

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2014 / XII. ročník / 27. 6. 2014}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3032.** Řízení před soudem: procesní způsobilost. 531
- 3033.** Řízení před soudem: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem; určení žalovaného; subjektivní lhůta 533
- 3034.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; potvrzení o stavu osobního daňového účtu; lhůta pro placení daně. 539
- 3035.** Daňové řízení: výkon rozhodnutí prodejem podniku; správce podniku a jeho oprávnění zastupovat povinného 547
- 3036.** Daňové řízení: daňový nedoplatek. 561
- 3037.** Daň z přidané hodnoty: oprava výše daně; započtení přeplatku na DPH 567
- 3038.** Celní řízení: rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků 574
- 3039.** Celní právo: odpovědnost za celní dluh vzniklý protiprávním dovozem zboží. 578
- 3040.** Ochrana životního prostředí: vydání integrovaného povolení 590
- 3041.** Obecní zřízení: zrušení příkazu starosty obce. 598
- 3042.** Opatření obecné povahy: procesní legitimace městské části
Územní plánování: posuzování vlivů koncepce na životní prostředí a lidské zdraví 604
- 3043.** Vodovody a kanalizace: povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace 620
- 3044.** Pobyť cizinců: zajištění cizince; sčítání dob zajištění 625
- 3045.** Kompetenční spory: zastavení exekuce nařízené podle platebního výměru Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky 633

I. JUDIKÁTY

3032

Řízení před soudem: procesní způsobilost

k § 33 odst. 2 soudního řádu správního
k občanskému zákoníku (č. 89/2012 Sb.)

Osoby, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům podle občanského zákoníku z roku 1964, se staly od 1. 1. 2014 *ex lege* způsobilé právně jednat v rozsahu, ve kterém občanský zákoník z roku 2012 stanoví nemožnost omezení jejich svéprávnosti. V tomto rozsahu pak mají také procesní způsobilost podle § 33 odst. 2 s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, čj. 9 Ads 23/2014-34)

Věc: Jiří F. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 9. 1. 2014 byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena kasační stížnost žalobce (stěžovatel) směřující proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 3. 9. 2013, čj. 41 Ad 37/2013-5.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

[2] Zdejší soud zjistil, že stěžovatel byl rozsudkem Okresního soudu v Břeclavi ze dne 8. 9. 2004, čj. 12 Nc 132/2002-74, zcela zbaven způsobilosti k právním úkonům. Dle sdělení Okresního soudu v Břeclavi bylo stěžovateli opatrovníkem ustanoveno město Břeclav. Podle § 33 odst. 3 soudního řádu správního „[ú]častník je způsobilý samostatně činit v řízení úkony [...] v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti“. Podle § 35 odst. 1 s. ř. s. „[ú]častník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zákonným zástupcem“.

[3] Způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti je vymezena předpisy občanského práva. Od 1. 1. 2014 přitom došlo ohledně způsobilosti nabývat právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem k výrazné změně občanským zákoníkem z roku 2012. Oproti občanskému zá-

koníku z roku 1964, kromě terminologických změn spočívajících zejména v návratu k pojmu svéprávnosti, namísto způsobilosti k právním úkonům, došlo i ke koncepční změně spočívající v tom, že člověk již nemůže být svéprávnosti zcela zbaven, ale vždy pouze omezen (viz zejména § 57 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012).

[4] V případě stěžovatele však došlo ke zbavení způsobilosti k právním úkonům podle občanského zákoníku z roku 1964 platného do 31. 12. 2013. Podle přechodného ustanovení vyjádřeného v § 3032 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 pak platí, že „[k]do byl podle dosavadních právních předpisů zbaven způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona za osobu omezenou ve svéprávnosti podle tohoto zákona“. Ačkoliv uvedené ustanovení hovoří pouze o omezení ve svéprávnosti, nestanoví v jakém rozsahu tato osoba omezena ve svéprávnosti je.

[5] Při výkladu tohoto ustanovení je možné v prvé řadě poukázat na § 3032 odst. 2 občanského zákoníku z roku 2012, podle kterého „[k]do byl podle dosavadních právních předpisů omezen ve způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona za osobu omezenou ve svéprávnosti podle tohoto zákona a je i na-

příště způsobilý právně jednat v rozsahu stanoveném dosavadními právními předpisy, nerozhodne-li soud podle tohoto zákona jinak“. Podle tohoto ustanovení jsou tak od 1. 1. 2014 osoby omezené ve způsobilosti k právním úkonům za účinnosti občanského zákoníku z roku 1964 způsobilé právně jednat v rozsahu, ve kterém nebyly ve způsobilosti k právním úkonům omezeny podle dosavadních předpisů. Výkladem opaku je tudíž možné dojít k závěru, že ve zbývajícím rozsahu nadále nejsou způsobilé právně jednat. S ohledem na shodnou dikci první části § 3032 odst. 2 s § 3032 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 by bylo možné dovodit, že i v případě osob zbavených způsobilosti k právním úkonům má mít stejná dikce stejný význam, tedy takové osoby by byly i nadále fakticky nezpůsobilé právně jednat s ohledem na předchozí zbavení způsobilosti k právním úkonům v plném rozsahu. Tento výklad by však byl podle soudu nesprávný, neboť by jednak popíral doslovné znění § 3032 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012, kde se výslovně hovoří jen o omezení ve svéprávnosti, za druhé by byl i proti cíli nové právní úpravy, která zjevně směřovala k tomu, aby žádná osoba již nebyla zcela zbavena svéprávnosti.

[6] Rozsah omezení svéprávnosti je však podle § 57 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 oprávněn určit pouze soud, a to v řízení podle § 34 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Nejvyšší správní soud tedy není oprávněn sám posoudit rozsah omezení svéprávnosti. Na druhou stranu § 64 občanského zákoníku z roku 2012 stanoví, že „[r]ozhodnutí o omezení svéprávnosti nezabavuje člověka práva samostatně jednat v běžných záležitostech každodenního života“ a § 2066 občanského zákoníku z roku 2012 stanoví, že „[o]soba omezená ve svéprávnosti je způsobilá darovat a přijmout dar malé hodnoty nebo dar vzhledem k okolnostem obvyklý“. Z těchto ustanovení tedy vyplývá, že omezení svéprávnosti soudem se nemůže týkat běžných záležitostí každodenního života a darování či přijímání darů malé hodnoty nebo darů obvyklých vzhledem k okolnostem. Osoby, které byly

zbaveny způsobilosti k právním úkonům podle občanského zákoníku z roku 1964, se tedy staly od 1. 1. 2014 *ex lege* způsobilé právně jednat v rozsahu, kde občanský zákoník z roku 2012 stanoví nemožnost omezení jejich svéprávnosti. V tomto rozsahu přitom nedochází k přezkoumání jejich způsobilosti podle § 3033 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012, který stanoví nepřímě přechodné období tří let, ve kterém musí být svéprávnost soudem znovu přezkoumána, jinak dojde po uplynutí této doby k nabytí svéprávnosti bez dalšího. Tento výklad přitom respektuje to, že rozsah omezení svéprávnosti by měl být v zájmu omezované osoby i osob třetích zřejmý ať již přímo ze zákona nebo z příslušného rozhodnutí soudu tak, aby bylo zřejmé, v jakém rozsahu může či nemůže daná osoba právně jednat.

[7] V projednávané věci šlo přitom v řízení před žalovaným o žádost stěžovatele o přiznání starobního důchodu. Otázkou starobního důchodu i s ohledem na částku, o kterou se zpravidla bude měsíčně jednat, a která často bude jediným příjmem dané osoby, nelze rozhodně podle Nejvyššího správního soudu považovat za běžnou záležitost každodenního života ve smyslu § 64 občanského zákoníku z roku 2012. Stěžovatele je tedy třeba nadále považovat s ohledem na § 33 odst. 3 s. ř. s. za nezpůsobilého samostatně činit úkony v řízení, kde se rozhoduje o jeho starobním důchodu. Stěžovatel tedy sám nemá způsobilost kasační stížností podat a v řízení o kasační stížnosti vystupovat, neboť podle § 35 odst. 1 s. ř. s. platí, že účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zákonným zástupcem. Jím podaná kasační stížnost tedy má vadu spočívající v absenci zastoupení zákonným zástupcem.

[8] Podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. platí, že „[p]ředseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu“. Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, čj. 9 Ads 23/2014-28, byl proto opatrovník stěžovatele vyzván, aby se vyjádřil, zda na stěžovatelem podané kasační stížnosti trvá. Opatrovník pak dopisem

ze dne 18. 3. 2014 sdělil, že na podané kasační stížnosti netrvá. Za této situace tedy nebyla ani dodatečně napravena podmínka povinného zastoupení stěžovatele zákonným zástupcem podle § 35 odst. 1 s. ř. s. a Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítnout. Nejvyšší správní soud považuje nicméně za nezbytné

upozornit na to, že stěžovatel byl zbaven způsobilosti k právním úkonům již v roce 2004, a toto zbavení způsobilosti k právním úkonům nebylo nijak přerušeno, tedy trvalo nepochybně i v době rozhodování žalované. Správní řád přitom upravuje procesní způsobilost v § 29 a povinné zastoupení v § 32 odst. 1 v zásadě shodně s § 33 odst. 3 a § 35 odst. 1 s. ř. s.

3033

Řízení před soudem: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem; určení žalovaného; subjektivní lhůta

k § 83, § 84 a § 92 soudního řádu správního

I. V případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je žalovaný správní orgán určen tvrzením žalobce (§ 83 s. ř. s.). Účinky žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu nastupují pouze ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu a ve vztahu ke správnímu orgánu, který žalobce v žalobě označil. Při záměně účastníků řízení na straně žalované pak účinky podané žaloby vůči novému žalovanému nastupují dnem podání návrhu na záměnu účastníků řízení. Při posuzování otázky zachování lhůt pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůči novému žalovanému je tedy nutné vycházet ze dne podání návrhu na záměnu účastníků.

II. Subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 84 s. ř. s.) je stanovena v délce dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Rozhodným okamžikem pro běh dvouměsíční subjektivní lhůty je okamžik, ke kterému se žalobce dozvěděl o jednání, v němž spatřuje nezákonný zásah, a to včetně informace, který správní orgán se tvrzeného nezákonného zásahu dopustil.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 Aps 15/2013-59)

Prejudikatura: č. 534/2005 Sb. NSS, č. 1718/2008 Sb. NSS a č. 1773/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 210/2007 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 783/06).

Věc: Společnost s ručením omezeným Gladius International proti Ministerstvu financí o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

U Krajského soudu v Ostravě se žalobkyně domáhala soudní ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v rozeslání formulářů SCAC 2004 do členských států Evropské unie v rámci mezinárodní výměny informací dle článků 5 a 19 nařízení Rady (ES) č. 1798/2003, o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92.

Usnesením ze dne 30. 9. 2013, čj. 22 A 121/2012-90, krajský soud odmítl tuto žalobu jako opožděnou.

Předmětem sporu je posouzení otázky, zda lze s ohledem na provedenou záměnu původního žalovaného Finančního úřadu pro Olomoucký kraj (dříve Finanční úřad Olomouc) za současného žalovaného považovat podanou žalobu za opožděnou, či naopak za včasnou.

S ohledem na skutečnost, že soudní řád správní otázku záměny účastníků řízení výslovně neupravuje, vycházel krajský soud podle § 64 s. ř. s. z úpravy obsažené v § 92 odst. 2 občanského soudního řádu, která takový procesní postup umožňuje. Současně však byl povinen respektovat, že „[h]motně-právní účinky zahájení řízení vůči dalšímu (novému) žalovanému nastávají dnem, kdy soudu došel návrh žalobce na provedení tohoto opatření, popřípadě dnem, kdy takový návrh učinil do protokolu. Běh promlčecích a prekluzivních lhůt se proto vůči těmto osobám staví tímto dnem a nikoliv dnem, kdy bylo řízení zahájeno s původním okruhem účastníků.“ (Bureš, J.; Drápal, L.; Mazanec, M. *Občanský soudní řád, Komentář*. 5. vyd., Praha : C. H. Beck, 2001, s. 297). V posuzované věci zástupce žalobkyně učinil návrh na záměnu účastníků na straně žalované do protokolu u jednání před krajským soudem dne 25. 9. 2013.

Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem lze dle § 84 s. ř. s. podat do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději do dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Rozhodným okamžikem pro běh dvouměsíční subjektivní lhůty je tedy okamžik, kdy se žalobkyně dozvěděla o úkonu, v němž spatřuje nezákonný zásah. V posuzované věci se žalobkyně o tvrzeném nezákonném zásahu dozvěděla před podáním žaloby, resp. jejího doplnění, doručeného krajskému soudu dne 20. 11. 2009, subjektivní dvouměsíční lhůta tak uplynula nejpozději dne 20. 1. 2010. V doplnění žaloby žalobkyně popsala mechanismus šíření formuláře SCAC mezi členskými státy Evropské unie včetně vymezení úkonů Finančního úřadu Olomouc a úkonů Ministerstva financí. Se znalostí těchto skutečností vlastním dispozitivním úkonem určila žalovaným Finanční úřad Olomouc. Podle názoru krajského soudu žalobkyni nic nebránilo v tom, aby žalobu podala také (nebo pouze) vůči Ministerstvu financí. V doplnění žaloby dále v bodě V. výslovně uvedla, že formuláře SCAC s informací, že žalobkyně je zapojena do podvodných transakcí v rámci intrakomu-

nitárních podvodů, byly poprvé odeslány dne 5. 5. 2008. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že podání žaloby vůči Ministerstvu financí, jejíž hmotněprávní účinky nastaly ke dni 25. 9. 2013, jsou mimo subjektivní i objektivní lhůtu pro podání žaloby vymezenou v § 84 odst. 1 s. ř. s.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Měla za to, že závěry doktríny k otázce účinků žalob na hmotněprávní lhůty v civilním soudnictví nelze použít u lhůt procesněprávních. Lhůta pro podání žaloby podle § 84 s. ř. s. je lhůtou procesněprávní. Zachování procesněprávních lhůt je třeba odvozovat od data podání žaloby, pozdější záměna účastníků na straně žalované na zachování lhůty nemůže mít vliv.

Z podstaty věci totiž vyplývá, že na straně žalované bude vždy *de facto* stát, a *de iure* pak orgán veřejné moci, uplatňující státem svěřenou část státní moci. Samotná záměna tak je ryze právní, zdánlivá, a nemůže mít sama o sobě vliv na včasnost žaloby. Pouze taková interpretace šesti podstaty a smyslu práva stěžovatelky na soudní ochranu jejích subjektivních práv. V projednávané věci je evidentní, že se proti tvrzenému zásahu obrátila na soud v zákonem stanovené lhůtě, byť s ohledem na objektivní nemožnost seznat rozložení kompetencí orgánů veřejné moci nebylo v jejích silách otázku pasivní legitima-ce tehdy správně posoudit. Stranou nelze ponechat ani snahu stěžovatelky již v minulosti dosáhnout z procesní opatrnosti přistoupení nynějšího žalovaného, což však bylo ze strany krajského soudu s odkazem na účelovost zamítnuto.

Stěžovatelka dále uvedla, že dle § 64 s. ř. s. se ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu použijí pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně. Při aplikaci občanského soudního řádu je tak třeba brát zřetel na specifika správního soudnictví. Záměna účastníků řízení má ve správním soudnictví jiné účinky než v civilním soudním řízení, a to vzhledem k odlišné koncepci účastenství ve správním a civilním soudnictví. Podle § 19 o. s. ř. má způsobilost být účastníkem řízení

„ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti“. Ve správním soudnictví má však podle § 33 odst. 2 s. ř. s. způsobilost být účastníkem řízení „ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán“. V občanském soudním řízení se po záměně účastníků v procesním vztahu ocitá někdo jiný mající hmotněprávní subjektivitu, kdo dosud nemohl uplatňovat v řízení svá práva, a proto nelze po tomto novém účastníku řízení spravedlivě požadovat, aby se vůči němu vztahovaly dosavadní účinky zahájeného řízení. V daném případě došlo k záměně účastníků na straně správního orgánu, a to tak, že na místo Finančního úřadu pro Olomoucký kraj nastoupilo Ministerstvo financí. Z občanskoprávního hlediska se jedná o jeden a týž subjekt práva, a to o stát, který se po provedené záměně účastní řízení pouze prostřednictvím své jiné organizační složky. Předpoklady účastnění ve správním soudnictví jsou tedy jiné, a proto se odráží i v jiných účincích při záměně účastníků řízení.

Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že v případě, že Nejvyšší správní soud přisvědčí závěrům krajského soudu, nebude fakticky možné ve správním soudnictví s úspěchem provést záměnu účastníků. Ve správním soudnictví (na rozdíl od občanského soudního řízení) jsou žalobci limitováni řadou relativně krátkých procesních lhůt pro podání návrhu. Zde je významný rozdíl oproti hmotněprávním lhůtám aplikovaným v civilním soudnictví, které jsou v řádu let. Vzhledem k délkám soudních řízení trvajících v řádu měsíců i let, by pak jakákoli záměna účastníka řízení provedená po uplynutí některé z uvedených lhůt znamenala automaticky neúspěch ve věci. To proto, že na nedostatek věcné legitimace na straně některého z účastníků řízení se přijde až v průběhu řízení, kdy již dávno uplynuly lhůty pro podání návrhu a kdy je třeba tento nedostatek zhojit záměnou účastníka.

V závěru kasační stížnosti stěžovatelka upozornila, že smyslem soudnictví není lpění na procesních formalitách, nýbrž poskytování ochrany oprávněným zájmům účastníků řízení. Podle usnesení rozšířeného senátu

Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, *při výkladu mezi práva na spravedlivý proces, stanovených soudních řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.*

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s argumentací krajského soudu, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdí, že zachování procesněprávních lhůt (mezi které řadí i lhůty podle § 84 odst. 1 s. ř. s.) je třeba odvozovat od data podání žaloby, pozdější záměna účastníků na straně žalované na zachování těchto lhůt nemá vliv. Zdejší soud k tomuto v prvé řadě považuje za nutné konstatovat, že je pravdou, že lhůty uvedené v § 84 odst. 1 s. ř. s. jsou lhůtami procesními, tj. tyto lhůty budou zachovány i v případě podání žaloby k poštovní přepravě v poslední den lhůty. Tato skutečnost však k posouzení sporné otázky nepostačuje. Dále je nutné zdůraznit, že v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je žalovaný správní orgán určen tvrzením žalobce, na rozdíl od žalob proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), u nichž je osoba žalovaného kogentně určena zákonem (srov. výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 16/2003-56). Výjimkou z tohoto pravidla jsou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ozbrojeného sboru (který není

správním orgánem). V těchto případech je žalovaný podle § 83 s. ř. s. části věty za středníkem určen zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 Aps 4/2008-138, č. 1718/2008 Sb. NSS).

[15] V projednávané věci se nejedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ozbrojeného sboru, ale o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. V tomto typu žalob tedy není žalovaný určen zákonem, ale tvrzením samotného žalobce. Jaký konkrétní orgán označí žalobce jako původce jím tvrzeného zásahu, je pro případný žalobcův úspěch ve sporu významnou okolností. Aby totiž byl žalobce úspěšný, musí jednak sám být aktivně věcně legitimován, tj. musí být nositelem subjektivního práva, jehož ochrany se domáhá, a současně jím označený žalovaný musí být legitimován pasivně, tj. musí být nositelem tomu odpovídající subjektivní povinnosti. Otázka pasivní legitimace tak není pouhou formalitou, protože pokud žalobcem označený žalovaný nezákonný zásah, pokyn nebo donucení, proti němuž žalobce brojí, neprovedl, soud žalobu zamítne z důvodu nedostatku věcné legitimace.

[16] Žalobce musí v žalobě vymezit nejen to, v čem spatřuje nezákonný zásah, ale také správní orgán, který jej provedl. Účinky podané žaloby pak nastupují pouze ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu a ve vztahu ke správnímu orgánu, který žalobce v žalobě označil. Pro otázku zachování lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s. bude relevantní den podání žaloby pouze ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu a ve vztahu ke správnímu orgánu, který žalobce v žalobě označil.

[17] Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že v žalobě ze dne 22. 10. 2009 a v doplnění žaloby ze dne 19. 11. 2009 stěžovatelka označila jako žalovaného Finanční úřad v Olomouci. V doplnění žaloby stěžovatelka mimo dalších tří tvrzených nezákonných zásahů požadovala, aby soud žalovanému přikázal obnovit stav před odesláním formulářů SCAC 2004 a dodatečně informoval všechny adresáty, že se nepodílí na karuselových podvodech.

[18] V doplnění žaloby ze dne 11. 5. 2012 stěžovatelka nahradila původní petit žaloby tak, že „II.a Žalovanému se přikazuje, aby obnovil stav před odesláním formulářů SCAC 2004 a dodatečně informoval všechny adresáty, že se nepodílí na karuselových podvodech. II.b Uvedení informace ohledně zapojení žalobkyně v karuselových podvodech v odeslaných formulářích SCAC 2004 bylo nezákonným zásahem žalovaného.“ Dále uvedla, že dojde-li soud k závěru, že žalovaný sám informace ohledně zapojení stěžovatelky v karuselových podvodech v odeslaných formulářích SCAC 2004 neuvedl, avšak zavedl příčinu k takovému postupu, pak stěžovatelka požaduje vydání následujícího rozsudku: „II.b Zavedení příčiny k uvedení informace ohledně zapojení žalobkyně v karuselových podvodech v odeslaných formulářích SCAC 2004 bylo nezákonným zásahem žalovaného.“

[19] Krajský soud posledně uvedený návrh vyloučil k samostatnému projednání, meritorně se jím zabýval a rozhodl o něm rozsudkem ze dne 29. 11. 2012, čj. 22 A 14/2012-96. Návrh požadující obnovit stav před odesláním příslušných formulářů SCAC 2004 je předmětem nyní projednávané věci.

[20] Již z textu prvního doplnění žaloby ze dne 19. 11. 2009 přitom prokazatelně vyplývá, že si stěžovatelka byla vědoma skutečnosti, že příslušným k rozesílání formulářů SCAC 2004 do členských států Evropské unie je Ministerstvo financí, a že i v jejím případě formuláře odeslalo právě Ministerstvo financí, když mj. uvedla následující: „Bc. Martin M. v rámci vytykáčského řízení přistoupil na základě mezinárodní výměny informací dle článků 5 a 19 nařízení 2003/1798/ES (formulář SCAC 2004). Na základě jeho iniciativy tak mezi jednotlivými centrálními útvary pro kontakt s členskými státy (Central Liaison Office – CLO), kde tuto funkci v České republice plní Ministerstvo financí, začala probíhat výměna informací. Na základě informací a požadavků Bc. M. rozeslalo Ministerstvo do požadovaných členských států formuláře SCAC 2004, kde součástí každého byla následující informace: [...]“. I přes to, že

si stěžovatelka ke dni 19. 11. 2009 (dle krajského soudu nejpozději k 20. 11. 2009) byla vědoma toho, že formuláře SCAC 2004, v jejichž odeslání spatřovala nezákonný zásah, odeslalo Ministerstvo financí, označila jako žalovaného Finanční úřad v Olomouci. O záměnu účastníků na straně žalované požádala až dne 25. 9. 2013.

[21] Za této situace lze účinky původně podané žaloby vztahovat pouze k žalovanému, kterého stěžovatelka označila jako původce nezákonného zásahu. Při záměně účastníků řízení na straně žalované pak účinky podané žaloby vůči novému žalovanému nastupují dnem podání návrhu na záměnu účastníků řízení. Při posuzování otázky zachování lhůt pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůči novému žalovanému je tedy nutné vycházet ze dne podání návrhu na záměnu účastníků řízení. Argumentaci stěžovatelky, že záměna účastníků na straně žalované nemá vliv na zachování lhůt pro podání žaloby, je třeba odmítnout. Stěžovatelčina interpretace by totiž vedla k absurdním závěrům, kdy by žalobce mohl v žalobě označit v podstatě jakýkoli správní orgán a následně se návrhem na záměnu účastníků řízení na straně žalované (klidně i několikrát po sobě) domáhat účinků podané žaloby i vůči jinému/jiným správním orgánům. Takovýto výklad by bezesporu nebyl v souladu se zásadou rovnosti účastníků soudního řízení a ani se zásadou procesní ekonomie.

[22] Lze tedy uzavřít, že účinky podané žaloby vůči žalovanému Ministerstvu financí nastaly ke dni 25. 9. 2013, kdy stěžovatelka podala návrh na záměnu účastníků na straně žalované. Otázku zachování lhůt pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. je tedy nutné posuzovat k tomuto dni. O nezákonném zásahu se stěžovatelka dozvěděla nejpozději dne 19. 11. 2009, kdy v doplnění žaloby, doručeném krajskému soudu dne 20. 11. 2009, vylíčila rozhodné skutečnosti. V tomto doplnění rovněž uvedla, že „[f]ormuláře SCAC s touto informací byly poprvé odeslány dne 5. 5. 2008“. Je tedy nesporné, že ke dni 25. 9. 2013 uplynula jak subjektivní, tak objektivní lhůta pro podání žaloby vůči Ministerstvu financí.

[23] Nelze akceptovat ani argumentaci stěžovatelky, že na straně žalované bude vždy *de facto* stát, a záměna je tak ryze právní, zdánlivá, a nemůže mít na včasnost žaloby vliv. U této otázky je potřeba zdůraznit odlišnou koncepci účastenství v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví (stěžovatelka sama na tuto odlišnou koncepci účastenství poukazuje dále v kasační stížnosti). V občanském soudním řízení by byl žalovaným skutečně stát jako právnická osoba, přičemž otázka, která organizační složka má za stát jednat, není otázkou věcné legitimity (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1197/2011). Oproti tomu je podle § 83 s. ř. s. žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. „V průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimitu k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Z tohoto důvodu tedy nelze akceptovat názor stěžovatelky, že takováto záměna je pouze zdánlivá a nemá na včasnost žaloby vliv.

[24] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž argumentuje v tom smyslu, že v občanském soudním řízení se po záměně účastníků v procesním vztahu ocitá někdo jiný mající hmotněprávní subjektivitu, kdo dosud nemohl uplatňovat v řízení svá práva, a proto nelze po tomto novém účastníku řízení spravedlivě požadovat, aby se vůči němu vztahovaly dosaďadní účinky zahájeného řízení. Obdobná situace však nastává i při záměně účastníků ve správním soudnictví. Je sice pravdou, že správní orgány jsou z hmotněprávního hlediska podřaditelné pod jedinou právnickou osobu (stát), avšak procesní subjektivitu mají správní orgány ve správním soudnictví samostatnou. V případě záměny jednoho správního orgánu za jiný se tedy v řízení ocitá subjekt se samostatnou procesní subjektivitou, který dosud nemohl v řízení uplatňovat svá práva. V této souvislosti je rovněž vhodné při-

pomenout, že relevantně se věcně bránit v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem bude schopen pouze ten správní orgán, který případný nezákonný zásah skutečně provedl (tj. věcně pasivně legitimovaný správní orgán), a proto označí-li žalobce jako žalovaného orgán, který se tvrzeného zásahu nedopustil, bude jeho žaloba zamítnuta.

[25] Námitka, dle které s ohledem na objektivní nemožnost seznat rozložení kompetencí orgánů veřejné moci nebylo v silách stěžovatelky ke dni podání původní žaloby správně posoudit otázku pasivní legitimity, není důvodná. Žalobou podanou ke krajskému soudu dne 22. 10. 2009 se domáhala ochrany před nezákonným zásahem Finančního úřadu v Olomouci, který spatřovala v nezákonně vedených vytykácích řízeních na dani z přidané hodnoty za období listopad 2007 až červen 2008. K výzvě soudu žalobu podáním ze dne 19. 11. 2009 doplnila a požadovala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v nezákonných vytykácích řízeních, přikázal žalovanému obnovit stav před odesláním formulářů SCAC 2004 a dodatečně informoval všechny adresáty, že se stěžovatelka nepodílí na karuselových podvodech, přikázal žalovanému ukončit zásah ve formě evidování stěžovatelky v registru EUROCANET, a tudíž stěžovatelku z tohoto rejstříku vyřadil, a konečně přikázal žalovanému umožnit stěžovateli nahlédnout do všech písemností spisu. Z obsahu tohoto doplnění zcela jednoznačně vyplývá (viz citace v bodu [20] tohoto rozsudku), že si stěžovatelka byla vědoma skutečnosti, že formuláře SCAC 2004 v rámci mezinárodní výměny informací dle článků 5 a 19 nařízení č. 1798/2003 je oprávněno zasílat Ministerstvo financí a že tomu tak bylo i v jí žalované věci.

[26] Co se týče odkazu stěžovatelky na její návrh ze dne 1. 9. 2011 na přistoupení Ministerstva financí na straně žalované, je potřeba konstatovat, že pokud by krajský soud přistoupení Ministerstva financí na stranu žalované připustil, lhůty pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. by ani v tomto případě nebyly vůči Ministerstvu financí zachovány.

[27] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž argumentuje § 64 s. ř. s., dle kterého se ustanovení první a třetí části o. s. ř. použijí pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně. Tímto způsobem správní soudy postupovaly, neboť při posouzení okamžiku, ke kterému počala běžet dvouměsíční subjektivní lhůta pro podání žaloby ve vztahu k Ministerstvu financí, vzaly za rozhodný okamžik nejzazší možné datum, ke kterému se stěžovatelka o skutečnosti, který z orgánu finanční správy má v kompetenci rozesílání formulářů SCAC 2004, prokazatelně dozvěděla (tj. 19. 11. 2009 – datum doplnění žaloby, ve kterém je jako odesílatel formulářů SCAC 2004 výslovně označeno Ministerstvo financí; dle krajského soudu dokonce až 20. 11. 2009, ke kterému bylo doplnění žaloby krajskému soudu doručeno). Aby počala běžet subjektivní lhůta pro podání žaloby, musí si být žalobce vědom toho, který správní orgán nezákonný zásah provedl, resp. v jednání kterého správního orgánu nezákonný zásah spatřuje. Pokud by žalobce nevěděl, který správní orgán zásah provedl, subjektivní lhůta by běžet nepočala. V projednávané věci je zřejmé, že stěžovatelka nejpozději ke dni 19., resp. 20. 11. 2009 všechny podstatné skutečnosti věděla, návrh na záměnu však podala až 25. 9. 2013, tj. téměř po 4 letech ode dne, kdy jí počala běžet subjektivní lhůta k podání žaloby. Při posuzování objektivní lhůty pak správní soudy vycházely opětovně pouze z tvrzení stěžovatelky, která jako datum odeslání příslušných formulářů označila 5. 5. 2008.

[28] K argumentaci stěžovatelky, že v případě, že Nejvyšší správní soud přisvědčí závěrům krajského soudu, nebude fakticky možné ve správním soudnictví provést s úspěchem záměnu účastníků, neboť ve správním soudnictví jsou žalobci limitováni řadou relativně krátkých procesních lhůt pro podání návrhu, zdejší soud uvádí následující. Objektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 84 odst. 1 s. ř. s. je stanovena v délce dvou let od okamžiku, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Tuto lhůtu nelze považovat za „relativně krátkou“, jak tvrdí stěžovatelka. Subjektivní lhůta

pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 84 odst. 1 s. ř. s. je stanovena v délce dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Jakkoliv lze tuto lhůtu považovat spíše za krátkou, byť ve správním soudnictví obvyklou, odvíjí se její běh až od okamžiku, kdy jsou žalobci všechny podstatné skutečnosti pro podání žaloby známy. Lze tedy uzavřít, že délka lhůt k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem provedení záměny účastníků ve správním soudnictví neznemožňuje.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že smyslem správního soudnictví není lpění na procesních formalitách, a že v případě dvou možných výkladů je nutno zvolit výklad ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud má ze všech důvodů uvedených v tomto rozhodnutí za to, že v případě posuzované

sporné otázky žádné dva rovnocenné výklady možné nejsou. Skutečnost, že se stěžovatelka snaží o takový výklad zákona, který by jí byl ku prospěchu, je jistě jejím právem, sama o sobě však existenci dvojího rovnocenného výkladu nesvědčí. Uvedený princip totiž nelze vykládat natolik široce, že by jakoukoli odlišnou interpretaci právní normy podanou stěžovatelkou měly správní orgány zohlednit jakožto dvojí výklad. Jak pravil Ústavní soud, „[v] právním státě je třeba tvorby právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality.“ (III. ÚS 783/06, č. 210/2007 Sb. ÚS), Víceznačnost totiž musí dosáhnout obecně přijatelné míry a musí jít o rovnocenný konkurenční výklad práva, ne pouze o výklad obtížně obhajitelný. (...)

3034

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; potvrzení o stavu osobního daňového účtu; lhůta pro placení daně

k § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Potvrzení o stavu osobního daňového účtu, v němž je evidován daňový nedoplatek, který představuje penále z prodlení, jež správce daně na daňovém subjektu nevy-mohl v šestileté lhůtě pro placení daně, je nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2013, čj. 9 A 130/2012-35)

Prejudikatura: č. 2317/2011 Sb. NSS.

Věc: Ing. František H. proti Finančnímu úřadu pro Prahu 2 o ochranu před nezákonným zásahem.

Dne 25. 4. 2012 podal žalobce žádost o vydání potvrzení o stavu osobního daňového účtu, na jejímž základě vydal žalovaný dne 28. 5. 2012 potvrzení o stavu osobního daňového účtu žalobce, v němž byl zachycen nedoplatek ve výši 242 083 Kč. Proti tomuto úkonu podal žalobce dne 19. 6. 2012 námitku, v níž poukazoval na skutečnost, že ke dni 31. 12. 2011 uplynula lhůta pro placení daně dle § 160 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. O této námitce rozhodl žalovaný roz-

hodnutím ze dne 17. 7. 2012 tak, že ve svém postupu neshledal žádné pochybení.

Žalobce následně podal žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s., kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že tento finanční úřad eviduje nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob žalobce za rok 2004 ve výši 242 083 Kč, ačkoliv tento nárok finančního úřadu je již prekludován. Žalobce uvedl, že nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob podávajících

priznání vznikl z titulu penále z prodlení s placením daně do 31. 12. 2006. Toto platební výměr bylo vyměřeno na základě platebního výměru žalovaného ze dne 16. 3. 2011. Tento platební výměr byl napaden odvoláním, o němž rozhodlo Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu rozhodnutím ze dne 29. 6. 2011 tak, že lhůta pro placení daně u tohoto nedoplatku uplyne dne 31. 12. 2011. Žalobce uvedl, že ode dne rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ve věci platebního výměru, tj. ode dne 29. 6. 2011 nedošlo ze strany žalovaného k žádnému úkonu ve smyslu § 160 odst. 3 daňového řádu z roku 2009. Proto, když žalobce dne 25. 4. 2012 žádal o potvrzení stavu osobního daňového účtu, byl evidovaný nedoplatek již téměř 4 měsíce po prekluzi. Žalobce spatřoval nezákonný zásah v nevěli žalovaného uznat prekluzi práva, a protože vydání potvrzení o stavu osobního daňového účtu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Z důvodu tohoto zásahu je žalobci znemožněno účastnit se veřejných zakázek dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť bezdlužnost je jedním z požadavků tohoto zákona. Žalobce je tak přímo zkrácen na svých právech svobodně podnikat a účastnit se veřejných zakázek.

Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud vydal rozsudek s těmito výroky:

„1) *Žalovaný je povinen uznat prekluzi práva pro placení daní u daně z příjmů fyzických osob podávajících priznání za rok 2004.*

2) *Postup žalovaného, kdy žalovaný odmítal uznat prekluzi práva pro placení daní u daně z příjmů fyzických osob podávajících priznání za rok 2004, byl nezákonným zásahem.*

3) *Žalovaný je povinen vydat potvrzení o stavu osobního daňového účtu, v němž nebude evidován nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob podávajících priznání za rok 2004.*

4) *Postup žalovaného, kdy žalovaný vydal dne 28. 5. 2012 potvrzení o stavu osobního daňového účtu, v němž byl zachycen nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob*

podávajících priznání ve výši 242 083 Kč byl nezákonným zásahem.“

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný poukázal na to, že žalobce proti potvrzení o stavu osobního daňového účtu podal námitku, o níž rozhodl správce daně rozhodnutím ze dne 17. 7. 2012 s odůvodněním, že potvrzení o stavu osobního daňového účtu ze dne 28. 5. 2012, tedy o evidenci nedoplatku na dani bylo vystaveno na základě údajů daňové evidence, z níž bylo zjištěno, že nedoplatek ve výši 242 083 Kč na osobním daňovém účtu žalobce je tvořen dosud neuhrazenou částí penále z prodlení za zdaňovací období roku 2004. K tomu žalovaný uvedl, že rozhodnutí sice žalobce nemohl napadnout opravnými prostředky podle daňového řádu, ale mohl jej napadnout žalobou ve správním soudnictví.

Žalovaný dále uvedl, že na osobním účtu žalobce evidoval nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob na základě vydaných platebních výměrů na penále ze dne 16. 3. 2011, a to za zdaňovací období roku 2002, 2003 a 2004, avšak vzhledem k tomu, že odvolací správní orgán Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu svými rozhodnutími k odvolání žalobce platební výměry na penále za zdaňovací období let 2002 a 2003 zrušilo, byl ponechán v platnosti toliko platební výměr na penále na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004. V odvolacím rozhodnutí Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu pak řešilo pouze otázku včasnosti uplatnění předmětných platebních výměrů na penále, tj. do kdy lze žalobci sdělit předpis daňového penále. Lhůta pro předmětné platební výměry na penále za rok 2004 začala běžet od původní splatnosti daně (původní splatnost daně nastala v roce 2005 a skončila by dne 31. 12. 2011). V textu rozhodnutí však není uvedeno, že lhůta pro placení daně u tohoto nedoplatku uplyne dne 31. 12. 2011, jak uvedl žalobce. Žalovaný k tomu dodal, že dle § 264 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 běh a délka lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat daňový nedoplatek, která započala podle dosavadních právních předpisů [§ 70 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992)] a neskončila

do dne nabytí účinnosti daňového řádu z roku 2009, se posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro placení daně. Okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován. Daňová povinnost, ze které bylo předmětné neuhrazené penále počítáno, byla uhrazena v plné výši dne 25. 2. 2008. Protože penále je dle § 58 daňového řádu z roku 1992 příslušenstvím, které sleduje osud daně, tak u daňového nedoplatku, který byl zcela uhrazen, nemůže dojít k jeho prekluzi, a tudíž se pro vybrání či vymožení nedoplatku na penále k takové dani příslušejícího uplatní lhůta stanovená v § 70 odst. 1 citovaného zákona, jejíž běh skončí za podmínek stanovených v tomto ustanovení, resp. v § 160 daňového řádu z roku 2009, nezávisle na osudu daně. Jestliže penále sleduje osud daně, znamená to, že se řídí stejným právním režimem jako daň, což ovšem nelze vykládat *ad absurdum* tak, že je-li daň uhrazena, je nutno za uhrazené považovat také penále jako příslušenství, které sleduje osud daně. V tomto případě tedy v okamžiku, kdy byla daň plně uhrazena, se osud penále odpoutal od osudu daně a platební výměr na penále se stal samostatným exekučním titulem nezávisle na osudu daně. Splatnost předmětného platebního výměru na daňové penále nastala dne 6. 4. 2011, a tedy k prekluzi práva daňové penále vybrat a vymáhat ve smyslu § 160 daňového řádu z roku 2009 by došlo nejdříve v roce 2017.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného souhlasil se žalovaným, že šestiletá lhůta, v níž se prekluduje penále podle § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, potažmo dle § 160 daňového řádu z roku 2009 počala běžet dne 1. 1. 2006. Tato lhůta však není lhůtou pro sdělení předpisu penále, ale také pro vymožení předepsaného penále, a v tomto byl již žalovaný neúspěšný. Žalobce argumentoval tím, že je třeba odlišovat osud daně a osud lhůty pro placení daně. Dojde-li k zániku daňové povinnosti zaplacením, neznamená to zároveň, že dochází i k zániku lhůty pro placení daně. Ta je počítána dále až do doby jejího uplynutí. I kdyby lhůta pro placení penále

žila od počátku vlastním životem tak, jak uváděl žalovaný, pak to nic nemění na závěru o prekluzi, a to z toho důvodu, že penále je splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění, tzn. první den prodlení se zaplacením hlavní daňové povinnosti, avšak nezávisle na tom, kdy došlo ke sdělení penále. Samotný platební výměr na penále má tak pouze deklaratorní povahu a nic nemění na původní lhůtě splatnosti penále. K tomuto závěru došel i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Afs 159/2005-43, č. 1889/2009 Sb. NSS, v němž vyšel z konstrukce prodlení obdobné tomu, jak jej používají soukromoprávní předpisy, s tím, že jedním z následků prodlení daňového dlužníka je automatické přirůstání penále po dobu, po kterou je daňový dlužník v prodlení. Žalobce poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dospěl ke stanovisku, že platební výměr na daň, stejně jako platební výměr, kterým se sdělí daňovému dlužníku předpis penále, nemají v rovině samotného hmotného práva konstitutivní daňové účinky, nýbrž zásadně toliko deklaratorní. Platebními výměry se konstatuje povaha a výše daňové povinnosti, tedy i penále k určitému dni, jež však vzniklo přímo ze zákona, nezávisle na vydání platebního výměru. Ten má význam v tom, že mění daňovou povinnost z pouhé povinnosti podle hmotného práva v exekuční titul.

Ve sledu těchto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zastával žalobce názor, že datum původní splatnosti penále je dnem, od kterého se odvíjí výpočet počátku lhůty pro placení penále, přitom počátek této lhůty je shodný s počátkem lhůty pro splatnost daně hlavní, v tomto případě ke dni 1. 1. 2006. Náhradní lhůty splatnosti daní, které vznikly za účinnosti daňového řádu z roku 1992 jsou pak nerozhodné. Jestliže podle § 264 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 lhůta, v níž lze vymáhat daňové nedoplatky dle § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 se počíná dnem 1. 1. 2011 mění na lhůtu pro placení daně dle § 160 daňového řádu z roku 2009, přičemž

počátek běhu této lhůty zůstává zachován, pak nelze založit novou šestiletou lhůtu odvíjející se od náhradní lhůty splatnosti předepsaného penále tak, jak to vnímá žalovaný. Žalovaný pak do 31. 12. 2011 neučinil žádný krok, který by odpovídal situaci pro přerušení běhu této v minulosti započaté lhůty. V daném případě tedy lhůta pro placení penále počala běžet 1. 1. 2006, a protože do dnešního dne nebyla přerušena, pak k datu podání žádosti o potvrzení o stavu osobního daňového účtu, tj. dne 25. 4. 2012 již uplynula.

Městský soud v Praze rozhodl, že evidování nedoplatku na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004 ve výši 242 080 Kč na osobním daňovém účtu žalobce od data 1. 1. 2012 (včetně) je nezákonným zásahem, a zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobce spočívajícím v evidování nedoplatku na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004 ve výši 242 080 Kč na jeho osobním daňovém účtu od data 1. 1. 2012 (včetně).

Z odůvodnění:

Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům způsobem stanoveným v soudním řádu správním a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem (§ 2 s. ř. s.). Je poté na soudu, aby zkoumal splnění podmínek řízení, které zákon pro žalobou uplatňovaný způsob ochrany stanoví.

Žalobce podanou žalobu označil jako „žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu“ a vymezil, jakou činnost žalovaného považuje za nezákonný zásah (evidence nedoplatku na osobním daňovém účtu žalobce ve výši 242 083 Kč).

Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

Podle § 87 odst. 2 s. ř. s. „[s]oud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem“.

V dané věci soud na základě podané žaloby vyjádření žalovaného a obsahu správního spisu posoudil, že podaná žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je přípustná, neboť povaha jednání žalovaného – evidence daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu žalobce není rozhodnutím a za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. nelze ani považovat rozhodnutí žalovaného o námitce žalobce podané proti stavu osobního daňového účtu. Je tomu tak proto, že rozhodnutí o námitce a způsob vypořádání námítky odrazí, jak je ostatně v rozhodnutí uvedeno, toliko zachycení daňových a platebních povinností tak, jak vyplývají z předpisů i plateb na tomto daňovém účtu, přičemž tímto rozhodnutím není rozhodováno o vlastních daňových povinnostech žalobce. V souzené věci však žalobce rozporoval svou daňovou povinnost – daňový nedoplatek s odkazem na to, že i přes platební výměry, z nichž evidence nedoplatku vychází, došlo postupem času k situaci, kdy žalovaný již není oprávněn tento nedoplatek evidovat. Soud proto usoudil, že v případě oprávněnosti tvrzení žalobce by evidence daňového nedoplatku na osobním účtu žalobce mohla mít povahu zásahu do práv žalobce.

Z uvedených důvodů soud přistoupil k posouzení důvodnosti tvrzení žalobce o nezákonném zásahu. Vyšel přitom z následující právní úpravy.

Podle přechodného ustanovení § 264 odst. 5 daňového řádu z roku 2009 „[b]ěh a délka lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat daňový nedoplatek, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro placení daně; okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstá-

vá zachován. Účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní skutečnosti nově zakládající stavení běhu lhůty pro placení daně podle tohoto zákona, které započaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, staví běh lhůty až ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Podle § 160 odst. 1 téhož zákona „[n]edoplatek nelze vybrat a vymáhat po uplynutí lhůty pro placení daně, která činí 6 let. Lhůta pro placení daně začne běžet dnem splatnosti daně. Jde-li o nedoplatek z částky daně, k jejíž úhradě byla stanovena náhradní lhůta splatnosti, začne lhůta pro placení běžet náhradním dnem splatnosti daně.“

Podle § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 „[p]rávo vybrat a vymáhat daňový nedoplatek se promlčuje po šesti letech po roce, ve kterém se stal tento nedoplatek splatným“.

Podle § 70 odst. 2 citovaného zákona „[j]e-li proveden úkon směřující k vybrání, zajištění nebo vymožení nedoplatku, promlčecí lhůta se přerušuje a počíná běžet nová promlčecí lhůta po uplynutí kalendářního roku, ve kterém byl daňový dlužník o tomto úkonu zpraven; daňové nedoplatky lze však vymáhat nejpozději do dvaceti let počítaných od konce roku, ve kterém se stal nedoplatek splatným, s výjimkou daňových nedoplatků zajištěných podle odstavců 4 a 5“.

Podle § 63 odst. 4 téhož zákona ve znění platném ke dni 31. 12. 2006 „[p]enále je splatné dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění. Předpis penále sdělí správce daně daňovému dlužníkovi platebním výměrem. Proti platebnímu výměru se daňový dlužník může odvolat do třiceti dnů od jeho doručení. O tomto předpisu se daňový dlužník může vyzoomět kdykoliv, pokud to vyžaduje stav jeho účtu, zejména při daňové exekuci; o předpisu se daňový dlužník zpravidla vyzoomí do třiceti dnů poté, kdy daňový nedoplatek byl zcela vyrovnán, nejpozději však ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně. Penále uve-

dené v platebním výměru je splatné v náhradní lhůtě patnácti dnů ode dne doručení platebního výměru, pokud nebylo již uhrazeno.“

V dané věci je mezi účastníky řízení sporné, zda k datu 25. 4. 2012, kdy žalobce podal žádost o vydání potvrzení o stavu osobního daňového účtu, byl žalovaný oprávněn mu sdělit nedoplatek ve výši 242 083 Kč a tento nedoplatek evidovat na jeho osobním daňovém účtu. Oprávněnost takového postupu žalovaného pak závisí na posouzení otázky, zda pro evidování nedoplateků na osobním daňovém účtu od 1. 1. 2012 existoval zákonný podklad, jelikož žalobce tvrdil, že ke dni 31. 12. 2011 uplynula lhůta pro placení daně dle § 160 daňového řádu z roku 2009.

V souzené věci je třeba vycházet z přechodného ustanovení § 264 daňového řádu z roku 2009, tedy ze zákona platného v době podání žádosti žalobce, které v odstavci 5 upravuje běh a délku lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat daňový nedoplatek, přičemž za daňový nedoplatek je podle § 153 citovaného zákona nezbytné považovat jak částku daně, která není uhrazena, tak i neuhrazené příslušenství daně, u kterého již uplynul den splatnosti, tj. i penále. V souzené věci penále bylo vyměřeno na základě platebního výměru žalovaného ze dne 16. 3. 2011 ve znění odvolacího rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu ze dne 29. 6. 2011, přičemž šlo o daňové penále na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004. Z uvedeného rozhodnutí je zřejmé, že daňové penále žalobce vzniklo z důvodu dodatečně doměřené daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004, kdy tato daň byla žalobci dodatečně vyměřena podle § 46 odst. 7 daňového řádu z roku 1992 dodatečným platebním výměrem ze dne 20. 12. 2007. Jelikož žalobce daň ve lhůtě její splatnosti, která nastala dne 11. 2. 2008, neuhradil, správce daně uplatňoval penále dle § 63 uvedeného zákona, neboť se žalobce dostal do prodlení. Finanční ředitelství pro hlavní město Prahu v odvolacím rozhodnutí vycházelo z § 63 odst. 2 a § 63 odst. 4 téhož zákona a z těchto ustanovení vymezilo den splatnosti penále tak, že je splatné již tím

dnem, kdy byly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho uplatnění, tj. dnem, kdy je daňový dlužník v prodlení. Finanční ředitelství v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz výše citovaný rozsudek čj. 5 Afs 35/2009-265) dovodilo, že lhůta, v níž se promlčuje vybrání daňového nedoplatku a na níž odkazuje § 63 odst. 4 citovaného zákona, začne plynout od data původní splatnosti daně, přičemž okamžik vyměření nedoplatku na dani je již nerozhodný. V souladu s tím právě ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání daně a která byla uvedena v § 70 téhož zákona, správce daně může vyzoomět dlužníka o předpisu penále, přičemž tato lhůta začne běžet od data původní splatnosti daně, neboť dodatečně vyměření daně jako nedoplatku na dani je pro určení běhu lhůty nerozhodné. Podle Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu tedy lhůta pro sdělení předpisu penále začala běžet od 1. 1. 2006, jelikož původní splatnost daně nastala v roce 2005, a skončí tedy 31. 12. 2011.

Vzhledem k uvedenému promlčecí lhůta pro vybrání daně, ale zároveň i pro sdělení předpisu penále v dané věci započala běžet podle dosavadních právních předpisů, tj. v době účinnosti daňového řádu z roku 1992 a neskončila do dne nabytí účinnosti daňového řádu z roku 2009 (který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011). Proto se běh a délka této promlčecí lhůty posuzuje podle § 264 odst. 5 a § 160 daňového řádu z roku 2009, tedy jako lhůta pro placení daně. Podle uvedeného ustanovení tato lhůta činí 6 let a počne běžet dnem splatnosti daně – pro daný případ dnem splatnosti daňového nedoplatku, kterým je penále. V této lhůtě počala běžet lhůta pro sdělení předpisu penále, tj. od 1. 1. 2006, která ve smyslu § 160 skončila po 6 letech, tj. ke dni 31. 12. 2011.

