

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

10<sup>2014 / XII. ročník / 30. 10. 2014</sup>

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 3087.** Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti ..... 955
- 3088.** Řízení před soudem: právo na opravu a výmaz záznamů vedených v Schengenském informačním systému ..... 961
- 3089.** Řízení před soudem: aktivní legitimace společenství vlastníků jednotek; ochrana hmotných práv ..... 969
- 3090.** Řízení před soudem: povaha rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky ..... 974
- 3091.** Daňové řízení: postup k odstranění pochybností  
Daň z přidané hodnoty: uplatnění nadměrného odpočtu ..... 983
- 3092.** Daň z příjmů: sleva na dani z titulu investiční pobídky; období uplatnění slevy ..... 990
- 3093.** Daň z příjmů: rezerva jako daňový výdaj ..... 996
- 3094.** Cla: antidumpingové clo ..... 1004
- 3095.** Ceny: cenová regulace; věcně usměrňované ceny u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu ..... 1010
- 3096.** Místní poplatky: vyměření poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení ..... 1017
- 3097.** Rozhlasové a televizní vysílání: lhůta pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence k rozhlasovému vysílání ..... 1026
- 3098.** Veřejné zakázky: námitky proti posouzení nabídek; mimořádně nízká nabídková cena ..... 1032
- 3099.** Opatření obecné povahy: zásady územního rozvoje; velké větrné elektrárny ..... 1038
- 3100.** Pozemní komunikace: zvláštní užívání pozemní komunikace ... 1049
- 3101.** Silniční provoz: dohled na bezpečnost a plynulost provozu; uložení kauce ..... 1051
- 3102.** Mezinárodní ochrana: určení státu příslušného k posouzení žádosti ..... 1054

# I. JUDIKÁTY

3087

## Řízení před soudem: žaloba proti nečinnosti

k § 80 odst. 1 soudního řádu správního

Bylo by rozporné s účelem restitučního zákonodárství upírat oprávněným osobám procesní ochranu proti nečinnosti pozemkových úřadů v řízení o jejich žádostech. Je-li příčinou uplynutí žalobní lhůty porušení procesních povinností pozemkovými úřady, pak s přihlédnutím k zásadě *nemo turpitudinem suam allegans auditur* (nikdo se nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti) a v respektu k ochraně dobré víry oprávněných osob je třeba za výjimečných okolností takových případů k věci přistupovat z pozice, jako by lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) počala běžet až v návaznosti na uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí navázané na okamžik podání dílčích žádostí o vydání konkrétních pozemků, byť takové žádosti ve skutečnosti jsou pouhým upřesněním prvotní neúplné žádosti.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 1. 4. 2014, čj. 45 A 10/2014-51)

**Prejudikatura:** č. 491/2005 Sb. NSS, č. 931/2006 Sb. NSS, č. 1683/2008 Sb. NSS a č. 2871/2013 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 75/1997 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 73/97).

**Věc:** a) Jana B., b) Přemysl M. a c) Pavla I. proti Státnímu pozemkovému úřadu, Krajskému pozemkovému úřadu pro Středočeský kraj, o vydání rozhodnutí.

Žalobci se u Krajského soudu v Praze žalobou domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného, který dosud nerozhodl o jejich návrhu ze dne 18. 4. 2013 na vydání doplňujícího rozhodnutí, jímž by byly podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), žalobcům vydány pozemky v katastrálním území Přestavky u Slap, a o jejich návrhu ze dne 17. 6. 2013 na vydání rozhodnutí, jímž by podle téhož ustanovení zákona o půdě bylo stanoveno, že žalobci nejsou vlastníky částí původních pozemků evidovaných v pozemkových knihách, jež se staly součástí dnešních pozemků v katastrálním území Přestavky u Slap.

Žalobci uvedli, že restituční řízení o jejich nárocích bylo zahájeno v roce 1992, a protože doposud nebylo skončeno, řídí se správním řádem z roku 1967. Šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 49 odst. 2 správního řádu 1967 v případě prvního návrhu uply-

nula dne 20. 6. 2013, v případě druhého z návrhů dne 18. 8. 2013, žalovaný však ani k datu podání žaloby žádné rozhodnutí ve věci nevydal a ani žalobcům nesdělil, že požádal nadřízený orgán o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí a že dojde k překročení zákonem stanovené lhůty. Teprve dne 1. 1. 2014 zmocněnec žalobců obdržel rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení ve věci jejich restitučního nároku do doby vyřešení předběžné otázky (restitučního titulu). Určení restitučního titulu žalovaným ztotožňované s řízením o jeho vlastním návrhu na provedení přezkumného řízení ve vztahu k rozhodnutí Pozemkového úřadu Praha-západ (dále jen „právní předchůdce žalovaného“) však podle žalobců nemůže být prejudiciální otázkou, neboť její vyřešení zcela spadá do kompetence žalovaného. Samotné rozhodnutí o přerušení řízení přitom žalovaný vydal až dne 23. 12. 2013, tj. v obou případech více než 100 dnů po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, čímž pouze nedůvodně a svévolně

porušuje zákonná práva oprávněných osob. Žalobci navíc namítají, že přerušení řízení se týká pozemků, jež přešly do vlastnictví státu shodným způsobem jako pozemky, ve vztahu k nimž již byl restituční titul závazně a nezměnitelně přiřazen rozhodnutím právního předchůdce žalovaného ze dne 16. 12. 2012. Závěrem uvedeného rozhodnutí je totiž podle § 40 odst. 1 věty první správního řádu z roku 1967 otázka restitučního titulu závazně vyřešena, a žalovaný tak řešení této otázky přenesl na vyšší správní orgán bez opory v zákoně. V důsledku nevydání rozhodnutí o jejich žádostech a nezákonného rozhodnutí o přerušení řízení je žalobcům způsobována značná škoda a jsou zasažena jejich ústavní práva.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 24. 2. 2014 uvedl, že žaloba se týká restitučního nároku na vydání majetku v k. ú. Přestavky u Slap původních vlastníků, manželů A., jež byl zaevidován a byl vyřizován právním předchůdcem žalovaného. Nárok byl dle všeho kompletně vyřízen, o čemž svědčí negativní lustrace pozemku vydaná Okresním úřadem Praha-západ, pozemkovým úřadem (dále jen „okresní úřad“) dne 11. 10. 1999 i dopis právního předchůdce žalovaného ze dne 24. 7. 2012 v reakci na rozšíření nároku o další doklady (kupní smlouvy). S ohledem na obecnou formulaci nároku se právní předchůdce žalovaného tímto podáním zabýval a v roce 2012 vydal několik rozhodnutí, mj. i rozhodnutí ze dne 31. 12. 2012, k němuž se podaná žaloba vztahuje. V důsledku přijetí zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém fondu, byla agenda převzata pobočkou žalovaného v Kladně, přičemž spis byl převzat dne 26. 3. 2013 s tím, že podstatná část spisu z předchozí doby chyběla, neboť rozhodnutí z roku 1992 byla napadena u Obvodního soudu pro Prahu 5 a Okresního soudu Praha-západ a spis byl těmto soudům zapůjčen.

Návrhy žalobců citované v žalobě měly být žalovanému doručeny dne 22. 4. 2013 a 24. 6. 2013 a s výjimkou jednoho pozemku se týkají částí pozemku, který byl předmětem rozhodnutí právního předchůdce žalovaného ze dne 31. 12. 2012 (dále též „zpochybně-

né rozhodnutí“). Žalobci se uvedenými návrhy domáhali jednak rozhodnutí o částech pozemku, na něž se ve zpochybném rozhodnutí zapomnělo, a jednak rozhodnutí o nevydání částí pozemku, které jsou zatopené přehradní nádrží Slapy, a nelze je tedy vydat. Žalovaný po prostudování spisu a získání podkladů zjistil, že zpochybné rozhodnutí v rozporu se skutečností vycházelo z restitučního titulu v podobě vyvlastnění pozemků bez náhrady a že rozhodnutí nebylo zapsáno do katastru, neboť v mezidobí povinná osoba převedla pozemky na fyzické osoby. Proto podal návrh na přezkum rozhodnutí mimo odvolací rozhodnutí, jež byl postoupen odboru řízení restitucí Státního pozemkového úřadu, který dne 27. 12. 2013 návrhu vyhověl a rozhodnutím zpochybné rozhodnutí zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení, nicméně jeho rozhodnutí žalobci napadli odvoláním, takže věci se bude zabývat Ministerstvo zemědělství. S ohledem na běh přezkumného řízení žalovaný dne 23. 12. 2013 přerušil řízení.

V případě jednoho z pozemků nebyly dlouho k dispozici žádné doklady o jeho přechodu na stát a smlouva byla teprve nedávno dohledána v archivu Povodí Vltavy. S ohledem na její nalezení byl zmocněnec žalovaných dne 19. 2. 2014 vyzván k doplnění žádosti k prokázání jiného restitučního titulu. Podle žalovaného proto v současnosti nelze vydat rozhodnutí ve věci podle § 9 odst. 4 zákona o půdě, jak se žalobci podanou žalobou domáhají. Žalovaný dále dodal, že se nárokem zabýval průběžně, komunikoval se žalobci, soudy, povinnou osobou a reagoval též na podání současných vlastníků dotčených nemovitostí, a to i osobně a telefonicky.

Žalobci v replice uvedli, že vyjádření žalovaného se míjí s meritem věci. Předmětu žaloby se týká pouze informace o přechodu působnosti v dané věci na žalovaného a s tím spjaté těžkosti při přebírání agendy, což se ovšem podle žalobců nijak neprojevalo v zákonné úpravě lhůt pro vydání rozhodnutí, a ani to nemůže omluvit další protahování vyřizování jejich žádosti, jež trvá již téměř 22 let. Pokud dále žalovaný uvádí, že žalobci byli o postupu správního orgánu informová-

ni, tyto informace o práci na pozitivním vyřízení jejich žádostí byly nepravdivé, neboť se ve skutečnosti pracovalo na popření nároku žalobců. Žalobci navíc přiložili k replice též dopis odeslaný dne 26. 11. 2013, jímž si na přetrvávající průtahy ve vyřizování jejich nároku stěžovali přímo ústřednímu řediteli žalovaného.

Krajský soud v Praze žalobě vyhověl a uložil žalovanému, aby ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozhodnutí rozhodl o návrzích žalobců.

### Z odůvodnění:

Pro posouzení podané žaloby je klíčové nejdříve určit právní úpravu, jíž se správní řízení o žádostech žalobců řídí. Řízení v posuzované věci bylo zahájeno žádostí žalobců ze dne 15. 1. 1993. Byť ze spisu není zřejmé, kdy byla žádost doručena okresnímu úřadu, a není zřejmé, zda jí nepředcházelo eventuální dřívější podání s ohledem na připsanou spisovou značku, je evidentní, že řízení bylo zahájeno ještě za účinnosti správního řádu z roku 1967. V tomto směru je rozhodující fakt, že žalovaný nerozporuje skutečnost, že žádost ze dne 15. 1. 1993 skutečně tehdejší okresní úřad obdržel. S ohledem na § 179 odst. 1 větu první správního řádu z roku 2004 se tak v řízení o podané žádosti nadále postupuje podle správního řádu z roku 1967. Na tomto závěru k datu podání žaloby nic nezměnilo ani zrušení zpochybněného rozhodnutí v přezkumném řízení, neboť zrušovací rozhodnutí s ohledem na podané odvolání dosud nenašlo právní moci, a nemohlo tak dojít ve smyslu § 179 odst. 2 věty druhé správního řádu z roku 2004 *a contrario* (srov. obdobně též závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS) ke změně aplikovatelného procesního předpisu na správní řád z roku 2004. Navíc obě žádosti, jež jsou předmětem této žaloby, mají k původní žádosti, o níž bylo rozhodnuto zpochybněným rozhodnutím, doplňující charakter, tj. na ně změna procesního režimu v důsledku zrušení zpochybněného rozhodnutí v přezkumném řízení nedopadá a jejich vyřízení se i nadále řídí správním řádem z roku 1967.

Vlastní řízení o restituční žádosti žalobců se řídí skromnou procesní úpravou v § 9 zákona o půdě. Podle tohoto ustanovení „nárok uplatní oprávněná osoba u pozemkového úřadu a zároveň vyzve povinnou osobu k vydání nemovitosti. Povinná osoba uzavře s oprávněnou osobou do 60 dnů od podání výzvy dohodu o vydání nemovitosti. Dohoda podléhá schválení pozemkovým úřadem formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Rozhodnutí pozemkového úřadu o neschválení dohody přezkoumá na návrh účastníka soud. Jestliže ani soud dohodu neschválí, vrátí věc pozemkovému úřadu k rozhodnutí ve věci.“ (odstavce 1 až 3).

„Nedojde-li k dohodě podle odstavce 1, rozhodne o vlastnictví oprávněné osoby k nemovitosti pozemkový úřad“ (odstavec 4). „Pokud je toho nezbytně třeba, může pozemkový úřad zřídit nebo zrušit na převáděné nemovitosti věcné břemeno, případně uložit jiná opatření k ochraně životního prostředí nebo důležitých zájmů jiných vlastníků“ (odstavec 5). „Proti rozhodnutí pozemkového úřadu podle odstavců 3, 4 a 5 je možno podat žalobu k soudu“ (odstavec 6); poznámka pod čarou u tohoto odstavce odkazuje na část pátou občanského soudního řádu. „V rozhodnutí podle odstavců 2 a 4 musí být uvedena výše pohledávek podle § 6 odst. 3 a 4 a lhůta k jejich zaplacení. Toto rozhodnutí může pozemkový úřad vydat i dodatečně, nejdéle však do tří let od právní moci rozhodnutí dle odstavců 2 a 6.“ (odstavec 7). „Účastníky řízení podle tohoto ustanovení jsou oprávněná osoba, která uplatnila nárok na vydání nemovitosti u pozemkového úřadu a povinná osoba“ (odstavec 8). „Řízení podle odstavce 2 je zahájeno dnem doručení dohody uzavřené dle odstavce 1 pozemkovému úřadu. Řízení podle odstavce 4 je zahájeno uplynutím lhůty dle odstavce 1 nebo oznámením některého účastníka, že k dohodě nedojde.“ (odstavec 9).

Ustanovení odstavců 7 až 9 byla do zákona o půdě vložena novelou provedenou zákonem č. 183/1993 Sb. s účinností od 1. 7. 1993. S ohledem na datum prvotní žádosti, resp. i tvrzení žalobců o zahájení řízení již v roce 1992

je tak zjevné, že okamžik zahájení řízení podle odstavce 4 se nemůže zpětně řídit touto speciální úpravou a v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu z roku 1967 bylo řízení zahájeno dnem, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout.

Bylo-li podání ze dne 15. 1. 1993 prvotním podáním, je zřejmé, že bylo podáním neúplným a okresní úřad měl žalobce vyzvat k jeho doplnění a současně řízení přerušit, čímž by přerušil běh lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 19 odst. 3 a § 29 odst. 1 a odst. 5 správního řádu z roku 1967). Z § 9 odst. 1 i 4 zákona o půdě totiž lze dovodit, že nezbytnou náležitostí podané žádosti musí být i specifikace konkrétních nemovitostí, o jejichž vydání je žádáno. Zcela obecná specifikace odkazem na původní vlastníky pro projednání žádosti nepostačovala.

S ohledem na účel restitučního zákonodárství a specifické postavení oprávněných osob, které v důsledku příkoří páchaných komunistickým režimem mnohdy postrádají finanční prostředky k zajištění právní a jiné pomoci, vzdělání, popř. i původní dokumentaci k odebranému majetku, a též s ohledem na § 4a zákona o půdě, podle nějž jsou při prosazování nároku dotčené orgány státní správy povinny poskytnout tomu, kdo tvrdí, že je oprávněnou osobou, pomoc zejména tím, že poskytují výpisy z evidence a kopie listin, jakož i jiné prostředky, které mohou přispět k objasnění věci, však nebylo možné neúplnou žádost podrobit striktním lhůtám pro doplnění žádosti, v návaznosti na něž by byla žádost zamítnuta (zastavení řízení či jiné nemeritorní ukončení řízení správní řád z roku 1967 neupravoval, přičemž komentářová literatura připouštěla v takovém případě zamítnutí žádosti – viz Vopálka, V.; Šimůnková V.; Šolín, M. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 97; takový postup ve vztahu k vadné žádosti akceptovala i judikatura v podobě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 1996, čj. 29 Ca 430/95-12, a na něj navazujícího nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 73/97, č. 75/1997 Sb. ÚS). Stejně tak nebylo možno

oprávněným osobám vyčítat prvotní neúplnost žádosti a z této neúplnosti dovozovat nepodání včasné žádosti z hlediska lhůty stanovené v § 13 zákona o půdě (tzv. restituční tečka).

Okresní úřad (a stejně tak právní předchůdce žalovaného a žalovaný sám) tedy měl žalobcům poskytnout potřebná poučení, že je třeba blíže jmenovitým způsobem (parcelním číslem a katastrálním územím) specifikovat pozemky, jejichž vydání se domáhají, a popsat způsob, jakým se dostaly do rukou státu, poskytnout jim k tomu ve smyslu § 4a zákona o půdě, ale i § 3 odst. 2 správního řádu z roku 1967 zevrubnou součinnost sdělením, jakým způsobem a u kterých orgánů mají vyhledávat potřebné podklady, a řízení přerušit. Současně nebo alespoň následně po delší době neaktivity žalobců měl dále žalobcům stanovit konkrétní lhůtu pro splnění povinnosti v podobě konkretizace žádosti o vydání pozemků, a to s ohledem na specifické postavení oprávněných osob i v trvání několika měsíců (třeba i delší jednoho roku). Tuto lhůtu samozřejmě mohl na odůvodněnou a doloženou žádost žalobců i opakovaně prodloužit, popř. i její zmeškání prominout. V návaznosti na uplynutí lhůty bylo vhodné, aby se žalobců dotázal, zda již byla jejich restituční žádost vyčerpána. V případě souhlasného prohlášení všech mohlo být řízení jako celek podle § 30 správního řádu z roku 1967 s konečnou platností zastaveno. V případě neodůvodněného nesouhlasu či při neaktivitě žalobců v této lhůtě bylo namístě o obecné žádosti žalobců rozhodnout tak, že se žalobci nestávají vlastníky zbylých pozemků dříve vlastněných manžely A. v okrese Praha-západ, následně po roce 1948 vyvlastněných nebo proti vůli vykoupených. Tímto postupem by byla řádným způsobem restituční žádost v plném rozsahu projednána, aniž by byla dotčena práva oprávněných osob a aniž by zde zůstala pochybnost o úplném vyčerpání restituční žádosti, přičemž by současně s ohledem na § 29 odst. 5 správního řádu z roku 1967 až do okamžiku (dílčí) konkretizace žádosti nemohl být správní orgán nečinný.

Podle § 49 správního řádu z roku 1967 rozhodne správní orgán „v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníkem řízení“, bezodkladně (odst. 1). „V ostatních případech, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, je správní orgán povinen rozhodnout ve věci do 30 dnů od zahájení řízení; ve zvlášť složitých případech rozhodne nejdéle do 60 dnů; nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v této lhůtě, může ji přiměřeně prodloužit odvolací orgán (orgán příslušný rozhodnout o rozkladu). Nemůže-li správní orgán rozhodnout do 30, popřípadě do 60 dnů, je povinen o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit.“ (odst. 2).

Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podat „nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon“.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107, č. 931/2006 Sb. NSS., přitom v případě žaloby směřující proti nečinnosti správního orgánu, jemuž lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula před nabytím účinnosti soudního řádu správního, běží žalobní lhůta ode dne 1. 1. 2003, kdy soudní řád správní nabyl účinnosti, a tudíž tato lhůta uplynula nejpozději dnem 31. 12. 2003.

V situaci, kdy správní orgán v návaznosti na případné poučení žalobců o způsobu doplnění žádosti řízení nepřerušil, lhůta pro vydání rozhodnutí bez dalšího uplynutím 60 dnů uběhla již v návaznosti na podání původní neúplné žádosti, a v návaznosti na přijetí soudního řádu správního by tak žalobní lhůta uplynula v roce 2003. Samotná jednotlivá upřesnění původní žádosti o vydání nemovitostí, kterými jsou i obě podání, ve vztahu k jejichž projednání se žalobci nyní u soudu domáhají ochrany proti nečinnosti, totiž nezahajují nové správní řízení, ale dožadují se

pouze vydání jednoho z řady částečných rozhodnutí o původní žádosti ze dne 15. 1. 1993. Opačný přístup, tj. posouzení žádostí ze dne 18. 4. 2013 a 17. 6. 2013 jako samostatných návrhů na zahájení řízení by jinak nutně vedl k závěru, že žádosti žalobců jsou z hlediska § 13 zákona o půdě zjevně opožděné, což by však byl výklad k tíži oprávněných osob, jenž je z hlediska účelu restitučních norem nežádoucí a jež nezastává ani žalovaný.

Podle názoru soudu je však namístež stejný výkladový princip užít i ve vztahu k běhu žalobní lhůty podle § 80 s. ř. s. Důsledkem procesních pochybení právních předchůdců žalovaného totiž lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 49 správního řádu z roku 1967 uplynula dříve, než by k tomu došlo při řádném, shora popsaném postupu v řízení. V případě přerušení řízení by totiž lhůty pro vydání rozhodnutí počaly vždy běžet až v návaznosti na doručení upřesněné žádosti. Bylo by rozporné s účelem restitučního zákonodárství upírat oprávněným osobám procesní ochranu proti nečinnosti pozemkových úřadů v řízení o jejich žádostech. Tato ztráta soudní ochrany pro oprávněné osoby a z ní plynoucí nedotknutelnost pozemkových úřadů by přitom měla svou příčinu v porušení procesních povinností pozemkovými úřady, což by odporovalo i obecné právní zásadě *nemo turpitudinem suam allegans auditur*, podle níž se nikdo nemůže dovolávat vlastní nepoctivosti, resp. z vlastního protiprávního jednání pro sebe nemůže úspěšně dovozovat výhody. S ohledem na uvedené a s přihlédnutím k ochraně dobré víry oprávněných osob tedy soud dospěl k závěru plynoucímu z výjimečných okolností tohoto případu, že žalobní lhůta bez ohledu na skutečnost, že v minulosti nedošlo k přerušení řízení před správním orgánem, počala nejdříve běžet až v návaznosti na uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí navázané na okamžik podání každé z upřesňujících žádostí o vydání pozemků (tj. jako by řízení o každé z těchto dílčích žádostí bylo řízením samostatným).

V tomto ohledu soud musel zkonstatovat, že roční lhůty pro podání žaloby s ohledem na podání doplňujících žádostí v březnu

a červnu 2013 ještě nemohly uplynout, a proto je žaloba včasná. S ohledem na skutečnost, že v předmětném řízení se postupuje ještě podle správního řádu z roku 1967, se žalobci mohli obrátit na soud s žalobou přímo, aniž by byli povinni předtím použít nenárokového institutu opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu z roku 1967 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 As 21/2003-40, č. 491/2005 Sb. NSS). Je tak splněna i tato podmínka řízení.

V návaznosti na to proto soud přistoupil k posouzení merita věci a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Její důvodnost plyne primárně již z toho, že skutečná lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 49 správního řádu z roku 1967 musela s ohledem na skutečnost, že k přerušení řízení došlo teprve na konci roku 2013, marně uplynout již před dvaceti lety (v roce 1993). Nečinnost žalobce ve vztahu k žádosti z 15. 1. 1993 (návrhy ze dne 18. 4. 2013 a 17. 6. 2013 jsou jejím pouhým upřesněním) je zcela zjevná (srov. shodné hodnocení analogické situace v usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 8. 2006, sp. zn. I. ÚS 626/05). Rozhodnutí o přerušení řízení má za účinek to, že procesní lhůty neběží (§ 29 odst. 5 správního řádu z roku 1967). Nemůže však ovlivnit běh lhůt, které již předtím zcela uběhly, neboť z žádného ustanovení správního řádu z roku 1967 neplyne, že by ukončením přerušování počala běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí (pouze v případě lhůty ještě neuplynulé by doběhl zbytek lhůty). V tomto směru lze připomenout rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20, č. 2871/2013 Sb. NSS, jehož dílčí závěr o neúčinnosti opožděného přerušování řízení je aplikovatelný i pro správní řád z roku 1967.

Žaloba je však důvodná i v případě, že se optika soudu úzce zaměří pouze na obě dílčí doplnění původní žádosti ze dne 18. 4. 2013 a 17. 6. 2013. Jak vyplynulo z kopie doručenek předložených žalobci, tato podání žalovaný obdržel dne 22. 4. 2013 a 19. 6. 2013. Šedesátidenní lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 49 odst. 2 správního řádu z roku 1967 proto v případě prvního návrhu uplynula

dne 20. 6. 2013, v případě druhého z návrhů dne 18. 8. 2013. Ve spisu není založeno žádné rozhodnutí o přerušování řízení, jež by bylo vydáno v mezidobí mezi doručením žádosti a uplynutím lhůty pro rozhodnutí o nich, nic tedy nenavádí tomu, že by došlo k přerušování běhu lhůty. Žalovaný nepopírá, že dosud žádné rozhodnutí o žádostech nevydal. Podle obsahu spisu žalovaný ani žalobcům nesdělil, že před uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí požádal nadřízený orgán o její prodloužení a že dojde k překročení zákonem stanovené lhůty. Je tak zjevné, že rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě vydána nebyla a lhůta nebyla včas a důvodně ani přerušena ani prodloužena.

Důvodností pozdějšího přerušování řízení se soud nezabýval, neboť s ohledem na okamžik jeho vydání je pro konstatování nečinnosti (i pro návaznou povinnost žalovaného postupovat v souladu s výrokem tohoto rozsudku) irelevantní. Stejně tak je irelevantní skutečnost, že v řízení dosud žalovaný ani žalobci neobstarali dostačující podklady pro rozhodnutí ve věci. To může mít vliv na konstatování prodlevy žalovaného pouze tehdy, jestliže na tuto situaci žalovaný v souladu se zákonem zareaguje včasným rozhodnutím o přerušování řízení podle § 29 správního řádu z roku 1967, resp. včasnou žádostí o přiměřené prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle § 49 správního řádu z roku 1967.

Z uvedeného je tudíž zřejmé, že žaloba na ochranu proti nečinnosti je důvodná. Proto soud podané žalobě vyhověl a uložil žalovanému, aby ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku o obou podaných žádostech rozhodl. K prodloužení lhůty na 30 dnů soud nepřistoupil, a to s ohledem na fakt, že žalovaný a jeho právní předchůdci nedokázali řízení o žádosti žalobců (resp. jejich právních předchůdců) ukončit ani po 20 letech. Ve věci je již proto třeba jednat s velkým urychlením, aby nebyla dále poškozována práva žalobců a byla nastolena (byť neradostná) právní jistota i dalších osob, které v důsledku procesních vad předchozího postupu správních orgánů nabyly dotčené nemovitosti v dobré víře neplatnými právními úkony.



## Řízení před soudem: právo na opravu a výmaz záznamů vedených v Schengenském informačním systému

k § 84 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

k čl. 105, čl. 106, čl. 111 a čl. 115 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (v textu jen „Prováděcí úmluva“)<sup>\*)</sup>

**I. Ten, o němž je veden záznam v Schengenském informačním systému (SIS), musí v případě nesouhlasu s tímto záznamem nejprve podat žádost o výmaz či opravu záznamu v SIS u Policie České republiky, Policejního prezidia (§ 84 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Na tom nic nemění ani to, že záznam samotný byl učiněn nikoliv českou stranou, ale naopak jiným státem Schengenského systému (čl. 106 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích). Policie České republiky je povinna učinit vše, aby údaje žadatele byly vymazány, pokud snad jsou v SIS vedeny v rozporu se zákonem (čl. 106 odst. 3 a čl. 115 citované úmluvy). To platí navzdory tomu, že za jejich správnost a aktuálnost sama Policie České republiky neodpovídá (čl. 105 téže úmluvy).**

**II. Článek 111 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích nezavádí specifickou žalobu *sui generis*, která by byla přímo aplikovatelná v jednotlivých smluvních státech Schengenského systému.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Aps 15/2013-33)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Cilfit a další (283/81, Recueil, s. 3415), a ze dne 31. 1. 2006, Komise proti Španělsku (C-503/03, Sb. rozh., s. I-1097).

