemědělství (žalovaný) pak rozhodnutím ze dne 8. 10. 2007 zamítl podaný rozklad a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 4. 2010, čj. 6 Ca 344/2007-47. V odůvodnění uvedl, že gramatickým, teleologickým a systematickým výkladem čl. 33d nařízení Rady dospěl k závěru, že pod pojem „*seskupení producentů*“ podle tohoto nařízení a pod pojem „*skupina výrobců*“ dle § 2 písm. c) nařízení vlády nelze podřadit společnost s ručením omezeným, která má jediného společníka. V této souvislosti odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, čj. 1 As 87/2009-72, č. 2047/2010 Sb. NSS.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) především namítal, že nařízení vlády je nutno interpretovat z hlediska práva Evropského společenství, tj. nařízení Rady. V případě, že vnitrostátní právo konkrétní definici nestanoví, aplikuje se právo Evropského společenství. Nařízení vlády v § 2 písm. c) vymezuje „*seskupení producentů*“ pojmově jako „*skupinu výrobců*“. Jednou z podmínek pro uznání skupin výrobců je, že tato musí mít minimální roční obrat 100 000 eur anebo mít alespoň 5 členů. Názor žalovaného o minimálně dvoučlenné skupině výrobců nemá oporu v žádném z platných předpisů. Striktní použití gramatického výkladu slov „*společný*“ a „*skupina*“ při interpretaci pojmových výrazů jako „*skupina výrobců*“, „*společný odbyt*“ apod. není objektivní. Evropská komise odsouhlasila *Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004–2006*, v němž je defino-

váno, že skupina výrobců je obchodní společnost založená za účelem zajištění společného odbytu zemědělských komodit, zapsaná do obchodního rejstříku mezi datem přistoupení a koncem programového období (tj. od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2006), která má minimální roční obrat 100 000 eur anebo nejméně pět členů. Přímo aplikovatelný předpis tedy umožňuje, aby vznikaly skupiny producentů, které jsou založeny podle vnitrostátního práva, přičemž akceptovatelný je jakýkoli zákonem připuštěný počet členů skupiny, tj. i jeden. Nařízení vlády v § 2 písm. c) definuje, co se rozumí skupinou výrobců a odkazuje na § 56 a § 221 obchodního zákoníku, který předpokládá a umožňuje založení obchodní společnosti s jedním společníkem.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel není způsobilý k zařazení do programu, neboť by to bylo v rozporu s nařízením Rady. Rozhodující je, že jeden producent skupinu producentů tvořit nemůže. Pojmově je také vyloučeno společné uvádění zboží na trh pouze jedním producentem. Nelze rovněž odvozovat právo na poskytnutí podpory pouze z definice obchodní společnosti, tedy z právní formy skupiny producentů, aniž by skutečně tato obchodní společnost byla více producenty založena.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že skupinou výrobců dle § 2 písm. c) nařízení vlády se rozumí v souladu s čl. 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady více subjektů sdružených ke společnému odbytu.

Z odůvodnění:

II.
Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[5] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu, který má podle rozvrhu práce rozhodovat o této kasační stížnosti, dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to ve výše citovaném rozsudku čj. 1 As 87/2009-72. Tam soud uvedl: „*Jaké osoby lze podřadit pod pojem* ‚skupina výrobců‘*, uvádí § 2 písm. c) nařízení vlády; jsou jimi obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Podstatné pro věc v tomto ohledu tedy je, že se musí jednat o skupinu výrobců, jimiž jsou obchodní společnost anebo družstvo a současně musí být splněna podmínka, že jejich předmětem činnosti je zajištění společného odbytu určité zemědělské komodity. Má-li být předmětem činnosti takové právnické osoby zajištění společného odbytu, pak její obsah musí tvořit více prvků. Bylo by zřejmým protimluvem, aby předmětem činnosti jednočlenné společnosti byl společný odbyt zemědělské komodity. Již z pouhého významu slova ‚společný‘ (kolektivní, hromadný) lze logickou úvahou vyložit, že se musí jednat o činnost či postup ve shodě více elementů.*“

[6] Sedmý senát má naopak za to, že z uvedeného obecného pravidla nevyplývá povinnost, že právnická osoba, která má splňovat podmínky pro zařazení do programu jako „*skupina výrobců*“, musí nezbytně vykazovat vlastnost spočívající v určité „*minimální pestrosti*“ své vlastnické struktury. Podle názoru sedmého senátu požadavek této „*minimální pestrosti*“ nevyplývá ani z dikce či systematiky příslušných ustanovení nařízení Rady a nařízení vlády, ani z jejich smyslu a účelu.

[7] Z článku 33d odst. 1 a 2 nařízení Rady plyne stanovení účelu podpory seskupením producentů. Ve své podstatě jde o podporu společného postupu producentů při přizpůsobování produkce a výstupů producentů požadavkům trhu při uvádění zboží na trh (včetně interakce s velkoodběrateli) a při informování o jejich produkci. Nařízení Rady žádným způsobem nestanovuje předepsané (dovolené, resp. naopak zakázané) formy takového společného postupu, a tím méně, jaké vlastnosti mají mít subjekty, kterým má být podpora poskytována, z hlediska jejich vlastnické struktury apod.; to nechává na vnitrostátní úpravě členských států.

[8] Ustanovení § 2 písm. c) nařízení vlády obsahuje legální definici „*skupiny výrobců*“. Je jí obchodní společnost nebo družstvo (poznámka pod čarou v této souvislosti odkazuje

na příslušná ustanovení obchodního zákoníku, konkrétně § 56 a § 221), jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity. Dále pak § 3 nařízení vlády stanoví, že Fond „*zařadí*“, tj. je povinen zařadit, splní-li daná entita předepsané podmínky, skupinu výrobců do programu na základě její žádosti. „*Skupinou výrobců*“ tak může být pouze taková entita, která je sama o sobě subjektem práva, navíc pouze subjektem práva určitého typu. Takovým subjektem může být pouze obchodní společnost nebo družstvo. Nikoli náhodou v této souvislosti nařízení vlády v poznámce pod čarou odkazuje na § 56 a § 221 obchodního zákoníku. Nutnou podmínkou pro to, aby se určitá osoba mohla stát „*skupinou výrobců*“, tedy je, aby se jednalo o některou z obchodních společností, jejichž typy jsou taxativně vymezeny v § 56 odst. 1 větě druhé obchodního zákoníku, anebo o družstvo (§ 221 a násl. obchodního zákoníku).

[9] Další nutnou podmínkou je, aby předmětem činnosti obchodní společnosti nebo družstva bylo *„zajištění činnosti společného odbytu příslušné zemědělské komodity“.* Předmětem činnosti je zjevně míněn „*předmět podnikání (činnosti)*“, jak jej upravují zejména § 35 písm. b), § 37 odst. 1 a § 68a odst. 2 písm. b) obchodního zákoníku, jakož i další ustanovení týkající se jednotlivých obchodních společností, resp. družstva. Zajištění činnosti společného odbytu může, avšak nemusí, být jediným předmětem podnikání (činnosti) právnické osoby.

[10] Podmínky pro zařazení „*skupiny výrobců*“ do programu, jež vyplývají z § 3 nařízení vlády, jsou již formulovány alternativně, a to buď roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč, nebo členství (účast) nejméně 5 společníků nebo členů; společnost přitom musela vzniknout v období od 1. 5. 2004 do 31. 10. 2006.

[11] Souhrn podmínek vyplývajících z § 2 a § 3 nařízení vlády nutno považovat ve své podstatě za uzavřený, neboť jím zákonodárce vyjádřil všechny vlastnosti, které u subjektů, jež mají mít právo na poskytnutí dotace v programu podle čl. 33d nařízení Rady, považoval za relevantní. Další podmínky by k tomu, aby mohly představovat omezení přístupu k dotaci, musely vyplývat z textu nařízení vlády nebo by musely být zřejmé ze smyslu a účelu dotace s přihlédnutím k dalším podmínkám, za nichž je přístup k ní právem upraven. Jak již bylo shora uvedeno, správní orgán nemá při rozhodování o zařazení do dotačního programu žádný prostor pro uvážení, neboť z nepodmíněné dikce § 3 nařízení vlády [*„Státní zemědělský intervenční fond (dále jen ‚Fond‘) zařadí skupinu výrobců do programu“*] vyplývá, že je povinen takový subjekt do programu zařadit, jsou-li splněny právem jednoznačně stanovené podmínky.

[12] Z textu nařízení vlády ani jiného právního předpisu, podle názoru sedmého senátu, nelze dovodit, že „*skupina výrobců*“ musí být v každém případě právnickou osobou s více než jedním společníkem (členem). Pokud jde o smysl a účel dotace, je naplněn zcela nezávisle na vlastnické struktuře právnické osoby, která je skupinou výrobců.

[13] Sedmý senát tak považuje výklad prvního senátu za nedůvodně restriktivní a chybně identifikující vztah mezi smyslem a účelem dotačního programu podle čl. 33d nařízení Rady a institucionálními formami, jimiž jej lze naplňovat; oproti znění i smyslu a účelu příslušných právních předpisů zúžil okruh subjektů, které mají přístup k tomuto dotačnímu programu.

[14] Vzhledem k tomu, že se od tohoto názoru nemohl sám odchýlit, předložil věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

[15] K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřilo Ministerstvo zemědělství tak, že základním cílem programu bylo vytvoření podmínek pro jednotlivé zemědělce, aby mohli svou produkci prodávat přes odbytovou organizaci (skupinu výrobců). Opatření bylo možno aplikovat pouze v nově přistoupivších státech a skutečně aplikováno bylo kromě České republiky ještě v Polsku, na Maltě, v Maďarsku a Lotyšsku. Všechny státy přitom stanovily ve svých národních programech podmínku minimálního počtu skupiny výrobců. Programovým dokumentem pro

Českou republiku byl tzv. Horizontální plán rozvoje venkova pro období 2004–2006.

[16] Evropská komise vyhodnocující opatření pak mezi hodnotící kritéria zařadila mj. i srovnání odbytu oproti období jeho individuálního zajištění a využití společných skladovacích prostor při úspoře skladovacích kapacit jednotlivých výrobců atd. Z toho je zřejmé, že Evropská komise považuje za skupinu výrobců více než jednoho člena.

[17] Dále žalovaný poukazuje na skutečnost, že podmínkou pro poskytnutí dotace je prodej celé tržní obchodované produkce prostřednictvím skupiny výrobců.

[18] Žalovaný také připomíná, že právní názor prvního senátu nebyl ojedinělý; změna judikatury by tak přinesla nerovnost v postavení subjektů, jimž nebyla dotace ze stejných důvodů poskytnuta.

III.
Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené otázky

(...) [20] Spornou otázkou v daném případě je, zda obchodní společnost s jediným společníkem lze podřadit pod pojem *„seskupení producentů“* podle čl. 33d nařízení Rady a pod pojem *„skupina výrobců“* podle § 2 písm. c) nařízení vlády. Tato otázka je podstatná pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Odlišný právní názor přitom byl vysloven nejen v již citovaném napadeném rozsudku prvního senátu čj. 1 As 87/2009-72, ale i v rozsudcích ze dne 11. 3. 2010, čj. 9 As 74/2010-71, ze dne 19. 7. 2010, čj. 2 As 47/2010-80 (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2011, sp. zn. I. ÚS 2943/10), ze dne 22. 12. 2010, čj. 1 As 68/2010-60, ze dne 6. 1. 2011, čj. 9 As 74/2010-71, a ze dne 1. 3. 2011, čj. 1 As 8/2011-64. Navazující problém byl v mezidobí, po předložení této věci rozšířenému senátu, řešen rozsudkem ze dne 6. 4. 2011, čj. 1 As 23/2011-53; první senát zde vyslovil, že v navazujícím rozhodnutí o poskytnutí dotace lze znovu a samostatně posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky stanovené v nařízení vlády pro skupinu výrobců.

[21] Podmínky projednání věci rozšířeným senátem jsou splněny.

IV.
Posouzení věci rozšířeným senátem

IV. 1 Rozhodné právo

[22] Nařízení Rady stanovilo obecné cíle, jimiž bylo mj. přizpůsobení zemědělství změnám rozvoje trhu, politiky trhu a tržních pravidel, poptávce a preferencím spojeným s rozšířením Společenství, včetně posílení konkurenceschopnosti venkovských regionů. Nařízení Rady v rozhodném znění v kapitole IXa upravuje zvláštní opatření pro nové členské státy a stanoví podmínky, za nichž jim je poskytována dodatečná doplňková dočasná podpora. Podle čl. 33d odst. 1 je poskytována paušální podpora na usnadnění zřizování a správního provozu seskupení producentů, která mají za cíl:

„a) přizpůsobit produkci a výstup producentů, kteří jsou členy těchto seskupení, požadavkům trhu;

b) společně uvádět zboží na trh, včetně přípravy k prodeji, centralizaci prodeje a dodávky velkoodběratelům a

c) stanovit společná pravidla pro informace o produkci se zvláštním ohledem na sklizeň a dostupnost“.

Podle odstavce 2 téhož článku je podpora *„poskytována pouze seskupením producentů, která jsou úředně uznána příslušnými orgány nových členských států mezi dnem přistoupení a koncem programového období na základě vnitrostátního práva nebo práva Společenství“.*

[23] Součástí obecných zásad nařízení (hlava III, kapitola I, podkapitola II) jsou pravidla poskytování podpory. Podle čl. 37 bod 1 se podpora pro rozvoj venkova poskytne pouze na opatření, která jsou v souladu s právem Společenství. Podle bodu 4 téhož článku mohou členské státy stanovit dodatečné nebo přísnější podmínky pro poskytování podpory Společenství pro rozvoj venkova za předpokladu, že tyto podmínky budou v souladu s cíli a požadavky stanovenými v tomto nařízení.

[24] Podle čl. 56 nařízení Rady je toto závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

[25] Podmínky pro zařazení skupiny výrobců do programu upravuje nařízení vlády. V § 2 písm. c) definuje skupinu výrobců jako *„obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem činnosti je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity“*. Dále pak § 3 nařízení vlády stanoví, že Fond zařadí skupinu výrobců do programu na základě její žádosti, jestliže *„a) splňuje podmínku roční obchodované produkce v hodnotě nejméně 3 000 000 Kč anebo podmínku nejméně 5 společníků nebo členů skupiny výrobců (dále jen ‚člen‘), b) vznikla v období od 1. 5. 2004 do 31. 10. 2006“*. Rovněž v § 5 jsou obdobně stanoveny podmínky pro poskytování dotace, přičemž konkrétně vymezuje podmínky, které musí splňovat „*všichni členové*“ skupiny výrobců [odst. 1 písm. e), f)]. V § 6 odst. 2 nařízení vlády je uvedeno, že k žádosti musí být mj. připojeny kopie uzavřených smluv mezi skupinou výrobců a jejími členy o objemu, způsobu a výši úhrad příslušné roční obchodované produkce a kopie společných pravidel skupiny výrobců.

IV. 2 Právní posouzení sporné otázky

(...) [29] Nařízení vlády, jak ve svém názvu, tak i ve vymezení předmětu úpravy v § 1 rozlišuje rozhodování o zařazení skupiny výrobců do programu a rozhodování o poskytnutí dotace, přičemž pro oba tyto účely vymezuje samostatné podmínky; předmět obou řízení se přitom nepřekrývá. Při splnění podmínek stanovených v § 3 má žadatel na zařazení do programu právo. Zařazení skupiny výrobců, zajišťujících společný odbyt zemědělských komodit do programu je rozhodnutím, které je nezbytné k tomu, aby subjekt (skupina výrobců) mohl žádat o poskytnutí dotace v příslušném roce. Už samotné rozhodnutí o zařazení do programu tak je rozhodnutím o veřejném subjektivním právu žadatele. Podmínky pro zařazení do programu již při rozhodování o dotaci znovu posuzovány nejsou, byla-li skupina výrobců zapsána do programu do 31. 12. 2006, splňuje tím prvou podmínku stanovenou v § 5 odst. 1 písm. a) nařízení vlády. Není podstatné, že při zjišťování podmínek pro poskytnutí dotace za každý příslušný kalendářní rok je rovněž zkoumáno, zda skupina výrobců splňuje podmínku roční obchodované produkce nejméně 3 000 000 Kč, anebo podmínku nejméně 5 členů [§ 5 odst. 1 písm. c) nařízení vlády], podobně jako je zkoumáno při zařazení do programu [§ 3 písm. a) nařízení vlády]. Nové zkoumání těchto podmínek při poskytování dotace má vyloučit žadatele, u něhož došlo v mezidobí k takovým změnám, že přestal stanovené dotační podmínky splňovat. Nesleduje se zde přitom totožnost podmínek; není vyloučeno, aby subjekt zařazený do programu v důsledku četnosti skupiny při poklesu jejích členů naplnil podmínky pro poskytnutí dotace rozsahem roční obchodované produkce. Zkoumání podmínek četnosti skupiny či obchodované produkce při poskytování dotace není revizí podmínek zařazení do programu; ostatně v takovém případě by byl zcela nesmyslný postup žalovaného, který původní rozhodnutí o zařazení do programu měnil v přezkumném řízení.

IV. 2. b Výklad pojmu „seskupení producentů“

[30] Při posouzení vlastní sporné otázky rozšířený senát zejména vážil základní účel poskytování dotací, jak je vymezen v nařízení Rady – je jím podpora společného odbytu sledující rozvoj venkova v nových členských státech, který byl náhle vystaven konkurenci jednotného trhu. Nařízení Rady předpokládá v čl. 33d poskytování paušální podpory subjektu, který nazývá „*seskupení producentů*“. Podpora má sloužit k usnadnění zřizování a správního provozu tohoto seskupení, předpokládá se, že seskupení bude mít jednotlivé členy, kteří budou společně postupovat při uvádění zboží na trh ve všech fázích tohoto procesu. Výčet těchto fází v čl. 33d odst. 1 písm. b) pak jednoznačně předpokládá společný postup více subjektů. Jazykový výklad pojmu „*seskupení producentů*“ neumožňuje jiný závěr, než že se jedná o sdružení několika samostatných zemědělských výrobců dosud samostatně zajišťujících odbyt produkce. Stejně tak z hlediska smyslu poskytování pod-

pory je logické, že podporovány mají být subjekty, které se spojí ke společnému odbytu a podpora (dotace) jim napomůže nést náklady tohoto spojení, které jim následně, jako silnějšímu subjektu, umožní obstát v tržní konkurenci. Rozšířený senát tedy nepřisvědčil výkladu nabízenému předkládajícím senátem, že smysl a účel dotace může být naplněn činností jediného (jednočlenného) subjektu; pak by totiž nebylo třeba podporovat sdružení výrobců a dotovat právě náklady spojené s jejich sdružováním. Tomuto účelu tedy nemůže vyhovovat zajištění odbytu jedním subjektem, na nějž jsou smluvně napojeny další subjekty jako dodavatelé. Nařízení Rady zjevně necílí na podporu odbytových subjektů, ale na to, aby sami prvovýrobci, mj. i v konkurenci odbytových subjektů, obstáli.