Podle shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 35/2009-265 sdělení předpisu penále daňovému dlužníkovi není omezeno samostatnou lhůtou, nýbrž je vázáno na běh šesti-leté promlčecí lhůty pro vybrání daně. To vyplývá z § 63 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném ke dni 31. 12. 2006

a z § 70 odst. 1 téhož zákona. Podle rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu lze daňového dlužníka vyzoomět o předpisu penále ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro určení penále. Tato lhůta začne plynout od data původní splatnosti daně. Skutečnost, kdy byl vyměřen samotný tento nedoplatek, je pro určení počátku běhu uvedené lhůty nerozhodná.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí vymezil datum splatnosti daně ve smyslu § 70 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Oproti své dosavadní judikatuře dovodil, že ve smyslu § 70 odst. 1 uvedeného zákona je třeba usuzovat na to, že za pojem splatnost dle citovaného ustanovení je třeba považovat toliko původní splatnost daně, nikoliv náhradní splatnost, neboť zákon zná pouze termín náhradní lhůta splatnosti, nikoliv však náhradní splatnost. Kdy je daň splatná, stanoví jednoznačně § 40 odst. 1 téhož zákona. Nelze proto posouvat datum splatnosti daně vždy, kdykoliv správce daně dodatečně daň doměří, neboť by docházelo k prodlužování zákonných promlčecích lhůt. Z tohoto výkladového stanoviska je třeba vycházet i v případě interpretace běhu a počítání promlčecí lhůty pro vymáhání daně. Ve vztahu k penále Nejvyšší správní soud stanovil, že lhůta určená podle § 63 odst. 4 věty čtvrté daňového řádu z roku 1992 ke sdělení předpisu penále je navázána na lhůtu, v níž se promlčuje vybrání daně. Sdělení předpisu penále daňovému dlužníkovi není omezeno samostatnou lhůtou, nýbrž je vázáno na běh šesti-leté promlčecí lhůty pro vybrání daně. Jestliže je v § 63 odst. 2 větě první citovaného zákona stanoveno, že penále se počítá ode dne původní splatnosti, nelze přijmout jiný závěr, než že již v tomto okamžiku (tzn. v den původní splatnosti daně) nedoplatek existoval. Podle Nejvyššího správního soudu zákonodárce tedy stanovil počátek penalizace za daňový nedoplatek k datu původní splatnosti daně. K předpisu penále a k počátku běhu lhůty pro předpis penále Nejvyšší správní soud dovodil, že počátek běhu lhůty podle § 63 odst. 4 věty čtvrté části věty za střední-

kem daňového řádu z roku 1992 je totožný s počátkem běhu lhůty podle § 70 odst. 1 tohoto zákona, neboť toto ustanovení hovoří o splatnosti nedoplatku, nikoliv o náhradní lhůtě splatnosti. Lhůta pro sdělení předpisu penále je významným prvkem v časovém posouzení daňové povinnosti, neboť po jejím uplynutí již daňovému subjektu nelze penále předepsat, a tedy je ani na něm vymáhat. Marne uplynutí uvedené lhůty fakticky vede k tomu, že daňový subjekt se může vyvázat ze své povinnosti penále platit. Nejvyšší správní soud shrnul, že daňového dlužníka lze vyzoomět o předpisu penále nejpozději ve lhůtě, v níž se promlčuje vybrání nedoplatku, jenž je základem pro určení penále. Tato lhůta začne plynout od data původní splatnosti daně. Skutečnost, kdy byl vyměřen samotný tento nedoplatek, je pro určení počátku běhu uvedené lhůty nerozhodná.

Městský soud v Praze vyšel z uvedených závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu přijatých v důsledku právní polemiky mezi prvním senátem a pátým senátem Nejvyššího správního soudu o vymezení pojmu splatnosti daně a o počátku běhu lhůty k předpisu penále a na daný případ aplikoval přechodné ustanovení § 264 odst. 5 v souvislosti s § 160 daňového řádu z roku 2006. Dospěl k závěru, že počátek běhu lhůty pro promlčení práva vybrat a vymáhat daňový nedoplatek, jímž je penále, je dán splatností daně, která nastala dle dodatečného platebního výměru splatností v náhradní lhůtě ke dni 11. 2. 2008, neboť tato náhradní lhůta neměla vliv na uplatnění penále dle § 63 daňového řádu z roku 1992 ve znění účinném do 31. 12. 2006, ale nastala již dnem, kdy byl žalobce jako daňový dlužník v prodlení dle § 63 odst. 2 téhož zákona. Původní splatnost daně nastala v roce 2005, promlčecí lhůta začala běžet dne 1. 1. 2006 a skončila dne 31. 12. 2011. V této lhůtě také skončila lhůta pro sdělení předpisu penále, která začala běžet od 1. 1. 2006, ostatně tak, jak konstatovalo již Finanční ředitelství pro hl. m. Prahu jako odvolací orgán ve věci nedoplatku penále. Má-li sdělení předpisu penále toliko deklaratorní charakter, tedy potvrzuje toliko částku vznik-

lého penále, pak nelze lhůtu pro sdělení předpisu penále odlišovat od lhůty pro placení daně, neboť sdělení předpisu penále je v podstatě úkonem, kterým správce daně daňovému dlužníku nejen sděluje vyšší penále, ale tím také činí úkon směřující k vybrání penále. Nelze proto dovozovat, jak činí žalovaný, že lhůta stanovená v § 160 daňového řádu z roku 2009 zahrnující i placení příslušenství daně, jímž je penále, skončí nezávisle na osudu daně. Penále sleduje osud daně, tudíž se řídí stejným právním režimem jako daň, a byť je předpis penále samostatným exekučním titulem, zejména co do výše určeného penále, neznámá to, že předpis penále z hlediska promlčecí lhůty působí nezávisle na osudu daně. Jestliže podle § 160 daňového řádu z roku 2009 nedoplatek nelze vybrat a vymáhat po uplynutí lhůty pro placení daně, pak ani nedoplatek penále nelze vybrat a vymáhat po uplynutí lhůty pro placení daně. Sdělení penále není úkonem konstitutivní povahy, které by zakládalo splatnost daně, a proto není ani úkonem, který by určoval okamžik počátku běhu promlčecí lhůty pro právo vybrat a vymáhat na daňový nedoplatek. Toto právo má správce daně od počátku splatnosti penále a činí tak právě sdělením předpisu penále jako jedním z úkonů, kterými lze vést daňového dlužníka k vybrání daně. Jestliže tento předpis penále byl učiněn v zákonné lhůtě pro vybrání a vymáhání daňového nedoplatku ve smyslu § 160 odst. 1 resp. § 70 daňového řádu z roku 1992, tj. ve lhůtě 6 let od původní splatnosti daně, která nastala v roce 2005, a učinil tak platebním výměrem na daňové penále ze dne 16. 3. 2011 ve znění odvolacího rozhodnutí ze dne 29. 6. 2011, bylo toto penále vyměřeno ještě v době, kdy neskončila lhůta šesti let od původní splatnosti daně trvající do 31. 12. 2011. Nicméně ze správního spisu nevyplývá, což žalobce namítá, že by došlo k vybrání a vymožení daňového nedoplatku na penále do konce této lhůty. Za takové vybrání a vymožení daňového nedoplatku nelze považovat pouze platební výměr na penále, aniž by zde byl doklad o tom, že tento nedoplatek na dani byl vybrán.

Soud v souvislosti s uvedeným také zvažoval, zda platební výměr, který sděluje vyšší penále a směřuje k výběru penále, není úkonem, který by přerušoval nebo stavil běh lhůty pro placení daně. V dané věci byl platební výměr na penále (předpis penále) vydán již za účinnosti daňového řádu z roku 2009, proto se v dané věci neuplatní § 264 odst. 5 věta druhá citovaného zákona, podle které účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Jestliže platební výměr byl vydán již v době účinnosti daňového řádu z roku 2009, pak není právní skutečností, jejíž účinky, které by měly vliv na běh promlčecí lhůty, nastaly přede dnem účinnosti tohoto zákona. Nelze tedy vydání platebního výměru na penále posuzovat jako úkon ve smyslu § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 přerušující promlčecí lhůtu, a to ani ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 9 Afs 112/2007-72, který výjimečně v případě platebního výměru o předpisu penále vyslovil, že tento výměr lze považovat za úkon, který směřuje k vybrání, zajištění nebo vymožení daňového nedoplatku ve smyslu § 70 odst. 2 citovaného zákona, kterým byla účinně přerušena promlčecí lhůta k vybrání daňového nedoplatku (zde penále) ještě před jejím uplynutím. Soud shledal, že v souzené věci nejsou dle § 264 odst. 5 věty druhé daňového řádu z roku 2009 dány podmínky pro aplikaci § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 a názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného ve shora citovaném rozhodnutí čj. 9 Afs 112/2007-72, neboť výklad Nejvyššího správního soudu vztahující se k § 70 odst. 2 postihuje právní stav, který zde byl platný před účinností daňového řádu z roku 2009. Tento zákon však v § 160 odst. 3 a 4 taxativně stanoví právní skutečnosti, které přerušují běh promlčecí lhůty pro placení daně nebo způsobují, že lhůta pro placení daně neběží po určitou dobu. Tím vymezuje novou právní úpravu, která v taxativním výčtu nedovoluje zařadit platební výměr na penále mezi skutečnosti, které mají vliv na běh lhůty pro placení daně. Souzený případ není případem, na který dopadá § 264 odst. 5 věta druhá citovaného zákona, aby mohla být v dané věci apli-

kována právní úprava podle dosavadních právních předpisů, tj. § 70 odst. 2 daňového řádu z roku 1992, k němuž se váže i výklad Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 9 Afs 112/2007-72 o vlivu platebního výměru na penále pro běh lhůty.

Na základě uvedených skutečností soud usoudil, že v dané věci, kdy správce daně nevymohl daňový nedoplatek, který představovalo penále z prodlení, na žalobci v šestileté lhůtě pro placení daně, pak nebyl důvod, aby na osobním daňovém účtu žalobce byl tento nedoplatek veden ke dni 1. 1. 2012. Z uvedeného důvodu soud shledal, že pokud správce daně vydal dne 28. 5. 2012 potvrzení o stavu osobního daňového účtu, v němž byl zachycen nedoplatek ve výši 242 083 Kč, zasáhl do práva žalobce na to, aby na jeho osobním účtu nebyl evidován nedoplatek na dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2004 ve výši 242 080 Kč s důsledky, které evidence tohoto nedoplatku a potvrzení tohoto nedoplatku pro další jednání žalobce způsobuje.

Z uvedených důvodů Městský soud v Praze postupoval podle § 87 odst. 2 s. ř. s. a určil, že uvedený zásah byl nezákonný a zároveň, protože takový zásah i jeho důsledky trvaly, zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobce.

Soud se při výroku tohoto rozsudku důsledně držel oprávnění, které mu ke koncepci výroku rozsudku dává § 87 odst. 2 s. ř. s. a nemohl přistoupit na návrhy žalobce tak, jak byly formulovány v žalobním petitu pod body 1 až 4. Soud není oprávněn v tomto řízení nalézat daňové právo tak, že by výrokem rozhodl o uznání prekluze práva pro placení daní a nemá oprávnění stanovit povinnost žalovaného vydat potvrzení o reálném stavu osobního daňového účtu. V pravomoci soudu bylo, aby na základě skutkového a právního stavu posoudil otázku promlčení práva na daňový nedoplatek a pokud dospěl k závěru, že toto právo bylo promlčeno, bylo oprávněním soudu učinit výrok v souladu s § 87 odst. 2 s. ř. s. Soud proto rozhodl, že postup žalovaného byl nezákonným zásahem a žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva žalobce, přičemž tyto dva výroky, co do materiálního významu a obsahu korespondují se žalobním petitum. (...)

Daňové řízení: výkon rozhodnutí prodejem podniku; správce podniku a jeho oprávnění zastupovat povinného

k § 338k odst. 6 občanského soudního řádu ve znění zákona č. 30/2000 Sb.*)

Je-li nařízen výkon rozhodnutí prodejem podniku povinného, doručuje správce daně povinnému i správci podniku povinného písemnosti tehdy, týká-li se řízení před správcem daně podniku a využil-li správce podniku svého oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř. a projevil vůči správci daně svoji vůli v dané věci povinného zastupovat.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, čj. 1 Afs 2/2012-93)

Prejudikatura: č. 1838/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 4/1999 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 499/98).

Věc: Petr V. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daňovou exekuci, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Přerově rozhodnutími ze dne 8. 9. 2009 nařídil daňové exekuce proti žalobci jako povinnému. Žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ostravě, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno.] zamítl odvolání žalobce rozhodnutím dne 15. 4. 2010.

Rozhodnutí odvolacího orgánu napadl žalobce u Krajského soudu v Ostravě. Žalobce mimo jiné namítal, že v době, kdy byly vydány platební výměry na daň z příjmů fyzických osob, které byly podkladem exekučních titulů (výkazů nedoplatků), byla na majetek žalobce nařízena exekuce prodejem podniku exekučním příkazem JUDr. Tomáše Vrány, soudního exekutora. Správce podniku byl ustanoven Ing. Vladimír D., který ke svému zastupování ve věci daňové exekuce dále zmocnil daňového poradce Ing. Šelleho. Ani jednomu z nich však nebyl žádný z platebních výměrů (šlo o dodatečné platební výměry ze dne 14. 5. 2007 a ze dne 25. 5. 2007) doručen, proto dle žalobce nikdy žádný

z vykonávaných platebních výměrů nenabyl právní moci.

Krajský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 15. 12. 2011, čj. 22 Af 41/2010-23. V odůvodnění mimo jiné uvedl, že si je vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, čj. 5 Afs 82/2009-63, v související žalobcově věci. V něm Nejvyšší správní soud vyslovil, že správce podniku v daňovém řízení bude vždy zastupovat povinného, a to i bez jeho souhlasu. Tento rozsudek však dle krajského soudu nepředstavuje ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, neboť již v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, čj. 8 Afs 49/2009-70, tento soud bez předložení věci rozšířenému senátu zaujal jiný právní názor. Krajský soud se proto necítil vázán právním názorem vysloveným v rozsudku čj. 5 Afs 82/2009-63, samozřejmě vyjma věci, o níž přímo šlo. Správce podniku se v červnu 2006 vyjádřil tak, že je vyloučeno, aby žalobce v daňovém řízení zastupoval.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle něho byla situace řešena rozsudkem čj. 8 Afs 49/2009-70 jiná, neboť zde se Nejvyšší správní soud vyjádřil jen tak, že i pokud by správní

*) S účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 293/2013 Sb.

orgán měl povinnost dotázat se správce podniku, zda hodlá uplatňovat své právo jednat ve správním řízení za žalobce, nebylo by možno v porušení této povinnosti spatřovat vadu řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. V žalobcově věci je nepochybné, že ve spise jeho správce daně je založena plná moc udělená dne 6. 11. 2006 správcem podniku Ing. Vladimírem D. daňovému poradci Ing. Šellemu. To vyvrací závěr krajského soudu, že v červnu 2006 správce podniku zastupování žalobce odmítl. Proto mělo být doručováno jen správci podniku.

Podle žalovaného z rozsudku čj. 8 Afs 49/2009-70 jasně plyne, že bez ohledu na to, jestli správce daně podal správci podniku dotaz, zda hodlá žalobce zastupovat, zůstává daňovým dlužníkem žalobce. Proto dotaz není s to na této situaci nic změnit. Podle § 338k odst. 6 o. s. ř. je správce podniku oprávněn zastupovat povinného ve sporech a řízeních, v nichž je povinný účastníkem a které se týkají podniku. Žalobce má bez dalšího za to, že daňové řízení je pod toto ustanovení subsumovatelné, aniž říká proč. Smyslem institutu správce podniku je, aby nedošlo ke snížení majetku prodávaného podniku. Řízeními týkajícími se podniku a subsumovatelnými pod § 338k odst. 6 o. s. ř. proto mohou být pouze taková řízení, na jejichž výsledku je hodnota spravovaného podniku závislá. Žalovaný dále poukazuje na to, že příjmy z podnikání vykonávaného prostřednictvím exekvovaného podniku nejsou předmětem samostatného daňového řízení. Žalobce míní, že daňové řízení, jehož předmětem je daň z příjmů z podnikání vykonávaného prostřednictvím podniku, je řízením týkajícím se tohoto podniku podle § 338k odst. 6 o. s. ř. Tento závěr by však v případě, že podnikatel má i jiné příjmy, musel vést k nelogickému závěru o existenci oprávnění správce podniku zastupovat povinného bez jeho souhlasu i ve věcech těchto příjmů nemajících s podnikem žádnou souvislost. To je v přímém rozporu se smyslem institutu správce podniku. Daňové povinnosti podnikatele mají veřejnoprávní charakter a ať již vznikají výlučně zdaněním příjmů z podnikání nebo i z jiných příjmů, za-

těžují vždy osobu podnikatele. Na hodnotu podniku, jehož správu správce podniku vykonává, nemají bez ohledu na druh zdaňovaného příjmu vliv a na osobu vydražitele nepřecházejí.

Žalovaný má proto za to, že daňové řízení není řízením, které by bylo podřaditelné pod řízení uvedená v § 338k odst. 6 o. s. ř., v nichž je správce podniku z titulu své funkce oprávněn povinného, a tedy i žalobce, zastupovat. Na výrok napadeného rozsudku by proto nemělo vliv ani případné nesprávné posouzení právní otázky, zda je správce podniku v řízeních týkajících se podniku povinen, či pouze oprávněn povinného zastupovat.

Na vyjádření reagoval žalobce replikou. V ní setrval na názoru, že rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 82/2009-63 a čj. 8 Afs 49/2009-70 se týkají odlišných věcí. Daňové povinnosti a případně daňové nedoplatky mohou hodnotu podniku značně měnit. Je zejména na správci podniku, aby se snažil docílit všemi prostředky situace příznivé pro oprávněného. Jako zcela zavádějící a ničím neopodstatněný hodnotí argument, podle něhož v daňovém řízení se řeší i jiné příjmy podnikatele, jiného druhu, a proto správce podniku zastupovat v daňovém řízení povinného ve smyslu § 338k odst. 6 o. s. ř. nemůže nikdy. Naopak, zastupovat povinného v daňovém řízení by mělo být zájmem správce podniku, a tudíž i oprávněného či dalších oprávněných, kteří do řízení přistoupili. Závěr, že správce podniku do této oblasti nemůže nijak zasáhnout, protože se podniku netýká, je podle žalobce nepřijatelný. Navíc v daném případě se žádné jiné příjmy žalobce neřešily.

Z uvedených důvodů setrval žalobce na názoru, že dodatečný platební výměr za rok 2002 nebyl žalobci nikdy řádně doručen. Z tohoto důvodu proti němu nemohl podat opravný prostředek. Nebyl-li řádně doručen, nikdy nenabyl ani právní moci. Nenabyl-li právní moci, jde podle žalobce o nárok prekludovaný.

Podle názoru prvního senátu je klíčovou otázkou pro posouzení této věci, zda je správ-

ce podniku oprávněn zastupovat daňový subjekt v daňovém řízení týkajícím se daně z příjmů fyzických osob. Tato otázka je podstatná pro závěr, zda oba platební výměry na tuto daň byly stěžovateli řádně doručeny. Ve věci je nepochybné, že oba platební výměry byly doručeny přímo žalobci, který proti nim nepodal odvolání. Žalobce tvrdí, že oba platební výměry měly být doručeny správci podniku, který údajně uplatnil právo na zastupování žalobce v daňovém řízení z titulu své funkce správce podniku.

První senát poukázal na to, že hlava sedmá části šesté občanského soudního řádu upravuje výkon rozhodnutí prodejem podniku. V usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí soud ustanoví správce podniku a současně v určitých oblastech omezí povinného (§ 338h odst. 1 o. s. ř.). Podle § 338k odst. 6 o. s. ř. „[v]e sporech a v jiných řízeních, v nichž je povinný účastníkem a které se týkají podniku, je správce oprávněn povinného zastupovat i bez jeho souhlasu; má přitom obdobně postavení jako zástupce účastníka na základě procesní plné moci (§ 28a odst. 1). Po dobu, po kterou správce podniku zastupuje povinného, nesmí jiné osoby povinného zastupovat nebo za něj jednat.“ Na nyní projednávanou věc je toto ustanovení aplikovatelné dle § 71 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů.

Ustanovení § 338k odst. 6 o. s. ř. vyložil Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 5 Afs 82/2009-63. V tomto rozsudku, který se týkal související žalobcovy věci (penále na daň z příjmů fyzických osob), uvedl mimo jiné, že z § 338k odst. 6 o. s. ř. ve spojení s § 71 exekučního řádu „vyplývá, že na správce podniku je nutno pohlížet jako na zástupce na základě zákonného zmocnění, a to právě ve věcech, jež se týkají podniku. Správce podniku především dbá o to, aby po nařízení výkonu rozhodnutí nedošlo bezdůvodně ke zmenšení majetku prodáváného podniku, popřípadě aby se majetek náležející k podniku očekávaným způsobem zvýšil. Jakkoli povinný neztrácí v důsledku nařízení exekuce prodejem podniku právo provozovat

podnik, je v důsledku vzniku možných škod dáno zákonem zmocnění, aby správce podniku provedl určité potřebné úkony sám. Jestliže v době nařízení výkonu rozhodnutí probíhají u soudu nebo u jiných orgánů řízení, která se týkají podniku, je i v těchto řízeních správce podniku oprávněn povinného zastupovat. Tato skutečnost dopadá i na daňové řízení, které se podniku povinného zpravidla bude týkat. Nejvyšší správní soud nesdílí názor žalovaného v tom, že správce podniku je oprávněn, nikoliv však již povinen daňový subjekt zastupovat. Z citované právní úpravy lze naopak dovodit, že správce podniku v daňovém řízení bude vždy zastupovat povinného, a to i bez jeho souhlasu. V případě nařízení exekuce a ustanovení správce podniku sice povinný neztrácí způsobilost být daňovým subjektem dle § 6 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků [dále jen „daňový řád z roku 1992“], výkon jeho práv a povinností je však omezen tím, že je nevykonává povinný osobně, nýbrž prostřednictvím správce podniku. Per analogiam lze do určité míry postavení a úlohu správce podniku přirovnat např. k postavení insolvenčního správce, disponuje obdobnými právy a povinnostmi jako daňový subjekt, a je nutno na něj takto v daňovém řízení i nahlížet. Daňový subjekt zůstává příjemcem rozhodnutí dle § 32 odst. 2 písm. c) [daňového řádu z roku 1992], současně je nutno zohlednit skutečnost, že v řízení za něj jedná a provádí úkony tento zákonný zástupce – správce podniku dle § 338k odst. 6 o. s. ř. Za situace, kdy je správce podniku oprávněn zastupovat povinného v daňovém řízení i bez jeho souhlasu a činit za něj právní úkony, jej pak nelze vyloučit ani z procesu doručování dle § 17 [daňového řádu z roku 1992]. Rovněž nelze vyloučit, aby si osoba, jež je oprávněna jednat za daňový subjekt, zvolila svého zástupce.“

Z právě citovaného odůvodnění tedy podle prvního senátu plyne, že správce podniku je zákonným zástupcem daňového subjektu, který se může nechat zastoupit další osobou. Absence doručení platebního výměru správci podniku představuje vadu doručení rozhodnutí daňovému subjektu.

Naproti tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 Afs 49/2009-70 dovodil, že správní orgány nepochybně, „*pokud se nedotázaly správce podniku, zda hodlá uplatnit své právo jednat ve správním řízení za stěžovatele*“. I pokud by však snad i takovou povinnost měly, „*nebylo by možno v jejím porušení spatřovat vadu řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Daňovým subjektem totiž i nadále v takových případech zůstává sám povinný a to, že správní orgány jednaly s ním a nikoli se správcem podniku, nemůže povinný namítat ve svůj prospěch jako podstatnou vadu řízení*“.

První senát dospěl k závěru, že oba citované právní závěry jsou v rozporu. Spor se přitom netýká otázky, kdo je daňovým subjektem. Daňovým subjektem je podle prvního senátu i nadále majitel podniku. Předmětem sporu je, zda zákon zakládá zmocnění správci podniku jednat jménem daňového subjektu v daňovém řízení. Buď platí názor pátého senátu, že v daňovém řízení je správce daně zákonným zástupcem daňového subjektu (povinného v exekučním řízení), který může kdykoliv za trvání řízení toto své právo uplatnit. Daňový subjekt sice neztrácí způsobilost být daňovým subjektem dle § 6 odst. 1 daňového řádu z roku 1992, „*výkon jeho práv a povinností je však omezen tím, že je nevykonává povinný osobně, nýbrž prostřednictvím správce podniku*“, a to včetně doručování písemností správce daně. Anebo platí závěr osmého senátu, že správce daně se nemusí vůbec dotazovat správce podniku, zda snad hodlá zastupovat v daňovém řízení povinného (daňový subjekt), neboť samotnou skutečností, „*že správní orgány jednaly s [povinným] a nikoli se správcem podniku, nemůže povinný namítat ve svůj prospěch jako podstatnou vadu řízení*“. Stěžovatel má podle prvního senátu sice pravdu v tom, že osmý senát zvažoval primárně důsledky toho, že se správce daně nedotázal správce podniku, zda hodlá daňový subjekt zastupovat. V závěru svého odůvodnění však osmý senát jasně uvedl, že vadou daňového řízení s důsledky pro zákonnost rozhodnutí nikdy nebude přímé jednání s daňovým subjektem.

První senát mínil, že k rozřešení konfliktu obou právních názorů je nutno především položit si otázku, co spadá pod spory a jiná řízení, v nichž je povinný účastníkem a které se týkají podniku (§ 338k odst. 6 o. s. ř.). Pouze pokud řízení splňuje tuto hypotézu, je správce podniku oprávněn povinného zastupovat i bez jeho souhlasu. Ustanovení § 338k odst. 6 o. s. ř. je upraveno v civilním procesním předpise, a proto se v prvé řadě vztahuje především na řízení civilní. Není samozřejmě vyloučeno, aby se vztahovalo též na řízení ve věcech veřejných subjektivních práv a povinností. Otázkou však je, zda se může z logiky věci vztahovat též na daňové řízení týkající se dlužníka, jehož podnik je předmětem exekuce. Klíčovou otázkou je, zda lze daňové řízení ve věci daně z příjmů fyzických osob proti daňovému dlužníkovi (vlastníkovi podniku) podřadit pojmu „*řízení týkající se podniku*“ (§ 338k odst. 6 o. s. ř.).

První senát v tomto ohledu považoval za přesvědčivou argumentaci žalovaného, jak ji podal ve svém vyjádření. Souhlasil se žalovaným, že smyslem institutu správce podniku je, aby nedošlo ke snížení majetku prodávajícího podniku. Řízeními „*týkajícími se podniku*“ podle § 338k odst. 6 o. s. ř. proto mohou být pouze taková řízení, na jejichž výsledku je hodnota spravovaného podniku závislá nebo která se jinak dotýkají přímo právě podniku. Opačný závěr by směřoval k tomu založit právo správce podniku zastupovat povinného v jakémkoliv řízení, byť se takové řízení dotýká podniku jen okrajově a vzdáleně. To by zcela zásadním způsobem omezilo postavení povinného nad jakoukoliv rozumnou míru, bez jakéhokoliv racionálního odůvodnění.

Příjmy z podnikání podnikem, který je postižen výkonem rozhodnutí, nejsou předmětem samostatného daňového řízení. Jako takové nejsou oddělitelné od jakýchkoliv jiných příjmů téhož daňového subjektu. Právní názor pátého senátu by proto musel vést k závěru o existenci oprávnění správce podniku zastupovat povinného bez jeho souhlasu ve věcech všech jeho příjmů, tedy i příjmů nemajících s podnikem naprosto žádnou sou-

vislost. To je v přímém rozporu se smyslem institutu správce podniku. Současně by to mohlo vést až k porušení procesních práv daňového subjektu, kterému by do daňového řízení mohl podle své libovůle vstupovat správce podniku jako zákonný zástupce.

První senát se ztotožnil se žalovaným rovněž v tom, že daňové povinnosti týkající se příjmů podnikatele mají veřejnoprávní charakter. Ať již vznikají výlučně zdaněním příjmů z podnikání nebo i z jiných příjmů, zatěžují vždy jen osobu podnikatele. Na hodnotu podniku, jehož správu správce podniku vykonává, nemají bez ohledu na druh zdaňovaného příjmu vliv a na osobu vydražitele zásadně nepřecházejí (srov. § 338zk odst. 1 o. s. ř. *a contrario*).

Právě uvedené závěry jsou podle prvního senátu v souladu též s principy, z nichž vychází civilní judikatura. Podle ní hypotéza § 338k odst. 6 o. s. ř. předpokládá řízení, „*kte-ré by se týkalo pouze podniku povinného, který správce podniku spravuje a ze kterého jedině své postavení zástupce povinného odvozuje*“. Takovýmto řízením není například konkursní řízení, které se „*i v té fázi, jež začíná podáním návrhu na prohlášení konkursu na majetek dlužníka (povinného) a končí rozhodnutím soudu o tomto návrhu, týká jakéhokoliv dalšího majetku dlužníka (povinného), včetně jiného podniku dlužníka (povinného)*“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 29 Cdo 699/2008, č. 23/2009 Sb. NS). Podle prvního senátu rovněž vyměřovací řízení na daň z příjmů fyzických osob je takovým řízením, které se týká jakéhokoliv majetku daňového subjektu, nejen exekvovaného podniku. Skutečnost, kterou namítá žalobce, totiž že on sám v této individuální věci snad neměl příjmy z jiné činnosti, není pro tento obecný závěr podstatná. Ostatně takováto otázka může být proměnlivá a právě ona může být třeba i jednou z otázek řešených v daňovém řízení.

První senát podotkl, že doktrína civilního procesu se vyjádřila též k možnostem zastoupení správce podniku. Např. Eva Dlouhá soudí, že správce podniku „*musí povinného zastupovat osobně, nemůže se dát zastoupit*

jiným zástupcem ani zmocnit jinou osobu, aby v řízení zastupovala povinného. Zástupce pro řízení, v němž je předepsáno povinné zastoupení (pro dovolání), v takovém případě volí povinný; správce je oprávněn zasáhnout, jen jestliže je povinný nečinný a za podmínek uvedených v § 338k odst. 4.“ (Drápal, L. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. I. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 2598.).

První senát tedy dospěl k závěru, že o právu správce podniku zastupovat daňový subjekt (povinného) v daňovém řízení existuje navzájem rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu, a proto předložil věc rozšířenému senátu s tím, že rozhodná právní otázka má být posouzena tak, že i v případě exekuce podniku zůstává daňovým subjektem i nadále povinný. Skutečnost, že správce daně jednal s ním, a nikoli se správcem podniku, není vadou daňového řízení.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že je-li nařízen výkon rozhodnutí prodejem podniku povinného, doručuje správce daně povinnému i správci podniku povinného písemnosti tehdy, týká-li se řízení před správcem daně podniku a využil-li správce podniku svého oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř. a projevil vůči správci daně svoji vůli v dané věci povinného zastupovat. Rozšířený senát věc vrátil prvnímu senátu, aby ve věci rozhodl v souladu s vysloveným právním názorem.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

III.2.1 Podnik a jeho daňověprávní status

[28] Právní otázka, kterou je namístě vyřešit, se týká podniku. Podnik, jak známo, není subjektem práva. „*Podnikem se pro účely tohoto zákona rozumí soubor hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání. K podniku náleží věci, práva a jiné majetkové hodnoty, které patří podnikateli a slouží k provozování podniku nebo vzhle-*

dem k své povaze mají tomuto účelu sloužit.“ (§ 5 odst. 1 obchodního zákoníku*). „Podnik je věc hromadná. Na jeho právní poměry se použijí ustanovení o věcech v právním smyslu. Tím není dotčena působnost zvláštních právních předpisů vztahujících se k nemovitým věcem, předmětům průmyslového a jiného duševního vlastnictví, motorovým vozidlům apod., pokud jsou součástí podniku.“ (§ 5 odst. 2 obchodního zákoníku).

[29] Podnik jako komplexní majetkovou hodnotu tvořenou různými funkčně propojenými složkami podnikání lze prodat jako celek smlouvou o prodeji podniku (§ 476 a násl. obchodního zákoníku). Podle § 476 odst. 1 obchodního zákoníku „[s]mlouvou o prodeji podniku se prodávající zavazuje odevzdat kupujícímu podnik a převést na něj vlastnické právo k podniku a kupující se zavazuje převzít závazky prodávajícího související s podnikem a zaplatit kupní cenu“. Při prodeji podniku platí specifická pravidla pro přechod závazků vztahujících se k podniku: „Na kupujícího přecházejí všechna práva a závazky, na které se prodej vztahuje.“ (§ 477 odst. 1 obchodního zákoníku). „K přechodu závazku se nevyžaduje souhlas věřitele, prodávající však ručí za splnění převedených závazků kupujícím.“ (§ 477 odst. 3 obchodního zákoníku).

[30] Výše uvedená ustanovení o přechodu závazků se však nevztahují na daňové dluhy, neboť přechod takových závazků vylučoval dříve § 45 zákona o správě daní a poplatků, který stanovil, že „[d]ohody uzavřené s tím, že daňovou povinnost ponese místo daňového subjektu zcela nebo částečně jiná osoba, nejsou pro daňové řízení právně účinné, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak“; nyní podobné ustanovení obsahuje § 241 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jenž stanoví, že „[d]ohoda, podle níž daňovou povinnost ponese místo daňového subjektu zcela nebo částečně jiná osoba, není vůči správci daně účinná; to neplatí, pokud jiná osoba plní povinnost, která této osobě vznikla v důsledku zajištění daně po-

dle zákona“. Judikatura Ústavního soudu, konkrétně usnesení ze dne 15. 1. 1999, sp. zn. IV. ÚS 499/98, č. 4/1999 Sb. ÚS, přitom neshledala protiústavním právní názor obecných soudů, že § 477 odst. 1 obchodního zákoníku není ve vztahu k § 45 daňového řádu z roku 1992 zvláštním ustanovením. Ústavní soud ve zmíněném usnesení uvedl: „Názor ohledně výkladu a aplikace § 477 odst. 1 obchodního zákoníku, že placení daně nelze podřadit pod závazky ve smyslu soukromého práva, neboť pojmově placení daně znamená platbu ve prospěch státu na základě zákona, aniž by stát daňovému subjektu nabízel za úhradu daně poskytnutí určitého ekvivalentu, a z toho dovození závěr, že daňová povinnost je zcela nepochybně povinností veřejného práva, přičemž daňovým předpisem je jakýkoliv přenos daňové povinnosti zakázán, považuje Ústavní soud za ústavně konformní, neboť i podle jeho názoru je daňová povinnost plátce daně povinností veřejnoprávní. Tato povinnost vzniká na základě skutečností stanovených zákonem, přičemž zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, upravuje kogentně i to, který subjekt tuto povinnost má, zatímco [daňový řád z roku 1992] zakazuje přenos této povinnosti, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Názor, že takovým zvláštním právním předpisem je obchodní zákoník, který v ustanovení týkajícím se prodeje podniku, resp. části podniku, v § 477 odst. 1 stanoví, že na kupujícího přecházejí všechna práva a závazky, na které se prodej vztahuje, je mylný, neboť v případě daňové povinnosti je plátce daně ve vztahu vůči orgánu veřejné moci, který rozhoduje o jeho právech a povinnostech. Plátce daně jako subjekt veřejnoprávního vztahu není vůči orgánu veřejné moci v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu (viz Ústavní soud ČSFR, Sběrka usnesení a nálezů, č. 3, Brno, 1992, s. 11). Smlouva o prodeji podniku, resp. části podniku je závazkovým vztahem soukromoprávní povahy, kde subjekty mají rovné postavení, a podle tohoto hlediska je nutno

* S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.

posuzovat i charakter přecházejících práv a závazků. Smlouvou o prodeji podniku přecházejí závazky vzniklé ze závazkových vztahů bez ohledu na to, zda mají či nemají obchodní povahu, nikoli však veřejnoprávní povinnosti. Ustanovení § 477 odst. 1 obchodního zákoníku nepředstavuje tedy v tomto případě ve vztahu k § 45 [daňový řád z roku 1992] lex specialis.“

[31] Z výše uvedeného je nepochybné, že veškeré daňové povinnosti vztahující se zcela či zčásti, přímo nebo nepřímo k podniku jsou úzce vázány na osobu daňového subjektu a nepřecházejí prodejem podniku na jinou osobu. Lze mít za to, že nemohou přejít na vydražitele ani v případě, že byl podnik prodán v dražbě v rámci výkonu rozhodnutí prodejem podniku či v rámci provedení exekuce prodejem podniku, neboť i v tomto případě, jakkoli právní předpisy o výkonu rozhodnutí či exekuci na to výslovně nepamatují, či přesněji řečeno právě proto, že právní úprava žádné výslovné ustanovení o přechodu tohoto typu pohledávek na vydražitele neobsahuje, se uplatní logika vztahu veřejného a soukromého práva vyjádřená ve shora zmíněném usnesení Ústavního soudu. Znamená to mimo jiné, že daňové povinnosti majitele podniku se nemohou projevit ve zjištěné ceně podniku pro účely dražební vyhlášky podle § 338n odst. 1 písm. e) a odst. 2 o. s. ř. ani mezi závazky podniku podle § 338n odst. 1 písm. d), resp. c) o. s. ř., neboť tyto povinnosti nejsou právně součástí podniku, třebaže s ním ekonomicky úzce souvisejí.

III.2.2 Exekuce prodejem podniku a daňové povinnosti

[32] Jakkoli z výkladu výše provedeného je patrné, že daňové povinnosti jsou úzce vázány na osobu majitele podniku a s podnikem nepřecházejí smluvně ani na základě dražby na jinou osobu, neznamená to, že s podnikem nesouvisejí. Je tomu právě naopak.

[33] V souvislosti s provozem podniku vzniká jeho majiteli řada daňových povinností. Zdanitelná plnění produkovaná podnikem podléhají dani z přidané hodnoty a v některých případech spotřební dani; tyto daně je

majitel podniku povinen platit, na druhé straně má přirozeně i nárok na odpočet daně z přidané hodnoty, jsou-li pro to splněny podmínky. Je-li součástí podniku nemovitost, musí za ni majitel podniku platit daň z nemovitostí. Kupuje-li se pro účely podniku nemovitost či prodává-li se nemovitost, jež byla součástí podniku, vzniká majiteli podniku povinnost platit daň z převodu nemovitosti či mu může vzniknout ručitelský závazek za takovou daň. Je-li součástí podniku silniční motorové vozidlo či přípojné vozidlo, vzniká za splnění dalších podmínek majiteli podniku povinnost platit silniční daň. A konečně – jako v projednávaném případě – výnosy produkované podnikem mohou podléhat dani z příjmů, ať již fyzických osob, anebo právnických osob, kterou musí majitel podniku platit.

[34] Je nutno opětovně zdůraznit, že subjektem daně zde není podnik samotný, neboť ten nemá žádnou právní subjektivitu, nýbrž majitel podniku. Daňová povinnost mu vzniká ekonomicky vzato v důsledku činnosti podniku; je svým způsobem „*následkem*“ toho, že podnik provozuje. Je tedy zřejmé, že daňové povinnosti související s podnikem se podniku velmi silně týkají v tom smyslu, že za určitých okolností mohou ovlivnit výnosnost činnosti prováděné podnikem, tok peněz povinného týkajících se podniku a v posledku i ekonomické vyhlídky podniku. Ten, kdo podnik jako majitel a daňový subjekt provozuje, bude mít zpravidla zájem na tom, aby minimalizoval své daňové povinnosti, ovšem aby se zároveň nedostal do situace, kdy mu bude daň doměřena, včetně s tím spojených sekundárních finančních povinností (pokuty, penále, úroky z prodlení, náklady eventuální daňové exekuce apod.), které podnik, a v posledku tedy majitele finančně postihnou.

[35] Daňové povinnosti a jejich plnění tedy mohou významně ovlivnit ekonomickou situaci podniku. Příklady si lze představit celou řadu: například volba určitého daňového režimu konkrétních činností podniku (třeba toho, zda činnost bude podléhat DPH, anebo nikoli, lze-li dotyčnou činnost provozovat různými způsoby a podle toho tuto daň platit,

anebo neplatit); způsob pořízení věcí potřebných pro činnost podniku mající daňové důsledky (např. vzetí úvěru na pořízení věcí a uplatňování úroků z úvěru jako nákladů, anebo pořízení věcí na operativní či finanční leasing); daňové dopady obchodování povinného v rámci činnosti podniku se spojenými osobami; volba nejrůznějších daňově optimalizačních strategií využívajících např. dohod o zamezení dvojímu zdanění; volba způsobů provádění činnosti podniku, má-li daňové konsekvence (např. provádění činností zaměstnanci majitele podniku v pracovním poměru, anebo osobami samostatně výdělečně činnými na základě jiných než pracovněprávních vztahů) aj. To vše může velmi výrazně ovlivnit celkový tok peněz do podniku a mimo něj, a tedy i jeho disponibilní prostředky a ziskovost.

[36] Rovněž způsob hrazení daňových povinností a to, zda se tak děje v zákonné výši a včas, může ovlivnit hodnotu podniku. Povinnému mohou v souvislosti s provozem podniku vzniknout sekundární finanční povinnosti, které bude třeba zaplatit z prostředků příslušejících k podniku. Majetek, který je součástí podniku, může být kvůli daňovým povinnostem povinného zatížen zástavními právy ve prospěch správce daně či jinými zajišťovacími instituty či může propadnout ve prospěch správce daně v důsledku činnosti porušující daňověprávní povinnosti povinného (např. na úseku spotřebních daní).

[37] Dopady na majetek podniku mohou mít i činnosti povinného nesouvisející s provozem a financováním podniku, a to právě proto, že daňové pohledávky se nevážou na podnik jako takový, který z daňověprávního hlediska obecně nemá samostatnou právní existenci, nýbrž na povinného samotného jako na majitele podniku. Majetek příslušející k podniku může být použit k zajištění či k úhradě daňových povinností povinného nesouvisejících s provozem podniku. Z toho vyplývá, že i majetkoprávní dispozice povinného, včetně dispozic daňověprávních, jež nesouvisejí v úzkém slova smyslu s provozem podniku, se podniku mohou významným způsobem majetkově týkat.

[38] Zvláště významný je pak vztah daňověprávních povinností povinného a hodnoty podniku tehdy, je-li povinným právnická osoba, jejímž jediným majetkem je podnik sám a jež je ve své podstatě i z hlediska dalšího trvání své právní existence závislá na tom, že podnik bude generovat výnosy potřebné pro udržení platební schopnosti povinného a odvrácení jeho insolvence a následného zániku jako samostatné právnické osoby. V takovém případě mohou daňověprávní úkony zatěžující povinného, a tedy i jeho podnik, vést k takovému snížení hodnoty podniku, že exekuce bude muset v důsledku insolvence povinného přejít do podoby insolvenčního řízení, což zpravidla vede pouze k částečnému uspokojení pohledávek věřitelů (oprávněných).

[39] Jak již bylo shora naznačeno, vedle daní souvisejících s konkrétním podnikem mohou na jeho majitele dopadat také další daňové povinnosti – ať již vztahující se k jeho soukromému či rodinnému životu, k jeho jiné výdělečné činnosti (např. zaměstnanecké či k výnosům z kapitálových investic) nebo k jiným jeho podnikům. Znamená to tedy, že jedna daň v jednom zdaňovacím období (např. daň z příjmů fyzických osob, je-li majitelem podniku fyzická osoba) může být „složena“ ze zdrojů majících původ nejen v podniku svého majitele, nýbrž i v řadě jiných jeho aktivit.

III.2.3 Správce podniku a plnění daňových povinností povinného

[40] Smyslem a účelem výkonu rozhodnutí prodejem podniku je zajistit majetkové hodnoty tvořící podnik pokud možno tak, aby podnik mohl být nejen při provádění výkonu rozhodnutí, ale i poté, co bude prodán v exekuční dražbě, provozován, a tedy dlouhodobě přinášel výtěžek. Od 1. 1. 2013 (viz novelizaci občanského soudního řádu provedenou zákonem č. 396/2012 Sb.) zákon dokonce počítá s tím, že jedním ze dvou možných způsobů výkonu rozhodnutí prodejem podniku je správa podniku a vyplácení výtěžku správy oprávněnému – viz § 338ma o. s. ř. Podnik se prodává jako organický celek zvláštním způsobem výkonu rozhodnutí právě proto, že cenná je na něm zpravidla jeho schopnost dlouhodobě vytvářet výtěžek, bu-

de-li řádně provozován. Prodejem v dražbě se má docílit nejvyšší možná cena, a proto zájem oprávněného i orgánů provádějících výkon rozhodnutí či exekuci má být takové provozování podniku v průběhu vykonávacího či exekučního řízení, aby zájem dražitelů o podnik byl co největší a tomu odpovídala i cena dosažená dražbou. Ostatně i zájem povinného by zásadně mělo být docílit co nejvyššího výnosu při prodeji podniku v dražbě, neboť tak se uhradí co největší díl pohledávky oprávněného, příp. dokonce celá pohledávka včetně dalších přihlášených pohledávek a část výtěžku může zbyť i pro povinného samotného.

[41] Na druhé straně nelze přehlédnout, že v reálné situaci provozu podniku v rámci výkonu rozhodnutí či exekuce, tedy pod kuratelou správce podniku ustanoveného soudem či soudním exekutorem, se mohou nejruznější zájmy oprávněného a povinného střetávat. Střety se mohou projevovat nejen v soukromoprávních, ale i ve veřejnoprávních aspektech správy podniku, čítaje v to i správu daní. Přitom právě způsob plnění daňových povinností majitele podniku může hodnotu a výtěžnost podniku významně ovlivnit, jak bylo shora vyloženo. Ve světle smyslu a účelu exekuční správy podniku prováděné správcem podniku tak je nepochybně potřebné, aby správce podniku mohl v patřičné míře uplatnit svůj vliv na to, aby daňové povinnosti majitele podniku, jež mohou, ať již z jakýchkoli důvodů a jakýmkoli způsobem, ovlivnit finanční situaci podniku, byly adekvátně plněny. Na druhé straně majitel podniku (povinný) má stejně tak legitimní právo požadovat, aby v daňových řízeních ohledně daňových povinností týkajících se takto podniku nebyl vystaven libovůli správce podniku a aby správce podniku nemohl na úkor jeho jiných subjektivních veřejných práv zvyšovat hodnotu podniku pro účely dražby nad rámec předvidaný zákonem.

[42] Smysl a účel výkonu rozhodnutí prodejem podniku tedy v oblasti daňových povinností souvisejících s provozem podniku velí požadovat po povinném a správci podniku maximální možnou míru spolupráce a ko-

ordinace vzájemných postupů i v situaci střetu zájmů povinného a oprávněného. Správce podniku má být nestranným a efektivním správcem sledujícím zájem na udržení a případném navýšení hodnoty podniku tak, aby bylo docíleno co možná nejvyššího výtěžku z jeho prodeje (event. podle nové úpravy účinné od 1. 1. 2013 co nejvyššího výtěžku správy podniku), a tím chráněny co možná nejlépe zájmy jak oprávněného, tak povinného. To se ostatně projevuje v celé řadě ustanovení upravujících vztah povinného a správce podniku, např. v povinnosti povinného podle § 338h odst. 1 písm. d) o. s. ř. *správci umožnit „[k]dykoliv nahlížet do účetní evidence a dalších písemností týkajících se podniku a bez omezení vstupovat do všech prostor podniku“*, povinnosti správce podniku podle § 338i odst. 3 o. s. ř. *„[v]ykonávat svou funkci s odbornou péčí“* a jeho povinnosti podle § 338k odst. 1 dbát, *„[a]by po nařízení výkonu rozhodnutí nedošlo bezdůvodně ke zmenšení majetku postiženého podniku, popřípadě aby se majetek podniku očekávaným způsobem zvýšil“*. Je zřejmé, že v situaci, v níž se zájmy povinného a oprávněného mohou střetávat, je třeba, aby správce podniku disponoval účinnými nástroji řízení podniku, včetně řešení s tím souvisejících daňových otázek, avšak zároveň byl podroben účinné vnější kontrole, která mu nedovolí svého postavení zneužít vůči povinnému nad rámec potřebný pro efektivní vymožení pohledávky vůči povinnému.

[43] Právní úprava postavení a oprávnění správce podniku umožňuje výše uvedených cílů dosahovat. Ustanovení § 338k a § 338l o. s. ř., vymezující některá oprávnění správce podniku při úkonech týkajících se podniku a upravující dohled soudu nad správcem podniku, v tomto ohledu představují provázanou a vyváženou právní úpravu.

[44] Podle § 338k odst. 1 o. s. ř. *„[s]právníce při výkonu své funkce postupuje podle zákona a dalších právních předpisů a podle pokynů soudu; dbá, aby po nařízení výkonu rozhodnutí nedošlo bezdůvodně ke zmenšení majetku postiženého podniku, popřípadě aby se majetek podniku očekávaným způso-*

bem zvýšil. K řádnému zajištění majetku podniku činí vhodná opatření, zejména vyrozumí peněžní ústav, že s prostředky na účtu povinného, které slouží k provozování podniku, může povinný nakládat jen s jeho souhlasem. Vyžadují-li to okolnosti případu, může správce vyzvat dlužníky povinného, aby plnění svých peněžitých dluhů skládali na účet povinného, který za tím účelem zřídil. Zjistí-li správce, že součástí podniku je nemovitost, vyrozumí bez zbytečného odkladu příslušný katastrální úřad, že byl nařízen výkon rozhodnutí postižením podniku a že povinný nesmí bez jeho souhlasu nemovitost převést na jiného, zatížit ji nebo s ní jinak nakládat.“ Podle odstavce 2 pak „[s]ouhlas správce s úkony povinného musí být udělen písemně; u písemných úkonů musí být obsažen na téže listině. Právní úkony povinného, které učinil bez souhlasu správce, jsou neplatné.“ Podle odstavce 3 „[v]yzve-li správce dlužníka povinného, aby plnění svého peněžitého dluhu skládal na určitý účet, nesmí dlužník po doručení výzvy dluh plnit jinak. Nesplní-li dlužník povinného dluh v souladu s výzvou správce, je správce oprávněn domáhat se jako zástupce povinného řádného splnění dluhu.“ Podle odstavce 4 „[n]eučiní-li povinný řádně a včas úkony potřebné k odvrácení hrozící škody na majetku podniku, je povinen tyto úkony provést správce jako zástupce povinného.“ Podle odstavce 5 „[o]dmítne-li správce udělit povinnému souhlas k úkonu potřebnému k řádnému provozování podniku, může povinný soudu navrhnout, aby svým usnesením souhlas správce nahradil. Soud o návrhu rozhodne po slyšení správce a povinného; proti jeho usnesení není odvolání přípustné.“ Konečně podle odstavce 6 „[v]e sporech a v jiných řízeních, v nichž je povinný účastníkem a které se týkají podniku, je správce oprávněn povinného zastupovat i bez jeho souhlasu; má přitom obdobné postavení jako zástupce účastníka na základě procesní plné moci (§ 28a odst. 1). Po dobu, po kterou správce podniku zastupuje povinného, nesmí jiné osoby povinného zastupovat nebo za něj jednat.“

[45] Podle § 338l odst. 1 o. s. ř. „[s]oud dohlíží, jak správce plní své povinnosti uložené mu zákonem a dalšími právními předpisy nebo soudem. Při výkonu dohlédací činnosti je soud oprávněn vyžádat si od správce zprávu o jeho činnosti, nahlížet do listin správce a povinného a provádět potřebná šetření. Zjistí-li v činnosti správce nedostatky, uloží správci, aby je odstranil; proti tomuto usnesení není odvolání přípustné.“ Podle odstavce 2 „[z]a porušení povinností při výkonu funkce může soud uložit správci pořádkovou pokutu; postupuje přitom obdobně podle § 53“. Podle odstavce 3 pak „[n]eplní-li správce řádně své povinnosti nebo z jiných vážných důvodů, může soud na návrh některého z účastníků nebo správce anebo i bez návrhu zprostit správce funkce. Zproští-li soud správce funkce, ustanoví současně jiného správce. Správce, který byl funkce zproštěn, je povinen řádně předat funkci novému správci a poskytnout mu všechny potřebné informace a doklady.“

[46] Správce podniku je orgánem (jakým si „agentem“) soudu či soudního exekutora při výkonu rozhodnutí (exekuci). Je to tedy osoba, jíž přísluší určitá pravomoc daná veřejnoprávní (procesní) úpravou, tedy oprávnění a zároveň povinnost jednat zákonem předvídaným způsobem. Správce podniku má především oprávnění a povinnost zajistit majetek podniku (§ 338k odst. 1, 4 a 6 o. s. ř.) a za tímto účelem může jednat i sám. Vedle toho však oprávnění k jednání týkajícímu se podniku neztrácí ani povinný samotný, vyžaduje se však souhlas správce podniku (§ 338k odst. 2 o. s. ř.), který si ovšem povinný může za splnění zákonných podmínek na správci soudně vymoci (§ 338k odst. 5 o. s. ř.).