**Věc:** Lyman Z. C. proti Policejnímu prezidiu České republiky o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce je státním příslušníkem Kostarické republiky; na území České republiky však dlouhodobě pobývá. V roce 1979 se zde oženil s českou státní občankou. V manželství se jim narodily dvě děti. Žalobce má rovněž dvě malá vnoučata. Jak jeho děti, tak vnoučata jsou občany České republiky.

V roce 1998 byl žalobce v Rakouské republice odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce trvání 10 let. Po odpykání trestu byl dne 15. 2. 2008 z Rakouska deportován na Kostariku. Rakouské úřady nad-

to udělily žalobci zákaz pobytu na dobu neurčitou, v důsledku čehož rovněž vložily záznam do Schengenského informačního systému (dále jen „SIS“).

V květnu 2008 podala manželka žalobce žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu svého manžela na území České republiky. Tato žádost byla s ohledem na zařazení stěžovatele do SIS a po přihlédnutí k námitkám rakouské strany k vydání povolení k pobytu zamítnuta rozhodnutím ze dne 29. 8. 2011. Žalobce se odvolal. Rozhodnutím ze dne

<sup>\*) S účinností od 9. 4. 2013 byly články 92 až 119 nahrazeny nařízením č. 1987/2006.</sup>

4. 6. 2012 ovšem bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrzeno. Na základě zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu byl navíc žalobci udělen výjezdní příkaz z území České republiky.

Podáním označeným jako „žaloba dle čl. 111 *Prováděcí úmluvy k Schengenské dohodě*“ se žalobce domáhal vymazání, eventuálně zúžení záznamu o jeho osobě v SIS. Tento záznam pokládal za nesprávný a nezákonný. Žalobce označil Ministerstvo vnitra a rakouský *Verwaltungspolizeilichen Abteilung der Sicherheitsdirektion Niederösterreich* jako orgány, které údajně zásah měly provést.

Městský soud v Praze po konstatování limitů své pravomoci žalobu překvalifikoval na žalobu proti nezákonnému zásahu Policie České republiky a jako žalovaného označil Policii České republiky, Policejní prezidium České republiky. Následně však žalobu usnesením ze dne 30. 10. 2013, čj. 7 A 52/2012-19, pro opožděnost odmítl, neboť jí žalobce nepodal v objektivní lhůtě dvou let od provedení záznamu v SIS (§ 84 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž tvrdil, že usnesení městského soudu je pro nesprávné posouzení právní otázky nezákonné; rovněž nezákonné prý bylo odmítnutí jeho žaloby. Dále namítal, že způsob, jakým městský soud vyložil ustanovení *Prováděcí úmluvy* a ustanovení soudního řádu správního, je ryze formalistický. Soud měl dle jeho názoru vycházet ze zásady přednosti evropského práva a z faktu, že výše citovaná úmluva se ve smyslu článku 10 Ústavy stala samovykonatelnou a v České republice přímo aplikovatelnou. Městský soud údajně pochybil, neboť *sui generis* žalobu dle evropského práva a mezinárodních závazků podřadil pod příslušná ustanovení soudního řádu správního. Tento typ žaloby je dle stěžovatele autonomním institutem evropského práva, a proto ho není možné vykládat pouze úzkým náhledem českého procesního předpisu. Tím, že městský soud nepřeklenul nedostatky harmonizace českého vnitrostátního práva, nezaručil stěžovateli efektivní soudní přezkum. Městský soud nad rámec textu ustanovení *Prová-*

děcí úmluvy doplnil lhůtu k domáhání se soudní ochrany, čímž zásadně omezil efektivní uplatnění práva v jeho případě.

Stěžovatel se navíc ochrany před záznamem v SIS po jistou dobu nedomáhal. Ani nevěděl, že něco takového existuje, a poté, co se o záznamu dozvěděl, důvodně očekával, že k němu nebude českými orgány při rozhodování o udělení povolení k pobytu přihlédnuto. Navzdory záznamu v SIS mohly dle evropských předpisů české orgány vydat povolení k pobytu, a to v případě, pokud k tomu byly závažné důvody, tj. např. humanitární nebo plnění mezinárodních závazků. Obdobná výjimka je obsažena i v § 87e odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Protože stěžovatel dlouhodobě na území České republiky pobýval, zde se v roce 1979 oženil s českou státní občankou, má dvě děti a dvě vnoučata, které všechny mají české občanství, a Českou republiku považuje za svůj domov, očekával, že příslušné orgány k jeho záznamu v SIS nepřihlédnou. Správní řízení ve věci jeho žádosti o povolení k přechodnému pobytu trvalo více než čtyři roky, během nichž čtyřikrát uplatnil opatření proti nečinnosti. Až po překvapivém výsledku správního řízení, resp. na základě výjezdního příkazu, který následně obdržel, byl stěžovatel v důsledku záznamu v SIS nucen opustit ve svých šedesáti letech svůj domov a rodinu. Dle stěžovatele není proto za takovéto situace možné omezit jeho právo na soudní ochranu jen proto, že nepodal specifickou žalobu dle unijního práva ve lhůtě, kterou toto právo nezná.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že městský soud nesprávně posoudil otázku její pasivní legitimize. Vzhledem k tomu, že žalovaná údaje stěžovatele do SIS systému nevolala a s ohledem na to, že stěžovatel neuplatnil právo svého přístupu k informacím o zpracování jeho osobních údajů, žalovaná nemohla ani řešit eventuální žádost o opravu, doplnění nebo likvidaci údajů v záznamu v informačním systému. V projednávaném případě se jednalo o otázku povolování přechodného pobytu cizince, nikoliv o otázku práva přístupu stě-

žovatele k informacím o zpracování osobních údajů. Proto bylo pasivně legitimované Ministerstvo vnitra.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Právní názor Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom, že napadené usnesení trpí vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Městský soud vyhodnotil stěžovatelovu žalobu jako tzv. zásahovou žalobu podle § 82 násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud musel nejprve zvážit, zda se stěžovatel v dané situaci nemohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Pokud by se vskutku stěžovatel mohl bránit jinak, byla by jeho žaloba nepřijatelná podle § 85 s. ř. s. a krajský soud by jí musel odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[10] Při dalších úvahách vycházel Nejvyšší správní soud z právního stavu, který tu byl k okamžiku podání žaloby, tedy ke dni 10. 9. 2012.

[11] Na úrovni práva EU se záznam v SIS k datu podání žaloby řídil Prováděcí úmluvou. Ustanovení čl. 3 odst. 2 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie, učinilo ustanovení Prováděcí úmluvy ohledně SIS v České republice závaznými; tato ustanovení se však v České republice mohla stát použitelnými až na základě rozhodnutí Rady vydaného po konzultaci s Evropským parlamentem. Na základě článku 1 rozhodnutí Rady č. 2007/471/ES o uplatňování ustanovení schengenského *acquis* týkajících se SIS v České republice se v rámci třetího pilíře

tehdejší Evropské unie vybrané části schengenského *acquis* staly v ČR ode dne 1. 9. 2007 přímo použitelné.

[12] Podle čl. 104 odst. 1 a 2 Prováděcí úmluvy se na záznam vztahují „*vnitrostátní právní předpisy smluvní strany pořizující záznam, pokud tato úmluva nestanoví přísnější podmínky. Nestanoví-li tato úmluva zvláštní úpravu, použijí se pro údaje zařazené ve vnitrostátní součásti SIS vnitrostátní právní předpisy dané smluvní strany.*“

[13] Dle čl. 106 odst. 1 Prováděcí úmluvy je SIS založen na „*zásadě vlastníka*“, dle níž může zaznamenané údaje změnit či vymazat pouze stát, který daný záznam do SIS vložil. Odstavec 2 dále stanoví, že „*[m]á-li některá smluvní strana, která neprovedla záznam, důkazy o tom, že údaje jsou fakticky nebo právně chybné, uvědomí o tom co nejdříve smluvní stranu, která provedla záznam a která je povinna sdělení neprodleně ověřit, a je-li třeba, neprodleně údaje opravit nebo vymazat*“. Dle odstavce 3 téhož ustanovení v případě, že se smluvní strany „*nemohou dohodnout, předloží smluvní strana, která nedala k záznamu podnět, věc společnému kontrolnímu orgánu uvedenému v čl. 115 odst. 1 k vyjádření stanoviska*“. Článek 115 Prováděcí úmluvy pak zřizuje pro kontrolu technické podpůrné jednotky SIS společný kontrolní orgán, který se skládá ze dvou zástupců každého vnitrostátního kontrolního orgánu.

[14] Článek 114 odst. 2 Prováděcí úmluvy zakládá právo dotčených osob požádat příslušné národní „*kontrolní orgány o ověření údajů, které se ho týkají a jsou uloženy v Schengenském informačním systému, jakož i o ověření jejich využívání. Výkon tohoto práva se řídí vnitrostátními právními předpisy smluvní strany, u které byla žádost o ověření podána. Pokud byly údaje zařazeny jinou smluvní stranou, je kontrola prováděna v úzké spolupráci s kontrolním orgánem této smluvní strany.*“

[15] Podle článku 110 Prováděcí úmluvy pak má každý „*právo na to, aby fakticky chybné údaje, které se ho týkají, byly oprave-*

*ny a právně chybné údaje byly vymazány“.* Konečně článek 111, který je předmětem nynějšího posouzení, v prvním odstavci stanoví, že „[k]aždý má právo na území každé smluvní strany podat žalobu k soudu nebo orgánu příslušnému podle vnitrostátních právních předpisů zejména ve věci opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká“.

[16] Pro pořádek a nad rámec této kauzy nutno uvést, že články 92 až 119 Prováděcí úmluvy byly nahrazeny ke dni 9. 4. 2013 nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (viz čl. 52 odst. 1 citovaného nařízení). Toto nařízení zavádí SIS II. SIS II vstoupil v účinnost na základě rozhodnutí Rady č. 2013/158/EU, kterým se stanoví datum použitelnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006. V posuzovaných otázkách nicméně nové nařízení na stěžovatelově věci nic nemění (srov. zvláště článek 41 nařízení). Článek 43 nařízení pak obsahuje srovnatelné ustanovení jako nyní na stěžovatelovu věc aplikovatelný čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy. Podle čl. 43 odst. 1 každý má „právo podat žalobu u soudu nebo orgánu příslušného podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu, zejména ve věci přístupu, opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká“. Podle odstavce 2 se členské státy navzájem zavazují vymáhat konečná rozhodnutí vydaná soudy nebo orgány uvedenými v čl. 43 odst. 1.

[17] Výše citovaná ustanovení Prováděcí úmluvy zakládající právo na přístup, opravu a výmaz údajů v SIS jsou dále konkretizována prováděcím rozhodnutím Komise č. 2011/406/EU, kterým se mění příručka SIRENE. Z tohoto velmi detailního rozhodnutí Komise plyne, že k řádnému zajištění práv na přístup, opravu či výmaz údajů uložených v SIS je nezbytná spolupráce příslušných národních orgánů, které musí respektovat předepsané postupy.

[18] Jediná úprava pravomoci ohledně SIS v českém právním řádu je obsažena v zá-

koně o Policii České republiky. Podle § 84 odst. 1 tohoto zákona „*Policie v souladu se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodních smluv o odstraňování kontrol na společných hranicích a s nimi souvisejících předpisů Evropské unie* [poznámka pod čarou odkazuje na Prováděcí úmluvu citovanou v bodu [10] shora] *provádí zpracování informací včetně osobních údajů v SIS“.* Podle § 84 odst. 2 „*Policejní prezidium provozuje národní součást SIS a plní úkoly orgánu centrálně odpovědného za národní součást SIS a úkoly orgánu zajišťujícího výměnu doplňujících informací k záznamům v SIS“.*

[19] V nyní projednávaném případě byl do SIS rakouskou smluvní stranou zaveden záznam státního příslušníka Kostarické republiky (stěžovatele), který se následně před českými soudy domáhal výmazu, eventuálně „*zúžení působnosti tohoto záznamu na území Rakouské republiky“.* Stěžovatel svou žalobu pojal jako specifický žalobní typ, mající svůj základ přímo v právu EU, respektive shora citovaném čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy (viz bod [15] shora). Klíčovou otázkou tedy je, zda čl. 111 odst. 1 vskutku zavádí specifickou žalobu, relativně nezávislou na ustanoveních o žalobních typech v soudním řádu správním.

[20] Při dalších úvahách vycházel Nejvyšší správní soud ze stanovisek Společného kontrolního orgánu (dále jen „SKO“), který byl dle čl. 115 odst. 3 Prováděcí úmluvy příslušný k výkladu úmluvy. SKO ve svém stanovisku ze dne 7. 12. 2006, č. 06-19 (dostupné na <http://schengen.consilium.europa.eu/media/137592/06-19%20ja%20opinion%20art.%20111%20schengen%20conv.cs10.pdf>), deklaroval, že s ohledem na systém, který v Prováděcí úmluvě zaručuje práva subjektu údajů, a zejména na existenci „*zásady vlastníka“*, je zapotřebí mechanismu, v jehož rámci musí být vykonávána pravomocná rozhodnutí soudů a orgánů uvedených v čl. 111 odst. 1, a to i jinými schengenskými státy. Bez takového mechanismu nejsou dostatečně chráněna základní práva na ochranu údajů, která subjektům údajů zaručuje Prováděcí úmluva. Prováděcí úmluva proto v mnohém spoléhá

na vnitrostátní právní úpravu a ponechává její provedení na smluvních státech, které musí respektovat určité základní zásady ochrany osobních údajů.

[21] Právům dotčených osob se s ohledem na rozdílnou právní úpravu v jednotlivých smluvních státech věnuje příručka SKO pro výkon práva na přístup ze dne 13. 10. 2009 (dostupná na [http://www.uoou.cz/files/SIS\\_prirucka\\_pro\\_vykon\\_prava.pdf](http://www.uoou.cz/files/SIS_prirucka_pro_vykon_prava.pdf)). Příručka SKO popisuje postupy upravené Prováděcí úmluvou. Uvádí, že mezi práva osob dotčených SIS patří především právo na přístup k údajům uloženým v SIS, které se osoby týkají; právo na opravu fakticky chybných údajů nebo na výmaz právně chybných údajů; právo požádat vnitrostátní orgány pro ochranu údajů o ověření údajů, které se ho týkají a byly vloženy do SIS, jakož i o ověření jejich využívání; právo zahájit řízení u soudu nebo příslušného orgánu ve věci opravy nebo výmazu nesprávných údajů nebo ve věci odškodnění.

[22] Podle článku 109 Prováděcí úmluvy má každý právo na přístup k údajům, které se ho týkají a jsou uloženy v SIS. Toto právo je doplněno právem na opravu fakticky chybných údajů nebo na výmaz právně chybných údajů (článek 110). Osoba, která vykonává právo na přístup, může podat žádost u příslušných orgánů schengenského státu dle vlastního výběru. Libovolný stát je dle citované příručky SKO možné si zvolit proto, že všechny vnitrostátní databáze (N.SIS) jsou totožné s centrálním systémem (C.SIS) ve Štrasburku (viz čl. 92 odst. 2 Prováděcí úmluvy). Právo na přístup se tedy vztahuje pokaždé na tytéž údaje bez ohledu na stát, kterému je žádost adresována.

[23] Právo na přístup je nicméně vykonáváno v souladu s právem státu, ve kterém je žádost podána. Příručka SKO uvádí, že v současnosti existují dva typy režimů, kterými se řídí právo na přístup k souborům údajů v držení policie, a tedy i k SIS. V některých zemích se uplatňuje právo na nepřímý přístup, v jiných právo na přímý přístup. **Právo na nepřímý přístup** předpokládá, že dotčená osoba zašle žádost o přístup vnitrostátnímu

orgánu pro ochranu údajů ve státě, jemuž je adresovaná žádost. Orgán pro ochranu údajů ověří údaje uložené v SIS stejným způsobem jako v případě policejních souborů týkajících se bezpečnosti státu, obrany nebo veřejné bezpečnosti. Naproti tomu **právo na přímý přístup** vychází z toho, že dotčená osoba podává žádost přímo u orgánů, které údaje disponují (typicky různé složky policie). Pokud to vnitrostátní právo umožňuje, žadateli může být zaslána informace, která se ho týká.

[24] České právo, jakkoliv ve vztahu k SIS poměrně chudé, jednoznačně směřuje k právu na přímý přístup. Tomu nasvědčuje již shora citovaný § 84 zákona o Policii České republiky (viz bod [18] shora). Ke shodnému závěru dospěla též příručka SKO rozebíraná v bodech [21] až [23]. Těmuž závěru zjevně odpovídá i praxe českého Úřadu pro ochranu osobních údajů, podle něhož v České republice má subjekt údajů právo na přímý přístup k informacím, což znamená, že by měl svá práva ohledně SIS II uplatňovat v první řadě u správce údajů, kterým je Policie ČR, Policejní prezidium České republiky.

[25] Podle Prováděcí úmluvy je ke změně nebo výmazu údajů oprávněn pouze stát, který daný záznam v SIS pořídil (článek 106). Každý subjekt údajů má právo zaslat písemnou žádost Policii ČR, Policejnímu prezidiu ČR, a uplatnit tak své právo na informace a výmaz nebo opravu svých údajů, které jsou zpracovávány v SIS (článek 110). Informace o zpracovávání osobních údajů v SIS se sdělují pouze dotčenému subjektu údajů (nebo jeho právnímu zástupci). Každý má proto v souvislosti se záznamem, který se ho týká, možnost domáhat se svých práv před správním orgánem příslušným dle předpisů vnitrostátního práva; v České republice před Policií ČR, Policejním prezidiem České republiky.

[26] Z uvedeného tak rozhodně nevyplývá, že by žalobu dle čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy bylo možno podat přímo soudu bez využití ostatních právních prostředků předpokládaných úmluvou. Citované dokumenty, které vypracoval SKO jako orgán oprávněný úmluvu vykládat (viz čl. 115 odst. 3 ve vztahu k SKO), nasvědčují tomu, že článek 111 sám

o sobě nezakládá institut samostatné žaloby, kterou by mohla dotčená osoba podat kdykoliv, aniž by se pokusila zjednat nápravu před správním orgánem.

[27] Uvedený závěr plyne rovněž z nové úpravy SIS II. Ta je sice na nynější žalobu z hlediska časové působnosti nepoužitelná, nicméně v relevantních otázkách evidentně neměla za cíl cokoli v právech dotčených osob měnit. Článek 43 nařízení č. 1987/2006, citovaný v bodu [16] shora, který téměř doslova přebírá znění článku 111 Prováděcí úmluvy, je totiž nadepsán nadpisem *Opravné prostředky* (anglicky *Remedies*, francouzsky *Voies de recours*, německy *Rechtsbehelf*, polsky *Řrodkki odwoǳawcze*). Tento nadpis činí věc jednoznačnou. Český správní soud nerozhoduje o žalobě ve věcech záznamů v SIS II jako první, ale jeho rozhodování nutno brát jako ochranu proti předchozímu rozhodnutí ve věci žádosti u příslušného policejního orgánu. S ohledem na autonomní povahu práva EU nelze český nadpis vykládat doslovně. Opravné prostředky jsou tak v českém kontextu „*prostředky ochrany*“, které vnitrostátní právo nabízí proti správním rozhodnutím vydaných ve věcech schengenského systému.

[28] Ostatně právě uvedené je v plném souladu s koncepcí správního soudnictví, jak ji zná nejen česká právní úprava. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval v usnesení ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278 (ve věci společnosti CG Holding, s. r. o.), že podmínka, podle níž žalobce musí nejprve bezvysledně vyčerpat procesní prostředky ve správním řízení, je vlastní celkové koncepci správního soudnictví. Tato podmínka teleologicky vyjadřuje zásadu subsidiarity ve vztahu mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je předejít soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, jež jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Následná soudní ochrana není pokračováním správního řízení, byť v jiné kvalitě a procesním standardu, ale prostřed-

kem *ultima ratio*, od správního řízení odděleným.

[29] Nejvyšší správní soud dále zvážil, zda právě uvedené závěry představují tzv. *acte clair*, tedy věc, ve které je aplikace práva EU natolik jasná, že nevyvolává důvodné pochybnosti o tom, jak má být právo EU vyloženo. Soudní dvůr v této souvislosti prohlásil, že dříve než soud členského státu dospěje k závěru, že jím posuzovaná otázka představuje *acte clair*, musí si být jist, že by tato otázka byla stejně zřejmá i soudům jiných členských států a Soudnímu dvoru (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cifit a další*, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 16). Pro ilustraci proto Nejvyšší správní soud podává přístup francouzský a německý.

[30] Francouzský přístup je (vyjma pro tuto věc nepodstatných výjimek) příkladem nepřímého přístupu. Dotčená osoba se obrací na úřad na ochranu osobních údajů, nikoliv přímo na policejní orgán (viz bod [23] shora). Francouzský národní schengenský informační systém (N-SIS) byl s účinností do 31. 12. 2013 upraven dekretem ze dne 6. 5. 1995 (*Décret n. 95-577 du 6 mai 1995 relatif au systéme informatique national du systéme d'information Schengen dénommé N-SIS*). Podle jeho článku 6 se právo přístupu k osobním údajům vedeným o osobě v SIS uplatňuje u francouzského úřadu pro ochranu osobních údajů (*La Commission nationale de l'informatique et des libertés*; dále jen „CNIL“), a to v souladu s články 109 a 114 Prováděcí úmluvy. Žadatel v postavení stěžovatele v nynější kauze musí ve Francii podat žádost (o informace, o opravu údajů, nebo o jejich výmaz) u CNIL. V případě, že záznam provedl jiný stát než Francie, mohou nastat dvě situace. Pokud stát, jenž provedl záznam, aplikuje přímý přístup, CNIL informuje žadatele, že bude kontaktován přímo cizí stranou. Naopak pokud stát, jenž provedl záznam, aplikuje nepřímý přístup, žadatel je informován přes CNIL.

[31] Z rozhodovací praxe francouzské Státní rady (*Conseil d'Etat*) plyne, že francouzské právo nepojímá čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy tak, že by zakládal přímé právo

osoby dotčené záznamem domáhat se opravy údajů nebo jejich výmazu v SIS u soudu. Právě naopak, Státní rada konzistentně přezkoumává rozhodnutí správního orgánu (CNIL), který předtím rozhodoval o žádosti dotčené osoby o výmaz nebo opravu údajů v SIS, v řízení o správní žalobě (*recours pour excès de pouvoir*). Kupříkladu v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2003 (CE, n; 219587) se žadatel, o němž provedlo záznam v SIS Německo, obrátil nejdříve s žádostí o výmaz na CNIL, ta mu nevyhověla, poté podal žalobu u správního soudu. Státní rada konstatovala, že CNIL nemohla provést výmaz, poněvadž šlo o cizí záznam, záznam německý. CNIL nepochybila tím, že nekontaktovala německou stranu, protože dle Státní rady informace týkající se daného záznamu nevzbuzovaly pochybnosti o správnosti záznamu.

[32] Naproti tomu v Německu se aplikuje přímý přístup dotčené osoby k údajům vedeným o ní v SIS. Osoba se tedy obrací přímo na policejní orgán. Jde tedy o situaci srovnatelnou se situací českou (viz výše v bodu [21] citovaná příručka SKO). Odpovědným orgánem na spolkové úrovni je Spolkový kriminální úřad (*Bundeskriminalamt*).

[33] Ve vztahu k případu stěžovatele je instruktážní zejména rozhodnutí Správního soudu ve Wiesbadenu ze dne 4. 3. 2010, sp. zn. 6 K 1371/09.WI. Žalobce v dané věci po *Bundeskriminalamt* požadoval vymazání údajů vedených o jeho osobě v SIS. *Bundeskriminalamt* žalobci sdělil, že tyto údaje mohou vymazat pouze příslušné orgány ve státě, které záznam provedly. Žalobce podal proti rozhodnutí *Bundeskriminalamt* žalobu u Správního soudu ve Wiesbadenu, v níž se s poukazem na článek 111 Prováděcí úmluvy domáhal výmazu napadených údajů a náhrady nákladů předchozího řízení. Správní soud ve Wiesbadenu rozhodnutí *Bundeskriminalamt* zrušil. V odůvodnění rozsudku správní soud uvedl, že *Bundeskriminalamt* je třeba považovat za orgán příslušný pro záležitosti SIS. Proto i v řízení dle čl. 111 odst. 1 Prováděcí úmluvy, jež probíhá před příslušným soudem dle vnitrostátního práva, je *Bundeskriminalamt* žalovaným orgánem. Rozhodnutí o otázce, zda

osobní údaje budou vymazány, či nikoliv, představuje správní akt, který při správné aplikaci Prováděcí úmluvy může vydat pouze orgán příslušný dle vnitrostátního práva – zde tedy *Bundeskriminalamt*. Článek 105 Prováděcí úmluvy sice stanoví, že za správnost a aktuálnost záznamu do SIS odpovídá smluvní strana, která záznam pořídila, Prováděcí úmluva však v čl. 111 odst. 1 současně stanoví, že každý má právo podat na území každé smluvní strany žalobu k soudu nebo orgánu příslušnému podle vnitrostátních právních předpisů zejména ve věci opravy, výmazu či poskytnutí informace nebo odškodnění v souvislosti se záznamem, který se ho týká. Má-li být toto ustanovení naplněno, je tedy třeba nejprve uplatnit návrh vůči příslušnému orgánu (tj. zde *Bundeskriminalamt*). Nezbytnou podmínkou pro podání žaloby na zrušení správního aktu (*Anfechtungsklage*) či žaloby na vydání správního aktu (*Verpflichtungsklage*) je podání návrhu příslušnému orgánu a vyčerpání opravných prostředků uvnitř správního řízení. Toto řízení neprobíhá před soudem, nýbrž před příslušným správním orgánem. *Bundeskriminalamt* je tedy dle Prováděcí úmluvy v Německu příslušným orgánem i přesto, že za zaznamenané údaje nenese primární odpovědnost. *Bundeskriminalamt* je ovšem přičitatelné jednání orgánů státu, ve kterém byl učiněn záznam do SIS. Vztah mezi *Bundeskriminalamt* a příslušnými orgány státu, který učinil záznam, je tedy vnitřním vztahem; v řízení před německými správními soudy vystupuje jako jediný žalovaný *Bundeskriminalamt*.

[34] Shora podané srovnání dvou členských zemí EU tedy jednoznačně podporuje závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož článek 111 Prováděcí úmluvy nezavádí specifickou žalobu, která by byla přímo aplikovatelná v jednotlivých smluvních státech. Jak plyne z textu Prováděcí úmluvy i z různých průvodních materiálů a rovněž z judikatury jednotlivých států, procesní stránka přístupu subjektu údajů k záznamu o jeho osobě v SIS je upravena vnitrostátním právem každého smluvního státu zvlášť. Článek 111 Prováděcí úmluvy tedy zakládá pouze nárok, je-

hož se může dotčená osoba domoci na základě procesních prostředků smluvního státu, v němž žádost uplatnila.

[35] Jak tomu nasvědčuje vnitrostátní praxe Francie i Německa a zároveň i znění současného článku 43 nařízení č. 1987/2006, článek 111 Prováděcí úmluvy představuje spíše opravný prostředek (v českém kontextu správní žalobu) proti rozhodnutí či nečinnosti příslušného vnitrostátního správního orgánu. Prováděcí úmluva tedy zajištění přímého přístupu dotčených osob k soudu nikterak nevyžaduje. Tuto možnost však ani nevylučuje a ponechává otázku přístupu k soudu na vnitrostátním právním řádu. Jak Nejvyšší správní soud shora obsažně vysvětlil, přímý přístup k správnímu soudu podle článku 111 Prováděcí úmluvy by byl v zásadním rozporu se základními postuláty českého správního soudnictví a subsidiarity soudního řízení ve vztahu k řízení správnímu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud odmítl takovou interpretaci článku 111, podle níž by Prováděcí úmluva zavedla do českého práva přímou žalobu (bez nutnosti předcházejícího řízení před správními orgány) na opravu či výmaz údajů ze SIS.

[36] Článek 111 Prováděcí úmluvy umožňuje dotčené osobě podat příslušnou žádost a následně eventuálně i soudní žalobu v jakémkoliv schengenském státě. Smyslem tohoto ustanovení je evidentně nezatěžovat osoby komplikovaným právním řízením ve státě, jehož jazyk ani právní kulturu neznají, a naopak jim dát možnost iniciovat správní a potažmo soudní řízení ve státě, který je jim nejbližší. V tomto smyslu článek 111 významným způsobem přispívá k ochraně základních práv osob dotčených záznamem v SIS.