[31] Rozšířený senát vážil, zda není namístě přerušení řízení podle § 48 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU k vyložení pojmu „*seskupení producentů*“. Znění nařízení včetně srovnání s jeho jinými jazykovými verzemi (anglicky: *Producer Groups*, francouzsky: *Groupements de producteurs*, německy: *Erzeugergemeinschaften*, italsky: *Associazioni di produttori*, polsky: *Grupy producentów*, slovensky: *Odbytové organizácie výrobcov*) však považuje za jednoznačné. Jedná se o tzv. *acte clair*, tedy věc, kdy je výklad evropského práva natolik jasný, že nevyvolává pochybnosti, jež by bylo nutno řešit položením předběžné otázky (k tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. l0. 1982, *CILFIT a další*, 283/81, Recueil, s. 3415).

IV. 2. c Výklad pojmu „skupina výrobců“

[32] Nařízení vlády vydané podle § 2c odst. 5 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je předpisem navazujícím na nařízení Rady a upravuje otázky jak hmotněprávní, tak i procesní. Okruh subjektů, na něž se vztahuje, je součástí podmínek hmotných. Otázkou pak je, zda pojem „*skupina výrobců*“ užitý v nařízení vlády odpovídá pojmu „*seskupení výrobců*“, či zda se vnitrostátní předpis od nařízení Rady přípustně odchýlil. Nařízení Rady totiž v čl. 33d odst. 2 stanovilo, že podpora je „*poskytována pouze seskupením producentů, která jsou uznána orgány nových členských států [...] na základě vnitrostátního práva nebo práva Společenství*“. Členský stát tak byl oprávněn samostatně vymezit okruh subjektů hodných poskytnutí podpory; byl však nepochybně vázán obecnými zásadami plynoucími z čl. 37 nařízení Rady zavazujícími k dodržení souladu s právem společenství (odst. 1) a umožňujícími stanovení přísnějších podmínek pro poskytování podpory, ovšem jen za předpokladu respektování cílů nařízení (odst. 4).

[33] Nařízení vlády jak v názvu, tak v konkrétních ustanoveních používá pojmu „*skupina výrobců*“, přičemž rovněž předpokládá, že tento subjekt bude zajišťovat společný odbyt vybraných zemědělských výrobků. Pojem je pak přímo vymezen v § 2 písm. c) tohoto nařízení. Rozumí se jím „*obchodní společnost nebo družstvo, jejichž předmětem je zajištění společného odbytu příslušné zemědělské komodity*“. Jazykový výklad vede k jedinému závěru, a to, že se jedná o subjekt vícečlenný, složený z jednotlivých výrobců. Tomu systematicky nasvědčují i náležitosti žádosti o zařazení skupiny do programu stanovené v § 4 odst. 2 nařízení vlády, mezi nimiž je i společenská smlouva nebo stanovy skupiny výrobců. Ostatně i § 2 písm. e) předpokládá přijetí společných pravidel skupinou výrobců. Stejně tak ostatní ustanovení nařízení vlády tomuto názoru nasvědčují. V podmínkách pro poskytnutí dotace je uvedeno, že všichni členové skupiny výrobců jsou podnikajícími fyzickými nebo právnickými osobami produkujícími alespoň jednu zemědělskou komoditu uvedenou v příloze, jejíž odbyt zajišťují prostřednictvím skupiny výrobců [§ 5 odst. 1 písm. e)] nebo, že všichni členové prodávají na trh celou svou tržní obchodovanou produkci prostřednictvím skupiny výrobců; [§ 5 odst. 1 písm. f)]. Nařízení vlády řeší i případy splnění dodavatelských závazků seskupením za některého z členů [§ 5 odst. 1 písm. d) bod 2.], či odpočtu dotace při zpětném prodeji produkce seskupením některému z jeho členů (§ 5 odst. 4).

[34] Jednočlenné právnické osoby tyto podmínky nemohou naplnit, a to ani jedno-

členná společnost s ručením omezeným, jejíž případ řešil první senát, ani jednočlenná společnost s ručením omezeným, jejímž jediným členem je zemědělské družstvo, jako v případě předloženém sedmým senátem. Neobstojí argument, že družstvo je samo o sobě vícečlenným subjektem; vícečlennost totiž musí spočívat ve spojení jednotlivých výrobců, a v daném případě je družstvo jako celek jedním výrobcem; ostatně pokud by tomu bylo jinak, nezakládalo by subjekt jiný (s. r. o.). I vnitrostátní předpis tedy zjevně předpokládá společný postup, společnou činnost několika přímých výrobců; jen takový společný postup je podporován.

[35] Předkládající senát zdůrazňuje, že nařízení vlády při vymezení pojmu „*skupina výrobců*“ odkazuje na § 56 a § 221 obchodního zákoníku, tedy na ustanovení upravující obchodní společnosti a družstva. Tato ustanovení nevylučují vznik a existenci jednočlenných právnických osob. Poznámka pod čarou však je pouze nezávazným vodítkem užívaným při výkladu příslušného ustanovení, a pokud není dán soulad mezi vlastním pravidlem (ustanovením zákona) a odkazující poznámkou, je rozhodující toto pravidlo (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS). Výklad za použití poznámky pod čarou proto nikdy nemůže narušit vzájemnou souladnost a propojenost celého nařízení vlády, zrovna tak jako nemůže pominout jeho smysl a účel. Pokud tedy nařízení vlády při definici „*skupiny výrobců*“ jí rozumí obchodní společnost nebo družstvo ve smyslu obchodního zákoníku, nelze to vyložit jinak, než že takový subjekt musí být založen právě skupinou výrobců, tedy více subjekty (výrobci), neboť jen tak lze naplnit další část definice, a to že předmětem činnosti tohoto nově založeného subjektu je zajištění jejich společného odbytu. Předkládajícímu senátu lze přisvědčit v názoru, že povznesení obchodu se zemědělskými komoditami lze dosáhnout i jinými způsoby, normotvůrce však v daném případě určil subjekty, jimž dotaci poskytne, a stanovil k tomu podmínky. Jeho záměr není nelogický ani diskriminační, neboť podmínky pro zařazení do programu byly splnitelné kýmkoliv. Z možnosti založení skupiny výrobců formou obchodní společnosti či družstva nebyl žádný subjekt vyloučen a četnost skupiny závisela pouze na tom, jaké roční obchodovatelné produkce byli schopni společně dosáhnout. Skutečnost, že rozvoje obchodu může být dosaženo i jinými cestami, případně, že podmínky stanovené nařízením vlády mohou být určitým způsobem obcházeny, nemůže vést k natolik rozšiřujícímu výkladu, že je tím popřen smysl nařízení. (...)

2716

Kompetenční spory: odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku

k § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

V řízení o odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je odvolacím orgánem Ministerstvo financí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, čj. Komp 3/2011-32)

Věc: Ministerstvo financí proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti Jindřicha K., o určení příslušnosti mezi správními orgány.

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

V této věci jde o určení, který z ústředních správních úřadů (Ministerstvo financí či Ministerstvo životního prostředí) je příslušný rozhodnout o odvolání osoby zúčastněné na řízení proti výzvě České inspekce životního prostředí ze dne 7. 4. 2010 k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě podle § 73 daňového řádu z roku 1992. Tento nedoplatek představovaly náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč, jejichž náhrada byla osobě zúčastněné na řízení uložena rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Liberci, ze dne 14. 10. 2009 ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 27. 1. 2010.

Žalobce v kompetenční žalobě nesouhlasil s rozhodnutím žalovaného, který usnesením ze dne 27. 8. 2010 vydaným podle § 12 správního řádu postoupil žalobci k projednání odvolání osoby zúčastněné na řízení proti již citované výzvě České inspekce životního prostředí (dále také „výzva“), kde žalovaný s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009-58, dovodil, že právě žalobce je příslušným orgánem k projednání uvedeného odvolání.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vyslovil, že charakter peněžitého plnění jako daně určuje použití procesní úpravy (v tomto případě zákona o správě daní a poplatků), bez ohledu na hmotněprávní vymezení peněžitého plnění a kompetenční vymezení příslušného orgánu, které je odvozováno od podřazení peněžitého plnění pod procesní úpravu uvedenou v definici pojmu daně ve smyslu § 1 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Jinak řečeno, jakkoli je žalovaný ústředním orgánem státní správy odpadového hospodářství, není již tímto orgánem ve věcech řízení o daních a poplatcích, byť se jedná o poplatky za komunální odpad. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40, č. 2195/2011 Sb. NSS, setrval ve svém právním názoru, dále ho rozvedl a kompetenci žalobce dovozoval i ze zákonů jiných.

Argumentace Nejvyššího správního soudu vyslovená v rozsudku ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009-58, nebyla podle žalobce v projednávané věci použitelná.

Dále žalobce argumentoval tím, že žalovaný při postoupení věci přehlédl, že Nejvyšší správní soud v obou výše citovaných rozsudcích vycházel především z § 118 odst. 2 a 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, podle kterých je hlavní město Praha při výkonu své přenesené působnosti podřízeno věcně příslušnému ministerstvu. Závěry obsažené v citovaných judikátech proto bylo bez dalšího možné přejímat jen v případech opravných prostředků proti rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy. V nyní posuzované věci však jako správní orgán I. stupně nerozhodoval Magistrát hlavního města Prahy, ale Česká inspekce životního prostředí, jež by podle § 1 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 byla považována za správce daně. K rozhodování o odvolání byl podle § 50 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 příslušný orgán nejblíže vyššího stupně bezprostředně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Z § 1 odst. 1 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen zákon „zákon o České inspekci životního prostředí“), jednoznačně vyplývá, že nadřízeným orgánem České inspekce životního prostředí je žalovaný, který je i podle § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. V posuzované věci nemohl obstát případný odkaz na § 4 odst. 1 kompetenčního zákona, podle něhož je žalobce ústředním orgánem státní správy pro daně, poplatky a clo. Nejvyšší správní soud dovozoval v dřívější judikatuře pravomoc žalobce sice též z citovaného ustanovení kompetenčního zákona, ovšem pouze ve spojení s § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků podřazujícího poplatky pod legislativní zkratku daně. V nyní posuzované věci jde ale o náklady řízení podle § 79 odst. 1 správního řádu, které pod pojem daně podle § 1 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 nebylo možno podřadit (zjevně se nejedná ani o poplatek nebo clo).

Nebyla proto dána pravomoc žalobce k rozhodnutí o odvolání osoby zúčastněné na

řízení. K rozhodnutí naopak byla dána pravomoc žalovaného, která se opírá o § 1 odst. 1 a § 2 zákona o České inspekci životního prostředí, § 79 odst. 8 a § 106 odst. 3 správního řádu, § 1 odst. 4 a § 50 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 a o § 19 odst. 1 kompetenčního zákona.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že v minulosti, a to až do vydání napadeného rozhodnutí, vždy rozhodoval o odvoláních směřujících proti výzvě podle § 73 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Opíral se přitom o § 50 odst. 1 tohoto zákona, podle něhož, „[n]*estanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal*“ [v podstatě shodné znění obsahuje i § 114 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád z roku 2009“)]. Jelikož z § 1 odst. 1 zákona o České inspekci životního prostředí vyplývá, že tímto ustanovením není stanovena žádná zvláštní úprava a že nadřízeným orgánem České inspekce životního prostředí je jednoznačně žalovaný, byl právě on odvolacím orgánem ve smyslu § 50 odst. 1 daňového řádu z roku 1992.

Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009-58, ale nastala nová situace. Kasační soud konstatoval, že charakter peněžitého plnění jako daně určuje použití procesní úpravy (v rozhodné době daňový řád z roku 1992), bez ohledu na hmotněprávní vymezení peněžitého plnění a kompetenčního vymezení příslušného orgánu (kompetenční vymezení příslušného orgánu je odvozováno od podřazení uvedeného peněžitého plnění pod procesní úpravu uvedenou v definici daně). Protože zde v důsledku rozsudku ze dne 11. 8. 2009 nebyla jistota, který z orgánů by měl rozhodovat o odvolání účastníka řízení proti výzvě k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě, byla věc postoupena žalobci.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušné rozhodnout o odvolání proti výzvě České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě je Ministerstvo financí.

Z odůvodnění:

V.
Posouzení věci
Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Správní řád v § 79 odst. 8 kogentně stanoví, kdo náhradu nákladů vybírá a kterým procesním režimem se při jejím vybírání řídí. Tímto správním orgánem je správní orgán, který ji uložil a vybírá ji podle zvláštního zákona (podle poznámky pod čarou je jím daňový řád z roku 1992, v současné době daňový řád z roku 2009). V tomto ustanovení je současně stanovena příslušnost exekučního úřadu, kterým je správní orgán, jenž náhradu nákladů uložil.

[17] Výzva k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě ze dne 7. 4. 2010 tedy byla z hlediska kompetence důvodně vydána Českou inspekcí životního prostředí, která je správním orgánem, jenž náhradu nákladů řízení uložil v nalézacím řízení a musí jí i vybrat (§ 79 odst. 8 správního řádu).

[18] V souvislosti se shora uvedeným pak vzniká otázka, zda k posouzení otázky, který z uvedených ústředních správních úřadů bude příslušným rozhodnout o odvolání, použít s ohledem na povinnost vybrat náhradu nákladů řízení podle uvedeného ustanovení správního řádu – mimo jiné – argumentaci s odkazem na daňový řád z roku 1992, jehož účinnost skončila uplynutím dne 31. 12. 2010, či na daňový řád z roku 2009, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011.

[19] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v kompetenční věci musí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodnutí (§ 100 odst. 1 s. ř. s.). I z málo jednoznačného přechodného ustanovení § 264 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 vyplývá, že tímto předpisem musí být daňový řád. Dikce tohoto ustanovení („[ř]*ízení nebo postupy, které byly zahájeny podle dosavadních právních předpisů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí a práva a povinnosti z nich plynoucí se posoudí podle ustanovení tohoto zákona, která upravují řízení nebo postupy, které jsou jim svou povahou a účelem nejbližší“)* svědčí

pro výklad, že je tím zakotveno obecné pravidlo, podle něhož se nová procesní úprava použije i na řízení zahájená před nabytím její účinnosti (tato úvaha byla již vyslovena v rozsudku ze dne 2. 6. 2011, čj. Komp 3/2010-27).

[20] Práva a povinnosti vyplývající z řízení zahájeného přede dnem 1. 1. 2011 (výzva České inspekce životního prostředí k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě ze dne 7. 4. 2010), stejně i skutečnosti rozhodné pro určení odvolacího orgánu, který bude rozhodovat o odvolání osoby zúčastněné na řízení proti této výzvě, bude proto nutno posuzovat podle těch ustanovení daňového řádu z roku 2009, jež jsou svou povahou a účelem nejbližší řízením a postupům podle daňového řádu z roku 1992 (§ 264 odst. 1 daňového řádu z roku 2009).

[21] Pro posouzení toho, který z uvedených ústředních správních úřadů (žalobce či žalovaný) je příslušný rozhodnout o uvedeném odvolání, měl klíčový význam § 1 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném v rozhodné době (rok 2010). Toto ustanovení obsahovalo dikci: *„Je-li rozhodnutím vydaným orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku nebo jiným orgánem, právnickou nebo fyzickou osobou, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy (dále jen ‚správní orgán‘), soudem nebo jiným státním orgánem podle tohoto nebo jiného zákona, uložena platební povinnost do státního rozpočtu, územních rozpočtů nebo fondů, nebo vznikla-li povinnost tohoto plnění přímo ze zákona bez vydání rozhodnutí (dále jen ‚platební povinnost‘), postupuje se při jejím placení, které zahrnuje evidování a vybrání, popřípadě vymáhání, podle části šesté tohoto zákona jako při placení daní, s výjimkou §§ 63, § 67 až § 69, § 71 a § 72, a s tím, že ustanovení ostatních částí tohoto zákona se použijí, pokud jsou k uplatnění části šesté nezbytná; to platí za podmínky, že zákon, podle kterého byla platební povinnost uložena, nestanoví jinak. Správní orgán, soud nebo jiný státní orgán, věcně příslušný ke správě placení platební povinnosti, je považován za správce daně.“*

[22] Ustanovení § 1 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 jsou v daňovém řádu z roku 2009 (v tomto konkrétním případě) svou povahou a účelem nejbližší § 2 odst. 1, 2 a 3 písm. b), § 10 odst. 1, 2 a § 11 odst. 1 písm. e).

[23] Česká inspekce životního prostředí je v posuzovaném případě orgán veřejné moci věcně příslušný ke správě peněžitého plnění (nákladů správního řízení) ve formě jeho vybírání podle § 79 odst. 8 správního řádu. Jednou ze základních pravomocí správce daně je zabezpečení placení daní [§ 11 odst. 1 písm. e) daňového řádu z roku 2009], které pojmově zahrnuje evidování, vybrání, popřípadě vymáhání daně. Česká inspekce životního prostředí je proto v tomto rozsahu i správcem daně. Rozumí-li se pak daní pro účely daňového řádu z roku 2009 mimo jiné i peněžité plnění, u něhož zákon (zde správní řád v § 79 odst. 8) stanoví, že se při jeho správě postupuje podle daňového řádu [§ 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu z roku 2009], lze potom dovodit, že jde o obdobu placení daní, které patří pojmově do kompetence žalobce jako ústředního orgánu pro daně, poplatky a clo (§ 4 odst. 1 kompetenčního zákona).

[24] Spolehlivé určení odvolacího orgánu příslušného k projednání odvolání osoby zúčastněné na řízení proti předmětné výzvě České inspekce životního prostředí není možné bez vyhodnocení obsahu § 50 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 a § 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. Dikce obou ustanovení se zdá být jednoduchá a jednoznačná, avšak praxe naproti tomu komplikovaná a rozporná. Ustanovení § 50 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 hovoří o tom, že „[n]*estanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal*“. Ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, podle něhož je třeba v dané věci postupovat, má však poněkud jinou dikci, protože stanoví, že „[o]*dvolacím orgánem je správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal*“. V případě § 50 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků je tedy odvolacím orgánem jen orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správ-

ci daně, který napadené rozhodnutí vydal, kdežto v případě § 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 se vyžaduje, aby tento odvolací orgán byl správcem daně.