[47] Zatímco ustanovení odstavce 2 v § 338k o. s. ř. je založeno na požadavku souhlasu správce podniku s konkrétními úkony povinného, ve vztahu k řízením, v nichž je povinný účastníkem a která se týkají podniku, zvolil zákonodárce v odstavci 6 zmíněného paragrafu jiné řešení – nevyžaduje souhlas správce podniku s úkony povinného, nýbrž dává správci možnost na sebe *en bloc* přenést pozici povinného v těchto řízeních.

Naopak, nevyužije-li správce podniku možnosti dané uvedeným ustanovením, povinný je nadále oprávněn sám v příslušném řízení jednat bez omezení a nepotřebuje ke každému úkonu v řízení souhlas správce podniku podle odstavce 2, a to ani v případě, že úkon v řízení má hmotněprávní, a nikoli toliko procesní účinky. Ustanovení § 338k odst. 6 o. s. ř. není ničím jiným než zakotvením jednoho z oprávnění správce jednat sám jako zástupce povinného, dospěje-li z dobrých důvodů k závěru, že to je třeba. To znamená především vytvoření možnosti pro správce podniku zastupovat povinného, nikoli zakotvení automatického a povinného přechodu oprávnění jednat z povinného na správce. Je tedy na správci podniku, aby podle okolností uvážil, zda ve sporech a v jiných řízeních, v nichž je povinný účastníkem a které se týkají podniku, může v konkrétním případě nechat i nadále jednat povinného samotného a pouze s ním koordinovat postup, anebo zda musí – například kvůli obstrukcím či jednání povinného poškozujícímu podnik – oprávnění jednat převzít sám na sebe. Je rovněž na správci podniku, aby využil-li svého zástupčího oprávnění, informaci o tom patřičným způsobem sdělil správci daně. Zástupčí oprávnění je vůči správci daně účinné teprve od okamžiku jeho uplatnění vůči tomuto správci daně (§ 27 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 aplikovaný na věc přiměřeně s ohledem na odkaz na § 28a odst. 1 o. s. ř. obsažený v § 338k odst. 6 větě první *in fine* o. s. ř.; obdobně tomu bylo na základě obecných pravidel o účincích projevu vůle i podle daňového řádu z roku 1992, který otázku účinku plné moci vůči správci daně sám výslovně neupravoval).

[48] Podle § 338h odst. 3 věty první o. s. ř. po právní moci soud doručí usnesení o nařízení výkonu rozhodnutí mimo jiné finančnímu úřadu, v jehož obvodu je podnik, příp. finančnímu úřadu, v jehož obvodu má povinný své bydliště (sídlo, místo podnikání). Smyslem a účelem uvedeného pravidla je, aby se správce daně povinného dozvěděl, že podnik povinného je předmětem exekuce, a mohl na to adekvátně reagovat. K dosažení účelu exekuce je však namístě požadovat patřičnou sou-

činnost i po správci daně. Proto pokud správce podniku požádá správce daně, aby jej informoval o případných již zahájených či v budoucnu zahajovaných řízeních ve věci daňových povinností povinného, které se týkají podniku, je správce daně povinen tak učinit. Informovanost správce podniku o daňověprávních řízeních, která mohou ovlivnit majetek podniku, je nezbytná k tomu, aby správce mohl plnit svoji povinnost podle § 338k odst. 1 věty první o. s. ř., a sice dbát, „[a]by po nařízení výkonu rozhodnutí nedošlo bezdůvodně ke zmenšení majetku postiženého podniku, popřípadě aby se majetek podniku očekávaným způsobem zvýšil“. Jen správce podniku disponující informacemi o tom, že určitá řízení byla zahájena či jsou zahajována, má možnost účinně využít svého zástupčího oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř.

[49] Ustanovení § 338k odst. 6 o. s. ř. nerozlišuje mezi veřejnoprávními a soukromoprávními řízeními, ani mezi řízeními soudními či správními. Naopak, dle hovořící o „sporech“ a „jiných řízeních“ naznačuje, že se má zásadně týkat jakýchkoli procesních postupů vedených státními orgány, pokud se „týkají“ podniku. „Týkáním se“ nutno rozumět situace, že daný procesní postup a zejména jeho výsledek ovlivní či může ovlivnit hospodářskou situaci podniku, tj. může ovlivnit schopnost podniku trvale produkovat hodnoty, a tedy přinášet výtěžek. Jak již bylo shora vyloženo, daňové povinnosti majitele podniku zpravidla s provozem a výtěžností podniku úzce souvisejí, a proto se zpravidla budou podniku „týkat“. Bude tomu i v případech daní, u nichž pouze určitá jejich část bude ekonomicky vzato generována podnikem a hodnotami, jež se v něm vytvářejí, zatímco jiná část bude pocházet ze zdrojů mimo podnik. I v takovýchto smíšených případech může řádné plnění daňových povinností majitelem podniku bonitu podniku významně ovlivnit. „Týkat“ se podniku však budou i takové daňověprávní povinnosti povinného, jež se samotným provozem podniku přímo nesouvisejí, avšak mohou se svými majetkoprávními důsledky na podniku projevit, například zmenšit hodnotu majetku podniku či

snížit vyhlídky na jeho zvýšení. Proto je třeba všechny uvedené situace pravidlům podle § 338k odst. 6 o. s. ř. podrobit; v opačném případě by mohl být účel výkonu rozhodnutí zmařen či obejit. V pochybnostech či nejasných situacích je proto spíše třeba vycházet z toho, že daňové povinnosti povinného se podniku týkají.

[50] V úvahu připadají následující možné situace: v první z nich se postup správce daně vztahuje pouze k takové daňové povinnosti, která se netýká podniku. V tomto případě správce daně jedná toliko s povinným samotným a k případným úkonům správce podniku nepřihlíží, neboť správce podniku v této situaci nemůže využít svého zástupčího oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř., jelikož to se na uvedenou daňovou povinnost vůbec nevztahuje. V druhé situaci se postup správce daně vztahuje k takové daňové povinnosti, která se týká podniku, tedy k takové daňové povinnosti, která zcela nebo zčásti ekonomicky souvisí s provozem podniku nebo jinak může ovlivnit jeho hodnotu. Zde je rozhodující, zda správce podniku využil svého zástupčího oprávnění a toto správci daně komunikoval, takže zastoupení je vůči správci daně účinné. Je-li tomu tak, jsou v případě obsahové kolize úkonů správce podniku a úkonů samotného povinného rozhodné ty, které učinil správce podniku (například podal-li správce podniku odvolání a povinný je vezme proti vůli správce zpět, je takové zpětvzetí odvolání povinným neúčinné). Nevyužil-li však správce podniku své zástupčí oprávnění nebo využil-li jej sice, avšak nekomunikoval to správci daně, jsou i v této situaci úkony povinného samotného vůči správci daně bez jakýchkoli omezení účinné.

[51] V praxi jistě může docházet ke sporům mezi povinným a správcem podniku o to, kdo je oprávněn v určitém řízení jednat, či dokonce k tomu, že oba vůči správci daně učiní úkon ve stejné věci, ale různého či protichůdného obsahu (správce podniku například podá odvolání proti vyměření daně, povinný sám naopak podané odvolání vezme zpět; správce podniku i povinný podávají daňové přiznání k určité dani za stejné zdaňovací

období, ovšem odlišného obsahu aj.). V takovýchto případech je na správci daně, aby si v souladu s pravidly, která rozšířený senát výše vyložil, učinil úsudek, zda je povinný oprávněn jednat sám, anebo toto právo převzal na sebe správce podniku, a podle toho učiněný úkon považoval za účinný, anebo naopak za neúčinný. Správce daně tedy musí v konkrétním daňovém řízení či jiném postupu mít vždy na jisto postaveno, zda se týká podniku, a tedy zda v něm může správce podniku využít svého zástupčího oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř., a také si musí ujasnit, zda správce podniku případně takového oprávnění skutečně využil a účinně to správci dal najevo. Na základě toho pak určí, zda případné úkony povinného samotného, jež jsou v rozporu s úkony správce podniku, jsou účinné, anebo zda naopak účinné nejsou a musí ustoupit úkonům správce podniku. Pouze ty úkony povinného, které jsou účinné, mohou mít v řízení zákonem předvídané procesní účinky (např. účinné podání opravného prostředku, jeho zpětvzetí aj.).

[52] Je zřejmé, že výše uvedený úsudek si správce daně musí učinit i s ohledem na to, že správce podniku je institutem vážně omezujícím (byť ze zcela legitimních důvodů) právo povinného vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a zasahujícím i do jeho práva na spravedlivý proces (viz zejm. čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 větu první Listiny základních práv a svobod). Proto je třeba, aby příslušný orgán vždy vedle zajištění smyslu a účelu výkonu rozhodnutí (exekuce) také co možná nejvíce chránil uvedená základní práva povinného a pokud možno nedopustil, aby v důsledku správy podniku došlo ke zkrácení povinného na těch jeho subjektivních právech, která se výkonu rozhodnutí (exekuce) netýkají. Správce daně je proto povinen i právně neúčinné úkony povinného reflektovat v tom smyslu, že je má vyhodnotit jako možné zdroje informací použitelných v daňovém řízení za účelem naplnění cíle správy daní, a sice správného (tedy objektivního a zákonným hlediskům plně odpovídajícího) zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady (§ 1 odst. 2 daňového řádu z roku

2009). I jinak je na správci daně, aby povinnému umožnil v co možná nejširším rozsahu činit vše, co může vést k ochraně práv povinného v řízení ve věci jeho daňové povinnosti, samozřejmě s omezeními vyplývajícími ze zástupčího oprávnění správce podniku.

[53] V daňovém řízení je tedy na správci daně, aby vždy umožnil vyjádřit se k věci a navrhnout důkazy nejen správci podniku, který využil svého oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř. k zastupování povinného, ale i povinnému samotnému. Za tím účelem je třeba, aby informace o konání a stavu řízení před správcem daně (a samozřejmě i přístup do daňového spisu) měl v takovýchto případech nejen správce podniku, ale i samotný povinný. Znamená to tedy, že písemnosti v řízení je v takovýchto případech třeba doručovat nejen správci, ale i povinnému samotnému a informace poskytnuté povinným reflektovat. Důsledně je třeba chránit i právo povinného na informační sebeurčení v oblasti daní a prolomit vůči správci podniku mlčenlivost úředních osob (§ 52 a násl. daňového řádu z roku 2009, předtím § 24 daňového řádu z roku 1992) jen v rozsahu nezbytném pro naplnění smyslu a účelu činnosti správce.

[54] Výrazem výše uvedených zásad musí být i pravidla doručování rozhodnutí. Správce podniku, který využil svého zástupčího oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř., má přitom v dikci zákona „[o]bdobné postavení jako zástupce účastníka na základě procesní plné moci“. To by na první pohled mohlo svědět k výkladu, že správce daně doručuje s ohledem na § 41 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 pouze správci podniku (uvedené ustanovení praví, že „[m]á-li osoba, které je písemnost doručována, zástupce, doručují se písemnosti pouze tomuto zástupci, a to v rozsahu jeho oprávnění k zastupování“). Takový výklad však nebere v úvahu specifickou povahu vztahů mezi správcem podniku a povinným a specifickou povahu daňových povinností ve vztahu k podniku. Správce podniku má zájem na udržení či zvýšení majetku podniku (tedy zpravidla jen jedné složky majetkové kapacity povinného, byť většinou velmi významné), takže může tendovat

k takovému způsobu plnění daňových povinností povinného vztahujících se k podniku, jež povedou k tomuto cíli, avšak neadekvátně majetkově zatíží povinného jako celek. Daňové povinnosti pak, i když se ekonomicky mohou vázat zcela jasně k podniku povinného, zůstávají striktně osobními povinnostmi povinného, které jej mohou majetkově i jinak zatěžovat i dlouhou dobu po skončení exekuce prodejem podniku. Proto je třeba, aby za každé situace i povinný samotný, a nejen jeho „zástupce“ v osobě správce podniku, věděl, a bylo mu to řádným doručením rozhodnutí sděleno, jak je jeho daňová povinnost stanovena.

[55] Pokud tedy správce daně doručuje povinnému určitou písemnost v době trvání řízení o výkon rozhodnutí prodejem podniku povinného, musí si nejprve ujasnit, týká-li se řízení či jiný postup správce daně, v němž je doručováno, podniku povinného. Pokud ne, doručuje přímo povinnému, eventuálně zástupci povinného podle obecných předpisů o řízení (v daňovém řízení viz § 25 až § 30 daňového řádu z roku 2009, dříve § 10 až § 11 daňového řádu z roku 1992); správci podniku povinného nedoručuje.

[56] Pokud se řízení či jiný postup správce daně, v němž je doručováno, podniku povinného týká, ujasní si správce daně, zda správce podniku povinného využil svého oprávnění podle § 338k odst. 6 o. s. ř. a projevil vůči správci daně svoji vůli v dané věci povinného zastupovat. Pokud projevil, správce daně doručuje správci podniku a vedle toho i povinnému samotnému. Neprojevil-li správce podniku tuto vůli, doručuje správce daně přímo povinnému, eventuálně zástupci povinného podle obecných předpisů o řízení; správci podniku nedoručuje.

[57] Pochybil-li správce daně při doručování a nedoručil-li písemnost v souladu s výše uvedenými pravidly každé z osob, jíž má doručit, není do zjednáni nápravy formálně doručeno (materiálně může být doručeno za určitých okolností i při porušení uvedených pravidel, viz k tomu zejm. obecné závěry plynoucí z bodu [60] rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS).

III.2.4 Další zmocnění k jednání udělené správcem podniku

[58] S ohledem na to, že v projednávání věci správce podniku ke svému zastupování dále zmocnil jinou osobu, je nezbytné, aby se rozšířený senát vyslovil i k otázce přípustnosti takového dalšího zastoupení (ostatně i na tuto právní otázku nahlíží první senát jinak než pátý senát). Rozšířený senát nesdílí některé názory vyslovené v odborné literatuře, že zákonné zastoupení povinného správcem podniku je takové povahy, že znemožňuje, aby správce podniku dále zmocnil k jednání v konkrétním případě jinou osobu, například advokáta, daňového poradce či svého zaměstnance. Jak již zmínil první senát ve svém usnesení, jímž věc předložil rozšířenému senátu, podle Evy Dlouhé správce podniku „*musí povinného zastupovat osobně, nemůže se dát zastoupit jiným zástupcem ani zmocnit jinou osobu, aby v řízení zastupovala povinného. Zástupce pro řízení, v němž je předepsáno povinné zastoupení (pro dovolání), v takovém případě volí povinný; správce je oprávněn zasáhnout, jen jestliže je povinný nečinný a za podmínek uvedených v § 338k odst. 4.*“ (Drápal, L., op. cit., s. 2598). Pro uvedený právní názor není podle mínění rozšířeného senátu opora ani v textu občanského soudního řádu, ani ve smyslu a účelu institutu správce podniku.

[59] Výslovné ustanovení, které by vylučovalo, aby správce podniku pověřil zastupováním povinného v konkrétním řízení další osobu, v občanském soudním řádu nelze nalézt. Odkaz na § 28a odst. 1 o. s. ř., který je obsažen v § 338k odst. 6 větě první *in fine* o. s. ř. (praví se tam, že správce podniku má „[o]bdobné postavení jako zástupce účastníka na základě procesní plné moci“), neříká nic jiného než to, že správce podniku, který využije své oprávnění zastupovat povinného přiznané mu zákonem, není žádným způsobem omezen v jeho rozsahu, a že tedy je oprávněn k jakémukoli úkonu za povinného. Smysl a účel odkazu na § 28a odst. 1 o. s. ř. je právě a jen takovýto – ujistit, že správce podniku není v rozsahu svého zástupčího oprávnění žádným způsobem limitován. Ani z usta-

novení o řešení případné podjatosti správce podniku (§ 338j o. s. ř.) nelze vyvodit nezbytnost bezpodmínečně osobního výkonu každého jednotlivého úkonu správce podniku; případnou podjatost osob pověřených správcem podniku k jednotlivým úkonům či k souboru úkonů, např. v rámci určitého řízení před orgány veřejné moci, lze řešit přiměřeným užitím výše uvedeného ustanovení občanského soudního řádu, tedy vyloučením správcem podniku pověřené osoby a výzvou správci, aby příslušný úkon učinil on sám anebo aby k tomu pověřil jinou, nepodjatou osobu.

[60] Správce podniku a jeho činnost lze z hlediska smyslu a účelu tohoto institutu v určitém ohledu srovnávat například s nucenou správou podle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, či podle dalších zákonů regulujících činnost některých finančních institucí, anebo s činností insolvenčního správce podle insolvenčního zákona. Úkolem takovýchto zvnějšku příkázaných správců je vždy zajistit efektivní správu majetku k dosažení sledovaného účelu (nápravy pochybení a majetkové konsolidaci spravované osoby či k zajištění splnění nebo aspoň částečného splnění jejích závazků vůči třetím osobám). Proto je třeba, aby externí správce měl možnost účinného řízení majetkových i dalších souvisejících aspektů spravované osoby, což je nezdárka činnost komplexní, v podstatě manažerské povahy, vyžadující v řadě případů expertní a specializované znalosti. Navíc často může být rozsah úkonů potřebných ke správě podniku takový, že jej správce podniku nebude moci sám z důvodů již jen časových obsáhnout. K naplnění smyslu a účelu správy podniku proto bude v některých případech třeba či přinejmenším vhodné, aby správce podniku – samozřejmě plně pod svojí vlastní majetkovou odpovědností (viz § 338i odst. 3 o. s. ř.) a vázán základní povinností „[d]bát, aby nedošlo bezdůvodně ke zmenšení majetku postiženého podniku, popřípadě aby se majetek podniku očekávaným způsobem zvýšil“ (§ 338k odst. 1 věta první o. s. ř.) – pověřil uvedenými úkony další osoby disponující potřebnými schopnostmi či kvalifikací.

[61] Je-li to s ohledem na smysl a účel institutu správce podniku za určitých okolností třeba a nebrání-li tomu zákonná úprava, je nutno § 338k odst. 6 o. s. ř. vykládat tak, že

správce podniku, který využije svého oprávnění zastupovat povinného, může dále zmocnit k zastupování třetí osobu.

3036

Daňové řízení: daňový nedoplatek

k § 57a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků^{*)}, ve znění zákonů č. 230/2006 Sb. a č. 270/2007 Sb. (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

Ze samotné skutečnosti, že hodnota majetku daňového dlužníka, který je možno postihnout exekucí, nepokrývá jeho daňový nedoplatek v plné výši, nelze dovozovat, že by vymáhání nedoplatku jako celku bylo prokazatelně bezvýsledné ve smyslu § 57a odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Správce daně tedy v takovém případě nemůže rovnou požadovat uhrazení celého nedoplatku po ručiteli, ale musí se pokusit alespoň část nedoplatku vymocit primárně na dlužníkovi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, čj. 1 Afs 3/2014-31)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 83/2000 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 593/99).

Věc: Společnost s ručením omezeným REGARD proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daňový nedoplatek, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 6. 10. 2010 vydal Finanční úřad pro Prahu 5 (dále jen „správce daně“) výzvu k zaplacení daňového nedoplatku ručitelem podle § 57a daňového řádu z roku 1992, kterou vyzval žalobkyni k zaplacení daňového nedoplatku na dani z převodu nemovitostí ve výši 138 000 Kč.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správce daně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2010 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který jí rozsudkem ze dne 5. 12. 2013, čj. 3 Af 3/2011-32, vyhověl a zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak výzvu správce daně. Městský soud se ztotožnil s námitkou žalobkyně, že nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy k zaplacení nedoplatku ručitelem stanovené v § 57a odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Za nesplněnou považoval městský soud podmínku, podle které má správce daně povinnost primárně vymáhat daňový ne-

doplatek po přímém daňovém dlužníkovi a vyzvat ručitele k uhrazení nedoplatku je oprávněn teprve v případě, že „nedoplatek nebyl uhrazen ani při vymáhání, pokud není zřejmé, že vymáhání by bylo prokazatelně bezvýsledné“. Městský soud dále konstatoval, že správce daně nezjistil majetkovou situaci přímého dlužníka v rozsahu nezbytném k učinění závěru o tom, že vymáhání po přímém daňovém dlužníkovi by bylo „prokazatelně bezvýsledné“. Správce daně totiž (kromě jiného) zjistil, že přímý dlužník má účet v Československé obchodní banky, a. s., na kterém byl ke dni 15. 9. 2010 zůstatek 19 565,13 Kč a ke dni 13. 4. 2011 zůstatek 19 570,89 Kč. Nebylo však patrné, z jakého důvodu správce daně jeho prostřednictvím na nedoplatek daně nic nevymohl. Správce daně též výzvou ze dne 8. 11. 2010 zjišťoval u bytového družstva, které vlastní dům, v němž má přímý dlužník hlášeno trvalé bydliště, ke které bytové jednotce má přímý dlužník uzavřenou smlouvu o nájmu či jaká je hodno-

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

ta členského podílu a vkladu přímého dlužníka v družstvu; na tuto výzvu však nedostal odpověď a ani ji nijak neurgoval. V úvahu by přitom připadal prodej movitých věcí umístěných v bytě, který přímý dlužník užívá na základě nájemní smlouvy. Městský soud poukázal rovněž na skutečnost, že správce daně svá zjištění týkající se majetkové situace dlužníka činil v nezanedbatelném rozsahu až po vydání výzvy k úhradě nedoplatku žalobkyní – ručitelem.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že správce daně dostatečně zjistil majetkovou situaci přímého daňového dlužníka před vydáním výzvy k úhradě daňového nedoplatku žalobkyní a zároveň dobře vyhodnotil takto zjištěný skutkový stav ve vztahu k otázce možnosti vymocit tento nedoplatek na přímém daňovém dlužníkovi. Správce daně zjišťoval, zda je přímý daňový dlužník vlastníkem motorového vozidla či nemovitostí zapsané v katastru nemovitostí (v obou případech s negativním výsledkem), zda má zřízené bankovní účty a jaká je výše konečného zůstatku na těchto účtech (zjistil pouze účet vedený u Československé obchodní banky se zůstatkem ve výši 19 565,13 Kč), zda patří k plátcům pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a jaké jsou jeho příjmy a výdaje (zjistil, že jde o osobu samostatně výdělečně činnou).

Vzhledem k výši nedoplatku přímého daňového dlužníka na dani z převodu nemovitostí (částka 138 000 Kč), k jehož úhradě byla žalobkyně povolána, je dle stěžovatele nepodstatné, že z předloženého správního spisu nelze jednoznačně zjistit, z jakého důvodu nebylo nic vymoženo na základě exekučního příkazu vydaného na příkázání pohledávky na peněžní prostředky přímého daňového dlužníka na jeho bankovním účtu. Zůstatek peněžních prostředků na exekuci postiženém účtu by uhradil nedoplatek daňového dlužníka na dani z převodu nemovitostí jen v zanedbatelné výši. Předmětný exekuční příkaz byl navíc vydán správcem daně dne 1. 10. 2010 a i přes *arrestatorium* obsažené v tomto exekučním příkaze není v moci správce daně zamezit pohybu peněžních prostředků

na daňovou exekuci postiženém účtu před nařízením daňové exekuce. Městský soud přitom odkázal na stav, který byl na účtu minimálně 14 dní před nařízením dané exekuce.

Podle stěžovatele mohla probíhat daňová exekuce na peněžní prostředky na účtu přímého daňového dlužníka i v okamžiku vydání výzvy žalobkyní. Správce daně nemusel čekat, zda bude vymáhání úspěšné, či nikoliv. Závěr o potenciální bezvyslednosti (či vymožení nižší částky než kolik představuje daňový nedoplatek) mohl učinit již v okamžiku, kdy exekuční příkaz vydával. Subsidiární charakter ručení byl v takových případech zaručen § 57a odst. 8 daňového řádu z roku 1992.

Daňovou exekuci prodejem movitých věcí umístěných v bytě užívaném přímým daňovým dlužníkem ke zjištění jeho majetkové situace správce daně nenařídil, protože nelze mít při nařízení tohoto způsobu exekuce za prokázané, že budou sepsány hodnotné věci ve vlastnictví přímého daňového dlužníka, jejichž prodej v dražbě povede k úhradě vymáhaného nedoplatku na dani z převodu nemovitostí (přímý daňový dlužník je fyzickou osobou, která má v daném bytě i své bydliště, přičemž podle § 322 o. s. ř. jsou z výkonu rozhodnutí vyloučeny mimo jiné věci tvořící obvyklé vybavení domácnosti).

Stěžovatel namítl, že není třeba vždy nařizovat daňovou exekuci prodejem movitých věcí nacházejících se v místě bydliště přímého daňového dlužníka, pokud nejsou žádné indicie svědčící o tom, že se na tomto místě nacházejí hodnotné movité věci, jejichž prodejem v dražbě by mohlo dojít k uhrazení daňového nedoplatku. Výklad městského soudu, že bez nařízení a provedení předmětné exekuce nebyl ze strany správce daně dostatečně zjištěn rozsah movitých věcí přímého daňového dlužníka, byl dle stěžovatele ve vztahu k naplnění podmínky prokazatelně bezvysledného vymáhání stanovené v § 57a odst. 1 daňového řádu z roku 1992 extenzivní, neodpovídal všem skutečnostem zjištěným správcem daně v tomto konkrétním případě a zároveň byl v rozporu se smyslem a účelem daňového řízení a zákonnou úpravou daňového ručitelství (v této souvislosti

odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2012, čj. 7 Afs 39/2012-54).

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou a argumentaci stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 39/2012-54 za hrubě nepřesnou až zavádějící. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že ve zmiňovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k úpravě podmínek pro vydání platebního výměru ručiteli podle § 260l odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona. Požadavky na postup správce daně podle § 57a odst. 1 daňového řádu z roku 1992 jsou přitom přísnější než v případě postupu podle § 260l celního zákona. Přesto i z rozsudku čj. 7 Afs 39/2012-54 dle žalobkyně plyne, že je nutné, aby správce daně prověřil majetkové poměry přímého dlužníka a dospěl k závěru, že přímý dlužník nedisponuje majetkem, ze kterého by bylo možné daňový nedoplatek uspokojit. Žalobkyně dále uvedla, že stěžovatel zastává koncepci „*subjektivního pojetí nedostatku majetku přímého dlužníka*“, spočívající v tom, že správce daně nemusí vyvíjet dostatečnou aktivitu ke zjištění majetku přímého dlužníka. Žalobkyně proti tomu prosazuje koncepci „*objektivního pojetí nedostatku majetku přímého dlužníka*“. Za logicky rozporný označila žalobkyně takový postup správce daně, kdy nejprve (před odesláním výzvy žalobkyni) dospěl k závěru, že vymáhání nedoplatku daně po přímém dlužníkovi by bylo prokazatelně bezvýsledné, a následně by zjišťoval majetek přímého dlužníka a dále vymáhal nedoplatek daně po přímém dlužníkovi. Také časové aspekty dle žalobkyně zpochybňují, že správce daně učinil dostatečná skutková zjištění pro závěr, že vymáhání daňového nedoplatku po přímém dlužníkovi bude bezvýsledné. Správce daně totiž předal výkaz nedoplatků svému vymáhacímu oddělení dne 11. 8. 2010 a již v září 2010, respektive na začátku října 2010 dovodil, že vymáhání nedoplatku po přímém dlužníkovi bude bezvýsledné. Žalobkyně konečně také nesouhlasila s názory stěžovatele týkajícími se exekuce prodejem mo-

vitých věcí. Stěžovatel dle ní tento způsob exekuce *de facto* označil za zbytečný a nevyužitelný v případě exekuce majetku nepodnikající fyzické osoby, což je nejen nepřijatelné v teoretické rovině, ale odporuje to dlouhodobé praxi realizované v České republice soudními exekutory.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [11] Městský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele (spolu s výzvou správce daně) z důvodu, že žalobkyně nebyla správcem daně vyzvána k úhradě daňového nedoplatku v souladu s § 57a odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Podle uvedeného ustanovení je daňový nedoplatek „*povinen uhradit také ručitel, pokud mu zákon povinnost ručení ukládá a pokud jej správce daně k úhradě nedoplatku vyzve a současně stanoví lhůtu k jeho úhradě. Správce daně je oprávněn ručitele vyzvat pouze tehdy, nebyl-li nedoplatek uhrazen daňovým dlužníkem, ačkoliv byl daňový dlužník o jeho úhradu bezvýsledně upomenut a nedoplatek nebyl uhrazen ani při vymáhání, pokud není zřejmé, že vymáhání by bylo prokazatelně bezvýsledné. K výzvě správce daně připojí rozhodnutí o stanovení daně, k úhradě jejíhož nedoplatku je ručitel vyzván.*“

[12] Není pochyb o tom, že žalobkyni zákon ukládal povinnost ručení a že správce daně nejprve upomínal daňového dlužníka o úhradu daňového nedoplatku. Daňová povinnost se týkala daně z převodu nemovitostí, k němuž došlo na základě kupní smlouvy uzavřené mezi Mgr. Danou K., jako prodávající, a žalobkyní, jako kupující. Vklad práva k předmětné nemovitosti do katastru nemovitostí byl proveden dne 13. 8. 2007. Podle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, se tak prodávající stala poplatníkem daně z převodu nemovitostí a žalobkyně

ručitelem uvedené daně. Prodávající však nepodala v zákonné lhůtě přiznání k dani z převodu nemovitostí a nereagovala ani na výzvu k podání takového přiznání (doručenou dne 1. 9. 2008). Správcem daně jí tedy byla dne 23. 2. 2010 vyměřena daňová povinnost z moci úřední dle pomůcek (daňová povinnost byla vyměřena ve výši 151 800 Kč – 138 000 Kč daň, 13 800 Kč její 10% navýšení). Platební výměr na uvedenou daň byl prodávající doručen dne 11. 3. 2010 a dne 19. 6. 2010 jí byla doručena výzva k zaplacení daňového nedoplatku v náhradní lhůtě. Prodávající ani na tuto výzvu nijak nereagovala, a tak dne 6. 10. 2010 správce daně vystavil nyní posuzovanou výzvu k zaplacení daňového nedoplatku žalobkyní (žalobkyni byla doručena dne 18. 10. 2010).

[13] Předmětem sporu mezi žalobkyní a stěžovatelem tak je otázka splnění podmínky bezvýslednosti vymáhání daňového nedoplatku po dlužníkovi.

[14] Nejvyšší správní soud připomíná, že výše citovanou úpravu daňového ručení přijal zákonodárce v reakci na kritiku předchozí úpravy obsažené v § 57 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 (ve znění účinném do 31. 5. 2006), která nedostatečně hájila práva daňového ručitele. Dřívější úprava výslovně na správci daně nepožadovala dokonce ani prvotní vymáhání nedoplatku po daňovém dlužníkovi, ani předchozí výzvu správce daně daňovému dlužníkovi. Doslovný výklad § 57 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 ve znění před účinností zákona č. 230/2006 Sb. shledala nicméně judikatura Ústavního soudu neústavním (nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2000, sp. zn. I. ÚS 593/99, N 83/18 SbNU 211, č. 83/2000 Sb. ÚS).

[15] Zákonodárce proto novelou daňového řádu z roku 1992 provedenou zákonem č. 230/2006 Sb. komplexně upravil institut daňového ručení. Výslovně v textu nového § 57a uvedeného zákona stanovil podmínku předchozí výzvy k úhradě daňového nedoplatku dlužníkovi a založil správci daně pro výkon jeho pravomoci ve vztahu k daňovému ručiteli též podmínku neúspěšného vymáhání nedoplatku po daňovém dlužníkovi. Před-

chozí bezúspěšné vymáhání nedoplatku není podmínkou vyzvání ručitele k úhradě nedoplatku jedině v případě, že by vymáhání bylo „prokazatelně bezvýsledné“. Příkladem takové prokazatelné bezvýslednosti vymáhání může být situace, kdy není znám žádný dlužníkův majetek, anebo kdy bylo vůči daňovému dlužníkovi zahájeno insolvenční řízení (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 Afs 22/2010-44).

[16] Jen na okraj lze dodat, že obdobné podmínky pro vystavení výzvy k zaplacení daňového nedoplatku ručiteli stanoví také nyní účinná úprava daňového ručení (viz § 171 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

[17] Městský soud k povinnosti správce daně zjistit majetkovou situaci dlužníka uvedl, že správce daně musí mít při zjišťování majetku na zřeteli též možné způsoby daňové exekuce, které mu zákon stanoví. Musí tak zjišťovat, zda má dlužník peněžní prostředky na účtu vedeném v bance, zda je zaměstnán, pobírá důchod nebo jinou dávku, zda vlastní nějaké movité či nemovité věci. Na základě takovýchto úkonů získá správce daně celkový obraz o majetkové situaci dlužníka. Z něho potom může učinit závěr, zda by vymáhání pohledávky po daňovém dlužníkovi bylo „prokazatelně bezvýsledné“. Je-li takový závěr odůvodněný, je nutno vždy posuzovat v každém jednotlivém případě zvlášť na základě zhodnocení všech zjištěných skutečností. Zároveň dle městského soudu platí, že pokud správce daně při zjišťování majetku dlužníka zjistí alespoň nějaký majetek, z něhož by bylo možné uspokojit pohledávku, přikročí k daňové exekuci. Správce daně přitom nemusí přistoupit ke všem způsobům daňové exekuce, které zákon umožňuje. Postačuje použít ty způsoby exekuce, které se jeví jako vhodné s ohledem na zjištěný majetek dlužníka. V posuzovaném případě pak podle městského soudu správce daně uvedený postup nedodržel, neboť ze správního spisu není zřejmé, že by zjistil celkovou majetkovou situaci dlužníka v požadovaném rozsahu. Za nepřesvědčivá považoval městský soud jednak zjištění týkající se zůstatku na bankovním účtu dlužníka, jednak zjištění související s možným rozsahem movitých věcí dlužníka.

[18] S výše uvedenými východisky pro posuzování splnění podmínky bezvýslednosti vymáhání daňového nedoplatku po dlužníkovi (respektive skutečnosti, že vymáhání bylo prokazatelně bezvýsledné) se stěžovatel v obecné rovině ztotožňuje. Pouze k nim připojuje akcent na povinnost správce daně hájit zájmy státu (za současného dbání práv ručitele), k nimž patří rovněž právo daně vymáhat; odkazuje přitom na shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 39/2012-54. Zároveň ale z těchto východisek stěžovatel vyvozuje ve vztahu ke skutkovému stavu, jenž byl dán v nynější věci, odlišné závěry než městský soud.

[19] Z odůvodnění zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 39/2012-54 se stěžovatel dovolává konkrétně pasáže, v níž zdejší soud uvedl, že při „posuzování neúspěšnosti průběhu předchozí exekuce u přímého dlužníka (rozsahu jejího provádění, dosavadních zjištění a výsledků) je třeba vzít v úvahu, že správce daně je povinen za současného dbání práv daňového subjektu (ručitele) chránit i zájmy státu, k nimž patří zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době [srov. § 1 odst. 2 daňového řádu z roku 1992]. Zcela postačí, bude-li ze spisu vedeného správcem daně vyplývat, že byl daňový dlužník o zaplacení daňového nedoplatku správcem daně upomenut, že byly prověřeny majetkové poměry dlužníka, zjištěný majetek byl využit k vymožení nedoplatku, popř. proč se tak nestalo. Ze spisu by měl být zřejmý a doložitelný závěr o neexistenci či nedostatečnosti majetku, ze kterého by bylo v přiměřené době možné reálně dosáhnout uspokojení (uhrazení) nedoplatku od přímého dlužníka. Popřípadě musí být průkazně doloženo, že jsou zde jiné okolnosti, které dostatečně jasně vypovídají o aktuální nevy-mahatelnosti nedoplatku z majetku dlužníka (insolvence dlužníka, ale i jiné skutečnosti).“

[20] Podle stěžovatele tak v nynější věci postačovalo, že správce daně zjistil, že daňový dlužník není vlastníkem motorového vozidla ani nemovitosti zapsané v katastru nemovitostí, že výše zůstatku na jeho bankovním účtu je pouze 19 565,13 Kč a že jde o osobu samostatně výdělečně činnou. Argumentace stěžovatele tedy v podstatě vychází z právního názoru, podle něhož v případě, kdy zjištěný majetek dlužníka nepostačuje k pokrytí celého daňového nedoplatku, může správce daně bez dalšího přikročit k výzvě k uhrazení daného nedoplatku (v plné výši) ručitelem.

[21] S touto argumentací se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak plyne z výše zmínovaného rozsudku zdejšího soudu čj. 1 Afs 22/2010-44, povinnost daňového ručitele k plnění má subsidiární povahu. Zákonodárce navíc ve vztahu k daňovému ručení založil přísnější podmínky pro možnost domoci se plnění na ručiteli, než jsou podmínky v soukromoprávní úpravě ručení, kde je tradičním předpokladem povinnosti ručitele plnit pouze to, že dlužník nesplnil, ačkoliv byl k tomu věřitelem písemně vyzván (srov. § 548 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964*), § 306 odst. 1 obchodního zákoníku**, obdobně též § 2021 občanského zákoníku z roku 2012). K tomu lze dodat, že smyslem takového pojetí je bezpochyby poskytnutí větší ochrany daňovému ručiteli, který se stává ručitelem přímo ze zákona. Legitimním cílem státu sice je vyměřit, vybrat a případně vymáhat daně, musí tak však vždy činit způsobem, který bude v maximální možné míře ctít základní práva jednotlivce, v daném případě daňového ručitele, kterému zákon ukládá určitou veřejnoprávní povinnost. Jestliže tak zákonodárce například stanoví, že poplatníkem daně z převodu nemovitostí je prodávající, pak se jedná o skutečnost, kterou smluvní strany při uzavírání smlouvy o koupi nemovitosti zpravidla reflektují a promítnou do kupní ceny. Požadovat plnění po daňovém ručiteli (kupujícím) je proto možné až v případě, kdy není možné vymoci daňový nedoplatek po daňo-

*) S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

**) S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

vém dlužníkovi (prodávajícím). A v případě, kdy je možné po dlužníkovi vymoci alespoň část nedoplatku, je nutné příslušnou část nedoplatku vymáhat primárně po něm, nikoliv vymáhat rovnou celý nedoplatek po ručiteli. Takový postup je pro správce daně jistě jednodušší, avšak nepřiměřeně zasahující do práv ručitele.

[22] Právě uvedeně není v rozporu ani se skutečností, že není zcela vyloučeno, aby určitý daňový nedoplatek byl vymáhán současně jak po daňovém dlužníkovi, tak po daňovém ručiteli (jak plynulo v předmětném období z § 57a odst. 8 daňového řádu z roku 1992). Ostatně městský soud ve svém rozsudku tuto možnost nepopírá, naopak poukazuje na to, že správce daně vydal exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňového dlužníka na jeho bankovním účtu. Městský soud správci daně toliko vytýká, že ze správního spisu není nijak patrné, z jakého důvodu nebylo nic touto cestou vymoženo.

[23] Stěžovatel v této souvislosti namítá, že není v moci správce daně zamezit pohyb peněžních prostředků na daňovou exekuci postiženém účtu před nařízením daňové exekuce. Z výpisu dotazů ze dne 22. 6. 2011, který je založen ve správním spisu, však není patrné, že by k takovému pohybu na příslušném účtu došlo – na předmětném účtu byl k 15. 9. 2010 zůstatek 19 565,13 Kč, k vydání exekučního příkazu na peněžní prostředky na tomto účtu došlo dne 29. 9. 2010, exekuční příkaz nabyl právní moci dne 30. 10. 2010, a k 13. 4. 2011 činil zůstatek na účtu 19 570,89 Kč.

[24] Argumentace stěžovatele, podle níž neexistovaly žádné indicie svědčící o tom, že se v místě bydliště daňového dlužníka nacházejí dostatečně hodnotné movité věci, na které by bylo možné vést exekuci, je také nepřipadná. Povinností správce daně bylo aktivně zjišťovat majetkovou situaci dlužníka a pokusit se po dlužníkovi vymoci daňový nedoplatek, byť i jen v částečné výši. Jestliže daňový dlužník se správcem daně nespolečně pracoval, pak správci daně nic nebránilo v tom, aby si do jím obývaného bytu zjednal přístup (po-

dle § 325b o. s. ř. ve spojitosti s § 73 odst. 7 daňového řádu z roku 1992) a sepsal zde věci, které by mohly být prodány. Teprve pokud by i poté bylo zřejmé, že vymáhání po daňovém dlužníkovi by bylo bezvýsledné (případně že vymáhání určité části nedoplatku by bylo bezvýsledné), mohl by správce daně postupovat podle § 57a odst. 1 daňového řádu z roku 1992.

[25] Opak neplatí ani z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 39/2012-54. V uvedeném rozhodnutí se sice zdejší soud zabýval otázkou, za jakých podmínek lze vydat platební výměr ručiteli podle § 260l odst. 1 celního zákona, přičemž úprava ručení v celním zákoně se mírně liší od úpravy obsažené v § 57a daňového řádu z roku 1992, některé závěry vyslovené ve zmíněném rozsudku však lze přiměřeně aplikovat i na ručení dle daňového řádu z roku 1992. Takto je použitelný zejména závěr, podle něhož před vydáním platebního výměru ručiteli podle § 260l odst. 1 celního zákona není potřeba marně vyčerpat veškeré v úvahu přicházející možnosti vymáhání daňového dluhu po původním dlužníkovi, jež jsou dány právním řádem. Postačí, že u přímého dlužníka není zjištěn žádný majetek, který by bylo možno postihnout exekucí. V nyní posuzovaném případě je však jádrem problému právě skutečnost, že správce daně nezjišťoval majetkové poměry dlužníka v dostatečném rozsahu.

[26] Lze tedy shrnout, že plně ob stojí závěř městského soudu, podle něhož správce daně v nynějším případě nezjistil majetkovou situaci dlužníka v nezbytném rozsahu, a nebyly tak splněny podmínky k tomu, aby bylo možné považovat vymáhání po daňovém dlužníkovi za prokazatelně bezvýsledné, ve smyslu § 57a odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Z rozhodnutí finančních orgánů (ani ze správního spisu) není patrné, proč správce daně nevymáhal nedoplatek alespoň zčásti po daňovém dlužníkovi, jestliže zjistil, že má na svém účtu nějaké finanční prostředky, a dále zda se nenacházely nějaké movité věci, na které by bylo možné vést exekuci, v místě bydliště daňového dlužníka. (...)

Daň z přidané hodnoty: oprava výše daně; započtení přeplatku na DPH

k § 44 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 302/2008 Sb. a č. 47/2011 Sb. (v textu jen „zákon o DPH“)

k § 242 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

k § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

I. Pokud se data uskutečnění zdanitelných plnění u původních daňových dokladů pohybovala před 1. 4. 2011, je zjevné, že původní zdanitelná plnění podléhala zákonu č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění před novelou (provedenou zákonem č. 47/2011 Sb.), a že tedy nebylo možné u těchto plnění provést opravu výše daně zakotvenou až novelou zákona o dani z přidané hodnoty účinnou od 1. 4. 2011 (§ 44 uvedeného zákona). To ale současně znamená, že žalobkyni nemohla na základě věřiteli nezákonně provedených oprav výše daně vzniknout žádná daňová povinnost k DPH podle novelizovaného znění zákona o dani z přidané hodnoty a nemohla tak mít z tohoto titulu ani žádný daňový nedoplatek. Proto se nemohl uplatnit postup podle § 242 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení.

II. Postup a rozhodnutí správce daně, který započtl přeplatek na DPH z titulu nezákonného daňového odpočtu na nedoplatek stejného charakteru (§ 242 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), je proto v rozporu se zákonem, stejně jako rozhodnutí žalovaného, který rozhodnutí správce daně stojící na nesprávném právním základu potvrdil.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2013, čj. 47 Af 17/2012-43)

Prejudikatura: č. 2856/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 342/2008 Sb., č. 54/2009 Sb. a č. 76/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 544/02).

Věc: Veřejná obchodní společnost Voleský a partneři, Insolvenční správce dlužníka (akciová společnost TOS) proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty.

Žalobkyně (dlužník) se nachází v konkurzu od 10. 6. 2011 na základě rozhodnutí Krajského soudu v Praze z téhož dne, přičemž o úpadku žalobkyně bylo rozhodnuto dne 4. 11. 2009.

Insolvenční správce zaslal dne 24. 11. 2011 Finančnímu úřadu v Brandýse nad Labem – Stará Boleslav (správce daně) dopis, v němž na základě opravných daňových dokladů vykazuje do daňového přiznání za období od 1. 4. 2011 částku 2 987 396 Kč a uvádí, že nejde o pohledávku za majetkovou podstatou, která se proto v průběhu insolvenčního řízení neuspokojuje.

Dopisem ze dne 20. 12. 2011 adresovaným rovněž správci daně vykázal insolvenční

správce na základě opravných daňových dokladů do daňového přiznání za listopad 2011 částku 106 760 Kč a současně poskytl ohledně kvalifikace pořadí této pohledávky totéž vysvětlení.

Následně dne 27. 1. 2012 požádal o vrácení přeplatku na DPH v celkové výši 1 858 855 Kč, z toho za září 2011 ve výši 1 574 346 Kč a za prosinec 2011 ve výši 283 509 Kč.

Správce daně rozhodnutím ze dne 3. 5. 2012 žádosti nevyhověl a přeplatek použil na část nedoplatku na DPH, když aplikoval § 44 zákona o DPH spolu s § 203 odst. 1 zákona insolvenčního zákona ve znění zákona č. 73/2011 Sb.

V odvolání proti rozhodnutí správce daně argumentoval insolvenční správce Výklado-

vým stanoviskem expertní skupiny pro insolvenční právo Ministerstva spravedlnosti ze dne 4. 10. 2011 (dále jen „výkladové stanovisko“) a uvedl, že oprava daně na výstupu provedená věřitelem podle § 44 odst. 3 zákona o DPH nemá za následek zánik ani části původní pohledávky, kterou věřitel do insolvenčního řízení přihlásil, a nemá ani vliv na vstup státu (správce daně) do insolvenčního řízení na místo původního věřitele v rozsahu provedené opravy výše daně. Opětovně odkázal na korespondenci se správcem daně ohledně popření pořadí uspokojení pohledávky státu, neboť nejde o pohledávku za majetkovou podstatou ve smyslu § 168 insolvenčního zákona, kterou by bylo možno hradit v průběhu konkursu.

V rozhodnutí ze dne 2. 7. 2012 o zamítnutí odvolání se žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Praze, které s účinností od 1. 1. 2013 bylo dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] podrobně zabýval vznikem daňové povinnosti ve smyslu § 4 zákona o DPH, relací mezi § 44 zákona o DPH a § 242 daňového řádu ve znění zákona č. 30/2011 Sb. a § 168 insolvenčního zákona a dovodil, že daňová pohledávka státu je pohledávkou za majetkovou podstatou dlužníka. Dále argumentoval, z jakého důvodu nebylo ze strany správce daně nutné podat přihlášku do insolvenčního řízení, a uzavřel, že popření pořadí pohledávky insolvenčním správcem nemá právní důsledky, neboť insolvenční správce nemá právo popírat pohledávku, která nebyla do insolvenčního řízení přihlášená.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Praze, v níž namítala, že žalovaný rozhodl v rozporu se smyslem zákona, ačkoli měl dostatečně zjištěný skutkový i právní stav a byl v odvolání žalobkyně odkazován na výkladové stanovisko aplikující mimo jiné i platnou judikaturu Ústavního soudu týkající se charakteru a pořadí daňové pohledávky a napadeným roz-

hodnutím přitakal rozhodnutí správce daně, který použil přeplatek na DPH k úhradě daňového nedoplatku.

Žalobkyně se neztotožnila s právními závěry žalovaného, podle nichž má takto vzniklá daňová pohledávka státu charakter pohledávky za majetkovou podstatou dlužníka a podle nichž je takto správcem daně kvalifikovaná pohledávka uspokojitelná bez zahájení soudního řízení jen pouhým interním úkolem správce daně – tedy faktickým započtením daňového přeplatku na daňový nedoplatek – s následkem nepřiznání práv na vrácení nadměrného odpočtu DPH. Za podstatné žalobkyně považuje: 1) vyřešení otázky, zda rozdíl vzniklý na základě povinnosti dlužníka snížit daň na vstupu podle § 44 odst. 5 zákona o DPH zakládá v tomto smyslu povinnost dlužníka zaplatit správci daně pohledávku za podstatou podle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, spolu s vyřešením otázky, zda taková pohledávka má pořadí za majetkovou podstatou dlužníka, či nikoli; 2) vyřešení otázky volby správného procesního postupu správce daně vůči dlužníkovi, event. insolvenčnímu správci. Žalobkyně je toho názoru, že namísto toho, aby správce daně nesprávně aplikoval § 203 odst. 1 insolvenčního zákona a bez zahájení soudního řízení proti insolvenčnímu správci a bez pravomocného rozhodnutí soudu se uspokojil použitím daňového přeplatku na nedoplatek, je správné a zcela konformní se zásadami insolvenčního řízení podat proti insolvenčnímu správci žalobu podle § 203 odst. 4 insolvenčního zákona. Žalobkyně doložila správnost svého právního názoru odkazem na výkladové stanovisko Nejvyššího soudu – usnesení ze dne 30. 11. 2011, sp. zn. 29 NSČR 16/2011, č. 54/2012 Sb. NS, a na nejnovější rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 4. 2012, sp. zn. 103 VSPH 31/2012, v analogické právní věci.

K otázce sub 1) uvedla, že pokud by postup podle § 44 zákona o DPH založil automaticky vznik pohledávky státu za majetkovou podstatou ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, pak by taková situace znamenala nárůst pohledávky státu při současném nesnížení míry uspokojení dlužníko-

va věřitele. Současně by tím došlo k neodhadnutelnému zatížení majetkové podstaty a tím ke snížení míry uspokojení jiných pohledávek (a jiných věřitelů) za majetkovou podstatou. Stát by tak upřednostnil své postavení také na úkor věřitelů, kteří nemají pohledávky za majetkovou podstatou. Tím by došlo k porušení jedné ze základních zásad, jimiž je insolvenční řízení ovládáno, totiž zásady rovného zacházení vyjádřené v § 5 písm. b) insolvenčního zákona. Z výkladového stanoviska pro tuto věc plyne, že pohledávka vzniklá státu tím, že dlužník je povinen v průběhu insolvenčního řízení snížit svoji daň na vstupu u přijatého zdanitelného plnění podle § 44 odst. 5 zákona o DPH, není pohledávkou za majetkovou podstatou. Stejně tak z usnesení NS sp. zn. 29 NSČR 16/2011 plyne, že pohledávky, jež se v insolvenčním řízení neuspokojí žádným způsobem z majetkové podstaty dlužníka, jsou ty, které vznikly až po rozhodnutí o úpadku a které nejsou zahrnuty v taxativním výčtu pohledávek za majetkovou podstatou a pohledávek na roveň jim postavených podle § 168 a § 169 insolvenčního zákona. Jak dále NS dovodil příkladem takové pohledávky, která se v průběhu insolvenčního řízení neuspokojuje vůbec, je pohledávka vzniklá státu (správci daně) tím, že dlužník je povinen podle § 44 odst. 5 zákona o DPH snížit svoji daň na vstupu.