[37] Stěžovatel měl tedy před podáním žaloby ke správnímu soudu nejprve podat žádost o výmaz či opravu záznamu v SIS u Policie České republiky, Policejního prezidia. Na tom nic nemění ani skutečnost, že záznam samotný byl učiněn nikoliv českou stranou, ale naopak stranou rakouskou. Jednání rakouské smluvní strany, která záznam pořídila, musí být proto přičteno Policii České republiky. Závěr, že Policie České republiky je vůči

stěžovateli příslušným orgánem, vyplývá i z článku 106 Prováděcí úmluvy. Dle odstavce 1 je sice k výmazu údajů oprávněna pouze smluvní strana, která záznam pořídila; odstavec 2 ovšem stanoví, že má-li některá smluvní strana, která neprovedla záznam, důkazy o tom, že údaje jsou fakticky nebo právně chybné, uvědomí o tom co nejdříve smluvní stranu, která provedla záznam a která je povinna sdělení neprodleně ověřit. Pokud se smluvní strany nemohou dohodnout, předloží dle čl. 106 odst. 3 věc SKO k vyjádření stanoviska. Z výše uvedeného vyplývá, že právě Policie České republiky je povinna učinit vše, aby údaje nynějšího stěžovatele byly vymazány, pokud snad jsou v SIS vedeny v rozporu se zákonem. To platí navzdory tomu, že za jejich správnost a aktuálnost sama Policie České republiky neodpovídá (článek 105 Prováděcí úmluvy).

[38] Stěžovatel nicméně žádost Policii České republiky nepodal a namísto toho se rovnou obrátil na soud. Stěžovatel se mohl domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, čímž naplnil předpoklady nepřipustnosti své žaloby podle § 85 s. ř. s. Městský soud měl proto žalobu odmítnout nikoliv jako opožděnou podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s., ale jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[39] Stěžovateli nynější rozhodnutí neupírá soudní ochranu. Proti případnému negativnímu rozhodnutí Policie České republiky se bude moci bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, eventuálně v případě nečinnosti Policie České republiky žalobou nečinnostní. Stěžovatel však ze shora podaných důvodů nemůže popřít subsidiaritu ochrany poskytovanou správními soudy a namísto domáhání se nápravy před správním orgánem rovnou volit cestu zásahové žaloby ke správnímu soudu.

[40] Nejvyšší správní soud na závěr poznamenává, že předmětem přezkumu v nynější věci byla správnost rozhodnutí městského soudu ohledně vymazání nebo opravy záznamu v SIS. Předmětem přezkumu nebyla pobytová žádost stěžovatele, která byla předmětem samostatného správního řízení. Proto se zdejší soud nemohl zabývat námitkami stě-



žovatele, které věcně míří do rozhodování správních úřadů o jeho pobytu na území České republiky.

[41] Nad rámec nyní posuzované věci přesto zdejší soud odkazuje stěžovatele na rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 1. 2006, – *Komise v. Španělsko*, C503/03, Sb. rozh., s. I-1097. V tomto rozsudku Soudní dvůr vyládal článek 96 Prováděcí úmluvy se zřetelem k povinnostem, které členskému státu vyplývají z článků 1 až 3 směrnice Rady 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků\*), která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Podle Soudního dvora není možné odepřít vstup do schengenského prostoru státním příslušníkům třetího státu, manželům státních příslušníků členského státu, pouze z důvodu, že byli v SIS vedeni jako osoby, kterým má být odepřen vstup, aniž by bylo členskými státy nejprve ověřeno, zda

přítomnost těchto osob představovala skutečnou, trvajících a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti (srov. bod 59 citovaného rozhodnutí).

#### IV. Závěr

[42] Městský soud žalobu stěžovatele odmítl pro opožděnost. Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil, neboť konstatoval, že žaloba měla být odmítnuta nikoliv jako opožděná podle § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s., ale městský soud ji měl vyhodnotit jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody mimo jiné pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Ten proto podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a žalobu sám odmítl z jiného právního důvodu než městský soud.

## 3089

### Řízení před soudem: aktivní legitimace společenství vlastníků jednotek; ochrana hmotných práv

k § 65 soudního řádu správního

k § 9 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů)\*\*)

**Společenství vlastníků (§ 9 zákona č. 72/1994 Sb.) se může domáhat ochrany hmotných práv, neboť pod správu společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení; je proto třeba dovodit aktivní legitimaci společenství vlastníků jednotek k podání žaloby ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 149/2013-31)

**Prejudikatura:** č. 2513/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 8/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 451/11); č. 106/2012 Sb. NS.

**Věc:** Společenství vlastníků jednotek Michle čp. 518, 519, 520, 521, 523 proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti společnosti s ručením omezeným Centrum Kačerov, o právo na příznivé životní prostředí a na zajištění pohody bydlení, o kasační stížnosti žalobce.

\*) S účinností od 29. 4. 2006 zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES.

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

Rozhodnutím Úřadu městské části Prahy 4 ze dne 17. 10. 2011 byla v k. ú. Michle umístěna stavba „*Administrativní centrum Kačerov*“.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 6. 2012 zamítl.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojl žalobou u Městského soudu v Praze. Stejně jako v odvolání zde upozorňoval na zhoršení imisí prachu a hluku v důsledku realizace a provozu stavby administrativního centra, kterou rozhodnutí žalovaného potvrdilo.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě mimo jiné konstatoval, že je přesvědčen, že žalobce se jako právnická osoba nemůže dovolávat práva na ochranu příznivého životního prostředí, neboť to je garantováno pouze fyzickým osobám. Žalobce podle žalovaného není oprávněn argumentovat zásahem do práv jednotlivých vlastníků bytových jednotek, kteří se proti rozhodnutí I. stupně nadto nebránili.

Osoba zúčastněná na řízení se k žalobě vyjádřila podáním, v němž mimo jiné tvrdila, že žalobce není aktivně legitimován k podání předmětné žaloby, neboť není nositelem hmotných práv, tudíž se může dovolávat ochrany pouze svých procesních práv, což však ne učinil. Poukázala na to, že žalobce je společenstvím vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb., jenž má pouze provozovat společně části domu a spravovat je. Účastníky územního řízení však byli i jednotliví vlastníci bytů. Nelze tudíž dovozovat, že žalobce a tyto vlastníci bytů mají tatáž práva a že žalobce může hájit práva těchto vlastníků, kteří naopak zůstali nečinní. Žalobce s ohledem na tyto skutečnosti není oprávněn argumentovat zásahem do práva na příznivé životní prostředí a jeho jednotlivých složek.

Žalobce podal k vyjádřením žalovaného a osoby zúčastněné na řízení repliku, v níž uvedl, že ve své žalobě tvrdí porušení konkrétních hmotných práv, jež mu náležejí v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 9. 2013, čj. 8 A 113/2012-116, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění uvedl, že

společenství vlastníků bytových jednotek, kterým je i žalobce, bylo do 31. 12. 2012 povinným účastníkem řízení o umístění stavby. Žalobce však nebyl v žalobě oprávněn vznést námitky týkající se práva na příznivé životní prostředí, neboť tato skutečnost se nijak nedotýká jeho právní sféry. Žalobce totiž není vlastníkem domu č. p. 518, 519, 520, 521, 523, ani jednotlivých bytových jednotek, ani k nim nemá žádné jiné právo, které by mohlo být napadeným rozhodnutím dotčeno. Vlastnickými právy naopak disponují jeho členové, které však žalobce v územním řízení nezastupoval, a nemůže tedy jednat místo nich. Žalobce by proto mohl argumentovat dotčením svých práv tehdy, pokud by se rozhodnutí týkalo správy předmětného domu, zejm. výslovně společných částí domu. To však není podle závěru městského soudu předmětný případ, protože napadené rozhodnutí se společných částí výslovně netýká, což ani sám žalobce netvrdí. Všechny žalobní body jsou naopak koncipovány tak, jako kdyby žalobu podávali jednotliví vlastníci bytových jednotek, kteří se domáhají práva na příznivé životní prostředí a na zajištění pohody bydlení, čehož se naopak nemůže dovolávat žalobce. Městský soud neaplikoval na danou kauzu závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 29 Cdo 3269/2010, č. 106/2012 Sb. NS, protože tam Nejvyšší soud rozhodoval o neoprávněném zasahování do vlastnických práv ostatních vlastníků bytových jednotek ke společným částem domu, přičemž taková námitka v předmětné věci uplatněna nebyla, zvláště když žalobce nemůže být dotčen na právu na příznivé životní prostředí a na zajištění pohody bydlení.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že městský soud nesprávně vyhodnotil, že stěžovatel není aktivně legitimován k podání předmětné žaloby. Stěžovatel je společenstvím vlastníků jednotek podle zákona o vlastnictví bytů, které bylo *ex lege* podle § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012 účastníkem územního řízení bez jakéhokoli omezení, na rozdíl od stavebního řízení. Stě-

žovatel měl stejná práva jako ostatní účastníci řízení, a mohl je proto hájit v rozsahu své jednatele působnosti stejně jako oni, k čemuž dospěl i Nejvyšší správní soud. Stěžovatel opakoval, že umístění administrativního centra vyvolá značný nárůst imisí znečišťujících látek v ovzduší a hluku v oblasti, což bude mít nepochybně vliv i na společné části domu. Městský soud přitom svůj závěr o odmítnutí relevantní judikatury Nejvyššího soudu blíže neodůvodnil a nevysvětlil, jen uvedl, jaký je předmět činnosti stěžovatele, do něhož navrhovaná stavba údajně nemůže zasáhnout. Je-li přitom společenství vlastníků podle judikatury Nejvyššího soudu oprávněno hájit práva vlastníků bytů proti imisím soukromoprávními prostředky, nespátřuje stěžovatel jediný důvod, proč by tak nemohlo činit i veřejnoprávními prostředky. Námitky stěžovatele se přitom týkaly nejen bydlení v jednotlivých bytových jednotkách, ale i užívání společných prostor. Umísťovaná stavba je typickým příkladem, kdy do území nadlimitně zatíženého imisemi se umísťuje další stavba s odůvodněním, že zátěž, kterou přinese, bude malá, což Nejvyšší správní soud v minulosti podle stěžovatele správně odmítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti trvala na tom, že společenství vlastníků je samostatným subjektem, který nezastupuje jednotlivé vlastníky bytových jednotek, a nemůže proto hájit jejich práva. Stěžovatel vytrhává dílčí závěry obsažené v judikatuře a nesprávně ji interpretuje ve svůj prospěch. Ačkoli stěžovatel nově účelově tvrdí, že imise se budou týkat i společných částí domu, přehlíží, že regulace imisí se vztahuje k fyzickým osobám a k jejich výskytu, nikoli ke společným částem domu bez ohledu na konkrétní fyzické osoby. Stěžovatel proto nemůže bez příslušného zmocnění hájit práva, která ale náležejí jednotlivým vlastníkům bytových jednotek. Odkaz na judikaturu Nejvyššího soudu není namístě, neboť v daném případě se jedná o veřejnoprávní otázku, jejichž přezkum se řídí jinými procesními předpisy. Osoba zúčastněná na řízení v neposlední řadě odkázala na zákon

č. 350/2012 Sb. (kterým se změnil stavební zákon z roku 2006), který zrušil oprávnění společenství vlastníků jednotek být účastníkem územního řízení, protože toto účastenství bylo podle zákonodárce problematické. Proto by bylo nesprávné, aby soud dospěl k závěru, že stěžovatel měl aktivní legitimaci k podání žaloby s výše uvedenými žalobními body.

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

## Z odůvodnění:

### II.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [17] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle kterého společenství vlastníků bytových jednotek není oprávněno dovolávat se porušení hmotného práva, nýbrž pouze procesního práva, neboť práva na příznivé životní prostředí a práva na pohodu bydlení se mohou domáhat jen příslušní vlastníci jednotlivých bytových jednotek.

[18] Z § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012, které platilo v době vydání napadeného rozhodnutí, zcela evidentně vyplývá, že zákonodárce tímto speciálním ustanovením chtěl zakotvit možnost společenství vlastníků jednotek hájit své zájmy v územním řízení. Z žádného ustanovení stavebního zákona z roku 2006 a ani z ustanovení soudního řádu správního přitom explicitně nevyplývá, že by společenství vlastníků mělo být omezeno v aktivní legitimaci při podávání správní žaloby, konkrétně v okruhu otázek, které by mohlo vznášet před správním soudem, a kterých by se proto mohlo účinně dovolávat.

[19] K obdobné otázce se vyjádřil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 22 Cdo 3281/2008, podle kterého „*zpochybňoval-li žalobce aktivní legitimaci společenství vlastníků jednotek k podání žaloby na ochranu vlastnických práv podle § 127 odst. 1 [občanského zákoníku z roku 1964\*], dovo-*

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem.</sup>

lací soud se ztotožňuje s kladným závěrem vysloveným odvolacím soudem potud, že podání žaloby proti obtěžování hlukem je možné podřadit pod správu domů a pozemků v širším smyslu podle § 9 odst. 1 zákona č. 72/1994 Sb., která zahrnuje vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů. Mezi tyto potřeby nepochybně patří i zajištění dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení, které odpovídají příslušným hygienickým předpisům. Je potom logické, a odpovídá to i principu hospodárnosti, aby společenství vlastníků, které je právníckou osobou sui generis, zřízenou výlučně pro správu společných prostor bytového domu, bylo oprávněno ve prospěch ochrany vlastnických práv jednotlivých vlastníků bytů a zároveň spoluvlastníků společných prostor podat negatorní žalobu podle § 127 odst. 1 [občanského zákoníku z roku 1964], neboť lze předpokládat, že případná opatření vedoucí ke zdržení se obtěžování sousedního vlastníka imisemi hluku, se týkají i společných částí domů a pozemků, jejichž správu společenství vlastníků bytů vykonává. Ustanovení § 127 odst. 1 [občanského zákoníku z roku 1964] nevylučuje, aby společenství vlastníků bytů bylo v rámci správy společných prostor bytového domu oprávněno v zájmu svých členů podat žalobu na ochranu před imisemi, a to pro příslušnou část bytového domu, kterou spravuje.“

[20] Výše citovaný rozsudek Nejvyššího soudu sice byl následně k ústavní stížnosti žalovaného náležen Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, č. 8/2012 Sb. ÚS, zrušen, ale z důvodu nedostatečného zohlednění specifík obecného užívání místní pozemní komunikace, nikoli proto, že by společenství vlastníků nebylo aktivně legitimované pro podání takové žaloby. Na výše zmíněný rozsudek proto Nejvyšší soud navázal v již citovaném rozsudku sp. zn. 29 Cdo 3269/2010, v němž uvedl, že „obdobně jako ve výše citovaných případech je pak nutno posuzovat oprávnění společenství podat negatorní žalobu ve smyslu ustanovení § 126 odst. 1 [občanského zákoníku z roku 1964] proti osobě, která neoprávněně zasahuje do

práv vlastníků jednotek ke společným částem domu, a to i tehdy, je-li takovou osobou jeden z vlastníků jednotek a má-li k neoprávněnému zásahu do práv ostatních vlastníků jednotek ke společným částem domu docházet tím, že tato osoba užívá jí vlastněné jednotky v rozporu se zákonem (jako je tomu v projednávané věci). Podstatné pro posouzení legitimace společenství k podání negatorní žaloby je to, zda dochází k neoprávněnému zásahu i ve vztahu ke společným částem domu, či zda se takový zásah týká výlučně práv k některé jednotce (popř. více jednotkám), aniž dochází k zásahu do práv ke společným částem domu. V projednávané věci, v níž společenství (dovolatel) brojí proti tomu, že druhá žalovaná užívá jí vlastněné bytové jednotky v rozporu s kolaudačním rozhodnutím k ubytování osob (a nikoliv k bydlení), čímž zasahuje do práv ostatních vlastníků jednotek v domě (mimo jiné i tím, jak užívá společné prostory), je zjevné, že tvrzeným jednáním druhé žalované má docházet i k neoprávněnému zasahování do práv ostatních vlastníků jednotek ke společným částem domu. Společenství (dovolatel) je tudíž aktivně věcně legitimováno podat žalobu o zdržení se tvrzeného jednání žalovanou, a to v rámci správy domu ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 zákona o vlastnictví bytů.“

[21] Nejvyšší správní soud neshledává důvod pro to, aby se odchyloval od závěrů učiněných civilními soudy, neboť to by bylo v rozporu se zásadou jednotnosti výkladu a aplikace práva. Pokud tedy civilní soudy dospěly k závěru, který nebyl překonán Ústavním soudem, že společenství vlastníků se může domáhat ochrany hmotných práv, neboť pod správu společných částí domu lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků jeho bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení, je namístej dovést aktivní legitimaci stěžovatele k podání žaloby ve správním soudnictví, v níž se dovolává ochrany svých hmotných práv, byť by se tato hmotná práva dotýkala i právní sféry jednotlivých vlastníků bytových jednotek. Nejvyšší správní soud však

v tomto směru nezpochybňuje právo jednotlivých vlastníků bytových jednotek domáhat se samostatně ochrany svých práv po splnění příslušných podmínek.

[22] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému závěru dospívá nejen s ohledem na judikaturu Nejvyššího soudu, ale i s ohledem na nežádoucí následky, ke kterým by vedlo uznání závěru Městského soudu v Praze jako správného. Vzhledem k tomu, že v případě bytového vlastnictví se vytváří velice složitý komplex právních a faktických vztahů, které jsou závislé na samotného charakteru předmětu tohoto vlastnictví a na něj navazující právní úpravy, nelze vždy přesně a jednoznačně určit, zda se určitý zásah týká pouze jednotlivých bytových jednotek, domu jako celku, případně společných částí domu. Aprobování takové stanoviska by tudíž vedlo k ryze umělému dělení toho, který subjekt by se mohl příslušně ochrany úspěšně dovolávat.

[23] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v případě znečišťujících imisí a hlukových imisí by „*dělení subjektů*“, které jsou oprávněny dovolávat se ochrany svých práv, bylo o to absurdnější v tom, že těmito imisemi je zpravidla zasažen celý dům, neboť hluk, vibrace či znečišťující imise rozptýlené ve vzduchu se evidentně nezastaví před právně teoretickou konstrukcí rozdělující dům na samostatné bytové jednotky a společné části domu. V určitých případech by bylo určení toho, kdo by byl oprávněn domáhat se ochrany hmotných práv, nanejvýš obtížné. Nejvyšší správní soud rovněž nemohl přehlédnout, že v případě městským soudem nastíněného dělení subjektů, jež se mohou dovolávat hmotněprávní ochrany, by v řízení musely, v případě některých panelových domů vystupovat i stovky samostatných subjektů, u nichž by se muselo zkoumat a přesně určit, která práva a jak byla zasažena, což by bylo neúměrně komplikované, nákladné a často prakticky nemožné. Již s ohledem na tento závěr lze názor městského soudu odmítnout.

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v případech, kdy je žalobcem občanské sdružení, jehož účast je v územním řízení založena na základě § 85 odst. 2 písm. c) sta-

vebního zákona z roku 2006 ve spojení s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, může se takový subjekt v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 8 As 31/2008-72) domáhat pouze ochrany svých procesních práv.

[25] V posuzovaném případě společenství vlastníků jednotek sice je samostatnou právnickou osobou odlišnou od vlastníků jednotlivých jednotek, ale jeho účel je omezen právě na správu společných částí domu a ke konkrétnímu domu, resp. společným částem domu. Smysl takové právní úpravy Nejvyšší správní soud spatřuje v tom, aby tato správa v bytových domech byla efektivně – s ohledem na výše nastíněnou složitost vztahů – zajištěna. Jestliže tedy zákonodárce zakotvil, že společenství vlastníků má určité povinnosti vztahující se ke správě společných částí domu, je nutné mu k dosažení tohoto cíle poskytnout i příslušná práva, včetně možnosti podání správní žaloby, ve které se může domáhat i ochrany hmotných práv.

[26] Na podporu svého závěru Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 22. 6. 2011, čj. 1 As 38/2011-146, č. 2513/2012 Sb. NSS, v němž ve vztahu k předchozí úpravě stavebního řízení dovodil, že vlastník bytové jednotky je omezen ve svých právech ve prospěch společenství vlastníků. V tomto případě se jednalo o situaci, kdy stavební řízení bylo vedeno podle předchozího stavebního zákona z roku 1976 a řízení se týkalo výlučně společných částí domu – úpravy související s výměnou vnitřní ležaté kanalizace včetně částečné změny její původní trasy – a spor se fakticky týkal nesouhlasu vlastníka bytové jednotky s rozhodnutím celého společenství vlastníků jednotek. V nyní posuzované věci je účastenství společenství vlastníků jednotek založeno přímo na základě § 85 odst. 2 písm. d) stavebního zákona z roku 2006 a zásah v podobě imisí znečišťujících látek a hlukových imisí se týká rovněž i společných částí domu.

[27] Nelze přehlédnout, že Nejvyšší správní soud v předchozí věci naznal, že účastníkem řízení bylo společenství vlastníků jednotek, a nikoli jednotlivý vlastník byto-

vé jednotky, neboť uvedl, že „*vlastník jednotky je povinen strpět výkon práv a povinností společenství vlastníků jednotek spojených se správou společných částí domu. Své zájmy může uplatňovat uvnitř společenství vlastníků jednotek, např. svou účastí a hlasováním na shromáždění vlastníků jednotek jako nejvyšším orgánem společenství vlastníků jednotek (§ 9 odst. 8, § 11 zákona o vlastnictví bytů).* Pouhá skutečnost, že nesouhlasí se způsobem provedení opravy a změny společných částí domu a pozemku, však nemůže odůvodňovat jeho postavení jakožto účastníka stavebního řízení vedle společenství vlastníků jednotek. Opačný výklad, podle něhož by účastníky stavebního řízení, které se týká společných částí domu nebo pozemku, museli být vedle společenství vlastníků jednotek všichni

*vlastníci bytových jednotek, tj. všichni členové daného společenství vlastníků jednotek, by zcela pomíjel smysl povinného vzniku společenství vlastníků jednotek. Tak by mohl každý, byť i jediný tzv. „přehlasovaný“ člen společenství vlastníků jednotek i na několik let blokovat výkon správy společných částí nemovitosti na úkor vlastnických práv ostatních vlastníků bytových jednotek.“* I tento rozsudek proto nepřímou dokládá, že společenství vlastníků jednotek může být účastníkem správního řízení, aniž by takovým účastníkem dokonce byli jednotliví vlastníci bytových jednotek, tudíž je namístě dovodit, že v takovém případě může společenství vlastníků uplatňovat před soudem i příslušná hmotná práva, neboť v opačném případě by nebyl nikdo, kdo by se jich mohl úspěšně dovolat.

## 3090

### **Řízení před soudem: povaha rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky**

k § 79 soudního řádu správního

k § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů

k § 114 a § 123 odst. 1 písm. g) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)

**I. Rozhodnutí zkušební komise o tom, že uchazeč u odborné justiční zkoušky neuspěl (§ 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů), je deklaratorním správním rozhodnutím.**

**II. Hodnocení zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku je výsledkem jejího uvážení, založeného mj. na odbornosti jednotlivých členů komise. Samotné hodnocení, zaznamenané v protokolu o zkoušce, nelze věcně přezkoumat ve správním řízení.**

**III. Správním orgánem příslušným pro vydání deklaratorního rozhodnutí o odborné justiční zkoušce je Ministerstvo spravedlnosti [viz § 123 odst. 1 písm. g) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů]. Předseda zkušební komise je oprávněnou úřední osobou v dané věci.**

**IV. Vydání deklaratorního rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky se lze domáhat prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, čj. 8 Ans 3/2013-63)*

**Prejudikatura:** č. 383/2004 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 981/2006 Sb. NSS, č. 1654/2008 Sb. NSS, č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2434/2011 Sb. NSS a č. 2725/2013 Sb. NSS.

**Věc:** JUDr. Rostislav P. proti Ministerstvu spravedlnosti o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce podal dne 24. 5. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, resp. zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku. Uvedl, že ve dnech 11. až 14. 10. 2011 neúspěšně vykonal odbornou justiční zkoušku podle § 114 zákona o soudech a soudcích. Žalobce nesouhlasil se sdělením hodnocení písemné části zkoušky, ale ztotožnil se s hodnocením, že neúspěšně složil ústní část zkoušky.

Zdůraznil, že dosud neobdržel písemné rozhodnutí o výsledku zkoušky ani informaci, v jakém rozsahu je povinen případně opakovat i písemnou část zkoušky. Při hodnocení zkoušky stupněm „nezpůsobilý“ je zkušební komise povinna vydat písemné rozhodnutí (§ 17 odst. 3 a § 18 vyhlášky č. 303/2002 Sb.). Žalobce uvedl, že dne 16. 3. 2012 požádal žalovaného o změnu hodnocení justiční zkoušky, o vydání písemného rozhodnutí zkušební komisí a o umožnění opravy justiční zkoušky v rozsahu, který bude určen v písemném rozhodnutí zkušební komise. Žalovaný pouze sdělil, že rozhodující je zápis o průběhu justiční zkoušky podepsaný všemi členy zkušební komise. Podle žalobce však nelze zápis podle § 17 odst. 4 vyhlášky č. 303/2002 Sb. ztotožňovat s rozhodnutím ve smyslu § 17 odst. 1 a 3 téže vyhlášky. Žalovaný stanovil termín opravy justiční zkoušky na dny 5. až 8. 6. 2012, aniž by učinil jakoukoliv nápravu v prodlžení zkušební komise s vydáním rozhodnutí.

Nečinnost zkušební komise dle žalobce znemožňuje případný přezkum rozhodnutí nezávislým soudem a zamezuje řádné opravě justiční zkoušky v určeném rozsahu. Podle žalobce tak dochází k nezákonnému zásahu do jeho osobní i profesní sféry. Žalobce byl přesvědčen, že zkušební komise má postavení orgánu veřejné moci a její nečinností i samotným rozhodnutím jsou přímo dotčena jeho subjektivní veřejná práva.

Městský soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2013, čj. 5 A 90/2012-33, uložil žalovanému („*Ministerstvu spravedlnosti – zkušební komisí pro odbornou justiční zkoušku*“), aby ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku vydal rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky konané žalobcem ve dnech 11. až 14. 10. 2011.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem městského soudu, že zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku má postavení správního orgánu. Podle stěžovatele se jedná o orgán *sui generis*, který je ustaven a vykonává činnost pouze po dobu justičních zkoušek, následně je tento orgán rozpuštěn. Složení zkušební komise pro následující justiční zkoušky závisí na tom, koho ministr spravedlnosti jmenuje do funkce zkušebních komisařů. Trval-li soud na formalistickém požadavku, aby rozhodnutí o výsledku zkoušky vydala výlučně zkušební komise a podepsal jej předseda komise, může nastat situace, kdy tuto povinnost nebude mít kdo vykonat, protože osoba, které soud uložil povinnost, již nebude ve funkci zkušebního komisaře.

Městský soud chybně přisvědčil argumentaci žalobce, že zkušební komise představuje „*odborný poradní orgán ministerstva*“. Takovou povahu má např. rozkladová komise, která pouze předkládá návrhy ministru. Oproti tomu závěry zkušební komise jsou konečné a nelze se od nich odchýlit. I městský soud správně uzavřel, že žádnému orgánu (tedy ani správnímu soudu) nepřisluší přezkoumávat samotné závěry zkušební komise.

Stěžovatel souhlasil, že závěr o výsledku justiční zkoušky se citelně dotýká profesní budoucnosti uchazeče, právo na vzdělání však nelze rozšířit i na úspěšné složení justiční zkoušky. Je proto přinejmenším sporné, zda jsou rozhodnutím zkušební komise o neúspěšném složení justiční zkoušky dotčena veřejná subjektivní práva žalobce.

Městský soud pochybil, uzavřel-li, že žalobcova údajně dotčená veřejná subjektivní práva jsou přímo navázána na působnost žalovaného v oblasti správy soudnictví. Pokud žalobce neobdržel písemné rozhodnutí o neúspěšném složení zkoušky ve formě, kterou požadoval, nelze z toho dovodit, že žalovaný porušil § 118 zákona o soudech a soudcích. Zkušební komise je odborným orgánem, který má za úkol ověřit profesní znalosti uchazečů, nikoliv se přímo podílet na správě soudnictví.