[25] Ustanovení § 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 o odvolacím orgánu, jež musí být i správcem daně, které je nutno v tomto případě použít, obsahuje myšlenku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009-58: „*Ve věci řízení o poplatku za komunální odpad podle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2001, bylo odvolacím orgánem proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy Ministerstvo financí.*“. Charakter peněžitého plnění jako daně, resp. její obdoby [zde za použití § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu z roku 2009] určuje použití procesní úpravy bez ohledu na hmotněprávní vymezení peněžitého plnění a kompetenční vymezení příslušného orgánu, které je odvozováno od podřazení peněžitého plnění pod procesní úpravu uvedenou v definici pojmu daně ve smyslu § 1 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, resp. zde za použití § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu z roku 2009.

[26] Z uvedeného vyplývá, že Česká inspekce životního prostředí je nepochybně správcem daně ve smyslu již citovaných ustanovení daňového řádu z roku 2009. Tato inspekce proto z hlediska kompetence vydala v souladu se zákonem výzvu k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. Je skutečností, že podle § 1 odst. 1 zákona o České inspekci životního prostředí je Česká inspekce životního prostředí podřízena žalovanému. Tato podřízenost však ještě nezakládá jeho kompetenci k projednání odvolání osoby zúčastněné na řízení proti již citované výzvě. Odvolacím orgánem není jen orgán nejblíže vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal, ale správce daně nejblíže nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (§ 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009). Odvolací orgán tedy musí být současně i správcem daně, kterým není žalovaný.

[27] Nelze nevidět, že v této věci jde o nedoplatek (peněžité plnění), resp. o jeho vymáhání správcem daně, které se opírá o § 79 odst. 8 správního řádu. Nejde tedy o opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa, případně o odvolání proti tomuto výroku, či o problematiku, v níž je žalovaný orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí (§ 19 odst. 1 kompetenčního zákona) a ústředním orgánem státní správy, mimo jiné pro ochranu přírody a krajiny (§ 19 odst. 2 kompetenčního zákona). Tato charakteristika pak určuje použití procesní úpravy, a to bez ohledu na hmotněprávní „*původ*“ peněžitého plnění. Není proto právně určující, že nedoplatek „*vzešel*“ z řízení o uložení opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa podle § 3 odst. 2 zákona o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Z logiky věci a z obsahu tohoto zákona vyplývá, že do kompetence žalovaného nelze podřadit izolované řízení ve věcech daní a poplatků, resp. řízení, jehož předmětem je pouze vymáhání nedoplatku podle daňového řádu z roku 2009, jež běží zcela samostatně mimo meritum věci. Žalovaný tedy v této věci není správcem daně nejblíže nadřízeným správci daně, který napadené rozhodnutí vydal (České inspekci životního prostředí). Nadřízenost žalovaného vůči České inspekci životního prostředí by pak bylo možno dovozovat v odborných věcech životního prostředí, jež jsou vyjmenovány nejen v uvedeném zákoně, ale i v kompetenčním či jiném zákoně, mezi něž ale nepatří projednávaná problematika.

[28] Odvolacím orgánem ve smyslu § 114 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 je potom logicky žalobce, který je tak správcem daně nejblíže nadřízeným správci daně, jež napadené rozhodnutí vydal. Je tomu tak proto, že vykonává správu daní [§ 11 písm. b) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech], a lze ho proto považovat i za správce daně. Žalovaný tímto správcem již z logiky věci není.

[29] Pro závěr o kompetenci žalobce rozhodovat o odvolání proti výzvě k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě lze podpůrně odkázat i na § 14 odst. 2 daňového řádu, podle něhož spory o místní příslušnost mezi správci daně rozhoduje správce daně, který je jim nejblíže společně nadřízen. Není-li takový správce daně, určí místní příslušnost ministerstvo nebo jiný ústřední správní orgán, do jehož působnosti daná věc náleží.

2717

Kompetenční spory: povaha autorizovaného inspektora a jím vydávaného certifikátu

k § 117 odst. 2 a § 143 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 223/2009 Sb.*)
k § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 soudního řádu správního
k § 1 odst. 1 a § 67 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Autorizovaný inspektor jmenovaný podle § 143 a násl. stavebního zákona z roku 2006 není správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Jím vydaný certifikát (§ 117 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu z roku 2004, § 65 s. ř. s.) přezkoumatelným ke správní žalobě soudem, ale plněním ze soukromoprávní smlouvy uzavřené se stavebníkem.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9)

Prejudikatura: č. 2142/2010 Sb. NSS, č. 2369/2011 Sb. NSS a č. 2576/2012 Sb. NSS; nález ÚS č. 170/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 566/05), usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 558/12.

Věc: Spor o pravomoc mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Městským soudem v Praze, za účasti žalobců a) Bc. Petry P., b) Mgr. Hany S., c) akad. arch. Josefa H., žalovaného Ing. arch. Milana T. a osoby zúčastněné na řízení akciové společnosti VTP Roztoky, ve věci certifikátu autorizovaného inspektora.

Návrhem doručeným dne 12. 4. 2012 se Ministerstvo pro místní rozvoj (navrhovatel) domáhalo, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl kompetenční spor vzniklý podle § 1 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona mezi ním a Městským soudem v Praze týkající se certifikátu autorizovaného inspektora.

Z předloženého spisu vyplynulo, že žalovaný autorizovaný inspektor vydal dne 8. 3. 2010 certifikát podle § 117 stavebního zákona z roku 2006 pro stavbu „*Vědeckotechnický park Roztoky*“ v katastrálním území Žalov. Žalobci proti tomuto certifikátu podali žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten ji usnesením ze dne 22. 2. 2011 odmítl a věc postoupil navrhovateli, neboť dospěl k závěru, že proti certifikátu vydanému autorizovaným inspektorem je přípustné podat odvolání, o kterém rozhoduje navrhovatel.

Městský soud respektoval právní názor Nejvyššího správního soudu dříve vyslovený a ve svém rozhodnutí vycházel z toho, že postup autorizovaného inspektora při vydávání certifikátu je správním řízením podle § 9 správního řádu, neboť se jedná o postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010-111. Soud tedy pohlížel na certifikát autorizovaného inspektora jako na rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Následně se městský soud zabýval otázkou, zda a jaké prostředky obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora právní řád připouští, a dospěl k závěru, že je proti němu přípustné odvolání. V opačném případě by dle městského soudu byla účastníkům odňata jedna právní instance. Výklad, podle nějž by jediným možným opravným prostředkem proti certifikátu byla žaloba ve správním soudnictví, považoval městský soud za nezákonný pro rozpor

*) *S účinností od 1. 1. 2012 byly § 143 a násl. dále změněny zákonem č. 420/2011 Sb.*

s § 81 odst. 1 správního řádu a zásadou subsidiarity soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Dále se městský soud zabýval tím, kdo je příslušný rozhodovat o odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora. Podle § 89 odst. 1 správního řádu je odvolacím orgánem nejblíže nadřízený orgán a podle § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným orgánem ten správní orgán, který podle zákona vykonává dozor. Z § 143 odst. 4, § 144 a 151 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 městský soud dovodil, že orgánem dozoru nad autorizovanými inspektory je navrhovatel. Ten tedy má rozhodnout o odvolání proti certifikátu autorizovaného inspektora.

Proti usnesení městského soudu podali žalovaný a osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, kterou však následně vzali zpět. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 26. 7. 2011, čj. 5 As 71/2011-172, řízení o obou kasačních stížnostech zastavil a rozhodnutí městského soudu tak zůstalo v právní moci.

Navrhovatel má za to, že proti certifikátu autorizovaného inspektora není přípustné odvolání. Rozhodovat o žalobách proti certifikátu má krajský soud jako soud ve správním soudnictví. Při tom navrhovatel odkazuje na argumentaci obsaženou v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011-81, ze dne 30. 5. 2011, čj. 2 As 36/2011-81, ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 86/2011-102 a ze dne 24. 8. 2011, čj. 1 As 92/2011-182. Navrhovatel přebírá argumentaci Nejvyššího správního soudu o tom, že odvolání je vyloučeno vzhledem k povaze certifikátu, neboť ten je vydáván ve zkráceném stavebním řízení atypickým postupem a chybí zde jasná zákonná úprava odvolání. Zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení nepředpokládá, a to s ohledem na specifické postavení autorizovaného inspektora (soukromá osoba vykonávající veřejnou správu pouze ve velmi omezeném rozsahu a vlastním jménem), nezařaditelnost autorizovaného inspektora do hierarchického systému veřejné správy, zvláštní charakter certifikátu, který způsobuje právní následky nezávisle na vůli autorizovaného inspektora, a smysl zkráceného stavebního řízení. Proto je podle navrhovatele ve věci příslušný vydat rozhodnutí správní soud.

Zvláštní senát rozhodl, že žádná ze stran kompetenčního sporu není příslušná vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora.

Z odůvodnění:

(...)

III.
Právní úprava a dosavadní rozhodovací činnost soudů

[15] Činnost autorizovaného inspektora, jež je předmětem tohoto sporu, je upravena v § 117 stavebního zákona z roku 2006 takto:

„(1) Uzavře-li stavebník s autorizovaným inspektorem smlouvu o provedení kontroly projektové dokumentace pro stavbu, kterou hodlá provést, může takovou stavbu pouze oznámit stavebnímu úřadu, jestliže byla opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109), a nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení.

(2) Stavebník k oznámení stavby připojí projektovou dokumentaci stanovenou prováděcím právním předpisem a certifikát vydaný autorizovaným inspektorem. Dokumentace se předkládá ve dvojím vyhotovení; není-li obecní úřad stavebním úřadem, nebo stavebník není vlastníkem stavby, předkládá se trojmo.

(3) Autorizovaný inspektor certifikátem stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady z hledisek uvedených v § 111 odst. 1 a 2 a že navrhovaná stavba může být provedena. Na projektové dokumentaci tuto skutečnost vyznačí, uvede své jméno a příjmení, datum vydání certifikátu a opatří ji svým podpisem a razítkem se státním znakem České republiky. K certifikátu připojí návrh plánu kontrolních prohlídek stavby, závazná stanoviska dotčených orgá-

nů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení (§ 109).

(4) Pokud ve vyjádřeních podle odstavce 1 byly uplatněny námitky proti provádění stavby, autorizovaný inspektor je posoudí a projedná s osobami, které je uplatnily. Způsob vypořádání námitek a závěry, popřípadě podklady, z nichž vycházel, připojí autorizovaný inspektor k certifikátu podle odstavce 3. Nepodaří-li se při vypořádání námitek odstranit rozpory mezi osobami, které by jinak byly účastníky řízení, předloží jejich vyjádření spolu s projektovou dokumentací a závaznými stanovisky dotčených orgánů stavebnímu úřadu, který zajistí vypořádání námitek podle § 114 nebo usnesením rozhodne o námitkách ve své působnosti anebo usnesením rozhodne o nezpůsobilosti stavby pro zkrácené řízení.

(5) Certifikát, ověřenou dokumentaci s vyznačenými údaji a přílohy podle odstavce 3 příslušný stavební úřad eviduje a využívá pro kontrolní prohlídky stavby.

(6) Náležitosti oznámení podle odstavce 1, jakož i obsah a strukturu certifikátu stanoví prováděcí právní předpis."

[16] Prováděcím předpisem, na který odkazuje § 117 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006, je vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu.

[17] Podle § 9 této vyhlášky platí, že: *„Oznámení stavebnímu úřadu, že navrhovaná stavba byla posouzena autorizovaným inspektorem a je způsobilá k realizaci, podává stavebník na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 3 k této vyhlášce. K oznámení se připojí přílohy uvedené v části B přílohy č. 3 k této vyhlášce."*

[18] Obsah a strukturu certifikátu upravuje § 10 vyhlášky:

„(1) Autorizovaný inspektor v certifikátu, kterým stvrzuje, že ověřil projektovou dokumentaci a připojené podklady a že navrhovaná stavba může být provedena, uvede

a) identifikační údaje stavebníka podle § 5 písm. a),

b) druh, účel a dobu trvání stavby,

c) identifikační údaje o projektové dokumentaci stavby podle údajů na rozpisce dokumentace,

d) průběh posuzování navrhované stavby, včetně závěrů jednání s osobami, které uplatnily námitky proti provedení stavby,

e) jak projektová dokumentace respektuje požadavky dotčených orgánů a vlastníků dopravní a technické infrastruktury, popřípadě specifikaci dokladů o jednání s nimi,

f) své jméno a příjmení, podpis, otisk razítka a datum vydání certifikátu.

(2) Autorizovaný inspektor k certifikátu připojí

a) návrh plánu kontrolních prohlídek stavby,

b) souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů vyžadovaná zvláštními právními předpisy,

c) vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení; pokud uplatnily námitky, připojí též protokol o výsledku projednání a vypořádání jejich námitek."

[19] Podstatou předloženého sporu je, zda je možné podat proti certifikátu autorizovaného inspektora odvolání, případně k jakému orgánu, či zda je obrana proti certifikátu možná pouze cestou správního soudnictví. Při tom však zvláštní senát musí jako předběžnou otázku posoudit, zda je autorizovaný inspektor vůbec v postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, a zda lze certifikát považovat za „*rozhodnutí*" dle § 65 s. ř. s.

[20] O těchto otázkách již rozhodovaly soudy, a existuje k nim tedy postupně se vytvářející a doplňující judikatura.

[21] Soudy zpočátku správní žaloby proti certifikátu autorizovaného inspektora odmítaly s odůvodněním, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu (např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 3. 2010, čj. 5 A 42/2010-43).

[22] Nejvyšší správní soud však následně dospěl k odchylnému závěru. V rozsudku ze

dne 4. 8. 2010, čj. 9 As 63/2010-111, č. 2142/2010 Sb. NSS, vyslovil, že *„postup* [autorizovaného inspektora] *ve zkráceném stavebním řízení lze označit za veřejnoprávní a výsledkem jeho činnosti je, za podmínky oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona* [z roku 2006]*, akt, který je způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva a povinnosti"*. Na podporu tohoto tvrzení Nejvyšší správní soud uvedl, že proces zkráceného stavebního řízení je rychlejší a efektivnější než řízení o vydání stavebního povolení a jeho podstata spočívá v přenesení zásadních činností v řízení o vydání stavebního povolení na osobu autorizovaného inspektora. Inspektor je soukromá osoba, která je po určitou dobu oprávněna ve stavebním řízení činit úkony vymezené stavebním zákonem z roku 2006, přičemž v důsledku některých z nich vznikají osobám ve stavebním řízení práva a povinnosti bez další intervence stavebního úřadu. Vydání certifikátu autorizovaným inspektorem a jeho oznámení stavebnímu úřadu má stejné účinky jako vydání stavebního povolení stavebním úřadem. Nejvyšší správní soud se dále zabýval rozlišením veřejné a soukromé správy a dospěl k závěru, že přestože hranice mezi soukromou a veřejnou správou nelze jednoznačně vymezit, je možné vycházet z cíle, prostředků a závaznosti posuzované činnosti a postavení jejího vykonavatele. Nepovažoval za rozhodující skutečnost, že účast ve zkráceném stavebním řízení je založena soukromoprávní smlouvou, naopak vycházel z toho, že autorizovaný inspektor je jmenován ministrem pro místní rozvoj a tímto aktem se stává nepřímým vykonavatelem státní správy. Byť je jeho postup ve zkráceném stavebním řízení iniciován uzavřením smlouvy se stavebníkem, jednotlivé činnosti vykonává dle stavebního zákona z roku 2006 a tento zákon vytyčuje meze, jež musí autorizovaný inspektor dodržet.

[23] Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dále uvedl, že samotný certifikát sám o sobě nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky, ty však nabývá ze zákona v okamžiku jeho oznámení stavebnímu úřadu, které provede stavebník. Na základě oznámení stavebnímu úřadu nabude certifikát srovnatelné právní účinky, jaké má stavební povolení, a proto nelze certifikát přirovnat k odbornému stanovisku či znaleckému posudku, jež jsou pouze podkladem dalšího aktu zakládajícího práva a povinnosti. Přestože nelze bez dalšího konstatovat, že autorizovaný inspektor je při vydávání certifikátu ve vrchnostenském postavení, jeho postavení se však změní po oznámení certifikátu stavebnímu úřadu. Po oznámení je stavebník povinen obsah certifikátu respektovat a nemá možnost jeho korekce, čímž se povaha certifikátu vymyká běžnému plnění ze soukromoprávní smlouvy a postavení autorizovaného inspektora vůči stavebníkovi se odlišuje od vztahu mezi účastníky soukromoprávního vztahu. Navíc se oznámený certifikát, na rozdíl např. od hodnocení technického stavu silničního motorového vozidla, týká též potencionálních účastníků stavebního řízení. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„je nutno na certifikát oznámený stavebnímu úřadu dle § 117 odst. 1 stavebního zákona* [z roku 2006] *hledět jako na výsledek činnosti správního orgánu, přestože o něm nelze bez dalšího konstatovat, že je vydáván ve správním řízení. I když zůstává sporným, zda postup autorizovaného inspektora předcházející oznámení certifikátu stavebnímu úřadu lze označit za správní řízení, vzhledem ke skutečnosti, že jak samotný postup autorizovaného inspektora ve zkráceném stavebním řízení, tak i jeho výsledek, má veřejnoprávní charakter, je autorizovaný inspektor při této činnosti vázán základními zásadami činnosti správního orgánu a certifikát po oznámení stavebnímu úřadu má povahu přezkoumatelného správního aktu, který má právo napadnout stavebník i osoby, které by jinak měly právo být účastníky stavebního řízení."* Otázku, zda je jediným obranným mechanismem proti certifikátu pouze žaloba ve správním soudnictví, ponechal Nejvyšší správní soud na dalším posouzení městskému soudu.

[24] Obdobně rozhodl Nejvyšší správní soud i rozsudky ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 As 72/2010-110, ze dne 15. 2. 2011, čj. 9 As

99/2010-71 a ze dne 28. 4. 2011, čj. 7 As 34/2011-53, aniž by uvedenou argumentaci dále doplňoval. Nad rámec výše uvedeného zmínil pouze, že *„nezbytnost ustavení kontrolního mechanismu činnosti autorizovaného inspektora ve zkráceném řízení je dána nesporným veřejným zájmem na provádění staveb v souladu se zákonem stanovenými předpoklady pro výstavbu“* (rozhodnutí čj. 7 As 34/2011-53).