K otázce sub 2) uvedla žalobkyně (shodně jako v odvolání), že popření pořadí uspokojení pohledávky má za následek, že ji nelze z majetkové podstaty uhradit, a to až do doby pravomocného rozhodnutí soudu. V souladu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku VS v Praze sp. zn. 103 VSPH 31/2012 se podle § 201 odst. 1, 3 a 4 insolvenčního zákona pohledávky za majetkovou podstatou a pohledávky na roveň jim postavené uplatňují vůči insolvenčnímu správci pořadem práva takovým způsobem, jako by insolvenční správce byl dlužníkem. Pokud insolvenční správce neuspokojí z majetkové podstaty pohledávky uvedené v § 203 odst. 1 insolvenčního zákona, je věřitel oprávněn domáhat se jejich splnění podáním žaloby proti insolvenčnímu správci, nikoli však v incidenčním řízení,

nýbrž v řízení zahájeném žalobou proti insolvenčnímu správci podle § 203 odst. 1 insolvenčního zákona, tedy žalobou na plnění. Insolvenční zákon však neumožňuje uspokojení pohledávky prostým „*použitím daňového přeplatku na daňový nedoplatek*“ tak, jak to fakticky provedl správce daně a jak to žalovaný svým rozhodnutím potvrdil. Příslušnou žalobu však správce daně nepodal, jak potvrdil žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí. Na druhé straně je nadměrný odpočet ve výši 1 858 855 Kč, o jehož vrácení insolvenční správce žádal, pohledávkou dlužníka vůči státu a tvoří součást majetkové podstaty dlužníka. Každý, kdo má majetek náležející do majetkové podstaty, je povinen jej vydat. Fakticky provedené započtení pohledávky tvrzené jako pohledávky za majetkovou podstatou (jejíž pořadí bylo insolvenčním správcem zpochybněno) na pohledávku patřící do majetkové podstaty dlužníka je nezákonné, neboť nejde o pohledávky způsobilé k vzájemnému započtení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že důvody svého rozhodnutí dostatečně rozvedl v napadeném rozhodnutí, a proto na ně odkázal. Žalovaný je správním orgánem povinným aplikovat § 44 zákona o DPH a není oprávněn zkoumat soulad jednotlivých zákonů. Krajský soud v Praze se v rozsudku ze dne 23. 8. 2012, čj. 47 Af 10/2012-60, zabýval § 44 zákona o DPH ve vztahu k insolvenčnímu zákonu a dospěl k závěru, že „*stávající stav tak nutně vede k závěru, že měl-li by soud v dané věci aplikovat § 44 zákona o DPH, musel by podle § 95 Ústavy přistoupit k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení příslušných ustanovení zákona o DPH. Přednost v této situaci však má ústavně konformní výklad, který (na rozdíl od určení otázky, je-li daňová pohledávka státu vznikající v návaznosti na provedenou opravu DPH pohledávkou za majetkovou podstatou) text zákona v případě přechodného ustanovení čl. II bodu 1 novely umožňuje.*“ V označeném rozsudku přezkoumával soud zákonnost rozhodnutí ve věci stanovení DPH, nikoli otázku placení daně, tj. zda DPH stanovená podle § 44 zákona o DPH je pohledáv-

kou za majetkovou podstatou, či nikoli. V nyní souzené věci však jde o placení daňové pohledávky, o které si správci daně vytvořili v souladu s § 44 zákona o DPH úsudek, že jde o pohledávku vzniklou po prohlášení úpadku, tj. pohledávku za podstatou. Podle žalovaného jde v otázce placení daně vyměřené podle shora uvedeného ustanovení zákona o DPH o střet dvou zákonů stejné právní síly, a to zákona o DPH a insolvenčního zákona. Tento spor není Krajský soud v Praze oprávněn řešit. Žalovaný proto navrhl, aby soud řízení přerušil a věc předložil k rozhodnutí Ústavnímu soudu.

Žalobkyně v replice ze dne 29. 10. 2012 na vyjádření žalovaného k návrhu na přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu odkázala na výkladové stanovisko a citované usnesení NS sp. zn. 29 NSČR 16/2011 ohledně kvalifikace pohledávky státu za majetkovou podstatou dlužníka. Ohledně stanovení správného postupu, který má správce daně volit pro uplatnění pohledávky státu, pak odkázala na výše uvedený rozsudek VS v Praze sp. zn. 3 VSPH 31/2012 s tím, že má nadále za to, že posuzovaný případ nevyvolává nutnost řešit domnělou kolizi norem shodné právní síly a že Krajský soud v Praze je i za daného skutkového a právního stavu způsobilý věc rozhodnout bez předložení k rozhodnutí Ústavnímu soudu.

Krajský soud v Praze rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Základem, z něhož soud při úvahách o možné aplikaci § 44 zákona o DPH vycházel, je skutečnost, že dnem 1. 4. 2011 vstoupila v účinnost novela zákona o DPH, která nově zakotvila možnost úpravy výše pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení. Novela vychází z implementace článku 90 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, která počítá s možností modifikace daňové povinnosti v případě, že u odběratele dojde k úplnému nebo částečnému nezaplacení kupní ceny. Konkrétní způsob úpravy v intencích daných směrnici

byl ponechán na jednotlivých členských státech v provázanosti na insolvenční řízení. Insolvenční zákon v § 5 stanoví, že „*věřitelé, kteří mají podle tohoto zákona zásadně stejné nebo obdobné postavení, mají v insolvenčním řízení rovné možnosti*“. Tento princip upravuje postavení věřitelů z hlediska jejich rozřídění do jednotlivých skupin podle toho, v jakém pořadí a z čeho bude jejich pohledávka uspokojována. Hlavní skupinou pohledávek v insolvenčním řízení jsou pohledávky uplatňované přihláškou pohledávky. S tím počítá insolvenční zákon, který za účastníky řízení označuje dlužníka a věřitele, kteří uplatňují své právo (nároky) vůči dlužníku v nalézacím řízení přihláškou pohledávky nebo žalobou. „*Věřitelé podávají přihlášky pohledávek u insolvenčního soudu od zahájení insolvenčního řízení až do uplynutí lhůty stanovené rozhodnutím o úpadku*“ (§ 173 odst. 1). Insolvenční zákon pak rozeznává ještě případy, kdy je na některé nároky věřitelů pohlíženo jako na přihlášené, aniž by tito řádně podali přihlášku (pohledávka vzniklá druhému manželovi při vypořádání SJM po zániku SJM prohlášením konkursu na majetek jednoho z manželů). Do insolvenčního řízení přihlašují věřitelé nejenom své peněžitě splatné i nesplatné pohledávky, pohledávky vázané na podmínku a taktéž pohledávky, o nichž je souběžně vedeno nalézací či vykonávací řízení. Podstatným průlomem je povinnost věřitele uspokojujícího se výhradně z majetku dlužníka taktéž svoji pohledávku přihlásit v rámci probíhajícího insolvenčního řízení. V § 15 insolvenčního zákona jsou dále předvídaní jako účastníci jiné osoby, které uplatňují své právo v insolvenčním řízení. Jde o specifickou formu účastenství věřitelů s pohledávkami za majetkovou podstatou a pohledávkami postavenými na roveň pohledávkám za majetkovou podstatou podle § 168 a § 169 insolvenčního zákona. Jde o specifické pohledávky vzniklé po zahájení insolvenčního řízení a po úpadku a taktéž o pohledávky, u kterých zákonodárce předpokládal vyšší zájem na jejich uspokojení (pracovněprávní pohledávky dlužníkových zaměstnanců, pohledávky věřitelů na náhradu škody způsobené na zdraví, pohledávky věřitelů na výživ-

ném, pohledávky státu – Úřadu práce za náhradu mzdy vyplacené zaměstnancům a další pohledávky stanovené v § 169). Zařazení pohledávky věřitelů je podstatně zejména z hlediska jejich uspokojování. Věřitelé, kteří své pohledávky uplatňují podáním přihlášky, se uspokojují v závislosti na způsobu řešení úpadku, a to rozvrhem při konkursu, plněním reorganizačního plánu při reorganizaci nebo plněním při oddlužení. Naopak pohledávky za majetkovou podstatou a pohledávky na roveň jim postavené se uspokojují v plné výši kdykoliv po rozhodnutí o úpadku jako přednostní před pohledávkami přihlašovanými. Samostatně se pak uspokojují pohledávky zajištěných věřitelů. Vedle pohledávek uspokojovaných v insolvenčním řízení existuje skupina pohledávek, které se v insolvenčním řízení neuspokojují vůbec. Jde o skupinu pohledávek vymezenou v § 170 insolvenčního zákona, konkrétně příslušenství a sankce vznikající v souvislosti s přihlašovanými předinsolvenčními pohledávkami, mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka a náklady účastníků vzniklé jim v insolvenčním řízení. Tyto pohledávky nejsou uspokojovány při žádném ze způsobů řešení dlužníkovy úpadku podle insolvenčního zákona. Z toho plyne, že insolvenční zákon stanovil poměrně přesná pravidla (pořadí), jakým způsobem budou věřitelé uspokojováni.

Podstatnou změnu takto nastavených pravidel přinesla novela zákona o DPH účinná od 1. 4. 2011 v ustanovení upravujícím opravu výše pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení. Také tato úprava implementuje shora zmíněný článek 90 směrnice o společném systému daně z přidané hodnoty, který předvídá možnost modifikace daňové povinnosti v případě, že u odběratele dojde k celkovému nebo částečnému nezaplacení kupní ceny. Také zde byl konkrétní způsob úpravy ponechán na jednotlivých členských státech v provázanosti na regulaci insolvenčního řízení. Z § 44 zákona o DPH plyne, že „[p]látcé, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcí vznikla povinnost přiznat a zaplatit daň a jehož pohledávka, která vznikla nejpozději šest měsíců

před rozhodnutím soudu o úpadku, z tohoto plnění doposud nezanikla [...], je oprávněn provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky“. Opravu může věřitel dlužníka provést jen za podmínky, že a) dlužník je plátcem DPH, nachází se v insolvenčním řízení a soud již rozhodl o způsobu řešení úpadku, b) věřitel přihlásil tuto svoji pohledávku nejpozději ve lhůtě stanovené rozhodnutím soudu o úpadku, tato pohledávka byla zjištěna a v insolvenčním řízení se k ní přihlíží, c) věřitel a dlužník nejsou osobami propojenými a d) věřitel doručil dlužníkovi opravený daňový doklad.

Finanční úřady ve své rozhodovací praxi obecně vycházely, stejně jako v nyní projednávané věci, z názoru, že v důsledku zdanitelného plnění, které představuje oprava provedená podle § 44 odst. 1 zákona o DPH, vzniká dlužníkovi nově daňová povinnost, a to za zdaňovací období, ve kterém došlo právě k této opravě.

Tuto problematiku řešil zdejší soud již v rozsudku ze dne 23. 8. 2012, čj. 47 Af 10/2012-60, v němž konstatoval, že oprávnění plynoucí z § 44 zákona o DPH na pohledávky vzniklé před 1. 4. 2011 nedopadá, což plyne z čl. II bodu 1 novely provedené zákonem č. 47/2011 Sb., podle kterého „*pro uplatnění DPH za zdaňovací období přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i pro uplatnění práv a povinností s tím souvisejících použijí dosavadní právní předpisy, není-li dále stanoveno jinak*“.

Podle výše citovaného rozsudku krajského soudu, čj. 47 Af 10/2012-60 „*za související právo či povinnost lze považovat mj. i právo, resp. povinnost opravit základ daně či výši daně ve vztahu k plněním uskutečněným před účinností novely. Právo věřitele provést opravu podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona o DPH je totiž právem, jež navazuje na přiznání a odvedení (uplatnění) DPH z plnění, jež založilo vznik pohledávky vůči úpadci v období předcházejícím účinnosti novely. Podléhá-li plnění, ve vztahu k němuž má být uplatňována oprava DPH, zákonu o DPH ve znění před účinností novely, je třeba i možnost provedení opravy DPH ve vzta-*

hu k takovému plnění posuzovat též na základě tehdejší úpravy. Protože tehdejší úprava možnost provedení opravy DPH vůči dlužníku v úpadku neznala, není taková oprava ve vztahu k plněním uskutečněným před datem účinnosti novely možná.“

Daňová pohledávka státu vznikající v návaznosti na provedenou opravu DPH je pohledávkou za majetkovou podstatou. Takto konstruované právo přednostního uspokojení státu (správce daně) však „naráží na ústavní limity a eroduje základní principy insolvenčního řízení způsobem, který výstižně popisuje citované výkladové stanovisko expertní pracovní skupiny ministerstva spravedlnosti pro insolvenční právo“.

„Přitom právní úprava v § 44 odst. 5 zákona o DPH nečiní nic jiného, než že transformuje daňovou pohledávku státu vůči věřiteli z doby před úpadkem (jíž odpovídá pohledávka věřitele proti úpadci ve stejné výši) na novou daňovou pohledávku státu vůči úpadci, která má být pohledávkou za majetkovou podstatou. Tím ekonomicky napomáhá věřiteli dlužníka, neboť ten není zatížen odvodem DPH z pohledávky, jež mu úpadcem dosud nebyla uhrazena, proti čemuž nelze mít v ústavní rovině žádných námitek. Bohužel však neprovázanost, resp. nedomyšlenost právní úpravy zvýhodňuje věřitele, který provedl opravu podle § 44 odst. 1 zákona o DPH i vůči ostatním věřitelům úpadce, kteří takovou opravu provést nemohou, neboť pohledávka věřitele uplatněná v insolvenčním řízení nemůže být o částku odpovídající DPH snížena a hlasovací práva takového věřitele stejně jako i jeho podíl na výsledku zpeněžení majetkové podstaty úpadce neodpovídá skutečné výši jeho pohledávky – tím je naborován princip poměrného zastoupení věřitelů v insolvenčním řízení, a v důsledku toho i čl. 11 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny [základních práv a svobod]. Neméně zásadní je pak skutečnost, že stát (správce daně) s transformovanou pohledávkou nepřebírá postavení původního věřitele, nýbrž v důsledku § 242 odst. 1 da-

ňového řádu předbíhá ostatní věřitele. To fakticky vede k podobně ústavně nepřipustnému výsledku jako v situaci započtení pohledávky“, kterou řešil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 48/06, č. 54/2009 Sb., který výslovně uvádí, že „vlastnické právo jako právo základní je chráněno čl. 11 Listiny. Podle věty první a druhé prvního odstavce uvedeného článku Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z uvedené ústavní normy nelze žádnou interpretací dovodit zvýšenou ochranu práv státu jako vlastníka, reprezentovaného v daňových věcech správcem daně, která by v případě prohlášení konkursu vedla k jeho zvýhodnění a de facto mu přiznávala privilegované postavení oproti ostatním konkursním věřitelům.“ Navazuje na předchozí judikaturu (např. nálezy ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 544/02, č. 76/2005 Sb. ÚS nebo nálezy ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06, č. 342/2008 Sb.) k otázce nakládání s daňovými přeplatky, tj. k otázce přípustnosti započtení daňové pohledávky státu vůči daňové pohledávce úpadce, Ústavní soud konstatoval, že v situaci, kdy přijetí zvláštní právní úpravy k tehdejšímu zákonu č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání^{*)}, v podobě § 105 odst. 1 věty třetí zákona o DPH ve znění účinném od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2007 neumožňuje aplikaci § 14 zákona o konkursu a vyrovnání zakazující započtení pohledávek, nezbývá než v zájmu ochrany vlastnického práva ostatních věřitelů úpadce napadené ustanovení zákona o DPH prohlásit za neústavní (k jeho zrušení již v mezidobí došlo jednou z novel zákona o DPH, proto zrušovací výrok nepřicházel v úvahu).

Podle výše citovaného rozsudku čj. 47 Af 10/2012-60 „stávající stav tak nutně vede k závěru, že měl-li by krajský soud § 44 zákona o DPH aplikovat, musel by přistoupit podle čl. 95 Ústavy k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení příslušných ustanovení zákona o DPH. Přednost v této situaci má však ústavně konformní výklad, který

^{*)} S účinností od 1. 1. 2008 nahrazen insolvenčním zákonem.

(na rozdíl od určení otázky, je-li daňová pohledávka státu vznikající v návaznosti na provedenou opravu DPH pohledávkou za majetkovou podstatou) text zákona v případě přechodného ustanovení čl. II bodu 1 novely umožňuje.“ Zdejší soud proto s ohledem na shora uvedený závěr zrušil napadená rozhodnutí finančních úřadů.

Závěry zdejšího soudu přijaté ve shora uvedené věci akceptoval také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. 4. 2013, čj. 9 Afs 69/2012-47, č. 2856/2013 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[z]ákonem stanovené oprávnění provést opravu daně na výstupu není ničím jiným, než právem dodavatele (věřitele) snížit jím uplatněnou daň na výstupu, která již byla věřitelem uplatněna s ohledem na zboží a služby jím v minulosti dodané. Původně uskutečněné zdanitelné plnění nedozná v důsledku opravy žádných změn, stejně tak nedochází k žádnému novému dodání zboží či poskytnutí služby, jak se snaží navodit stěžovatel. ... Posuzovaná oprava je navázána pouze na daň uplatněnou z původně uskutečněného zdanitelného plnění a její samotné provedení nemá žádný jiný důsledek než právě snížení původně uplatněné daně. ... Důsledkem koncepce zvolené zákonodárcem je proto pouze to, že se snížení již uplatněné daně na výstupu daňově projeví nejdříve ve zdaňovacím období, kdy jsou splněny podmínky pro tuto opravu (nejpozději do tří let od uskutečnění původního zdanitelného plnění), a ovlivní tak celkovou výši daňové povinnosti deklarované za jiné zdaňovací období, než ve kterém bylo uskutečněno původní plnění. ... Argumentace stěžovatele, dle které, přechodné ustanovení tak neříká nic jiného, než že opravu výše daně u pohledávky za dlužníky v insolvenčním řízení nelze provést ve zdaňovací období přede dnem 1. 4. 2011, čímž se ale dopad tohoto přechodného ustanovení ve vztahu k § 44 zákona o DPH vyčerpává, nemůže obstát. Zdaňovací období předcházející dni 1. 4. 2011 (jak měsíční, tak čtvrtletní) uplynula k 31. 3. 2011; pokud by tedy chtěl věřitel vztáhnout v budoucnu provedenou opravu ke zdaňovacímu období předcházejícímu

novelé, musel by tak učinit pouze prostřednictvím dodatečného daňového přiznání, což ovšem není vzhledem ke zvolené koncepci § 44 zákona o DPH vůbec možné, a to bez ohledu na existenci či neexistenci uvedené přechodného ustanovení.“

Výše citované judikatorní závěry správních soudů našly odraz v obsahu dodatku č. 1 ze dne 26. 4. 2013 k Informaci Generálního finančního ředitelství ze dne 22. 7. 2011 k aplikaci § 44 zákona o DPH – „Oprava výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení“, v němž je k použití přechodných ustanovení k zákonu č. 47/2011 Sb. (novela zákona o DPH) konstatováno, že „[n]a aplikaci § 44 zákona o DPH, tj. možnost provedení opravy výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení, dopadá přechodné ustanovení čl. II bodu 1. zákona č. 47/2011 Sb. Podléhalo-li tedy původní zdanitelné plnění zákona o DPH ve znění před účinností novely, tj. do 31. 3. 2011, nelze u tohoto plnění opravu výše daně podle § 44 zákona o DPH ve znění účinném od 1. 4. 2011 provést. Předcházející znění zákona o DPH institut opravy výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenční neznalo a žádné jiné přechodné ustanovení, které by bylo na aplikaci ustanovení § 44 možné vztáhnout, zákon č. 47/2011 Sb. neobsahuje. Opravu výše daně podle § 44 zákona o DPH lze tedy provést pouze u zdanitelných plnění poskytnutých dlužníky po 1. 4. 2011, resp. naopak ji nelze provést u pohledávek za zdanitelná plnění uskutečněná do 31. 3. 2011.“

Připomenout je dále třeba výše citovaný nálezk Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 544/2002, který ve vazbě na tehdejší konkursní řízení uvádí, že „pokud by mělo být přijato výhodnější postavení finančních úřadů jako správců daně v uspokojování jejich pohledávek (reprezentujících určitý veřejný zájem), takové zvýhodnění by musel zákonodárcé formulovat explicitně, ústavně konformně a mělo by být i obhajitelné“.

Závěr, že státu (správci daně) vzniká vůči dlužníku pohledávka za majetkovou podstatou podle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, by vedl k přímému střetu s úpra-

vou obsaženou v § 5 písm. b) insolvenčního zákona (k pošlapání principu rovných možností věřitelů) a požadavku ústavní konformnosti by nedostál.

Na základě shrnutí všech výše citovaných soudních rozhodnutí a dodatku Generálního finančního ředitelství č. 1 ze dne 26. 4. 2013 uzavírá soud, že za situace, kdy správní soudy a také finanční úřady přijaly názor, že před 1. 4. 2011 nebylo možné provádět opravy výše daně podle § 44 zákona o DPH u zdanitelných plnění poskytnutých dlužníkovy (žalobkyni) před tímto datem a kdy ze správního spisu plyne, že v dané věci se data uskutečnění zdanitelných plnění u původních daňových dokladů pohybovala od 2. 6. 2008 do 14. 5. 2009, je zjevné, že původní zdanitelná plnění podléhala zákonu o DPH ve znění

před novelou, a že tedy nebylo možné u těchto plnění provést opravu výše daně zakotvenou až novelou zákona o DPH účinnou od 1. 4. 2011. To ale současně znamená, že žalobkyni nemohla na základě věřiteli nezákonně provedených oprav výše daně vzniknout žádná daňová povinnost k DPH podle novelizovaného znění zákona o DPH, a nemohla tak mít z tohoto titulu ani žádný daňový nedoplatek. Proto se nemohl uplatnit postup podle § 242 odst. 1 daňového řádu a § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona. Postup a rozhodnutí správce daně, který započítal přeplatek na DPH z titulu nezákonného daňového odpočtu na nedoplatek stejného charakteru, je proto v rozporu se zákonem, stejně jako rozhodnutí žalovaného, který rozhodnutí správce daně stojící na nesprávném právním základu potvrdil.

3038

Celní řízení: rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků

k § 42 odst. 12 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

Celní ředitelství nebo celní úřad jsou oprávněny rozhodnout o zabrání vybraných výrobků při splnění podmínek zakotvených v § 42 odst. 12 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, bez ohledu na průběh či výsledek daňového řízení, jehož předmětem je vyměření spotřební daně z vybraných výrobků.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2013, čj. 9 Af 54/2010-44)

Věc: Thanh H. T. proti Generálnímu ředitelství cel o zabrání vybraných výrobků.

Rozhodnutím ze dne 12. 3. 2010 Celní ředitelství Ostrava rozhodlo o zabrání vybraných výrobků zajištěných rozhodnutím ze dne 3. 7. 2007.

Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2010 žalovaný zamítl odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobce v odvolání namítl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je vadné, neboť bylo vydáno dříve, než žalobci uplynula lhůta pro podání správní žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo daňové řízení ve věci spotřební daně k předmětným zajištěným vybraným výrobkům skončeno. Žalobce

poukázal na zvolený postup při vydávání rozhodnutí, apeloval na zásadu hospodárnosti a navrhl, aby rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo změněno tak, že částí výroku rozhodnutí dotýkající se osoby žalobce byla nahrazena údaji o zjištěném vlastníkovi či zjištěné osobě daňového subjektu, která bude za zaplacení spotřební daně skutečně odpovědná.

Žalovaný ze spisu zjistil, že dne 2. 7. 2007 provedla mobilní hlídka správního orgánu I. stupně kontrolu nemovitosti ve Starém Bohumíně, kde zjistila skladování lihu ve spotřebitelském balení bez prokázání jeho řádného zdanění. Kontrola byla provedena na základě

důvodného podezření, že se v těchto místech nacházejí nezdaněné vybrané výrobky. Mobilní hlídka v kontrolovaných prostorách zahlédla, jak žalobce manipuluje s kartónovými krabicemi, v nichž byl objeven líh ve spotřebitelském balení. Žalobce byl vyzván k předložení některého z dokladů podle § 5 - § 6 zákona o spotřebních daních, ale jako kontrolovaná osoba neprokázal, že se jedná o výrobky zdaněné nebo že nabyl tyto výrobky oprávněně bez daně a vlastnictví k předmětným výrobkům popřel. Správní orgán I. stupně proto v souvislosti s § 42 odst. 2 zákona o spotřebních daních vydal rozhodnutí ze dne 3. 7. 2007 o zajištění vybraných výrobků a dále postupoval tak, jak mu ukládá zákon, a věc postoupil věcně a místně příslušnému správní daň - Celnímu úřadu Karviná k provedení daňového řízení na vyměření dlužné spotřební daně. Celní úřad Karviná provedl daňové řízení a daň byla žalobci pravomocně vyměřena dne 16. 2. 2010.

Pro vydání rozhodnutí o zajištění zboží a jeho následném zabrání je dle žalovaného důležité s naprostou přesností určit, zda kontrolovaná osoba je skutečně kontrolovanou osobou, v tomto případě skladovatelem, neboť jen vůči skladovateli může být takovéto rozhodnutí vydáno. Za situace, kdy nebyl zjištěn skutečný vlastník vybraných výrobků, je podstatné to, že žalobce zboží skladoval, a proto se stal plátcem spotřební daně. Vzhledem k tomu, že nebyl zjištěn ani případný nájemce uvedených objektů, v nichž byly výrobky skladovány, je žalobce označen za osobu, která výrobky skladovala.

K námitce žalobce, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno předčasně, tedy dříve, než žalobci uplynula lhůta pro podání správní žaloby proti rozhodnutí o vyměření daně, žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že smyslem rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků je, že mají sloužit k dočasnému zajištění poměrů jako prostředek rychlé reakce státní moci na situace, jež si žádají okamžité řešení. Následné vydání rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků je jen další logickou fází, která tak s konečnou platností rozhodne o merituu věci, te-

dy o osudu zboží. Zajištění vybraných výrobků a jejich následné propadnutí je třeba vnímat odděleně od vyměřovacího řízení a ani neplatí, že by jedno bylo pro druhé překážkou. Řízení o vyměření daně bylo pravomocně skončeno dne 16. 2. 2010. Žalovaný dále uvedl, že soudní přezkum daně není podmínkou rozhodnutí o propadnutí či zabrání vybraných výrobků. Postup pro zajištění vybraných výrobků a jeho případné propadnutí je postupem, který je jasně stanoven zákonem. V okamžiku, kdy je postaveno najisto, že se zajištěnými vybranými výrobky bylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 a 2 zákona o spotřebních daních, je povinností správce daně vydat meritorní rozhodnutí o konečném osudu vybraných výrobků. Toto konečné rozhodnutí odráží společenský zájem zabránit další dispoziční s nezdaněnými vybranými výrobky. Propadnutí výrobků je sankcí za porušení zákona o spotřebních daních, stát zde postihuje nedodržení evidenčních povinností specifikovaných v § 5 - § 6 a násl. zákona o spotřebních daních. Od této sankce je však třeba odlišovat daňovou povinnost, která vzniká ze zákona a je na případné sankci za porušení evidenčních povinností zcela nezávislá (srov. § 9 zákona o spotřebních daních). Zákon o spotřebních daních neupravuje žádné výjimky týkající se vzniku povinnosti daň přiznat a zaplatit a skutečnost, že bylo rozhodnuto o propadnutí vybraných výrobků, nezakládá jejich osvobození od této daně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 Afs 12/2010-107, č. 2054/2010 Sb. NSS). Je tedy vyloučeno, aby postup, který končí zabráním vybraných výrobků, byl shledán jako nehospodárný, když je na vyměření daně zcela nezávislý. Na základě výše uvedeného žalovaný konstatoval, že zákonné podmínky pro zabránění zboží byly splněny, neboť žalobce neprokázal, že zboží, které skladoval, je řádně zdaněné. Došlo k naplnění podmínek pro zabránění zboží uvedených v § 42 odst. 12 zákona o spotřebních daních, a správní orgán I. stupně tak v dané věci postupoval správně.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napade-

ného rozhodnutí pro jeho nezákonnost. V žalobě předně poukázal na to, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že vyměřovací řízení ve vztahu ke spotřební dani, která byla žalobci sdělena Celním úřadem v Karviné v návaznosti na zjištění vybraných výrobků a jejich následné zajištění, bylo pravomocně skončeno dne 16. 2. 2010. Žalovaný též uvedl, že poté, co žalobci byla pravomocně vyměřena spotřební daň, celní ředitelství přistoupilo k vydání konečného rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků. Z uvedeného žalobce dovozuje, že celní ředitelství přistoupilo k vydání rozhodnutí ve věci zabrání vybraných výrobků v návaznosti na výsledky daňového řízení vedeného ve věci vyměření spotřební daně ze zajištěných vybraných výrobků. Pokud celní ředitelství a žalovaný vycházeli pro účely rozhodování o zabrání vybraných výrobků z výsledku vyměřovacího řízení, je žalobce přesvědčen, že napadené rozhodnutí je vadné. Žalovaný měl odvoláním napadené rozhodnutí celního ředitelství o zabrání vybraných výrobků zrušit a řízení vedené ve vztahu k osobě žalobce zastavit. Daňová povinnost ke spotřební dani z lihu vztahující se k zajištěným vybraným výrobkům totiž žalobci sdělena nebyla, neboť vydaný platební výměr byl na základě jeho odvolání zrušen.

Žalobce je toho názoru, že úsudek o jeho postavení plátce spotřební daně jakožto skladovatele většího množství vybraných výrobků nelze stavět na výsledku vyměřovacího řízení tak, jak uvádí žalovaný. Není totiž pravdou, že mu byla spotřební daň pravomocně sdělena ke dni 16. 2. 2010. Dne 16. 2. 2010 nabylo právní mocí rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2010, kterým byl změněn platební výměr Celního úřadu v Karviné ze dne 20. 10. 2009, jímž byla žalobci sdělena daňová povinnost ke spotřební dani. Tato rozhodnutí však žalobce považuje za absolutně neúčinná pro překážku věci pravomocně rozhodnuté a má za to, že k této vadě měl žalovaný bez dalšího přihlídnout z úřední povinnosti. O těžce daňové povinnosti totiž bylo již dříve pravomocně rozhodnuto – dne 15. 5. 2009 celní ředitelství zrušilo platební výměr Celní-

ho úřadu v Karviné ze dne 26. 5. 2008. Vzhledem ke zrušení platebního výměru je žalobce přesvědčen, že není plátcem spotřební daně vztahující se k zajištěným vybraným výrobkům. Domáhá se zrušení později (podruhé) vydaného platebního výměru a rozhodnutí odvolacího orgánu k němu se upínajícího žalobou u Krajského soudu v Ostravě v řízení vedeném pod sp. zn. 22 Af 30/2010. Svůj úsudek o překážce věci rozhodnuté zakládá na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že *rozhodnutím odvolacího orgánu o odvolání proti platebnímu výměru daňové řízení končí. Vady odvoláním napadeného rozhodnutí či postupu správce daně musí být odstraněny v rámci odvolacího řízení. Je vyloučeno, aby pro zrušení platebního výměru správce daně prvního stupně pokračoval v řízení a o dani znovu rozhodl.*

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě kromě jiného uvedl, že s námitkami, které se týkají daňového řízení ohledně vyměření spotřební daně, se řádně a vyčerpávajícím způsobem vypořádal již v napadeném rozhodnutí. Dle žalovaného není pravdou, že v napadeném rozhodnutí uvedl, že *„poté, co byla pravomocně vyměřena spotřební daň, celní ředitelství přistoupilo k vydání konečného rozhodnutí o zajištěných vybraných výrobcích“*. Takovou formulaci napadené rozhodnutí neobsahuje. Souvislost daňového řízení na vyměření spotřební daně se zabráním vybraných výrobků je jen časová. Není tedy pravdou, že napadené rozhodnutí se odvíjí od rozhodnutí, kterým žalobci byla pravomocně vyměřena spotřební daň. Daňové řízení na vyměření spotřební daně je řízením vyplývajícím z obecné povinnosti vybraný výrobek zdanit za podmínek stanovených zákonem o spotřebních daních. Zda daňové řízení na vyměření spotřební daně vedené se žalobcem bylo pravomocně skončeno, či nikoli, není a nebylo pro rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků podstatné a nebylo podstatné ani pro obsah napadeného rozhodnutí. I kdyby nebyla spotřební daň vyměřena, nebo pokud by

rozhodnutí o vyměření spotřební daně bylo zrušeno, není daňové řízení o vyměření spotřební daně relevantní pro řízení o konečném osudu zajištěných vybraných výrobků.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Neobstojí námitka, v níž žalobce dovozuje, že celní ředitelství a žalovaný při rozhodování o zabrání vybraných výrobků vycházeli z výsledků daňového řízení týkajícího se vyměření spotřební daně. Toto žalobní tvrzení se nezakládá na pravdě. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí sice zmínil, že správný orgán I. stupně po vydání rozhodnutí o zajištění předmětných vybraných výrobků postoupil věc místně příslušnému správci daně (Celní úřad Karviná) k provedení daňového řízení o vyměření dlužné spotřební daně, jedná se však pouze o konstatování souvislosti takto iniciovaného daňového řízení se zjištěními učiněnými mobilní hlídkou správního orgánu I. stupně při kontrole provedené dne 2. 7. 2007 na výše zmíněné adrese, která byla důvodem pro rozhodnutí o zajištění zabrání vybraných výrobků, nikoliv o konstatování podmíněnosti následně vydaného rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků **výsledkem daňového řízení týkajícího se vyměření spotřební daně žalobci**. To, že rozhodnutí o zajištění či rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků není spojeno s daňovým řízením týkajícím se vyměření spotřební daně, žalovaný ostatně v napadeném rozhodnutí zcela jednoznačně vyjádřil těmito slovy: *„Zajištění vybraných výrobků a jejich následné propadnutí je třeba vnímat odděleně od vyměřovacího řízení a ani neplatí, že by jedno bylo pro druhé překážkou.*“ Nezávislost rozhodování správních orgánů v řízení, jehož předmětem je zajištění vybraných výrobků či jejich následné zabrání, na rozhodování daňových orgánů ve věci vyměření spotřební daně žalovaný vyjádřil též poukazem na odlišný smysl a účel obou řízení. Soud se plně ztotožňuje s jeho názorem, že rozhodnutí o zajištění či zabrání vybraných

výrobků odráží společenský zájem zabránit další dispozici s nezdaněnými vybranými výrobky. Propadnutí či zabrání výrobků představuje sankci za porušení zákona o spotřebních daních, kterou stát postihuje nedodržení evidenčních povinností specifikovaných zejména v § 5 a § 6 zákona o spotřebních daních. **Od této sankce je však třeba odlišovat daňovou povinnost, která vzniká ze zákona a je na případné sankci za porušení evidenčních povinností zcela nezávislá.** Jak žalovaný v rámci vypořádání odvolacích námitek správně dovodil, postup v řízení, které vyústilo ve vydání rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků, nemůže být shledán nehospodárným (z toho důvodu, že rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků bylo vydáno dříve, než žalobci uplynula lhůta k podání správní žaloby proti rozhodnutí ve věci vyměření spotřební daně z vybraných výrobků), neboť **je na vyměření daně zcela nezávislý.**

V rámci vyjádření k žalobě pak žalovaný vzájemnou „nezávislost“ obou řízení, tedy řízení o zabrání vybraných výrobků na straně jedné a řízení ve věci vyměření spotřební daně z vybraných výrobků na straně druhé, pregnančně vyjádřil těmito slovy: *„Daňové řízení na vyměření spotřební daně je řízením vyplývajícím z obecné povinnosti vybraný výrobek zdanit za podmínek stanovených zákonem o spotřebních daních. Zda daňové řízení o vyměření spotřební daně vedené se žalobcem bylo pravomocně skončeno, či nikoli, nebylo pro rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků podstatné. [...] I kdyby nebyla spotřební daň (žalobci) vyměřena, nebo pokud by rozhodnutí o vyměření spotřební daně bylo zrušeno, není daňové řízení o vyměření spotřební daně relevantní pro řízení o konečném osudu zajištěných vybraných výrobků.*“ Tomuto závěru soud zcela přisvědčuje a pro úplnost dodává snad jen tolik, že podmínky pro vydání rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků jsou taxativním způsobem zakotveny v § 42 odst. 12 zákona o spotřebních daních. Zahájení daňového řízení o vyměření spotřební daně z předmětných vybraných výrobků či existence pravomoc-

ného rozhodnutí o vyměření této daně mezi tyto podmínky nepatří. Již z toho je zřejmé, že celní ředitelství nebo celní úřad jsou oprávněny rozhodnout o zabránění vybraných výrobků bez ohledu na průběh či výsledek daňového řízení.

Soudu je znám rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 3. 2012, čj. 22 Af 30/2010-32, kterým bylo rozhodnutí Celního ředitelství Ostrava ze dne 15. 2. 2010 a rozhodnutí Celního úřadu Karviná ze dne 20. 10. 2009 o vyměření spotřební daně z předmětných vybraných výrobků žalobci pro vady řízení zrušeno. Ze shora uvedeného nicméně plyne, že výsledek daňového řízení je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela irelevantní. (...)

Lze shrnout, že v souzené věci byly splněny veškeré podmínky stanovené v § 42 odst. 12 zákona o spotřebních daních pro rozhodnutí o zabránění předmětných vybraných výrobků. Žalobce, který vybrané výrobky jako detentor skladoval ve větším množství, ničím neprokázal, že se jedná o vybrané výrobky zdaněné, ani neprokázal způsob jejich oprávněného nabytí za ceny bez daně. Byla splněna i podmínka, že osoba, která tyto vybrané výrobky vlastní, není celnímu ředitelství známa. Vzhledem ke zjištění, že žalobce je subjektem, který má přístup do předmětné místnosti v kontrolovaném objektu, a má tak vybrané výrobky v ní se nacházející ve své faktické moci, správní orgány obou stupňů v řízení o zabránění vybraných výrobků nutně jednaly se žalobcem jako s účastníkem řízení.

3039

Celní právo: odpovědnost za celní dluh vzniklý protiprávním dovozem zboží

k § 148 odst. 1 trestního zákona (č. 140/1961 Sb.) ve znění zákonů č. 175/1990 Sb., č. 557/1991 Sb., č. 290/1993 Sb. a č. 253/1997 Sb.)*

k čl. 202 odst. 3 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (v textu jen „celní kodex“)**)

I. Skutečnost, že žalobce byl rozhodnutím soudu zproštěn obžaloby ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 odst. 1 trestního zákona z roku 1961, neznamená, že žalobce není odpovědný za celní dluh, který nesporně vznikl protiprávním dovozem zboží (zde cigaret) na území Společenství. Podmínky vzniku odpovědnosti dlužníka za celní dluh podle čl. 202 odst. 3 třetí odrážky nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, se totiž od odpovědnosti pachatele za spáchání uvedeného trestného činu zásadním způsobem liší.

II. Slovní spojení „osoba, která dotyčné zboží držela“, které je užito v článku 202 odst. 3 třetí odrážce nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, dopadá na případy detence, tedy na držení zboží ve smyslu jeho faktického ovládnutí bez úmyslu nakládat se zbožím jako s vlastním.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2013, čj. 9 Af 17/2010-61)***)

Věc: Petr K. proti Generálnímu ředitelství cel o clo, spotřební daň a daň z přidané hodnoty.

*) S účinností od 1. 1. 2010 nahrazen zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

**) S účinností od 1. 5. 2016 bude nahrazen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

***) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 30. 1. 2014, čj. 8 AfS 54/2013-55.

Dle úředního záznamu sepsaného dne 7. 10. 2009 spatřila skupina mobilního dohledu Celního ředitelství Brno téhož dne v 16:05 na 141 km dálnice D1 ve směru na Prahu jedoucí vozidlo Opel Omega Caravan, řízené osobou, v níž byl později zjištěn žalobce. Vzhledem k tomu, že uvnitř vozidla se viditelně nacházel nějaký náklad zakrytý plachtou, rozhodla se hlídka ke kontrole. Přes řádné označení služebního vozidla barevným provedením Celní správy ČR a pokus o řádné zastavení vozidla žalobce reagoval tak, že začal ve směru na Prahu ujíždět rychlostí místy až 200 km/h, ohrožoval ostatní účastníky silničního provozu, před ním jedoucí vozidla podjížděl zprava a některá vytlačoval. Přes zapnuté zvukové i světelné zvláštní výstražné zařízení na služebním vozidle řidič ujížděl dál, veškeré pokusy o jeho předjetí a zastavení byly marné, služební vozidlo svým vozidlem při pokusech o předjetí blokoval. Sjel z dálnice D1 na 66 km směrem na Loket a zde byl již za asistence hlídky dálniční policie zastaven. Prohlídkou v 16:45 na místě kontroly bylo zjištěno, že náklad pod plachtou je tvořen balíky s krabičkami cigaret, které jsou označeny ukrajinskými kontrolními nálepkami. Řidič hlídce mobilního dohledu sdělil, že cigarety veze do Prahy na Václavák, kde je má předat neznámému muži a inkasovat odměnu 5 000 Kč. V 18:00 bylo místo i s vozidlem a žalobcem předáno hlídce mobilního dohledu odd. 34 Celního ředitelství Praha.

Podle protokolu o ohledání ze dne 7. 10. 2009 bylo téhož dne mezi 18:00 a 20:00 na výše uvedeném místě kontroly provedeno ohledání dopravního prostředku vlastněného žalobcem a dále provedena fotodokumentace. Bylo zjištěno, že celý půdorys zadních sedadel i celý zavazadlový prostor vozidla je zaplněn balíky obalenými černým igelitem, a to až do výše hlavových opěrek předních sedadel, přičemž v době kontroly vozidla byly tyto balíky ještě zcela skryty přehozenou dekou. Černý igelit kryjící balíky byl na řadě míst potrhán, a v těchto dírách byly vidět kartóny cigaret s nápisy v azbuce. Celkem byla zjištěna přeprava 150 800 kusů cigaret (tj. 7 540 krabiček, tj. 754 kartónů) označených ukrajinskými a zčásti též běloruskými kolký.

Do protokolu o výslechu zadržené osoby ze dne 7. 10. 2009 žalobce uvedl, že se narodil 14. 7. 1970, vyučil se kuchařem, 13 let podnikal na živnostenský list a nyní je od roku 2005 evidován na pracovním úřadě. Dne 5. 10. 2009 byl s manželkou nakupovat v nákupním centru, kde ho oslovil neznámý muž s polským přízvukem s tím, zda si nechce přivydělat, neboť se mu líbí, jak má žalobce velké auto. Žalobce prohlásil, že ano, ale že „s drogami, zbraněmi ani děvkami“ nechce mít nic společného. Neznámý muž jej ubezpečil, že vše je legální, a sdělil mu, kam má 7. 10. 2009 přijet. Žalobce přijel na smluvené místo k Českému Těšínu 7. 10. 2009 v poledne, kde mu neznámé osoby naložily vozidlo nákladem ze své modré dodávky a on vyrazil do Prahy, kde na Václavském náměstí měl jiný neznámý muž, kterého měl poznat podle bílého klobouku na hlavě, náklad převzít a zaplatit mu odměnu za dopravu. Cestou po dálnici D1 viděl, že za ním jede sanitka, myslel si, že k nějakému neštěstí před ním. Až když ho zastavili policisté, zjistil, že to není sanitka, ale vůz Celní správy ČR. S osobami, které mu naložily vozidlo cigaretami, nebyl nijak v kontaktu, tyto osoby si na něj kontakt nevzaly a nikdo mu během jízdy nevolal. K cigaretám dodal, že není kuřák a nevyzná se v nich. Svůj čin zdůvodnil tím, že si chtěl přivydělat na živobytí.

Celní úřad Benešov dne 10. 11. 2009 vydal rozhodnutí o zahájení daňového řízení ve věci vyměření cla, spotřební daně a daně z přidané hodnoty (dále jen „celní dluh“), které se týká tabákových výrobků zajištěných dne 8. 10. 2009. Rozhodnutí celní úřad odůvodnil tím, že došlo k protiprávnímu vstupu těchto tabákových výrobků podléhajících dovoznímu clu na území ES, kdy žalobce je v souladu s čl. 202 odst. 3 třetí odrážkou celního kodexu odpovědný za celní dluh, neboť tabákové výrobky držel a v době jejich přijetí si měl být vědom, že vstoupily na území ES protiprávně, a to vzhledem k jejich označení ukrajinskými a běloruskými kolký a vzhledem k jejich značnému počtu. Dále celní úřad žalobce informoval, že celní dluh zaučtuje ve výši 368 718,20 Kč. Dne 18. 11. 2009 žalobce zpra-

coval vyjádření k rozhodnutí celního úřadu o zahájení daňového řízení, ve kterém odkázal na své vyjádření k předmětné věci ze dne 7. 10. 2009, které učinil na Celním ředitelství Praha, kde byl vyslechnut jako zadržená osoba, s tím, že na těchto svých tvrzeních v plném rozsahu setrvává. Dále uvedl, že pochybil, když byl ochoten převzít cigarety z oblasti Českého Těšína do Prahy. Nebyl dostatečně opatrný, cigarety si neprohližel, není kuřák a nevyzná se v nich. Připustil, že udělal chybu a že neměl vyhovět přání neznámého muže na převoz cigaret. Zdůraznil, že cigarety nebyly jeho vlastnictvím a že fungoval při jejich převozu jen jako řidič. Svě vyjádření uzavřel požadavkem, aby rozhodnutí o zahájení řízení bylo zrušeno a aby bylo ve věci vyčkáno až do pravomocného rozhodnutí v trestní věci sp. zn. 1 T 189/2009 vedené před Okresním soudem v Benešově.

Dne 25. 11. 2009 vydal celní úřad platební výměr na celkovou částku celního dluhu ve výši 368 718, 20 Kč.

Žalobce podal proti tomuto platebnímu výměru odvolání a následně upozornil na rozhodnutí Celního úřadu Karviná ze dne 26. 11. 2009, jímž tento celní úřad rozhodl o zabrání všech převážených tabákových výrobků. Z tohoto rozhodnutí žalobce vyvozoval, že cigarety nebyly v jeho vlastnictví, a protože se výslovně vzdal práva na odvolání, rozhodnutí o zabrání nabylo právní moci dne 1. 12. 2009. Podle žalobce je tak bezpečně a pravomocně prokázáno, že nebyl vlastníkem převážených cigaret, a proto jej nestíhá povinnost platit dovozní clo, spotřební daň a DPH. Z toho důvodu navrhl zrušení platebního výměru a zastavení řízení.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 1. 2010 odvolání žalobce zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že tvrzení žalobce popírající vlastnictví cigaret nijak nerozporuje, nicméně otázka vlastnictví cigaret v posuzovaném případě není rozhodná. Celní kodex v čl. 202 odst. 1 písm. a) váže vznik celního dluhu při dovozu na protiprávní vstup zboží podléhajícího dovoznímu clu na celní území ES, v čl. 202 odst. 3 pak vymezuje okruh dlužníků, kteří podle čl. 213 za splnění celního

dluhu odpovídají společně a nerozdílně. Tedy každá osoba, která naplní některou z definic dlužníka podle čl. 202 odst. 3 celního kodexu, odpovídá za celý celní dluh. Žalovaný dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že vůči žalobci je uplatňována definice dlužníka podle čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu, podle které je dlužníkem osoba, která dotyčné zboží držela a která si měla být vědoma v době přijetí zboží, že na území ES vstoupilo protiprávně. S touto konkrétní skutkovou podstatou byl žalobce seznámen v rozhodnutí o zahájení daňového řízení i v platebním výměru. Odvolací námitku, že žalobce nebyl vlastníkem převážených cigaret, a proto jej nestíhá povinnost platit dovozní clo, spotřební daň a DPH, tak nepovažoval za důvodnou.

Nad rámec odvolacích důvodů uvedených žalobcem žalovaný přezkoumal i podmínku, zda si žalobce v době přijetí zboží měl být vědom, že na území ES vstoupilo protiprávně, a dospěl k závěru, že tato podmínka je v posuzovaném případě splněna. Protiprávní vstup cigaret na území ES předně nezpochybňoval ani žalobce a svědčila pro něj řada důvodů. Krabičky cigaret byly podle protokolu o ohledání ze dne 7. 10. 2009 a související fotodokumentace označeny ukrajinskými a běloruskými kolky, tedy byly uvedeny do volného daňového oběhu na Ukrajině a v Bělorusku. Vstup tabákových výrobků na území ES pro osobní spotřebu je právními předpisy omezen na 1 kartón cigaret na osobu, vstup pro osobní spotřebu je tedy vyloučen vzhledem k množství 754 kartónů cigaret nalezených u žalobce při kontrole. Ekonomický důvod „oficiálního“ dovozu cigaret uvedených na Ukrajině a v Bělorusku do volného daňového oběhu na daňové území ES je rovněž vyloučen, „oficialita“ dovozu by musela být osvědčena platnými tabákovými nálepkami členských zemí ES. Podmínka, že si protiprávního vstupu zboží na území ES měl být žalobce vědom v době přijetí zboží, je dle odvolacího orgánu založená na stejném stupni vědomí, jako je tomu u nevědomé nebdalosti. Tuto podmínku lze přeformulovat tak, že žalobce nevěděl, že zboží protiprávně

vstoupilo na území ES (je nelegální, nezdaněné), ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl. Při jistě alespoň průměrné vyspělosti žalobce a jistě alespoň průměrné inteligenci (vyplývající mj. z formulací odpovědí zachycených v protokolu ze dne 7. 10. 2009 a ze skutečnosti, že žalobce po dobu 13 let podnikal na živnostenský list, jak zachycuje tentýž protokol) si žalobce podle přesvědčení odvolacího orgánu této skutečnosti měl být vědom vzhledem k těmto konkrétním okolnostem případu: označení všech krabiček cigaret ukrajinskými a běloruskými kolký, černý igelit kryjící balíky je na řadě míst potrhán, v dírách jsou vidět kartóny cigaret s nápisy v azbuce, polepení ukrajinskými kolký, množství cigaret zaplnující celý půdorys zadních sedadel i celý zavazadlový prostor až do výše hlavových opěrek předních sedadel, skrytí celé horní plochy balíků přehozenou dekou, jež nemůže mít jiný význam než utajení obsahu nákladu (protokol o ohledání a fotodokumentace ze dne 7. 10. 2009), neexistence jakýchkoli dokladů ke zboží (tentýž protokol), konspiraativní průběh – neznámý člověk žalobce kontaktuje, jiný neznámý člověk si má zboží převzít na Václavském náměstí v Praze, přičemž poznávacím znamením je jeho bílý klobouk, žalobci byla nabídnuta částka 5 000 Kč za odvoz zboží z Těšinska do Prahy s tím, že neznámému muži „*se líbí, jak má velké auto*“, přitom pak zboží neznámé osoby překládaly z modré dodávky – tedy jednak částka za převoz zboží je nadsazená, a především důvod přepravy zboží záležející v přepravní kapacitě vozidla žalobce je vyloučen tím, že objednatel přepravy měl k dispozici minimálně prostorově srovnatelný vůz, deklarovaná opatrnost žalobce vyjádřená slovy „*s drogami, zbraněmi ani děvkami nechci mít nic společného*“, jež dokládá jeho obecné povědomí o tom, že některé kategorie zboží jsou z přepravy vyloučeny, neboť by to mohlo způsobit problémy se zákonem.

Zásada, že si daňový subjekt při náležitě opatrnosti v době přijetí takového zboží za daných okolností měl být vědom, že vstoupilo na území ES protiprávně (a tedy, že je ne-

zdaněné a nelegální), je podle odvolacího orgánu současně projevem jedné z nejzákladnějších zásad práva vůbec, tedy zásady, že neznalost zákona neomlouvá. Touto zásadou jsou subjekty práva vázány ve vztahu k řadě právních odvětví. Nejenže neznalost práva neomlouvá ve vztahu k trestnímu právu, což žalobce seznal nejpozději v okamžiku zahájení trestního stíhání v předmětné věci (trestní řízení před Okresním soudem v Benešově vedeno pod sp. zn. 1 T 189/2009), a nepomůže v této souvislosti tvrzení, že nevěděl, že převoz takového množství nezdaněných cigaret může být trestným činem. Tato zásada působí i ve vztahu k dalším odvětvím práva, včetně práva daňového. Jestliže bylo v posuzovaném případě takové množství cigaret označeno ukrajinskými a běloruskými nálepkami, žalobce měl a mohl znát platné právo, tedy povinnost zdanění vybraných výrobků mj. spotřební daní podle § 114 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, prokazovanou platnými tabákovými nálepkami. Nepostačí tedy tvrzení žalobce, že „*pochybil, když byl ochoten převézt cigarety z oblasti Českého Těšína do Prahy, přičemž neznámý muž jej ujistil, že převoz cigaret není nelegální, a on mu uvěřil, nebyl dostatečně opatrný a cigarety si neprohlížel, neměl vyhovět přání neznámého muže na převoz cigaret*“ (vyjádření žalobce ze dne 18. 11. 2009). Žalovaný nadto poznamenal, že celý průběh objednání přepravy neznámým mužem a odevzdání zboží v Praze na Václavském náměstí jinému neznámému muži „*v bílém klobouku*“, jak je žalobce popisuje, je fikcí, která v praxi nastat nemůže, neboť je vyloučeno, aby někdo, kdo žalobce nezná a vidí jej poprvé v životě, mu svěřil k přepravě zboží v hodnotě statisíců Kč (pořizovací hodnota plus zisk při prodeji) bez toho, aby měl zboží jakkoli zajištěno, dokonce bez toho, aby měl na žalobce jakýkoli telefonní či jiný kontakt a aby žalobce měl kontakt na tyto neznámé osoby. Tvrzení žalobce v tomto směru žalovaný považoval za lživá a účelová.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, v níž zopakoval, že fungoval jen jako řidič při pře-

vozu zboží do Prahy a nebylo mu známo, za jakých okolností se zboží dostalo na území ČR. Na základě samotného převozu zboží si nebyl vědom toho, že by se dopouštěl nějaké protizákonné činnosti. Žalobce dále konstatoval, že s odvoláním na čl. 38 odst. 1 písm. a), při použití odst. 2 téhož článku celního kodexu žalovaný dospěl k závěru, že žalobce je osobou, která zboží dopravila na celní území Společenství, a že převzal odpovědnost za přepravu zboží poté, co bylo dopraveno na území Společenství, zejména v důsledku jeho překládky, a proto je odpovědný za dodržení povinností uvedených v článku 38 celního kodexu. Dle názoru žalobce v řízení nebylo nezpochybnitelným způsobem prokázáno, že měl vědomost o protiprávním vstupu zboží na území ES, a pokud tuto vědomost neměl, pak si ani nemohl uvědomovat existenci porušení jakékoliv právní normy. Odkaz na citovanou nejzákladnější zásadu práva, kterou je zásada „*neznalost zákona neomlouvá*“, proto žalobce označil za zcela nepřipadný a na danou věc nepřiléhavý.