Stěžovatel byl přesvědčen, že zkušební komise dodržela všechny povinnosti uložené zákonem a vyhláškou. Žalobce byl po vykonání zkoušky ústně vyrozuměn o tom, že neuspěl a že je povinen opakovat zkoušku v celém rozsahu vzhledem k velmi slabému výkonu při ústní části a nezanedbatelným nedostatkům v písemné části. Všechny tyto informace si žalobce mohl ověřit v písemném vyhotovení protokolu, který byl podepsán všemi členy zkušební komise. Následně bylo žalobci k jeho žádosti sděleno prostřednictvím dopisů ředitele justičního odboru, že v případě zájmu o opakování zkoušky, je povinen se jí podrobit v celém rozsahu.

Dále stěžovatel odmítl tvrzení, že nepřistupuje ke všem skupinám uchazečů o vykonání justiční zkoušky stejně. V případě úspěšného vykonání zkoušky je uchazeči zasláno osvědčení. Pokud je uchazeč uznán nezpůsobilým, žádné osvědčení logicky vydáváno není. Justičním a právním čekatelům je závěr o nesložení zkoušky sdělen dopisem ředitele justičního odboru prostřednictvím příslušného předsedy krajského soudu z důvodu úpravy budoucích pracovněprávních vztahů. Ostatním uchazečům je výsledek zkoušky pouze ústně sdělen bezprostředně po ukončení porady komise. K žádosti neúspěšného uchazeče je vždy zasláno písemné sdělení o výsledku zkoušky a o rozsahu případného opakování zkoušky. Tak se stalo i v případě žalobce.

Znění § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. (*„písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky se čekateli doručí“*) je třeba vyložit za použití teleologického výkladu tak, že úspěšnému uchazeči se doručí osvědčení, kterým prokazuje svou profesní kvalifikaci.

Účelem předmětného ustanovení bezpochyby nebylo stanovení povinnosti, aby i neúspěšnému uchazeči bylo doručeno (negativní) osvědčení, které pro něj nemá žádný praktický význam, zejména s ohledem na vyloučení přezkumu. Výklad městského soudu byl dle stěžovatele restriktivní, formalistický a rozporný s účelem právní úpravy.

Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem městského soudu, že dopis ředitele justičního odboru ze dne 11. 5. 2012 byl pouhou polemikou s názorem žalobce. Obsah dopisu předurčil žalobce svou žádostí o přezkoumání a změnu hodnocení justiční zkoušky a o umožnění opravy zkoušky. Žalovaný informoval žalobce, že neshledal pochybení, která by případně mohl přezkoumat (např. složení komise v rozporu s § 14 odst. 1 vyhlášky č. 303/2002 Sb. nebo odepření použití pomůcek v rozporu s § 15 odst. 2 téže vyhlášky). Žalobce byl vyrozuměn o hodnocení jako nezpůsobilý a v závěru dopisu mu byl stanoven termín opravné justiční zkoušky. Stěžovatel podotkl, že žalobce se nejprve domáhal přezkoumání a změny hodnocení zkoušky, a teprve poté, co byl vyrozuměn, že k přezkumu nedojde, začal v následujících podáních obstrukčně požadovat vydání negativního rozhodnutí o výsledku své zkoušky.

Závěrem stěžovatel zdůraznil, že postup podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. nelze ztotožnit s vydáním rozhodnutí ve formálním slova smyslu. Pokud by soud dospěl k opačnému závěru, stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, čj. 7 As 83/2011-77, podle kterého je třeba posuzovat úkony správního orgánu podle obsahu, nikoliv podle formy. Dopis ředitele justičního odboru ze dne 11. 5. 2012 splňoval všechny náležitosti rozhodnutí. Byl v něm uveden výsledek zkoušky i případná povinnost opakovat zkoušku v celém rozsahu. Skutečnost, že dopis podepsal ředitel justičního odboru, nikoliv předseda zkušební komise, nebyla podle stěžovatele rozhodná. Vyhláška nepřikazuje, kdo by měl předmětné „rozhodnutí“ zasílat.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soudu v tomto typu řízení nepřislu-



ší hodnotit, jak má vypadat případná procesní aktivita správního orgánu po stránce věcné. Pokud soud rozhodl o žalobě na ochranu proti nečinnosti, postačovalo uložit správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí blíže neurčeného obsahu. Případná nezákonnost nově vydaného rozhodnutí je plně pod soudní kontrolou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Námitky stěžovatele týkající se neurčitosti a nesrozumitelnosti napadeného rozsudku proto nejsou důvodné. Povinnost zkušební komise vydat písemné rozhodnutí je stanovena obecně závazným právním předpisem. Za obdobný případ žalobce označil negativní rozhodnutí prezidenta republiky o odmítnutí jmenovat soudcem kandidáta navrženého vládou. Sdělení ředitele justičního odboru nebylo podle žalobce dostatečné. Městský soud správně uzavřel, že ředitel justičního odboru nemá pravomoc vydat rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky. Rozhodnutím zkušební komise jsou přímo dotčena žalobcova veřejná subjektivní práva zakotvená v čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Mezi veřejná subjektivní práva lze zařadit ochranu před svěvolným počínáním státních orgánů. Pozitivním rozhodnutím zkušební komise je založeno veřejné subjektivní právo uchazeče, jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tím se předmětné rozhodnutí liší od rozhodnutí o závěrečné státní zkoušce na vysoké škole.

Městský soud dle žalobce správně označil druhého účastníka řízení. Správním orgánem je v této věci Ministerstvo spravedlnosti, jehož jménem jedná zkušební komise jako odborný poradní orgán. Za činnost i nečinnost zkušební komise nese odpovědnost stěžovatel. Žalobce nesouhlasil s tvrzením, že zkušební komise je rozpuštěna po ukončení určité zkoušky. Pro další termín zkoušek se pouze změnil její členové.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

(...) [23] Předmětem posuzované věci je otázka, zda byl stěžovatel povinen vydat roz-

hodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky žalobce. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze „domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“ (§ 79 s. ř. s.).

[24] Pro posouzení případné nečinnosti stěžovatele je třeba se zabývat nejprve povahou správního úkonu či aktu, jehož vydání se žalobce domáhá.

[25] Pojmu „rozhodnutí“ uvedenému v § 79 s. ř. s. je třeba rozumět ve smyslu (legislativní zkratky) § 65 s. ř. s. Rozhodnutím jsou takové úkony správního orgánu, kterými se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti osob (konstitutivní rozhodnutí) nebo se jimi závazně určují práva a povinnosti osob (deklaratorní rozhodnutí). Zároveň se podle § 79 s. ř. s. v případě rozhodnutí musí jednat o rozhodnutí „ve věci“, tedy rozhodnutí o předmětu řízení, nikoliv o procesních právech nebo povinnostech (k výkladu pojmu „rozhodnutí ve věci“ srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 601–602).

[26] Nejvyšší správní soud ustáleně vykládá pojem „rozhodnutí“ v materiálním slova smyslu, nikoliv formálně pouze na základě zákonného pojmovení určitého aktu jako rozhodnutí (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Uvedená judikatura klade důraz na skutečnou povahu a právní účinky, které správní úkon nebo akt vyvolá u adresáta. Podle rozšířeného senátu koncepce § 65 s. ř. s. vyžaduje, aby interpret zkoumal u každého jednotlivého úkonu správního orgánu, jaké právo napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil. Proto je třeba v konkrétním případě posoudit povahu příslušného aktu bez ohledu na to, jak jej právní předpis pojmenuje. Mezi klíčové aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí patří (i) definice předmětu řízení, kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) určení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (usnesení ze dne

21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 22, tento závěr rozšířený senát potvrdil i v následném výše citovaném rozsudku čj. 2 As 75/2009-113, bod 36).

[27] Zároveň rozšířený senát připustil, že mohou existovat úkony správního orgánu (např. souhlasy vydávané podle stavebního zákona), které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, čímž naplňují materiální stránku rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale pro nedostatek předepsané formy se nejedná o správní rozhodnutí. Proti takovým úkonům se nelze bránit žalobou podle § 65 s. ř. s., ale pouze prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS).

[28] Vedle možnosti domáhat se vydání rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu soudní řád správní připouští, aby se osoby dotčené nečinností správního orgánu domáhaly prostřednictvím žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. také vydání osvědčení. Osvědčení je jedním z úkonů správního orgánu, které nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek soudu ze dne 7. 11. 2007, čj. 3 As 33/2006-84, č. 1654/2008 Sb. NSS). Osvědčení je upraveno v části čtvrté správního řádu (§ 154 a násl.), ale správní řád ani soudní řád správní pojem osvědčení nedefinují. Právní teorie rozumí osvědčením takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to skutečnosti právní i skutkové (viz tamtéž s odkazem na publikace Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 267).

[29] Osvědčení je blízké deklaratornímu správnímu rozhodnutí. Na rozdíl od osvědčení se však deklaratorním rozhodnutím autoritativně zjišťují a potvrzují existující vztahy správního práva, jeho místo je tam, kde je existence konkrétního správního vztahu sporná či pochybná, nebo pokud potvrzení závisí na výkladu neurčitěho právního pojmu

(viz např. rozsudek soudu ze dne 2. 8. 2004, čj. 2 As 83/2003-62, č. 383/2004 Sb. NSS). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, je klíčovým rozlišovacím kritériem otázka, zda se jedná o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, nebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti), pak jde o deklaratorní rozhodnutí, nebo zda se jedná o akt pohybuující se v rovině skutkové (potvrzující úředně, byť vyvratitelně, určité skutečnosti), pak jde o osvědčení.

[30] Právní úprava považuje vydání deklaratorního rozhodnutí za subsidiární. Podle § 142 odst. 2 správního řádu správní orgán nepostupuje podle odstavce 1 téhož ustanovení a nevydává deklaratorní rozhodnutí, pokud může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení, anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení (srov. také Vedral, J., op. cit., s. 1101–1102 a s. 1226).

[31] Závěry doktríny správního práva, podle nichž se osvědčení vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, spíše je namísto uzavřít, že osvědčení se vydává ve věcech, o něž by nemělo být sporu, nebo o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl (viz rozsudek ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS).

[32] Městský soud v nyní posuzované věci uzavřel, že stěžovatel byl povinen vydat správní rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky žalobce. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval otázkou, zda právní úprava požaduje, aby o výsledku justiční zkoušky bylo vydáno rozhodnutí ve shora rozvedeném smyslu § 65 s. ř. s. nebo osvědčení ve smyslu § 154 správního řádu.

[33] Justiční zkouška je upravena v § 114 a násl. zákona o soudech a soudcích. Zákon v podrobnostech odkazuje na podzákonnou úpravu. Tou je zejm. část čtvrtá vyhlášky č. 303/2002 Sb. Podle § 17 odst. 1 a 3 vyhlášky „[o] *hodnocení rozhoduje zkušební komi-*

se při neveřejné poradě hlasováním. [...] Rozhodnutí zkušební komise je konečné. [...] Výsledek odborné zkoušky oznámí předseda zkušební komise čekatelům bezprostředně po ukončení porady podle odstavce 1. Písemné vyhotovení rozhodnutí o výsledku zkoušky se čekatelům doručí.“ Při hodnocení odborné zkoušky stupněm „nezpůsobilý“ zkušební komise také rozhodne, zda a v jakém rozsahu je čekatel při opakování zkoušky povinen opakovat i její písemnou část (§ 18 téže vyhlášky).

[34] Rozhodnutím zkušební komise o justiční zkoušce, které je podle § 17 odst. 1 vyhlášky č. 303/2002 Sb. konečné, je třeba rozumět výsledek porady zkušební komise, který předseda zkušební komise ústně oznámí uchazeči bezprostředně po ukončení porady komise (§ 17 odst. 3 věta 1 téže vyhlášky). Průběh zkoušky a hodnocení jednotlivých částí zkoušky jsou zaznamenány v protokolu o zkoušce. V protokolu je také vymezen rozsah, v němž je uchazeč případně povinen opakovat zkoušku, byl-li shledán nezpůsobilým.

[35] Hodnocení zkušební komise je výsledkem jejího uvážení, založeného mj. na odbornosti jednotlivých členů komise. Samotné hodnocení, zaznamenané v protokolu o zkoušce, nelze věcně přezkoumat ve správním řízení. Vyhláška č. 303/2002 Sb. stanoví, že rozhodnutí zkušební komise je konečné a nepřipouští možnost opravných prostředků. Možnost opravných prostředků nepředvidá ani zákon o soudech a soudcích. Neexistence opravných prostředků obecně bez dalšího nevylučuje soudní přezkum správního aktu. Ve vztahu k vlastnímu rozhodování zkušební komise o justiční zkoušce je ovšem soudní přezkum vyloučen pro neexistenci veřejného subjektivního práva, jemuž by mohla být poskytnuta ochrana.

[36] Tento závěr je v souladu s judikaturou Ústavního soudu, která se zabývala možností přezkumu obdobné profesní zkoušky – zkoušky insolvenčních správců podle vyhlášky č. 312/2007 Sb., o obsahu a dalších náležitostech zkoušek insolvenčních správců. V usnesení ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, Ústavní soud uzavřel, že rozhodnutí zkušební komise o tom, že uchazeč u předmětné

zkoušky neuspěl, nelze považovat za akt orgánu veřejné moci. Uchazeč nemá veřejné subjektivní právo na složení zkoušky, kterému by zkušební komise musela vyhovět. Závěr, zda uchazeč u zkoušky uspěl, je plně na uvážení zkušební komise.

[37] Pro potřeby nyní posuzované věci je podstatné, že právní úprava průběhu zkoušek insolvenčních správců je v podstatných rysech podobná úpravě ve vyhlášce č. 303/2002 Sb. [zkušební komise je jmenována ministrem spravedlnosti (§ 7), výsledek zkoušky zkušební komise oznámí uchazeči bezprostředně po poradě konané po ústní části zkoušky ústním vyhlášením (§ 12 odst. 3), o průběhu a výsledku zkoušky se pořizuje protokol (§ 13)]. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že z hlediska přezkumu hodnocení justiční zkoušky zkušební komisí neexistuje důvod odchytil se od uvedených závěrů Ústavního soudu.

[38] V posuzované věci žalobce netvrdil, že zkušební komise vůbec nerozhodla o jeho justiční zkoušce a nesdělila mu její výsledek, ale domáhal se až navazujícího úkonu „*písemného rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky*“ ve smyslu § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. Městský soud na základě předmětného ustanovení uložil stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky žalobce. V kasační stížnosti stěžovatel připustil, že o pozitivním výsledku justiční zkoušky vydává osvědčení, zpochybnil však, že by byl povinen vydat rozhodnutí či osvědčení i o negativním výsledku.

[39] Nejvyšší správní soud se proto zabýval rozhodnutím podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. Přestože vyhláška hovoří o „*písemném vyhotovení rozhodnutí*“, nelze z tohoto znění automaticky dovodit, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ale je třeba se zabývat jeho materiální povahou a právními účinky (viz výše bod [26]).

[40] Rozhodnutí (v širším resp. obecném slova smyslu) o výsledku justiční zkoušky, tj. hodnocení zkušební komise, samo o sobě nezakládá, nemění ani neruší práva anebo povinnosti uchazeče. Účelem odborné justiční

zkoušky je ověřit, zda uchazeč má potřebné vědomosti a zda je náležitě odborně připraven k výkonu funkce soudce (§ 114 zákona o soudech a soudcích). Úspěšné složení zkoušky bez dalšího nezakládá nárok na přístup k veřejné funkci soudce a nezaručuje úspěšnému uchazeči, že bude soudcem jmenován. Justiční zkouška osvědčuje odbornou způsobilost, která je pouze jedním z předpokladů, jež je třeba splnit pro ucházení se o funkci soudce (§ 60 zákona o soudech a soudcích) nebo o jinou právní profesi [viz např. § 6 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 7 odst. 3 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Zároveň odborná justiční zkouška může být nahrazena advokátní zkouškou, závěrečnou zkouškou právního čekatela, notářskou zkouškou nebo odbornou exekutorskou zkouškou. Stejně účinky má i výkon funkce soudce Ústavního soudu alespoň po dobu 2 let (§ 60 odst. 5 zákona o soudech a soudcích).

[41] Žalobce se proto mýlil, tvrdil-li, že kladné rozhodnutí zkušební komise zakládá veřejné subjektivní právo uchazeče. Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce dovolával čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost). Ani v tomto ohledu mu nelze přisvědčit, rozhodnutí zkušební komise o výsledku justiční zkoušky nemá bezprostřední souvislost s výkonem předmětných práv, protože samo o sobě nepřiznává úspěšnému uchazeči nárok, aby byl jmenován soudcem. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ve shodě s Ústavním soudem opět zdůrazňuje, že uchazeč nemá ani veřejné subjektivní právo na úspěšné složení zkoušky. Ani negativní hodnocení výsledku justiční zkoušky proto nezakládá žádné subjektivní právo neúspěšnému uchazeči a samo o sobě nemění jeho právní postavení.

[42] „Rozhodnutí“ o justiční zkoušce neukládá uchazeči ani povinnost jakkoliv konat nebo se naopak konání zdržet. V případě pozitivního hodnocení není úspěšnému uchazeči uložena žádná povinnost. Byli uchazeč hodnocen jako nezpůsobilý, zkušební komise

vymezi rozsah, v němž je neúspěšný uchazeč povinen zkoušku opakovat. Neznamená to však, že by zkušební komise ukládala neúspěšnému uchazeči povinnost zkoušku opakovat, tím méně by mohlo být opakování zkoušky vynucováno prostředky správního práva. Je věcí uchazeče, zda se justiční zkoušce opakovane podrobí. Pouze pro tento případ zkušební komise stanoví rozsah opakované zkoušky. Hodnocení zkušební komise o výsledku justiční zkoušky tedy není konstitutivním správním rozhodnutím.

[43] I když není „rozhodnutí“ podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. konstitutivním rozhodnutím, může se stále ještě jednat o deklaratorní rozhodnutí nebo o osvědčení. Hranice mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením je v některých případech velmi tenká, protože jejich povaha a právní účinky jsou si velmi blízké. Zároveň není vyloučena odlišná forma pozitivního a negativního správního aktu v téže věci. Může proto nastat situace, kdy právní úprava předvídá pro potvrzení vzniku určitého právního vztahu nebo skutečnosti právní formu osvědčení (případně jiného správního úkonu podle části čtvrté správního řádu), ale pro potvrzení, že daný právní vztah nevznikl nebo určitá skutečnost nenastala, vyžaduje formu deklaratorního rozhodnutí. Je tomu tak proto, že v případě negativního výsledku nelze vyloučit vznik sporu o to, zda byl předmětný správní akt vydán v souladu se zákonem. Adresátovi negativního deklaratorního rozhodnutí může být poskytnuta soudní ochrana prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s., není-li ovšem takové rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučeno na základě § 70 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto pro účely další argumentace posoudil zvláště povahu pozitivního a negativního „rozhodnutí“ o výsledku justiční zkoušky.

[44] V případě pozitivního hodnocení zkušební komise písemný doklad o výsledku zkoušky, předvídaný § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb., plně odpovídá povaze osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu. Osvědčení o výsledku justiční zkoušky nemá normativní povahu. Tento akt se pohybuje

pouze v rovině skutkové. Vydání předmětného osvědčení nevyžaduje právní hodnocení nebo dokazování, není třeba vyložit neurčitý právní pojem ani použít správní uvážení. Osvědčení je vydáváno na základě hodnocení zkušební komise, které je s konečnou platností zaznamenáno v protokolu o zkoušce. Při vydání osvědčení již nelze výsledek zkoušky ani rozsah případného opakování jakkoliv přehodnotit, protože neosvědčuje průběh zkoušky, ale jen její výsledek – je proto třeba úředně potvrdit pouze to, že uchazeč byl komisí v rámci zkoušky shledán způsobilým. Pro srovnání lze opět odkázat na právní úpravu zkoušek insolvenčních správců posuzovaných Ústavním soudem ve výše citované věci sp. zn. I. ÚS 1910/09. Vyhláška č. 312/2007 Sb. výslovně stanoví v § 14, že dokladem o úspěšném vykonání zkoušky je osvědčení.

[45] Pokud je výsledek justiční zkoušky kladný, není třeba prostřednictvím deklaratorního rozhodnutí autoritativně zjišťovat existující vztahy správního práva nebo vyložit neurčitý právní pojem. Nejedná se ani o situaci, kdy by byla existence konkrétního správního vztahu sporná. Osvědčení o kladném výsledku justiční zkoušky je vydáno pouze na základě protokolu o zkoušce bez toho, aby se o věci vedlo řízení nebo prováděly důkazy. Vydání osvědčení má přednost tam, kde o věci není sporu a kde o skutečnostech, které mají být osvědčeny, nejsou pochybnosti (viz výše body [29] a [30]). Jedná se o úkon, který správní orgán činí ve prospěch osoby, již se týká, je proto namístež upřednostnit méně formální postup, jímž je vydání osvědčení.

[46] Částečně odlišná situace nastává v případě, kdy je uchazeč shledán zkušební komisí nezpůsobilým. I v tomto případě platí, že vydání negativního „rozhodnutí“ o výsledku justiční zkoušky nevyžaduje právní hodnocení nebo dokazování, není třeba vyložit neurčitý právní pojem ani použít správní uvážení. Hodnocení zkušební komise o nezpůsobilosti uchazeče je s konečnou platností zaznamenáno v protokolu o zkoušce a nelze jej přezkoumat ve správním řízení. S ohledem na skutečnost, že „rozhodnutí“ o nezpůsobilosti uchazeče podle § 17 odst. 3 vyhlášky

č. 303/2002 Sb. není vydáno v jeho prospěch, však nelze vyloučit vznik sporu o to, zda bylo předmětné „rozhodnutí“ vydáno v souladu se zákonem, resp. vyhláškou.

[47] Kromě samotného hodnocení uchazeče stupněm „nezpůsobilý“ zkušební komise závazně určí v „rozhodnutí“ podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. také rozsah případného opakování justiční zkoušky. V této souvislosti je třeba zopakovat, že se nejedná u uložení povinnosti ve smyslu konstitutivního rozhodnutí, ale pouze o vymezení rozsahu opakování justiční zkoušky pro případ, že se uchazeč dobrovolně rozhodne zkoušku opakovat (viz výše bod [42]). Rozsah opakování justiční zkoušky je v předmětném „rozhodnutí“ vymezen na základě údajů zaznamenaných v protokolu a stejně jako u hodnocení stupněm „nezpůsobilý“ jej nelze přezkoumat ve správním řízení.

[48] Tyto skutečnosti ovšem do určité míry mění povahu negativního „rozhodnutí“ o výsledku justiční zkoušky a jeho právní účinky pro adresáta oproti osvědčení o kladném výsledku justiční zkoušky. S ohledem na ochranu práv prostřednictvím soudního přezkumu v případě správních aktů, které se mohou negativním způsobem dotknout právní sféry adresáta, se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že v případě negativního hodnocení je třeba vydat deklaratorní rozhodnutí.

[49] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že obecně se deklaratorní rozhodnutí podle § 142 správního řádu vydává pouze k žádosti. Tato skutečnost ovšem nebrání, aby zvláštní právní úprava zakotvila i povinnost vydat deklaratorní rozhodnutí z moci úřední (srov. Vedral, J., op. cit., s. 1099). Nebýt výslovné právní úpravy ve vyhlášce č. 303/2002 Sb., postačovalo by vydat deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném složení justiční zkoušky pouze v případě žádosti neúspěšného uchazeče, nikoliv ve všech případech. Vyhláška č. 303/2002 Sb. ovšem předpokládá v § 17 odst. 3 vydání „rozhodnutí“ z moci úřední bez ohledu na výsledek justiční zkoušky. Nastavení konkrétních procesních pravidel bylo volbou zákonodárce, resp. orgánu moci výkonné, kterému byla svěřena pravomoc

upravit podrobnosti o průběhu justiční zkoušky podzákonným předpisem (jímž je shodou okolností sám stěžovatel).

[50] Deklaratorní rozhodnutí o neúspěšném složení justiční zkoušky je přezkoumatelné ve správním soudnictví prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s., který zakládá žalobní legitimaci mimo jiné toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Rozsah přezkumu je ovšem dán obsahem a povahou předmětného aktu. Neúspěšný uchazeč by se tak mohl domáhat např. toho, že hodnocení „*nezpůsobilý*“ zaznamenané v předmětném rozhodnutí neodpovídá skutečnosti, tedy hodnocení uvedenému v protokolu, nebo že rozsah opakování justiční zkoušky byl v rozhodnutí vymezen jinak než v protokolu. Uchazeč však nemůže v rámci soudního přezkumu negativního deklaratorního rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky napadnout samotné hodnocení zkušební komise a požadovat jeho změnu, ani požadovat změnu rozsahu zkoušky, který byl stanoven pro případné opakování. Předmětné rozhodnutí totiž závazně deklaruje pouze výsledek zkoušky a rozsah případného opakování, nikoliv průběh zkoušky.

[51] Další spornou otázkou v nyní posuzované věci bylo určení správního orgánu, který je povinen vydat deklaratorní rozhodnutí o negativním výsledku justiční zkoušky.

[52] Samotná zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku nemá postavení správního orgánu, proto nemůže vydávat deklaratorní rozhodnutí ani osvědčení. Správním orgánem příslušným pro vydání těchto správních aktů je Ministerstvo spravedlnosti [viz § 123 odst. 1 písm. g) zákona o soudech a soudcích]. Ministerstvo vydá deklaratorní rozhodnutí nebo osvědčení na základě hodnocení zaznamenaného v protokolu zkušební komise, které je konečné a které ani ministerstvu nepřísluší přezkoumávat. Ministerstvo je proto také správním orgánem, proti jehož nečinnosti lze při nevydání deklaratorního rozhodnutí nebo osvědčení brojit žalobou podle § 79 s. ř. s.

[53] Deklaratorní rozhodnutí o výsledku odborné justiční zkoušky podepisuje předseda zkušební komise jako oprávněná úřední osoba v dané věci. Tento postup ostatně odpovídá ustálené praxi stěžovatele v případě vydávání osvědčení o úspěšném složení justiční zkoušky, jak stěžovatel připustil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že funkce předsedy komise po skončení konkrétního termínu justičních zkoušek skončila a že by předseda komise musel být znovu jmenován do funkce zkušební komisaře pouze pro podepsání osvědčení o zkoušce žalobce, přičemž by mohl toto jmenování odepřít. Funkce předsedy komise v sobě zahrnuje i povinnost podepsat osvědčení, resp. rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky, v tomto rozsahu proto funkce předsedy zkušební komise nadále trvá.

[54] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, že městský soud nesprávně označil zkušební komisi pro odbornou justiční zkoušku za samostatný správní orgán. Takový závěr z napadeného rozsudku městského soudu nevyplývá. Městský soud uvedl, že „*žalovaný vystupoval v žalobcově věci prostřednictvím zkušební komise (ministrem jmenovaného odborného orgánu) jako správní orgán*“. Je zřejmé, že městský soud považoval za správní orgán Ministerstvo spravedlnosti, které jednalo prostřednictvím zkušební komise. Byť v hlavičce městský soud označil žalovaného jako „*Ministerstvo spravedlnosti – zkušební komise pro odbornou justiční zkoušku*“, Nejvyšší správní soud nepovažuje toto označení za vadu, která by sama o sobě způsobila nezákonnost nebo nesrozumitelnost předmětného rozsudku.

[55] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se k námitce stěžovatele, že splnil povinnost doručit žalobci písemné rozhodnutí o výsledku justiční zkoušky podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. dopisem ze dne 11. 5. 2012, na který je třeba podle stěžovatele nahlížet v materiálním slova smyslu.

[56] V předmětném dopisu ředitel justičního odboru sdělil žalobci, že neshledal porušení zákona o soudech a soudcích ani vy-

hlášky č. 303/2002 Sb., že písemné práce žalobce byly hodnoceny jako nevyhovující, že toto hodnocení zkušební komise nelze přezkoumat a že rozhodující je „*Zápis o průběhu justiční zkoušky*“. Závěrem pak stanovil termín pro opakování justiční zkoušky. Z předmětného dopisu je zřejmé, že ředitel justičního odboru se nevyjádřil ke konečnému výsledku celé justiční zkoušky žalobce, ale pouze k její písemné části. Byť negativní hodnocení z předmětného dopisu implicitně vyplývá, není v něm zřetelně uveden celkový výsledek zkoušky s hodnocením „*nezpůsobilý*“. Už jen z tohoto důvodu nelze uvažovat o tom, že by předmětný dopis mohl být deklaratorním rozhodnutím o výsledku justiční zkoušky žalobce v materiálním slova smyslu. Nejvyšší správní soud již proto dále nezkoumal další náležitosti, které by případně deklaratorní rozhodnutí v materiálním slova smyslu muselo splňovat.

torní rozhodnutí v materiálním slova smyslu muselo splňovat.