[25] Na základě uvedeného rozsudku (bod [22]) vydal Městský soud v Praze několik rozhodnutí, v nichž žalobu proti certifikátu odmítl a věc postoupil k rozhodnutí o odvolání navrhovateli.

[26] Jiný senát Městského soudu v Praze naznačil možnost obrany proti certifikátu prostřednictvím analogické aplikace § 117 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 i po vydání certifikátu. Krajský soud v Brně v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2010, čj. 30 Ca 152/2009-218, žalobu proti certifikátu věcně projednal. Krajský soud v Ostravě v rozhodnutí ze dne 8. 12. 2010, čj. 22 A 183/2010-27, žalobu proti certifikátu odmítl pro nevyčerpání opravných prostředků.

[27] Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 25. 5. 2011, čj. 2 As 37/2011-81, č. 2369/2011 Sb. NSS, rozhodl, že *„certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení (§ 117 stavebního zákona z roku 2006) není přezkoumatelný v odvolacím řízení podle správního řádu; lze proti němu přímo podat žalobu ke správnímu soudu“*. V tomto rozsudku nejprve odkázal na své předchozí rozhodnutí čj. 9 As 63/2010-111 a doplnil, že ačkoliv se v uvedeném rozhodnutí neuvádí, o jaký veřejnoprávní správní akt se v případě certifikátu autorizovaného inspektora jedná, nelze dospět k jinému závěru, než že spadá pod legislativní zkratku *„rozhodnutí“* dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se nepochybně jedná o úkon, jímž se po oznámení stavebnímu úřadu zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Na certifikát se totiž nemůže vztahovat zákonná úprava řízení o tzv. nečinnostní žalobě (napadeno je vydání certifikátu, nikoliv nečinnost autorizovaného inspektora) a ani o tzv. zásahové žalobě (§ 82 a násl. s. ř. s.), neboť certifikát představuje formalizovaný písemný úkon, nikoliv faktický zásah. Logicky proto připadá do úvahy toliko žaloba brojící proti rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud tedy v tomto rozhodnutí dospěl k tomu, že certifikát je rozhodnutím, na základě vylučovací metody.

[28] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je autorizovaný inspektor nepochybně soukromou osobou, ale je po určitou dobu oprávněn činit úkony podle stavebního zákona z roku 2006 a v tomto rozsahu vystupuje jako správní úřad. Tato jeho činnost totiž představuje případ zákonné delegace veřejné správy na soukromou osobu, kterou však vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Za situace, kdy zákonná úprava předpokládá stejné právní a faktické účinky v případě stavebního povolení vydávaného stavebním úřadem a certifikátu autorizovaného inspektora oznámeného stavebnímu úřadu, který jej toliko eviduje a není oprávněn na něj aktivně reagovat jako u ohlášených staveb (§ 105 a § 106 stavebního zákona z roku 2006), Nejvyšší správní soud uzavřel, že autorizovaný inspektor vystupuje jako správní úřad, byť jen v tomto omezeném rozsahu.

[29] Nejvyšší správní soud poté dospěl k závěru, že proti certifikátu není přípustné odvolání: předně podle ustálené judikatury mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních (např. rozsudek Nejvyššího správního čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS). S ohledem na znění § 81 odst. 1 správního řádu by však musela nemožnost podat odvolání buď plynout přímo ze zákona, nebo by mohla být tato výluka dána pouze implicitně povahou dané věci, což je právě případ certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem. K tomuto závěru dospěl soud na základě dvou souběžných argumentů: 1. smysl zkráceného stavebního řízení a 2. chybějící jasná zákonná úprava odvolání v tomto velmi atypickém postupu.

[30] Smyslem zkráceného stavebního řízení je dle Nejvyššího správního soudu rych-

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

[31] Druhý argument proti přípustnosti odvolání spatřoval Nejvyšší správní soud v tom, že kompetence každého orgánu veřejné moci musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně a nelze ji dovozovat pouze výkladem, byť třeba i velmi extenzivním.

[32] K tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „[D]*o okamžiku předložení certifikátu stavebnímu úřadu existuje pouze soukromoprávní vztah mezi inspektorem a stavebníkem a vrchnostenským aktem se stává teprve okamžikem předložení stavebnímu úřadu, k čemuž však samozřejmě nemusí vůbec dojít. Jestliže však odvolací řízení je založeno na instanční nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů (§ 89 správního řádu), není možno stanovit, který správní orgán by bylo možno v daném případě označit jako orgán nadřízený autorizovanému inspektorovi. Za této situace proto nelze stanovit ani jasnou kompetenci k rozhodování v odvolacím řízení. Souhrnně řečeno, v tomto případě je zcela jasné, že zákonná úprava přezkum certifikátu autorizovaného inspektora v rámci odvolacího řízení implicitně nepředpokládá, a to s ohledem na specifičnost jeho postavení (soukromá osoba, vykonávající veřejnou správu pouze ve velmi omezeném rozsahu, a to vlastním jménem); jeho nezařaditelnost do hierarchicky koncipovaného systému veřejné správy; zvláštní charakter certifikátu (mající právní důsledky nezávisle na vůli autorizovaného inspektora) a zejména s ohledem na smysl zkráceného stavebního řízení.*“

[33] Nejvyšší správní soud shodné argumenty posléze zopakoval např. i v rozhodnutích čj. 7 As 86/2011-102, kde navíc označil postup autorizovaného inspektora za mediaci, 1 As 92/2011-182 a 9 As 92/2011-186, zde s odkazem na účelnou ochranu práv opomenutých účastníků.

[34] Dle výše popsaných rozsudků Nejvyššího správního soudu postupoval např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 4. 8. 2011, čj. 30 A 13/2011-46, jímž žalobu proti certifikátu stejně jako Krajský soud v Brně věcně projednal a certifikát zrušil. Mimo jiné však krajský soud sám upozornil na to, že mu zákon neumožňuje jiný výrok, než že se *„certifikát zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení“*, ačkoliv žalovaný autorizovaný inspektor nemá k žádnému dalšímu řízení pravomoc a věc musí dále projednávat příslušný stavební úřad.

[35] Ústavní soud pak na základě již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu opakovaně vyslovil, že vzhledem k postavení Nejvyššího správního soudu v oblasti správního soudnictví a výkladu správního práva bude i Ústavní soud považovat autorizovaného inspektora za správní orgán. Proto ústavní stížnosti autorizovaného inspektora odmítl (např. usnesení ze dne 13. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 558/12).

[36] Autorizovaný inspektor by tedy na základě výše popsané judikatury měl být považován za správní orgán a certifikát za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž není přípustné odvolání. Certifikát by tak měl být přímo přezkoumáván ve správním soudnictví.

[37] S tímto názorem se však zvláštní senát neztotožňuje.

[38] Zvláštní senát si je vědom toho, že ke změnám v ustálené judikatuře by mělo docházet pouze výjimečně, a to jen tehdy, když k tomu vedou závažné důvody (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, č. 170/2006 Sb. ÚS). Je však přesvědčen, že právě takové důvody ke změně právního názoru shledal. Právním názorem opírajícím se o minimum pevných právních argumentů, z nichž některé svědčí dokonce pro právní názor opačný, je možno otřást

argumentací jinou a nelze jej vnímat jako nezměnitelný. To platí tím spíše za situace, kdy právní řád dotčeným osobám po celou dobu existence sporného ustanovení poskytuje jinou možnost ochrany, podle mínění zvláštního senátu snazší a rychlejší, kterou se soudy zatím nezabývaly.

III. 1 Postavení autorizovaného inspektora

[39] Všechny soudy i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu z roku 2006 (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 998/0, dostupné na http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=55107) se shodují na tom, že autorizovaný inspektor je soukromou osobou. Soudy se však doposud neshodly, zda je na něj přenesen výkon veřejné moci v takové míře, aby nabyl postavení správního orgánu (§ 1 odst. 1 správního řádu), či nikoliv. Ne každý vykonavatel veřejné správy je při uskutečňování správní činnosti správním orgánem. Zmínit lze například zkušebnictví dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nebo hodnocení technické způsobilosti silničního motorového vozidla k provozu dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (viz Staša, J. Jaká je a jaká má být právní povaha autorizovaného inspektora a jeho činnosti. *Stavební právo: Bulletin.* Praha : ČSSP, 2009, č. 3, s. 56; rovněž Vedral, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. *Správní právo*. Praha : Ministerstvo vnitra, 2011, č. 1–2, s. 27).

[40] Certifikát tedy inspektor vydává jako soukromá osoba na základě soukromoprávní smlouvy se stavebníkem (§ 117 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Tuto činnost vykonává jménem svým, nikoliv jménem státu, za úplatu a ve svém podnikatelském zájmu. Dle § 144 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 není tato činnost živností a může být vykonávána jako svobodné povolání. Z tohoto hlediska autorizovaný inspektor správním orgánem není.

[41] Za škodu, kterou stavebníkovi způsobí, odpovídá soukromoprávně; podle § 146 stavebního zákona z roku 2006 odpovídá za škodu způsobenou výkonem své činnosti a musí mít, obdobně jako např. advokáti, uzavřeno pojištění z odpovědnosti za škodu. Přitom však podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem odpovídá stát (a nikoli soukromá osoba) za škodu, kterou způsobily státní orgány, územní samosprávné celky v přenesené působnosti a právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona. I to svědčí tomu, že zákonodárce zjevně nepovažoval činnost autorizovaného inspektora za činnost veřejnoprávní v té míře, aby vedla k jeho postavení jako správního orgánu, za jehož činnost, jak uvedeno, odpovídá stát.

[42] Dále: stavebník s autorizovaným inspektorem neuzavírá veřejnoprávní smlouvu dle části páté správního řádu. Kdyby tomu tak bylo, platilo by, že mimo autorizovaného inspektora by byly k uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy podle § 161 správního řádu potřeba souhlasy ostatních osob, které by byly účastníky řízení. Tyto osoby však stavební zákon z roku 2006 ke smlouvě podle § 117 nepřizval a jejich souhlas se nevyžaduje.

[43] Aby autorizovaný inspektor byl správním orgánem dle § 1 odst. 1 správního řádu či § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., musela by mu dále být náležitým způsobem, totiž zákonem, svěřena pravomoc k výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, v daném případě k vydávání certifikátů s právními účinky rozhodnutí. To však žádný zákon neučinil. Právním podkladem činnosti inspektorů je, jak plyne z výše uvedeného, soukromoprávní smlouva, kterou se inspektor zaváže, že pro stavebníka (a nikoli pro stát či stavební úřad) ověří projektovou dokumentaci a vydá na danou stavbu certifikát, jímž stvrdí, že dokumentaci ověřil (§ 117 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Inspektor dokonce nemá ani žádnou pravomoc autoritativně rozhodovat o námitkách osob, které by byly účastníky řízení. Tato vyjádření mají být souhlasná nebo je autorizovaný inspektor neformálním způsobem vypořádá, jinak v případě trvajících rozporů musí věc předložit stavebnímu úřadu. K to-

mu uvedl Krajský soud v Hradci Králové, že: *„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."* (rozsudek ze dne 4. 8. 2011, čj. 30 A 13/2011-46, č. 2576/2012 Sb. NSS).

[44] Zákon neupravuje žádný procesní postup, který by vydání certifikátu jako rozhodnutí předcházel. Vzhledem k subsidiaritě správního řádu (§ 192 stavebního zákona z roku 2006) by se uplatnila jeho ustanovení. Autorizovaný inspektor však nemá povinnost certifikát někomu doručovat, není vázán žádnými lhůtami a – pokud by se přijal názor, že jde o správní orgán – nemohlo by se na něj uplatnit ani ustanovení správního řádu o podjatosti, které by vedlo k důsledkům zcela absurdním: s ohledem na svůj poměr k věci by se autorizovaný inspektor musel vylučovat ze svého *„rozhodování"* vždy, neboť svou činnost vykonává za úplatu stavebníka, ve svém podnikatelském zájmu, a tak nepochybně má zájem na jednom konkrétním výsledku své *„rozhodovací činnosti"*. Zmíněná ustanovení přitom prostupují správním řádem při vydávání všemožných jiných správních aktů, vyjádření, osvědčení či sdělení, i těch, které nejsou upraveny vůbec, v prvé řadě ovšem u rozhodnutí. I v těchto případech by se tedy autorizovaný inspektor, pokud by byl správním orgánem, musel řídit příslušnými ustanoveními správního řádu, mj. by se musel ze své činnosti vylučovat. Tento závěr lze použít jako *argumentum reductionis ad absurdum*, který svědčí pro to, že autorizovaný inspektor správním orgánem není a certifikát není ani rozhodnutím ani jiným úkonem správního orgánu dle správního řádu.

[45] Rovněž v komentáři ke stavebnímu zákonu (Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008) autoři uvádějí, že *„zkráceným stavebním řízením se zmíněným ustanovením rozumí posouzení projektové dokumentace mimo stavební řízení* […]. *Autorizovaný inspektor v rámci posuzování projektové dokumentace nevede žádné řízení ani nemůže dotčenému orgánu určovat lhůtu k vyjádření* […]. *Certifikát vydaný autorizovaným inspektorem není rozhodnutím o povolení stavby, ale je pro stavební úřad i stavebníka dokladem o tom, že stavba může být právem provedena."*

[46] Jak správně uvedl Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 15. 3. 2010, čj. 5 A 42/2010-43, „[č]*innost, která se odehrává mezi dvěma soukromými osobami na základě smlouvy uzavřené podle pravidel soukromého práva, se tak z povahy věci vzpírá zařazení do oblasti „veřejné správy", a tedy i přezkoumání před správním soudem: nejsou tu totiž předepsány žádné postupy, jejichž dodržení by bylo možno kontrolovat a vyžadovat. Autorizovaný inspektor proto není správní orgánem podle definice § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nýbrž odborně způsobilou osobou, která z titulu své funkce (srov. § 143 a násl. stavebního zákona* [z roku 2006]*) poskytuje odborné činnosti ve výstavbě."*

[47] Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku čj. 2 As 37/2011-81, že proti certifikátu autorizovaného inspektora není možné podat odvolání. Tento závěr zdůvodnil především smyslem zkráceného stavebního řízení a chybějící právní úpravou odvolání při tomto postupu. Vyslovil, že *„kompetence každého orgánu veřejné moci musí být stanovena jednoznačně a srozumitelně a nelze ji dovozovat pouze výkladem, byť třeba i velmi extenzivním. Základním atributem právního státu je totiž požadavek, podle něhož veřejná moc může činit pouze to, co zákon výslovně dovoluje. V této logice musí platit, že kompetence odvolacího orgánu plyne přímo z konkrétního zákonného ustanovení, anebo přinejmenším je dovoditelná z obecných zákonných ustanovení, zasazených do konceptu celkového fungování veřejné správy."* To však – ba ještě více – platí i z hlediska dovozování kompetence k vydávání rozhodnutí samotného (v I. stupni řízení). A logicky, po-

kud zákon vydávání rozhodnutí neupravuje, neupravuje pak ani možnost či nemožnost odvolání. Svým výrokem proto druhý senát ve skutečnosti nabídl argument pro závěr, že certifikát rozhodnutím není.

[48] K argumentu *„smyslem úpravy zkráceného stavebního řízení“* lze pouze dodat, že jejím účelem bylo, aby bezrozporné žádosti o stavební povolení nemusel řešit stavební úřad, ale mohly být vyřešeny jednodušším způsobem. Z ničeho ale nelze dovodit, že by nová úprava měla vést k tomu, aby složitější věci, které nezákonně posoudil autorizovaný inspektor ve zkráceném řízení, řešil namísto stavebního úřadu soud v rámci přezkumu certifikátu a sám zjišťoval skutkové otázky. Takový úkol, jak uvedl městský soud v právě posuzované věci, správním soudům nepřísluší.

[49] Považovat autorizovaného inspektora za správní orgán nelze ani pouze na základě toho, že je jmenován ministrem pro místní rozvoj, skládá zkoušku, na kterou dozírá navrhovatel, nebo používá razítko se státním znakem. Stejně tak jen proto nejsou za správní orgán považováni advokáti, a to ani při ověřování pravosti podpisu, daňoví poradci, auditoři, lékaři, soudní znalci, autorizovaní inženýři, autorizovaní architekti, autorizovaní technici atd.

[50] Není možné uznat ani argument Nejvyššího správního soudu, podle nějž plyne veřejnoprávní postavení autorizovaných inspektorů i z toho, že jsou při své činnosti vázáni veřejnoprávním předpisem (srov. rozsudek čj. 9 As 63/2010-111). Těžko lze totiž v právním státě nalézt jednotlivce, který by při výkonu svého povolání veřejnoprávními předpisy vázán nebyl.

[51] Žádnou váhu nemá pro posuzování činnosti autorizovaného inspektora konečně ani to, že § 117 stavebního zákona z roku 2006 je uvozen nadpisem *„Zkrácené stavební řízení“*. Toto ustanovení žádné řízení neupravuje. Nadpis je pozůstatkem z varianty návrhu zákona, který počítal s tím, že certifikát autorizovaného inspektora bude podkladem pro následné vydání stavebního povolení stavebním úřadem (Kolektiv autorů. Analýza ustanovení o zkráceném stavebním řízení. *Stavební právo: Bulletin*. Praha : ARCH, 2008, č. 2–3/2008, s. 13). Nadto platí obecná právní zásada *rubrica legis non est lex* (viz např. Filip, J. Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání.* Praha : C. H. Beck, 1999, č. 0, s. 7).

[52] Zvláštní senát proto dospěl po posouzení charakteru činnosti autorizovaného inspektora k závěru, že se nejedná o činnost správního orgánu, ale o činnost soukromé osoby na základě soukromoprávní smlouvy. Výsledkem této činnosti je tedy v prvé řadě plnění ze smlouvy.

III. 2 Povaha a právní účinky certifikátu

[53] Certifikát autorizovaného inspektora nelze v důsledku výše uvedeného závěru považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. již proto, že certifikát není úkonem správního orgánu. Nadto certifikát sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti, vyjma snad práva autorizovaného inspektora na úplatu podle smlouvy se stavebníkem (§ 146 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006).

[54] I zde se všechny soudy shodly na tom (byť samy toto rozlišování nerespektovaly vždy důsledně, srov. rozhodnutí NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 109/2010-340), že právní účinky nastupují až okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu (§ 117 stavebního zákona z roku 2006).