Také odkaz na čl. 38 odst. 1 písm. a) a odst. 2 celního kodexu, na základě kterého žalovaný dovozuje odpovědnost za celní dluh, považoval žalobce za nesprávný a chybný. Z dikce čl. 38 odst. 1 písm. a) žalobce vyvozoval, že odpovědnost dle tohoto ustanovení dopadá na osobu, která zboží dopravila na celní území Společenství. Ze znění odstavce 2 vyplývá, že odpovědnost za přepravu zboží přebírá každá osoba poté, co bylo zboží dopraveno na celní území Společenství, zejména v důsledku překládky. Žalobce v souvislosti s aplikací a interpretací výše uvedených ustanovení celního kodexu žalovaným na souzenou věc považoval za nutné zdůraznit, že nebylo prokázáno, že by byl osobou, která zboží dopravila na celní území Společenství a že nemohl mít ani odpovědnost vyplývající z přepravy zboží poté, co bylo dopraveno na celní území, protože nevystupoval v postavení dopravce – osoby, která zboží na celní území Společenství dopravila. Žalobci proto ani nelze přičítat, že je osobou, která se účastnila odnětí zboží celnímu režimu, či společnému tranzitnímu režimu, pokud by byla prokázá-

na odpovědnost dle čl. 115 odst. 1 písm. b) přílohy č. I Úmluvy o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě (CMR) (č. 11/1975 Sb.). Žalobce zastával názor, že výše uvedená ustanovení celního kodexu předpokládají prokázání subjektivního vztahu odpovědné osoby k tomuto zboží, což v jeho případě nebylo ze strany celních orgánů spolehlivým způsobem a v nezpochybnitelném rozsahu prokázáno.

Žalobce se rovněž neztotožnil s hodnotícími teoretickými názory žalovaného vztahujícími se k právnímu institutu detence a podmínky „*držení zboží*“, které (žalovaný) shledal v souzené věci naplněnými, neboť „*cigarety byly nalezeny ve vozidle žalobce*“. Žalovaný zcela opomenul, že podstata držby je splněna za existence dvou základních předpokladů:

a) vůle držitele nakládat s věcí jako s věcí vlastní (*dominus possidendi*) a

b) faktické ovládnání věci, tzv. výkon faktického panství nad věcí (*corpus possessionis*).

Podmínka ad a) ve své podstatě odlišuje držbu od pouhé detence, kdy detentor má rovněž věc ve své moci, ale nakládá s ní jako s věcí cizí. O držbu může jít tehdy, pokud k faktickému ovládnání věci přistoupí i vůle nakládat s věcí jako s vlastní. Pak je nutno se zabývat hodnocením, zda se jedná o držbu oprávněnou či neoprávněnou. Toto vše žalovaný do svých úvah nezahrnul, a proto žalobce označil jeho hodnotící závěry za neúplné a ve svém důsledku, ve vztahu k hodnocení detence (držení zboží), za nesprávné.

Žalobce dále v žalobě poukázal na to, že ve věci jeho trestního stíhání pro podezření ze spáchání trestného činu krácení daně, poplatku a podobně povinné platby podle § 148 odst. 1 trestního zákona z roku 1961 rozhodl Okresní soud v Benešově dne 16. 12. 2009 rozsudkem čj. I T 189/2009-72 tak, že žalobce zprostil obžaloby. Soud na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že obžalovaný nebyl tím, kdo tuto trestnou činnost organizoval, resp. nebyl tím, kdo vědomě nakládal se zbožím ve snaze vyhnout se placení daní. Soud vytkl orgánům činným v přípravném řízení, že provedly nedostatečné šetření

k objasnění původu předmětného zboží a k zajištění nezpochybnitelných důkazů o vině obžalovaného. V daném případě se nepochybně jednalo o větší množství tabákových výrobků, nicméně trestný čin zkrácení daně, poplatků a podobné povinné platby je trestným činem úmyslným a úmysl pachatele musí směřovat ke zkrácení daně. Soud uzavřel, že na základě provedených důkazů tento úmysl nebyl v trestním řízení prokázán, a tedy nebylo ani prokázáno, že jednání obžalovaného vědomě směřovalo ke zkrácení daně. Odvolání státního zástupce proti rozsudku soudu I. stupně odvolací soud zamítl.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě předně uvedl, že žalobce nepravdivě reprodukoval závěry napadeného rozhodnutí. O článku 38 celního kodexu se žalovaný zmiňoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze v části, kde cituje právní úpravu v celním kodexu, která se dotýká pro danou věc jediného zásadního čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu.

K námitce, že se žalobce neúčastnil nakládky zboží do auta a ani neměl vědomost, jaké zboží převáží do Prahy, kterou je napadán závěr žalovaného, že si žalobce „měl být vědom“ protiprávního vstupu zboží na území ES, žalovaný odkázal na vypořádání této skutečnosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém vyvrací účelová tvrzení žalobce v tomto směru a naopak prokazuje, že při náležité opatrnosti měl žalobce seznat obsah nákladu, a měl si tedy být vědom protiprávního vstupu zboží na území ES. Žalovaný k tomu podotkl, že žalobce dokonce náležitou opatrnost navenek projevoval, když uváděl, že „s drogami, zbraněmi ani děvkami nechce mít nic společného“, což zřetelně dokládá, že měl v době sjednání přepravy obecné povědomí o tom, že některé kategorie zboží jsou z legální přepravy zákonem vyloučeny. Nelze si proto dobře představit, že by se alespoň letmo nepřesvědčil, co bude přepravovat. I kdyby se však nepřesvědčil, podle odvolacího orgánu by tím nebylo vyloučeno naplnění předmětné části skutkové podstaty „měl si být v době přijetí vědom“. A konečně – i kdyby se přesvědčil, a seznal, že v dírač

v igelitu jsou vidět kartóny cigaret s kolky v azbuce, a dospěl k závěru, že jde o legální věc, neboť nezákonné jsou jen „drogy, zbraně a děvky“, uplatní se premisa, že neznalost zákona neomlouvá. Pojednání o nepřípadnosti článku 38 celního kodexu, na kterých žalobce staví další žalobní námitky, je dle mínění žalovaného nepřípadné, neboť o tomto článku celního kodexu se žalovaný zmiňuje v odůvodnění rozhodnutí jen okrajově, když ho cituje jako právní úpravu, která se dané věci dotýká, nicméně z celého rozhodnutí a jeho odůvodnění jasně vyplývá, že důvod rozhodnutí je opřen o čl. 202 odst. 3 třetí odrážku celního kodexu. Žalovaný nedovodil odpovědnost žalobce za celní dluh podle čl. 38 odst. 1 písm. a) ani odst. 2 celního kodexu, tedy neprokazoval, že žalobce je osobou, která zboží na území ES dopravila, ani osobou dopravce, ani osobou, která zboží odňala celním dohledu apod. K žalobní námitce, ve které žalobce napadal závěr žalovaného o naplnění podmínky čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu záležející v podmínce „držel“ ve vztahu ke zboží, žalovaný plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že pokud celní kodex v dané skutkové podstatě rozlišuje pojmy „získal“ nebo „držel“ zboží, pak vazba „získání“ zboží vázaná na „dobu získání“ jednoznačně odkazuje na jeho vlastnictví (resp. držbu v obou pojmových znacích tak, jak ji zmínil žalobce v této žalobní námitce). Pokud pak celní kodex v této skutkové podstatě vedle předchozího alternativně stanoví „dobu přijetí“ zboží a tento pojem váže na „dobu přijetí“, nelze než učinit závěr o tom, že nemůže jít o totožný pojem jako předchozí, mající význam držby. Nejen že je vyloučeno „zdvojení“ obsahu těchto pojmů, ale terminologicky pouhé „přijetí“ zboží vylučuje u pojmu „držel“ smysl držby s jeho pojmovým znakem „panství nad věcí“. Naopak pojem „držel“ v celním kodexu má význam jeho detence, a ta je v daném případě naplněna tím, že žalobce v době zastavení vozidla zboží fakticky ovládal.

Při ústním jednání před soudem setrval žalobce na podané žalobě. Uvedl, že celá věc se ho těžce dotkla. Přestože žádal o posečkáni

s úhradou dluhu a tato žádost byla vyslyšena, správní orgán rozhodl o propadnutí vozidla, které mu bylo již dříve zabaveno.

Soud při jednání provedl důkaz rozsudkem Okresního soudu v Benešově ze dne 16. 12. 2009, čj. 1 T 189/2009-72, a odvolacím usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2010, čj. 12 To 47/2010-85, z nichž zjistil, že žalobce byl pravomocně zproštěn obžaloby, kterou mu bylo kladeno za vinu, že dne 7. 10. 2009 v 16.40 u obce Loket, okr. Benešov, na 66 km dálnice D1, ve směru na Prahu ve svém osobním automobilu tovární značky Opel Omega v úmyslu uvedení do oběhu převážel celkem 150 800 kusů cigaret různých značek, označených ukrajinskými a běloruskými tabákovými nálepkami, které získal za podezřelých okolností, a věděl, že nejsou označeny platnou tabákovou nálepkou podle § 114 odst. 2 zákona o spotřebních daních, a riskantní a bezohlednou jízdou po dálnici D1 se snažil ujet hlídce celní správy, a vyhnout se tak kontrole vozidla, čímž jako plátce daně ve smyslu § 4 odst. 1 písm. f) zákona o spotřebních daních způsobil, že správcem daně nebylo vyměřeno clo, spotřební daň a daň z přidané hodnoty a zkrátil tyto povinné platby ve výši 394 713 Kč, z toho clo ve výši 33 007 Kč, spotřební daň ve výši 289 536 Kč a DPH ve výši 72 170 Kč, čímž měl spáchat trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 odst. 1 trestního zákona z roku 1961.

K provedeným důkazům žalovaný uvedl, že rozsudky trestního soudu jsou výsledkem jiného řízení, z hlediska trestního je zde jiná souvislost s jednáním žalobce. Zatímco soud posuzuje naplnění skutkové podstaty trestného činu, a to zejména z hlediska zavinění, které je znakem jeho skutkové podstaty, celní orgány se zabývají tím, zda vznikl celní dluh a kdo za celní dluh odpovídá, zda tedy žalobce je osobou, která je dlužníkem, a zda si byl vědom toho, že zboží, které převážel, vstoupilo na území ČR protiprávně. To bylo podklady správního řízení prokázáno.

Právní zástupce žalobce k věci samé při jednání před soudem uvedl, že z předložených důkazů nevyplývá, že si žalobce měl být

vědom vytýkaného skutkového jednání. Žalobce vypovídal, že nebyl přítomen nakládání zboží, jen slíbil převoz určitého zboží neznámému člověku. Zákon nestanoví povinnost, aby žalobce v takové situaci byl opatrný. Je zřejmé, že žalobce tuto činnost neorganizoval, on jen převážel zboží. Není odůvodněná úvaha, že by si měl být vědom toho, jakým způsobem bylo zboží dovezeno, zda místo nakládky bylo prvním či dalším místem nakládání zboží. Je zřejmé, že zboží, které bylo předáno žalobci, muselo být již dovezeno někým jiným. Žalobce byl v tíživé situaci, chtěl si vydělat nějaké peníze, nicméně nemohl si být vědom toho, že šlo o nelegálně dovezené zboží a že jsou porušovány celní a daňové předpisy. Zásada, že neznalost zákona neomlouvá, by mohla být aplikována pouze v případě, kdyby žalobce byl seznámen se skutkovým stavem, tj. s tím, co nakládá, co převáží, kdyby si byl tohoto stavu vědom. Žalobce zde nevystupoval jako podnikatel, ale jako fyzická osoba, která si chtěla převážkou zboží přivydělat. Není zřejmé, na základě čeho si měl být žalobce vědom toho, jaké zboží převáží. V řízení nebylo prokázáno zavinění ve vztahu k jednání, které je žalobci vytýkáno, a to nejen v rovině nevědomé nedbalosti, ale v žádné míře zavinění, kterou vyžaduje celní kodex. Žalobce sám při jednání před soudem k věci samé uvedl, že příčinou jeho rychlé jízdy, na kterou poukazoval žalovaný, bylo to, že mu zdravotně nebylo dobře. Domníval se, že za ním jedou sanitky, které spěchají k nějaké nehodě. Měl v autě tři lékárničky a chtěl při případné nehodě pomoci.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 9 odst. 2 zákona o spotřebních daních „[p]ři dovozu vybraných výrobků vzniká povinnost daně přiznat a zaplatit dnem vzniku celního dluhu, pokud vybrané výrob-

ky nebyly uvedeny do režimu podmíněného osvobození od daně. Nepodléhají-li vybrané výrobky clu, má se pro účely tohoto zákona za to, že celní dluh vznikl, jsou-li splněny ostatní podmínky pro jeho vznik, které stanoví zvláštní právní předpis. Při dovozu vybraných výrobků, které byly uvedeny do režimu podmíněného osvobození od daně, vzniká povinnost daň přiznat a zaplatit podle odstavce 1.“

Podle § 114 odst. 2 zákona o spotřebních daních „[t]abákové výrobky vyrobené na daňovém území České republiky, na daňové území České republiky dovezené nebo na daňové území České republiky dopravené z jiného členského státu musí být značeny tabákovou nálepkou, pokud nejsou dopravovány v režimu podmíněného osvobození od daně s následným umístěním v daňovém skladu nebo pokud není v odstavci 6 nebo 7 stanoveno jinak“.

Podle § 114 odst. 7 zákona o spotřebních daních „[t]abákovou nálepkou nemusí být značeny tabákové výrobky, které jsou dovezeny na daňové území České republiky nebo dopraveny z jiného členského státu na daňové území České republiky pro osobní spotřebu (§ 32 odst. 4)“.

Podle § 32 odst. 4 zákona o spotřebních daních „[m]nožství vybraných výrobků pro osobní spotřebu je množství menší, než je uvedeno v § 4 odst. 3 tohoto zákona“ (v případě cigaret se jedná o 800 kusů).

Podle § 23 odst. 1 písm. d) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, „[z]danitelné plnění je uskutečněno a daňová povinnost při dovozu zboží vzniká nezákonným dovozem zboží“.

Podle článku 38 odst. 1 celního kodexu „[o]soba, která zboží dopravila na celní území Společenství, je povinna je dopravit bez zbytečného odkladu a případně po cestě určené celními orgány způsobem, který tyto orgány stanoví,

a) k celnímu úřadu určenému celními orgány nebo na jiné místo určené nebo schválené těmito orgány nebo

b) do svobodného pásma, jestliže má být dovezeno do tohoto svobodného pásma přímo

- vodní nebo vzdušnou cestou nebo

- po zemi, aniž by prošlo jinou částí celního území Společenství, jestliže je část hranice svobodného celního pásma totožná s pozemní hranicí mezi členskými státy a třetí zemí“.

Podle článku 38 odst. 2 celního kodexu „[k]aždá osoba, která přebírá odpovědnost za přepravu zboží poté, co bylo dopraveno na celní území Společenství, zejména v důsledku překládky, je odpovědná za dodržení povinností uvedených v odstavci 1“.

Podle článku 202 odst. 1 celního kodexu „[c]elní dluh při dovozu vzniká

a) protiprávním vstupem zboží podléhajícího dovoznímu clu na celní území Společenství, nebo

b) protiprávním přemístěním takového zboží umístěného do svobodného pásma nebo svobodného skladu do jiné části celního území Společenství.

Pro účely tohoto článku se protiprávním vstupem rozumí jakýkoliv vstup zboží v rozporu s články 38 až 41 a čl. 177 druhou odstavkou.“

Podle článku 202 odst. 2 celního kodexu „[c]elní dluh vzniká okamžikem protiprávního vstupu zboží“.

Podle článku 202 odst. 3 celního kodexu „[d]lužníky jsou

- osoba, která protiprávně vstup zboží uskutečnila,

- každá osoba, která se zúčastnila protiprávního vstupu zboží a byla nebo měla si být vědoma, že tento vstup je protiprávní,

- každá osoba, která dotyčné zboží získala nebo držela a která si byla nebo měla být vědoma v době získání nebo přijetí zboží, že vstoupilo protiprávně“.

Podle článku 213 celního kodexu „[j]e-li za splnění celního dluhu odpovědně několik osob, považují se za společné a nerozdílné dlužníky“.

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Žalovanému je nutno přisvědčit v tom, že žalobce v žalobě konstatuje obsah napadeného rozhodnutí chaoticky a nepravdivě a přiřítá správnímu orgánu závěry, které neučinil. Žalovaný skutečně nikdy netvrdil, že žalobce je osobou, která zboží (cigarety) dopravila na celní území Společenství. To, že žalobce převzal odpovědnost za přepravu tohoto zboží, není závěrem, který by žalovaný učinil na základě článku 38 celního kodexu, ale zjištěním vyplývajícím z výpovědi samotného žalobce, který opakovaně uváděl, že si cigarety nechal naložit do svého vozidla a zavázal se je přepravit na dohodnuté místo, za což měl inkasovat dohodnutou odměnu. Nutno dodat, že tento závazek žalobce skutečně nelze kvalifikovat jinak než jako převzetí odpovědnosti za další přepravu zboží poté, co bylo dopraveno na celní území Společenství.

Soud shledal neopodstatněnou námitku, v níž žalobce poukazuje na údajný rozpor v odůvodnění napadeného rozhodnutí, který podle něj spočívá v tom, že žalovaný na jedné straně konstatuje, že žalobce si byl vědom toho, že předmětné zboží (žalobcem převážené cigarety) protiprávně vstoupilo na území ES, na druhé straně však konstatuje, že pokud žalobci tato skutečnost známá nebyla, jedná se o neznalost zákona, která ho neomlouvá. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela zřetelně vyplývá, že závěr o odpovědnosti žalobce za celní dluh, který nepochybně vznikl protiprávním vstupem předmětného zboží na celní území Společenství, staví žalovaný, stejně jako správní orgán I. stupně, na tom, že žalobce je ve smyslu čl. 202 odst. 3 celního kodexu osobou, která dotyčné zboží držela a která si měla být vědoma v době přijetí zboží, že (toto zboží na celní území Společenství) vstoupilo protiprávně. Tento závěr je, a to dokonce opakovaně, formulován na straně 5 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný výslovně uvádí, že vůči žalobci je uplatňována definice dlužníka podle čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu v tomto konkrétním znění „[d]lužníkem je osoba, která dotyčné zboží držela a která si měla být vě-

doma v době přijetí zboží, že na území ES vstoupilo protiprávně“. Na téže straně napadeného rozhodnutí je poukazováno i na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně – platebního výměru ze dne 25. 11. 2009, ve kterém celní úřad rovněž uvedl, že odpovědným za celní dluh v souladu s čl. 202 odst. 3 třetí odrážkou celního kodexu je v daném případě dlužník neboli osoba, která dotyčné zboží držela a která si měla být vědoma v době přijetí zboží, že vstoupilo protiprávně.

Zjištění, zda žalobci v době přijetí předmětného zboží k další přepravě nebylo známo, že toto zboží vstoupilo na celní území Společenství protiprávně, je v souzené věci nepodstatné; žalobci je správním orgánem přiřítána odpovědnost za vzniklý celní dluh na základě toho, že si této skutečnosti, tj. nelegálního vstupu zboží na celní území Společenství, měl být vědom, a to vzhledem k okolnostem případu a svým osobním poměrům. Pokud pak žalovaný v napadeném rozhodnutí vyslovil přesvědčení, že žalobce ve skutečnosti věděl o protiprávním vstupu zboží na území Společenství, učinil tak nad rámec nosných důvodů rozhodnutí, které jsou, jak již bylo uvedeno shora, založeny na posouzení žalobce jakožto osoby, která za celní dluh odpovídá, protože si měla být v době přijetí zboží vědoma protiprávního vstupu zboží na celní území Společenství. Přesvědčení žalovaného o tom, že žalobce si byl protiprávního vstupu zboží na území Společenství vědom, tj. že o něm věděl, není s uvedeným posouzením osoby žalobce ve smyslu čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu nikterak v rozporu. Žalovaný jím pouze navíc přiřítá žalobci další možnou charakteristiku osoby dlužníka podle téhož ustanovení celního kodexu. Žalovaný tvrdí, že žalobce nejenom že si měl být v době přijetí zboží vědom jeho protiprávního vstupu na celní území Společenství, ale že si této skutečnosti vědom byl. Nicméně už samotné splnění první charakteristiky, tj. podmínky, podle níž si žalobce protiprávního vstupu zboží na území Společenství měl být v době přijetí zboží vědom, postačuje ke kvalifikaci jeho osoby jako dlužníka odpovídajícího za vzniklý celní dluh. Jinými slovy ře-

čeno, celní kodex nevyžaduje, aby si dlužník byl nutně vědom protiprávního vstupu zboží na celní území Společenství; dlužníkem je i ta osoba, která si sice protiprávnost vstupu zboží na celní území Společenství vědoma nebyla, ale měla si jí být v době získání nebo přijetí zboží vědoma.

O tom, že dovoz 150 800 kusů cigaret opatřených pouze ukrajinskými a běloruskými kolký na území Společenství je protiprávním vstupem, v jehož důsledku podle čl. 202 odst. 1 písm. a) celního kodexu vzniká celní dluh, není dle názoru soudu žádných pochybností; žalobce ostatně proti tomuto závěru v žalobě žádnou relevantní námitku ani nevznesl.

Není pravdou, že v napadeném rozhodnutí konstatované přesvědčení žalovaného o tom, že žalobce ve skutečnosti o protiprávnosti vstupu zboží na území Společenství věděl, postrádá odkaz na relevantní důkazy. Žalovaný toto své přesvědčení opřel o konkrétní důkazy (úřední záznam ze dne 7. 10. 2009 sepsaný prap. Bc. M. a protokol ze dne 7. 10. 2009), které prokazují nevěrohodnost žalobcova líčení skutkových okolností případu, jakož i to, že žalobce se snažil služebnímu vozidlu celní správy riskantní jízdou ujet, a vyhnout se tak kontrole, k čemuž by neměl důvod, pokud by byl přesvědčen o legálnosti svého jednání. Soud ve shodě s názorem žalovaného považuje za krajně nevěrohodné a účelové tvrzení žalobce, že mu neznámá osoba svěřila k přepravě zboží značné hodnoty, aniž by měla na žalobce jakýkoli telefonní či jiný kontakt a aby žalobce měl kontakt na ni. Také představa žalobce kroužícího v autě kolem Václavského náměstí a hledajícího „*neznámého muže v bílém klobouku*“ je spíše úsměvná. Úspěšná nemůže být ani obhajoba žalobce, že se neúčastnil nakládky zboží do jeho auta a že vlastně ani neměl povědomí o tom, jaké zboží do Prahy převáží. Ve vyjádření ze dne 18. 11. 2009 k rozhodnutí celního úřadu o zahájení daňového řízení totiž žalobce výslovně konstatoval, že nabídku na převezení cigaret mu učinil neznámý muž dne 5. 10. 2009 na parkovišti a zároveň jej ujistil, že převážení cigaret není nelegální.

V témže podání žalobce dále uvedl, že dne 7. 10. 2009 po naložení cigaret do jeho auta je vezl do Prahy, kde na něj měl čekat na Václavském náměstí muž v bílém klobouku. Ten si měl cigarety převzít a zaplatit mu za jejich převoz. Žalobce též připustil, že „*ne měl vyhovět přání neznámého muže na převoz cigaret*“. Z uvedeného nepochybně vyplývá, že žalobce dobře věděl o tom, jaké zboží do Prahy poveze. Naložení zboží do svého auta byl žalobce osobně přítomen, o čemž svědčí jeho výpověď zachycená v protokolu o výsledku podezřelého ze dne 8. 10. 2009, v rámci níž uvedl, že (při nakládání zboží) sklopil sedadlo a desky rozložil na dno, aby se mu vůz neušpinil, předtím, než (neznámý muž) naložil pytle. Tvrzení žalobce, že při nakládce zboží šel před auto a postavil se k němu zády, rozhodně není způsobitelné zpochybnit závěr žalovaného, že žalobce si vzhledem ke zjištěným konkrétním okolnostem celého případu a svým osobním poměrům měl být v době přijetí zboží k přepravě vědom toho, že toto zboží vstoupilo na celní území Společenství protiprávně.

Nelze přisvědčit námitce žalobce, že v daňovém řízení nebylo prokázáno, že měl vědomost o protiprávním vstupu (správně, že si měl být vědom protiprávnosti vstupu) daného zboží na území ES. Žalovaný svůj klíčový závěr, že žalobce si měl být protiprávnosti vstupu zboží vědom, v napadeném rozhodnutí opírá o celou řadu zjištění, která jsou doložena důkazy shromážděnými v průběhu daňového řízení (úřední záznam skupiny mobilního dohledu ze dne 7. 10. 2009, protokol o ohledání vozidla žalobce z téhož dne, výpověď žalobce). Z těchto důkazů vyplývají zjištění o:

- značném množství převážených cigaret, zaplňujících celý půdorys zadních sedadel i celý zavazadlový prostor až do výše hlavových opěrek předních sedadel,
- označení všech krabiček cigaret ukrajinskými a běloruskými kolký,
- potrhaném černém igelitu kryjícím baličky cigaret, který žalobci umožňoval vidět dírami kartóny cigaret s nápisy v azbuce,

- skrytí celé horní plochy balíků přehozenou dekou za jediným účelem, a to utajení obsahu nákladu,

- neexistenci jakýchkoli dokladů ke zboží,

- konspirativním průběhu celé akce, tak jak jej líčil sám žalobce (kontaktování neznámým člověkem s tím, že jiný neznámý člověk si má zboží převzít na Václavském náměstí v Praze, přičemž poznávacím znamením je jeho bílý klobouk),

- o tom, že neznámému muži, který žalobce kontaktoval, se údajně líbilo, jak má žalobce velké auto, ačkoliv sám měl k dispozici prostorově minimálně srovnatelný vůz,

- nadsazené částce sjednané jako odměna pro žalobce za převoz zboží.

Na základě všech těchto skutečností žalovaný dovodil, že žalobce při alespoň průměrné vyspělosti a jistě alespoň průměrné inteligenci si měl být v době přijetí zboží k přepravě vědom toho, že toto zboží vstoupilo na celní území Společenství protiprávně. Žalobce ostatně sám deklaroval určitou obavu z toho, že by po něm mohl muž, který jej oslovil, požadovat převoz zboží nelegálního původu, který by mu mohl v případě jeho odhalení způsobit problémy se zákonem, což vyjádřil slovy „*s drogami, zbraněmi ani děvkami nechci mít nic společného*“. I vzhledem k této deklarované obavě nelze věřit tvrzení žalobce, že vůbec nevěděl, co převáží, tj. že se nepřesvědčil, jaké zboží mu neznámý muž do auta naložil, aby tak vyloučil, že se nejedná právě o zbraně či drogy, a že se plně spokojil pouze s ujištěním pro něj zcela neznámého muže, že všechno je legální. Jak již bylo konstatováno shora, žalobce prokazatelně věděl, že převáží značné množství cigaret, a s ohledem na všechny zmíněné okolnosti případu si v době jejich přijetí k přepravě měl být vědom toho, že toto zboží evidentně vstoupilo na celní území Společenství protiprávně. To platí tím spíše, že je obecně známou skutečností, že v případě cigaret se jedná o komoditu, jejíž dovoz či vývoz ze zahraničí je přísně regulován, stejně jako je obecně známou skutečností, že cigarety nacházející se legálně na území České republiky musí být vždy opatře-

ny tuzemskými nálepkami (kolky). Pokud si žalobce i přes výše uvedené nebyl vědom toho, že předmětné zboží (cigarety) vstoupilo na celní území Společenství *protiprávně*, jde tato skutečnost plně k jeho tíži, neboť si jí nepochybně měl být vědom. V tomto smyslu je nutné vnímat poukaz žalovaného na obecnou právní zásadu *ignorantia legis non excusat* (neznalost zákona neomlouvá).

K námitce žalobce, že ustanovení celního kodexu předpokládají prokázání subjektivního vztahu odpovědné osoby ke zboží, což v jeho případě nebylo ze strany celních orgánů spolehlivým způsobem a v nespochybnitelném rozsahu prokázáno, soud uvádí, že úprava obsažená v čl. 202 odst. 3 třetí odrážce celního kodexu, kterou žalovaný na daný případ a osobu žalobce aplikoval, žádný subjektivní vztah dlužníka ke zboží nepředpokládá. Uvedená úprava zakotvuje toliko dvě podmínky, při jejichž splnění je nutno žalobce označit za dlužníka: 1. držení dotyčného zboží, 2. daná osoba si měla být v době přijetí zboží vědoma, že toto zboží vstoupilo na celní území Společenství protiprávně. Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že uvedené ustanovení celního kodexu nestanoví žádnou podmínku, která by se vztahovala ke složce vůle dané osoby. Z hlediska kvalifikace určité osoby jako dlužníka je tedy nerozhodné, zda bylo její vůlí porušit celní či daňové předpisy a svým jednáním způsobit vznik celního dluhu (zda tento následek chtěla způsobit nebo zda byla srozuměna s tím, že jej může způsobit), či nikoliv. V tomto směru se odpovědnost dlužníka za celní dluh zásadním způsobem liší od odpovědnosti pachatele za spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 odst. 1 trestního zákona z roku 1961. Znakem skutkové podstaty tohoto trestného činu je totiž zavinění ve formě úmyslu, které žalobci v trestním řízení nebylo prokázáno, a proto také byl obžaloby ze spáchání uvedeného trestného činu rozhodnutím soudu zproštěn. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z odůvodnění zprošťujícího rozsudku Okresního soudu v Benešově ze dne 16. 12. 2009, čj. 1 T 189/2009-72, v němž soud vý-

slovně uvedl, že *„je toho názoru, že na základě provedených důkazů tento úmysl v řízení prokázán nebyl. Nebylo tedy prokázáno, že jednání obžalovaného vědomě směřovalo ke krácení daně, neboť pouze z toho, že obžalovaný převážel cigarety, když není prokázán ani jejich původ, nelze dojít k závěru, že se dopustil trestného činu tak, jak je uvedeno v návrhu na potrestání.“*

Skutečnost, že žalobce byl výše uvedeným rozhodnutím soudu zproštěn obžaloby ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 odst. 1 trestního zákona z roku 1961, ještě neznamená, že není odpovědný za celní dluh, který protiprávním dovozem předmětných cigaret na území Společenství nesporně vznikl. Jak již bylo zmíněno, podmínky trestní odpovědnosti pachatele a podmínky odpovědnosti dlužníka za celní dluh jsou zcela odlišné, přičemž zásadní rozdíl spočívá v tom, že k odpovědnosti za celní dluh se podle celního kodexu nevyžaduje zavinění ve formě úmyslu. Jak žalovaný správně poznamenal při jednání před soudem, zatímco soud (v trestním řízení) posuzuje naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu, mezi něž patří i znak subjektivní stránky trestného činu v podobě úmyslného zavinění, celní orgány se zabývají tím, kdo za vzniklý celní dluh odpovídá, tedy zda žalobce je osobou, která je (podle celního kodexu) dlužníkem.

V daném případě celní orgány označily žalobce za dlužníka podle čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu, který, jak již bylo uvedeno, zakotvuje toliko dvě podmínky: 1. držení dotyčného zboží, 2. daná osoba si měla být v době přijetí zboží vědoma, že toto zboží vstoupilo na celní území Společenství protiprávně. Ke splnění podmínky uvedené pod č. 2 se soud již vyjádřil. Co se týče podmínky č. 1, i tato byla v souzené věci prokazatelně splněna, neboť žalobce měl v době kontroly zboží (cigarety) ve svém držení. Na věci nic nemění, že se nejednalo o cigarety v jeho vlastnictví či oprávněné držbě. Soud se zcela ztotožňuje s názorem žalovaného, že slovní spojení *„osoba, která dotyčné zboží držela,“* jenž je užito v čl. 202 odst. 3 třetí odrážce cel-

ního kodexu, dopadá i na případy detence, tedy na držení zboží ve smyslu jeho faktického ovládní bez úmyslu nakládat se zbožím jako s vlastním. Jak žalovaný správně podotkl, celní kodex rozlišuje mezi pojmy *„získal“* a *„držel“* zboží. Z užití odlišného pojmu *„držení zboží“* ve spojení se spojkou *„nebo“*, která znamená, že držení zboží není podle celního kodexu totéž jako jeho získání, jakož i z vazby mezi slovním spojením *„držení zboží“* a slovním spojením *„doba přijetí zboží“* v témže ustanovení je nutno dovodit, že osoba, která dotyčné zboží získala, a osoba, která dotyčné zboží přijala do svého držení a poté je držela, jsou dvě rozdílné charakteristiky dopadající na různé případy. V prvním případě jde o získání zboží do vlastnictví či oprávněné držby, zatímco ve druhém případě se jedná o jakékoli jiné přijetí zboží do držení, nikoliv však s cílem toto zboží získat (nabýt do vlastnictví či držby a nakládat s ním nadále jako s vlastním). Samotné přijetí zboží k založení oprávněné držby či vlastnictví nepostačuje. Jak žalovaný správně dovodil, oprávněný držitel (a stejně tak i vlastník) musí být v dobré víře, že mu věc či právo patří, tedy zboží musí *„získat“*, nikoli ho jen *„přijmout“* do svého držení. Přijetím a následným držením zboží je proto podle celního kodexu nutno rozumět případy detence, kdy je zboží fakticky ovládáno určitou osobou – detentorem, který nemá vůli nakládat se zbožím jako s vlastním. Detentorem byl i žalobce jakožto přepravce zboží, neboť i on přijal zboží do svého držení a v době kontroly jej fakticky ovládal (držel).

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že žalobcova odvolací námitka, že nebyl vlastníkem převážených cigaret, nemohla při posouzení otázky jeho odpovědnosti za vzniklý celní dluh obstát. Stejně tak neobstojí teoretické výklady žalobce o podstatě držby, jejich dvou základních předpokladech, nutnosti rozlišování mezi držbou oprávněnou a neoprávněnou a rozdílu mezi držbou a detencí. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce v souzené věci vystupoval v postavení detentora, a nebylo proto důvodu, aby se v napadeném rozhodnutí blíže zabýval teoretickým vymezením držby. Zásadní rozdíl mezi držbou a de-

tenci, spočívající v přítomnosti či naopak absenci vůle nakládat s danou věcí jako s věcí vlastní, žalovaný v napadeném rozhodnutí zmínil. Jeho závěr, jenž je pro posouzení věci podstatný, a sice že osobou, která dotyčné zboží přijala do svého držení a poté je držela, je podle čl. 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu nutno rozumět detentora, pak žalobce žádnou konkrétní námitkou nezpochybil ani nevyvrátil.

K žalobní námitce, že odkaz na čl. 38 odst. 1 písm. a) a odst. 2 celního kodexu, na základě kterého žalovaný dovozuje odpovědnost žalobce za celní dluh, je nesprávný a chybný; soud uvádí, že závěr správních orgánů obou stupňů o odpovědnosti žalobce za vzniklý celní dluh není zbudován na čl. 38 odst. 1 a 2 celního kodexu, ale na posouzení žalobce jakožto dlužníka (osoby odpovědné za celní dluh) podle článku 202 odst. 3 třetí odrážky celního kodexu. Článek 38 celního kodexu je v napadeném rozhodnutí citován toliko podpůrně, neboť z něj, přesněji řečeno z nesplnění povinností zakotvených v jeho prvním odstavci, vyplývá, že v souzené věci došlo k protiprávnímu vstupu zboží na celní území Společenství. Protiprávním vstupem se podle

čl. 202 odst. 1 poslední věty celního kodexu rozumí rovněž jakýkoliv vstup zboží, který je v rozporu s článkem 38. Jak bylo soudem konstatováno shora, žalovaný netvrdí, že žalobce je osobou podle čl. 38 odst. 1 písm. a) a odst. 2 celního kodexu, tj. osobou, která zboží (cigarety) dopravila na celní území Společenství. Stejně tak již bylo soudem zmíněno, že žalobce v dané věci prokazatelně převzal odpovědnost za přepravu zboží poté, co bylo dopraveno na celní území Společenství, neboť si nechal cigarety naložit do svého vozidla a zavázal se je přepravit na dohodnuté místo, za což měl inkasovat dohodnutou odměnu. (...)

Závěrem soud uvádí, že obhajobu žalobce, že před vozidlem celní správy ujížděl, protože si myslel, že se jedná o sanitku spěchající k nehodě, považuje za vysloveně lživou, neboť každý normální řidič by v takové situaci naopak zpomalil a snažil se sanitce uvolnit cestu. Žalobce ostatně nemohl vědět, kde k údajné nehodě došlo, což vylučovalo, aby jel rychle před domnělou „*sanitkou*“ a určoval její směr. Tato žalobcova nesmyslná argumentace názorně dokresluje celkovou nepřesvědčivost a nevěrohodnost jeho skutkového líčení celého případu. (...)

3040

Ochrana životního prostředí: vydání integrovaného povolení

k § 2 písm. g) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění zákona č. 25/2008 Sb.)*

ke směrnici Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezení znečištění^{í**)}

Při úvaze, zda je provozovatel povinen při výrobě automobilových volantů potažením základní kovové kostry výrobku polyuretanovou pěnou požádat o vydání integrovaného povolení podle § 2 písm. g) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování, je třeba mimo jiné provést srovnávací jazykový výklad unijního práva – směrnice Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezení znečištění. Tak lze určit obsah pojmu „*základní plastické hmoty*“ užitý v této směrnici a v kategorii 4.1 h) přílohy č. 1 citovaného zákona.

*) S účinností od 19. 3. 2013 byl § 2 písm. g) změněn zákonem č. 69/2013 Sb.

***) S účinností od 17. 2. 2008 zrušena směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezení znečištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, čj. 8 As 40/2012-73)

Prejudikatura: Rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, CILFIT (283/81, Recueil, s. 3415), ze dne 24. 10. 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403), ze dne 19. 4. 2007, Profisa (C-63/06, Sb. rozh., s. I-3239), ze dne 22. 12. 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, Sb. rozh., s. I-11061), ze dne 22. 1. 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières a OABA (C-473/07, Sb. rozh., s. I-319) a ze dne 15. 12. 2011, Møller, C-585/10.

Věc: Akciová společnost TRW Volant proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“), uložil svým rozhodnutím ze dne 21. 1. 2010 žalobkyni pokutu ve výši 40 000 Kč podle § 37 odst. 2 a odst. 4 písm. b) zákona o integrované prevenci za správní delikt spočívající v provozování zařízení bez platného integrovaného povolení.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, o kterém žalovaný rozhodl dne 28. 5. 2010 tak, že snížil uloženou pokutu na 10 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 12. 1. 2012, čj. 11 A 174/2010-67, zamítl. V žalobě byla nastolena otázka, zda zařízení na výrobu volantů provozované žalobkyní spadá do kategorie 4.1 písm. h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci. Městský soud zaujal názor, že jednou z výrobních operací je vypěnění korpusu volantu polyuretanovou pěnou (dále jen „PUR pěna“) a je zde využíván proces vzniku této plastické hmoty. PUR pěna je vyrobena nanesením a smísením polyolu a diisokyanátu, přičemž polyadici těchto komponentů vzniká makromolekulární látka polyuretan jako přímá součást výrobku. O tom, že je zde přítomen chemický proces (polyadice), není mezi účastníky řízení sporu.

Podle městského soudu bylo v dané věci rozhodující, zda při posuzované výrobě volantů dochází k chemickým reakcím a zda je výroba realizována v průmyslovém měřítku. Podstatné není naopak to, že konečné produkty výroby, tj. volanty, obsahují polymery (PUR pěnu), a nikoli základní plastické hmoty. Jde totiž o průmyslovou výrobu, při které dochází k chemické reakci. Městský soud ne-

souhlasil s tím, že pokud výsledek chemické reakce není produktem chemického průmyslu, nelze jej podřadit pod působnost zákona o integrované prevenci. Tento závěr podporuje i stanovisko Evropské komise ze dne 11. 12. 2009, které bylo vypracováno k dané problematice. Městský soud tedy dospěl k závěru, že žalobkyně byla povinna požádat o povolení podle zákona o integrované prevenci. Vzhledem k tomu, že tak neučinila ani na výzvu správního orgánu I. stupně, byla jí pokuta uložena důvodně. Žalobkyně namítla, že se správní orgán I. stupně dozvěděl o tvrzeném deliktu nejpozději dne 7. 2. 2008, kdy mu žalobkyně oznámila výpočet poplatků za znečišťování ovzduší pro rok 2008 a dále poukázala na to, že jí správní orgán I. stupně v době, kdy již měla údajně provozovat zdroj s platným integrovaným povolením, povolil změnu provozního řádu zdroje znečišťování ovzduší. Městský soud k tomu uvedl, že žalobkyně měla mít pro svou činnost ke dni 30. 10. 2007 vydáno integrované povolení. Skutečnost, že se jednalo o problematickou otázku a že u žalovaného došlo v tomto směru k vývoji jeho stanoviska, se projevila ve výši uložené pokuty. Neopodstatněnou byla podle městského soudu též námitka, že správní orgán I. stupně měl žalobkyni nejprve vyzvat k podání žádosti o integrované povolení podle § 42 a § 33 písm. d) zákona o integrované prevenci. Z uvedených ustanovení tato povinnost správnímu orgánu nevyplývá. Jedná se pouze o jeho oprávnění. Žalobkyně dále namítla, že pokud je názor žalovaného správný, neměla obdržet číslo Odvětvové klasifikace ekonomických činností 34300 – Výroba dílů a příslušenství pro motorová vozidla, ale 241600 – Výroba plastů v primárních formách nebo 241000 – Výroba základních che-

mických látek. Městský soud k této námitce uvedl, že dané označení je vypracováno pro kategorizaci údajů, které souvisí s organizační jednotkou – ekonomickým subjektem; na zařazení dle přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci nemá žádný vliv.

Jako nedůvodný shledal městský soud návrh žalobkyně na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru z důvodu sporného zařazení výroby polyuretanových dílů pod režim směrnice Rady 96/61/ES. Učinil tak z důvodu, že jednak není soudem, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, a jednak proto, že z obsahu správního spisu vyplývalo, že žalovaný rozhodoval poté, co si k této otázce opatřil stanovisko Evropské komise.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž nesouhlasila s tím, že jedinými kritérii pro povinnost získat integrované povolení je to, zda při výrobě dochází k chemickým reakcím a zda je realizována v průmyslovém měřítku. Městský soud dle jejího názoru zcela opomenul, že výsledkem výroby musí být základní organická chemická látka, resp. základní plastická hmota. Naopak městský soud uvedl, že produktem výroby nemusí být základní plastická hmota, ale průmyslové strojní spotřební výrobky pro další přímé užití. Stěžovatelka nevyrábí PUR pěnu do zásoby. Již v žalobě tvrdila, že reakční produkty izokyanátů nejsou podle zákona o chemických látkách považovány za polymery. Vyčet látek v bodu 4.1 písm. h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci je konečný a nikoli demonstrativní.

Přestože stěžovatelka upozorňovala, že zákon ani judikatura nedefinují pojmy jako průmyslové měřítko či základní plastické hmoty, městský soud se jejich výkladem nezabýval. Naopak provedl výklad pojmů z chemického průmyslu, aniž by k tomu měl odbornou kvalifikaci anebo se opřel o odborný posudek či stanovisko znalců. Řadou znaleckých posudků a dalších důkazů předlože-

ných stěžovatelkou se nezabýval. Městský soud vyložil předmětné ustanovení způsobem, který neodpovídá jazykovému ani teleologickému výkladu. Vyšel pouze ze stanoviska Evropské komise ze dne 11. 12. 2009, ale již nevysvětlil, z jakých důvodů jej považoval za rozhodující. Podle stěžovatelky bylo toto stanovisko nedostatečné. Odborné problematice byly věnovány pouhé dvě, nikterak zdůvodněné, věty. Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že městský soud nebyl povinen se obrátit na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Rovněž navrhla, aby o výklad předmětného bodu směrnice 96/61/ES požádal Nejvyšší správní soud.

Stěžovatelka v kasační stížnosti zrekapitulovala vady řízení, které vytkla žalovanému v žalobě (zejména porušení § 2 odst. 4 a § 3 správního řádu). Dále uvedla, že žalovaný ani městský soud se nezabývali námitkou, že správní rozhodnutí nesmí být rozporu s pravidlem, že v pochybnostech nelze rozhodovat k tíži účastníka řízení. Rozsudek městského soudu je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud se nezabýval žádným z důkazů, na základě kterých stěžovatelka poukazovala na skutečnost, že nelze zaměňovat výrobu a použití chemické látky.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na závěru, že zařízení provozované stěžovatelkou podléhá integrovanému povolení. Je nerozhodné, zda PUR pěna je vyráběna jako konečný produkt, nebo jako základ pro konečný výrobek. Podstatné je, že během výroby probíhá činnost vymezená v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Ohledně zařazování polyuretanového vypěňování pod bod 4.1 písm. h) přílohy č. 1 předmětného zákona dříve panovala nejjasnost, žalovaný ji však odstranil stanoviskem ze dne 18. 10. 2006. Žalovaný považuje předložené znalecké posudky za irelevantní. V dané věci není důvod pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru, jelikož odborným orgánem je zde správní orgán. Městský soud si nemusel opatřit odborný posudek a naopak sám mohl vyložit příslušná ustanovení zákona o integrované prevenci. Žalovaný odmítl, že by správní

řízení bylo zatíženo vadami a že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [20] Podstatou souzené věci je otázka, zda výroba automobilových volantů potažením základní kovové kostry výrobku PUR pěnou, přičemž polyuretan vzniká polyadiční reakcí mezi polyolem a diisokyanátem, spadá do kategorie 4.1 písm. h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci, v důsledku čehož je provozovatel zařízení povinen požádat o vydání integrovaného povolení ve smyslu § 2 písm. g) zákona o integrované prevenci.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že otázka, zda určitá činnost podléhá nebo naopak nepodléhá integrovanému povolení, je otázkou právní, založenou především na výkladu zákona o integrované prevenci. K jejímu posouzení je povolán správní orgán specializovaný v oblasti integrované prevence a žalovaný coby ústřední orgán státní správy, zajišťující odbornou podporu výkonu státní správy v této oblasti (viz § 5 zákona o integrované prevenci a § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Na tom nic nemění ani možnost správního orgánu vyžádat si jako podklad pro posouzení konkrétní činnosti odborné vyjádření či znalecký posudek. Zákonnost úvah žalovaného podléhá soudnímu přezkumu.

[22] Jak plyne z důvodové zprávy k návrhu zákona o integrované prevenci (viz sněmovní tisk č. 63/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, volební období 2002–2006, digitální depozitář, www.psp.cz), zákonná úprava integrovaného povolení vychází z implementace směrnice 96/61/ES. Má za cíl zajištění harmonizace českého práva s právem Evropských společenství, resp. Evropské unie. Výklad zákona o integrované prevenci je proto nutno provádět eurokonformním způsobem, tj. v souladu s textem a účelem uvedené směrnice (viz čl. 10a a čl. 1 odst. 2

Ústavy a čl. 4 odst. 3 a čl. 288 Smlouvy o Evropské unii).

[23] Žalovaný, resp. správní orgán I. stupně, zařadil stěžovatelkou provozované zařízení pod bod 4 přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci, tedy do kategorie chemického průmyslu, konkrétně pod bod 4.1 písm. h), do kterého náleží chemická zařízení na výrobu základních organických chemických látek, jako jsou základní plastické hmoty (syntetická vlákna na bázi polymerů, vlákna na bázi celulózy). „Výrobou“ v kategorii chemického průmyslu se přitom rozumí výroba v průmyslovém měřítku pomocí chemických procesů, podle výčtu v oddílech 4.1 až 4.6. Česká verze směrnice 96/61/ES zněla shodně. Pouze „výrobu“ specifikovala jako výrobu v průmyslovém měřítku na základě chemického zpracování látek nebo skupin látek podle výčtu v oddílech 4.1 až 4.6.

[24] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda mu s ohledem na článek 267 Smlouvy o fungování Evropské unie nevystala povinnost obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou týkající se výkladu bodu 4.1 písm. h) přílohy I směrnice 96/61/ES. Shledal, že tomu tak není. Výklad uvedeného bodu považuje za jasný a nerozporný (*acte clair*). Dále podanou argumentaci navíc potvrzuje, byť v souvislosti s řešením jiné právní otázky, i judikatura Soudního dvora (*acte éclairé*); k povinnosti položit předběžnou otázku srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 16 a násl.

[25] Směrnice 96/61/ES ani zákon o integrované prevenci nedefinují pojem „základní plastické hmoty“. Podle judikatury Soudního dvora je třeba význam a dosah pojmů, pro které nemá unijní právo definici, určit v souladu s jejich obvyklým smyslem v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž jsou součástí (viz rozsudky ze dne 24. 10. 1996, *Kraaijeveld a další*, C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 38; ze dne 22. 12. 2008, *Wallentin-Hermann*, C-549/07, Sb. rozh., s. I-11061, bod 17; nebo ze dne 22. 1. 2009, *Association nationale pour la*

protection des eaux et rivieres a OABA, C-473/07, Sb. rozh., s. I-319, body 23 a 24).

[26] Podle jejího článku 1 je účelem směrnice 96/61/ES docílit integrované prevence a omezování znečištění uplatněním opatření, která mají vyloučit, anebo snížit emise z činností uvedených v její příloze I do ovzduší, vody a půdy v zájmu dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí (viz také výše uvedený rozsudek Soudního dvora *Association nationale pour la protection des eaux et rivieres a OABA*, bod 25, nebo rozsudek ze dne 15. 12. 2011, *Møller*, C-585/10, body 29 a 30). Obdobným způsobem je vymezen i účel zákona o integrované prevenci. Ten v § 1 v rozhodné době stanovil, že jeho účelem je „v souladu s právem Evropských společenství dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění vznikajících činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu“. Při výkladu směrnice 96/61/ES je vhodné přihlídnout též k bodu 18 jejího odůvodnění, podle kterého „je věcí členských států, aby stanovily, jakým způsobem je třeba vzít v úvahu technické charakteristiky dotyčného zařízení, jeho zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází“.

[27] Nejvyšší správní soud porovnal jednotlivé jazykové verze směrnice 96/61/ES a shledal, že výčet látek podaný v závorce posuzovaného bodu není v jednotlivých jazykových verzích zcela totožný. V podstatě dvě třetiny jazykových verzí (např. německá, francouzská, španělská, portugalská, italská, maďarská, švédská, holandská, řecká) obsahují ve výčtu v závorce 3 látky, a to polymery, syntetická vlákna a vlákna na bázi celulózy. Naopak třetina jazykových verzí (např. česká, anglická, slovenská, polská, bulharská, rumunská) obsahuje ve výčtu v závorce toliko dvě látky, a sice syntetická vlákna na bázi polymerů a vlákna na bázi celulózy.