[57] Nejvyšší správní soud uzavřel, že rozhodnutí zkušební komise o tom, že uchazeč u odborné justiční zkoušky neuspěl, je deklaratorním správním rozhodnutím. Městský soud proto nepochybil, pokud uložil stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Přestože z rozhodnutí městského soudu není jednoznačně zřejmé, zda městský soud považoval rozhodnutí podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 303/2002 Sb. za konstitutivní nebo deklaratorní rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto skutečnost za tak závažnou vadu, která by odůvodnila zrušení napadeného rozsudku. V dalším řízení proto stěžovatel bude vázán právním názorem městského soudu ve spojení s upřesňujícími závěry Nejvyššího správního soudu. (...)

## 3091

### **Daňové řízení: postup k odstranění pochybností Daň z přidané hodnoty: uplatnění nadměrného odpočtu**

k § 89 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

**Postup k odstranění pochybností (§ 89 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) je procesním prostředkem k neprodlenému a bezprostřednímu zjištění či ověření řádného splnění daňových povinností daňovým subjektem, který je prioritním nositelem břemene tvrzení a tomu odpovídajícímu břemene důkazního. Legislativní koncepce daňové kontroly a postupu k odstranění pochybností nedává správci daně ničím neomezenou možnost vybírat, který postup při správě daní v konkrétním případě zvolí, a jak dlouho a v jaké intenzitě v něm bude pokračovat. Postup k odstranění pochybností nesmí být volně zaměňován s daňovou kontrolou.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Aps 20/2013-61)

**Prejudikatura:** č. 2137/2010 Sb. NSS a č. 2729/2013 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným MPM Invest proti Finančnímu úřadu pro Pardubický kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně podala dne 22. 4. 2011 u žalovaného přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období březen 2011, v němž uplatnila nárok na nadměrný odpočet DPH. Výzvou ze dne 19. 5. 2011 byl ve vztahu k žalobkyni zahájen postup správce daně k odstranění pochybností o údajích v daňovém přiznání po-

dle § 89 a násl. daňového řádu. Výzva obsahovala zcela konkrétní pochybnosti včetně uvedení způsobu, jakým má být učiněna náprava. Poté byly vydány další tři výzvy. Dne 15. 3. 2013 byl nakonec postup k odstranění pochybností ve věci uzavřen s tím, že se nepodařilo pochybnosti odstranit. Následně byla v reakci

na návrh žalobkyně na pokračování v dokažování ze dne 18. 4. 2013 žalovaným v ústním jednání téhož dne zahájena daňová kontrola.

Dne 17. 6. 2013 podala žalobkyně u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, žalobu, v níž se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného, který měl spočívat v nezákonnosti postupu k odstranění pochybností u DPH za zdaňovací období březen 2011. Tento postup podle žalobkyně trval nepřiměřeně dlouho, byl účelově prodlužován, jednotlivé úkony na sebe nenavazovaly a k tomu celá řada úkonů ani nesměřovala k dosažení cíle řízení.

Krajský soud žalobě vyhověl rozhodnutím ze dne 13. 11. 2013, čj. 52 Af 37/2013-36. Uvedl, že v dané věci došlo k časově rozsáhlému vedení postupu k odstranění pochybností, a to i navzdory tomu, že tento institut daňového řízení má sloužit k odstranění pochybností, kterých se lze zbavit snadno, a to i méně formálními prostředky. Krajský soud odmítl akceptovat postup žalovaného, který namísto zahájení daňové kontroly uměle prodlužuje postup k odstranění pochybností. Proto byl postup žalovaného nezákonným zásahem.

Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností, v níž se zejména domníval, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku existence průtahů v řízení, neboť předmětem řízení v dané věci, jejíž projednání je chráněno článkem 38 Listiny základních práv a svobod a také § 7 odst. 1 a 2 daňového řádu, není ukončení postupu k odstranění pochybností, ale je jím rozhodnutí o daňové povinnosti žalobkyně jejím vyměřením. Postup k odstranění pochybností lze ukončit dvěma způsoby, a to vyměřením daňové povinnosti po jeho ukončení, nebo nevyměřením daňové povinnosti a následným zahájením daňové kontroly. Dle stěžovatele je cílem uvedených procesních postupů vyměření konkrétní daňové povinnosti, nikoliv ukončení provádění toho kterého procesního institutu stěžovatelem. Konkrétním subjektivním právem žalobkyně je proto pouze právo na vyměření daňové povinnosti na DPH za zdaňovací období březen

2011, a to bez zbytečných průtahů. Krajský soud tudíž aplikoval právo na spravedlivý proces příliš formalisticky.

Krajský soud dle stěžovatele pochybil, pokud označil postup za nezákonný zásah jenom z důvodu, že postup k odstranění pochybností trval od 19. 5. 2011 do 15. 3. 2013, aniž by si ověřil, zda stěžovatel disponoval takovými informacemi, které ho opravňovaly pokračovat v řízení. Stěžovatel si je sice vědom, že nepostupoval v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v rozsudku ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52, č. 2729/2013 Sb. NSS, nicméně pouhý fakt, že postup k odstranění pochybností trval dva roky, není důvodem pro konstatování existence průtahů řízení a nezákonnosti takového postupu. Krajský soud tedy posuzoval vzniklou situaci zcela izolovaně. Bez vztahu k materiálnímu smyslu a významu jednotlivých aplikovaných institutů rozhodl, že jde o nezákonný zásah.

Dále měl stěžovatel za to, že krajský soud rozhodoval na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Soud prý měl zkoumat, zda skutkové okolnosti případu opravňují stěžovatele nadále pokračovat v daňovém řízení, jehož cílem a předmětem je vyměření daňové povinnosti žalobkyně, a tedy zda žalobkyně dostatečně prokázala svá tvrzení ohledně uplatněného nároku na vrácení nadměrného odpočtu. To však krajský soud nezkoumal. Stěžovatel zdůrazňuje, že u žalobkyně prověřoval celkem 13 obchodních případů uskutečněných v rozmezí měsíců března až května 2011, konkrétně v březnu 6, v dubnu 2 a v květnu 5 obchodních případů. Tyto obchodní transakce provázely naprosto stejné obchodní podmínky a okolnosti. Byl za zdaňovací období březen 2011 vedl stěžovatel postup k odstranění pochybností a za zdaňovací období duben a květen 2011 probíhala daňová kontrola, stěžovatel postupoval ve všech třech řízeních shodně. Tento stav měl na žalobkyni stejné dopady, a to bez ohledu na okolnost, zda byly stěžovatelem prověřovány obchody v rámci postupu k odstranění pochybnosti nebo v rámci daňových kontrol.

Stěžovatel upozornil na to, že žalobkyně zpočátku nebýla proti zvolenému proces-



nímu postupu a nenamítala, že by žalovaný měl vůči ní postupovat v režimu daňové kontroly. Žalobkyně se během řízení snažila stěžovatele přesvědčit, že prokázala veškeré zákonem předepsané náležitosti k uplatnění nároku na vyplacení nadměrného odpočtu, resp. se domáhala vyměření své daňové povinnosti. Žalobkyně se před soudem prvně snažila namítat nečinnost stěžovatele, ale vzhledem k právnímu názoru správních soudů poté začala brojit proti nezařazení daňové kontroly jako nezákonnému zásahu do veřejných subjektivních práv.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s tvrzením, že daňový subjekt má subjektivní právo na vyměření konkrétní daňové povinnosti bez zbytečných průtahů, nikoli na ukončení postupu k odstranění pochybností. Stěžovatel zadržuje žalobkyni nadměrný odpočet na DPH za zdaňovací období března 2011. Žalobkyně proto palčivě postrádá rozhodnutí ve věci samé. Kdyby stěžovatel postupoval v souladu s právem a řízení v přiměřeně lhůtě ukončil a vydal rozhodnutí (byť pro žalobkyni nepříznivé), mohla se žalobkyně již dávno bránit opravnými prostředky proti rozhodnutí ve věci samé. Dnes, tj. tři roky od podání řádného daňového přiznání k DPH za zdaňovací období března 2011, mohla být podstata sporu odvolacím orgánem, případně správním soudem dávno vyřešena. Krajský soud správně konstatoval porušení jejího práva na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu § 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel bagatelizuje následky průtahů v řízení, a to s pomocí absurdního argumentu, že by řízení stejným způsobem a stejným tempem probíhalo i pokud by byla zahájena daňová kontrola. Stěžovatel nesprávně předpokládá, že je zcela lhostejné, zda je veden postup k odstranění pochybností nebo daňová kontrola, neboť v každém případě bylo pro dílčí pochyby správně zadržet celý nadměrný odpočet na 3 roky. Takové odůvodnění žalobkyně odmítla jako zvrácené.

Žalobkyně považovala stížnostní námitku ohledně toho, jak krajský soud vyhodnotil nesmyslnost, neúčelnost a časovou semknutost

postupu k odstranění pochybností, za nepřipustnou, neboť se k této otázce vznesené v žalobním návrhu stěžovatel mohl vyjádřit již v řízení před krajským soudem. Stěžovatel tak však neučinil.

V doplnění vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně zdůraznila, že stěžovatel zadržoval žalobkyni nadměrný odpočet na DPH za zdaňovací období března 2011 v celkové výši 9 889 256 Kč, ale postup k odstranění pochybností byl veden jen v rozsahu prověřování dodávek od jednoho obchodního partnera, přičemž hodnota těchto dodávek činí částku 6 517 330,55 Kč. Část nadměrného odpočtu ve výši více než 3 miliony korun českých tak stěžovatel zadržuje po dobu vedeného řízení zcela zbytečně, neboť tato částka nikdy nebyla sporná. Pakliže by stěžovatel postupoval v souladu s právem, žalobkyně by mohla s touto částkou již dávno disponovat, tedy pokračovat ve své podnikatelské činnosti.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalobkyně podtrhl, že právo na spravedlivý proces je vždy nutné posuzovat v kontextu celého řízení před správcem daně, a nikoliv izolovaně, pouze ve vztahu ke konkrétnímu institutu, tj. postupu k odstranění pochybností. S přihlédnutím k okolnosti, že stěžovatel disponoval zcela konkrétními zjištěními svědčícími o účasti žalobkyně v řetězci obchodních společností, které podváděly na odpočtech DPH, a že kvůli těmto zjištěním byla následně zahájena daňová kontrola, nelze prohlásit předmětný postup k odstranění pochybností za nezákonný zásah.

Stěžovatel upozornil, že z vyjádření žalobkyně je patrné, že její argumenty nesměřují výlučně proti postupu k odstranění pochybností, ale brojí jimi obecně proti nedůvodnosti daňového řízení. Žalobkyni prý materiálně jde o to, aby stěžovatel vydal rozhodnutí. Přitom postup k odstranění pochybností sám o sobě ještě nemusí vést k vydání rozhodnutí. Stěžovatel opakuje, že předmětem práva na spravedlivý proces není ukončení postupu k odstranění pochybností, ale samotné rozhodnutí ve věci. V posuzovaném případě je tak rozhodné, zda pokračování v dalším řízení je důvodné, či nikoliv. Stěžovatel je pře-

svědčen, že nejedná ani nejednal liknavě a okolnosti zjištěné v průběhu postupu k odstranění pochybností a následně daňové kontroly ho opravňují k dalším nutným úkonům v této věci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Právní názor Nejvyššího správního soudu

(...) [17] Klíčovou otázkou tohoto případu je, zda postup k odstranění pochybností byl prováděn v souladu se zákonem, a nebyl tedy nezákonným zásahem stěžovatele.

[18] Dle § 89 odst. 1 daňového řádu „[m]á-li správce daně konkrétní pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti podaného řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení a dalších písemností předložených daňovým subjektem nebo o pravdivosti údajů v nich uvedených, vyzve daňový subjekt k odstranění těchto pochybností“. Dle § 90 odst. 1 téhož zákona „[o] průběhu postupu k odstranění pochybností sepíše správce daně podle povahy odpovědi protokol nebo úřední záznam, ve kterém uvede vyjádření nebo důkazní prostředky, na jejichž základě považuje pochybnosti za zcela nebo zčásti odstraněné, a případné důvody přetrvávajících pochybností“.

[19] Jak praví důvodová zpráva k těmto ustanovením, postup k odstranění pochybností je ucelený soubor úkonů, jež správce daně fakultativně využívá v rámci nalézacího řízení. Slouží zejména k ověření, zda je tvrzení daňového subjektu podloženo důkazy, jestliže vzniknou pochybnosti o správnosti, průkaznosti, úplnosti nebo pravdivosti daňového tvrzení. V případě, že se správce daně domnívá, že není potřeba provádět kapacitně náročnou daňovou kontrolu, a pro odstranění vzniklých pochybností postačí jen poskytnutí dílčích důkazních prostředků subjektem daně, v tomto duchu jej k tomu vyzve (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne 19. 11. 2008, sněmovní tisk č. 685, přístupné v digitálním repozitáři [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[20] Cílem postupu k odstranění pochybností je stejně jako i u ostatních postupů při správě daní (viz vyhledávací činnost správce daně, místní šetření a daňová kontrola) přispět k zjištění a vyměření daňové povinnosti ve správné výši.

[21] Potud se tedy zdejší soud ztotožňuje s názorem stěžovatele.

[22] Postup k odstranění pochybností je však specifickým procesním institutem, který správce daně používá, pokud má pochybnosti ohledně návrhu daňového subjektu na stanovení daně. Na rozdíl od obecné vyhledávací činnosti, místního šetření nebo daňové kontroly slouží jen a pouze k objasnění konkrétních pochybností, jež brání řádnému stanovení daně. Postup k odstranění pochybností je nepochybně procesním prostředkem k neprodlenému a bezprostřednímu zjištění či ověření řádného splnění daňových povinností daňovým subjektem, který je prioritním nositelem břemene tvrzení a tomu odpovídajícího důkazního břemene. Legislativní rámec postupu k odstranění pochybností vytýčuje mantinely jeho vlastního použití, neboť „[z]ákonodárce upravil postup k odstranění pochybností tak, aby tento postup trval co nejkratší dobu a nebyl zbytečně ani jednou ze stran prodlužován. Toto je logické s ohledem na skutečnost, že neexistence prvotně vyměřené daně je velkou právní nejistotou, tudíž je zde požadavek, aby tento stav trval co nejkratší dobu.“ (viz Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád: komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 202 a násl.).

[23] V daňovém řádu byl institut postupu k odstranění pochybností zaveden právě z důvodu nutnosti zdokonalení předchozí úpravy obdobného institutu vytýkacího řízení (viz § 43 a násl. zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Původní vytýkací řízení postrádalo především požadavek dostatečné konkretizace výzev k odstranění pochybností a dále pak zde nebyly stanovené lhůty pro zahájení a ukončení vytýkacího řízení. Zejména druhý zmíněný problém v praxi zapříčinil množství nedůvodných průtahů vytýkacího řízení.

[24] Podle § 90 odst. 2 daňového řádu „[n]edošlo-li k odstranění pochybností a výše daně nebyla prokázána dostatečně věrohodně, sdělí správce daně daňovému subjektu výsledek postupu k odstranění pochybností. Daňový subjekt je oprávněn do 15 dnů ode dne, kdy byl seznámen s dosavadním výsledkem postupu k odstranění pochybností, podat návrh na pokračování v dokazování spolu s návrhem na provedení dalších důkazních prostředků.“ Podle odstavce 3 téhož ustanovení „[p]okud správce daně shledá důvody k pokračování v dokazování, zahájí v rozsahu těchto důvodů daňovou kontrolu. Neshledá-li správce daně důvody k pokračování v dokazování, vydá do 15 dnů ode dne, kdy daňový subjekt podal návrh na pokračování v dokazování, rozhodnutí o stanovení daně.“

[25] Zákonodárce v nové úpravě spatřoval prostředek k zabezpečení maximální rychlosti této fáze řízení, a to zejména ze dvou důvodů. Jednak aby správce daně mohl zahájit s daňovým subjektem bezprostřední komunikaci, a jednak aby vzniklé pochybnosti o výši daňových povinností mohly být záhy potenciálně odstraněny. V již citované důvodové zprávě k daňovému řádu se uvádí, že „[s]amotný proces odstranění pochybností proběhne jako písemný či ústní dialog mezi správcem daně a daňovým subjektem. V ideálním případě postačí písemná odpověď či ústní vysvětlení (telefonicky či u správce daně), ale je možné, že daná odpověď nebude konkrétní nebo vyvolá další pochybnosti, tudíž bude nutné v komunikaci dále pokračovat, nikoli další výzvou k odstranění pochybnosti (ta je z povahy věci vydávána pro daný případ pouze na začátku), ale běžnou komunikací v rámci dokazování (§ 92 odst. 4).“ Daňový řád sice nestanovuje lhůtu pro uzavření postupu k odstranění pochybností, správce daně však musí postupovat v souladu se zásadou rychlosti řízení a bez zbytečných průtahů. Formalizovanými pravidly pro zahájení a ukončení postupu k odstranění pochybností se zákonodárce evidentně snažil o zamezení trvání tohoto postupu v nepřiměřené délce. Jelikož byla do nového daňového

řádu vložena tato nová pravidla, na věc není aplikovatelný ani pokyn Ministerstva financí č. D-144 o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení.

[26] V posuzovaném případě se do popředí dostává otázka vztahu a rozdílů postupu k odstranění pochybností a daňové kontroly. Nejvyšší správní soud se již jejich vztahem zabýval, byť se tehdy jednalo o řešení na základě právní úpravy obsažené v zákoně o správě daní a poplatků. V této otázce je však níže uvedený právní názor zcela použitelný i nyní. Soud uvedl, že „[z]a určitých okolností by časové parametry obou kontrolních postupů [pozn. kontrolní postupy – vytykácí řízení § 43 a daňovou kontrolu § 16] správci daně umožňovaly volbu mezi nimi, a že dokonce by bylo možno uvažovat o jejich současném uplatnění. Něco takového však není přípustné. V první řadě je předtím, než se vůbec bude řešit otázka, který z postupů uplatnit, nutno postavit najisto, že u obou z nich jsou splněny nejen časové, ale i další (věcné) podmínky pro jejich uplatnění. [...] I pokud by byly časové a věcné podmínky pro uplatnění obou kontrolních postupů současně splněny, nelze je uplatnit současně, nýbrž je nutno zvolit jen jeden z nich, a sice ten, který vzhledem k okolnostem nejlépe odpovídá principu zdrženlivosti a přiměřenosti zakotvenému v § 2 odst. 2 daňového řádu, podle něhož správci daně postupují v daňovém řízení v úzké součinnosti s daňovými subjekty a při vyžadování plnění jejich povinností v daňovém řízení volí jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a umožňují přitom ještě dosáhnout cíle řízení, tj. stanovení a vybrání daně tak, aby nebyly zkráceny daňové příjmy. Jelikož vytykácí řízení opravňuje správce daně toliko k tomu, aby daňový subjekt vyzval k doložení určitých skutečností, zatímco daňová kontrola umožňuje i značně intenzivní zjišťovací zásahy do právní sféry daňového subjektu, bude zpravidla namísto nejprve zahájit vytykácí řízení, zatímco rovnou přistoupit k daňové kontrole bude zpravidla namísto jen tam, kde bude mít správce daně dobré důvody k domněnce, že

*vytýkáci řízení by k dosažení účelu daňového řízení nepostačovalo*“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2010, čj. 5 Afs 92/2008-147, č. 2137/2010 Sb. NSS). Jakkoli tedy lze daň vyměřit v rámci obou řízení, je třeba respektovat odlišný účel, smysl a povahu obou zmíněných institutů.

[27] Lze tedy v souladu s právním názorem NSS vyjádřeným v rozsudku v související věci ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52, č. 2729/2013 Sb. NSS, shrnout, že zákonodárce v současné úpravě postupu k odstranění pochybností sleduje „[d]ůsledné stanovení na sebe těsně navazujících kroků, které je povinen správce daně činit, pokud k prověření daňové povinnosti tento nástroj sám zvolil. Na sebe navazující úkony musí být při tom čněny ve stmelené časové posloupnosti tak, aby byl smysl a cíl postupu naplněn. Tím je bezesporu rychlé odstranění pochybností, které ještě brání správci daně v tom, aby mohl přistoupit k vyměření daně (zde vydání rozhodnutí o nadměrném odpočtu na dani z přidané hodnoty). Ačkoliv zákon opět konkrétní lhůtu pro ukončení tohoto postupu nestanoví, nová právní úprava a vytvořená správní zvyklost však nutí správce daně k uzavření tohoto postupu bez jakýchkoliv průtahů“ (bod 19).

[28] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku průtahů v řízení, neboť předmětem řízení v dané věci bylo rozhodnutí o daňové povinnosti, nikoliv ukončení postupu k odstranění pochybností.

[29] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že předmětem nyní napadeného řízení bylo rozhodnutí o daňové povinnosti. Cílem stěžovatele tedy bylo vyměřit daň z přidané hodnoty ve správné výši. Stěžovatel však nevyužil zákonem předpokládaného prostředku k dosažení tohoto cíle, neboť i navzdory velké složitosti celé věci nepřešel do řízení o daňové kontrole a namísto toho pokračoval v řízení v rámci postupu k odstranění pochybností. Jak již Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 1 Ans 10/2012-52 uvedl, postup k odstranění pochybností uvedený v § 89 a násl. daňového řádu „[m]á sloužit především k odstranění jednotlivých, dílčích po-

*chybností již konkrétně vyjádřených a nemá sloužit k obsáhlému a časově i personálně náročnému dokazování. Pro takový účel je vhodným nástrojem daňová kontrola; právě ta umožňuje správci daně rozsáhlé i časově náročné dokazování a logicky reflektuje časovou náročnost i v odlišném běhu lhůt pro stanovení daně (§ 148 odst. 3)“ (bod 20).*

[30] Vzhledem k existenci prvotních pochybností o výši daňové povinnosti žalobkyně má sice Nejvyšší správní soud za to, že před zahájením řízení stěžovatel disponoval informacemi, jež ho k využití tohoto procesního institutu vedly, a proto mohl postup k odstranění pochybností v tomto případě zahájit. Následující postup stěžovatele, zejména délka s tím spojená a množství uskutečněných procesních úkonů, však již byl zjevně excesivní a vymykal se limitům postupu k odstranění pochybností.

[31] Má-li soud na tomto místě postup stěžovatele stručně zrekapitulovat, žalobkyně podala příznání k DPH za březen 2011 dne 22. 4. 2011. Dne 19. 5. 2011 následovala stěžovatelova výzva k odstranění pochybností o údajích v příznání (první výzva), na což žalobkyně reagovala dne 31. 5. 2011. Dne 7. 6. 2011 došlo k výslechům svědků a jednatele žalobkyně. Stěžovatel současně dožádal Finanční úřad pro Prahu 5 o ověření tvrzení žalobkyně co do obchodních transakcí se společností AVARRIO; odpověď Finančního úřadu pro Prahu 5 na dožádání došla dne 27. 6. 2011. Dne 10. 8. 2011 došlo k dalšímu výsledku svědků. Dne 26. 9. 2011 poskytl Finanční úřad v Hradci Králové stěžovateli informace o řetězci podvodů v obchodech se zlatem. Tři dny nato následoval první (a stejně jako podněty další neúspěšný) podnět žalobkyně na ochranu před nečinností. Dne 4. 10. 2011 dožádal stěžovatel Finanční úřady pro Prahu 5 a Prahu 8 o provedení výslechů dalších svědků. Dne 9. 12. 2011 byl vyslechnut svědek – jednatel společnosti AVARRIO, který měl sjednávat obchody se žalobkyní. Stěžovatel následně dne 6. 1. 2012 doplnil dožádání Finančního úřadu pro Prahu 5, odpověď přišla dne 23. 1. 2012, 1. 2. 2012 a 28. 3. 2012. Dne 10. 9. 2012 stěžovatel ustanovil znalce k vy-

pracování posudku ve věci nákupu a prodeje zlatých slítků, znalecký posudek byl stěžovatelem doručen dne 11. 10. 2012. Mezitím stěžovatel vyzval žalobkyni dne 11. 9. 2012 k prokázání dalších rozhodných skutečností. Dne 14. 3. 2013 byl proveden výslech dalších tří svědků. Teprve dne 15. 3. 2013 byl žalobkyni sdělen výsledek postupu k odstranění pochybností. Žalobkyně na to reagovala návrhem na pokračování v dokazování. Dne 18. 4. 2013, bezmála dva roky po zahájení postupu k odstranění pochybností, stěžovatel zahájil u žalobkyně daňovou kontrolu za březen 2011.

[32] Výše vymezená legislativní koncepce postupu k odstranění pochybností nedává správci daně ničím neomezenou možnost vybrat, který postup při správě daní v konkrétním případě zvolí, a jak dlouho a v jaké intenzitě v něm bude pokračovat. Postup k odstranění pochybností správce daně využívá pouze v případech, kde je jeho použití přiléhavé, a to zejména pokud nejde o časově náročné nebo o rozsáhlé odstraňování pochybností. Ačkoliv postup stěžovatele v konkrétní věci sloužil k odstranění pochybností o vnitřně komplikované a průkazně složité věci, jeho téměř dvouletý postup a množství procesních úkonů tam uskutečněných se vymykalo institutu postupu k odstranění pochybností. Zdejší soud tedy stěžovateli vytýká, že v momentě, kdy poznal, že se proces začal svým rozsahem vymykat postupu k odstranění pochybností, tento postup neukončil a nepřešel do daňové kontroly. Tento moment musel přijít záhy, neboť stěžovatel ve vztahu ke skutkově zcela srovnatelným pochybnostem ohledně bezprostředně následujících kalendářních měsíců bezodkladně zahájil daňovou kontrolu (dne 7. 6. 2011 daňovou kontrolu DPH za duben 2011 a dne 26. 7. 2011 za květen 2011). Ve vztahu k měsícům duben a květen 2011 tak stěžovatel učinil správně, neboť právě daňová kontrola má sloužit k důkladnějšímu objasňování pochybností o daňových skutečnostech a právě zde má i daňový subjekt širší prostor ke své důkazní aktivitě.

[33] Postupem stěžovatele v této věci tedy byly překročeny zákonné mantinely použitého procesního postupu. Už jen samotný fakt, že stěžovatel vydával opakované výzvy k odstranění pochybností, svědčí o nevhodnosti zvoleného postupu, neboť „[v]ýzvy k odstranění pochybností nelze vůči daňovému subjektu ve stejné věci vydávat opakovaně. Správce daně si musí před vydáním výzvy, např. i s využitím místního šetření, ujasnit, co považuje v daňovém řízení za sporné, nepřesné, nesprávné, neúplné nebo nepravdivé, a k odstranění těchto pochybností v celistvosti daňový subjekt vyzvat. Bylo by v rozporu se zásadou hospodárnosti (§ 7 odst. 2), zásadou zdrženlivosti a přiměřenosti (§ 5 odst. 3) a se zásadou rychlosti (§ 7 odst. 1), pokud by správce daně pochybnosti seznatelné již na počátku oznamoval daňovému subjektu po částech. Prodlužoval by tak zbytečně postup odstraňování pochybností a oddaloval vyměření (doměření) daně. Může však nastat situace, kdy pochybnosti ve výzvě sdělené v procesu jejich odstraňování vyvolají pochybnosti další. K jejich uplatnění má správce daně prostor v protokolu (úředním záznamu) předvídaném v § 90 odst. 1 a ve sdělení výsledku postupu k odstranění pochybností (§ 90 odst. 2)“ (Žišková, M. In: Baxa, J. a spol. *Daňový řád. Komentář. I. díl.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 489.).

[34] Jinými slovy, neodstranila-li žalobkyně pochybnosti o výši své daňové povinnosti již po první výzvě k jejich odstranění a viděla-li stěžovatel, že ve věci bude třeba obsáhlejšího šetření, měl tento postup protokolem uzavřít a zahájit podle § 90 odst. 3 daňového řádu daňovou kontrolu. Namísto toho stěžovatel usiloval o odstranění pochybností ve smyslu § 89 a § 90 daňového řádu během téměř dvou let a v průběhu tohoto postupu zatížil žalobkyni řadou procesních úkonů, které se ve svém souhrnu již povaze postupu k odstranění pochybností vymykají. (...)