[55] Toto oznámení ale činí dle § 117 stavebního zákona z roku 2006 samotný stavebník, ledaže se nechá zastoupit na základě plné moci. Do okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu je certifikát pouhým plněním ze soukromoprávní smlouvy a stavebník jej nemusí nikdy použít nebo může požádat autorizovaného inspektora o jeho změnu, o vyhotovení nového certifikátu nebo může požádat jiného autorizovaného inspektora o vyhotovení jiného certifikátu.

[56] *„Až v tomto okamžiku (oznámením podaným stavebnímu úřadu) vzniká stavebníkovi ze zákona (veřejné subjektivní) právo provést stavbu podle projektové*

dokumentace, ovšem jen za podmínky, že byly splněny všechny zákonem stanovené podmínky, tzn. opatřena souhlasná závazná stanoviska dotčených orgánů a vyjádření osob, které by byly účastníky stavebního řízení, a nejde o stavbu, která je zvláštním právním předpisem, územně plánovací dokumentací nebo rozhodnutím orgánu územního plánování přímo označena jako nezpůsobilá pro zkrácené stavební řízení.

Pokud tyto podmínky (nebo jen některá z nich) splněny nejsou, tzn. např. nebyla opatřena vyjádření (všech) dotčených osob, které by jinak (pokud by probíhalo) byly účastníky stavebního řízení (nutno samozřejmě vycházet tak jako ve stavebním řízení, resp. jakémkoliv jiném správním řízení, z materiálního pojetí účastenství, tzn. že účastníkem je ten, kdo splňuje zákonné podmínky účastenství, bez ohledu na to, jestli byl nebo nebyl opomenut), právo provést stavbu ze zákona vzniknut nemůže, neboť nebude naplněna hypotéza z § 117 odst. 1 stavebního zákona." (Vedral, J. K právnímu postavení autorizovaných inspektorů a k právní povaze jejich certifikátů. *Stavební právo: Bulletin*. Praha : ČSSP, 2010, č. 4.)

[57] Úvaha, že se v okamžiku oznámení certifikátu stavebnímu úřadu dostane autorizovaný inspektor do vrchnostenského postavení vůči *„účastníkům řízení"* (srov. rozsudek NSS čj. 9 As 63/2010-111), je mylná, a není pro ni zákonný podklad, a to i v těch případech, kdy autorizovaný inspektor podle plné moci udělené stavebníkem předkládá oznámení stavebnímu úřadu sám; spíš tu lze připodobnit postavení autorizovaného inspektora k postavení daňového poradce, který v prodloužené lhůtě za svého klienta předkládá daňové tvrzení. Stavební zákon z roku 2006 v § 117 zmiňuje autorizovaného inspektora pouze ve vztahu k ověření dokumentace certifikátem. Oznámení stavby již činí stavebník (lhostejno, zda tak činí osobně, nebo oznámení překládá osoba stavebníkem zmocněná, autorizovaný inspektor nebo osoba třetí), a zákon tak inspektora s oznamováním nijak nespojuje, natož aby k tomuto okamžiku měnil jeho postavení na vrchnostenské. Navíc je tato úvaha nesprávná, protože je vnitřně rozporná: fyzická osoba nemůže vydat vrchnostenské *„rozhodnutí"* (certifikát), a teprve později nabýt vrchnostenského postavení, a navíc pak již by v tomto postavení správního orgánu nečinila žádné úkony.

[58] Protože oznámení dle § 117 stavebního zákona z roku 2006 činí stavebník, váže zákon vznik oprávnění stavbu provést na úkon stavebníka, nikoli na úkon autorizovaného inspektora.

[59] Nástup právních účinků tedy nezpůsobuje ani autorizovaný inspektor ani samotný certifikát, ale dochází k němu až oznámením certifikátu stavebnímu úřadu, a to ze zákona. Tím se tato úprava zásadně liší např. od úpravy ohlašování jednoduchých staveb v § 105 a § 106 stavebního zákona z roku 2006. V případě ohlášení totiž stavební úřad buď vydává usnesení o odložení podání, které nemá náležitosti ohlášení, nebo stavebníkovi doručí písemný souhlas s ohlášením (nebo oprávnění rovněž vznikne z moci zákona, *ex lege*).

[60] Ani samotné znění stavebního zákona z roku 2006 nenasvědčuje tomu, že by bylo možné považovat certifikát za rozhodnutí. Podle § 117 citovaného zákona autorizovaný inspektor *„certifikátem stvrzuje, že ověřil"*, dle § 149 odst. 1 písm. a) osvědčuje skutkovou okolnost (že dokumentace byla ověřena a stavba může být provedena), tedy nerozhoduje, tím méně o právu provést stavbu.

[61] Nelze přehlédnout ani to, že zákon dále označuje certifikát autorizovaného inspektora, který je podkladem pro vydání kolaudačního souhlasu, jako odborný posudek [§ 122 odst. 5 a § 149 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006].

[62] Nic jiného neplyne ani z běžného chápání výrazu certifikát. Slovník spisovného jazyka českého spravovaný Ústavem pro jazyk český uvádí pod heslem certifikát jako synonyma slova osvědčení, průkaz a potvrzení (dostupné na http://ssjc.ujc.cas.cz/). Etymologický slovník uvádí, že slovo certifikovat pochází z latinského *certus facere*, tj. učinit jistým, jinak také dosvědčit pravdu něčeho (http://www.etymonline.com/index.php?term=certify).

[63] Pokud by takové osvědčení mělo mít charakter (deklaratorního) rozhodnutí, neexistuje vzhledem k předpokladu racionality zákonodárce důvod, proč by to v zákoně neuvedl. Dle čl. 40 Legislativních pravidel (http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy. pdf) platí, že:

„(1) Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly. Je-li nutné uvést nový právní termín, je třeba jej v právním předpise blíže vymezit.

(2) Při tvorbě právního předpisu je nutno respektovat všeobecně uznaný význam slov."

[64] Zákonodárce užil ve stavebním zákoně pojem *„certifikát"*, který má určitý všeobecně uznaný význam (užitý v desítkách jiných zákonů a stovkách jiných právních předpisů). Je proto třeba dovodit, že zákonodárce neměl na mysli rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Správní řád se při aplikaci stavebního zákona z roku 2006 použije dle § 192 tohoto zákona subsidiárně. Kdyby (nic ve stavebním zákoně z roku 2006 ani v důvodové zprávě k němu pro to nesvědčí) zákonodárce pojmem *„certifikát"* chtěl ve skutečnosti říci *„rozhodnutí"*, porušil by zásadu právní jistoty.

III. 3 Připravovaná právní úprava

[65] Na nedostatky současné právní úpravy, které nedokázala napravit ani dosavadní judikatura správních soudů, poukazuje i to, že Parlament České republiky v současnosti projednává novelu stavebního zákona z roku 2006, která se významně dotýká i ustanovení o vydávání certifikátů autorizovanými inspektory a zcela je přepracovává. Důvodová zpráva v obecné části uvádí: *„Předkládaný návrh novely na úseku územního rozhodování především upřesňuje postupy, zejména u nových institutů, které zavedl stavební zákon v návaznosti na správní řád, které jsou v současné právní úpravě upraveny pouze rámcově. Návrh novely řeší problémy, které se nepodařilo beze zbytku vyřešit ve výkladové praxi a metodickým řízením stavebních úřadů.* [...] *Stavební zákon přinesl zcela nový institut autorizovaného inspektora, nabídl stavebníkovi možnost nežádat stavební úřad o vydání stavebního povolení, ale uzavřít smlouvu s autorizovaným inspektorem, který přezkoumá dokumentaci a další podklady potřebné pro povolení stavby ze stejných hledisek jako stavební úřad, a může vydat certifikát, kterým potvrdí, že lze stavbu provést. Autorizovaní inspektoři se již ujali své funkce a v praxi se projevily nedostatky rámcové úpravy zkráceného stavebního řízení. Posouzení stavby autorizovaným inspektorem se proto navrhuje upravit podrobněji."* (digitální repozitář PSP ČR, VI. volební období, tisk č. 573/0, dostupné na http://psp.cz/ff/9c/ae/6a/08.htm).

[66] Ve zvláštní části se pak k novelizaci příslušných ustanovení mj. uvádí: *„Z dosavadní aplikační praxe vyplývá, že stávající úprava vykazuje některé závažné nedostatky, které by mohly přispívat ke zneužití zkráceného stavebního řízení za účelem obejití zákona, k porušování veřejných i soukromých zájmů a k nežádoucí profanaci jinak účelného institutu.* [...] *Navrhovaná úprava by měla odstranit systémové nedostatky, které se vyskytly v dosavadní aplikaci zkráceného stavebního řízení, posílit právní jistotu stavebníka a ostatních osob, které by byly účastníky stavebního řízení. To by mělo také zvýšit důvěru adresátů veřejného stavebního práva ve využívání zkráceného stavebního řízení.* [...] *Nebude-li ustanovení upravující zkrácené stavební řízení upraveno a doplněno, je tady riziko nejednotné aplikace tohoto institutu. Nebude-li platná úprava doplněna o procesní mechanizmy, které by zajistily symetrické řešení vypořádání námitek osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení, budou zde trvat pochybnosti o její ústavnosti z hlediska zajištění práv na spravedlivý proces."*

[67] Projednávaná (v době rozhodování zvláštního senátu vrácená Senátem Poslanecké sněmovně) novelizace úpravu certifikátů sice zásadně mění, nicméně ani ona z autorizovaného inspektora nečiní správní orgán, a z certifikátu nečiní rozhodnutí. Autorizovaný inspektor má být v prvé řadě povinen bez-

odkladně oznámit stavebnímu úřadu uzavření smlouvy se stavebníkem o kontrole projektové dokumentace stavby. Certifikátem však autorizovaný inspektor i nadále jen osvědčuje, že posoudil projektovou dokumentaci stavby. Oznámení stavebního záměru stavebnímu úřadu doplněné přílohami bude činit sám autorizovaný inspektor. Stavební úřad pak oznámení vyvěsí na úřední desce po dobu nejméně 30 dnů. Proti takto vyvěšenému stavebnímu záměru bude možné podávat námitky a výhrady. Ty pak budou mít odkladný účinek a právo provést stavbu nevznikne. O námitkách a výhradách následně rozhodne správní orgán, který by byl jinak příslušný k odvolání proti stavebnímu povolení. Teprve pokud lhůta k podání námitek a uplatnění výhrad marně uplyne, stavebníkovi vznikne právo oznámený stavební záměr provést.

[68] Důvodová zpráva se rovněž výslovně vyjadřuje k právnímu postavení autorizovaného inspektora: *„Autorizovaný inspektor není orgánem veřejné moci a není zmocněn k vydávání povolení, nelze proto hovořit o zkráceném stavebním řízení, neboť o žádné řízení podle správního řádu nejde. Z tohoto důvodu se nadpis zkrácené stavební řízení nahrazuje slovy* ‚posouzení autorizovaným inspektorem'." I tento dokument lze tedy použít na podporu názoru, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a nemůže proto vydávat žádná rozhodnutí.

III. 4 Právní názor zvláštního senátu

[69] Ze všech výše uvedených důvodů tak zvláštní senát uzavírá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 správního řádu a § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy.

III. 5 Možnosti obrany proti certifikátu (obiter dictum zvláštního senátu)

[70] Výše uvedený závěr však ani v nejmenším neznamená, že by proti vzniku práva stavby, opírajícímu se o certifikát vydaný bez splnění zákonných podmínek, neexistovala žádná možnost obrany. Nic na tom nemění, že stavební zákon z roku 2006 tuto otázku přímo neřeší. Obrana (vesměs ze strany osob, které by jinak byly účastníky stavebního řízení), kterou shledával Nejvyšší správní soud v možnosti podat správní žalobu, není touto formou možná, nehledě k tomu, že soudní řízení bývá delší a pro účastníka nákladnější i odborně náročnější, takže přímo protiřečí záměru zákonodárce na *„zkrácené"* řízení (na okraj možno poznamenat, že tu zjevně – v rozporu s názvem institutu stavebního zákona z roku 2006 – o žádné „*řízení*" ani nejde). Kromě toho otvírá i další neřešené otázky, například počátek a konec běhu lhůty pro podání žaloby, kterou zjevně nelze vázat na doručení certifikátu už jen z toho důvodu, že certifikát se ostatním osobám nedoručuje.

[71] Pokud s certifikátem nesouhlasí stavebník, zcela prostě oznámení stavebnímu úřadu nepodá a domáhá se soukromoprávními prostředky, nebo i pořadem práva svých civilních nároků vůči inspektorovi, který mu odpovídá za škodu, kterou způsobí výkonem své činnosti, na základě § 146 stavebního zákona z roku 2006. Úprava této odpovědnosti se bude řídit obecnými předpisy o náhradě škody, zejména § 420 a násl. občanského zákoníku, případně v § 373 a násl. obchodního zákoníku. O porušení práv a povinností ze smlouvy a o náhradě škody rozhodne soud v občanském soudním řízení.

[72] Všechny další osoby (ve věcech dosud projednávaných šlo zpravidla o opomenuté sousedy coby osoby, které by byly účastníky, kdyby se vedlo stavební řízení), které by mohly být dotčeny vznikem práva stavby na základě oznámení doprovázeného certifikátem, mohou využít postupu podle § 142 správního řádu. Toto ustanovení upravuje zvláštní řízení o určení právního vztahu.

[73] Možností použití § 142 správního řádu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2011, čj. 1 As 92/2011-182, ale – v mezích liché úvahy o opravných prostředcích proti certifikátu – odmítl je proto, že se nejedná o opravný prostředek, ale o zvláštní řízení, které nemůže napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Zvláštní senát v předcházejícím textu ale vyložil, že certifikát nelze považovat za rozhodnutí a postup vedoucí k vydání certifi-

kátu není řízením dle správního řádu. Proto uvedený argument neobstojí. Již ze systematiky správního řádu vyplývá, že se opravné prostředky vztahují ke správnímu řízení ukončenému rozhodnutím. V dané situaci je tedy samostatné řízení podle § 142 správního řádu nejvhodnějším (ostatně pro opomenuté účastníky v zásadě nenáročným a rychlejším než řízení soudní) možným prostředkem pro nápravu vad způsobených nezákonně vydaným a posléze oznámeným certifikátem.

[74] Dle § 142 správního řádu rozhodne správní orgán na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Věcně a místně příslušným orgánem k rozhodnutí bude dle § 11 správního řádu stavební úřad určený místem stavby, o kterou bude spor veden. Navrhovatel se v takovém řízení bude nejspíše domáhat toho, aby stavební úřad určil, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

[75] Připomenout je třeba i to, že pro použití § 142 správního řádu není rozhodné, zda stavební zákon má nebo nemá upravenu pravomoc stavebního úřadu k vydávání deklaratorních rozhodnutí řešících spory. Zmíněné ustanovení správního řádu je kompetenčního charakteru; v tomto je *„samonosné“* a umožňuje správním orgánům v jednotlivých oborech veřejné správy rozhodovat podle něj bez ohledu na to, zda předpis práva hmotného s takovýmto rozhodnutím počítá; určující je tu jen to, zda podmínky § 142 správního řádu jsou splněny (viz k tomu též Vedral, J. *Správní řád. Komentář.* II. vydání, Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 1099 a násl.). Není-li tu tedy žádný případ nesplnění podmínek § 142 odst. 2 správního řádu (možnost vydání osvědčení, nebo řešení sporné otázky v rámci jiného správního řízení), neodepře stavební úřad rozhodnout o žádosti za vydání určovacího rozhodnutí o právním vztahu.

[76] Podání návrhu na zahájení takového řízení o určení právního vztahu není omezeno žádnou lhůtou. Výsledkem řízení je pravomocné rozhodnutí, které musí stavební úřad vydat ve lhůtách dle § 71 správního řádu, tj. bez zbytečného odkladu, jinak zpravidla do 30 dnů. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu je pak dále možné se odvolat běžným způsobem, případně proti rozhodnutí o odvolání podat žalobu ke správnímu soudu dle § 65 s. ř. s. V případě nečinnosti stavebního úřadu lze využít žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s.

[77] Naproti tomu není však možné uvažovat o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu ve vztahu k evidenčnímu úkonu stavebního úřadu při oznámení certifikátu, neboť v tomto případě není zásah stavebního úřadu nezákonný. Stavební zákon z roku 2006 totiž nesvěřil stavebním úřadům žádnou možnost věcného přezkumu certifikátu nebo oznámení během jeho zaevidování.

[78] V případě, že stavební úřad během řízení dle § 142 správního řádu shledá, že certifikát byl vydán bez splnění zákonných předpokladů, zejména neoprávněnou osobou, na základě nezákonného postupu, v rozporu s územně plánovací dokumentací, bez souhlasných závazných stanovisek všech dotčených orgánů nebo bez souhlasných vyjádření všech osob, které by byly účastníky stavebního řízení, nevypořádal řádně námitky potenciálních účastníků stavebního řízení, resp. nepředložil nevypořádané rozpory stavebnímu úřadu atd., vydá stavební úřad deklaratorní rozhodnutí o tom, že stavebníkovi právo provést stavbu nevzniklo.

[79] Následně by stavební úřady jako orgány státního dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu mohly postupovat dle § 171 stavebního zákona z roku 2006 a vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uložit povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě. Není dále vyloučeno ani nařízení odstranění stavby dle § 129 či kontrolní prohlídka stavby dle § 134 uvedeného zákona, a v jejím důsledku postup dle odst. 4 tohoto ustanovení. Nedostatky v činnosti autorizovaného inspektora může vyřešit navrhovatel rovněž jako orgán dozoru dle § 171, a to rozhodnutím o odvolání autorizovaného inspektora podle § 144 odst. 2 citovaného zákona.

[80] Konečně pak v těch případech, které nesnesou odkladu, může ten, kdo navrhuje postup podle § 142 správního řádu požádat současně s návrhem, aby správní orgán rozhodl o předběžném opatření (§ 61 správního řádu), zejména tedy o to, aby stavebníkovi bylo nařízeno okamžitě zastavit provádění stavby. O takové žádosti musí správní orgán rozhodnout do 10 dnů; může samozřejmě rozhodnout i bez návrhu, z úřední povinnosti.

[81] Bez ohledu na to, že řízení dle § 142 správního řádu zřejmě dosud nebylo v obecné praxi správních orgánů příliš využíváno, upravuje toto ustanovení rychlý a účinný prostředek nápravy nezákonně vydaného certifikátu. Navíc přesně dopadá na situaci, která přijetím § 117 stavebního zákona z roku 2006 nastala, neboť je určeno pro řízení o věcech, které není možné vyřešit v rámci jiných správních řízení.