[28] Se zřetelem k tomu, že všechny jazykové verze směrnice jsou „správné“ a „auten-

tické“, je třeba přistoupit ke srovnávacímu jazykovému výkladu ustanovení unijního práva (blíže viz Bobek, M.; Bříza, P.; Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 529 a násl.). Požadavek jednotného výkladu různých jazykových verzí vyžaduje, aby bylo dotčené ustanovení v případě rozdílu mezi jazykovými verzemi vykládáno s ohledem na celkovou systematiku a účel právní úpravy, jejíž část tvoří (viz výše uvedený rozsudek Soudního dvora *Kraaijeveld a další*, bod 28, a rozsudek ze dne 19. 4. 2007, *Profisa*, C-63/06, Sb. rozh., s. I-3239, bod 14).

[29] Nejvyšší správní soud ověřil, že s účinností od 18. 2. 2008 byla směrnice 96/61/ES nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění^{*)}. V anglické verzi směrnice došlo pomocí interpunkce k oddělení polymerů od syntetických vláken, čímž byla anglická verze uvedena do souladu s jinými jazykovými verzemi; česká verze směrnice tuto změnu nerefletovala. Česká verze nové směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) je již plně v souladu s dalšími jazykovými zněními – ve výčtu látek v bodě 4.1 písm. h) přílohy I vyjmenovává: a) polymery, b) syntetická vlákna a c) vlákna na bázi celulózy.

[30] Nejvyšší správní soud zde vyšel z následujících úvah. Česká jazyková verze patrně vychází z anglické verze. Jestliže česká verze reflektuje anglické slovní spojení „*polymers synthetic fibres*“ jako syntetická vlákna na bázi polymerů, pak *polymers* musí být adjektivum ve smyslu *polymerní* nebo *polymerový*. Tak tomu však není, protože adjektivu *polymerní* odpovídá anglické *polymeric* a adjektivu *polymerový* pak *polymer*. Anglická, francouzská i německá verze českého termínu „*vlákna na bázi celulózy*“ obsahuje v sobě spojení „*na bázi*“ – *cellulose-based fibre*, *Fasern auf Zellstoffbasis*, *fibres à base de cellulose*. V případě *syntetických vláken na bázi polymerů* (v angličtině tedy *synthetic poly-*

^{*) S účinností od 6. 1. 2011 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích.}

mer-based fibres) však tyto jazykové verze termín *báze* neobsahují. Jediným logickým vysvětlením je podle Nejvyššího správního soudu to, že i v anglické verzi jde ve skutečnosti o 3 příklady základních plastických hmot s tím, že mezi slovy *polymers* a *synthetic fibres* chybí čárka, která by tato slova zřetelně oddělovala.

[31] Tato skutečnost nemá za následek nesrozumitelnost či nejednotnost právní úpravy, která by měla za následek povinnost zdejšího soudu iniciovat řízení o předběžné otázce u Soudního dvora. I v unijním právu platí, že prvním krokem při výkladu právní normy je zjištění jejího obsahu na základě jazykového vyjádření. Komparace jednotlivých jazykových verzí je tak jednou z důležitých metod výkladu a současně základní podmínkou pro doktrínu *acte clair*, kterou je však třeba aplikovat uvážlivě, s vědomím základního účelu celého řízení o předběžné otázce, tj. zabránění roztržitému jednoty práva EU (viz také Bobek, M.; Komárek, J.; Passer, J.; Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005, s. 231). Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že v souladu se smyslem směrnice 96/61/ES lze dospět k závěru, že mezi základní plastické hmoty patří i polymery coby samostatná skupina základních plastických hmot. Právě mezi polymery náleží polyuretan. O tomto východisku není mezi účastníky sporu.

[32] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že z výkladu směrnice 96/61/ES plyne, že bod 4.1 obsahuje toliko demonstrativní výčet činností, které podléhají režimu integrovaného povolení; tomu svědčí jednak užitý termín „jako jsou“ (tj. „such as“, „wie“, „que“) a jednak samotný účel posuzované právní úpravy mající za cíl efektivní ochranu životního prostředí. Uvedený bod je proto třeba vykládat tak, že integrovanému povolení podléhají chemická zařízení na výrobu základních plastických hmot, mezi něž se řadí především látky vyjmenované v závorce písmene h) daného bodu. Uvedenému svědčí i právně nezávazná výkladová pravidla Evropské komise, jejichž cílem je poskytnout členským státům pomoc při implementaci směrnice 96/61/ES (do-

stupná z http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ipcc/general_guidance.htm). Také podle nich by měl být pojem „základní“ vykládán v širším slova smyslu. Tento pojem nemůže označovat pouze chemické látky požadující další zpracovávání, jelikož některé chemické látky, které jsou výslovně uvedeny v bodě 4 přílohy I směrnice 96/61/ES mohou být již finální (ale stále základní) chemické výrobky (například syntetické kaučuky, barviva a pigmenty, polymerní syntetická vlákna), které však mohou být předmětem dalšího zpracovávání, ale nikoliv ve smyslu chemické výroby.

[33] S ohledem na uvedené lze konstatovat, že účel zákona i směrnice je vymezen široce, a proto musí být v tomto smyslu i takto vykládány. Naopak je nelze vykládat restriktivně. Směrnice umožňuje různost hodnocení v závislosti na technické charakteristice zařízení, jeho umístění a stavu životního prostředí v místě, kde se nachází. Je proto přirozené, že zákon ani směrnice neobsahují konečný výčet všech konkrétních činností, pro které je vyžadováno integrované povolení. To by s ohledem na jejich nepřeborné množství, neustálý vývoj a veškeré varianty výroby jednotlivých látek (co se týče chemického zpracování, produkovaných chemických látek nebo skupin látek, typu a umístění), které mohou mít negativní vliv na životní prostředí v konkrétním místě, bylo obtížné možné. Ve vztahu k ochraně životního prostředí by to dokonce bylo kontraproduktivní. Proto je podle Nejvyššího správního soudu vždy na příslušném správním orgánu, aby rozhodl a rovněž náležitě odůvodnil, zda určité zařízení spadá pod rozsah zákona o integrované prevenci vzhledem ke všem zjištěným konkrétním okolnostem případu. Žalovaný této povinnosti v uspokojivé míře dostal. Nejvyšší správní soud s žalovaným i městským soudem shodně shledal, že stěžovatelkou provozované zařízení podléhá integrovanému povolení v režimu bodu 4.1 písm. h) přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci.

[34] Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah předloženého spisového materiálu nepochybuje o tom, že výroba PUR pěny použi-

vané stěžovatelkou při výrobě volantů spadá do režimu zákona o integrované prevenci. V zařízení provozovaném stěžovatelkou dochází k výrobě základních organických chemických látek v průmyslovém měřítku pomocí chemických procesů ve smyslu bodu 4 přílohy č. 1 předmětného zákona. O výrobu v průmyslovém měřítku se jedná s ohledem na předmět činnosti stěžovatelky a nepochybnitelný komerční charakter její výroby. Skutečnost, že stěžovatelka nevyrábí PUR pěnu do zásoby, jak argumentovala v průběhu řízení před městským soudem, nemá vliv na posouzení průmyslového charakteru výroby. Tento závěr podporují i shora specifikovaná Výkladová pravidla Evropské komise. Podle nich, pokud je konkrétní činnost prováděna za „obchodním účelem“, tedy coby profesionální obchodní aktivita, měla by být výroba považována za výrobu v průmyslovém měřítku, a to i v případě, že látka je meziprodukt a není samostatně obchodovatelná. Mezi účastníky řízení pak nebylo sporu o tom, že během výrobního procesu dochází k polymerační reakci (polyadici) mezi diisokyanátem a polyolem. Jedná se o chemickou přeměnu pomocí chemické reakce. V řízení nebylo ani jakkoliv zpochybněno to, že polyuretan náleží mezi polymery.

[35] Skutečnost, zda PUR pěna vyráběná v zařízení stěžovatelky je či není konečným produktem, je pro podřazení zařazení do režimu zákona o integrované prevenci nepodstatná. Podstatné je to, že pod režim tohoto zákona spadá samotná výroba PUR pěny, sloužící k výrobě konečného výrobku – volantu. Neobstojí ani stěžovatelčina námitka, že jí provozovaná výroba spadá z hlediska oborové klasifikace ekonomických činností do zpracovatelského průmyslu. Tyto klasifikace jsou zavedeny pro statistická data o činnostech v ekonomických oblastech, a nikoliv pro podporu ochrany životního prostředí. Ani stěžovatelka netvrdila, že existuje zákonná provázanost mezi zařazením určité činnosti do Odvětvové klasifikace ekonomických činností (OKEČ), resp. Klasifikací ekonomických činností (CZ-NACE) a do přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci.

[36] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatelky, že pro identickou výrobu není v ostatních zemích EU nutné žádat integrované povolení. Nelze opomenout, že z odůvodnění směrnice 96/61/ES vyplývá, že členské státy mohou zohlednit technické charakteristiky zařízení, jeho zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se zařízení nachází. Z údajů obsažených ve stanovisku žalovaného k zařazení technologie výroby polyuretanu vypěňováním do působnosti zákona o integrované prevenci, které je založeno v soudním spise naopak vyplývá, že postup žalovaného není v rámci EU ojedinělý. Žalovaný doložil, že výroba PUR pěny podléhá režimu integrované prevence např. ve Velké Británii, Irsku či Polsku.

[37] Stěžovatelka namítla, že žalovaný porušil § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen dbát na to, „aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. Nejvyšší správní soud uvádí, že každý případ podřazení výroby pod zákon o integrované prevenci je nutno posuzovat s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Současně platí, že stěžovatelka by se mohla dovolávat obdobného či stejného zacházení ze strany správního orgánu jen tehdy, byl-li jeho předchozí postup v souladu se zákonem. To znamená, že i kdyby žalovaný v minulosti ve skutkově totožném případě shledal, že zařízení nepodléhá integrovanému povolení, stěžovatelka by se nemohla dovolávat těchto závěrů v případě, že jsou v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-86). Důvodnou pak není ani námitka, že se městský soud ani žalovaný nezabývali tím, že v pochybnostech má být rozhodováno ve prospěch účastníka. Jak bylo v tomto rozsudku potvrzeno, výroba volantů v zařízení stěžovatelky spadá pod režim zákona o integrované prevenci.

[38] Správnost tohoto závěru nemůže ovlivnit ani poukaz stěžovatelky na stanovisko ministra životního prostředí ze dne 19. 1. 2007. Zmíněné stanovisko vyplývá z rozhodnutí vydaného ve zkráceném přezkumném řízení, které se týkalo pokuty uložené jiné obchodní spo-

lečnosti. Předmětem posouzení byla rovněž výroba vypěňování, avšak výroba vypěňování polyuretanových bloků. V uvedené věci šlo původně o to, zda podléhala nově instalovaná technologie vypěňování integrovanému povolení nebo zda byl správný názor, že modernější typ stroje nelze kvalifikovat jako stavbu nového chemického zařízení. K této dílčí otázce směřovalo rozhodování v prvním zkráceném přezkumném řízení. Žalovaný jako odvolací orgán následně změnil své předchozí stanovisko a nově trval na nezbytnosti integrovaného povolení pro provoz nového modernějšího zařízení. Za této situace ministr citovaným rozhodnutím v druhém zkráceném přezkumném řízení poukázal na zásadu, že v pochybnostech nelze rozhodovat k tíži účastníka řízení. Proto zrušil rozhodnutí o odvolání proti uložení pokuty a řízení zastavil.

[39] Jak již bylo uvedeno, hodnocení, zda bylo či nebylo třeba integrovaného povolení, podstatnou měrou závisí na konkrétním druhu průmyslové výroby. Byť by se též v uvedené věci jednalo o výrobu PUR pěny, nelze nevidět, že postup vypěňování byl v souzené věci odlišný. Podstatné je, že právní názor ministra nebyl komplexním posouzením podmínek pro vydání či nevydání integrovaného povolení pro zařízení na výrobu PUR pěny, ale procesním vyústěním komplikovaného správního řízení o uložení pokutě v konkrétní věci. Ministr setrval na tom, že pojem základní chemická látka není definován právními předpisy a vyjádřil pochybnost, že je jí PUR pěna. Soudy však interpretaci tohoto pojmu provedly a dospěly k jinému závěru. Dalším důvodem pro zastavení řízení o pokutě byly i další skutkové okolnosti. Odbornými posudky bylo totiž zjištěno, že fakticky bylo starší zařízení nahrazeno modernějším zařízením, které používalo stejný technologický postup. Citované stanovisko ministra proto nemohlo u stěžovatelky vyvolat legitimní očekávání, že v této věci bude postupováno shodně. Stěžovatelka ostatně tuto námitku uplatnila pouze jako jeden z dílčích argumentů a netvrdila, že v důsledku dosavadní jednotné praxe správních orgánů očekávala posouzení věci konkrétním způsobem.

[40] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že výslovné neuvedení technologie

výroby PUR pěny v Referenčních dokumentech BREF, obsahujících nejlepší dostupné techniky (BAT), které pro jednotlivá odvětví vydává Evropská komise, nemůže mít vliv na posouzení toho, zda je pro předmětné zařízení potřebné integrované povolení. Tyto dokumenty nejsou právně závazné, nýbrž plní toliko informační funkci. Referenční dokument nejlepších dostupných technik v rámci výroby polymerů (*Reference Document on Best Available Techniques in the Production of Polymers*) se věnuje jen některým typům výroby polymerů s ohledem na objem produkce a potencionální dopad na životní prostředí. Není v jeho možnostech pokrýt veškeré varianty výroby jednotlivých látek. Nadto s ohledem na § 2 písm. e) a kritéria obsažená v příloze č. 3 zákona o integrované prevenci lze na základě obecných postupů uvedených v tomto zákoně určit nejlepší dostupné techniky pro každou činnost.

[41] Stěžovatelka v kasační stížnosti městskému soudu vytkla, že neprovedl jí předložené důkazy. Městský soud odůvodnil neprovedení výsledku znalců tím, že oba znalecké posudky byly vypracovány až po vydání napadeného rozhodnutí, a jejich výslech by tedy nijak neovlivnil závěr správních orgánů. Nejvyšší správní soud se s tímto postojem nezotožňuje, neboť by vedl k popření možnosti dokazování před správními soudy (§ 52 a § 77 odst. 2 s. ř. s.). Soud s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To však neznamená, že nemůže provést důkazy, které se vztahují k posuzované povinnosti stěžovatelky požádat o integrované povolení.

[42] Tento dílčí nesouhlas však s poukazem na shora uvedené důvody nemohl mít za následek nezákonnost rozhodnutí soudu o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Ačkoliv je odůvodnění městského soudu stručné a lze nalézt i další důvody pro podporu přijatého právního názoru, Nejvyšší správní soud přihlédl k tomu, že podstatou soudního řízení byla otázka, zda stěžovatelkou provozovaná činnost podléhá integrovanému povolení. Rozsudek městského soudu obsahuje správný závěr, že tomu tak je. (...)

Obecní zřízení: zrušení příkazu starosty obce

k § 124 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákonů č. 313/2002 Sb. a č. 234/2006 Sb.

Žádné zákonné ustanovení ani zákonné zmocnění neopravňuje starostu ani jiný orgán obce k vydání opatření, kterým stanoví zákaz vstupu do konkrétních nemovitostí obce všem úředníkům státní správy bez předchozího ohlášení, písemného povolení či souhlasu a kterým pro případ nedodržení tohoto zákazu zakotvuje sankční postih v podobě uložení pokuty.

Stejně tak i v případě té části příkazu starosty, která zaměstnancům obce zakazuje poskytovat jakékoli informace o chodu a aktivitách úřadu obce státním úředníkům pod hrozbou okamžitého rozvázání pracovního poměru, se jedná o uložení povinnosti nepřipustně zasahujících do právního rámce výkonu státní správy stanoveného veřejnoprávními předpisy, a proto na tuto část opatření nedopadá kompetenční výluka stanovená § 124 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2013, čj. 57 A 29/2012-40)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 35/1994 Sb. a č. 227/2005 Sb.

Věc: Ministerstvo vnitra proti starostovi městyse Chudenice o zrušení příkazu starosty.

Žalobce byl na základě vnějšího podnětu upozorněn na existenci dokumentu „Příkaz starosty č. 1/2011“ (dále jen „příkaz starosty“), který vydal starosta městyse Chudenice, kterým se zakazuje vstup do prostor městyse a nemovitostí v jeho majetku všem státním úředníkům České republiky pod pokutou 100 000 Kč a kterým se zároveň všem zaměstnancům městyse zakazuje podávání informací o chodu a aktivitách městyse výše uvedeným osobám pod hrozbou okamžitého rozvázání pracovního poměru.

Žalobce tento dokument vyhodnotil jako opatření orgánu obce v samostatné působnosti podléhající jeho dozorovým pravomocem dle § 124 zákona o obecním zřízení, a proto žalovaného dopisem ze dne 8. 12. 2011 požádal o vyjádření k předmětnému dokumentu a zaslání jeho autorizované kopie. Z vyjádření starosty městyse, které žalobce obdržel dne 22. 12. 2011, vyplynulo, že starosta skutečně předmětný dokument vydal a hodlá vymáhat v něm stanovené povinnosti.

Vzhledem k tomu, že žalobce dospěl k závěru, že příkaz starosty je ve zjevném a závažném rozporu se zákonem, zahájil se žalova-

ným dle § 124 odst. 2 citovaného zákona řízení o pozastavení výkonu tohoto opatření. Dne 14. 3. 2012 žalobce vydal rozhodnutí, kterým pozastavil výkon příkazu starosty a zároveň žalovanému stanovil lhůtu ke zjednání nápravy.

Vzhledem k tomu, že žalovaný ve stanovené lhůtě nápravu nezjednal a ani nevyužil svého práva podat proti tomuto rozhodnutí rozklad, žalobce v souladu s § 124 odst. 3 obecním zřízením a dle § 67 písm. a) s. ř. s. přistoupil k podání žaloby na zrušení předmětného příkazu starosty, jakožto opatření orgánu městyse v samostatné působnosti.

Žalobce v podané žalobě nejprve shrnul shora popsané skutkové okolnosti projednávaného případu, včetně závěru, že příkaz starosty byl vydán v rozporu se zákonem. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že k uložení obecního zákazu vstupu do prostor úřadu žalovaného a nemovitostí v jeho majetku státním úředníkům, resp. k jeho podmiňování povolením starosty, a především k sankcionování případného porušení tohoto zákazu není starosta ani jiný orgán zmocněn žádným právním předpisem. Příkaz starosty proto

v této části nerespektuje ústavní principy fungování státní moci a principy právního státu a je v rozporu zejména s:

- čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle kterého lze státní (ve smyslu veřejnou) moc „*uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“; vzhledem k tomu, že státní správa je součástí státní moci výkonné, její regulace opatřením orgánu městyse v samostatné působnosti je protiústavní;

- čl. 79 Ústavy, dle kterého lze působnost ministerstev a jiných správních úřadů stanovit pouze zákonem; součástí této působnosti jsou i zákonem stanovené podmínky jejího výkonu a také místní příslušnost správních úřadů, která se u ústředních správních úřadů vztahuje na celé území České republiky, a nelze z ní vyloučit území městyse Chudenice;

- čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mohou být povinnosti „*ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích*“; žádný zákon nezmocňuje starostu městyse (popř. radu městyse) k ukládání povinností, které zavazují správní úřady státu a úředníky státní správy;

- § 40 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, dle kterého je policista v zákonem vyjmenovaných případech oprávněn vstoupit bez souhlasu uživatele do obydlí, jiného prostoru nebo na pozemek a provést tam potřebné úkony nebo jiná opatření;

- § 83a odst. 2 a § 83c trestního řádu, která opravňují policejní orgán provádět prohlídku jiných prostor i bez souhlasu jejich vlastníka nebo uživatele, a kdy policejní orgán smí v zákonem stanovených případech vstoupit do obydlí, jiných prostor nebo na pozemek;

- § 129a odst. 1 písm. c) obecního zřízení, který kontrolujícího opravňuje ke vstupu do objektů a do jiných prostor, pokud vstup souvisí s prováděním kontroly.

Zároveň je dle žalobce nepřijatelné, aby příkaz starosty vytvářel skutkovou podstatu přestupku a stanovil sankce, neboť přestup-

kem je dle § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, pouze takové jednání, které je za přestupek zákonem výslovně označeno. Stejně tak není přípustné, aby starosta vytvářel skutkovou podstatu jiného správního deliktu.

Pokud jde o druhou část příkazu starosty, v němž byl uložen generální zákaz poskytování informací o „*chodu a aktivitách*“ úřadu městyse Chudenice státním úředníkům, i tento zákaz je dle názoru žalobce v rozporu zejména s těmito normami veřejného práva:

- § 8 správního řádu, podle kterého správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů a vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy;

- § 6 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, který osobám zúčastněným na správě daní a správci daně stanoví povinnost vzájemně spolupracovat;

- § 14 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole^{*)}, dle kterého jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků;

- § 8 odst. 1 trestního řádu, který státním orgánům, právníkům a fyzickým osobám stanoví povinnost bez zbytečného odkladu, a nestanoví-li zvláštní předpis jinak, i bez úplaty vyhovovat dožadáním orgánů činných v trestním řízení při plnění jejich úkolů. Toto ustanovení dále stanoví, že státní orgány jsou povinny neprodleně oznamovat státnímu zastupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin;

- § 18 zákona o Policii ČR, dle kterého je policista v rozsahu potřebném pro splnění konkrétního úkolu policie oprávněn požadovat mimo jiné od orgánů veřejné správy věcnou a osobní pomoc, zejména potřebné podklady a informace včetně osobních údajů. Tyto orgány jsou povinny požadovanou pomoc poskytnout;

- § 13 odst. 2 obecního zřízení, podle kterého obec bezplatně poskytuje státním orgá-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

nům a orgánům kraje údaje a informace pro výkon jejich působnosti;

- § 128 odst. 3 téhož zákona, který obci ukládá povinnost na požádání neprodleně zaslat ministerstvu vnitra usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti;

- § 129a odst. 1 písm. a) téhož zákona, který opravňuje osobu, která provádí kontrolu samostatné působnosti obce, požadovat od příslušného orgánu obce, aby předložil podklady a poskytl úplné informace nezbytné k provedení kontroly;

- § 129a odst. 2 téhož zákona, podle kterého obec musí v souvislosti s prováděním kontroly poskytnout kontrolujícímu součinnost.

Žalobce dále upozornil, že povinnosti, resp. zákazy, uvedené v dozorovaném opatření jsou obdobné těm, které byly uloženy obecně závaznou vyhláškou obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004, která byla zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, č. 227/2005 Sb. Žalobce tak byl názoru, že povinnosti a zákazy, které starosta městyse Chudenice jako orgán příslušný k vydávání opatření městyse v samostatné působnosti uložil předmětným příkazem, jsou v rozporu nejen s jednotlivými ustanoveními konkrétních zákonů, Ústavy a Listiny základních práv a svobod, ale svou podstatou také odporují ústavním principům fungování státní moci a principům právního státu. Takový rozpor je nejen zřejmý, ale protože se starosta městyse snaží omezit a regulovat výkon státní moci na území městyse, jedná se také o rozpor závažný. Žalobce tak dospěl k závěru, že vydaný příkaz nezákonným způsobem reguluje pravidla přístupu do nemovitostí v majetku městyse a nezákonným způsobem také stanoví povinnosti zaměstnanců.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě sdělil, že vydaný příkaz byl v daném okamžiku jedinou možnou reakcí na to, jak se k němu správní orgány či orgány státu chovaly. Uvedl, že v předmětném příkazu není uveden žádný absolutní zákaz vstupu státních úředníků, žalovaný pouze trvá na tom, aby tito

nejméně 30 dnů předem ohlásili zamýšlený úkon státní správy. Žalovaný tak učinil z toho důvodu, aby se městys Chudenice mohl na plánovaný úkon státní správy vždy řádně připravit a nedocházelo ke zbytečným konfliktům majícím příčinu v tom, že „*přepadové kontroly*“ jsou zcela zbytečné a není zde jakýkoli důvod k tomu, aby se státní správa tímto způsobem chovala. Dle názoru žalovaného musí být jakýkoli úkon státní správy v příslušné státní instituci řádně plánován dopředu, a proto žalovaný nevidí sebemenší důvod k tomu, aby se podroboval šikanózním kontrolám a zvlí státních úředníků. Žalobou napadený příkaz starosty byl vydán pouze z výše popsaných důvodů a rozhodně nebyl míněn tak, aby se na jeho základě znemožňovala kontrola státních úřadů, které si to pouze takto vykládají. Příkaz starosty byl zároveň reakcí na přemíru správních úkonů kladených na obce i občany a jdoucích zcela nad rámec pravidel demokratického státu.

V případě druhé části předmětného příkazu žalovaný poukázal na skutečnost, že tato se týkala výlučně pracovněprávních vztahů mezi městysem a jeho zaměstnanci, a proto není žádný důvod, aby žalobce zasahoval také do této části příkazu a snažil se o to, aby byl příkaz v plném znění zrušen.

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž uvedl, že ze strany státu (státními úředníky) smí být činěny úkony vůči městysi, resp. některému z jeho orgánů (např. provedení kontroly) pouze na základě zákona a v jeho mezích. Postup státu vůči městysi a vzájemná práva a povinnosti při těchto úkonech jsou pak upraveny právními předpisy. Součástí této úpravy jsou také „*opravné prostředky*“, kterými se městys může proti postupu státu bránit. Pokud byl starosta přesvědčen o chybném postupu úředníků nebo nesohlasil se závěry, ke kterým dospěli, mohl ke zjednání nápravy využít zákonných „*opravných prostředků*“. Nebylo však možné využití zákonných instrumentů opomenout, nahradit je vlastními pravidly a postupy a provedení úkonu podmiňovat nad rámec zákona ohlašovací povinností státu vůči městysi. Žalobce dále doplnil, že jed-

notlivé úkony státu vůči obci mají určitá specifika a není z povahy věci vždy možné, že každý úkon bude naplánován dopředu a řádně městysi ohlášen takovým způsobem, jak je v příkazu stanoveno. Ke skutečnosti, že žalovaný brání svůj postup tím, že ze strany orgánů státní správy dochází k „šikanózním kontrolám“ a že přemíra správních úkonů kladených na obce i občany jde nad rámec fungování demokratického státu, žalobce uvedl, že žalovaný měl ke své obraně využít pouze legálních prostředků namísto toho, aby sám svým postupem principy fungování demokratického právního státu nerespektoval.

K druhé části předmětného příkazu žalobce konstatoval, že si je vědom kompetenční výluky uvedené v § 124 odst. 6 obecního zřízení. Dle jeho názoru však z tohoto ustanovení nevyplývá, že dozoru ze strany žalobce nepodléhají ta usnesení, která se týkají soukromoprávních vztahů, ale pouze to, že u těchto usnesení nemůže být posuzován jejich soulad s normami soukromého práva. Žalobce však tuto část příkazu nenapadl z důvodu rozpornosti s pracovněprávními, resp. soukromoprávními předpisy, ale protože ji shledal v rozporu s normami veřejného práva tak, jak uvedl v žalobě. Žalobce byl toho názoru, že pokud žalovaný v rámci pracovněprávních vztahů uložil zaměstnancům takové povinnosti, které by měly mít za následek, že zaměstnanci budou svým jednáním porušovat právní normy veřejného práva, přesahovaly takto uložené povinnosti pracovněprávní rámec a žalobce byl povinen usilovat o jejich zrušení.

Krajský soud v Plzni příkaz žalovaného zrušil.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

(...) Po vyřešení shora uvedených námitek tak krajský soud mohl přistoupit k posouzení merita projednávané věci, a to zda v daném případě jsou naplněny zákonné podmínky pro zrušení žalobou napadeného příkazu starosty jakožto opatření orgánu obce vydaného v samostatné působnosti.

V úvodu krajský soud podotýká, že ve shodě se žalobcem je toho názoru, že příkaz starosty nemá povahu rozhodnutí či usnesení orgánu obce v samostatné působnosti, jakožto individuálních správních aktů řešících konkrétní (individuální) záležitosti; je ovšem nesporné, že žalobou napadený akt upravuje pravidla chování adresátů tohoto příkazu v příslušných situacích v budoucnu. Z tohoto hlediska je tedy možno předmětný příkaz pokládat za tzv. jiné opatření orgánu obce (zde starosty městyse) upravující postup adresátů tohoto příkazu v budoucích, typově obdobných a opakujících se případech. Mezi účastníky přitom není sporné, že by starosta dozorovaný příkaz nevydal.

Podle § 35 odst. 1 obecního zřízení „[d]o 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“. Ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je pak možné povinnosti ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. „Výrazu ‚na základě zákona‘ je třeba rozumět tak, že povinnosti mohou být uloženy zákonem nebo jinou normou, než je vyjádřena v zákoně, ale pouze v případě, že k tomu byla tato norma zmocněna předpisem s právní silou alespoň zákona (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93, č. 35/1994 Sb., uvedený u článku 2 Listiny základních práv a svobod). Naproti tomu meze určující ukládání povinností musí být stanoveny jen předpisy s právní silou alespoň zákona. K ukládání těchto povinností mohou být zmocněny i orgány územní samosprávy“ (srov. Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. díl. Práva a svobody. 2. vyd.* Praha: Linde, 1999, s. 59.).

Z výše uvedeného vyplývá, že obce a jejich orgány musí při vydávání obecně závazných vyhlášek a usnesení, rozhodnutí a ji-

ných opatření v samostatné působnosti dodržovat meze své působnosti a nemohou upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonně úpravě, či upravovat záležitosti již upravené předpisy veřejného nebo soukromého práva.

Pokud jde o prvou část dozorovaného opatření citovanou výše, která reguluje pravidla vstupu do prostor úřadu městyse a nemovitostí v jeho majetku, je nutno konstatovat, že ve smyslu shora citovaného čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod žádné ze zákonných ustanovení a zmocnění neopravňuje starostu ani jiný orgán obce (městyse) k vydání opatření, kterým stanovuje zákaz vstupu do nemovitostí městyse všem úředníkům státní správy bez předchozího ohlášení, písemného povolení či souhlasu a kterým pro případ nedodržení tohoto zákazu zakotvuje sankční postih v podobě pokuty ve výši 100 000 Kč. Naopak je nutno konstatovat, že takto stanovený zákaz a s ním spojená pravidla odporují celé řadě veřejnoprávních i ústavních norem, které žalobce v podané žalobě vypočítává a na které krajský soud na tomto místě pro stručnost odkazuje (srovnej např. již výše zmiňovaný čl. 4 odst. 1, ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 79 Ústavy, či § 40 zákona o Policii ČR, § 83a a § 83c trestního řádu, § 129a odst. 1 písm. c) obecního zřízení, zakládající při splnění zákonem stanovených podmínek oprávnění příslušných orgánů ke vstupu do obydlí, jiných prostor či na pozemky, a to i bez souhlasu jejich vlastníka).

Krajský soud pak v této souvislosti připomíná také závěry, k nimž dospěl Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/03, v němž posuzoval ústavnost vydané obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004, zakazující vstup úředníkům státní správy na své území: „*Ústavní soud nikoli poprvé (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, č. 53/2003 Sb.) připomíná, že územní samospráva jako právo územního společenství vyrůstající z jeho vlastností a schopností není bezbřehá a už vůbec z této samosprávy nelze činit surchovaná tělesa blízká se státům.*

Nemůže tedy na svém území vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy, ať již z jakéhokoli důvodu, a obzvláště ne tehdy, činí-li tímto vyloučením přímý zásah do zákonného vymezení působnosti státních orgánů [...] a podmiňuje výkon souhlasem obce, který může z důvodů uvedených vyhláškou rovněž odepřít. Při nejasném a velmi pružně vykladatelném označení „úředník“ lze regulaci vztáhnout na velmi široký okruh oblastí výkonu veřejné moci. Taková regulace obci co do formy i co do obsahu zjevně nepřislouší.“ Ačkoli byly citované závěry vysloveny ve vztahu k obecně závazné vyhlášce obce vydané v samostatné působnosti, dle krajského soudu je možno je v plném rozsahu aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Povinnosti, resp. zákazy, obsažené v uvedené obecně závazné vyhlášce jsou totiž obdobné těm, které byly uloženy nyní napadeným a přezkoumávaným opatřením starosty.

Stejně tak je dle krajského soudu nepřipustné, aby dodržování zákazu obsaženého v předmětném opatření (městyse) bylo vynucováno pod pohrůžkou uložení pokuty ve výši 100 000 Kč. Jen zákon může definovat skutkovou podstatu přestupku, či jiného správního deliktu, včetně stanovení sankce, kterou je možno za takto zákonem výslovně označené a definované jednání uložit. V žádném případě tedy není možno pokutu ukládat za jednání, které starosta či jiný orgán obce bez jakékoli opory v zákoně označí jako delikt a je vydaným opatření (zde příkazu) či v jiném vydaném správním aktu.

Poukazoval-li žalovaný v této souvislosti na opodstatněnost vydaného příkazu se zdůvodněním, že příkaz byl vydán jako reakce na systematickou šikanu ze strany státních úřadů, zejména úředníků finanční správy, k čemuž mělo v daném případě dojít v souvislosti s plněním důkazního břemene městyse v souvislosti s kontrolou čerpání dotace poskytnuté Ministerstvem pro místní rozvoj na výstavbu nového dětského hřiště, nelze této argumentaci žalovaného přisvědčit.

Přestože krajský soud vnímá námitky žalovaného, že požadavky kladené ze strany správních úřadů na územní samosprávné cel-

ky a právnické či fyzické osoby mnohdy mohou překračovat zákonem stanovený rámec, nelze se takovému jednání bránit vydáváním kvazi normativních aktů shora popsaného obsahu, které co do svého obsahu samy odporují principům fungování demokratického právního státu. Krajský soud se ztotožnil se závěry žalobce, že úkony státu a jeho úředníků vůči městy, resp. vůči některému z jeho orgánů, mohou být činěny pouze na základě zákona a v jeho mezích. Právní předpisy pak upravují nejen vzájemná práva a povinnosti, ale také prostředky obrany, kterými se adresát může proti negativnímu postupu státu bránit. Z § 13 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v této souvislosti vyplývá, že zaměstnanci kontrolního orgánu mohou při veřejnoprávní kontrole vykonávané na místě u právnické nebo fyzické osoby, která je žadatelem o veřejnou finanční podporu nebo jejím příjemcem, používat kontrolní oprávnění podle tohoto zákona a podle části třetí zákona o státní kontrole, pouze v rozsahu nezbytném ke splnění účelu této kontroly.

Byli tedy starosta přesvědčen o tom, že úředníci finanční správy (zde pracovníci Finančního úřadu Klatovy) se v rámci své kontrolní činnosti vůči městy dopouštějí konkrétního pochybení a že z jejich strany dochází k „šikanózní“ kontrole a k přemíře úkonů kladených na obce i občany, měl ke zjednání nápravy využít legálních prostředků obrany, které mu zákon dává k dispozici, a nikoli tyto ochranné instrumenty obcházet a nahrazovat je vlastními pravidly a regulací, která územnímu samosprávnému celku a jeho orgánům co do formy i obsahu zjevně nepřísluší. Žalovaný se vůči postupu konkrétních úředníků finanční správy mohl bránit např. podáním námitek proti protokolu o kontrolním zjištění a v jejich rámci se domáhat ochrany proti postupu konkrétního pracovníka finanční správy; případně se domáhat ochrany ve správním řízení zahájeném na podkladě učiněných kontrolních zjištění. Stejně tak soudní řád správní poskytuje proti svévolnému jednání ze strany státních úřed-

níků obranu, a to prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Dle § 56 odst. 3 s. ř. s. je soud povinen takovou žalobu projednat a rozhodnout v přednostním režimu tak, aby byla zajištěna účinná soudní kontrola, přičemž je konstantně judikováno, že definiční znaky nezákonného zásahu může naplňovat i prováděná kontrola správních orgánů. Nesouhlas žalovaného s postupem a konkrétními kroky pracovníků finančního úřadu tak v žádném případě nemohl ospravedlnit postup žalovaného, který v předmětné věci zvolil.

Vyslovené závěry krajského soudu, že žalovaným zvolený postup neměl oporu v zákoně a navíc zasáhl do již stanoveného rámce výkonu státní správy, je pak možno vztáhnout i na druhou část žalobcem dozorovaného opatření, jímž žalovaný zakázal zaměstnancům městyse podávat státním úředníkům jakékoli informace o chodu a aktivitách městyse pod hrozbou okamžitého rozvázání pracovního poměru.

Je zřejmé, že tato část vydaného příkazu vykazuje z hlediska pracovněprávních předpisů znaky vnitřního předpisu (pracovního řádu), neboť zaměstnancům městyse ukládá konkrétní povinnosti (srovnej § 305 a § 306 zákoníku práce z roku 2006). Dle § 124 odst. 6 obecního zřízení přitom platí, že § 124 odst. 1 až 5 tohoto zákona o dozoru žalobce nad vydáváním usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti se nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem.

Žalobce však tuto část příkazu nenapadl z důvodu jejího rozporu s pracovněprávními, resp. soukromoprávními předpisy, ale z důvodu jejího rozporu s celou řadou veřejnoprávních norem. Tato jeho povaha tedy nevyklučuje tento akt dozorovat dle § 124 obecního zřízení, neboť i přes jeho pracovněprávní charakter zároveň neztrácí povahu opatření orgánu městyse vydaného v samostatné působnosti, jak dovozuje i odborná li-

teratura (srov. Vedral, J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 683 až 685.). Pokud tedy žalovaný v rámci pracovněprávních vztahů uložil svým zaměstnancům takové povinnosti, které ve svém důsledku vedou k porušování celé řady právních norem veřejného práva, nepochybně nemají povahu pracovněprávní (či soukromoprávní) úpravy, a tedy na ně kompetenční vyluka obsažená v § 124 odst. 6 obecního zřízení nedopadá.

I v případě této části příkazu se tedy jednalo o uložení povinností nepřipustně zasahujících do právního rámce výkonu státní správy stanoveného veřejnoprávními předpisy, týkajícími se především vzájemné spolupráce, poskytování pomoci a součinnosti, jakož i plnění informační povinnosti ve vztahu k jiným správním orgánům [viz např. v žalobě uváděné § 8 správního řádu, § 6 odst. 2 daňového řádu, § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, § 8 odst. 1 trestního řádu, § 18 zákona o Policii ČR či § 13 odst. 2, § 128, § 129a odst. 1 písm. a) a § 129a odst. 2 obecního zřízení], které není možno orgány obce jakkoli omezovat, a proto i v této části byla žaloba shledána důvodnou.

Krajský soud tak uzavírá, že ve shodě s právním názorem žalobce dospěl k závěru, že žalovaným vydaný příkaz nezákonným způsobem reguluje pravidla přístupu do nemovitostí v majetku městyse a stejně tak nezákonným způsobem stanovuje i povinnosti svým zaměstnancům. Zákazy a povinnosti uložené tímto opatřením se dostávají do přímého rozporu nejen s celou řadou konkrétních ustanovení právních předpisů, příkladem vyjmenovaných v žalobě i v tomto rozsudku, ale také svou podstatou odporují ústavně zakotveným principům fungování veřejné moci ve státě a principům právního státu. Ve svém důsledku se tedy žalovaný ve snaze šetřit práva městyse sám dopustil vydáním předmětného příkazu libovůle, která nemůže požívat právní ochrany. S ohledem na skutečnost, že žalovaný se nezákonným způsobem pokusil omezit a regulovat výkon státní moci v budově úřadu městyse, resp. v jeho nemovitostech, krajský soud přisvědčil žalobci, že tento rozpor byl ve smyslu § 124 odst. 2 obecního zřízení nejen zřejmý, ale také závažný, a tedy byly splněny zákonné podmínky pro pozastavení výkonu tohoto opatření bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy, jakož i pro následné zrušení tohoto příkazu soudem.

3042

Opatření obecné povahy: procesní legitimace městské části Územní plánování: posuzování vlivů koncepce na životní prostředí a lidské zdraví

k § 101a odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.
k bodu 5 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) *)
k příloze I písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (v textu jen „směrnice SEA“)

I. Městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

II. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí (jako posouzení vlivů koncepce na životní prostředí, tzv. SEA – *Strategic Environmental Assessment*) musí zahrnovat rovněž posouzení kumulativních a synergických vlivů jednotlivých záměrů se záměry, které se nacházejí na území jiného kraje, jakož i se záměry, které nejsou zásadami územního rozvoje nově navrhovány, nýbrž se v da-

*) S účinností od 1. 1. 2013 byl bod 5 přílohy změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

ném území již nacházejí – byly realizovány v minulosti (bod 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012).

III. Součástí vyhodnocení SEA musí být rovněž posouzení vlivů na lidské zdraví, jak je požadováno v příloze I písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, a to i v případě opatření obecné povahy vydaného před 1. 1. 2013. Je dostačující, pokud bylo posouzení vlivů na lidské zdraví provedeno nikoli samostatně, nýbrž v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí, např. vlivů na obyvatelstvo, půdu, vodu, ovzduší či vlivů na krajinu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 AOs 1/2013-125)

Prejudikatura: č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2698/2012 Sb. NSS, č. 2848/2013 Sb. NSS a č. 2887/2013 Sb. NSS.

Věc: a) Městská část Praha-Křeslice, b) Ing. Pavel Š., c) Zdeněk Š., d) Jitka K., e) Aleš S., f) Ing. Zdeněk L. a g) Karel Ř. proti Středočeskému kraji o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasačních stížnostech navrhovatelky a) a odpůrce.

Zastupitelstvo Středočeského kraje usnesením ze dne 19. 12. 2011 schválilo opatření obecné povahy – zásady územního rozvoje Středočeského kraje. Dne 30. 11. 2012 podali navrhovatelé u Krajského soudu v Praze návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy v části textového i grafického vymezení veřejně prospěšné stavby D054 – Koridor propojení Vestec (II/603) – Újezd (D1), tzv. Vestecká spojka.

Navrhovatelé předně věnovali pozornost své aktivní procesní legitimaci, přičemž argumentovali, že navrhovatelka a) jako městská část hlavního města Prahy je v intencích § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném ke dni vydání opatření obecné povahy povolána k péči o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Realizaci stavby by došlo ke zhoršení životního prostředí, snížení hodnoty nemovitostí a zhoršení podmínek dopravní obslužnosti; důsledkem by bylo masivní navýšení dopravy v ulici Formanská a navazujících komunikacích vedoucích do městské části – navrhovatelky a). Byly by rovněž posíleny tendence výstavby silničního okruhu přes městskou část navrhovatelky a), a to jako pokračování Vestecké spojky po přetnutí dálnice D1 [tzv. Jihovýchodní krátká varianta (JVK), od níž bylo na nátlak občanů upuštěno]. Navrhovatelé b) až g) jsou (spolu-) vlast-

níky nemovitostí v bezprostřední blízkosti koridoru Vestecké spojky, přičemž její realizací by byli dotčeni na svém vlastnickém právu, a to zejména zhoršením životního prostředí v dané lokalitě a poklesem ceny svých nemovitostí.

Co do vlastních důvodů návrhu navrhovatelé mimo jiné namítali porušení § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, přílohy I písm. f) směrnice SEA, a bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006, neboť nebyly řádně posouzeny synergické a kumulativní vlivy záměru Vestecké spojky na životní prostředí, přičemž z hlediska hlukové a imisní zátěže a celkové dopravní situace vytvářejí záměry umístěné v daném území neúnosnou kombinaci. Vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí je podle navrhovatelů provedeno nesprávně, mj. i proto, že se týká koridoru jako celku a nerespektuje skutečnost, že vlivy jeho jednotlivých částí jsou rozdílné. Rovněž nebyly řádně vyhodnoceny vlivy záměru na lidské (veřejné) zdraví.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64, výrokem I. odmítl návrh navrhovatelky a) a výrokem II. zrušil napadenou část opatření obecné povahy. Z námitek uplatněných v návrhu shledal důvodnými námitku nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů a námitku nevyhodnocení vlivů na lidské (veřej-

né) zdraví; ve vztahu k těmto námitkám byl naplněn důvod pro zrušení napadené části opatření obecné povahy i bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; ostatní námitky vyhodnotil jako nedůvodné.

V odůvodnění rozsudku vyšel z § 101a s. ř. s. a dospěl k závěru, že navrhovatelce a) nesvědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu, neboť není obcí, nýbrž pouze částí obce, a ze své podstaty tak nemůže brojit proti opatření obecné povahy vydanému krajem, nýbrž případně toliko proti opatření obecné povahy vydanému hlavním městem Prahou. Ohledně aktivní procesní legitimace ostatních navrhovatelů poukázal na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, a konstatoval, že tito navrhovatelé jsou vlastníky (sousedících) nemovitostí, které se sice nacházejí mimo území regulované napadeným opatřením obecné povahy, mohou nicméně být dotčeni účinky předmětného záměru, které hranice regulovaného území přesahují. V této souvislosti konstatoval, že nemovitosti navrhovatelů b) až f) se fyzicky nacházejí ve vzdálenosti pouze několika stovek metrů od území Vestecké spojky, a v případě její realizace je tak pravděpodobné zatížení jejich nemovitostí hlukem a exhalacemi; za nerozhodné přitom označil kritérium, zda jednotliví navrhovatelé bydlí na území hlavního města Prahy či na území Středočeského kraje.

Krajský soud shledal důvodnou námitku nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů. Poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, 2698/2012 Sb. NSS, k nimž dodal, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně vlivů kumulativních a synergických nemůže přehlížet záměry a chráněné zájmy nacházející se mimo území regulované zásadami územního rozvoje, jakož ani záměry realizované v minulosti; vlivy záměrů nekončí na administrativní hranici kraje. Pokud přitom kumulativní a synergické vlivy nejsou popsány (znázorněny), je v případě pochybností třeba výslovně deklarovat, že tyto nebyly zjištěny, popř. že

jsou nevýznamné, a to zejména pokud byly v tomto směru uplatněny námitky či připomínky.

Krajský soud konstatoval, že z vyhodnocení SEA nejsou zřejmé závěry, týkající se vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, ani způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo. V podkladu pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (příloha 3 k vyhodnocení SEA) se odpůrce v případě Vestecké spojky omezuje na konstatování, že záměr nebude vykazovat kumulativní a synergické vlivy na žádnou ze sledovaných složek životního prostředí (tj. obyvatelstvo a památky, povrchové a podzemní vody, přírodu a krajinu, geologické a hydrogeologické poměry a zdroje nerostných surovin, zemědělský půdní fond a lesní pozemky). Takový závěr budí podle krajského soudu na první pohled vážné pochybnosti, přičemž navíc z metodiky vyhodnocení nejsou patrné úvahy, na jejichž základě odpůrce k tomuto závěru dospěl. Je zjevné, že na Vestecké spojnici dojde v budoucnu ke kumulaci dopravní zátěže, neboť její funkcí je propojení dálnice D1, Silničního okruhu kolem Prahy (SOKP), jakož i okolních obcí a města Prahy s plánovanou dálnicí D3. Pravděpodobná je podle krajského soudu i kumulace plynoucí z vymezení rozvojové oblasti Praha (záměr OB1), v níž bude (nadále) docházet k intenzivní výstavbě objektů pro bydlení, jakož i administrativních a logistických komplexů. Nevyjasněná zůstala rovněž otázka možné kumulace vlivů Vestecké spojky a souběžně vedeného záměru vodovodního řadu z vodojemu Jesenice na jihovýchod Prahy (záměr V14) či křížmo vedeného záměru vedení vysokého napětí 110 kV Chodov-Uhřetěves (záměr E15), jakož i kumulace vlivů Vestecké spojky a rozvojových oblastí či koridorů vymezených v zásadách územního rozvoje hlavního města Prahy. Účinky záměru Vestecké spojky na obyvatelstvo a životní prostředí se mohou projevit i na přilehlém území hlavního města Prahy, jakož i navýšením dopravní zátěže a nové výstavby.

Krajský soud dále shledal důvodnou námitku nevyhodnocení vlivů na lidské (veřejné) zdraví. Poukázal na přílohu I písm. f)

směrnice SEA, která za součást vyhodnocení vlivů na životní prostředí výslovně pojímá i vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, a konstatoval, že toto kritérium bylo při provedení směrnice do českého právního řádu, konkrétně do bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006 opomenuto. Vycházeje z obecného ustanovení § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a povinnosti eurokonformního výkladu právních předpisů českého práva, které provádí ustanovení práva unijního, krajský soud dovodil, že za součást posouzení vlivů na obyvatelstvo, jak je uloženo bodem 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006, je třeba považovat i vyhodnocení vlivů na lidské zdraví. Vyhodnocení SEA ovšem posouzení vlivů koncepcí na lidské zdraví neobsahuje, a to ani samostatně, ani jako součást posouzení vlivů na obyvatelstvo, přičemž letmé zmínky v části 2.1 (s. 32–38) a v části 4.1 (s. 83) týkající se výše imisních limitů pro ochranu zdraví lidí, v části 2.8 (s. 72–75) vztahující se ke hlukovým limitům a jejich plnění, v části 5.10 (s. 157–158) týkající se vlivů na obyvatelstvo, či v souhrnné části 10. 2 (s. 187–192) nelze za takové (svěbytné) posouzení považovat; odpůrce nevěnoval konkrétní pozornost dopadům koncepce na zlepšení či zhoršení zdravotního stavu populace (obyvatel), opomněl provést kvantitativní a kvalitativní analýzu závažnosti (hrozících) zdravotních problémů a vymezit, jaký vliv na ně může koncepce mít, a to včetně odpovídajících priorit pro územní plánování.

Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka a) (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž brojila proti závěru krajského soudu, že městské části nedisponují právy, do nichž mohou zásady územního rozvoje z povahy věci zasáhnout, a že návrhovou legitimaci by v případech tohoto druhu mohlo mít toliko hlavní město Praha jako celek. Poukázala na § 2 odst. 2, § 3 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze a zdůraznila, že je nositelkou veřejnoprávního vztahu k území městské části Praha-Křeslice, je povinna pečovat o jeho rozvoj a o potřeby svých občanů. Ústavní právo územních samosprávných celků na samosprávu by podle ní mělo být přiznáno i územ-

ním společenstvím občanů na úrovni nižší než na úrovni obce; to lze dovozovat i z Evropské charty místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.). K plnění svých úkolů musí být městská část vybavena adekvátními nástroji, a to mj. i v oblasti územního plánování, které zásadním způsobem ovlivňuje její území. Podle stěžovatelky je nesprávný názor krajského soudu, že městská část je oprávněna napadat zásady územního rozvoje pouze prostřednictvím hlavního města Prahy, neboť v řadě případů jsou potřeby, zájmy a názory na (vlastní) územní rozvoj odlišné od hlavního města Prahy jako celku, což je v případě stěžovatelky mj. i případ budování páteřní silniční sítě. Stěžovatelka je přesvědčena, že jí musí být umožněno domáhat se ochrany svých práv dotčených zásadami územního rozvoje, neboť v nich obsažené vymezení záměrů je závazné pro obsah územních plánů obcí. Na podporu svých tvrzení poukázala na závěry judikatury vyslovené v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, a ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007-98, argumentovala zásadou *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě dvojího možného výkladu veřejnoprávní normy třeba upřednostnit ten, který méně zasahuje do základních práv či svobod, v daném případě do garance efektivní soudní ochrany.

Co do okolností své aktivní procesní legitimace stěžovatelka v návaznosti na tvrzení prezentovaná v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy vyložila, že proti záměru Vestecké spojky brojila již připomínkami k návrhu zásad územního rozvoje, které uplatnila dne 28. 4. 2011. Zdůraznila, že realizací této stavby by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů městské části, a to zejména co do zátěže hlukem a imisemi v důsledku navýšení dopravní zátěže. Uskutečnění záměru by vedlo rovněž ke snížení hodnoty nemovitostí ve vlastnictví občanů městské části a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Vestecká spojka by přinesla značné dopravní komplikace, zejména by došlo k navýšení objemu dopravy na přilehlé části dálnice D1 i na ulici Formanská a nava-

zujících komunikacích vedoucích do městské části stěžovatelky. V případě Vestecké spojky se navíc jedná o součást dříve navrhované varianty dálničního okruhu označovaného jako Jihovýchodní krátká varianta (JVK), která měla po přetnutí dálnice D1 vést přes městskou část Praha-Křeslice.

Proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost rovněž odpůrce (stěžovatel), jenž namítal, že krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že v napadeném opatření obecné povahy byly nedostatečně posouzeny kumulativní a synergické vlivy záměru Vestecké spojky. Poukázal na obsah příslušných částí napadeného opatření obecné povahy, které byly této problematice věnovány, konkrétně hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí (oddíl 5.11 textové části vyhodnocení SEA, s. 158–159) a podklad pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (příloha 3 k textové části vyhodnocení SEA a výkres č. 6 grafické části vyhodnocení SEA). Zdůraznil, že vyhodnocení SEA obsahuje veškeré náležitosti podle přílohy stavebního zákona z roku 2006; synergické a kumulativní vlivy vymezil v mapovém podkladu a navazujícím textovém zhodnocení, spočívajícím v odborném odhadu jejich výskytu a negativního či pozitivního působení. Pořizovatel přitom kumulativní a synergické vlivy jednotlivých geograficky blízkých záměrů ve všech případech zvažoval, v mapovém podkladu je ovšem vyznačil toliko v případech, kde hrozily negativní vlivy tohoto druhu; vyznačovat pozitivní kumulativní a synergické vlivy na úrovni zásad územního rozvoje není podle stěžovatele směrodatné, neboť tyto nastupují teprve v závislosti na (případně) realizaci jednotlivých záměrů, které musí především plnit příslušné imisní, emisní a hlukové limity (závazné limity znečišťování životního prostředí).

Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval v souladu se zákonem, pokud v případech, u nichž bylo dáno riziko negativních kumulativních a synergických vlivů ploch a koridorů, byla daná lokalita označena grafickou značkou ve výkresu č. 6 grafické části vyhodnocení SEA; takové vyhodnocení měl krajský

soud vyhodnotit jako dostatečné. Krajský soud měl zohlednit, že v žádném ustanovení zákona není uveden konkrétní postup, podle něhož mělo být postupováno; lze vycházet toliko ze stručného odkazu v bodech 5 a 6 přílohy stavebního zákona z roku 2006. Zákon je podle stěžovatele nutno interpretovat tak, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů není požadováno u všech záměrů, nýbrž toliko u variant (tj. pouze u těch záměrů, kde bylo zpracováno více variant, což však nebyl případ Vestecké spojky). Stěžovatel navíc v době, kdy zásady územního rozvoje zpracovával, nemohl postupovat v souladu s požadavky, které byly teprve následně dovozeny judikaturou. Krajský soud podle stěžovatele nezohlednil rozdíl mezi vyhodnocováním vlivů koncepcí (SEA), mezi něž náleží i napadené opatření obecné povahy, a vyhodnocením vlivů na životní prostředí u jednotlivých záměrů stavby na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment*, EIA); zásady územního rozvoje byly zpracovány v měřítku 1:125 000, nelze u nich tedy zabíhat do detailního posouzení hlukových či rozptylových podmínek. V zásadách je vymezen pouze daný koridor (v případě Vestecké spojky široký 180 m), přičemž o přesném umístění a možnostech realizace bude rozhodováno teprve následně, v rámci podrobnější dokumentace; ve vyhodnocení SEA proto nelze detailně identifikovat, specifikovat a kvantifikovat vlivy jednotlivých záměrů na jednotlivé stavby či pozemky.

Stěžovatel poukázal na důvodovou zprávu k novele stavebního zákona z roku 2006 zákonem č. 350/2012 Sb., konkrétně k novelizaci § 36 odst. 3 (s. 193 důvodové zprávy); do tohoto ustanovení byla novelou doplněna věta druhá: „*Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.*“ Mimoto odkázal na § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a Metodiku posuzování vlivů koncepcí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb., kte-

rá byla publikována ve Věstníku Ministerstva životního prostředí ze srpna 2004 (ročník XIV, částka 8). Tato metodika odkazuje toliko na bod 6 přílohy č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, aniž by poskytovala bližší návod, jak hodnotit kumulativní a synergické vlivy. Jiné metodické materiály nebyly v České republice publikovány. Vyhodnocení SEA zpracovává projektant s autorizací ministerstva, tedy *de facto* pod dohledem Ministerstva životního prostředí, přičemž stěžovatel respektoval veškeré požadavky ministerstva, vznesené ve stanovisku k návrhu zadání zásad územního rozvoje ze dne 28. 11. 2007. V této souvislosti podotkl, že vyhodnocení SEA není právně závazné; jedná se toliko o odborný podklad, jehož závěry správní orgány při dalším rozhodování nejsou povinny respektovat. Toto posouzení rovněž nepodléhá samostatnému přezkumu ve správním řízení či v řízení před správními soudy. Krajský soud podle stěžovatele neoprávněně přikročil k obsahovému přezkumu odborného posouzení kumulativních a synergických vlivů.

Stěžovatel dále brojil proti té části odůvodnění napadeného rozsudku, v němž krajský soud dospěl k závěru, že pokud se část záměru nachází na území jiného kraje, je třeba provést posouzení vlivu záměru jako celku, tedy včetně těchto částí. Stěžovatel byl přesvědčen, že na něm nelze požadovat, aby veškeré záměry, které přesahují hranice řešeného území, byly v rámci vyhodnocení SEA posuzovány ve svém celku, tedy včetně částí nacházejících se (daleko) za hranicemi kraje. Krajský soud měl podle stěžovatele při svém věcném rozhodování vzít v úvahu aktuálně dokončené či prováděné posouzení vlivů záměru na životní prostředí (posouzení EIA), které se nacházejí v blízkosti Vestecké spojky, konkrétně záměru „*Exit 4 D1 (mimoúrovňová křižovatka Vestecké spojky a dálnice D1) a dopravní připojení Západní komerční zóny Průhonice*“ a záměru „*Vestecká spojka v úseku Západní komerční zóna Průhonice po silnici II/603*“. V dosavadním průběhu posouzení EIA se neprokázaly žádné skutečnosti, pro něž by bylo třeba záměry zrušit. Pokud krajský soud poukazoval na možnou kumula-

ci vlivů záměru Vestecké spojky se záměry dálnice D3, rozvojové oblasti Praha (záměr OB1), vodovodního řadu (záměr V14) či vedení vysokého napětí (záměr E15), je stěžovatel přesvědčen, že v žádném z těchto případů nejsou kumulativní a synergické vlivy myslitelné, a proto se jimi pořizovatel v rámci vyhodnocení SEA nezabýval. Vymezení rozvojových oblastí v zásadách územního rozvoje přitom primárně slouží k upozornění, že v lokalitě je možno očekávat zvýšené požadavky na změny v území. Vzhledem k tomu, že zásady územního rozvoje neumísťují do území jednotlivé záměry, nýbrž toliko obecně vymezují plochy a koridory, ve vyhodnocení SEA podle stěžovatele postačuje provést hrubý odborný odhad potenciálního vzniku kumulativních či synergických vlivů na životní prostředí; nelze provádět konkrétní analýzu vlivů, která je předmětem územně plánovací dokumentace nižšího stupně.

Stěžovatel dále namítal nezákonnost závěru krajského soudu, že v napadeném opatření obecné povahy nebyly dostatečně vyhodnoceny vlivy záměru Vestecké spojky na lidské zdraví. Krajským soudem nebylo vymezeno, jakých konkrétních zdravotních problémů by se měla analýza vlivů koncepce na lidské zdraví týkat a jaké priority pro územní plánování by z takového posouzení měly být vyvozeny. Stěžovatel zdůraznil, že samostatné vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na lidské zdraví (*Health impact assessment*, HIA) v rámci vyhodnocení SEA nebylo zpracováváno, neboť právní předpisy v době pořizování napadeného opatření obecné povahy zahrnutí této náležitosti neukládaly; tato byla do přílohy stavebního zákona z roku 2006 doplněna teprve novelou, zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013; vyhodnocení SEA zpracoval projektant s autorizací ministerstva, který provedl v souladu se zákonem mimo jiné vyhodnocení vlivů na obyvatelstvo; ministerstvo ani jiné dotčené orgány (zejména Krajská hygienická stanice Středočeského kraje) neměly k rozsahu vyhodnocení v tomto ohledu žádné výhrady. Stěžovatel považuje za nesprávnou a zavádějící interpretaci krajského soudu, který povin-

nost vyhodnocení HIA dovedil z (eurokonformního) výkladu směrnice SEA. Stěžovatel vycházel při přijímání zásad územního rozvoje z čl. 5 odst. 2 směrnice SEA a zvláštní úpravy stavebního zákona z roku 2006, podle níž ovšem nebylo nutno zpracovávat samostatné vyhodnocení HIA a postačovalo rámcové posouzení rizik v rámci posouzení vlivů na obyvatelstvo; v jeho rámci byly posouzeny i vlivy na lidské zdraví. Tyto se v případě územně plánovací dokumentace projevují toliko v podobě potenciálních vlivů na obyvatele dotčeného území a mají-li představovat konkrétní kvantifikovatelné vlivy, lze je reálně posuzovat teprve ve vztahu ke konkrétnímu záměru. Na úrovni koncepce, jakou jsou zásady územního rozvoje, lze hodnotit toliko obecné a zpravidla nekvantifikovatelné dopady různých způsobů uspořádání území na obyvatelstvo, resp. lidské zdraví.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky se stěžovatel ztotožnil s právním názorem krajského soudu, že stěžovatelce jako městské části nesvědčí aktivní procesní legitimace. Tato je primárně odvozována od vlastnických práv k nemovitostem, která mohou být opatřením obecné povahy dotčena, stěžovatelka však nemá ve vlastnictví žádné nemovitosti, neboť obecní majetek je ve vlastnictví hlavního města Prahy a městské části jej toliko spravují (je jim pouze svěřen). Aktivní procesní legitimaci nelze dovést ani z § 2 odst. 2 či § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze, neboť zásady územního rozvoje nezasahují do práva stěžovatelky pečovat o rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. V této souvislosti stěžovatel podotkl, že rovněž o územním plánu je rozhodováno na úrovni hlavního města Prahy, nikoli na úrovni jednotlivých městských částí, a stejným způsobem by měl být artikulován rovněž postoj městských částí k zásadám územního rozvoje jiného kraje. V návaznosti na svá tvrzení v předcházejícím řízení stěžovatel zdůraznil, že záměr Vestecké spojky se nedotýká správního území městské části stěžovatelky, a dodal, že tento záměr je zakotven i v územním plánu hlavního města Prahy, a sice jako záměr 20/DK/34, Libuš – Vestecká spojka (SO – D1),

a záměr 20/DK/48, Šeberov – Vestecká spojka (SO – D1).

Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele ve vztahu k námitce nedostatečného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů uvedli, že se ztotožňují s posouzením krajského soudu. Zdůraznili, že je to především sám stěžovatel, kdo by si měl opatřit odpovídající (metodické) podklady; porušení zákona nelze ospravedlnit ani tím, že toto bylo judikaturou dovozeno teprve následně – po vydání napadeného opatření obecné povahy, jakož ani odkazem na vlastní uvážení a zkušenosti hodnotitelů či skutečnost, že tito jsou autorizováni ministerstvem, které nad nimi současně provádí dozor. Rovněž výkon pravomocí ministerstva jako dotčeného orgánu přitom podléhá soudnímu přezkumu. Navrhovatelé konstatovali, že krajský soud odpovídajícím způsobem zohlednil úroveň podrobnosti posuzování, jakož i rozdíly mezi (obecným) posouzením SEA a (detailním) posouzením EIA; v této souvislosti poukázali na zásadu předběžné opatrnosti při ochraně životního prostředí. Za absurdní označili tvrzení stěžovatele, že záměr Vestecké spojky nemůže vykazovat žádné kumulativní a synergické vlivy na životní prostředí. Kumulace vlivů se záměry vodovodního řadu (záměr V14) či vedení vysokého napětí (záměr E15) je podle navrhovatelů možná, a to mj. pro zásah do krajinného rázu a ochrany zemědělského půdního fondu. Stěžovatel přitom v dokumentaci toliko vyznačil jednotlivé záměry, možnou kumulaci či synergií vlivů se však nezabýval. Ve vztahu k povinnosti vyhodnocení vlivů záměru Vestecké spojky na lidské zdraví navrhovatelé poukázali na povinnost eurokonformního výkladu právních předpisů českého práva z důvodu nedostatečné transpozice směrnice SEA. Nutnost zahrnout do stavebního zákona z roku 2006 povinnost vyhodnotit i tento aspekt si dle navrhovatelů uvědomil i zákonodárce, neboť tak učinil novelou, zákonem č. 350/2012 Sb.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky i kasační stížnost stěžovatele zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

Posouzení kasační stížnosti stěžovatelky

(...) [32] Stěžovatelka namítala, že i městské části disponují právy, do nichž mohou zásady územního rozvoje z povahy věci zasáhnout, a že návrhovou legitimaci by v případech tohoto druhu nemělo mít toliko hlavní město Praha jako celek; poukázala přitom na § 2 odst. 2 a § 3 odst. 1 a 2 zákona o hlavním městě Praze a ústavní právo územních samosprávných celků na samosprávu, které by podle ní mělo být příznáno i územním společenstvím občanů na úrovni nižší než na úrovni obce. Městská část by měla být oprávněna napadat zásady územního rozvoje i jinak než jen prostřednictvím hlavního města Prahy.

[33] Co do okolností své aktivní procesní legitimace stěžovatelka uvedla, že realizaci Vestecké spojky by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů městské části, a to zejména co do zátěže hlukem a imisemi v důsledku navýšení dopravní zátěže. Uskutečnění záměru by vedlo rovněž ke snížení hodnoty nemovitostí ve vlastnictví občanů městské části a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Vestecká spojka by přinesla značné dopravní komplikace, zejména by došlo k navýšení objemu dopravy na přilehlé části dálnice D1 i v ulici Formanská a navazujících komunikacích vedoucích do městské části stěžovatelky. Navíc se jedná o součást dříve navrhované varianty dálničního okruhu označovaného jako Jihovýchodní krátká varianta (JVK), která měla po přetnutí dálnice D1 vést přes městskou část Praha-Křeslice.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[35] Podle § 101a s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

[36] Nejvyšší správní soud předně přisvědčuje argumentaci stěžovatelky, že jako městská část je tato vzhledem ke svému práv-

nímu postavení obecně (pojmově) oprávněna brojit proti opatření obecné povahy návrhem na jeho zrušení, podaným před příslušným správním soudem. Vyšel přitom ze závěru usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS, v němž zdejší soud vyslovil, že „[m]ěstská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.)“.

[37] V odůvodnění usnesení čj. 3 Ao 9/2011-219 rozšířený senát vyšel ze závěru výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120, poukázal na § 2 odst. 1 větu druhou zákona o hlavním městě Praze a vyložil, že městská část „*má právo na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Tato práva přitom patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s. Je tak nezpochybnitelné, že městská část má „přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, což vyžaduje citované usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento vztah vyplývá právě z identifikovaných práv na samosprávu a na výkon vlastní působnosti.“* Rozšířený senát neshledal důvody pro to, aby byl městským částem hlavního města Prahy odepřen přístup k soudu. Konstatoval, že městské části vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost, a mají tedy (částečnou) způsobilost k právním úkonům (resp. svéprávnost); mimoto mají „*v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování*“. Uzavřel, že městské části nelze odpírat možnost obrany a dovolání se práva na samosprávu a výkon vlastní působnosti i prostřednictvím návrhu podle § 101a s. ř. s.

[38] Nejvyšší správní soud konstatuje, že aplikaci závěrů rozšířeného senátu nelze odepřít ani ve vztahu ke způsobilosti městské

části hlavního města Prahy bránit se proti zásadám územního rozvoje Středočeského kraje. Je totiž třeba vyjít z premisy rozšířeného senátu, že městské části disponují právy na samosprávu a na výkon vlastní působnosti, jejichž dotčení se mohou dovolávat před správním soudem podle § 101a s. ř. s. Obdobně, jako v případě územního plánu hlavního města Prahy, rovněž zásadami územního rozvoje přitom může být regulováno území, k němuž má městská část přímý a nezprostředkovaný vztah. Rozšířený senát pro tyto případy neshledal důvody pro to, aby byl městským částem hlavního města Prahy odepřen přístup k soudu, a konstatoval, že městské části mají v zákonem vymezeném rozsahu způsobilost k právním úkonům (resp. svéprávnost). Toto obecné oprávnění městských částí nelze limitovat na obranu proti územnímu plánu hlavního města Prahy, nýbrž je třeba je garantovat rovněž ve vazbě na přezkum územně plánovací dokumentaci vyššího stupně, resp. územně plánovací dokumentace, jejíž regulací je městská část relevantním způsobem dotčena na svých právech, a to i tehdy pokud se městská část nachází mimo území, které je územně plánovací dokumentací regulováno. Způsobilost stěžovatelky podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je proto třeba uznat rovněž v případě zásad územního rozvoje Středočeského kraje, resp. jejich části.

[39] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k druhému kroku posouzení, tedy zda stěžovatelce jako městské části hlavního města Prahy vedle obecně garantovaného oprávnění (způsobilosti) brojit proti napadenému opatření obecné povahy s ohledem na okolnosti věci a prezentované námitky svědčí rovněž aktivní procesní legitimaci ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

[40] Zásady posuzování aktivní procesní legitimace navrhovatele v řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly vymezeny výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120 tak, že navrhovatel „*musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestáčí tedy,*

tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. [...] Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.“

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud výrokem I. napadeného rozsudku odmítl návrh stěžovatelky na zrušení napadené části opatření obecné povahy. Odůvodnění předmětného výroku je sice třeba označit za neúplné, neboť krajský soud se omezil na konstatování, že městská část pojmově není oprávněna brojit proti napadenému opatření obecné povahy, i pokud by ovšem krajský soud v intencích závěrů výše citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 3 Ao 9/2011-219 posouzení aktivní procesní legitimace stěžovatelky dále rozvedl, nezbylo by mu než její návrh odmítnout.

[42] Stěžovatelka požadavkům zákona a konstantní judikatury vycházející z citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 nedostála, neboť v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy plausibilně, logicky konsekvantně a myslitelně netvrdila možnost dotčení své právní sféry. Pokud totiž stěžovatelka uvádí, že realizací záměru Vestecké spojky by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů její městské části, a to zejména co do zátěže hlukem a imisemi v důsledku navýšení dopravní zátěže, pak toto tvrzení je třeba označit za zjevně nevěrohodné za situace, kdy se záměr Vestecké spojky nachází ve vzdálenosti několika kilometrů (vzdušnou čarou cca 2,5 km až 6 km) od území městské části stěžovatelky, přičemž Vestecká spojka je plánována jako silnice II. třídy (srov. textovou část zásad územního rozvoje, bod 249, s. 126), a to ve významně převažující

cí části své délky jako silnice dvoupruhová (s jedním jízdním pruhem v každém směru). Jako přinejmenším nepodložené se pak jeví tvrzení, že by uskutečnění záměru vedlo ke snížení hodnoty nemovitostí na území městské části a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti, neboť primárním účelem záměru Vestecké spojky je právě zlepšení dopravní obslužnosti v daném regionu, které může naopak vést i ke zvýšení hodnoty nemovitostí nacházejících se v městské části stěžovatelky.

[43] Pokud stěžovatelka z případné realizace záměru Vestecké spojky dovozuje navýšení objemu dopravy na přílehlé části dálnice D1 (okolo 4. km dálnice), není zřejmé, jak by se toto případné navýšení mělo projevit na několik kilometrů vzdáleném území její městské části. Za toliko hypotetické je potom třeba označit úvahy stěžovatelky, že v důsledku případné realizace záměru Vestecké spojky by měl být relevantním způsobem navýšen objem dopravy v ulici Formanská, která se nachází na opačné straně dálnice D1, a na navazujících komunikacích, které vedou přes městskou část Praha-Újezd do městské části stěžovatelky. Jako zcela irelevantní se pak jeví tvrzení, že Vestecká spojka se překrývá s trasou dříve navrhované varianty dálničního okruhu označované jako Jihovýchodní krátká varianta (JVK), která měla – pokud by nebylo bývalo upuštěno od její přípravy – po přetnutí dálnice D1 vést přes městskou část stěžovatelky.

[44] Pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění lze poukázat na závěry usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, čj. 3 Ao 9/2011-237, kterým byl odmítnut návrh stěžovatelky na zrušení územního plánu hlavního města Prahy v části vymezení záměru Vestecké spojky na území hlavního města Prahy [záměru 20/DK/48, Šeberov – Vestecká spojka (SO – D1)] a záměru mimoúrovňové křižovatky Vestecké spojky a dálnice D1 (Exit 4 D1). Posledně uvedený záměr přitom tvoří část Vestecké spojky nacházející se od území městské části stěžovatelky geograficky blíže než ta část záměru Vestecké spojky, která se nachází na území Středočeského kraje a je předmětem posouzení v nyní projednávané věci.

[45] V odůvodnění usnesení čj. 3 Ao 9/2011-237 Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]amotný záměr stavby Vestecké spojky, v němž navrhovatelka *sub a)* spatřuje překážku pro zpracování svého programu rozvoje, se však z drtivé části nenalézá nejen na území Městské části Praha-Křeslice, kde vykonává svoji samosprávu, ale na území hlavního města Prahy vůbec. Z této obecně prospěšné stavby se na území hlavního města Prahy nachází v podstatě pouze malá část koridoru v části označené jako Šeberov – Vestecká spojka a mimoúrovňová křižovatka EXIT 4, obě ve vzdálenosti několika kilometrů od hranice území Městské části Praha-Křeslice na území jiné městské části (Praha-Újezd). Tato městská část by případně mohla tvrdit, že je plánovaným záměrem zkráceno její právo na samosprávu, na rozdíl od navrhovatelky *sub a)* však s tímto záměrem souhlasí. NAVIC se koridor s výjímkou části MÚK EXIT 4 nachází na jižní straně dálnice a spojka má odvádět dopravu především směrem k centru Prahy, aniž by byla v existující územně plánovací dokumentaci zakotvena jakákoliv odbočka směřující do protisměru k Městské části Praha-Křeslice. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tedy zřetelné, že právo na samosprávu tak, jak je vymezeno ve výše citovaných ustanoveních, nejenže u navrhovatelky *sub a)* není, ale ani teoreticky nemůže být záměrem obsaženým v napadené části vyhláškou hlavního města Prahy nijak zkráceno.“

VII.

Posouzení kasační stížnosti stěžovatele

(...)

VII.1 Námítka nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru Vestecké spojky

[49] Stěžovatel především namítal, že krajský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že v napadeném opatření obecné povahy byly nedostatečně posouzeny kumulativní a synergické vlivy záměru Vestecké spojky.

[50] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námítku důvodnou.

[51] Podle bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 náleží do rámcového obsahu vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí „[z]hodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení“.

[52] Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku čj. 1 Ao 7/2011-526 judikoval, že *hodnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment), posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA. Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.*

[53] V odůvodnění rozsudku osvětlil, že kumulativní (hromadný) vliv je dán součtem více vlivů stejného druhu, zatímco synergický (společný) vliv vzniká působením vlivů různého druhu a je od těchto vlivů odlišný, a vyložil, že „[z] hlediska logického a systematického je zřejmé, že na posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje se vztahují rovněž body 2, 3, 4, 6 a 7 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006, neboť bez jejich aplikace by požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů byl jen prázdnou slupkou bez konkrétního obsahu. Z bodů 2 a 3 vyplý-

vá, že pro řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba nejprve řádně zjistit skutkový stav (slovy zákona současný stav životního prostředí v řešeném území), vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Body 6 a 7 pak požadují zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů při posuzování variant řešení včetně popisu použité metodologie a návrh kompenzačních opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů. [...] V souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud přezkoumá, zda posouzení má uvedené náležitosti (zda bylo řádně provedeno), zda je srozumitelné a logicky konzistentní; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však nezabývá. Soud ověří též to, zda byly výsledky CEA zohledněny v navazujících rozhodovacích procesech.“ (body 63 a 72). Shrnuje, že „úkol odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření.“ (bod 90).

[54] V rozsudku ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že *nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách*

územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje. Při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje je třeba dát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřislouží; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.

[55] Ze spisové dokumentace vyplývá, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí bylo v napadeném opatření obecné povahy provedeno v oddíle 5.11 textové části vyhodnocení SEA (s. 158–159). Jedná se o značně stručné vyhodnocení, které svým rozsahem jen mírně přesahuje jednu stranu textu a které konkrétně neuvádí a nehodnotí žádný ze záměrů upravený v zásadách územního rozvoje; odkaz mimo jiné i na záměr Vestecké spojky lze potom spatřovat ve formulaci, že „působením kumulativních a synergických vlivů budou nejvýznamnější dotčena území, ve kterých je navrhován větší počet záměrů. Obecně se jedná o území při

hranici hlavního města Prahy a území v okolí významných sídelních center, které jsou i v současné době silně ovlivněna antropogenními vlivy a v důsledku realizace navrhovaných záměrů bude intenzita jejich působení ještě zesílena, případně oblasti, do kterých jsou umístěny záměry spojené s významnými vlivy. Působení synergických vlivů je vyvoláno zejména v souvislosti s realizací staveb s významnými vlivy na složky životního prostředí. Jedná se o stavby kapacitních silničních komunikací, staveb železniční dopravy a výhledových vodních nádrží. Realizace těchto záměrů je spojena s vlivy na téměř všechny sledované složky životního prostředí.“ Na stavby silniční dopravy (dopravní liniové stavby) je pak v obecné rovině odkazováno ještě ve spojitosti s dotčením odtokových poměrů v území, významným ovlivněním charakteristik krajinného rázu, když realizací záměrů dojde k dalšímu zvýšení koncentrace antropogenních prvků a oslabení přírodních charakteristik krajinného rázu, a dále ve spojitosti s fragmentací krajiny a z hlediska kvality ovzduší a zvýšení koncentrací škodlivin emitovaných automobilovou dopravou.

[56] V podkladu pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jenž tvoří přílohu 3 k textové části vyhodnocení SEA, nebyly v případě záměru Vestecké spojky identifikovány kumulativní a synergické vlivy na některou ze sledovaných složek životního prostředí, přičemž hodnoceny byly vlivy na 1. obyvatelstvo a památky, 2. povrchové a podzemní vody, 3. přírodu a krajinu, 4. geologické a hydrogeologické poměry a zdroje nerostných surovin, 5. zemědělský půdní fond a lesní pozemky.

[57] V grafickém podkladu pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, který představuje výkres č. 6 grafické části vyhodnocení SEA, jsou toliko barevně vyznačeny jednotlivé záměry v dané lokalitě, vedle Vestecké spojky je zde graficky znázorněn souběžně vedený záměr vodovodního řádu z vodojemu Jesenice na jihovýchod Prahy (záměr V14) a křížmo vedený záměr vedení vysokého napětí 110 kV Chodov – Uhřetěves (záměr E15).

[58] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru Vestecké spojky ve spojení s ostatními záměry nacházejícími se v daném území, jak bylo provedeno stěžovatelem, zásadně neodpovídá požadavkům zákona a výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Posouzení kumulativních a synergických vlivů bylo stěžovatelem v textové části vyhodnocení SEA provedeno toliko fragmentárně a v obecné rovině, bez jmenovitého uvedení jednotlivých záměrů, tím méně konkretizace jejich hromadných a společných vlivů v kombinaci se záměry ostatními. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že požadavkům zákona stěžovatel nedostál ani co do obsahu podkladu pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (příloha 3 k textové části vyhodnocení SEA), jelikož tento podklad je vyhotoven ve formě prosté tabulky, v níž ve vztahu k záměru Vestecké spojky nejsou vyznačeny kumulativní a synergické vlivy na některou ze sledovaných složek životního prostředí.

[59] Takový závěr nemůže obstát, a to zejména při absenci jakéhokoli dalšího textového odůvodnění a při vědomí, že sám stěžovatel Vesteckou spojku charakterizuje tak, že tato je „významnou součástí komunikačního systému na jižním obvodu hlavního města Prahy, umožňuje převedení radiálních vazeb od Jesenice na Pankráckou radiálu. Vestecká spojka je v principu radiální komunikací umožňující propojení jižní části Pražského regionu z prostoru Jesenice na dálnici D1“ (s. 112 odůvodnění zásad územního rozvoje). Vzhledem k takto formulovanému vymezení funkce a účelu Vestecké spojky nelze než označit za krajně nevěrohodný závěr stěžovatele, že tato komunikace ve spojení s ostatními záměry v daném území nebude vykazovat žádné kumulativní a synergické vlivy, a to ani při vědomí, že Vestecká spojka je plánována jako silnice II. třídy (textová část zásad územního rozvoje, bod 249, s. 126), a to ve významně převažující části své délky jako silnice dvoupruhová (s jedním jízdním pruhem v každém směru), která by

po dokončení SOKP neměla přenášet nadregionální dopravu včetně těžké nákladní dopravy, nýbrž by měla zcela převažovat doprava osobní (hromadná i individuální) radiálního charakteru – jako dojíždka z příměstského území za zaměstnáním a dalšími aktivitami v Praze (srov. s. 112–113 odůvodnění zásad územního rozvoje).

[60] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že na Vestecké spojce v budoucnu zjevně dojde ke kumulaci dopravní zátěže s páteřními stavbami silniční dopravy, k jejichž propojení má Vestecká spojka sloužit, zejména s dálnicí D1, SOKP a dálnicí D3. Tato kumulace dopravní zátěže na páteřní silniční síti z logiky věci povede rovněž ke vzniku (významných) kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, které byl stěžovatel v napadeném opatření obecně povahy povinen vyhodnotit, v rozporu s požadavky bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006 tak ovšem neučinil.

[61] V grafickém podkladu pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (výkres č. 6 grafické části vyhodnocení SEA) přitom nebylo vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů provedeno vůbec; byly v něm toliko barevně vyznačeny jednotlivé záměry v dané lokalitě, vedle Vestecké spojky je zde toliko prostě graficky znázorněn souběžně vedený záměr vodovodního řádu z vodojemu Jesenice na jihovýchod Prahy (záměr V14) a křižmo vedený záměr vedení vysokého napětí 110 kV Chodov – Uhřetíněves (záměr E15). Z takto provedeného zpracování podkladu nelze ve vztahu k vyhodnocení hromadných a skupinových vlivů zjistit žádné relevantní skutečnosti. Na závěru o absenci zákonem požadovaného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nemůže za této situace nic změnit ani argumentace stěžovatele, že zásady územního rozvoje neumísťují do území jednotlivé záměry, nýbrž toliko obecně vymezují plochy a koridory, a ve vyhodnocení SEA tak lze provést toliko obecnější odborný odhad potenciálního vzniku kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí.

[62] Nejvyšší správní soud podotýká, že konkrétní způsob vyhodnocení kumulativ-

ních a synergických vlivů je na stěžovateli a jeho kooperaci s autorizovanými hodnotiteli za využití metodické podpory Ministerstva životního prostředí či dalších příslušných orgánů státní správy; soudy nepřisluší do této odborné stránky věci zasahovat. Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil ve výše citovaném rozsudku čj. 4 Aos 1/2012-105, odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Pro lepší názornost lze nicméně naznačit, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů by mělo být v textové části provedeno výslovně, a to alespoň ohledně záměrů většího významu. Není přitom třeba, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zpracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje (srov. odůvodnění rozsudku čj. 4 Aos 1/2012-105).

[63] V grafické části by potom bylo možno postupovat obdobným způsobem a do mapy barevně vyznačit lokality relevantní z pohledu vzniku kumulativních a synergických vlivů s tím, že míru vlivů by bylo možno znázornit např. různou sytostí odbarvení. Co do konkrétního obsahu (textového) vyhodnocení lze poukázat na kritéria vymezená ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011-526, podle nichž hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativ-

ních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.

[64] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí (jako posouzení vlivů koncepce na životní prostředí SEA – *Strategic Environmental Assessment*) musí zahrnovat rovněž posouzení kumulativních a synergických vlivů jednotlivých záměrů se záměry, které se nacházejí na území jiného kraje, jakož i se záměry, které nejsou zásadami územního rozvoje nově navrhovány, nýbrž se v daném území již nacházejí (byly realizovány v minulosti). Pro posouzení, zda je takové posouzení namístě, lze poukázat na závěry výše citovaného rozsudku zdejšího soudu čj. 4 Aos 1/2012-105; rozhodné tedy je, zda vzhledem k povaze záměrů přicházejí relevantní vlivy tohoto druhu v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje.

[65] V této souvislosti je proto třeba opakovaně zdůraznit, že stěžovatel byl povinen vyhodnotit kumulativní a synergické vlivy rovněž s dálnicí D1 či již dříve dokončenými úseky pražského silničního okruhu. Stejně tak měl zvážit, zda přichází v úvahu vznik kumulativních a synergických vlivů Vestecké spojky s rozvojovou oblastí Praha (záměr OB1), která se sice nachází na území hlavního města Prahy, nicméně v bezprostřední blízkosti Vestecké spojky; sám stěžovatel přitom v odůvodnění zásad územního rozvoje uvádí, že územně plánovacími dokumentacemi by do blízkosti Vestecké spojky neměly být navrhovány nové obytné soubory. V této souvislosti je v návaznosti na tvrzení prezentovaná v kasační stížnosti třeba dodat, že po stěžovateli je požadováno toliko to, aby vyhodnotil navrhované záměry i v kontextu (geograficky a co do svých vlivů) relevantních záměrů či jejich částí, které se nacházejí za hranicemi jeho vlastního kraje. Vedle esenciálního hodnocení kumulativních a synergických vlivů Ves-

tecké spojky s dalšími součástmi páteří silniční sítě, jak bylo uvedeno výše, bylo namístě, aby stěžovatel vyhodnotil rovněž hromadné a skupinové vlivy tohoto záměru a souběžně vedeného záměru vodovodního řadu z vodovodnímu Jesenice na jihovýchod Prahy (záměr V14) či křížmo vedeného záměru vedení vysokého napětí 110 kV Chodov – Uhřetěves (záměr E15), popř. v textové části vyhodnocení SEA alespoň poukázal na to, že takové vlivy nebyly zjištěny či jsou nevýznamné.

[66] Nejvyšší správní soud je nucen odmítnout stěžovatelův výklad zákona, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů není požadováno u všech záměrů, nýbrž toliko u variant (tj. pouze u těch záměrů, kde bylo zpracováno více variant); pro takový zužující (restriktivní) výklad nelze v zákoně nalézt opory. Ze sousloví *zhodnocení vlivů navrhovaných variant územně plánovací dokumentace*, jak je uvedeno v bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006 (s účinností od 1. 1. 2013 v bodu 6 téže přílohy), nelze dovozovat, že by se zhodnocení mělo týkat (výhradně) *variant jednotlivých záměrů*, pokud je takových variant zpracováno více, nýbrž se jedná o zhodnocení zvolené *varianty územně plánovací dokumentace* jako takové, v daném případě zásad územního rozvoje, resp. navrhovaného řešení invariantního.

[67] Vzhledem k výše uvedenému rozboru se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že vyhodnocení SEA obsahuje veškeré náležitosti podle přílohy stavebního zákona z roku 2006. Vymezení synergických a kumulativních vlivů v mapovém podkladu a navazujícím textovém zhodnocení je třeba hodnotit jako naprosto nedostatečné, přičemž deficity napadeného opatření obecné povahy jsou v tomto směru natolik intenzivní, že na posouzení věci nemohla nic změnit ani zásada minimalizace soudních zásahů do procesu přijímání územně plánovací dokumentace, jak byla vymezena ve výše citovaných judikátech. Na posouzení věci rovněž nemohlo nic změnit, že určující judikatura Nejvyššího správního soudu byla vydána teprve následně, po vydání napadeného opatření obecné povahy; posou-

zení zákonnosti opatření obecné povahy je nutno provádět bez ohledu na to, kdy konkrétně byla konstatována nezákonnost ve skutkově obdobné věci (zda se tak stalo před či teprve po vydání napadeného opatření obecné povahy). Pro posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy jsou stejně tak irelevantní případné deficity metodického vedení či deficity dozoru nad zpracováním dokumentace a autorizovanými osobami ze strany příslušných orgánů státní správy, v daném případě zejména Ministerstva životního prostředí.

[68] Nejvyšší správní soud nesdílí přesvědčení stěžovatele, že krajský soud překročil meze soudního přezkumu a zabýval se odbornou obsahovou stránkou věci, jakož ani že krajský soud nezohlednil rozdíl mezi hodnocením SEA a EIA, resp. § 36 odst. 3 větu druhou stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb. Krajský soud odpovídajícím způsobem zohlednil rozdíly mezi oběma typy posouzení, jakož i (větší) měřítko zpracování zásad územního rozvoje, přičemž jeho požadavky co do charakteru plně odpovídají úrovni hodnocení (celkových) koncepcí, nikoli (jednotlivých) záměrů. V této souvislosti lze poukázat na závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011-526, podle nichž jsou zásady územního rozvoje ideální platformou pro vyhodnocení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření. Správními soudy není na stěžovateli v žádném případě požadováno detailní posouzení vlivů jednotlivých záměrů na jednotlivé stavby či pozemky v daném území. Vzhledem k odlišné povaze posouzení SEA a EIA, na kterou ostatně upozorňuje sám stěžovatel, nemůže mít na posouzení věci žádný vliv hodnocení EIA, prováděné ohledně těch částí záměru Vestecké spojky, které se nacházejí na území hlavního města Prahy; krajský soud nepochybil, pokud se posouzením EIA, týkajícím se těchto záměrů, blíže nezabýval.

VII.2 Námitka nedostatečného vyhodnocení vlivů záměru Vestecké spojky na lidské zdraví

[69] Stěžovatel dále namítal nezákonnost závěru krajského soudu, že v napadeném opatření obecné povahy nebyly dostatečně vyhodnoceny vlivy záměru Vestecké spojky na lidské zdraví. Zdůraznil, že samostatné vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na lidské zdraví (HIA) v rámci vyhodnocení SEA nebylo zpracováváno, neboť právní předpisy v době pořizování napadeného opatření obecné povahy stěžovateli zahrnutí této náležitosti neukládaly; tato byla do přílohy stavebního zákona z roku 2006 zahrnuta teprve novelou zákonem č. 350/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013.

[70] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[71] Podle přílohy I písm. f) směrnice SEA zahrnuje zpráva o vlivech na životní prostředí, jejímž prostřednictvím je prováděno posouzení vlivů na životní prostředí, „*možné významné vlivy na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory*“.

[72] Požadavky směrnice, zakotvené v citované normě, byly takřka doslovně převzaty (provedeny) do bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006, přičemž však ve znění účinném do 31. 12. 2012 byly ve výčtu hodnocených vlivů opomenuty *vlivy na lidské zdraví*; tento předmět hodnocení byl do přílohy citovaného zákona výslovně zahrnut teprve dodatečně, novelou zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013. Vzniká tedy otázka, zda byl stěžovatel povinen vlivy záměru Vestecké spojky na lidské zdraví vyhodnotit za situace, kdy napadené opatření obecné povahy bylo přijato v době, kdy tento aspekt ještě nebyl ve výčtu bodu 5 přílohy téhož zákona výslovně uveden.

[73] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že součástí

vyhodnocení SEA musí být rovněž posouzení vlivů na lidské zdraví, jak je požadováno v příloze I písm. f) směrnice SEA, a to i v případě opatření obecné povahy vydaného před 1. 1. 2013; teprve k tomuto datu byl tento předmět hodnocení novelou zákonem č. 350/2012 Sb. k provedení směrnice výslovně převzat do přílohy stavebního zákona z roku 2006. Je dostačující, pokud bylo posouzení vlivů na lidské zdraví provedeno nikoli samostatně, nýbrž v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí, např. vlivů na obyvatelstvo, půdu, vodu, ovzduší či vlivů na krajinu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že vyhodnocení vlivů na lidské zdraví je třeba požadovat i ve vztahu k opatření obecné povahy vydanému dříve, než bylo toto kritérium výslovně převzato do stavebního zákona z roku 2006, a to na základě nepřímého účinku směrnice SEA, tedy povinnosti eurokonformního výkladu právních předpisů českého práva, vydaných k implementaci směrnice, tak, aby mohlo být v maximální míře dosaženo požadovaného cíle směrnice SEA. V souladu s doktrínou nepřímého účinku se přitom jeví jako dostačující i případy, kdy toto vyhodnocení nebylo provedeno samostatně (v rámci samostatného oddílu vyhodnocení SEA), nýbrž v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí, např. vlivů na obyvatelstvo, půdu, vodu, ovzduší či vlivů na krajinu.

[74] Stěžovatel povinnosti vyhodnotit mimo jiné i vlivy zásad územního rozvoje, resp. záměru Vestecké spojky na lidské zdraví nedostal, a to ani v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí. Toto vyhodnocení nebylo konkrétněji provedeno ani v rámci vyhodnocení vlivů na obyvatelstvo (s. 157–162 textové části vyhodnocení SEA) a nelze za něj považovat ani odkazy na problematiku lidského zdraví, jaké jsou ve vyhodnocení SEA obsaženy např. v návaznosti na problematiku ochrany ovzduší a imisních limitů pro ochranu zdraví lidí (s. 32–35, s. 139 či s. 187), hlukových limitů (s. 72, s. 134 či s. 177), v souvislosti s rozvojem letecké dopravy (s. 142 či s. 195), výstavbou vedení vysokého napětí (s. 173 textové části vyhodnocení SEA). Jak

správně konstatoval krajský soud, stěžovatel nevěnoval konkrétní pozornost dopadům zásad územního rozvoje, resp. záměru Vestecké spojky na zlepšení či zhoršení zdravotního stavu populace (obyvatel), opomněl provést kvantitativní a kvalitativní analýzu závažnosti (hrozících) zdravotních problémů a vymežit, jaký vliv na ně může koncepce mít, a to včetně odpovídajících priorit pro územní plánování. Krajský soud nepochybil, pokud nevěnoval bližší pozornost vymezení, jakých konkrétních zdravotních problémů by se měla analýza vlivů koncepce na lidské zdraví týkat a jaké priority pro územní plánování by z takového posouzení měly být vyvozeny, jak je mu vytýkáno v kasační stížnosti; takové konkrétní závěry nelze požadovat na krajském soudu, nýbrž je to právě stěžovatel, kdo je povolán se těmito aspekty v rámci pořizování zásad územního rozvoje zabývat.

[75] Na porušení zákona stěžovatelem nemůže nic změnit, pokud vyhodnocení SEA včetně (nedostatečného) vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na lidské zdraví zpracoval projektant s autorizací Ministerstva životního prostředí, jakož ani skutečnost, že ministerstvo ani jiné dotčené orgány (zejména Krajská hygienická stanice Středočeského kraje) neměly k rozsahu vyhodnocení v tomto ohledu žádné výhrady. Povinnosti vyhod-

notit vlivy na lidské zdraví se pak stěžovatel nemůže zprostit ani odkazem na čl. 5 odst. 2 směrnice SEA, podle něhož byl povinen do vyhodnocení zahrnout toliko „*informace, které lze rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobnosti plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování*“. Stěžovatel ani neuvádí, jaký konkrétní vliv mělo toto ustanovení mít na proces pořizování napadeného opatření obecné povahy, přičemž se nelze ztotožnit s úvahou stěžovatele, že by jej toto ustanovení zbavovalo povinnosti vůbec provést vyhodnocení vlivů koncepce na lidské zdraví. Na povinnosti provést vyhodnocení plánovaných záměrů na lidské zdraví nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatele, že plánované záměry se (ve fázi přijímání zásad územního rozvoje) projevují toliko v podobě potenciálních vlivů, které lze blíže posuzovat teprve ve vztahu ke konkrétnímu záměru, přičemž na úrovni zásad územního rozvoje lze hodnotit (toliko) obecné a zpravidla nekvantifikovatelné dopady různých způsobů uspořádání území na obyvatelstvo, resp. lidské zdraví. (...)

Vodovody a kanalizace: povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace

k § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)*)

Podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, je vlastník vodovodu nebo kanalizace vždy osobou oprávněnou k získání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace; pro to, komu má být uděleno povolení, je tedy v případě neshody mezi vlastníkem a jinou osobou, která tvrdí, že je oprávněna na základě smlouvy s vlastníkem vodovodu nebo kanalizací provozovat, rozhodný projev vůle vlastníka vůči příslušnému správnímu úřadu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, čj. 7 As 35/2013-50)

*) S účinností od 1. 1. 2014 dále změněn zákonem č. 275/2013 Sb.

Věc: Svazek vodovodů a kanalizací měst a obcí proti Ministerstvu zemědělství, za účasti 1) města Kunštát a 2) obce Zbraslavce, o povolení k provozování vodovodu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 31. 12. 1995 osoba zúčastněná na řízení 1) uzavřela nájemní smlouvu, kterou vložila svůj majetek do hospodaření žalobce. Nájemní smlouva byla uzavřena za účelem provozování infrastruktury vodního hospodářství ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení 1). Nájemní smlouva byla ukončena podle ujednání smluvních stran ke dni 1. 1. 2009. Ke dni 31. 12. 2008 bylo ukončeno členství osoby zúčastněné na řízení 1) ve svazku (žalobce), stejně tak jako osoby zúčastněné na řízení 2).

Na základě žádosti nového žadatele smluvně oprávněného k provozu vodovodu (společnost VF Elektro – Brno, s. r. o.) správní orgán z moci úřední zahájil řízení o změně povolení současného provozovatele, neboť dospěl k závěru, že ten již k provozování oprávněn není. Dne 11. 3. 2009 tak vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutí, jímž bylo změněno povolení k provozování vodovodů ze dne 18. 8. 2004 tak, že z povolení k provozování společností Vodárenskou akciovou společností, a. s. (dále jen „společnost VAS“), byl vyňat majetek osob zúčastněných na řízení.

Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 7. 2009 zamítnuto.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 30. 4. 2013, čj. 5 Ca 137/2009-47, zamítl. V odůvodnění rozsudku soud uvedl, že podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích je rozhodující, zda osoba, která chce získat povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace, je jeho vlastníkem či s vlastníkem uzavřela smluvní vztah. Pokud správní orgán v řízení zjistí, že dosavadní provozovatel přestane splňovat tuto podmínku, rozhodne o změně povolení v souladu se zákonem. V daném případě osoba zúčastněná na řízení 1) nepřestala být vlastníkem majetku, který vložila do hospodaření žalobce na základě nájemní smlouvy ukončené dne 1. 1. 2009. Ukončením nájem-

ní smlouvy zaniklo právo žalobce hospodařit s dosud pronajatým majetkem. Osoba zúčastněná na řízení 2) přestala být členem žalobce ke dni 31. 12. 2008, přičemž dotčená infrastruktura zůstala v jejím vlastnictví. Námitku žalobce, že účinností zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů došlo *ex lege* k převodu pronajatého majetku do hospodaření žalobce, čímž se nájemní smlouva stala nicotnou, neposoudil městský soud jako důvodnou. Odkázal přitom na § 38 odst. 1 a 2 uvedeného zákona, podle kterého svazek obcí hospodaří s majetkem, který do něj ze svého majetku vložily členské obce. Pod pojmem *hospodaří* však není možno rozumět vztah vlastnický. Majetek vložený do hospodaření svazku zůstává ve vlastnictví obce. Jestliže osoby zúčastněné na řízení přestaly být členem žalobce a zároveň došlo k ukončení nájemních smluv, nesvědčí žalobci žádný titul, na základě kterého by mohl předmětnou infrastrukturu nadále užívat. Není tedy rozhodné, zda se skutečně jednalo o nájemní smlouvu či vzhledem k symbolickému charakteru nájemného o jiný typ smluvního vztahu. Rozhodná je skutečnost, že tento smluvní vztah byl ukončen, stejně jako členství obcí. Nevyřešené majetkoprávní nároky mezi osobami zúčastněnými na řízení a žalobcem spojené s převodem majetku nebyly předmětem správního řízení a pro posouzení věci nebyly rozhodné. Námitku, že správní orgán měl současně rozhodnout, kdo je nadále oprávněn předmětné vodovody a kanalizace provozovat, neshledal soud důvodnou. Nutnost takového postupu ze zákona nevyplývá. Nový žadatel smluvně oprávněný k provozu vodovodu podal žádost, na kterou správní orgán reagoval tak, že řízení přerušil a z moci úřední zahájil řízení o změně povolení současného provozovatele, neboť dospěl k závěru, že ten již k provozování oprávněn není. Ani v postupu žalovaného městský soud neshledal nezákonnost.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní namítal, že městský soud rezignoval na posouzení majetkoprávních souvislostí majících vliv na správnou aplikaci § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích, neboť celou věc posoudil jen v kontextu nájemní smlouvy mezi stěžovatelem a osobou zúčastněnou na řízení 1), aniž by se zabýval stanovami stěžovatele, které upravují vzájemná práva a povinnosti ve vztahu k infrastrukturálnímu majetku po zániku členství obcí ve svazku. Stěžovatel byl podle stanov založen za účelem efektivnějšího plnění hlavních činností svazku, a to zejména k zajištění zásobování obcí pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod a zajištění koncepce rozvoje a obnovy vodovodů, kanalizací a čistíček odpadních vod. Ideový základ činnosti stěžovatele je vyjádřen v článku 3.2 stanov slovy „*svazek je založen na principu solidarity*“. Tento princip vyjadřuje zájem obcí spojených do tohoto svazku na jejich soudržnosti, pospolitosti, vzájemné podpoře a svornosti. Z tohoto vůdčího principu pak znění stanov vychází i v otázce vypořádání majetkových nároků vystupujících obcí. Tento princip klade důraz na zachování soudržnosti stěžovatele, neboť ta je nezbytným předpokladem jeho existence a předpokladem naplňování jeho poslání. Z praktického hlediska tento princip znamená, že větší a majetkově silnější obce jsou solidární s menšími a majetkově méně vybavenými obcemi, pokud jde o hrazení nákladů na provoz vodovodů a kanalizací, investic do oprav a rekonstrukcí, investic do nových zařízení a sdílení společné výše vodného a stočného, která by se při parciálním provozování vodovodů a kanalizací mohla stát pro malé obce a jejich občany naprosto neúnosná. Princip solidarity rovněž vyjadřuje, že společně inkasované prostředky se umísťují nejprve do projektů, které jsou nejnaléhavější, a ostatní členové, kteří na takové projekty přispěli, vyčkají s realizací svých méně náležitých projektů, až na ně přijde řada. Proto také stanov vy velmi podrobně upravují podmínky majetkového vypořádání s odcházejícími členy, přičemž respektují jejich právo na spravedlivé vypořádání při zachování stěžej-

ního principu solidarity. Podle článku 5.7 stanov předání funkčně oddělitelného infrastrukturního majetku vystoupivším obcím musí ve smyslu článku 5.8 věty třetí a šesté předcházet finanční vyrovnání spočívající ve splnění platebních povinností obcí vůči stěžovateli. Až po splnění finančních závazků obcemi vzniká povinnost stěžovatele k předání majetku. Stěžovatel má za to, že v kontextu článku 4.1 ve spojení s články 5.7 a 5.8 stanov se pro účely stanovení výše závazků nerozlišuje mezi jednotlivými skupinami majetku. Vypořádání závazků podle článku 5.8 stanov se provede jak ohledně majetku převáděného na obce, tak ohledně majetku, který měl stěžovatel od obce pronajatý či byl vložen do jeho hospodaření jinou formou. Osoby zúčastněné na řízení mají podle stanov po majetkovém vypořádání právo na vydání majetku, který byl stěžovateli předán do hospodaření na základě „*nájemní*“ smlouvy a stejně tak dalšího místního infrastrukturního majetku na území těchto obcí, který stěžovatel nabyt při svém založení v rámci privatizace. Do té doby s veškerým majetkem na území obcí hospodaří stěžovatel bez ohledu na to, zda mu právo hospodaření vzniklo na základě později zrušené nájemní smlouvy nebo na základě jiného právního důvodu. Stanovy jsou z pohledu soudní judikatury smlouvou upravující vztahy členů svazku (*lex contractus*) a není možné jejich existenci přehlížet, jak učinily správní orgány i soud v předcházejících řízeních. Dopady zrušené nájemní smlouvy do vztahů mezi jednotlivými obcemi i stěžovatelem je tedy nezbytné posuzovat ve vazbě na stanov, tj. pravidla platná pro vypořádání při vystoupení členů, a nikoliv izolovaně, jak se stalo v tomto případě. Tato pravidla se přitom uplatní přednostně. Ke komplexnímu posouzení žalobních námitek ve vazbě na stanov však městský soud nepřistoupil. Dle stěžovatele je tak podle ujednání stran učiněného ve stanovách nadále jediným oprávněným subjektem k hospodaření s předmětným majetkem až do doby úplného vypořádání. V tomto smyslu měl být aplikován i § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích, neboť společnost VAS, která provozovala sporný majetek pro

stěžovatele na základě provozní smlouvy, oprávnění k jeho provozování neztratila, jelikož stěžovatel až do uváděného vypořádání zůstává oprávněným subjektem k hospodaření s tímto majetkem a nebyl dán právní důvod k odnětí povolení k provozování vodovodu a kanalizací jeho smluvnímu provozovateli.

Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že stěžovateli od 1. 1. 2009 nesvědčí žádný titul, na základě kterého by mohl předmětné vodovody a kanalizace užívat a dále je poskytnout k provozování společnosti VAS. Pronajatý majetek pak vůbec nepodléhá vypořádání v souvislosti s vystoupením osoby zúčastněné na řízení 1) ze svazku obcí. Případné vypořádání změn na pronajatém majetku se řídí ustanoveními občanského zákoníku. Pokud se jedná o ostatní předmětný majetek ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, tento nebyl po dobu jejich členství do hospodaření svazku obcí nikdy vložen ani mu nebyl pronajat či vypůjčen. Stěžovatel jej do svého hospodaření zahrnul zřejmě z nedůslednosti. Jakýkoli konkludentní vklad je vyloučen s ohledem na výlučnou zákonnou působnost zastupitelstva obce. Podle článku 4 stanov stěžovatele přitom i po dobu členství ve svazku nepostačuje ke vzniku práva stěžovatele hospodařit s určitým majetkem členské obce členství ve svazku jako takové, ale ke vzniku takového práva je nezbytný právní úkon obce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích stanoví pro vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace podmínku, že žadatel o vydání tohoto povolení je buď vlastníkem vodovodu či kanalizace, nebo uzavřel s vlastníkem vodovodu či kanalizace smlouvu opravňující ho tato zařízení provozovat. Stanovy navíc umožňují v článku 3.1 stěžovateli plnit předmět své činnosti i formou uzavření smlouvy s odbornou firmou. Osoby zúčastněné na řízení vystoupily ze svazku obcí a jsou nadále vlastníky předmětné infrastruktury. Tyto skuteč-

nosti nerozporuje ani stěžovatel v kasační stížnosti. Proto stěžovatel nemůže žádat o vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace z titulu vlastníka, respektive z tohoto titulu uzavřít smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace se společností VAS, která by následně o povolení požádala.

Úprava obsažená ve stanovách stěžovatele má přednost před dispozitivními ustanoveními zákona. V tomto směru je ovšem činnost stěžovatele značně omezena, neboť podle § 38 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů „*svazek obcí hospodaří s majetkem, který ze svého vlastního majetku vložily do svazku obcí jeho členské obce podle stanov svazku obcí, a dále s majetkem, který získal svou vlastní činností*“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení mohou orgány svazku obcí nakládat s vloženým majetkem „*jen v souladu s majetkovými právy, která na ně členská obec přenesla podle stanov svazku obcí*“.

Způsob majetkoprávního vypořádání s osobami zúčastněnými na řízení po jejich vystoupení ze svazku obcí může být relevantní při posuzování splnění podmínek podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích jen tehdy, pokud by opravňoval stěžovatele provozovat zařízení ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení způsobem předvídaným zákonem o vodovodech a kanalizacích.

Stěžovatel dovozuje, že toto oprávnění je součástí jeho práva hospodařit s majetkem osob zúčastněných na řízení i po jejich vystoupení ze svazku, neboť doposud nedošlo k majetkoprávnímu vypořádání a majetek osob zúčastněných na řízení zůstává nadále v dispozici stěžovatele. Podle článku 5.8 stanov, který upravuje majetkoprávní vypořádání po vystoupení obcí ze svazku, dojde k finančnímu vyrovnání vždy před převodem majetku na obec. Podle tohoto článku obec uhradí stěžovateli „*před předáním majetku též poměrnou část, ke dni ukončení členství známých závazků Svazku (například úvěrů), připadající na poměrnou hodnotu vydávaného majetku z celkového majetku Svazku vlastního i pronajatého*“. Není zřej-

mé, zda se všechna výše uvedená ustanovení týkají pouze majetku, který byl převeden do vlastnictví stěžovatele a po vystoupení obcí je převáděn zpět do jejich vlastnictví, nebo se vztahují na vydání veškerého stěžovatelem obhospodařovaného majetku, tedy i majetku pronajatého. Podle článku 4 stanov stěžovatel hospodaří s majetkem, ke kterému nabyt vlastnické právo do 31. 12. 2000, a s majetkem, který získal svou vlastní činností. Dále hospodaří s majetkem, který vložily do svazku jeho členské obce podle stanov po 31. 12. 2000 v souladu s § 38 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Stěžovatel hospodaří i s majetkem, který mu byl do 31. 12. 2000 pronajat členskou obcí, a to v souladu s uzavřenou nájemní smlouvou. V posuzované věci není žádná z uvedených podmínek článku 4 stanov naplněna, proto ani tento článek nijak neupravuje práva stěžovatele ve vztahu k majetku osob zúčastněných na řízení po jejich vystoupení ze svazku, tzn. neopravňuje již stěžovatele s tímto majetkem hospodařit.

Z výše uvedeného vyplývá, že stanovy sice upravují vzájemná práva a povinnosti ve vztahu k majetku po zániku členství obcí ve svazku (stěžovatel), avšak neopravňují již stěžovatele s tímto majetkem hospodařit způsobem podřaditelným pod § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích. Vedle toho nelze ani přehlédnout, že úprava majetkoprávního vypořádání ve stanovách překračuje meze úpravy v zakladatelské smlouvě stěžovatele ze dne 23. 3. 1993. Ta totiž k majetkoprávnímu vypořádání v článku VIII stanoví, že vystoupí-li obec ze svazku, „převzme zpět majetek, avšak bez podílu na společném zařízení vodovodu nebo kanalizace. Tento majetek je nedělitelný a zůstává svazku. U majetku místního vodního a kanalizačního zařízení, který byl vybudován po dobu trvání svazku, dojde při vystoupení obce k finančnímu vypořádání v závislosti na zdrojích, ze kterých bylo zařízení vybudováno. Obec je povinna finančně vypořádat jen tu část, kterou na vybudování zařízení přispěl svazek, zmenšenou o odpisy z tohoto zařízení.“ Na rozdíl od zakladatelské smlouvy, kterou schvalují všechny zakládající

členské obce, jsou stanovy schvalovány rozhodnutím valné hromady stěžovatele. V tomto směru nelze připustit, aby valná hromada stěžovatele nad rámec úpravy v zakladatelské smlouvě upravovala ve stanovách využití, nebo dokonce hospodaření majetku členských obcí po zániku jejich členství, neboť takový postup by byl v rozporu s úpravou rozhodování o majetku obce v zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. v zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který jej nahradil.

Nevyřešené majetkoprávní nároky mezi osobami zúčastněnými na řízení a stěžovatelem spojené s převodem majetku nebyly předmětem správního řízení a pro posouzení věci nebyly rozhodné. Podle Nejvyššího správního soudu nebylo ani třeba, aby se jimi blíže zabýval městský soud v odůvodnění svého rozsudku. Tomuto závěru svědčí v obecné rovině zejména konstrukce § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích. Z logiky věci vyplývá, že je možno postupem podle tohoto ustanovení vydat povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace jednomu žadateli o vydání povolení. V dané věci však krajský úřad rozhodoval o vynětí z povolení k provozování ohledně části infrastruktury ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení za existence rozporných nároků jejího využití. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že je oprávněn i po vystoupení osob zúčastněných na řízení provozovat jejich kanalizace či vodovody a výkon tohoto oprávnění převést na společnost VAS. Vedle toho osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření k oznámení o zahájení řízení výslovně vyjádřily vůli svěřit hospodaření odlišnému provozovateli, a to společnosti VF Elektro – Brno, s. r. o. Za situace, kdy by měl majetkoprávní spor mezi vlastníkem infrastruktury a jinými osobami ohrožovat veřejný zájem na zajištění činností v samosprávné působnosti obce, v daném případě provozování vodovodů a kanalizací, je nutno přiznat zásadní důležitost nespornému projevu vůle vlastníka infrastruktury. Jeho právo k zařízení, které má být provozováno, je totiž vyšší kvality, než je tomu u ostatních osob, neboť podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích

je vlastník vodovodu nebo kanalizace vždy osobou oprávněnou k vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace. Ostatním osobám, byť přesvědčeným o svém oprávnění

k vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace, svědčí soukromoprávní prostředky náhrady možné škody, která by postupem vlastníka infrastruktury vznikla.

3044

Pobyt cizinců: zajištění cizince; sčítání dob zajištění

k § 124b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 379/2007 Sb. a č. 427/2010 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

I. Zajištění cizince za účelem jeho vycestování (§ 124b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) nesmí v žádném případě přesáhnout celkovou délku 180 dní (§ 125 odst. 1 citovaného zákona). Možnost prodloužení této lhůty až na celkem 545 dnů (§ 125 odst. 2 a 3 téhož zákona) je zde vyloučena.

II. Předchází-li zajištění dle § 124b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zajištění v režimu § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je počátek zajištění nutno odvíjet již od tohoto okamžiku omezení osobní svobody cizince. Pokud jde o určení konce běhu lhůty určené v rozhodnutí o zajištění, při absenci výslovného pokynu zákona je nutno vykládat tuto otázku způsobem pro zajištěného cizince nejpráznivějším; do doby zajištění je tak nutno počítat každý, i jen započatý, den, kdy byl omezen na svobodě.

III. Je-li o zajištění cizince podle § 124b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, rozhodováno opakovaně, přičemž je tak činěno ze stejných důvodů, právně subsumovaných pod stejnou literu odstavce 1 citovaného ustanovení, pak se jednotlivé doby zajištění sčítají a ve svém úhrnu nesmí překročit hranici 180 dnů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, čj. 2 As 115/2013-59)

Prejudikatura: č. 2129/2010 Sb. NSS a č. 2524/2012 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 229/2009 Sb.; rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, Arslan (C-534/11).

Věc: Idrissa S. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie Jihomoravského kraje, Odboru cizinecké policie, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 12. 10. 2013 rozhodla žalovaná o tom, že se podle § 124b odst. 4 zákona o pobytu cizinců prodlužuje doba zajištění žalobce stanovená rozhodnutím žalované ze dne 25. 7. 2013, a to o 90 dnů. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, kterou se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud v Brně žalobu rozsudkem ze dne 20. 11. 2013, čj. 32 A 69/2013-23, zamítl.

V odůvodnění krajský soud především uvedl, že aplikace § 123b zákona o pobytu ci-

zinců, jíž se žalobce dovolává, není v případě rozhodování o prodloužení zajištění žalobce případná, neboť žalobce měl v průběhu posledních let vícekrát možnost vycestovat z území České republiky v rámci repatriace po ukončení azylového řízení (a to dokonce na náklady České republiky), ale nikdy tak neučinil. Pokud tvrdí, že neodcestoval proto, že nedisponoval dostatečnými finančními prostředky, tím spíše je jeho zajištění namístě, neboť finanční prostředky nemůže mít ani

na pobyt na území České republiky. Nájemní smlouvu na byt, uzavřenou dne 15. 7. 2013, vyhodnotil krajský soud jako ryze účelovou, a s pochybnostmi nahlížel i na žalobcem tvrzené vztahy s občankami České republiky. Co se týče nepříznivé politické situace v zemi původu žalobce, dospěl krajský soud k závěru, že nemůže jít k tíži České republiky, a to zvláště v případě cizince, který se na jejím území pohybuje neoprávněně a odpykával si zde trest odnětí svobody. Krajský soud se proto soustředil především na posouzení, zda doba zajištění nebyla stanovena v rozporu se zákonem o pobytu cizinců. Nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011-124, č. 2936/2013 Sb. NSS, v němž byly řešeny některé otázky spojené se žádostí o udělení mezinárodní ochrany podané cizincem zajištěným v režimu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „navratová směrnice“). Uvedl, že tato směrnice se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu v době od podání uvedené žádosti, do přijetí rozhodnutí o ní v prvním stupni, případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany však nemusí automaticky vést k ukončení zajištění cizince, a dokonce může dojít k novému zajištění (viz rozhodnutí Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, *Arslan*, C-534/11). Novelizace zákona o pobytu cizinců a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zajistila lepší provázanost zajišťovacích institutů obou právních předpisů, která se projevila v tom, že pokud cizinec, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne Ministerstvo vnitra ve lhůtě 5 dnů o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování. Rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 11. 7. 2013 o povinnosti žalobce setrvat v zařízení pro za-

jištění cizinců až do vycestování (maximálně však do 11. 11. 2013) se stalo důvodem k ukončení zajištění cizince v režimu zákona o pobytu cizinců [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců]. Novým rozhodnutím o zajištění cizince ze dne 25. 7. 2013 (vydaným po ukončení režimu dle § 46a zákona o azylu – pozn. NSS) počala běžet nová doba jeho zajištění za účelem vycestování, kterou později žalovaná prodloužila o dalších 90 dnů. Krajský soud proto neshledal, že by o prodloužení doby zajištění bylo rozhodnuto v rozporu s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Uvedl, že žalovaná a krajský soud nesprávně posoudily otázku maximální doby jeho zajištění v případě kombinace zajištění podle § 124b zákona o pobytu cizinců a povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců dle § 46a zákona o azylu, a to zejména určení momentu, od kdy se doba zajištění v takových případech počítá. Zatímco stěžovatel je přesvědčen, že doba zajištění by měla být správně počítána od okamžiku prvotního omezení osobní svobody, tedy od 4. 7. 2013, kdy bylo vydáno první rozhodnutí o zajištění žalobce (bez ohledu na pozdější změnu zákonného důvodu pro zajištění), žalovaná se kloní k názoru, že doba zajištění se počítá až od 25. 7. 2013 a k předchozí době zajištění se nepřihlédne, neboť o omezení osobní svobody podle § 46a zákona o azylu rozhoduje Ministerstvo vnitra, nikoli žalovaná (stěžovatel vydáním rozhodnutí Ministerstva vnitra přestal být v její dispozici). Ač bylo zajištění stěžovatele fakticky ukončeno dne 15. 7. 2013, běh 180denní lhůty podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se stavil a nezankl. Stěžovatel má za to, že takový výklad naposledy zmíněného ustanovení, k němuž se přiklonil i krajský soud, je přepjatě formalistický a má za následek aplikaci normy v rozporu se standardy ochrany základních práv a svobod. Stěžovatel namítal, že účel zajištění a jeho reálný dopad do osobní svobody jednotlivce je v případě obou druhů zajištění totožný a že z pohledu zajištěného cizince je naprosto irelevantní, kdo o něm

rozhoduje (tj. v dispozici kterého správního orgánu se cizinec nachází). V této souvislosti připomněl, že se cizinec o ukončení zajištění podle § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců nedozví, protože příkaz k propuštění se mu nedoručuje. S odkazem na důvodovou zprávu k § 46a zákona o azylu, která rovněž neuvádí způsob počítání doby zajištění, podotkl, že výkladem § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který zaujaly žalovaná i krajský soud, by mohlo docházet k prodlužování zajištění po dobu delší než 180 dnů. Takový výklad koliduje nejen s čl. 15 odst. 5 návratové směrnice (ve spojení s čl. 9 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), ale také s článkem 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a článkem 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s konceptem „kvality zákona“ (jak byl vyložen v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 11. 2008, *Rashed proti České republice*, stížnost č. 298/07). Pokud tedy právní úprava počítání doby zajištění umožňuje více výkladů, měl by být upřednostněn ten, z něhož má prospěch osoba zbavená osobní svobody. Stěžovatel měl rovněž za to, že výklad předestřený žalovanou a krajským soudem není správný ani z hlediska historického. Pokud jde o rozsudek Soudního dvora ve věci *Arslan*, na který krajský soud odkázal, stěžovatel upozornil, že ani v něm není otázka počítání doby zajištění řešena, a proto navrhl, aby zdejší soud předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku dle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie ohledně výkladu počítání doby zajištění.

Stěžovatel dále napadenému rozsudku vytkl, že se vůbec nezabýval tím, zda je jeho vycestování z České republiky reálné s ohledem na situaci v zemi původu, chování stěžovatele, dosavadní dobu zajištění, kroky učiněné správními orgány k vycestování a další faktory. Taktéž nezhleděl alternativy k zajištění dle § 123b odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel připomněl, že má od 15. 7. 2013 uzavřenou nájemní smlouvu na byt v Teplících, a tedy uložení mírnějšího opatření nic

nebrání a bylo by s ohledem na zdlouhavý proces opatrování náhradního cestovního dokladu z guinejské ambasády přiměřenější, než jeho dlouhodobé zajištění v zařízení pro zajištění cizinců.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že stěžovatel byl zajištěn dne 25. 7. 2013 a k jeho propuštění došlo dne 13. 1. 2014. Doba zajištění tedy trvala celkem 172 dnů, což je v souladu s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná nesouhlasí s tím, že k uvedené době je třeba připočítat i dobu, kdy byl stěžovatel omezen na osobní svobodě na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra podle § 46a zákona o azylu, tj. v době od 11. 7. 2013, kdy podal žádost o udělení mezinárodní ochrany (právní moc toto rozhodnutí nabylo dne 15. 7. 2013 a až k tomuto datu bylo také stěžovateli zajištění ukončeno - pozn. NSS) do 25. 7. 2013 a dobu předchozího zajištění za účelem vycestování (tj. dobu od 4. 7. 2013 do 11. 7. 2013). Trvá na tom, že zajištění za účelem vycestování a povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců jsou dva odlišné instituty, o nichž rozhodují dva různé a na sobě nezávislé správní orgány. Tato rozdílnost vyplývá i z názoru generálního advokáta Jána Mazáka uvedeného ve stanovisku ze dne 10. 11. 2009 ve věci *Kadzoev* (C-357/09), v bodu 88. Výklad, podle kterého by se doby zajištění podle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců měly počítat, by vedl k absurdním důsledkům, jako například povinnosti zohledňovat i dobu výkonu trestu odnětí svobody nebo vazby, pokud by jejich výkon bezprostředně předcházel výkonu zajištění. Žalovaná akcentuje především rozdílný účel obou institutů, kdy smyslem § 124b zákona o pobytu cizinců je příprava vycestování (návratu) cizince, v rámci níž správní orgán činí úkony s tímto vycestováním spojené (například ověřování totožnosti, vystavení náhradního cestovního dokladu, vyžádání souhlasu s převzetím cizince do státu návratu, obstarání přepravního dokladu či zorganizování průvozu), zatímco účelem § 46a zákona o azylu je zajištění podmínek pro zdárné pokračování řízení o mezinárodní ochraně, vydání meritorního rozhodnutí o této žádosti a zjištění

totožnosti; v průběhu zajištění podle § 46a zákona o azylu musí být příprava navrácení cizince pozastavena. Podle mínění žalované nemůže obstát ani argument, že cizinec setrvává v témže zařízení a že se nemá šanci dozvědět o změně důvodů zajištění. Příkaz k propuštění cizince ze zařízení pro zajištění cizinců skutečně není cizinci doručován, to ale neznamená, že by nevěděl, v čí dispozici se právě nachází a jaký je důvod omezení jeho osobní svobody. Rozhodnutí o zajištění za účelem vycestování je navíc cizincům doručováno vždy. Ani faktické umístění žadatele o mezinárodní ochranu do téhož zařízení, v jakém byl předtím zajištěn, nepovažuje žalovaná za relevantní; v opačném případě by došlo k plošnému zvýhodňování cizinců, kteří (například z kapacitních důvodů) museli být přemístěni do jiného zařízení. Co se týče rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Arslan*, žalovaná upozorňuje, že se návratová směrnice nevztahuje na cizince ze třetích zemí, kteří požádali o mezinárodní ochranu, neboť omezení osobní svobody podle § 46a zákona o azylu se děje v režimu směrnice Rady 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (dále jen „procedurální směrnice“). Jiná situace by nastala, pokud by cizinec, který požádal o mezinárodní ochranu, zůstal i nadále zajištěný podle zákona o pobytu cizinců, což ani Soudní dvůr v citované věci *Arslan* nevyklučuje. To však není případ stěžovatele, protože jeho zajištění bylo poté, co podal žádost o mezinárodní ochranu, v souladu s § 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců ukončeno. Žalovaná dodává, že povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců nelze uplatňovat bez dalšího na všechny žadatele o mezinárodní ochranu, ale pouze na ty, kteří naplňují předpoklady podle § 46a odst. 1 zákona o azylu; nelze proto přisvědčit argumentaci, že cizinci, kteří si požádají o udělení mezinárodní ochrany, jsou v podstatě trestání možností ponechání v zajištění po delší dobu než ti, kteří o udělení mezinárodní ochrany nepožádají. Ze všech uvedených důvodů proto žalovaná navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalované.

Z odůvodnění:

(...) Pokud jde o namítané nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], mezi účastníky je spornou především otázka, zda maximálně přípustná doba, po níž je možné cizince zajistit (tj. 180 dnů od okamžiku omezení osobní svobody; § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), má být v dané věci počítána již od okamžiku prvního omezení osobní svobody stěžovatele (tedy od 4. 7. 2013, kdy bylo vydáno v pořadí první rozhodnutí o jeho zajištění, do 15. 7. 2013, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o povinnosti stěžovatele setrvat v zařízení pro zajištění cizinců a kdy byl vydán příkaz k ukončení tohoto zajištění), anebo zda se počítá až od data 25. 7. 2013 (tedy od v pořadí druhého zajištění stěžovatele podle § 124b zákona o pobytu cizinců – viz dále) a k předchozímu zajištění se pro účely počítání 180denní doby stanovené v § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nepřihlédne. Předtím, než Nejvyšší správní soud přistoupí k objasnění důvodů, pro které se přiklonil k výkladu § 124b odst. 1 a 4, ve spojení s § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců v podobě, v jaké jej předestřel stěžovatel, považuje za vhodné alespoň stručně popsat právní rámec, z něhož vycházel, a rovněž zrekapitulovat pro věc podstatné skutkové okolnosti.

Především je vhodné uvést, že Nejvyšší správní soud si je vědom mimořádnosti institutu zajištění a ve své judikatuře zohledňuje, že se fakticky jedná o omezení, nebo (v závislosti na povaze, délce, důsledcích a způsobu zajištění) dokonce zbavení osobní svobody člověka. Jde tak o citelný zásah do jednoho ze základních práv jednotlivce, zaručeného článkem 8 Listiny (a v obecné rovině i čl. 7 odst. 1 Listiny), který může být přípustný jen za podmínek přísně vymezených nejen zákonem o pobytu cizinců, ale především ústavním pořádkem [blíže viz například usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, rozsudek ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As

5/2010-74, č. 2129/2010 Sb. NSS, či nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08, č. 229/2009 Sb.]. Krajní povahy tohoto institutu si byl ostatně vědom i zákonodárce, a proto § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců (navazujícím na obdobnou úpravu v čl. 15 odst. 6 návratové směrnice) striktně omezil dobu, po kterou je možné cizince omezit na svobodě, na 180 dnů, respektive (v § 125 odst. 3) až na celkově 545 dnů v případech, pokud by cizinec v průběhu zajištění zmařil výkon správního vyhoštění nebo by uváděl nepravdivé údaje, které jsou nezbytné pro zajištění náhradního cestovního dokladu. Tuto dobu má správní orgán k dispozici, aby vyhoštění, respektive vycestování cizince úspěšně uskutečnil; případný nezdar tohoto záměru přitom nemůže jít k tíži zajištěného cizince (s výhradou citovaného § 125 odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Na tomto místě je ovšem třeba uvést, že zmiňovaná výjimka, umožňující prodloužení zajištění až na 545 dnů, se nevztahuje na případy, kdy je o zajištění cizince rozhodnuto v procesním režimu § 124b zákona o pobytu cizinců (o takový případ jde v nyní posuzované věci). Je totiž evidentní, že v § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je stanovena maximální doba zajištění jak pro případy zajištění cizince za účelem správního vyhoštění (§ 124 a § 124a zákona), tak i pro případy, kdy je cizinec zajišťován za účelem vycestování (§ 124b). Výjimka z této obecné lhůty, tedy možnost jejího (i opakovaného) překročení (§ 125 odst. 2 zákona) až do celkové délky 545 dnů (§ 125 odst. 3 zákona), se totiž jasně upíná pouze k rozhodování v režimu § 124 zákona o pobytu cizinců, neboť zde jasně stanoví, že „[p]olice je oprávněna prodloužovat dobu trvání zajištění **podle § 124 i nad dobu stanovenou v odstavci 1 větě první**“, za podmínek dále uvedených. Pro další úvahy týkající se posouzení dodržení maximální délky lhůty pro zajištění stěžovatele tak lze od možnosti jejího prodloužení nad hranici 180 dní odhlédnout.

Z výčtu podmínek, za nichž je možné zajistit cizince za účelem vycestování podle § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, je zřejmé, že režim tohoto ustanovení úzce navazuje na in-

stitut mezinárodní ochrany podle zákona o azylu. Oproti zajištění cizince podle § 124 zákona o pobytu cizinců zde podmínkou zajištění není zahájení řízení o správním vyhoštění či pravomocné rozhodnutí o něm, ale zakládá se na zjištění, že cizinec i přes výzvu nepožádal o udělení mezinárodní ochrany, nebo o mezinárodní ochranu sice požádal, ale této žádosti nebylo vyhověno, anebo uplynula doba, po kterou mohl na území České republiky pobývat z titulu tzv. doplňkové ochrany. Jinými slovy, východiskem pro postup podle § 124b zákona o pobytu cizinců je stav, kdy se cizinec na území České republiky zdržuje neoprávněně, neboť již nepožívá ochrany podle zákona o azylu. Vedle kumulativního splnění tří vyjmenovaných podmínek je v § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců zakotven rovněž korektiv přiměřenosti doby zajištění, což znamená, že cizince lze zajistit vždy jen na dobu, která je nezbytně nutná pro podniknutí kroků nezbytných k jeho vycestování.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatel přicestoval do České republiky dne 27. 10. 2008 na základě víza platného do 27. 10. 2009. V průběhu pobytu na území České republiky podal celkem tři neúspěšné žádosti o udělení mezinárodní ochrany (ve dnech 27. 1. 2009, 20. 12. 2012 a 12. 6. 2013). Poté, co bylo řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany ze dne 12. 6. 2013 pro nepřípustnost zastaveno, přistoupilo Ministerstvo vnitra dne 19. 6. 2013 k vydání výjezdního příkazu (s platností do 3. 7. 2013), neboť není-li po pravomocném ukončení řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany pobyt cizince legalizován jinak (například formou krátkodobého, dlouhodobého nebo trvalého pobytu), je jeho další pobyt na území České republiky neoprávněný. Následně dne 4. 7. 2013, byl stěžovatel kontrolován policií; při této kontrole bylo zjištěno, že v České republice pobývá neoprávněně, protože i přes zmíněný výjezdní příkaz z jejího území nevycestoval. Kromě toho bylo zjištěno, že platnost jeho cestovního pasu již před cca půl rokem vypršela. Nelze proto než souhlasit s tím, že pokud stěžovatel ve stanovené

lhůtě (tedy do 3. 7. 2013) z České republiky nevycestoval, byly splněny všechny nezbytné podmínky k jeho zajištění za účelem vycestování z území podle § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Přestože § 125 odst. 1 citovaného zákona umožňuje, aby zajištění cizince trvalo až 180 dnů, žalovaná (ve shodě s požadavkem, aby bylo zajištění omezeno pouze na dobu nezbytně nutnou) rozhodnutím ze dne 4. 7. 2013 rozhodla o zajištění pouze na polovinu přípustné doby (tj. 90 dnů).

V průběhu tohoto zajištění učinil stěžovatel opětovné prohlášení o mezinárodní ochraně (dne 10. 7. 2013), a tím bylo zahájeno příslušné řízení podle zákona o azylu. Na jeho základě Ministerstvo vnitra dne 11. 7. 2013 rozhodlo, že je stěžovatel podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu povinen setrvat v ZZC Bělá-Jezová až do vycestování, maximálně však do 11. 11. 2013; toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 7. 2013. Současně bylo, na základě příkazu žalované ze dne 15. 7. 2013, ukončeno (první) zajištění stěžovatele podle § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců [podle § 127 odst. 1 písm. f) téhož zákona]. Z výše uvedeného vyplývá, že **stěžovatel byl v režimu § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců poprvé zajištěn v období od 4. 7. 2013 do 15. 7. 2013** (nikoli do 11. 7. 2013, jak uvádí žalovaná ve svém vyjádření), **tedy po dobu 12 dnů** (toto období bude v dalším textu rozsudku označováno jako „první zajištění stěžovatele“).

Při počítání běhu předmětné lhůty vychází Nejvyšší správní soud z premisy, dle které je její počátek nutno odvíjet již od okamžiku zajištění provedeného dle § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, neboť již tímto okamžikem došlo k omezení osobní svobody stěžovatele – viz díkce § 125 zákona o pobytu cizinců. V posuzované věci byl shora uvedeným postupem stěžovatel zajištěn dne 4. 7. 2013 ve 13:10 hod; rozhodnutí o zajištění dle § 124b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců bylo vydáno téhož dne a stěžovatel je převzal ve 20:30 hod. Pokud jde o určení konce běhu lhůty určené v rozhodnutí o zajištění, při absenci výslovného pokynu zákona má Nejvyšší správní soud za to, že

je nutno vykládat tuto otázku způsobem pro zajištěného cizince nejpříznivějším; za den zajištění je tak nutno pokládat každý, i jen započatý den, kdy byl omezen na osobní svobodu. Z těchto důvodů proto bylo do doby zajištění ve smyslu § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nutno započítat jak den 4. 7. 2013, tak i 15. 7. 2013. Stejným způsobem pak bylo nahlíženo i na počítání lhůt dle následujících rozhodnutí žalované v této věci.

Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že přetrvávající zajištění stěžovatele i v období po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany (od 10. 7. 2013 do 15. 7. 2013, kdy bylo ukončeno) nelze považovat *per se* za protiprávní, ačkoli stěžovatel, jako žadatel o mezinárodní ochranu, již nebyl osobou, která by na území České republiky pobývala neoprávněně, a měl by tedy být již vyňat z režimu správního zajištění. Možnost zajištění žadatele o mezinárodní ochranu podle zákona o pobytu cizinců totiž Soudní dvůr v již zmiňovaném rozsudku ve věci *Arslan* nevyloučil: *„Jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotčený nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.“* Pokud tedy zajištění cizince, který požádal o mezinárodní ochranu, i nadále pokračuje a nedošlo-li dosud k vydání rozhodnutí dle § 46a zákona o azylu [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců] nebo rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany [§ 127 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců], může i takový postup obstát, je-li omezen na zcela nezbytnou dobu (odpovídající například schopnosti příslušných orgánů reálně kooperovat při vývoji v řízení o udělení mezinárodní ochrany; typicky v souvislosti s vydáním rozhodnutí o povinnosti setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona o azylu) a opírá-li se o silné důvody, respektující omezení vyslovená ve výše zmiňovaném rozsudku Soudního dvora.

Pokud jde o další průběh azylového řízení, dne 25. 7. 2013 bylo stěžovateli předáno

rozhodnutí, kterým se pro nepřipustnost zastavuje řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a téhož dne rozhodla žalovaná o jeho opětovném zajištění podle § 124b odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona o pobytu cizinců; dobu zajištění stanovila na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody stěžovatele (dále jen „druhé zajištění stěžovatele“). V mezidobí podnikala žalovaná cestou Velvyslanectví ČR a Velvyslanectví Guinejské republiky v Berlíně kroky k vystavení náhradního (nebo prodloužení platnosti stávajícího) cestovního dokladu stěžovatele, aby mohl být realizován jeho návrat do domovského státu; vzhledem ke složitosti věci dospěla k závěru o nutnosti dalšího zajištění stěžovatele, neboť důvody zajištění cizince stále trvají. O prodloužení zajištění o dalších 90 dnů pak rozhodla žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 10. 2013 (dále jen „třetí zajištění stěžovatele“). Dne 13. 1. 2014 bylo zajištění stěžovatele ukončeno. **V období od 25. 7. 2013 do 13. 1. 2014 byl tedy stěžovatel zajištěn na dobu 173 dnů.**

Co se týče v pořadí prvního zajištění stěžovatele, již bylo konstatováno, že ač bylo rozhodnutím stanoveno na (maximálně) 90 dnů, fakticky trvalo jen 12 dnů. Důvodem, proč došlo k jeho ukončení (cestou příkazu k ukončení zajištění) byl fakt, že jiný správní orgán (Ministerstvo vnitra) rozhodl o povinnosti cizince setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování podle zákona o azylu. Tato zákonná úprava [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců] je vyjádřením vztahu návratové a procedurální směrnice, jak byl podán v rozsudku Soudního dvora ve věci *Arslan*. Má-li tedy být cizinec, který požádal o mezinárodní ochranu, vyňat z dosahu návratové směrnice (v rovině vnitrostátního práva zákona o pobytu cizinců), musí se tento fakt projevit jednak fakticky, jednak právně. Fakticky jde o okamžité propuštění takové osoby ze zajištění; za tím účelem je policií vydán příkaz, který je nutno chápat jen jako faktický úkon, který směřuje k přímé realizaci ukončení zajištění. Z hlediska právního stavu je podstatné, že v důsledku popsanych skutečností ne-

dochází k formálnímu zrušení či změně rozhodnutí o zajištění; toto rozhodnutí pouze fakticky „vyhasne“, neboť již nemůže dále zakládat předpokládané právní důsledky.

Nabízí se tedy nutně otázka, jak měla žalovaná postupovat za situace, kdy následně zjistila, že stěžovatel již není osobou, která může na území České republiky oprávněně pobývat (neboť řízení o jeho žádosti o azyl bylo zastaveno pro nepřipustnost). Při absenci výslovné zákonné úpravy lze akceptovat postup, kterým rozhodla o stěžovatelově opětovném zajištění podle § 124b odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, dospěla-li k závěru, že důvody pro zajištění přetrvávají. Možnost jakéhosi „oživení“ původního rozhodnutí o zajištění považuje zdejší soud nejen za právně problematickou (zákon nepředpokládá sítaci jeho účinků po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany), ale především za krajně nevhodnou z pohledu ochrany práv jeho adresáta. Jde-li o natolik intenzivní zásah do základního lidského práva, jakým je například svoboda pohybu, nelze po dotčené osobě požadovat, aby si jen domýšlela, z jakého důvodu (po skončení azylového řízení) zůstává nadále v detenci; vydání nového rozhodnutí o zajištění tak je nepochybně jediným přijatelným způsobem, jak dát pokračujícímu zajištění legální podklad.

Opírala-li se žalovaná při vydání rozhodnutí o druhém zajištění stěžovatele o stejné důvody, jako v případě prvního zajištění, a aplikovala-li i stejné ustanovení zákona o pobytu cizinců, měla tak činit s vědomím, že maximální doba, po kterou lze stěžovatele nadále zajistit, musí být počítána již od jeho prvního zajištění. Jinými slovy, novým rozhodnutím o zajištění nedošlo k pomyslnému „vymazání“ doby, po kterou byl stěžovatel již dříve a z téhož zákonného důvodu zajištěn, neboť výše bylo vyloženo, že v daném procesním režimu lze cizince zajistit maximálně na celkem 180 dní, bez možnosti jakéhokoli prodloužení této lhůty. Existovaly zde stejné důvody pro zajištění stěžovatele jako v době vydání prvního rozhodnutí, přičemž výkon zajištění byl ukončen jen z důvodu přednostní aplikace jiného pobytového režimu, kte-

rým byl režim žadatele o mezinárodní ochranu. Nové zajištění tak již nemohlo počítat s novou lhůtou 180 dní, ale pouze se zbytkem této lhůty, který nebyl dosud vyčerpán realizací prvního zajištění. **Při zohlednění 12 dnů, po které byl stěžovatel zajištěn poprvé, tedy mohla žalovaná stěžovatele zajistit již jen na celkově 168 dnů.**

Dlužno v této souvislosti doplnit, že ničemu neodporovalo, aby žalovaná uvedený zůstatek vyčerpala prostřednictvím více rozhodnutí, neboť zákon o pobytu cizinců s prodloužováním původně stanové lhůty k zajištění výslovně počítá v § 124b odst. 4. Stále však platí, že nesmí dojít k překročení mezní doby 180 dnů. Pokud tedy žalovaná v pořadí druhým zajištěním stěžovatele vyčerpala z maximální doby zajištění dalších 90 dnů, **pro další (v pořadí třetí) zajištění disponovala již jen 78 dny.** Prodloužila-li potom (žalobou napadeným) rozhodnutím ze dne 12. 10. 2013 zajištění stěžovatele o dalších 90 dnů, v celkovém souhrnu **překročila maximální dobu, po kterou lze cizince podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, v návaznosti na čl. 15 odst. 6 návratové směrnice, zajistit, o 12 dnů.** Žalovaná sice takto prodlouženou dobu zajištění bezesbytku nevyužila, neboť stěžovatele ze zajištění propustila již dne 13. 1. 2014, přesto k tomuto datu **trvalo faktické zajištění stěžovatele v úhrnu již 185. den.**

S ohledem na shora uvedené považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že z pohledu předmětu nyní vedeného soudního řízení, kterým bylo v prvním stupni posuzování zákonnosti rozhodnutí žalované o prodloužení druhého zajištění, **otázka, zda byl stěžovatel v jeho důsledku fakticky zajištěn déle, než zákon připouští, případně po jakou dobu toto nedovolené zajištění trvalo, není rozhodující. Je-li předmětem soudního přezkumu posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, pak i kdyby nežádoucí následek ve formě reálného překročení limitní doby zajištění v individuálním případě nenastal, nezákonnost rozhodnutí o prodloužení zajištění zakládá již jen fakt, že toto rozhodnutí pro takový nezákonný postup otevíralo prostor.**

Lze tedy všechny shora vyslovené závěry shrnout tak, že jednotlivé doby, po které byl cizinec (třeba i opakovaně) zajištěn pro jeden a týž důvod, právně subsumovaný pod stejnou literou § 124b odst. 1 zákona o pobytu cizinců, se sčítají a ve svém úhrnu nesmí překročit maximální dobu zajištění stanovenou v § 125 odst. 1 téhož zákona. Porušení § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, čl. 15 odst. 6 návratové směrnice a čl. 8 Listiny zakládá nejen faktické zajištění cizince na dobu delší než 180 dnů, ale i jen samotná existence rozhodnutí, které takové nezákonné zajištění umožňuje. (...)

Kompetenční spory: zastavení exekuce nařízené podle platebního výměru Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky

k § 55 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění zákonů č. 347/2007 Sb., č. 259/2008 Sb., č. 286/2009 Sb. a č. 396/2012 Sb.

k § 268 a § 269 občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2013^{*)}

K rozhodnutí ve věci zastavení exekuce nařízené podle platebního výměru Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky okresním soudem, ve spojení s návaznou činností soudního exekutora, je příslušný soud v občanském soudním řízení (k § 55 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, a k § 268 a § 269 o. s. ř.).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 20. 2. 2014, čj. Konf 21/2013-8)

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Ostravě a Okresním soudem v Ostravě, za účasti žalobce Josefa P. a žalované Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR, ve věci návrhu proti nařízení exekuce.

Okresní soud v Ostravě usnesením ze dne 10. 4. 2008, čj. 91 Nc 10503/2008-4, nařídil exekuci na majetek žalobce, jako povinného, podle pravomocných a vykonatelných platebních výměrů Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, Krajské pobočky pro Moravskoslezský kraj, Územní pracoviště Ostrava, jako oprávněné, ze dne 5. 5. 2003 k uspokojení její pohledávky ve výši 71 021 Kč a pro náklady exekuce, které budou stanoveny v průběhu řízení. Provedením exekuce okresní soud pověřil soudního exekutora JUDr. Tomáše Vránu, Exekutorský úřad Přerov. Pověřený exekutor vydal v předmětné věci dne 8. 10. 2010 exekuční příkaz, jímž rozhodl o provedení exekuce příkázáním pohledávky srážkami ze starobního důchodu žalobce. Česká správa sociálního zabezpečení k tomu přípisem ze dne 9. 11. 2010 sdělila, že výkon rozhodnutí srážkou z důchodu nařízený předmětným příkazem exekutora je neproveditelný, protože důchod žalobce po odečtení předepsaných částek, které nesmí být žalobci sraženy, nedosahuje takové výše, aby mohly být srážky prováděny.

Usnesením ze dne 24. 3. 2009, čj. 98 Nc 10743/2009-3, okresní soud nařídil exekuci

na majetek žalobce podle výkazu nedoplatků oprávněné ze dne 22. 10. 2008 k uspokojení její pohledávky ve výši 62 101 Kč a pro náklady exekuce, které budou stanoveny v průběhu řízení. Provedením exekuce okresní soud pověřil soudního exekutora JUDr. Juraje Poláka, Exekutorský úřad Karviná. Pověřený exekutor vydal v předmětné věci dne 15. 10. 2010 exekuční příkaz, jímž rozhodl o provedení exekuce srážkami z důchodu žalobce. Česká správa sociálního zabezpečení k tomu přípisem ze dne 8. 12. 2010 sdělila, že výkon rozhodnutí srážkou z důchodu nařízený předmětným příkazem exekutora je neproveditelný, protože důchod žalobce po odečtení předepsaných částek, které nesmí být žalobci sraženy, nedosahuje takové výše, aby mohly být srážky prováděny. Oprávněná následně přípisem ze dne 2. 11. 2011, podala danému soudnímu exekutoru souhlasné vyjádření se zastavením exekučního řízení. Pro potřeby hrazení nákladů exekuce oprávněná v uváděném vyjádření navrhla, aby soud žalobce zavázal k úhradě nákladů exekuce a nařízenou exekuci zastavil.

Usnesením ze dne 11. 5. 2011, čj. 92 E 464/2011-21, okresní soud nařídil podle roz-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2014 byl § 269 změněn zákonem č. 293/2013 Sb.

hodnutí oprávněné ze dne 7. 7. 2010, k uspokojení její pohledávky ve výši 10 650,00 Kč, výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí žalobce.

Podáním ze dne 27. 12. 2010, adresovaným okresnímu soudu, žalobce s odkazem na rozhodnutí rozhodčího orgánu oprávněné ze dne 16. 11. 2010, ve věci výkazu nedoplatků penále ve výši 10 650 Kč a dluhu na veřejném zdravotním pojištění ve výši 62 101 Kč, navrhl, aby soud vydal rozhodnutí, kterým by zastavil vymáhání údajného dlužného pojistného, nařídil ukončení vymáhání penále z prodlení a zastavil exekuci.

Okresní soud usnesením ze dne 2. 5. 2011, čj. 56 C 282/2010-2, vyslovil v předmětné věci ve smyslu § 104b odst. 2 o. s. ř. svoji věcnou nepříslušnost, a rozhodl, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Krajskému soudu v Ostravě, rozhodujícímu věci správního soudnictví, jako soudu věcně a místně příslušnému. V odůvodnění tohoto usnesení okresní soud uvedl, že se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem, jelikož dle jeho tvrzení probíhá již exekuce na základě rozhodnutí žalovaného, namítá promlčení předmětu tohoto rozhodnutí, a uvádí, že u žalované žádnou registraci nepodepsal, o žádné neví a sám je pojištěncem Revírní bratrské pokladny. Podle názoru okresního soudu je věc nutno podřadit pod režim ochrany před nezákonným zásahem právnické osoby, jíž bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a pravomoc okresního soudu není vzhledem k § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. dána.

Krajský soud poté, co mu byla věc postoupena okresním soudem, nejprve v přípisu ze dne 28. 3. 2012 vyslovil nesouhlas s postoupením věci a svůj spis sp. zn. 78 Ad 1/2012 zaslal Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o nesouhlasu s postoupením věci okresním soudem. Nejvyšší správní soud krajskému soudu přípisem ze dne 19. 4. 2012, čj. Nad 18/2012-25, sdělil, že nemůže postupovat podle § 7 odst. 4 s. ř. s., neb toto ustanovení řeší toliko případy, kdy věc patří do pravomoci správních soudů, a návrh byl po-

dán u soudu věcně nepříslušného. Pak je třeba věc postoupit soudu věcně a místně příslušnému. Dále Nejvyšší správní soud z obsahu spisového materiálu dovedl a v daném přípisu uvedl, že může jít o záporný kompetenční spor ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a cestu k vyřešení problému lze spatřovat v podání návrhu na zahájení řízení v kompetenčním sporu ke zvláštnímu senátu zřízenému podle citovaného zákona.

Krajský soud následně svým podáním ze dne 29. 3. 2013 předložil návrh na zahájení řízení o předmětném kompetenčním sporu mezi ním a okresním soudem, rozhodujícím v občanském soudním řízení, zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., s odůvodněním, že podání žalobce směřuje proti nařízené exekuci, a že tudíž krajský soud není k projednání dané věci příslušný.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci návrhu proti nařízení exekuce je soud v občanském soudním řízení, a usnesení Okresního soudu v Ostravě zrušil.

Z odůvodnění:

(...) Žalobce ve svém podání ze dne 27. 12. 2010, adresovaném okresnímu soudu, s odkazem na rozhodnutí rozhodčího orgánu oprávněné ze dne 16. 11. 2010, ve věci výkazu nedoplatků penále ve výši 10 650 Kč a dluhu na veřejném zdravotním pojištění ve výši 62 101 Kč, navrhl, aby soud vydal rozhodnutí, kterým by zastavil vymáhání údajného dlužného pojistného, nařídil ukončení vymáhání penále z prodlení a zastavil exekuci.

Z uvedeného je zřejmé, že žalobce nerozporuje samotné dotčené rozhodnutí oprávněné, či její jiný akt či postup jako příp. nezákonný zásah, nýbrž se dovolává zastavení exekuce, resp. nařízení ukončení vymáhání údajného dlužného pojistného a penále z prodlení.

O věc příslušející správnímu soudnictví by se jednalo tehdy, pokud by podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žaloba směřovala proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgá-

nem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, nebo pokud by podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. žaloba směřovala k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.

Oprávněná je podle zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, právnickou osobou, která provádí všeobecné zdravotní pojištění, pokud toto pojištění neprovádějí resortní, oborové a podnikové zdravotní pojišťovny. Podle § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, se na rozhodování zdravotních pojištěn ve věcech týkajících se přírůžek k pojistnému, pokut a pravděpodobně výše pojistného a ve sporných případech ve věcech placení pojistného, penále apod. vztahují obecné předpisy o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak. Zdravotní pojišťovny rozhodují platebními výměry, přičemž platební výměry na dlužné pojistné jsou vykonatelné bez ohledu na právní moc, jestliže od jejich doručení uplynulo 15 dnů, s některými výjimkami. O odvolání proti takovým rozhodnutím zdravotní pojišťovny rozhoduje rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny. Dlužné pojistné a penále může zdravotní pojišťovna předepsat k úhradě též výkazem nedoplatků. Výkaz nedoplatků je vykonatelný dnem jeho doručení. Výkaz nedoplatků se doručuje stejným způsobem jako platební výměr. Proti výkazu nedoplatků lze zdravotní pojišťovně, která výkaz nedoplatků vydala, podat do 8 dnů od doručení písemné námitky, o nichž zdravotní pojišťovna rozhoduje do třiceti dnů od jejich doručení. Na řízení o vydání výkazu nedoplatků se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Vykonatelná rozhodnutí na dlužné pojistné a vykonatelné výkazy nedoplatků jsou titulem pro soudní nebo správní výkon rozhodnutí. Pravomocná rozhodnutí zdravotních pojištěn na dlužné pojistné jsou přezkoumatelná soudem podle zvláštních předpisů.

Z obsahu podání žalobce ze dne 27. 12. 2010, adresovaného okresnímu soudu, sice vyplývá, že odkazuje na rozhodnutí rozhodčího orgánu oprávněné ze dne 16. 11. 2010, nicméně žalobce v tomto podání dané rozhodnutí nerozporuje a nedovolává se jeho soudního přezkoumání. Nemůže se tak jednat o žalobu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stejně tak je z obsahu tohoto podání žalobce zřejmé, že se v něm žalobce nedovolává ani toho, že mu má soud poskytnout ochranu před nezákonným zásahem oprávněné, ve smyslu pravomoci soudů ve správním soudnictví, vymezované v § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak uvádí okresní soud ve svém usnesení čj. 56 C 282/2010-2, v němž v předmětné věci vyslovil svoji věcnou nepříslušnost.

Žalobce, jak již bylo výše uvedeno, ve svém podání ze dne 27. 12. 2010, adresovaném okresnímu soudu, navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým by zastavil vymáhání údajného dlužného pojistného, nařídil ukončení vymáhání penále z prodlení a zastavil exekuci.

Z obsahu spisu vyplývá, že jak v případě žalobcem uváděného dluhu na veřejném zdravotním pojištění ve výši 62 101 Kč, tak v případě jím uváděného výkazu nedoplatků penále ve výši 10 650 Kč, byla k návrhu oprávněné na základě vykonatelných titulů nařízena okresním soudem jako exekučním soudem exekuce, resp. výkon rozhodnutí. V případě dlužného pojistného na veřejném zdravotním pojištění ve výši 62 101 Kč provedením exekuce exekuční soud pověřil označeného soudního exekutora. Spis dále kromě podkladů k žalobcem uváděným exekvovaným pohledávkám zahrnuje ještě podklady k další okresním soudem nařízené exekuci na majetek žalobce ve prospěch oprávněné, v částce 71 021 Kč.

Exekuce (výkon rozhodnutí) se sice váže k povinností předepsaným rozhodnutími oprávněné v oblasti veřejné správy, nicméně ta byla jen podkladem pro nařízení výkonu rozhodnutí exekučním soudem, a to ve spojení s návaznou součinností soudního exekutora.

Postavení soudního exekutora upravuje především § 1 exekučního řádu tak, že soudní exekutor „je fyzická osoba splňující předpoklady podle tohoto zákona, kterou stát pověřil exekutorským úřadem“ (odst. 1). „V rámci pověření exekutorským úřadem exekutor provádí nucený výkon exekučních titulů [...] a další činnost podle tohoto zákona“ (odst. 2). Podle § 28 exekučního řádu exekuci provede „ten exekutor, kterého v návrhu na provedení exekuce navrhne oprávněný a kterého [exekuční soud] pověří provedením exekuce. Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu.“

Podle znění občanského soudního řádu v době podání návrhů ze strany oprávněné k okresnímu soudu na provedení soudního výkonu rozhodnutí příslušelo okresnímu soudu exekuci provést buďto samostatně, nebo v součinnosti se soudním exekutorem, ve smyslu exekučního řádu. Občanský soudní řád přitom také v § 268 a § 269 stanoví podmínky, za kterých soudu přísluší nařízený výkon rozhodnutí zastavit. Obdobně pak i exekuční řád, v § 55 počítá se zastavením exekuce s tím, že diferencuje mezi případy,

kdy zastavení exekuce přísluší přímo exekutorovi a kdy exekučnímu soudu.

Z výše uvedených důvodů zvláštní senát vyslovil, že k rozhodnutí o věci, v níž se navrhuje zastavení exekuce, je dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb.; výrok I.).

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

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude v řízení o podané žalobě pokračovat okresní soud.