## Daň z příjmů: sleva na dani z titulu investiční pobídky; období uplatnění slevy

k § 35b odst. 4 a odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 72/2000 Sb. a č. 453/2001 Sb.<sup>\*)</sup>

**I. Daňový subjekt čerpající slevu na dani z titulu investiční pobídky podle § 35b odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je oprávněn zvolit, ve kterém roce z období stanoveného v uvedeném ustanovení slevu uplatní a zda ji vůbec uplatní; je zcela v jeho dispozici, zda slevu na dani uplatní v každém zdaňovacím období nebo pouze v některém z nich, a to v průběhu období stanoveného zákonem pro čerpání slevy. Citované ustanovení určuje toliko období (tj. určitý časový úsek), ve kterém může subjekt slevu čerpat, neurčuje však období, kdy tak musí poprvé učinit, ani to, zda tak musí učinit vůbec.**

**II. Situaci, kdy nárok na slevu na dani z titulu investiční pobídky zaniká, stanoví pouze § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů, v žádném případě takový důsledek nelze dovozovat z § 35b odst. 4 citovaného zákona. Pokud totiž daňový subjekt uplatní např. slevu v určeném pětiletém období (dle zákona č. 192/2012 Sb., nyní v desetiletém – pozn. soudu), které začíná třetím rokem od poskytnutí příslibu pouze v některém roce, popř. ji neuplatní v žádném roce, důsledkem je pouze to, že přiznané investiční pobídky formou slevy na dani daňový subjekt v plném rozsahu, popř. vůbec nevyužije, jinými slovy, o toto daňové zvýhodnění přichází.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 Afs 59/2013-55)*

**Prejudikatura:** č. 360/2004 Sb. NSS, č. 438/2005 Sb. NSS, č. 2841/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 8/2008 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 814/06).

**Věc:** Akciová společnost MAFRA proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dne 21. 12. 2000 předložila Agentuře pro podporu podnikání a investic Czechinvest „Záměr na získání investičních pobídek“. Na jeho podkladě byla Ministerstvem průmyslu a obchodu zaslána žalobkyni nabídka na poskytování investičních pobídek (dále jen „Nabídka“); ta ji akceptovala dne 8. 11. 2001 a předložila žádost o příslib investičních pobídek (dále jen „Žádost“), ve které s nabídnutými investičními pobídkami souhlasila. Ministerstvo průmyslu a obchodu po přezkoumání Žádosti vydalo dne 13. 2. 2002 rozhodnutí o příslibu investičních pobídek (dále jen „Rozhodnutí“), ve kterém s poskytnutím investičních pobídek vyjádřilo sou-

hlas. Investiční pobídky byly poskytnuty dle § 1 odst. 1 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), a to formou slevy na dani z příjmů dle § 35b zákona o daních z příjmů, hmotné podpory vytváření nových pracovních míst a hmotné podpory rekvalifikace zaměstnanců.

Žalobkyně uplatnila za zdaňovací období 2007 slevu na dani dle § 35b zákona o daních z příjmů; učinila tak v odvolání proti řádně podanému daňovému přiznání v souladu § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>\*\*)</sup>.

<sup>\*)</sup> Uvedená ustanovení byla s účinností od 1. 1. 2004 změněna zákonem č. 438/2003 Sb., s účinností od 1. 5. 2004 změněna zákonem č. 19/2004 Sb., s účinností od 2. 7. 2007 změněna zákonem č. 159/2007 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 změněna zákonem č. 344/2013 Sb.

<sup>\*\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

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] odvolání rozhodnutím ze dne 5. 2. 2009 zamítl a slevu na dani žalobkyni nepřiznal, přitom námitku nesprávného právního posouzení (dle žalobkyně mělo být postupováno dle zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 30. 1. 2002) neshledal důvodnou. S odkazem na přechodná ustanovení zákona č. 453/2001 Sb., která se týkají novelizace zákona o investičních pobídkách, a která stanoví, že řízení zahájená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů, žalovaný uvedl, že při uplatňování slevy na dani je třeba postupovat podle znění zákona o daních z příjmů před novelou (tedy do 29. 1. 2002). Ve smyslu § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění před novelou je nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí jednou z možných podmínek stanovení zdaňovacího období, za které slevu na dani lze uplatnit poprvé. Jelikož kolaudační rozhodnutí povolující užívání staveb, jichž se investiční pobídky týkají, byla vydána a nabyla účinnosti v roce 2001, tj. před vydáním předmětného Rozhodnutí, avšak před uplynutím lhůty pro podání daňového přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2001, dospěl žalovaný k závěru, že rok 2001 byl prvním zdaňovacím obdobím, za které bylo možné poprvé uplatnit slevu na dani, a rok 2005 zdaňovacím obdobím, za které bylo možné slevu na dani uplatnit naposledy; slevu tak nelze uplatnit v roce 2007.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Při určení rozhodného období vycházela z absence přechodných ustanovení zákona č. 453/2001 Sb. k § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů a ze skutečnosti, že Rozhodnutí bylo vydáno dne 13. 2. 2002, tj. po dni účinnosti novely zákona o daních z příjmů. Dle jejího názoru z jednotlivých článků přechod-

ných ustanovení zákona č. 453/2001 Sb. vyplývá právo stanovit jako první zdaňovací období, ve kterém lze uplatnit slevu na dani z titulu investičních pobídek, zdaňovací období 2005 (tj. dle § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů rok, ve kterém uplynuly 3 roky od vydání Rozhodnutí) a tuto slevu na dani čerpat dále po dobu 4 po něm bezprostředně následujících zdaňovacích období, tj. 2006, 2007, 2008 a 2009.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 4. 4. 2013, čj. 6 Ca 104/2009-64, zamítl. Spornou byla otázka, v jakém znění měl být § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů na danou věc aplikován; zda ve znění účinném do 29. 1. 2002, tedy před novelou provedenou zákonem č. 453/2001 Sb., či ve znění účinném od 30. 1. 2002, tedy po novele provedené tímto zákonem. Městský soud v této otázce přisvědčil žalobkyni, že v daném případě mělo být postupováno podle § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 30. 1. 2002. Městský soud dospěl k závěru, že s ohledem na to, že zákon č. 453/2001 Sb. neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by výslovně stanovilo, podle jakého znění zákona musí být sleva na dani uplatňována v závislosti na tom, kdy bylo rozhodnutí o příslibu investičních pobídek vydáno, a s ohledem na to, že toto Rozhodnutí bylo v daném případě vydáno dne 13. 2. 2002, tedy po účinnosti novely zákona o daních z příjmů provedené zákonem č. 453/2001 Sb., měl být § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů aplikován ve znění účinném od 30. 1. 2002.

Soud se však současně již neztotožnil s žalobkyní ohledně samotné interpretace § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 30. 1. 2002, a to ohledně určení zdaňovacího období, ve kterém bylo možno uplatnit slevu na dani poprvé, resp. jí nepřisvědčil, že v roce 2007 uplatnila slevu po právu. Městský soud dospěl k závěru, že pokud žalobkyně uplatnila slevu na dani v roce 2007, učinila tak po lhůtě umožněné zákonem, tedy neoprávněně. Městský soud dovodil, že z dikce § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 30. 1. 2002 vyplývá, že prvním zdaňovacím obdobím, za které měla,

resp. byla povinna žalobkyně slevu uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém byly splněny všeobecné podmínky podle zákona o investičních pobídkách, zvláštní podmínky podle zákona o daních z příjmů a podmínky obsažené v příslibu investičních pobídek; přitom nejpozději bylo možno slevu na dani uplatnit ve zdaňovacím období, ve kterém uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. V konkrétním případě to bylo zdaňovací období roku 2005, protože v tomto roce uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek; současně uvedl, že od tohoto data se počítá ona pětiletá lhůta, v níž lze slevu čerpat. Městský soud na základě uvedeného učinil závěr, že uplatnění slevy na dani v tomto roce, tj. v roce 2005, bylo předpokladem pro její uplatnění v následujících zdaňovacích obdobích, tj. v roce 2006, 2007, 2008 a 2009. Jestliže tedy žalobkyně slevu na dani uplatnila poprvé až v roce 2007 a nikoli již v roce 2005, učinila tak dle názoru městského soudu po uplynutí lhůty stanovené v § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění účinném od 30. 1. 2002, tedy neoprávněně.

Městský soud na základě uvedeného dospěl k závěru, že přestože žalovaný nesprávně na danou věc aplikoval § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 29. 1. 2002, tedy před novelou, není dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť i na základě nové právní úpravy bylo možno dospět ke shodnému výsledku, tj. že sleva na dani byla žalobkyní uplatněna neoprávněně a žalovaný nepochybil, pokud jí slevu na dani nepřiznal (k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

Žalobkyně (stěžovatelka) proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost. Byla přesvědčená, že byt neuplatnila slevu v roce 2005, mohla ji z titulu investiční pobídky uplatnit alespoň ve zbývajících letech 2007, 2008, 2009. Stěžovatelka měla za to, že se jedná pouze o zákonem danou možnost slevu na dani uplatnit a nikoli o povinnost; je tedy pouze v její dispozici, zda a kdy slevu uplatní.

Stěžovatelka poznamenala, že nárokovala slevu na dani z příjmů právnických osob z titulu uskutečněné investice do tiskáren; nejedná se tedy o žádnou snahu o zneužití slevy, neboť tiskárny jak v Olomouci, tak v Praze byly skutečně postaveny a denně zajišťují tisk produkce novinového charakteru; tímto je bezpochyby naplněna vůbec základní podmínka pro uplatnění slevy na dani.

K závěru městského soudu o nutnosti uplatnění slevy v roce 2005 stěžovatelka uvedla, že z gramatického výkladu citovaného ustanovení lze dovést pouze možnost slevu uplatnit; tato legální možnost, vymezená slovy „lze“, je dána zákonem stěžovatelce k její volné úvaze.

Na podporu svých závěrů odkázala stěžovatelka na důvodovou zprávu k zákonu o investičních pobídkách, z níž vyplývá, že „[p]rincipy navrhovaného systému investičních pobídek byly stanoveny tak, aby na základě jejich uplatnění došlo jak ke zvýšení přílivu významných zahraničních investic do České republiky, tak i k rozšiřování a modernizaci výroby českých podnikatelských subjektů. Jako základní podmínka je stanovena investice do výstavby nového výrobního závodu nebo na rozšíření či modernizaci existujícího výrobního závodu. Investice se musí uskutečnit pouze do vybraných odvětví zpracovatelského průmyslu, která používají moderní technologie a výrobní zařízení šetrná k životnímu prostředí, jejichž nedostatek v České republice způsobuje malou konkurenceschopnost našich výrobků na zahraničních trzích.“

Stěžovatelka ohledně interpretace právních norem obecně poukázala např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 9 Afs 33/2012-35, který připoštl jako určité interpretační vodítko i důvodovou zprávu. V této souvislosti stěžovatelka zmínila právě důvodovou zprávu k zákonu č. 192/2012 Sb., kterým se mění zákon o investičních pobídkách; tímto zákonem byla mimo jiné i prodloužena lhůta pro uplatnění investičních pobídek z titulu slevy na dani z 5 na 10 let, a to právě proto, že subjekty, které byly v minulosti příjemci investičních po-



bídek, měly mnohdy problém pobídky ve formě slevy na dani vyčerpat v zákonné pětileté lhůtě. Dle stěžovatelky tyto důvody odpovídají ekonomickému hledisku, neboť je zcela běžné, že společnosti, které v rámci investičních pobídek vynaloží nemalé finanční prostředky např. na výstavbu nových výrobních hal, generují zisky až po určité době, a to právě v závislosti na ekonomické náročnosti investice. Je proto v rozporu s účelem investičních pobídek, aby společnostem, které tyto nemalé finanční prostředky na investice vynaloží, toliko z důvodu, že následně, např. v prvních dvou letech období, ve kterém mohou tyto investiční pobídky čerpat, nevykážou dostatečný zisk, nebylo umožněno tyto investiční pobídky čerpat vůbec, tj. např. ve zbývajících třech letech, jak je tomu právě v případě stěžovatelky. Dle stěžovatelky nelze § 35b odst. 4 vykládat způsobem, jak činí městský soud. Ve světle takové interpretace se jeví prodloužení lhůty pro čerpání investičních pobídek provedené zákonem č. 192/2012 Sb. jako irelevantní. K prodloužení lhůty došlo právě proto, že subjekty uplatňující slevy na dani z titulu investičních pobídek nevykázaly v prvních letech, kdy mohly investiční pobídky čerpat, dostatečný zisk pro účely uplatnění slevy na dani, čímž docházelo ke značnému zkrácení doby pro její čerpání, a tedy k nenaplnění jejich účelu. Pokud by musela být sleva na dani uplatněna již v prvním roce období, za které je možné slevu čerpat, pak je pro společnosti, které nevykázaly v prvním zdaňovacím období dostatečný zisk, zcela bez významu, zda je lhůta pro uplatnění investiční pobídky pět či deset let, neboť za takové situace by jim zcela odpadla možnost tyto investiční pobídky čerpat.

Stěžovatelka konstatovala, že před zdaňovacím obdobím 2007 nečerpala investiční pobídky ve formě slevy na dani, neboť v těchto obdobích nevykázala dostatečně vysoký zisk, který by jí umožnil čerpání slevy na dani dle vzorce  $S1 - S2$  uvedeného v § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů. V této souvislosti poukázala na to, že městský soud v napadeném rozsudku vůbec nezohlednil způsob výpočtu slevy na dani uvedený v § 35b

zákona o daních z příjmů; z uvedeného ustanovení lze dovodit, že pokud hodnota  $S2$  se rovná hodnotě  $S1$  nebo ji převyšuje, je výsledná výše slevy na dani, kterou může daňový subjekt uplatnit, nulová. Účelem investiční pobídky ve formě slevy na dani je, jak plyne z výše uvedeného, osvobodit zisky daňového subjektu od daně, a to v závislosti na uskutečněných investicích. Skutečnost, zda byla stěžovatelka oprávněna čerpat slevu na dani ve zdaňovacím období 2005 a 2006, musela být proto též posuzovaná v souladu se způsobem stanovení slevy na dani dle § 35b odst. 1 citovaného zákona. Vzhledem k tomu, že daňová povinnost za zdaňovací období 2005 a 2006 byla nižší než daňová povinnost za zdaňovací období 1999, nebyla splněna podmínka pro čerpání slevy na dani, neboť sleva nemůže dosáhnout záporných hodnot.

Stěžovatelka nad rámec uvedeného poukázala na to, že právní předpis ani neurčuje povinnost neuplatnění slevy na dani správci daně jakkoli oznamovat. Stěžovatelka proto neměla povinnost sdělit správci daně, že jako první zdaňovací období pro uplatnění slevy si zvolila rok 2005 s tím, že z důvodu nedostatečně vysoké daně tuto slevu na dani v daném roce neuplatní. Stěžovatelka daňové zvýhodnění prokazuje toliko v daňovém tvrzení.

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

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Sporná ve věci je toliko interpretace § 35b zákona o daních z příjmů.

Městský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správnému právnímu závěru stran aplikace citovaného ustanovení v relevantním znění, tedy ve znění účinném od 30. 1. 2002. Jakkoli žalovaný aplikoval ve svém rozhodnutí zákon o daních z příjmů ve znění účinném do 29. 1. 2002, tedy vycházel ze zcela odlišného znění předmětného ustanovení, městský soud dospěl k závěru, že ani nové znění záko-

na na věci nic nemění v otázce, zda sěžovatelka mohla v roce 2007 slevu na dani uplatnit; konstatoval přitom, že jestliže sěžovatelka slevu na dani uplatnila poprvé až v roce 2007, učinila tak po uplynutí lhůty stanovené v § 35b odst. 4 zákona o daních příjmů ve znění účinném od 30. 1. 2002, tedy neoprávněně. Současně dovodil, že uplatnění slevy na dani v roce 2005 bylo *de facto* předpokladem pro její uplatnění v následujících zdaňovacích obdobích, tj. v roce 2006, 2007, 2008 a 2009. Městský soud při svých úvahách však zcela odhlédl od smyslu a účelu zákona, jakož i od důvodů provedené novelizace zákona.

Ústavní soud již několikrátě judikoval, že „[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu“ (viz náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Obdobně lze odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2008, sp. zn. IV. ÚS 814/06, č. 8/2008 Sb. ÚS. Ústavní soud zde uvedl, že „[h]istoricko-teleologickým výkladem je zjišťován účel, k němuž měla právní úprava sloužit v době svého přijetí. Směřuje tedy ke zjištění skutečného úmyslu, který zákonodárce měl při přijetí právního předpisu. Záměr zákonodárce lze nalézt v důvodových zprávách, neboť pokud není prokázán opak, je třeba mít za to, že zákonodárce přijal se samotným předpisem i jeho záměr. Ve vztahu k předmětné úpravě lze mít za to, že byla přijata jako ekonomická stimulace podnikání za účelem rozvoje výstavby a podpory trhu s nemovitostmi. Objektivně-teleologickým výkladem, jehož úlohou je vystihnout smysl a účel právní normy v souvislosti s potřebami společnosti v aktuální situaci, v níž se má norma realizovat, nutno dojít k závěru, že původní účel této právní normy je i nadále zachován. Jejím cílem je i v současnosti podpořit podnikání v oblasti výstavby staveb, stejně jako rozšiřování bytového a nebytového fondu. Jestliže se zákonodárce za účelem dosažení určitých racionálních ekonomických a sociálních cílů rozhodne, že určitou skupinu právních vztahů vyjme z omezení vlastnického práva spočívajícího ve zdanění

*převodu nemovitostí, je třeba se tímto smyslem právní úpravy při její interpretaci a aplikaci řídit, aby bylo dosaženo cíle, který tato právní úprava má.“*

Stejný přístup ve svých rozhodnutích uplatňuje také Nejvyšší správní soud; např. v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS, se mimo jiné konstatuje: „V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů ... zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům, vyjádřit. Neučiní-li tak, je zcela namístě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.“ Obdobně lze odkázat např. na rozsudek ze dne 27. 8. 2008, čj. 2 Afs 49/2008-159, rozsudek ze dne 13. 3. 2013, čj. 5 Afs 73/2012-41, č. 2841/2013 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 28/2003-69, č. 438/2005 Sb. NSS, v němž se zdejší soud mimo jiné právě účelem úpravy investičních pobídek zabýval, byt v jiných souvislostech.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že z právní úpravy nelze při použití obecných metod interpretace práva dovodit závěry, k nimž městský soud dospěl; nutno konstatovat, že pominul-li již městský soud teleologický výklad právní normy, ani samotným gramatickým výkladem § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů nelze dospět k závěrům, které městský soud učinil.

Podle § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů účinného od 30. 1. 2002 „[s]levu na dani podle odstavce 1 lze uplatňovat po dobu 5 po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období, přičemž prvním zdaňovacím obdobím, za které lze slevu na dani uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém poplatník splnil všeobecné podmínky podle zvláštního právního předpisu a zvláštní podmínky stanovené tímto zákonem, nejpozději však zdaňovací období, ve kterém uplynuly

*3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle zvláštního právního předpisu. V případě, že byla lhůta pro splnění všeobecných podmínek prodloužena podle zvláštního právního předpisu, posunuje se počátek pro uplatnění slevy na dani z příjmů, nejdéle však o 2 roky.“*

Z dikce shora citovaného ustanovení vyplývá, že prvním zdaňovacím obdobím, za které lze slevu uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém byly splněny všeobecné podmínky podle zákona o investičních pobídkách, zvláštní podmínky podle zákona o daních z příjmů a podmínky obsažené v příslibu investičních pobídek. Nejpozději bylo možno slevu na dani uplatnit ve zdaňovacím období, ve kterém uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. V konkrétním případě to bylo zdaňovací období roku 2005, protože v tomto roce uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. Znamená to tedy, že nejzazším termínem, kdy stěžovatelka mohla slevu na dani z titulu příslibu investičních pobídek uplatnit poprvé a od kterého se počítá ona pětiletá lhůta, byl rok 2005.

Nejvyšší správní soud na základě uvedeného konstatuje, že z § 35b odst. 4 zákona o dani z příjmů takto vyplývá, že pokud daňový subjekt nezapočal s čerpáním slevy na dani již ve dřívějším zdaňovacím období, pak období (v rozhodné době 5 let), po které lze uplatňovat slevu na dani, začíná běžet až zdaňovacím obdobím, ve kterém uplynou 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Citované ustanovení tedy upravuje, odkdy se nejpozději počítá lhůta, v níž může poplatník slevu uplatnit, neřeší však již, zda ji uplatní, či nikoli.

Ustanovení § 35b odst. 4 nezakládá nárok na poskytnutí investiční pobídky, ten je založen zákonem o investičních pobídkách, nikoli zákonem o daních z příjmů; správci daně přísluší pouze kontrolovat dodržení těchto podmínek (viz § 7 odst. 4 zákona o investičních pobídkách). Z citovaného ustanovení nelze nikterak dovozovat, že pokud není sleva v daném okamžiku uplatněna, celý nárok zaniká; uvedené ustanovení určuje toliko počátek běhu pětileté

lhůty, resp. nejzazší okamžik jejího běhu.

Subjekt čerpající slevu na dani z titulu investiční pobídky je oprávněn zvolit, ve kterém roce z období stanoveného dle § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů slevu uplatní a zda ji vůbec uplatní. Bylo tedy zcela v dispozici stěžovatelky, zda slevu na dani uplatní v každém zdaňovacím období nebo pouze v některém z nich, a to v průběhu období stanoveném zákonem pro čerpání slevy, tj. v letech 2005 až 2009.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 Afs 49/2009-109, v němž se zdejší soud ve skutkově obdobné věci rovněž zabýval otázkou interpretace § 35b odst. 4, byť ve znění účinném do 29. 1. 2002. V tomto rozsudku přitom soud konstatoval, že „*toto ustanovení sice stanoví první zdaňovací období, za které lze uplatnit slevu na dani (v projednávaném případě jde o zdaňovací období roku 2001), avšak jedná se o možnost, nikoliv povinnost tuto slevu uplatnit. Z toho vyplývá, že poplatník může slevu na dani uplatnit kdykoliv poté, co splnil všeobecné a zvláštní podmínky ve smyslu § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů, a zároveň poté, kdy nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí, nebo byl vydán souhlas stavebního úřadu se zahájením zkušebního provozu před vydáním kolaudačního rozhodnutí na první stavbu nebo část stavby, jíž se investiční pobídky týkají. Až od okamžiku, kdy tuto slevu poprvé uplatní ..., se počítá oněch 5 bezprostředně následujících zdaňovacích období, v nichž lze slevu na dani uplatňovat.*“ Od závěrů zde vyslovených nemá důvod se odchýlit senát ani ve věci nyní projednávané.

Dospěl-li městský soud k závěru o tom, že předpokladem pro uplatnění slevy na dani v letech 2006 až 2009 je její uplatnění v roce 2005, takové tvrzení nemá oporu v zákoně. Z dikce § 35b odst. 4 zákona o daních z příjmů ani z jiných právních předpisů nelze takovou podmínku dovodit. Není tedy zřejmé, na základě jakých právních úvah k takovému závěru soud dospěl, neboť zákon takový důsledek chování daňového subjektu nepředvídá. S nespĺněním podmínek pro poskytnutí daňové

ho zvýhodnění v podobě slevy na dani z titulu investičních pobídek spojuje zákon o daních z příjmů nepříznivé dopady pro daňový subjekt *expressis verbis* v § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů (obdobně viz § 35a odst. 6 citovaného zákona). V případě stěžovatelky však nedošlo k porušení žádné z podmínek výslovně stanovených v § 35a odst. 2 zákona o daních z příjmů, stěžovatelka neporušila ani některou ze všeobecných podmínek stanovených zvláštním právním předpisem, tj. zákonem o investičních pobídkách. Ostatně takové porušení nebylo ani v řízení shledáno ani konstatováno.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že § 35b odst. 4 zákona o daních příjmů určuje toliko období (tj. určitý časový úsek, v projednáva-

né věci 5 let), ve kterém **může** subjekt slevu čerpat, neurčuje však období, kdy tak **musí** poprvé učinit, ani to, zda tak musí učinit vůbec.

Situaci, kdy nárok na slevu zaniká, stanoví pouze § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů, v žádném případě takový důsledek nelze dovozovat z § 35b odst. 4 citovaného zákona. Pokud totiž daňový subjekt uplatní např. slevu v určeném pětiletém (resp. nyní v deseti-letém) období, které začíná třetím rokem od poskytnutí příslibu, tj. v daném případě v roce 2005 a končí v roce 2009, pouze v některém roce, popř. ji neuplatní v žádném roce, důsledkem je pouze to, že přiznané investiční pobídky formou slevy na dani v plném rozsahu, popř. vůbec nevyužije, jinými slovy, o toto daňové zvýhodnění přichází.

## 3093

### Daň z příjmů: rezerva jako daňový výdaj

k § 7 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2007 (dále jen „zákon o rezervách“)<sup>\*)</sup>

**Hodnocení ekonomického smyslu vytváření rezerv na opravu hmotného majetku podle § 7 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, hraje zásadní roli při posuzování opodstatněnosti těchto rezerv. Nezákonná je rezerva, jejímž jediným účelem je získání neoprávněného daňového zvýhodnění. Tak tomu bude zejména v situaci, kdy nejsou opravy hmotného majetku, na které je rezerva vytvářena, od počátku uskutečnitelné. Oproti tomu v případě, že uskutečnění plánovaných oprav není jisté, ale stále se jedná o jednu z možných variant budoucího vývoje podnikatelského záměru daňového subjektu (např. vedle rekonstrukce mající povahu technického zhodnocení, na niž rezervu vytvářet nelze), vytváření rezervy na tyto opravy není v rozporu se zákonem.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2014, čj. 6 Afs 23/2014-35)

**Prejudikatura:** č. 264/2004 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost VN 17 proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

V průběhu daňové kontroly zjistil Finanční úřad Brno I (dále jen „správce daně“), že žalobkyně zaúčtovala tvorbu rezervy na opravy, proto ji výzvou k dokazování ze dne 8. 2. 2010 vyzval k doložení účetního dokladu

o zaúčtování tvorby této rezervy a prokázání její výše a způsobu tvorby. Žalobkyně předložila cenovou nabídku oprav ze dne 15. 10. 2004 zpracovanou společností HLF – Turbo spol. s r. o. s nabídkovou cenou 20 572 000 Kč

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2008 byl § 7 změněn zákonem č. 296/2007 Sb., s účinností od 1. 7. 2008 zákonem č. 126/2008 Sb., s účinností od 1. 1. 2009 zákonem č. 2/2009 Sb., s účinností od 1. 1. 2011 zákonem č. 346/2010 Sb. a s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 344/2013 Sb.</sup>

a začátkem prací stanoveným na rok 2008. Dle nabídky měly být na předmětných nemovitostech provedeny konkrétní činnosti, které byly jednotlivě oceněny. Podle žalobkyně se tyto opravy jeví jako nezbytné vzhledem k celkově zanedbanému stavu objektu a havarijnímu stavu řady stavebních prvků. Dne 8. 12. 2006 podala žalobkyně žádost o vydání stavebního povolení na stavbu „*Stavební úpravy domu na obchody, administrativu a bytové jednotky Praha 1, Nové Město č. p. 834, Václavské náměstí 17*“. Stavebním povolením vydaným dne 12. 11. 2007 povolil stavební úřad žalobkyni stavební práce, které spočívaly v zásadní změně technických parametrů a vybavení předmětné nemovitosti. Stávající objekt se dvěma hloubkově situovanými křídly podél dvou čtvercových dvorů měl být postupně demolován a následně nahrazen železobetonovou skeletovou konstrukcí v plném rozsahu zastavující celou plochu pozemku, mezi prvním a čtvrtým podzemním patrem byly navrženy eskalátory, vedle eskalátorů od úrovně stropu nad druhým nadzemním patrem až po strop nad čtvrtým nadzemním patrem byl navržen atriový prostor atd.