2718

Místní referendum: přípustnost konání místního referenda; kampaň pro místní referendum; vztah výsledku referenda ke správnímu řízení

k zákonu č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 234/2006 Sb. a č. 169/2008 Sb.*)

I. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.

II. Hlasování v referendu je formou politického rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku a odkud získá potřebné informace. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat.

III. Výsledek místního referenda nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů. O samotném povolení těžby a vybudování výsypek proto samozřejmě rozhodují příslušné orgány státní správy v samostatném správním řízení. Smyslem konání referenda proto nemůže být nahrazení jejich činnosti, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Konání místního referenda proto nemůže bránit samotná skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26)

Prejudikatura: č. 661/2005 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 48/07 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 101/05).

Věc: Petr L. proti obci Břežany o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, o kasační stížnosti navrhovatele.

*) *S účinností od 1. 7. 2012 byl zákon dále změněn zákonem č. 142/2012 Sb.*

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 17. 4. 2012, čj. 50 A 3/2012-28, zamítl návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Jednalo se o referendum vyhlášené v obci Březany II o otázkách: *„1. Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka? 2. Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?“*

Navrhovatel (stěžovatel) brojil proti uvedenému usnesení kasační stížností, ve které namítal jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel tvrdil, že krajský soud chybně vyhodnotil otázky položené v referendu. Nebylo z nich totiž zřejmé, že je třeba je zasazovat do širších souvislostí projednávaných změn územního plánu, jak dovodil krajský soud. Obě otázky se přitom jednoznačně týkaly věcí, jež jsou mimo agendu samostatné působnosti obce, a konání referenda tak odporovalo § 6 a § 7 zákona o místním referendu. Stěžovatel zdůraznil, že hlasující osoby neznaly možnou souvislost místního referenda s rozhodováním o změnách územního plánu; přičemž přímá demokracie má smysl jen tehdy, vědí-li lidé, o čem vlastně rozhodují. Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně používal judikaturu, pokud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, č. 48/2007 Sb. ÚS. Z obsahu tohoto nálezu je totiž zřejmé, že na rozdíl od nyní projednávané věci zde byly otázky místního referenda položeny srozumitelně a zákonným způsobem, a hlasující tak dobře věděli, o čem rozhodovali. Stěžovatel uvedl některá ustanovení právních předpisů, která by při respektování výsledků místního referenda mohla způsobovat nezákonnost následného rozhodování obce na úseku územního plánování. Jednalo se o § 13 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, a o § 30 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Vzhledem k tomu, že žáruvzdorný jílovec je výhradním nerostem, zakládá se prý rozhodnutím přijatým v místním referendu protiprávní stav.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že místní referendum v obci Březany II bylo vyhlášeno za účelem zjištění názoru obyvatel na těžbu kaolínu a povolení výsypek těžby. Jeho výsledek měl být podkladem pro rozhodování zastupitelstva obce o změně územního plánu. Změna územního plánu pak spočívala mimo jiné právě ve změně charakteru určitých pozemků, resp. způsobu jejich užívání, kdy v důsledku změny územního plánu mělo dojít na určitých pozemcích k umístění a zalesnění výsypek z těžby. Žalovaná chtěla před hlasováním o změně územního plánu znát názor občanů na těžbu kaolínu na jejím území, a proto bylo uspořádáno referendum. Rozhodování o územním plánu přitom patří do samostatné působnosti obce, a referendum proto mohlo být konáno. Souvislost předmětného místního referenda s rozhodováním obce o změnách územního plánu byla údajně zřejmá všem občanům obce, kteří v referendu hlasovali. To plynulo jednak z věty *„referendum je vyvoláno na základě nejednotnosti zastupitelstva obce a potřeby zjištění názoru a postoje občanů obce k výsypkám“* a současně z faktu, že obec má pouze 585 obyvatel, takže téma změny územního plánu a těžby kaolínu je všem dobře známé a diskutované. Nikde navíc není stanovena povinnost vyhlašovatele místního referenda detailně hlasujícím vysvětlit smysl rozhodování. Veškeré informace jsou veřejně přístupné a zápisy z jednání zastupitelstva jsou k dispozici jak na obecním úřadu, tak zejména na webových stránkách obce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[12] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že referendum představuje jednu z forem přímé demokracie. Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: 1. jako institucionální výraz principu suverenity lidu umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu a 2. jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy na straně jedné umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21

odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

[13] K tomu je vhodné dodat, že zmiňovaný čl. 2 odst. 2 Ústavy se výslovně týká výkonu „*státní moci*“. V případě místního (příp. krajského) referenda se však nejedná o výkon státní moci, nýbrž moci samosprávné. Z § 6 zákona o místním referendu proto plyne, že *„v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města.“* Z toho lze mimo jiné dovodit, že normotvůrce citovaným článkem není limitován v tom směru, že by tato referenda (tzn. místní a krajské) musel zakotvit ústavním zákonem, jelikož se nejedná o výkon státní moci, nýbrž moci samosprávné; postačuje proto jejich úprava zákonem *„obyčejným“*.

[14] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje i s obecnějším právním názorem krajského soudu učiněným v rozsudku napadeném nyní projednávanou kasační stížností, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno. (...)

[16] K tomu soud z obsahu zápisu č. 17 ze zasedání zastupitelstva obce Březany II konaného dne 30. 11. 2011 konstatuje, že v souvislosti s projednáváním návrhů změny č. 2 územního plánu této obce sice minulé zastupitelstvo již odsouhlasilo změnu územního plánu, povolilo výsypky těžby kaolínu a uzavřelo s Lupkovými závody dohodu o tom, že tuto změnu územního plánu zaplatí (cena činila 232 000 Kč), nicméně stále je možné toto rozhodnutí změnit. Proto zastupitelstvo rozhodlo o uspořádání referenda, aby obyvatelé rozhodli, zda těžbu a výsypky povolit. Následně bylo dne 29. 12. 2011 referendum vyhlášeno vyvěšením na úřední desce obce (§ 14 zákona o místním referendu); součástí tohoto vyhlášení bylo rovněž odůvodnění v tom smyslu, že referendum bylo vyvoláno na základě nejednotnosti zastupitelstva a potřeby zjištění názoru a postoje občanů obce k výsypkám. Náklady spojené se zamítnutím výsypek byly vyčísleny na 350 000 Kč a vypsání referenda na 10 000 Kč, přičemž obě tyto částky budou hrazeny z obecního rozpočtu. (...)

[18] K argumentaci stěžovatele, že z položených otázek nebylo zřejmé, že je třeba je zasazovat do širších souvislostí projednávaných změn územního plánu, soud uvádí, že se v daném případě jednalo o vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce. V takové situaci zákon o místním referendu (§ 14) stanoví, že v usnesení o vyhlášení místního referenda se uvedou náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d). Těmito náležitostmi jsou *„a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu, c) odůvodnění návrhu, d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města“*. Soud má za to, že všechny tyto náležitosti splněny byly: ve vyhlášení referenda je vymezeno území, kde se referendum bude konat, a to jako katastrální území Březany II; byly položeny jednoznačné otázky a návrh byl stručně odůvodněn (viz bod 16), včetně odhadu nákladů.

[19] Soud má za to, že deficitem vyhlášení předmětného místního referenda nemůže být ani to, že v něm nebylo výslovně uvedeno, že se týká projednávaných změn územního plánu. V tomto směru se soud ztotožňuje s ná-

zorem žalovaného, že kontext vyhlášeného referenda byl zcela jednoznačný a každý zájemce měl navíc možnost opatřit si případné další informace. Významnou je rovněž skutečnost, že daná obec patří mezi velmi malé obce, a již z povahy věci je proto zřejmé, že tak zásadní otázky, jako jsou vybudování výsypek a povolení těžby, musí být občanům obce dostatečně známé, a každý z nich si proto na ně mohl vytvořit vlastní názor.

[20] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že účast občanů na rozhodování ve formě referenda představuje realizaci politického práva. Jedná se o politické rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku, odkud získá potřebné informace apod. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat. Rovněž v nyní projednávané věci proto bylo zejména na stoupencích a odpůrcích nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů. Právě v rámci této politické soutěže pak měly zaznít i případné argumenty a protiargumenty ohledně vybudování výsypek a povolení těžby. Jedním z těchto argumentů mohla být právě spojitost zvažovaných řešení s připravovanou změnou územního plánu.

[21] Stěžovatel dále namítá, že obě položené otázky se vymykají oblasti samostatné působnosti obce, a odkazuje na § 6 a § 7 zákona o místním referendu. K tomu soud uvádí, že z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a to tak, že *„do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“.* Nemůže být ani sporu o tom, že záležitosti územního plánování spadají do samostatné působnosti obce. V tomto směru dává jasné vodítko § 6 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož platí, že zastupitelstvo obce *„a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán“.* Podle argumentu *a maius ad minori* pochopitelně platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti rovněž o změně územního plánu.

[22] Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že krajský soud zcela správně dovodil přípustnost konání referenda o obou položených otázkách, jelikož jejich zodpovězení bylo podstatné z hlediska připravované změny územního plánu, což je nepochybně věcí samostatné působnosti obce. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, smyslem předmětného referenda bylo získat názor občanů na těžbu kaolínu a povolení výsypek těžby, neboť změna územního plánu spočívala mimo jiné právě ve změně charakteru některých pozemků, resp. způsobu jejich užívání tak, aby mohlo dojít k umístění a zalesnění výsypek z těžby.

[23] V tomto směru se soudu nejeví jako relevantní argumentace stěžovatele, který se vymezuje vůči usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 4. 2005, čj. 58 Ca 23/2005-41, č. 661/2005 Sb. NSS, tím, že zatímco v případě řešeném Krajským soudem v Plzni se jednalo o projekt financovaný z rozpočtu města, jde v nyní projednávaném případě o investici soukromou. Jak totiž plyne ze shora citované zákonné úpravy, jde u schvalování územně plánovací dokumentace vždy o oblast samostatné působnosti obce, a to nezávisle na tom, kdo bude financovat konkrétní projekty. Navíc, občané byli při vyhlášení referenda informováni o tom, že náklady spojené se zamítnutím výsypek činí 350 000 Kč

a budou hrazeny z obecního rozpočtu. Jak ostatně uvedl v jiné věci Ústavní soud (nález ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09), *„je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 zákona o místním referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.“*

[24] K obecné výtce práce s judikaturou zdejší soud se stěžovatelem souhlasí potud, že samozřejmě nelze používat judikaturu bezmyšlenkovitě a čistě mechanicky, nýbrž že je třeba vždy pečlivě vážit, do jaké míry je konkrétní judikát relevantní i pro nyní rozhodovanou věc. V daném případě však krajský soud v tomto směru nijak nepochybil, jelikož výše citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 argumentoval toliko ve vztahu k tomu, že schvalování územně plánovací dokumentace je rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti, což ostatně vyplývá i z citované úpravy obsažené ve stavebním zákoně z roku 2006. Dále odkázal na Ústavní soud potud, že *„územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stadiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 odst. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu.“* Tento právní názor je přímo použitelný i na nyní projednávaný případ, protože i zde se jednalo teprve o návrh územního plánu (resp. jeho změny). Stěžovatel přitom argumentuje toliko odlišností položených otázek ve věci rozhodované Ústavním soudem a tvrdí, že tyto byly srozumitelné a nevznikly tak pochybnosti o tom, zda spadají do samostatné působnosti obce. To je však problém zcela odlišný a nelze z něj dovozovat, že citovaný obecnější právní názor Ústavního soudu je pro daný případ nepoužitelný.

[25] Krajský soud se zcela správně vypořádal též s námitkou ohledně možné kolize provedení výsledků referenda s ustanoveními některých zvláštních zákonů (zákon o geologických pracích, horní zákon). Jak uvedl, o samotném povolení těžby a vybudování výsypek by samozřejmě rozhodovaly příslušné orgány státní správy v samostatném správním řízení, jehož výsledek nemůže nahradit rozhodnutí učiněné v místním referendu ani rozhodnutí zastupitelstva obce. Smyslem konání referenda tak nebylo nahrazovat činnost příslušných orgánů státní správy, nýbrž pouze zjistit názor občanů v rámci probíhajícího řízení o návrhu na změnu územního plánu na některé aspekty této změny. Jak judikoval Ústavní soud v opakovaně citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05, konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.

2719

Místní referendum: výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru; náležitosti a vady návrhu přípravného výboru na konání místního referenda

k § 91a odst. 1 písm. a) soudního řádu správního ve znění zákona č. 22/2004 Sb.
k § 10 odst. 1 písm. d), § 11, § 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů*)

I. Výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru (§ 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) není správním rozhodnutím a jako taková nemůže být stižena nepřezkoumatelností. Ostatně z formulace § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. plyne, že návrhem u soudu se lze domáhat pouze určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

II. Žádnému z orgánů obce nepřísluší zkoumat vhodnost či věcnou opodstatněnost pokládané otázky ani důvody, jež přípravný výbor k iniciaci místního referenda vedly – o nich rozhodují konečným způsobem přímo oprávněné osoby tím, že v dostatečném počtu připojí svůj podpis na podpisové listiny (§ 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu).

III. V případě náležitostí stanovených v § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, by obecní úřad měl vyzývat k odstranění vad vyčíslení nákladů z důvodu nesprávnosti pouze v případech, kdy míra této nesprávnosti mohla zjevně vést k manipulaci s oprávněnými osobami ve prospěch konání místního referenda či ve prospěch konkrétního rozhodnutí o otázce v referendu položené.

IV. Údaj o způsobu úhrady nákladů z rozpočtu obce (§ 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) nevyžaduje uvedení konkrétní kapitoly rozpočtu obce.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2012, čj. 50 A 7/2012-64)

Prejudikatura: č. 964/2006 Sb. NSS.

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Pavlov proti obci Pavlov o návrh na konání místního referenda.

Navrhovatel dne 31. 5. 2012 doručil odpůrci návrh na konání místního referenda, v němž navrhl uskutečnit místní referendum o otázce: *„Požadujete, aby orgány obce Pavlov zachovaly v obecním parku pétanquové hřiště?“* V návrhu bylo uvedeno, že *„s provedením navrhovaného místního referenda vzniknou náklady v obdobné výši jako při provádění voleb do zastupitelstva obce. Konkrétní výše těchto nákladů je obci známa z její úřední činnosti – budou tvořeny zejména náklady na tisk hlasovacích lístků, na zaplacení práce členů komisí pro hlasování, případně na nájem hlasovacích místností.“* Údaj o tom, z jakých prostředků obce budou náklady na konání a realizaci místního referenda hrazeny, návrh neobsahoval.

Odpůrce vyzval 13. 6. 2012 navrhovatele k odstranění nedostatků návrhu ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy. Ve výzvě bylo s odkazem na § 6 zákona o místním referendu uvedeno, že v referendu lze rozhodovat o věcech spadajících do samostatné působnosti obce. Otázka formulovaná v návrhu neměla dle odpůrce „*věcné odůvodnění*“, neboť obec je sice vlastníkem předmětného pozemku,

*) *S účinností od 1. 7. 2012 byl § 12 změněn zákonem č. 142/2012 Sb.*

ale k samotnému hřišti vlastnická práva nemá a podle údajů v katastru nemovitostí hřiště ani *de iure* neexistuje. Protože obec hřiště nevlastní, nemůže vyhlášením referenda zasahovat do vlastnických práv osob, jimž hřiště patří. Odpůrce ve výzvě také uvedl, že navrhovatelův odhad nákladů na konání místního referenda učiněný srovnáním s náklady na konání voleb je zcela nedostatečný. Dle názoru odpůrce by měl navrhovatel uvést zřetelnou a konkrétní představu finančních dopadů na rozpočet obce a určit finanční prostředky, ze kterých by obec náklady na konání místního referenda byla schopna hradit.

Navrhovatel se návrhem dle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., jenž byl soudu doručen dne 22. 6. 2012, domáhal určení, že jím podaný návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Navrhovatel vytýkal odpůrci skutečnost, že se ve vztahu k formulaci otázky a jejímu odůvodnění zabýval v principu hodnocením toho, zda o navržené otázce lze ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o místním referendu referendum konat, což má hodnotit zastupitelstvo obce a nikoliv obecní úřad. Navrhovatel uvedl, že položení dané otázky nebrání ani skutečnost, že pozemky, na nichž se má hřiště nacházet, nejsou ve vlastnictví obce, neboť výsledek referenda bude zavazovat zastupitelstvo obce pouze k tomu, aby se zdrželo zásahů, jež by mohly existence hřiště ohrozit. Navrhovatel také odmítl výtku, že nedostatečně odhadl náklady na pořádání referenda a označil ji za formalistickou a odporující zásadě dobré správy. Požadavek odpůrce, aby vyjádřil zřetelnou a konkrétní představu finančních dopadů na rozpočet obce a určil finanční prostředky, ze kterých by obec náklady na konání místního referenda byla schopna hradit, pak podle navrhovatele nemá oporu v žádném právním předpise a nemůže mu být uložen. Poukázal také na důvodovou zprávu k § 11 zákona o místním referendu, podle níž tyto náležitosti návrhu nejsou nijak závazné a mají být pouze vodítkem jednak pro obec a jednak pro osoby, které budou v místním referendu hlasovat, aby si uvědomily, z čeho se bude referendum hradit, a byly s tím srozuměny. Navrhovatel také namítal, že výzva k odstranění nedostatků návrhu je nepřezkoumatelná, neboť závěr odpůrce o tom, že realizace místního referenda může významně zasáhnout do rozpočtu obce, popř. že odhadovaná výše nákladů na konání referenda je nedostatečná, není skutkově zdůvodněn. Navíc tento závěr podle navrhovatele neobstojí, neboť aktuální stav finanční rezervy obce ve výši 1 100 000 Kč na tyto náklady nepochybně postačuje.

Odpůrce v písemném vyjádření k návrhu uvedl, že skutečnosti uváděné ve výzvě byly toliko bližší konkretizací nesprávných údajů obsažených v návrhu a vysvětlením, jak dospět k předložení bezvadného návrhu, nikoliv „*přezkoumáním věci*“ ve smyslu § 13 zákona o místním referendu, což skutečně přísluší zastupitelstvu obce. Otázka podle odpůrce nemá žádné opodstatnění, protože záměrem odpůrce ani jakéhokoliv jeho orgánu není zrušení hřiště či zásah do práv vlastníků hřiště. Odpůrce navrhl důkaz listinami, z nichž má vyplývat, že není vlastníkem hřiště, a navrhl jako předběžnou otázku vyřešit, zda pétanquové hřiště *de iure* vůbec existuje a kdo je jeho vlastníkem. Odpůrce zopakoval, že odhad nákladů na konání místního referenda učiněný srovnáním s náklady na konání voleb byl zavádějící a naprosto nedostatečný a trval na jeho doplnění.