Správce daně rozhodnutím ze dne 26. 7. 2010 dodatečně vyměřil žalobkyni daň za zdaňovací období roku 2007.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí správce daně odvolání. Žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Brně, 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] svým rozhodnutím ze dne 27. 7. 2011 změnil dodatečně vyměřenou daň za zdaňovací období roku 2007 na částku 4 937 280 Kč a penále ve výši 987 456 Kč. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně již v roce 2007 neměla důvod tvořit rezervu na opravy budovy Václavské náměstí 17, Praha 1, neboť pravomocné stavební povolení neumožňovalo provést opravy této nemovitosti způsobem, jakým byly vyčísleny v rozpočtu předloženém žalobkyní. Práce podle stavebního povolení měly

charakter technického zhodnocení (rekonstrukce) a nebylo na ně možné tvořit rezervu oprav ve smyslu § 7 odst. 1 a odst. 2 zákona o rezervách. Provedením stavebních prací by došlo k zásadní změně technických parametrů a vybavení předmětné nemovitosti. Podle stavebních předpisů lze přitom stavby, jejich změny a udržovací práce na nich provádět jen podle stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu. Ve vazbě na vydané pravomocné stavební povolení, které nabylo právní moci dne 26. 11. 2007, měla proto žalobkyně v souladu s § 4 odst. 1 zákona o rezervách rozpustit vytvořenou rezervu na opravy ve prospěch nákladů nejpozději k 31. 12. 2007.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 20. 12. 2013, čj. 29 Af 127/2011-32, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Ve svém rozhodnutí krajský soud uvedl, že žalobkyně dostatečně prokázala, že projekt oprav předmětné nemovitosti obстоjí vedle projektu její rekonstrukce podléhající stavebnímu povolení, což vyplynulo i z porovnání obou projektů provedeného žalovaným. Krajský soud se proto neztotožnil s názorem ohledně účinků pravomocného stavebního povolení ze dne 12. 11. 2007. Vydání stavebního povolení či nabytí jeho právní moci mohlo být objektivní okolností představující pomínutí důvodu pro tvorbu rezervy oprav hmotného majetku, pokud z něj však bylo pomínutí těchto důvodů jednoznačně patrné. Závěr o trvání či pomínutí důvodu pro tvorbu rezerv však závisel na jednotlivých skutečnostech a jejich souhrnu, a mohl se tak lišit i v poměrně obdobných případech. Obecně je však stavební povolení pouze aktem legalizujícím budoucí stavební činnost stavebníka a neznamená, že stavebník musí stavbu realizovat, ale pouze to, že při její případné realizaci se musí řídit podmínkami stanovenými ve stavebním povolení. Vydané stavební povolení zároveň neznamená, že by na stavbě současně nemohly být prováděny práce podléhající pouze ohlášení stavebnímu úřadu nebo práce, které nepodléhají ani povolení ani ohlášení. Nebylo tedy možné dospět k závěru, že vydáním předmět-

ného stavebního povolení automaticky pominul důvod tvorby předmětné rezervy na opravu. Žalovaný ve svém rozhodnutí, hodnotě postup žalobkyně s několikaletým odstupem a se znalostí reálného výsledku jeho stavební činnosti, pominul skutečnosti, jimiž žalobkyně prokazovala, že ještě cca do poloviny roku 2008 nebylo jasné, zda bude předmětnou nemovitost skutečně rekonstruovat, či pouze opravovat. Výběr té či oné varianty nebyl v plné dispozici žalobkyně a závisel na několika okolnostech. V případě zachování práv nájemníka byla žalobkyně vázána jak rozhodnutími soudů, tak (ve vztahu k rekonstrukci) podmínkami stavebního povolení. K vyřešení situace došlo až uzavřením „Dohody o ukončení nájmu bytu a o náhradě za útrapy“ ze dne 20. 5. 2008. V roce 2008 též opakovaně docházelo k obsazení nemovitosti třetími osobami, což prokazuje např. úřední záznam Policie České republiky ze dne 4. 3. 2008. V témže roce byla žalobkyně také vázána předběžnými opatřeními Obvodního soudu pro Prahu 1. Na základě těchto opatření nemohla žalobkyně práce dle stavebního povolení provést a nebylo též jasné, zda a kdy to bude možné. Skutečnost, že žalobkyně stále mohla provést původně zamýšlené opravy, vyplývá i ze situace, že částkou na jejich provedení žalobkyně fakticky disponovala (na rozdíl od řádově vyšší částky na rekonstrukci). Na základě tvrzení žalobkyně, které podpořila předloženými důkazy, tak krajský soud dospěl k závěru, že důvod pro tvorbu rezerv pominul až v roce 2008 po odpadnutí všech právních překážek bránících provádění prací na rekonstrukci dle stavebního povolení. Ostatně v tomtéž roce žalobkyně práce na rekonstrukci skutečně zahájila. V souladu s § 4 odst. 1 zákona o rezervách měla tedy žalobkyně rezervu na opravy předmětné budovy zrušit ve zdaňovacím období roku 2008, což také učinila.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž namítl, že okamžik, kdy pominuly důvody pro tvorbu rezervy na opravy hmotného majetku, bylo v případě probíhajícího stavebního řízení nutno vztahovat k ukončení tohoto

řízení. Vydáním stavebního povolení bylo totiž stavebním úřadem závazným způsobem deklarováno, jaké konkrétní zásahy do majetku, tj. jaké stavební úpravy budou prováděny. Stavební povolení, z něhož vyplývalo, že předmětná nemovitost má být podrobena celkové rekonstrukci, bylo vydáno dne 12. 11. 2007, dne 26. 11. 2007 pak nabylo toto stavební povolení právní moci. Důvody, pro které byla vytvořena rezerva na opravy, tak podle stěžovatele pominuly již v roce 2007. Není-li splněna podmínka odůvodněnosti rezervy, nemůže být taková rezerva tvořena a musí být zrušena v období, ve kterém tyto důvody pominuly. Již v roce 2007 bylo zřejmé, že žalobkyně zamýšlí provést takové zásahy (stavební úpravy) do majetku, které nebudou mít charakter pouhých oprav, ale charakter technického zhodnocení – rekonstrukce. Podle stěžovatele skutečnost, že bylo vydáno stavební povolení, sice neznamenala, že žalobkyně musela stavbu realizovat, ale pokud byl tento správní akt vydán, musel stěžovatel (a také správce daně) vycházet z presumpce závaznosti tohoto rozhodnutí v tom smyslu, že při případné realizaci stavby by se žalobkyně musela řídit podmínkami stanovenými ve stavebním povolení. Nebylo podstatné, zda žalobkyně možnosti stavět využila, či nikoliv. Podstatné bylo to, že zpracováním projektu a dovršením povolovacího stavebního řízení dala žalobkyně navenek najevo, že nemá v úmyslu realizovat ty opravy, na něž rezervu tvořila, ale hodlá provádět stavební úpravy charakteru technického zhodnocení. Bez významu v této souvislosti nebyla ani skutečnost, že rezerva je v podstatě fiktivní výdaj. Důkazní břemeno ve vztahu k prokázání důvodnosti vytvořené rezervy nese daňový subjekt a je vztaženo právě k těm nákladům, na něž je vytvořen rozpočet. Pravomocné stavební povolení již neumožňovalo žalobkyni provést opravy majetku tím způsobem, jak byly vyčísleny v rozpočtu. Z uvedeného dle stěžovatele vyplynulo, že i kdyby snad žalobkyně z hlediska stavebních předpisů mohla provést nějaké drobnější opravy budovy, nebylo možné mít za prokázané, že měla v úmyslu nadále provést ty rozpočtové opravy a v tom rozsahu, na něž tvořila rezervu, a také v tom roce, který v plánu tvorby rezervy předpoklá-

dala. Vzhledem k uvedeným argumentům se stěžovatel domníval, že v daném případě bylo pravomocné stavební povolení příčinou pomínutí důvodu tvorby rezervy na opravy.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila se závěry krajského soudu. Uvedla, že vzhledem ke špatnému stavebně technickému stavu předmetně nemovitosti a ultimativním požadavkům ze strany nájemníků se rozhodla připravit její opravy. Cena těchto oprav byla na základě předložených nabídek odhadnuta na částku 20 572 000 Kč. Termín zahájení oprav stanovila žalobkyně předběžně na rok 2008 a zároveň rozhodla o vytvoření rezervy na opravy hmotného majetku ve výši 5 143 000 Kč ročně. Při stanovení výše rezervy vycházela z nabídky ceny oprav, která byla v předchozím daňovém řízení správci daně řádně doložena. V roce 2006 o žádné budoucí realizaci rekonstrukčních prací a jejich charakteru nerozhodla. Zadáání projektové přípravy technického zhodnocení bylo pouze jednou z připravovaných variant budoucích prací a v žádném případě nenahrazovalo konečné rozhodnutí, neboť toto bylo závislé na celé řadě objektivních skutečností. Potřeba provedení oprav existovala nezávisle na záměru provést vedle těchto oprav i rozsáhlou rekonstrukci. Stěžovatel odmítal vzít v úvahu závažné právní skutečnosti, které bránily žalobkyni rekonstrukci realizovat, přičemž ovšem i nadále trvala nutnost provedení oprav, na které byla vytvořena příslušná rezerva. Vedle nezbytných oprav začala žalobkyně souběžně připravovat variantu rozsáhlejší rekonstrukce pro případ, že bude odstraněn tehdejší „patový“ stav, aniž by tím ovšem jakkoli vyloučila nutnost provedení plánovaných oprav. Stěžovatel tak dával žalobkyni za vinu, že z opatrnosti zahájila stavební řízení ohledně rozsáhlejší rekonstrukce. Pro realizaci plánovaných oprav však nebylo žádného stavebního povolení vůbec potřeba a variantně připravovaná rekonstrukce nijak nevylučovala možnost řádného provedení oprav v tom rozsahu, na který byly rezervy vytvořeny. Celkové náklady na rekonstrukci objektu dosáhly částky téměř 570 milionů Kč. Pokud by se toto finanční krytí nepo-

dařilo zajistit, nemohla by být rekonstrukce zahájena, i když bylo vydáno pravomocné stavební povolení. Od samého počátku však správce daně „podsouval“ žalobkyni ničím nepodložený záměr, že od vydání stavebního povolení již žádné opravy provádět nechtěla. Přitom minimálně až do 19. 5. 2008 nebylo fakticky možné zahájit rekonstrukci, protože byla zakázána jakákoli dispozice s těmito nemovitostmi úkony Katastrálního úřadu pro hlavní město Prahu a následně i vydaným předběžným opatřením. Stěžovatel pomínil § 7 odst. 6 zákona o rezervách, podle kterého se rezerva zruší v případě, že nebude zahájena oprava „*nejpozději ve zdaňovacím období následujícím po zdaňovacím období, ve kterém se při výpočtu výše rezervy předpokládalo zahájení opravy*“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [10] Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, upravuje řadu případů, kdy lze pro účely zjištění základu daně z příjmů uplatnit částky vynakládané v souvislosti s hmotným majetkem jako daňové výdaje (náklady) a stanoví také podmínky jejich uplatnění. Podle 24 odst. 2 písm. i) tohoto zákona mezi ně náleží i rezervy, jejichž způsob tvorby a výši stanoví zvláštní zákon. Tím je zákon o rezervách, který v § 7 obsahuje úpravu vytváření rezervy na opravu hmotného majetku.

[11] Zákon o rezervách stanovuje podmínky, za nichž je možné zahrnout do výdajů na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů tvorbu rezerv na opravy hmotného majetku a kdy je povinnost vytvoření rezervy zrušit ve prospěch výnosů (příjmů). Podle § 3 tohoto zákona musí být způsob tvorby rezerv a opravných položek za zdaňovací období a jejich výše prokazatelné. Podle § 7 odst. 2 tohoto zákona se za opravy nepovažuje „*technické zhodnocení podle zvláštního zákona*“. Rezerva na opravu hmotného majetku tak

musí být vždy zřetelně odlišitelná od případně vytvářené rezervy na zhodnocení příslušného majetku. Při tvorbě každé rezervy na opravu hmotného majetku je proto nutné zdůvodnit nezbytnost tvorby rezervy, prokázat způsob výpočtu její výše a způsob jejího používání.

[12] Podle § 4 odst. 1 zákona o rezervách se rezervy zruší ve stejném období, kdy pominuly důvody, pro které byly vytvořeny. Podle § 7 odst. 5 téhož zákona, „[n]ebude-li oprava zahájena nejpozději ve zdaňovacím období následujícím po zdaňovacím období, ve kterém se při výpočtu výše rezervy předpokládalo zahájení opravy, rezerva se zruší v tomto následujícím zdaňovacím období. Rezerva nebo její zůstatek se zruší i tehdy, jestliže nebyla vyčerpána nejpozději ve zdaňovacím období, které následuje po zdaňovacím období, ve kterém byla oprava zahájena.“

[13] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobkyně byla oprávněna jako vlastník předmětné nemovitosti vytvářet rezervy na opravy hmotného majetku. Jako bezproblémový se jeví rovněž postup žalobkyně, kterým plán oprav a tvorbu rezerv schválila. Nepochybné dále je, že výše uvedené stavební práce vymezené ve stavebním povolení mají charakter technického zhodnocení (rekonstrukce), na které není možno ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o rezervách tvořit rezervu na opravy ve smyslu § 7 odst. 1 téhož zákona. Klíčovou právní otázkou proto je, zda je vydání takového stavebního povolení skutečností, na jejímž základě lze dovozovat, že pominuly důvody, pro které byly vytvořeny rezervy na opravu předmětné nemovitosti.

[14] Nejvyšší správní soud především konstatuje, že žalobkyně je podnikatelským subjektem a lze předpokládat, že její daňově relevantní příjmy a výdaje se budou vázat k takovým aktivitám, které dávají z ekonomického hlediska smysl, tedy budou prováděny za účelem dosažení zisku (srov. rozsudek ze dne 1. 4. 2004, čj. 2 Afs 44/2003-73, č. 264/2004 Sb. NSS). V rozsudku ze dne

17. 12. 2007, čj. 1 Afs 35/2007-108, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „[j]estliže tedy § 18 odst. 1 zákona o daních z příjmů stanoví, že předmětem daně z příjmů právnických osob jsou příjmy z veškeré jejich činnosti a z nakládání s veškerým jejich majetkem, má tím na mysli takovou činnost a takové nakládání s majetkem, které sleduje racionální účel, které tedy není samoúčelné, resp. jehož jediným smyslem není právě snížení daňové povinnosti cestou obcházení daňových zákonů. Je tedy třeba pečlivě rozlišovat situaci, kdy daňový subjekt volí z různých do úvahy přicházejících alternativ, které mají svůj samostatný smysl, tu, která je pro něho daňově nejvýhodnější, což je legitimní, právem aprobovaný postup, od situace, kdy právě jediným smyslem dané činnosti či transakce je získání nelegitimního daňového zvýhodnění. Ve druhém případě se jedná [...] o chování zákonem jen zdánlivě dovolené, které má však ve skutečnosti povahu chování protiprávního, a může za určitých okolností nabýt povahy zneužití veřejného subjektivního práva daňového subjektu, jemuž soudy ve správním soudnictví nemohou poskytovat ochranu.“ Podle § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků<sup>\*)</sup>, pak daňový subjekt nese důkazní břemeno, že uplatněné výdaje skutečně vynaložil na dosažení, zajištění či udržení zdaniitelných příjmů, tedy příjmů z takové činnosti, jež má svůj ekonomický nebo jiný samostatný účel, a že tak v kontextu posuzované věci učinil v souladu se zákonem o rezervách.

[15] S ohledem na výše uvedené i pro vytváření rezerv na opravu hmotného majetku platí, že se jedná o výsledek ekonomické úvahy daňového subjektu, který tímto způsobem sleduje legitimní ekonomické zájmy a v mezích zákonné úpravy i daňovou optimalizaci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, čj. 9 Afs 62/2008-59, uvedl, že „[d]ůvody pro tvorbu rezerv jsou jednoznačně ekonomické. Rezervy představují fiktivní výdaj, jedná se o časově rozprostřený náklad na budoucí výdaj. V případě rezerv na opravu hmotného majetku se jedná o rozložení vět-

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.



šího výdaje finančních prostředků, které daňový subjekt předpokládá vynaložit na opravu hmotného majetku, do několika zdaňovacích období, nikoli pouze do toho, v němž je výdaj skutečně vynaložen. Tato možnost je pro daňový subjekt fakultativní, většinou k ní přistupuje jako k daňově výhodnému opatření, tj. z důvodu optimalizace svého daňového základu.“

[16] Zákonná úprava vytváření rezerv na opravu hmotného majetku tudíž musí být vykládána dostatečně flexibilně, aby umožnila zohlednit variabilitu podnikatelského prostředí a konkrétní skutkové okolnosti posuzovaných případů. Například v rozsudku ze dne 18. 12. 2008, čj. 7 Afs 44/2008-77, zdejší soud uvedl, že „[v] realitě běžného života je totiž možné, že se následně po zahájení tvorby rezervy změní v důsledku nepředpokládaných okolností původně zamýšlený termín zahájení opravy“. V rozsudku ze dne 13. 6. 2007, čj. 2 Afs 210/2006-70, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že § 7 odst. 4 zákona o rezervách nikterak nevyklučuje souběh tvorby a čerpání rezervy v průběhu jednoho zdaňovacího období. V rozsudku ze dne 22. 3. 2012, čj. 5 Afs 33/2011-70, dospěl zdejší soud k závěru, že „[o]tázka, zda stěžovatel nadobro upustil od plánovaných oprav tiskařských strojů v roce 2004, či zda odsunul plánované opravy do následujícího zdaňovacího období, je však pro posouzení zákonnosti dodatečného platebního výměru podstatná, neboť mění u stěžovatele zdaňovací období, v němž mu vznikla povinnost rezervy zrušit“.

[17] Hodnocení ekonomického smyslu vytváření rezerv na opravu hmotného majetku hraje zásadní roli při posuzování opodstatněnosti těchto rezerv. Za nezákonné lze označit takové rezervy, jejichž jediným účelem je získání neoprávněného daňového zvýhodnění. Tak tomu bude zejména v situaci, kdy nejsou opravy, na které je rezerva vytvářena, od počátku uskutečnitelné. V tomto směru lze odkázat například na rozsudek ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 27/2009-59, ve kterém zdejší soud posuzoval opodstatněnost zamýšlených oprav zemědělských staveb,

které se nacházely na pozemku určeném podle územního plánu pro výstavbu rodinných domů. Budovy, které na těchto pozemcích stály, byly doporučeny na dožití. Vzhledem ke stavebně technickému stavu budov rozsah plánovaných stavebních prací vyžadoval stavební povolení. Stavební úřad by žádosti o stavební povolení pro rozpor mezi účelovým určením staveb a funkčním využitím plochy nemohl vyhovět. Proto shledal zdejší soud tvrzení daňového subjektu o záměru opravy budov jako zjevně účelové a zcela v rozporu s platným územním plánem obce. K obecnému závěru v tomto směru dospěl zdejší soud v již citovaném rozsudku čj. 7 Afs 44/2008-77, když přisvědčil krajskému soudu, že „za pomnutí důvodů, pro které byla rezerva tvořena, bude třeba považovat stav, kdy původní záměr poplatníka provést opravu hmotného majetku buď ze subjektivních příčin (např. prodej hmotného majetku, rozhodnutí provést místo opravy zchátralé stavby její odstranění) nebo objektivních příčin (např. zánik hmotného majetku v důsledku požáru) už zde není“.

[18] Oproti tomu v případě, že není uskutečnění plánovaných oprav jisté, ale stále se jedná o jednu z možných variant budoucího vývoje podnikatelského záměru daňového subjektu, nelze vytváření rezerv na tyto opravy považovat za nelegitimní ekonomický zájem. Součástí podnikatelské reality je totiž bezesporu zvažování více variant nakládání s hmotným majetkem – provádění jeho oprav i jeho technické zhodnocení. V rozsudku ze dne 10. 12. 2009, čj. 9 Afs 7/2009-40, Nejvyšší správní soud uvedl, že „je třeba vzít v úvahu, že se v určitém zdaňovacím období mohou na jednom hmotném nemovitém majetku provádět jak opravy, tak i technické zhodnocení. Může tomu tak být například tehdy, kdy se na stavbě provádějí úpravy, které mají za následek změnu užívání, zároveň se na jiné části stavby, které se změna užívání netýká, provádí různé opravy. Rezervu na opravy je třeba vytvořit pro jednotlivé kusy hmotného majetku, který má být opraven, samostatně, a proto je potřebné správně posoudit charakter a účel každé zamýšlené

*práce, neboť její výše se stanoví podle jednotlivého hmotného majetku určeného k opravě a charakteru opravy.*“ A také: *„Pro doložení oprávněnosti tvorby rezervy by daňový poplatník měl disponovat např. plánem prací a rozpočtem nákladů na opravu či rekonstrukci. Z těchto podkladů by mělo být ještě před samotnou tvorbou rezervy zřejmé, na co konkrétně a z jakého důvodu je rezerva plánovaná.* [Nejvyšší správní soud] *si je vědom, že hranice mezi pouhou opravou a zhodnocením majetku může být v praxi velmi tenká, nicméně v této chvíli má na mysli nikoli daňové ošetření prováděných prací, ale spíše konkrétní popis zamýšlených prací, ze kterých by se dalo zpětně dovodit, na jaký druh prací byla rezerva vytvořena.*“

[19] Zákonná úprava tak nevyklučuje provádění oprav hmotného majetku i jeho současně prováděnou rekonstrukci, vyžaduje ovšem konkrétní vymezení prováděných prací, na které je rezerva vytvářena, aby bylo možné tyto fáze z daňového pohledu rozlišit. Tomu odpovídá i znění důvodové zprávy k zákonu č. 211/1997 Sb., kterým byl s účinností od 1. 1. 1998 změněn zákon o rezervách. Smyslem právní úpravy nebylo přinucení daňových subjektů k volbě jediné varianty zacházení s majetkem, ale zamezení spekulativního odkládání daňové povinnosti: *„[Z]ákon stanoví podstatně přísnější podmínky pro tvorbu rezervy na opravu majetku poplatníků, zejména se jednoznačně vymezuje doba tvorby rezervy a podmínky, kdy musí dojít k čerpání prostředků, a v případě jejich nevyužití se vymezuje okamžik rozpuštění rezervy.*“ A dále: *„Poplatníci budou nadále nuceni důsledně rozlišovat jednotlivé opravy podle jejich charakteru, tyto finančně odděleně specifikovat, čímž se zamezí tvorbě jedné rezervy na opravy různého charakteru prováděné v dlouhých časových úsecích.*“

[20] V posuzované věci žalobkyně zvažovala vedle provedení oprav předmětné nemovitosti, na které vytvořila rezervu, i rozsáhlou a finančně náročnou rekonstrukci této nemovitosti, která provedení přinejmenším velké části zamýšlených oprav vylučovala. V tomto směru se zdejší soud neshoduje

s posouzením krajského soudu, že projekty oprav a rekonstrukce vedle sebe obstojí, neboť povolená rekonstrukce odpovídá fakticky nahrazení předmětné nemovitosti. Na posouzení právních otázek však tento závěr nemá vliv, jak bude patrné níže. Správce daně rozsah a ocenění nutných oprav nezpochybnil, proto je možné je považovat za opodstatněné. Jednání žalobkyně se i ve zbytku jeví jako ekonomicky racionální, neboť životnost každé nemovitosti je omezená a lze ji jen těžko donekonečna prodlužovat drobnými dílčími opravami. S rozsáhlou rekonstrukcí jsou však již před jejím zahájením spojena dvě mimořádná podnikatelská rizika – nutnost obstarat dostatek finančních prostředků i zajištění potřebných veřejnoprávních povolení k jejímu uskutečnění. Pokud k rekonstrukci nedojde, nic se zpravidla nemění na původní potřebě provést alespoň základní opravy nemovitosti.

[21] Soukromoprávní spory ohledně vystěhování nájemce nebo vlastnictví a využívání předmětné nemovitosti, zvláště jsou-li důkazně podpořeny rozhodnutími soudů či správních orgánů, představují další skutečnosti, které podporují závěr, že účelem vytvoření rezervy oprav dané nemovitosti nebylo pouze získání neoprávněného daňového zvýhodnění. Jejich existence totiž oslabovala možnost provedení rozsáhlé rekonstrukce nemovitosti. Provedení oprav tak představovalo variantu budoucího vývoje, která nadále připadala v úvahu, přestože zájmem žalobkyně bylo také provedení rekonstrukce, o čemž svědčí podání žádosti o vydání stavebního povolení za tímto účelem. Závěry stěžovatele, že s nájemníkem nakonec žalobkyně cestu k dohodě našla a že soudní spory o vlastnictví nemovitosti a pokusy o zcizení budovy nemají žádný daňově relevantní vliv na posouzení oprávněnosti tvorby rezervy na opravy, neboť rezervu na opravy hmotného majetku mohou vytvářet poplatníci, kteří mají k hmotnému majetku vlastnické právo, považuje zdejší soud za zjednodušující. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvádí, že žalobkyni vydané stavební povolení předpokládalo, že stavební úpravy budou realizovány až po vyřešení prá-

vem hájených zájmů nájemců dotčených prostor. Tato skutečnost potvrzuje důvodnost obav žalobkyně, že k rekonstrukci předmětné nemovitosti nemusí dojít, a to ani na základě stavebního povolení. Tvzení žalobkyně podložená předloženými důkazy prokazují, že k odpadnutí všech právních překážek bránících provádění prací na rekonstrukci dle stavebního povolení došlo teprve v roce 2008, kdy také žalobkyně práce na rekonstrukci skutečně zahájila.

[22] Nejvyšší správní soud nerozporuje, že jednou ze subjektivních příčin, pro které pominou důvody pro tvorbu rezervy a daňový subjekt bude povinen rezervu rozpustit ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o rezervách, je rozhodnutí daňového subjektu provést místo opravy stavby její rekonstrukci. V takovém případě totiž zanikne původní účel, pro který byla rezerva vytvořena. Za rozhodnutí provést rekonstrukci ovšem nelze zpravidla považovat toliko žádost o vydání stavebního povolení k rekonstrukci; ze samotné žádosti totiž ještě neplyne, že rekonstrukce, která znemožní provést opravu, bude také skutečně provedena. Povinnost rozpustit rezervu by vznikla pouze tehdy, bylo-li by z jiných okolností zřejmé, že původně plánovaná oprava nebude uskutečněna. Za rozhodnutí provést rekonstrukci nelze zpravidla považovat ani vydání takového stavebního povolení, které daňovému subjektu přiznává ve lhůtě své platnosti právo realizovat stavbu přesně tak, jak byla povolena, přestože by to bylo v rozporu s plánovanými opravami. Je totiž na uvážení daňového subjektu, zda povolenou rekonstrukci provede, nebo od jejího provedení upustí. Stavební povolení dává daňovému subjektu právo, avšak nikoli povinnost stavbu podle povolení uskutečnit; to, jestli tak vskutku učiní, ovšem závisí na jeho rozhodnutí, podmí-

něm zpravidla ekonomickými a dalšími s tím souvisejícími úvahami, které se mohou i po získání stavebního povolení měnit v závislosti na dalších okolnostech. Teprve přikročením k realizaci rekonstrukce, případně až jejím provedením, zcela pominou důvody, pro které byla rezerva oprav nemovitosti tvořena. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že po ukončení stavebního řízení vydáním stavebního povolení je závazným způsobem deklarováno, jaké konkrétní zásahy do majetku budou prováděny. Stavební povolení pouze stanoví podmínky provedení stavby, pokud k její realizaci stavebník přistoupí. Ostatně není ani vyloučeno, že dojde k provedení rekonstrukce i bez vydání stavebního povolení, a rovněž tento postup představuje důvod pro rozpuštění rezervy oprav.

[23] Opačný závěr, podle kterého by již vydání stavebního povolení na práce, které nejsou slučitelné se zamýšlenými opravami, bylo důvodem pro rozpuštění rezervy oprav hmotného majetku, by podle Nejvyššího správního soudu vedl k nepřijatelným, ekonomicky nesmyslným a daňové subjekty neúčelně svazujícím administrativním zásahům do hospodářských aktivit daňových subjektů, neodůvodnitelných ani fiskálními zájmy státu, a nelze jej opřít ani o žádné ustanovení zákona o rezervách či jiných daňových zákonů.