Krajský soud v Praze návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Z uvedeného vyplývá, že zákon neumožňuje obecnímu úřadu přezkoumávat, zda referendum o navržené otázce lze či nelze konat. Posouzení této otázky přísluší podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu zastupitelstvu obce v rámci rozhodování o vyhlášení místního referenda. Zastupitelstvo obce při rozhodování o vyhlášení místního referenda podle citovaného ustanovení posuzuje nejen to, zda je, či není v dané věci konání místního referenda vyloučeno podle § 7 zákona o místním referendu, ale též zda otázka splňuje požadavek podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, tedy zda je otázka jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět „*ano*“ nebo „*ne*“, ja-

kož i případné nedostatky návrhu, které obecní úřad neodhalil.

V dané věci je však zřejmé, že starosta obce, jenž v této věci vystupuje jak za obecní úřad, tak za obec samu, směšuje otázky, jež podléhají přezkoumání obecnímu úřadu a otázky, o nichž přísluší rozhodnout teprve zastupitelstvu obce.

Ze zákona o místním referendu vyplývá, že obecnímu úřadu přísluší pouze zkoumat, zda návrh, který mu byl předložen, obsahuje náležitosti plynoucí z § 11 a § 12 tohoto zákona a zda jsou správné a úplné. Žádnému z orgánů obce pak nepřísluší zkoumat vhodnost či věcnou opodstatněnost pokládané otázky, ani důvody, jež přípravný výbor k iniciaci místního referenda vedly – o nich rozhodují v souladu s principy přímé demokracie přímo oprávněné osoby tím, že v dostatečném počtu připojí svůj podpis na podpisové listiny. Jediným limitem, který zde zákon předpokládá, je totiž jen tzv. nepřípustnost místního referenda, která je v § 7 navázána primárně právě na obsah otázky pokládané v referendu, může však spočívat i v jiných skutečnostech (srov. usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 07. 2006, čj. 30 Ca 59/2006-68, č. 964/2006 Sb. NSS). Rozhodnutí, zda k určité otázce zákon konání místního referenda připouští, ovšem přísluší v rámci stanovené posloupnosti kroků až zastupitelstvu obce.

Zkoumá-li obecní úřad správnost náležitostí návrhu na konání místního referenda, vztahuje se tato jeho pravomoc v principu pouze na náležitosti stanovené v § 10 odst. 1 písm. a), d), e) a f) zákona o místním referendu a na náležitosti podpisové listiny vyjma § 11 odst. 1 písm. b), kde lze z pohledu správnosti zkoumat pouze to, zda jsou otázky v návrhu a v podpisových listinách totožné. Míra zkoumání správnosti se přitom u jednotlivých náležitostí liší. Zatímco v případě kontroly správné identifikace členů přípravného výboru a osob podepisujících podpisové listiny se vyžaduje vysoká míra přesnosti, v případě náležitosti stanovené v § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu (odhad nákladů spjatých s místním referendem) se správnost zkoumá jen velmi omezeně. Plyne to už z toho, že se jedná o odhady a nikoliv konstatování předem známé veličiny.

Dalším důvodem pro snížení nároků na přesnost posledně zmíněných údajů je skutečnost, že potřebné podklady pro tyto údaje jsou především v rukou obce samotné a nikoliv v rukou obyvatel obce, mezi něž musí členové přípravného výboru patřit. V případech, kdy orgány obce nefungují dle představ významné části obyvatel (což mnohdy bývá právě příčinou, jež vede k vyvolání místního referenda *„zdola“*), se mohou často vyskytovat i situace, kdy je obyvatelům obce nadměrně ztěžován přístup k potřebným údajům a požadavek přílišné přesnosti by tak mohl být kontraproduktivní – umožnil by totiž orgánům obce oddalovat či přímo znemožňovat vyhlášení místního referenda jakožto významného prvku přímé demokracie.

Navíc samotný zákonodárce v důvodové zprávě k návrhu zákona předznamenává: *„Návrh požaduje, v případě místního referenda shodně se stávající právní úpravou, aby* ‚navrhovatel‘, *pokud bude mít realizace otázky odsouhlasené v místním referendu dopad na rozpočet obce, resp. statutárního města, uvedl alespoň odhadem předpokládanou výši nákladů spojených s provedením místního referenda a z čeho by měly být tyto náklady hrazeny. Navrhovatel místního referenda by měl v návrhu uvést z jakých prostředků obce, statutárního města by se samotné místní referendum a následné konečné provedení mělo financovat, z jaké kapitoly rozpočtu obce, resp. statutárního města.* ***Uvedení této náležitosti návrhu má být spíše vodítkem pro obec, resp. statutární město; není při realizaci výsledku místního referenda závazné. Má sloužit pouze k tomu, aby si oprávněné osoby uvědomily, z čeho se provedení (realizace) místního referenda bude hradit a byly s tím srozuměny.“*** (důraz doplněn).

Údaje o očekávaných nákladech a způsobu jejich úhrady jsou tak pouze přibližnou veličinou, která má napomáhat orientaci, a to nikoliv zastupitelstva obce, jak se domnívá navrhovatel, nýbrž osob, které se rozhodují, zda svým podpisem na podpisových listinách přispějí k vyvolání místního referenda k dané

otázce. Nejedná se přitom o informaci, jež má směřovat k osobám, jež v místním referendu hlasují, neboť zákon o místním referendu nepředpokládá, že by se hlasující osoby před provedením hlasování měly s návrhem na konání místního referenda seznámit (vlastně jim to ani neumožňuje, neboť návrh ve volební místnosti ani u hlasovacích lístků vůbec nemusí být).

Pro tento účel pak postačí pouze přibližné údaje, po nichž lze požadovat pouze přesnost v řádech, nikoliv však detailní položkový rozpis účetního charakteru. Přitom nepřesnost odhadu nákladů na konání referenda směrem nahoru vadí menší měrou, neboť pravděpodobnost souhlasu dostatečného počtu oprávněných osob s konáním referenda, a tedy vynakládání nákladů na jeho organizaci se tím sníží. Problematické tak může být v principu především výrazné podcenění této nákladové položky. Ačkoliv by číselné vyjádření potřebné částky mělo být přednostním způsobem naplnění této náležitosti návrhu, lze si představit (jako je tomu v nyní řešeném případě) i vyjádření srovnáním s jinou nákladovou položkou, je-li její rozsah dostatečně veřejnosti znám. Obecní úřad by tudíž měl vyzývat k odstranění vad uvedeného vyčíslení z důvodu nesprávnosti teprve v případech, kdy míra této nesprávnosti mohla zjevně vést (ať už jde o hrubou nedbalost či úmysl) k manipulaci s oprávněnými osobami ve prospěch konání místního referenda či ve prospěch konkrétního rozhodnutí o otázce v referendu položené.

Pokud jde o vlastní výzvu k odstranění vad, zákon o místním referendu na její obsah zvláštní nároky nečiní. V § 12 odst. 2 stanoví pouze její písemnou formu a požadavek na stanovení lhůty k odstranění vad, jež musí být delší než sedm dnů. Z kontextu též plyne, že musí označit konkrétní nedostatky návrhu, neboť k nedostatkům ve výzvě nevytčeným již není možné po uplynutí třicetidenní lhůty podle odstavce 4 přihlížet.

Z § 54 zákona o místním referendu stejně jako z § 12 odst. 5, jež použití správního řádu vylučují, resp. jej připouští pouze pro postup při doručování, je zjevné, že výzva není správním rozhodnutím, na něž by bylo možné klást požadavky na jeho odůvodnění ve smyslu § 68 správního řádu. Na druhou stranu i nadále platí § 177 odst. 1 správního řádu, podle něhož se i v takovém případě užijí základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v § 2 až § 8 správního řádu. Podle § 4 odst. 2 správního řádu tak obecní úřad je povinen zmocněnci přípravného výboru poskytnout přiměřené poučení o jeho právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Lze mít proto za to, že i výzva k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda by měla obsahovat vedle informace o vadách i poučení o tom, jak je lze odstranit a jaký bude další procesní postup ve věci. Samotné uvedení vady a nastínění způsobu jejího odstranění pak z podstaty samé vyžaduje i uvedení toho, v čem nesprávnost spočívá. Jde-li o zjevnou nesprávnost odhadovaných nákladů, bude pravidelně nutné uvést i důvod, proč se obecní úřad domnívá, že učiněný odhad je zcela mylný. Nemusí však jít o podrobné zdůvodnění nesprávnosti údaje. Obec díky tomu může (v případě napadení výzvy u soudu), a v zájmu obhajoby postupu svého obecního úřadu by i měla, důvody nesprávnosti blíže rozvést ve svém procesním stanovisku. Vlastní podrobné zdůvodnění nesprávnosti ovšem musí obsahovat až usnesení soudu, jímž by bylo ve věci meritorně rozhodnuto.

S ohledem na tento právní závěr tak soud nemůže akceptovat námitku navrhovatele, že výzva obecního úřadu je pro nedostatek odůvodnění nepřezkoumatelná. Koncept nepřezkoumatelnosti je totiž použitelný pouze ve vztahu ke správním rozhodnutím, jejichž nezbytnou součástí je i přesvědčivé zdůvodnění skutkových a právních závěrů, jež vedly správní orgán k jejich vydání. Ostatně ani soudní řád správní neumožňuje ve vztahu k nyní podanému návrhu obdobný procesní postup jako v případě nepřezkoumatelného správního rozhodnutí. Soud totiž nemůže výzvu odpůrce zrušit a vrátit mu ji s tím, aby ji řádně odůvodnil. Z formulace § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. totiž plyne, že soud může návrh pouze buď zamítnout, anebo určit, že návrh nemá nedo-

statky. Pokud soud určí, že návrh nedostatky nemá, obecní úřad již nemůže učinit další výzvu ani doplňovat stávající výzvu o další důvody či chybějící odůvodnění. Návrh se totiž podle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu již bez dalšího předloží zastupitelstvu obce a obecní úřad tak nemá žádný prostor pro napravování nedostatků výzvy. Namítaný nedostatek skutkových tvrzení v napadené výzvě obecního úřadu tak nemůže vést k automatickému úspěchu navrhovatele v řízení před soudem.

V této věci obecní úřad navrhovateli vytýkal jednak skutečnost, že návrh nemá věcné opodstatnění, jednak nedostatečný odhad nákladů na uskutečnění místního referenda a jednak že neuvedl, z jakých prostředků se budou náklady na konání referenda hradit.

Aplikuje-li soud shora učiněné právní závěry na předloženou věc, je zjevné, že argumentace chybějícím věcným opodstatněním položené otázky, polemika s potřebou místní referendum k této otázce konat a eventuální výtky, že jde o otázku, o níž referendum konat nelze, tj. naprostá většina výtek obecního úřadu, je neoprávněná, neboť těmito okolnostmi se obecní úřad přinejmenším v dané fázi procesního postupu vůbec nemá zabývat. Jedná se totiž o otázku vhodnosti konání místního referenda, kterou orgánům obce hodnotit vůbec nepřísluší (tuto otázku již konečným způsobem rozhodl příslušný počet oprávněných osob podle § 8 zákona o místním referendu, jež se podepsaly na podpisové listiny), a o otázku přípustnosti konání místního referenda, o níž rozhoduje zastupitelstvo obce podle § 13 zákona o místním referendu.

Druhou výtkou měl obecní úřad za to, že odhad nákladů na provedení místního referenda učiněný srovnáním s výší nákladů na provedení obecních voleb je zcela nedostatečný a zavádějící. Přitom ze srovnání právní úpravy obsažené v zákoně o místním referendu a zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, a z něj plynoucích povinností obce při organizaci voleb, resp. místního referenda, nejsou zjevné žádné důvody, proč by měly náklady na uspořádání místního referenda přesáhnout náklady s organizací obecních voleb. Naopak lze předpokládat, že tyto náklady budou nižší, neboť není třeba rozesílat volební lístky voličům (ty se vydávají až ve volební místnosti – § 36 odst. 3 zákona o místním referendu), volební lístky jsou stručnější a jejich vyhodnocování zpravidla probíhá rychleji (jsou jen dvě platné varianty zaškrtnutí – § 37 odst. 2 zákona o místním referendu) a především se hlasování koná v jediném dni (§ 5 odst. 1 zákona o místním referendu).

Obecní úřad nijak nespecifikoval, proč by se výše těchto nákladů měla lišit od výše nákladů vynaložených na obecní volby a proč tento údaj má být zavádějící, a to nejen ve výzvě, ale ani ve vyjádření zaslaném soudu. Význam nákladů na organizaci obecních voleb ve vztahu k rozpočtu obce je pro veřejnost dobře srozumitelný, ačkoliv to nemusí znamenat, že by si každý byl vědom jejich přesné výše. Je totiž zřejmé, že nejde o takovou částku, která by byla pro obec likvidační či si vyžadovala významné omezení jiných výdajů obce. V rozsahu dané obce lze předpokládat, že výdaje se budou pohybovat maximálně v řádu několika desítek tisíc Kč. Soud si je sice vědom skutečnosti, že náklady na uskutečnění voleb jsou na rozdíl od místního referenda vyrovnány dotacemi ze státního rozpočtu, nicméně § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu požaduje uvedení informace o výši nákladů na konání místního referenda, nikoliv výši ztráty po odečtení případné dotace. Proto nevyčíslený odkaz na náklady spojené s volbami do obecního zastupitelstva je údajem, jenž požadavkům zákona o místním referendu dostojí.

To pak platí zejména v situaci, kdy (jak soud zjistil po prozkoumání obsahu úřední desky odpůrce – zejména pak rozpočtu a závěrečné zprávy za rok 2010, kdy se konaly poslední obecní volby) z údajů odpůrcem veřejně zpřístupňovaných konkrétní výši takové částky zjistit nelze. Jestliže je možnost navrhovatele uvést tuto částku v konkrétní výši informační uzavřeností odpůrce značně ztížena, nemohou být ani požadavky na formulaci této náležitosti návrhu přísné. Proto ani druhá výtka obecního úřadu neobstojí.

Zcela okrajově však výzva obecního úřadu zmínila i třetí výtku – neuvedení údaje o tom, z jakých prostředků budou příslušné náklady hrazeny – a tato výtka je jako jediná oprávněná. Argumentace navrhovatele, že tento požadavek obecního úřadu postrádá zákonný podklad, neobstojí, neboť § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu výslovně požaduje, aby návrh obsahoval *„odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu* ***a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce****, popřípadě statutárního města“.* Proto je tento údaj nezbytnou náležitostí návrhu, která v něm musí být vždy obsažena. Jejím smyslem je upozornit oprávněné osoby na nutné důsledky konání místního referenda a realizace rozhodnutí v něm na rozpočet obce, např. na skutečnost, že zabezpečení potřebných finančních prostředků si vyžádá omezení určitých investic či jiných výdajů obce, jejich odložení, či naopak, že realizace určitého rozhodnutí povede k předpokládané úspoře výdajů apod. I tento údaj má mít opět pouze orientační význam, neboť je založen pouze na odhadech. Soud přitom má za to, že požadavek nadnesený důvodovou zprávou k zákonu o místním referendu na uvedení konkrétní kapitoly rozpočtu obce nelze z textu zákona dovodit a pro splnění této náležitosti postačí i méně specifický údaj (např. využití prostředků na bankovním účtu obce, omezení výdajů na pořádání určité kulturní akce, využití prostředků získaných veřejnou sbírkou na tento účel v obci aj.). Je dokonce otázkou, zda v situaci, pokud by obec např. ani k žádosti o poskytnutí informace nebyla ochotna potřebné podklady přípravnému výboru poskytnout, by nebylo možné tento údaj platně nahradit konstatováním, že v důsledku tohoto odmítnutí poskytnutí potřebných podkladů navrhovatelé nejsou schopni tento údaj uvést. Nicméně chybí-li v návrhu jakákoliv zmínka k tomuto bodu a je-li to obecním úřadem včas vytknuto, není možné bez příslušného doplnění návrh na konání místního referenda postoupit k rozhodnutí zastupitelstvu obce.

Protože údaj o způsobu úhrady nákladů na konání referenda z rozpočtu obce v návrhu na konání místního referenda v rozporu s § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu obsažen není a výzva obecního úřadu k odstranění vad mimo jiné tuto skutečnost návrhu včas vytkla, je třeba návrh považovat za vadný. V důsledku toho ani soud nemohl návrhu vyhovět a analogicky podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 91a odst. 3 s. ř. s. jej bez nařízení jednání tímto usnesením zamítl.

2720

Místní referendum: přípravný výbor

k § 9 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
k § 829 až § 841 občanského zákoníku ve znění zákona č. 509/1991 Sb.

I. Právní pojem „*přípravný výbor*“ a „*zmocněnec přípravného výboru*“ používají vedle § 9 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, další veřejnoprávní předpisy. Přípravný výbor je v nich koncipován jako účelové sdružení osob s dočasným účelem (uspořádání referenda, vzniku nové církve registrací, vzniku nové politické strany nebo hnutí registrací, vzniku občanského sdružení registrací) bez právní subjektivity, se zákonem přiznanou procesní způsobilostí, které ze svého středu ustanoví zmocněnce, tj. osobu oprávněnou za sdružení jednat (§ 9 zákona č. 22/2004 Sb., § 9 zákona č. 118/2010 Sb., § 10 zákona č. 3/2002 Sb., § 6 zákona č. 424/1991 Sb., § 6 zákona č. 83/1990 Sb.).

II. Obecný právní rámec účelového sdružení osob vymezují předpisy soukromého práva, konkrétně § 829 až § 841 občanského zákoníku. Mezi právní úpravou sdru-

žení – přípravného výboru v občanském zákoníku a v zákonu o místním referendu je vztah úpravy obecné a zvláštní. Pro otázky neřešené ve zvláštním předpisu platí obecná právní úprava občanského zákoníku.

III. Pro změnu počtu členů přípravného výboru i osoby zmocněnce přípravného výboru platí obecné pravidlo stanovené v § 836 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož není-li ve smlouvě stanoveno jinak, rozhodují účastníci o obstarání společných věcí jednomyslně.

(Podle usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 7. 2012, čj. 57 A 49/2012-38)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 27/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 223/04).

Věc: Přípravný výbor pro konání místního referenda proti městu Krásno o vyhlášení místního referenda.

Navrhovatel se svým návrhem ze dne 4. 7. 2012 domáhal vydání rozhodnutí, kterým by soud nahradil rozhodnutí zastupitelstva a rozhodl o vyhlášení místního referenda o stavbě mateřské školky dle návrhu přípravného výboru a to otázky: „*Jste pro výstavbu nové mateřské* škol*y* ‚Hrádeček' *(plně vybavené) za 18 milionů Kč v lokalitě* ‚Nad Hřištěm' *a její případné financování úvěrem?*"

Návrh odůvodnil tím, že 24. 4. 2012 byl městu Krásno doručen návrh přípravného výboru společně s podpisovou listinou obsahující 238 podpisů. Vzhledem k marnému uplynutí lhůty dle § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., kdy město Krásno nesdělilo v příslušné 30denní lhůtě zmocněnci přípravného výboru žádné nedostatky v podaném návrhu, považoval navrhovatel tento návrh za bezvadný a očekával, že zastupitelstvo obce návrh projedná na svém nejbližším zasedání. Zastupitelstvo obce tento návrh projednalo na svém zasedání dne 14. 6. 2012. K návrhu přijalo usnesení, že dosud neuplynuly lhůty dle zákona č. 22/2004 Sb., tudíž o vyhlášení referenda ještě nelze hlasovat. V souvislosti s projednáváním tohoto usnesení promluvila na jednání i zmocněnkyně přípravného výboru, která prohlásila, že je konání místního referenda zbytečné a je lepší se domluvit přímo s vedením města. Přípravný výbor v reakci na toto vystoupení zmocnění paní V. P. zrušil a zmocněnkyní ustavil Mgr. I. V. Navrhovatel se domnívá, že marné uplynutí 30denní lhůty zakládá povinnost hledět na návrh jako na bezvadný a projednat jej. Usnesení zastupitelstva vnímá navrhovatel jako nezákonnou obstrukci, která má zabránit občanům města Krásno v uplatnění jejich základních demokratických práv vyplývajících přímo z článku 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Odpůrce v písemném stanovisku navrhl, aby soud návrh na vyhlášení místního referenda jako nedůvodný odmítl a současně rozhodl i o náhradě nákladů řízení. Konstatoval, že Městskému úřadu Krásno bylo 27. 4. 2012 doručeno podání nazvané *Návrh na konání místního referenda*. Uvedené podání bylo formulováno jako podání podle § 9 a násl. zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu*). Přitom zákonem upravujícím vyhlášení místního referenda je zákon č. 22/2004 Sb. Podání nesplňovalo další náležitosti platného zákona, a to hlavně zásadní náležitost – označení osoby zmocněnce [viz § 10 odst. 1 písm. e) zákona č. 22/2004 Sb.]. Pakliže může městský úřad k odstraňování nedostatků vyzývat pouze zmocněnce, nemohl podání jakkoliv přezkoumávat, dokud osoba zmocněnce nebyla odpůrci známa. Označení zmocněnce bylo městskému úřadu doručeno až dne 28. 5. 2012, až tímto dnem se podání stalo platným návrhem na konání místního referenda. Od tohoto okamžiku začal odpůrce návrh přezkoumávat v intencích zákona, přičemž 15denní lhůta pro přezkoumání odpůrci uplynula až dne 12. 6. 2012. V této lhůtě zjistil, že návrh nesplňuje i další zákonné náležitosti, a z tohoto důvodu v souladu s § 12 odst. 1 poté vy-

*) *S účinností od 1. 3. 2004 nahrazen zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.*

zval osobu zmocněnce k odstranění vad návrhu na vyhlášení místního referenda. Dle názoru odpůrce vykazoval předložený návrh podstatné nedostatky, a to nejen v označení platné zákonné úpravy a označení osoby zmocněnce, ale rovněž i následující chybějící údaje, pro které nebylo možno o návrhu na vyhlášení místního referenda dosud rozhodnout. Jednalo se o následující zákonné požadavky: 1) vlastní návrh ani podpisové archy neobsahují jména a příjmení členů přípravného výboru a jejich adresu [§ 11 odst. 1 písm. c) zákona č. 22/2004 Sb.], namísto toho obsahují data navrhovatele a dvou náhradníků tak, jak je znal zákon č. 298/1992 Sb.; 2) podpisové archy obsahují nesprávný text upozornění [§ 11 odst. 1 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb.], obsahují text podle zákona č. 298/1992 Sb. Dne 3. 7. 2012 předložila zmocněnkyně přípravného výboru V. P. doplněný návrh. Doplnění spočívalo v tom, že v návrhu je již definován přípravný výbor a označen zmocněnec, další doplnění pak spočívalo v doplnění podpisových archů, kdy na ně byl dodatečně doplněn správný text upozornění a dále přiložena listina se jmény a příjmeními členů přípravného výboru. Městský úřad se domnívá, že tímto doplněním došlo ke zcela nesprávnému postupu při opravách podpisových archů. Podle názoru odpůrce takovýto postup při odstraňování vad návrhu na konání místního referenda není možný a nemůže být posuzován jako způsob, kterým došlo k odstranění vad předloženého návrhu. Vzhledem k zahájenému řízení u krajského soudu však posuzování opraveného návrhu odpůrce prozatímně pozastavil a vrátí se k němu až po pravomocném rozhodnutí soudu. V tomto pohledu odpůrce považuje návrh na vyhlášení místního referenda rozhodnutím soudu za předčasný, neboť nebyl dosud naplněn procesní postup, jak jej upravuje zákon o místním referendu. Odpůrce dále uvedl, že považuje od samého počátku návrh na vyhlášení místního referenda za zmatečný. Celou situaci okolo místního referenda dokresluje i skutečnost, že v samotném přípravném výboru došlo před podáním návrhu na vyhlášení místního referenda rozhodnutím soudu dne 4. 7. 2012 k rozšíření počtu členů a odvolání osoby zmocněnce, a to způsobem, který s největší pravděpodobností není možné považovat za „*demokratický*“ a v souladu se zákonem o místním referendu, a proto i samotný návrh na vyhlášení místního referenda je dle názoru odpůrce podán osobami, kterým toto právo zákon o místním referendu nepřiznává. S uvedenou změnou přípravného výboru vyjádřila svůj nesouhlas i zmocněnkyně V. P., která ve vztahu k odpůrci vystupovala dosud jako zmocněnkyně přípravného výboru. Odpůrce uzavřel, že se domnívá, že v dané věci postupoval správně a v souladu se zákonnou úpravou o místním referendu.

Krajský soud v Plzni návrh na vyhlášení místního referenda odmítl.

Z odůvodnění:

(...) Soud se v rámci zkoumání procesních podmínek řízení nejprve zabýval otázkou, zda v posuzovaném případě návrh na vyhlášení místního referenda soudem podal ten, kdo je k tomu oprávněn.

Z ustanovení zákona č. 22/2004 Sb. plyne, že oprávnění pro podání návrhu na určení, že místní referendum má být vyhlášeno, nerozhodlo-li zastupitelstvo obce o návrhu přípravného výboru na svém nejbližším zasedání a současně konání místního referenda nebrání žádné zákonné překážky, má přípravný výbor.

Návrh ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb. a § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. v posuzovaném případě podával přípravný výbor pro konání místního referenda, za jehož členy byli označeni a také návrh podepsali P. N. a E. D. a jejichž jménem jakožto zmocněnec jednala Mgr. I. V. Z návrhu ze dne 4. 7. 2012, z podání Mgr. I. V. ze dne 22. 7. 2012, z navrhovatelem přiložených listin, stejně jako ze stanoviska odpůrce a jím předložených listin vyplývá, že ke dni podání návrhu na konání místního referenda byl přípravný výbor složen ze tří osob: Z. H., Mgr. I. V. a V. P., která byla ke stejnému datu zmocněnkyní výboru, a že před podáním návrhu k soudu mělo dojít dne 4. 7. 2012 ke změnám v přípravném výboru, a to jednak v počtu členů – k rozšíření

o dva členy, jednak v osobě zmocněnce, kterým se měla stát Mgr. I. V.

Při posouzení, zda se jednalo o změnu právně účinnou, vyšel soud především z § 9 zákona č. 22/2004 Sb. Z tohoto ustanovení lze pouze dovodit, že přípravný výbor je účelovým sdružením osob („*přípravný výbor pro účely místního referenda*"), jeho členem může být jen oprávněná osoba, tj. dle § 2 téhož zákona osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce, tudíž jen osoba fyzická, že minimální počet členů jsou tři oprávněné osoby a že členové přípravného výboru ustanoví ze svého středu zmocněnce, který je zmocněn jednat jménem ostatních členů přípravného výboru, a jeho úkony jsou pro přípravný výbor závazné. Přípravný výbor není právnickou osobou, protože zákon o místním referendu ani jiný obecně závazný právní předpis (především § 18 občanského zákoníku) tak nestanoví. Přesto mu zákon přiznává procesní způsobilost (§ 91a s. ř. s., § 9 odst. 2 písm. c), d), § 57 a § 58 zákona č. 22/2004 Sb.). K obdobným závěrům došel Ústavní soud např. v nálezu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, č. 27/2005 Sb. ÚS.

Ustanovení § 9 zákona o místním referendu ani jiné ustanovení tohoto zákona další právní otázky stran přípravného výboru neupravují. Neřeší zejména to, na základě jakých právních skutečností přípravný výbor vzniká, zda je možné měnit počet jeho členů nebo osobu zmocněnce a pokud ano, na základě jakých pravidel, zda je možné, aby člen přípravného výboru vystoupil nebo byl z přípravného výboru vyloučen, zda členství v přípravném výboru zakládá členovi nějaká práva či povinnosti atd.

V této souvislosti nelze nezmínit, že pojmy „*přípravný výbor*" a „*zmocněnec přípravného výboru*" používají i jiné veřejnoprávní předpisy. Jedná se např. o § 9 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, o § 10 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), o § 6 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, o § 6 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, atd. Ani označené právní předpisy v předchozím odstavci prezentované otázky neřeší a právní úprava přípravných výborů a zmocněnců přípravných výborů je co do rozsahu a obsahu stejná, případně obdobná. Ve všech případech však lze nalézt shodu potud, že přípravný výbor je koncipován jako účelové sdružení osob s dočasným účelem (uspořádání referenda, vzniku nové církve registrací, vzniku nové politické strany nebo hnutí registrací, vzniku občanského sdružení registrací) bez právní subjektivity, které ze svého středu ustanoví zmocněnce, který je oprávněn za sdružení jednat.

Soud však na rozdíl od navrhovatele zastává názor, že právní úprava přípravného výboru je nedostatečná jen zdánlivě.

Obecný právní rámec účelového sdružení osob vymezují předpisy soukromého práva, konkrétně § 829 až § 841 občanského zákoníku, nazvané „*Smlouva o sdružení*". Podle § 829 občanského zákoníku „[n]*ěkolik osob se může sdružit, aby se společně přičinily o dosažení sjednaného účelu*" (odst. 1). „*Sdružení nemají způsobilost k právům a povinnostem*" (odst. 2). Obecnými pojmovými znaky sdružení bez právní subjektivity tedy jsou: zaprvé sdružení osob – bez omezení jejich maximálního počtu, z povahy věci však plyne, že minimální počet jsou dvě, a bez ohledu na to, zda jde o osoby fyzické nebo právnické; zadruhé společné přičinění o dosažení dohodnutého účelu a zatřetí vymezení sjednaného účelu, který z hlediska délky trvání může být dlouhodobý, dočasný či jednorázový. Ustanovení § 830 až § 832 občanského zákoníku upravují základní povinnosti účastníků sdružení. Podle § 830 občanského zákoníku „[k]*aždý z účastníků je povinen vyvíjet činnost k dosažení sjednaného účelu způsobem stanoveným ve smlouvě a zdržet se jakékoli činnosti, jež by mohla znemožnit nebo ztížit dosažení tohoto účelu*". Občanský zákoník dále upravuje práva účastníků k poskytnutým majetkovým hodnotám (§ 833), vlastnictví majetku z výkonu společné činnosti ve sdružení, je-li účelem sdružení

např. propojení podnikání (§ 834), podíly na majetku získaném společnou činností, odpovědnost účastníků sdružení za závazky vůči třetím osobám (§ 835). Podle § 836 občanského zákoníku platí, že „[n]*ení-li ve smlouvě stanoveno jinak, rozhodují účastníci o obstarávání společných věcí jednomyslně*“ (odst. 1). „*Má-li podle smlouvy rozhodovat většina hlasů, patří každému účastníku jeden hlas; velikost podílu nerozhoduje*“ (odst. 2). Ustanovení § 837 občanského zákoníku upravuje právo kontroly účastníků sdružení, § 838 ukončení účasti ve sdružení, § 839 majetkové vypořádání při skončení účasti ve sdružení, § 840 odpovědnost účastníka za závazky z činnosti sdružení po ukončení jeho účasti a § 841 rozpuštění sdružení.

Soud má za to, že každý přípravný výbor, s nímž uvažují výše zmiňované veřejnoprávní předpisy, fakticky vzniká na základě soukromoprávní smlouvy nejméně tří fyzických osob se záměrem, aby společnými silami dosáhly dohodnutého účelu, tj. uspořádání referenda, vzniku nové církve, vzniku nové politické strany nebo hnutí, vzniku občanského sdružení apod. Občanský zákoník ani zákon č. 22/2004 Sb. nepředepisují písemnou formu smlouvy. Pro vznik přípravného výboru tedy postačí ústní dohoda smluvních účastníků, tj. budoucích členů přípravného výboru, o podstatných náležitostech, tedy vymezení společného účelu a způsob, kterým se členové budou na dosažení účelu podílet.

Dále soud zastává názor, že mezi právní úpravou sdružení – přípravného výboru v občanském zákoníku a zákonu č. 22/2004 Sb. je vztah úpravy obecné a zvláštní, kdy zvláštní má před obecnou přednost. Pro otázky neřešené ve zvláštním předpisu platí právní úprava obecná.

Právě konstatovaný právní názor pro posuzovanou věc znamená, že pro změnu počtu členů přípravného výboru i osoby zmocněnce přípravného výboru bude platit obecné pravidlo stanovené v § 836 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož není-li ve smlouvě stanoveno jinak, rozhodují účastníci o obstarání společných věcí jednomyslně. To proto, že z návrhu ze dne 4. 7. 2012, z podání ze dne 22. 7. 2012 ani z žádné z předložených listin nevyplývá (ani se nenaznačuje), že by přípravný výbor ve složení Z. H., Mgr. I. V. a V. P. o obstarání společných věcí, kterými nepochybně je jak počet členů přípravného výboru, tak osoba zmocněnce, přijal stran způsobu hlasování jakékoliv jiné ujednání.

V podání ze dne 22. 7. 2012 Mgr. I. V. uvedla: „*Zbývající členka přípravného výboru se pak rozhodla, s účelem dostát mandátu 238 občanů a poskytnout této petiční akci soudní ochranu, rozšířit přípravný výbor o E. D. a P. N., a to pouze na základě jejich osobního souhlasu a jednání přípravného výboru dne 11. 6. 2012, bez většinového hlasování dosavadního přípravného výboru*“. Dále uvedla, že ihned po svém rozšíření přípravný výbor za přítomnosti členů Mgr. I. V., E. D. a P. N. odvolal prostým většinovým hlasováním dosavadní zmocněnkyni, slečnu V. P., a novou zmocněnkyní jmenoval Mgr. I. V. S uvedeným tvrzením korespondují i předložené listiny, z nichž je patrné, že uvedené „*změny*“ byly dány zbývajícím členům přípravného výboru pouze na vědomí. Takový postup hrubě odporuje požadavku zákona, je zcela nedemokratický a nemůže být zhojen jakoukoliv absurditou.

Vzhledem ke shora uvedeným závěrům krajský soud shledal návrh podaný tzv. přípravným výborem ve složení P. N., E. D. a Mgr. I. V., která měla být oprávněná jednat jako zmocněnec jménem členů přípravného výboru, jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou a odmítl jej podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (výrok I. usnesení). Za tohoto procesního stavu soud nebyl oprávněn věcně se zabývat důvody uvedenými v návrhu.

II.
PRÁVNÍ VĚTY

2721

Daň z příjmů: tvorba a výše rezerv pro zjištění základu daně z příjmů

k § 10 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů
k § 37a odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Rezervou podle § 10 odst. 2 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, je jen taková rezerva, která byla schválena příslušným báňským úřadem postupem podle § 37a odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Afs 6/2009-74)

Prejudikatura: č. 1572/2008 Sb. NSS a č. 1837/2009 Sb. NSS.

2722

Stavební řízení: zrušení stavebního povolení v rámci dozorčí činnosti

k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*)
k § 65 správního řádu (č. 71/1967 Sb.)**)

I. Při úvaze o zrušení pravomocného rozhodnutí v rámci výkonu dozorčí činnosti správní orgán musí vždy náležitě posoudit, zda v dalším řízení a v novém rozhodnutí může dojít v rámci možností – se zřetelem na příp. změněnou situaci – k nápravě, tedy k odstranění vytýkané nezákonnosti.

II. V případě zrušení původního pravomocného rozhodnutí o povolení stavby, podle něhož byla stavba již zcela nebo zčásti realizována, je nutno při znovupovolení stavby postupovat analogicky podle ustanovení o nepovolené stavbě [zde podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 31/2007-165)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 240/2005 Sb.

2723

Rehabilitace a restituce: účastníci národního boje za osvobození

k § 2 odst. 1 bodu 5 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození

Žalobcem doložené omezení osobní svobody spočívající v tom, že byl v dubnu 1942 spolu se svými rodiči, kteří se odmítli přihlásit k německé národnosti, deportován do místa výkonu nucených prací, kde byli až do konce války pod dozorem německé policie, nesměli se stýkat s místními občany a žalobce nemohl navštěvovat školu, je nutno považovat za zásadní zásah do osobní svobody žalobce, k němuž došlo zvůlí nacistického režimu. Žalobce tak byl omezen na osobní svobodě „*jinak*“ ve smyslu § 2 odst. 1 bodu 5 zákona č. 255/1946 Sb.

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2009, čj. 9 Ca 178/2006-20)****)*

Prejudikatura: č. 203/2004 Sb. NSS; Soudní judikatura ve věcech správních č. 499/1999

---

*) *S účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).*
**) *S účinností od 1. 1. 2006 byl nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád.*
***) *Proti rozsudku byla podána kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 6. 2009, čj. 6 Ads 93/2009-48, zamítl.*