[24] Přistoupila-li žalobkyně k realizaci rekonstrukce předmětné nemovitosti na základě vydaného stavebního povolení až v roce 2008, pak teprve tehdy pominuly důvody pro tvorbu rezervy oprav této nemovitosti. V souladu s § 4 odst. 1 zákona o rezervách měla tedy žalobkyně rezervu na opravy předmětné budovy zrušit ve zdaňovacím období roku 2008. Jak plyne ze správního spisu, tak žalobkyně též učinila.

**Cla: antidumpingové clo**

k nařízení Komise (EU) č. 966/2010, o zahájení šetření možného obcházení antidumpingových opatření uložených nařízením č. 91/2009 na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky dovozem některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli zasílaných z Malajsie, bez ohledu na to, zda je u nich deklarován původ z Malajsie, a o zavedení celní evidence tohoto dovozu

k prováděcímu nařízení Rady (EU) č. 723/2011, kterým se rozšiřuje konečné antidumpingové clo uložené nařízením Rady (ES) č. 91/2009 na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli zasílaných z Malajsie bez ohledu na to, zda je u nich deklarován původ z Malajsie

**Pro vymezení okruhu zboží, které lze postihnout antidumpingovým clem v návaznosti na vydání prováděcího nařízení Rady (EU) č. 723/2011, není rozhodující okamžik účinnosti citovaného prováděcího nařízení, ale okamžik účinnosti nařízení Komise (EU) č. 966/2010.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2014, čj. 45 Af 12/2012-61)\**

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, Racke (98/78, Recueil, s. 69), ze dne 12. 11. 1981, Meridionale Industria Salumi a další (212/80 až 217/80, Recueil, s. 2735), ze dne 11. 7. 1991, Crispolti (C-368/89, Recueil, s. I-3695), ze dne 15. 7. 1993, GruSa Fleisch (C-34/92, Recueil, s. I-4147), ze dne 24. 9. 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano proti Komisi (C-74/00 P a C-75/00 P, Recueil, s. I-7869) a ze dne 6. 6. 2013, Paltrade EOOD (C-667/11).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným KEBEK proti Generálnímu ředitelství cel o antidumpingové clo.

Celní úřad Praha D5 (dále jen „celní úřad“) vydal dne 1. 8. 2011 platební výměry dle čl. 217 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex“)\*\* a dle čl. 1 prováděcího nařízení č. 723/2011, kterými žalobkyni vyměřil konečné antidumpingové clo ve výši 378 781 Kč (1. platební výměr), ve výši 422 955 Kč (2. platební výměr), ve výši 135 743 Kč (3. platební výměr) a ve výši 1 036 027 Kč (4. platební výměr).

Žalobkyně podala proti rozhodnutím celního úřadu odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 2. 2012 zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Praze, ve

kteřé namítla, že se žalovaný nevypořádal se všemi jejími námitkami, resp. s námitkou stěžejní, podle níž nelze uplatnit vůči žalobkyni povinnost vyplývající z právního předpisu, který v době, kdy došlo k dovozu inkriminovaného zboží, neplatil. Žalobkyně jako celní dlužník podala dne 3. 11. 2010 celní prohlášení, a to na propuštění zboží od výrobce se sídlem v Malajsii. Prováděcí nařízení č. 723/2011, které bylo v dané věci aplikováno, však vstoupilo v účinnost až dne 28. 7. 2011. Časový nesoulad mezi dovozem zboží a rozšířením platnosti nařízení Rady (ES) č. 91/2009 o uložení konečného antidumpingového cla na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky byl tedy evidentní. Žalobkyně

\* Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 12. 6. 2014, čj. 9 Afs 167/2014-29.

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

byla přesvědčena, že tuto jednoznačnou retroaktivitu nelze překonat výkladově tak, jak činí žalovaný, tj. že žalobkyně vzhledem k evidenci zboží mohla zjistit/tušit, že by k uvalení cla mohlo dojít. Naopak s ohledem na hierarchii druhů pramenů práva bylo třeba vyjít z toho, že zákaz (tzv. pravé) retroaktivity jakožto základní ústavní princip je nadřazen nařízením orgánů Evropské unie, ačkoli ta jsou zase nadřazena běžným zákonům. Podle žalobkyně nebylo možné ponechat stranou ani skutečnost, že šetření orgánů EU mohlo probíhat mnohem déle a mohlo skončit s jiným výsledkem, protože výklad žalovaného (tj. že v době dovozu měla žalobkyně počítat s tím, že za blíže neurčenou dobu možná bude mít povinnost doplatit antidumpingové clo) by ponechal žalobkyni v hluboké právní nejistotě neslučitelné s atributy právního státu.

Žalobkyně na podporu svého právního názoru ohledně zákazu retroaktivity argumentovala nálezem Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky ze dne 10. 12. 1992, sp. zn. Pl. ÚS 78/92, a nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, č. 30/1995 Sb. ÚS, ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, č. 131/1994 Sb., ze dne 12. 7. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 9/08, č. 236/2011 Sb., a ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb. Obecný zákaz retroaktivity právních norem přitom nevyplývá jen z Ústavy a z Listiny základních práv a svobod, ale i z ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána a jež jsou ve smyslu čl. 10 Ústavy bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Jde např. o článek 15 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a článek 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

Žalobkyně doplnila, že zcela nesprávný byl též argument žalovaného obecným zájmem, kterým by neměl být kryt zásah do základních práv osob. Žalobkyně dospěla k závěru, že i kdyby snad byl možný výklad žalovaného, že existují okolnosti umožňující orgánům EU

vydat rozhodnutí, které působí nazpět, porušoval by tento postup základní ústavní práva osob, kterým jsou tato na území České republiky garantována Ústavou a Listinou základních práv a svobod, které obě stojí minimálně na stejné úrovni jako předmětné nařízení EU.

Žalovaný ve vyjádření zdůraznil, že předmětné zboží bylo celním úřadem propuštěno do celního režimu volného oběhu v období od 3. 11. 2010 do 5. 1. 2011, kdy nařízení č. 966/2010 již bylo vyhlášeno v Úředním věstníku EU, a tedy účinné. Toto zboží v okamžiku svého propuštění do celního režimu volného oběhu bylo zaevidováno v souladu s čl. 14 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1225/2009 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství, a to proto, aby následně mohla být vůči dováženým výrobkům zavedena příslušná opatření ode dne celní evidence. Na základě zjištění orgánů EU o obcházení konečného antidumpingového cla uloženého na dovoz některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky, které bylo obcházeno překládkou zboží v Malajsii, bylo vydáno prováděcí nařízení č. 723/2011. Žalovaný přitom měl za to, že odpovědnost žalobkyně byla založena nařízením č. 966/2010 a nikoliv až prováděcím nařízením č. 723/2011, neboť účinky v podobě doměření konečného antidumpingového cla ve výši 85 % byly předvídaný již na základě evidence zboží dle preambule (bod 18) nařízení č. 966/2010. Žalovaný měl za prokázané, že zboží týkající se předmětného dovozu bylo odesláno z Malajsie. Propuštěním do celního režimu volného oběhu bylo toto zboží zaevidováno do celní evidence, tudíž následně na takovéto zboží mohla být uplatněna opatření stanovená prováděcím nařízením č. 723/2011.

Pokud žalobkyně dovážela zboží ze třetích zemí dlouhodobě, pak znalost právních předpisů EU týkajících se antidumpingového cla se v jejím případě předpokládala, a žalobkyně jistě mohla očekávat, že zboží předmětného dovozu může být následně zatíženo antidumpingovým clem. Nadto celní prohlá-

šení předložené žalobkyní bylo učiněno zcela na základě jejího projevu vůle, tedy s vědomím, že předmětné zboží podléhá celní evidenci na základě nařízení č. 966/2010 a že z takového zboží může být následně vyměřeno konečné antidumpingové clo. Žalovaný proto odmítl úvahy žalobkyně o nepřipustné retroaktivitě. Postupem celního úřadu nebyl porušen princip právní jistoty a legitimního očekávání žalobkyně a tento postup byl rovněž v souladu se závěry Soudního dvora ohledně retroaktivního působení právních předpisů EU.

Žalovaný též uvedl, že doba, po kterou probíhalo šetření a po kterou byla zavedena celní evidence, byla nařízením č. 966/2010 pevně stanovena na 9 měsíců. Nešlo tedy o dobu neurčenou, jak tvrdí žalobkyně. K námitce ohledně obecného zájmu žalovaný uvedl, že obecný zájem, jenž je zmíněn v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, je v daném případě míněn jako zájem EU na ochraně vnitřního trhu před dovozem takového zboží, které porušuje právní předpisy EU. Právě za tímto účelem byla vyhlášena výše uvedená nařízení jako nástroj regulace dumpingového dovozu zboží. Jelikož předmětné zboží výše uvedeným právním předpisům podléhalo, byl žalovaný toho názoru, že do základních práv žalobkyně nebylo nikterak zasazeno, neboť dle zásady proporcionality byla přijata pouze taková opatření, která byla k dosažení ochrany vnitřního trhu nezbytná.

Při jednání městského soudu žalobkyně setrvala na tom, že v dané věci šlo o pravou retroaktivitu. Připustila, že nařízení č. 966/2010 bylo vydáno již v říjnu 2010, tedy před dovozem a proclením zboží, avšak z tohoto nařízení mohla žalobkyně seznat pouze tolik, že se prošetřuje obcházení a do 9 měsíců bude znám výsledek. Přitom ani nařízení č. 1225/2009, ani nařízení č. 91/2009 neumožňují předvídat výši cla ani výsledek šetření. Žalobkyni tedy vůbec nemohl být znám rozsah případné budoucí povinnosti. Z judikatury Soudního dvora žalobkyně upozornila na stanovisko generálního advokáta Jána Mazáka ze dne 21. 10. 2008, *Mitsui & Co. Deutschland*, C-256/07, kde bylo konstatováno, že zpětný účinek hmotně-

právních ustanovení práva EU je dovolen, pokud ze znění, účelu nebo struktury těchto ustanovení jasně vyplývá, že jim takový účinek musí být přičítán (což v daném případě splněno zřejmě je) a že tento zpětný účinek nesmí ohrozit základní zásady EU, zejména zásadu právní jistoty a zásadu legitimního očekávání, které činí předpisy EU jasné a pro procesní subjekty předvídatelné, což uložení povinnosti neznámého rozsahu není. Dále žalobkyně upozornila na rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 4. 2005, *Goed Wonen*, C-376/02, Sb. rozh., s. I-3445, z něhož plyne, že zpětnou účinnost předpisu EU lze přiznat jen pokud subjekty vykonávající činnost, na něž se předpis vztahuje, budou upozorněny na nadcházející přijetí tohoto předpisu a na následky zamýšlené legislativní změny pro činnost, které vykonávají. Žalobkyně též odkázala na závěry, které Soud prvního stupně vyslovil ve svém rozsudku ze dne 7. 10. 2009, *Vischim proti Komisi*, T-380/06, Sb. rozh., s. II-3911, kde konstatoval, že zásada právní jistoty sice obecně brání tomu, aby časová působnost právního aktu EU byla stanovena k datu předcházejícímu jeho vyhlášení, avšak výjimečně tomu může být jinak, pokud to vyžaduje sledovaný cíl a pokud je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob, tj. je třeba ověřit, zda se dotčená osoba (žalobkyně) mohla jednoznačně seznámit se svými právy a povinnostmi a postupovat podle toho. Žalobkyně uzavřela, že v souzené věci je vždy splněna podmínka první (tj. že žalobkyně mohla mít povědomí o tom, že probíhá šetření o případném obcházení nařízení č. 91/2009). Nebyla však schopna objektivně seznat obsah hrozících povinností, protože nemohlo být respektováno legitimní očekávání žalobkyně. Žalobkyně proto navrhla, aby krajský soud předložil předběžnou otázku, zda je možná zpětná aplikace nařízení za situace, kdy možný budoucí rozsah povinností vyplývajících z tohoto nařízení není předem stanoven.

Žalovaný při jednání krajského soudu rovněž upozornil na skutečnost, že k problematice retroaktivity a principu legitimního očekávání existuje řada rozsudků Soudního

dvora EU, přičemž je zjevné, že o tento případ v dané věci nejde. Dále žalovaný uvedl, že pokud jde o rozsah budoucích povinností, ten byl zřejmý z nařízení č. 91/2009, na které nařízení č. 966/2010 a prováděcí nařízení č. 723/2011 odkazovala. Podstatná byla vždy příslušná podpoložka kombinované nomenklatury (TARIC kód), do níž bylo zboží zařazeno. Žalovaný zdůraznil, že pokud by snad byl vydán předpis retroaktivní, nebyl vydán náhle a neočekávaně. Naopak pro žalobkyni obeznámenou s problematikou šlo o situaci předvídatelnou, a to s ohledem na opatrnost, kterou od podnikatele při jeho hospodářské činnosti lze očekávat.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Základní právní rámec úpravy týkající se ochrany před dumpingovým dovozem je obsažen v nařízení č. 1225/2009. Toto stanovuje několik možných způsobů ochrany členských států před dumpingovým dovozem zboží. Ve fázi provádění šetření může být uloženo prozatímní clo nebo mohou být přijaty dobrovolné závazky od jednotlivých vývozců. V případě potvrzení existence dumpingového dovozu je Radou stanoveno konečné antidumpingové clo.

Obcházení platných antidumpingových opatření je upraveno v článku 13 nařízení č. 1225/2009. Šetření obcházení se zahajuje z podnětu Komise nebo na žádost členského státu nebo jiné zúčastněné strany. V čl. 13 odst. 3 se uvádí, že „[z]ahájení se provede nařízením Komise přijatým po konzultaci s poradním výborem, ve kterém lze dát současně pokyn celním orgánům, aby evidovaly dovoz [...] nebo aby vyžadovaly složení jistoty“. Z článku 14 nařízení č. 1225/2009 vyplývá, že celní orgány jsou na základě výzvy Komise povinny přijmout „vhodná opatření k zavedení celní evidence dovozu, aby následně mohla být vůči dováženým výrobkům zavedena opatření ode dne celní evidence. Celní evidence se zavádí nařízením, které blíže určí účel opatření a případně odhad částky možného budoucího celního dluhu. Dovoz nesmí být celně evidován po dobu delší než devět měsíců.“

Jestliže Komise na základě šetření dospěje k závěru, že působnost stávajících antidumpingových opatření musí být rozšířena, podá na základě čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1225/2009 návrh Radě. Pokud Rada nerozhodne prostou většinou o odmítnutí tohoto návrhu ve lhůtě jednoho měsíce od jeho podání, je návrh Radou přijat. „Rozšíření působnosti nabývá účinku dnem, kdy byla stanovena povinnost vést celní evidenci [...] nebo od kterého je vyžadováno složení jistoty.“

Z uvedených ustanovení vyplývá, že je-li rozšířena působnost nařízení z důvodu obcházení tohoto nařízení a zároveň byla Komisí zavedena celní evidence, k rozšíření působnosti antidumpingového cla dochází **ex tunc, tedy od doby vedení celní evidence.**

V souzené věci je relevantní, že Komise zahájila dne 9. 11. 2007 šetření týkající se některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli pocházejících z Čínské lidové republiky. Zahájení šetření Komise řádně oznámila v Úředním věstníku Evropské unie. V průběhu šetření nebyla uložena žádná prozatímní opatření. O uložení konečného antidumpingového cla rozhodla Rada dne 26. 1. 2009 nařízením č. 91/2009.

V souladu s čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1225/2009 vydala Komise dne 27. 10. 2010 nařízení č. 966/2010 a tím zahájila šetření možného obcházení antidumpingových opatření uložených nařízením č. 91/2009, a to na základě důkazů, že dochází k obcházení antidumpingových opatření formou překládky v Malajsii. Komise současně zavázala celní orgány k evidenci těchto dovozů. Nařízení o zahájení šetření vstoupilo v platnost dne 29. 10. 2010.

Komise v bodu 18 preambule nařízení č. 966/2010 uvedla, že celní evidence dovozu výrobku, který je předmětem šetření, byla zavedena z toho důvodu, aby „bylo zajištěno, že pokud bude šetřením zjištěno obcházení, mohou být antidumpingová cla v příslušné výši vybrána zpětně ode dne zavedení celní evidence dovozu tohoto výrobku zasílaného z Malajsie“.

Dne 18. 7. 2011 Rada přijala prováděcí nařízení č. 723/2011, v němž konstatovala, že

důkazy, jež měla Komise k dispozici, prokázaly, že po uložení antidumpingového cla v nařízení č. 91/2009 došlo k obcházení těchto opatření změnou obchodních toků týkajících se vývozu z Čínské lidové republiky a Malajsie do Evropské unie.

V bodu 48 preambule prováděcího nařízení č. 723/2011 Rada uvedla, že „[v] souladu s čl. 13 odst. 3 a čl. 14 odst. 5 [nařízení č. 1225/2009], které stanoví, že by se každé rozšířené opatření mělo vztahovat na dovoz výrobků, které vstoupily do Unie na základě celní evidence zavedené [nařízením č. 966/2010], by měla být z těchto evidovaných případů dovozu některých spojovacích prostředků ze železa nebo oceli zasílaných z Malajsie vybrána cla“. Antidumpingové clo vyplývající z nařízení č. 91/2009 se tedy vztahuje na skupinu výrobků z Malajsie, které vstoupily do Evropské unie na základě celní evidence zavedené zahajovacím nařízením platným od 29. 10. 2010.

Ze shora uvedeného je zjevné, že žalobkyně se svojí námitkou tvrdící nemožnost zpětného doměření antidumpingového cla nemůže uspět, neboť v dané věci nejde o ukládání povinností se zpětnou účinností, tedy nepřipustnou pravou retroaktivitu. Rozhodujícím datem je totiž den 29. 10. 2010, tj. den, kdy bylo zahájeno šetření na základě nařízení č. 966/2010, a skutečnost, že dovezené výrobky byly celně evidovány. Samotné rozšíření konečného antidumpingového cla i na dovozy z Malajsie, k němuž došlo prováděcím nařízením č. 723/2011 účinným dnem 28. 7. 2011, je v dané věci právně irelevantní. Po skutkové stránce přitom věc není sporná. Předmětné zboží bylo do celního režimu volného oběhu propuštěno v prvním případě dne 3. 11. 2010, dále dne 11. 11. 2010, dne 22. 12. 2010 a dne 5. 1. 2011, a to vždy na základě celního prohlášení žalobkyně, tedy ve všech případech po rozhodném datu. Proto lze uzavřít, že celní orgány, pokud provedly celní evidenci zboží a následně doměřily antidumpingové clo, postupovaly plně v souladu s jednotlivými nařízeními Rady. Jejich postup je pak souladný i s požadavky judikatury Soudního dvora na případné zpětné působení právního před-

pisu, ať již jde o judikaturu, které se u jednání krajského soudu dovolávala žalobkyně, nebo judikaturu, kterou uváděl žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí (rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, *Racke*, 98/78, Recueil, s. 69, či judikaturu další (rozsudek ze dne 11. 7. 1991, *Crispoltoni*, C-368/89, Recueil, s. I-3695; ze dne 12. 11. 1981, *Meridionale Industria Salumi a další*, 212/80 až 217/80, Recueil, s. 2735; ze dne 15. 7. 1993, *GruSa Fleisch*, C-34/92, Recueil, s. I-4147; ze dne 24. 9. 2002, *Falck a Acciaierie di Bolzano proti Komisi*, C-74/00 P a C-75/00 P, Recueil, s. I-7869).

V dané věci ze znění, účelu nebo struktury jednotlivých ustanovení nařízení, jak byla citována shora, jasně vyplývá, že jim musí být přičítán „zpětný účinek“. Bez něho by se antidumpingová ochrana ve značném rozsahu mījela účinkem. Nutno však poznamenat, že nejde o zpětný účinek v úplně pravém slova smyslu, neboť v tomto případě je již předem znám okamžik, který je rozhodující z hlediska případného uložení budoucí povinnosti (doměření antidumpingového cla), přičemž antidumpingové clo je ukládáno až na dovozy zboží uskutečněné po tomto datu. Proto ani nelze dost dobře argumentovat tím, že takový postup je v rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou legitimního očekávání, neboť adresátům příslušných norem jsou od tohoto okamžiku veškeré možné budoucí povinnosti zcela předvídatelné. Nutno poznamenat, že prováděcí nařízení č. 723/2011 žádné vlastní (nové) sazby antidumpingového cla neobsahuje, pouze rozšiřuje dopad nařízení č. 91/2009, které se původně vztahovalo pouze na zboží pocházející z Číny, i na zboží zasílané z Malajsie. Jde rovněž stále typově o totéž zboží (spojovací prostředky ze železa nebo oceli řazených příslušných podpoložek celního sazebníku).

Tyto závěry jsou rovněž podpořeny nedávnou judikaturou Soudního dvora, konkrétně rozsudkem ze dne 6. 6. 2013, *Paltrade EOOD*, C-667/11, ve věci předložené bulharským Správním soudem ve Varně dne 27. 11. 2011. Tamní soud se dotázal:

1) Je na základě použití čl. 1 prováděcího nařízení č. 723/2011 přípustný výběr



*antidumpingového cla se zpětnou účinností, aniž by byla provedena celní evidence – kromě celní evidence jednotného správního dokladu v systému BIMIS – se zápisem doplňkového kódu TARIC, který je uveden v čl. 1 nařízení č. 91/2009?*

*2) Jaká výše je – při provádění prováděcího nařízení č. 723/2011 – příslušnou výší (antidumpingového cla) pro zpětný výběr antidumpingového cla ve smyslu bodu 18 preambule nařízení č. 966/2010?*

V dané věci společnost Paltrade EOOD předložila dne 31. 1. 2011 celní prohlášení prostřednictvím jednotného správního dokladu, na základě kterého bylo do celního režimu spotřeby i volného oběhu propuštěno zboží, které bylo zasláno z Malajsie a patřilo mezi výrobky podléhající antidumpingovému clu. Clo i daň z přidané hodnoty byly zaúčtovány ke dni 31. 1. 2011, tedy před tím, než bylo antidumpingové clo s konečnou platností rozšířeno na dovoz tohoto zboží. Ačkoliv se tento případ primárně týkal otázky, zda různé způsoby celní evidence mohou mít vliv na výběr antidumpingového cla, vyplývají z tohoto rozhodnutí neméně důležité závěry i pro problematiku retroaktivity antidumpingových cel.

Komise ve svém vyjádření k případu uvedla, že „nařízení rozšíření [cla] od data začátku vedení celní evidence není na újmu právní jistoty dovozců a jejich legitimního očekávání. Samotné šetření možného obcházení má dovozce připravit na negativní důsledky v případech prokázání obcházení.“

Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *Paltrade EOOD* v bodech 26 a 28 odůvodnění konstatoval, že z čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1225/2009 vyplývá, že v případě existence obcházení se působnost již uložených konečných opatření rozšiřuje dnem, kdy byla stanovena povinnost vést celní evidenci podle čl. 14 odst. 5 citovaného nařízení. Soudní dvůr dále zdůraznil, „že podle účelu a systematiky [nařízení č. 1225/2009], zejména jeho bodu 19 preambule a článku 13, je jediným cílem nařízení o rozšíření antidumpingového cla zajistit, aby bylo toto nařízení účinné, a zabránit tomu, aby bylo obcházeno. Opatření, kterým se rozšiřuje konečné antidumpingo-

*vé clo, je tudíž pouze doplněním původního aktu, kterým se ukládá toto clo, které chrání účinně uplatňování konečných opatření.“*

Soudní dvůr dospěl následně v bodu 29 preambule citovaného rozsudku k závěru, že „povinnost vést celní evidenci dotyčných dovozů ve specifickém rámci případu obcházení usiluje o účinnost rozšířených konečných opatření tím, že umožňuje zpětné uložení cel, tak aby bylo zabráněno tomu, že konečná opatření, jež se mají uplatnit, budou zbavena užitečného účinku. Vzhledem k tomu, že Komise vyzvala příslušné vnitrostátní orgány, aby přijaly vhodná opatření k zavedení celní evidence dotyčných dovozů za účelem zajištění zpětného výběru rozšířených antidumpingových cel, musí uvedené orgány tuto povinnost splnit.“

Dále Soudní dvůr konstatoval, že celní evidence vedená bulharskými celními orgány splňovala požadavky čl. 14 odst. 5 nařízení č. 1225/2009, a to zejména s ohledem na skutečnost, že citované nařízení ani nařízení č. 966/2010 neobsahují žádná upřesnění podmínek, za kterých musí členské státy vést celní evidenci (bod 32 preambule). „[J]e věcí těchto států, jak na základě těchto nařízení vymezí způsoby vedení evidence, aby byl řádně zajištěn zpětný výběr rozšířených antidumpingových cel a aby bylo dosaženo cíle tohoto nařízení.“

Jelikož krajský soud dospěl k závěru, že z hlediska uložení antidumpingového cla je rozhodné zahájení šetření na základě nařízení č. 966/2010, a skutečnost, že dovezené výrobky byly od data zahájení šetření (po dobu 9 měsíců) celně evidovány, a že opatření, kterým se rozšiřuje konečné antidumpingové clo (prováděcím nařízením č. 723/2011), je pouze doplněním původních aktů (nařízení č. 966/2010 a nařízení č. 91/2009) a neukládá se jím nová povinnost v pravém slova smyslu, a nejde tedy o případ pravé retroaktivity, nezabýval se již námitkami týkajícími se hierarchie druhů pramenů práva a přednosti ústavního principu zákazu (tzv. pravé) retroaktivity před nařízeními orgánů Evropské unie. Krajský soud též nedospěl k závěru, že by v dané věci bylo zapotřebí pokládat předběžnou otázku.

## Ceny: cenová regulace; věcně usměrňované ceny u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu

k § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zákona č. 141/2001 Sb.\*) k cenovým výměrům Ministerstva financí č. 01/2008\*\*) a č. 01/2009\*\*\*)

**Cenová regulace provedená cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009 nebyla v části, v níž cenové výměry stanovily, že u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu se uplatňují věcně usměrňované ceny, v rozporu s § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44)*

**Prejudikatura:** č. 1517/2008 Sb. NSS a č. 2188/2011 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 528/2002 Sb.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným TRANSPORT Trutnov proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční ředitelství v Hradci Králové rozhodnutím ze dne 1. 12. 2010 uložilo žalobkyni pokutu 58 000 Kč. Žalobkyně se správního deliktu měla dopustit tím, že v období od 1. 1. 2008 do 17. 11. 2009 porušovala § 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách ve znění účinném do 17. 11. 2009, jelikož nerespektovala závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách a zahrnovala do kalkulací věcně usměrňovaných cen za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu neoprávněné náklady – odpisy, kapitálové náklady, režie, náklady na přepravu a manipulaci a náklady za likvidaci odpadů. Žalobkyně podle uvedeného rozhodnutí dále porušila § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách ve znění účinném od 18. 11. 2009, neboť sjednala nebo požadovala cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí finančního ředitelství odvolání, na základě kterého žalovaný [zde ještě Ministerstvo financí, jehož působnost s účinností od 1. 1. 2013 přešla na Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně (§ 7 zákona č. 456/2011 Sb. ve spojení

s § 69 s. ř. s.)] snížil uloženou pokutu na částku 21 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí finančního ředitelství potvrdil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 8. 10. 2013, čj. 10 Af 17/2011-64, zrušil shora vymezená rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud se nejprve zabýval přípustností cenové regulace v oblasti nakládání s komunálními odpady. S poukazem na náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, č. 528/2002 Sb., uvedl, že cenová regulace sama o sobě není neústavní. Je však třeba zvážit, ve kterých případech, vůči komu, jakou formou a v jakém rozsahu je přípustné ji použít. V posuzovaném případě byly aplikovány cenové výměry Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009. Žalovaný zdůvodnil potřebu cenové regulace ohrožením trhu účinky omezení hospodářské soutěže ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách ve znění účinném do 17. 11. 2009. Městský soud ovšem neshledal, že by k cenové regulaci v posuzované oblasti existoval nějaký důvod. Obecně platí, že ve fungujícím tržním hospodářství si žádný subjekt nemůže dovolit stanovit nepřiměřeně vysoké

\*) S účinností od 18. 11. 2009 byl § 1 odst. 6 změněn zákonem č. 403/2009 Sb.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2009 nahrazen cenovým výměrem Ministerstva financí č. 01/2009.

\*\*\*) S účinností od 8. 12. 2009 nahrazen cenovým výměrem Ministerstva financí č. 01/2010.

ceny, aniž by vzápětí jiný konkurent nepřeval jeho podíl na trhu výhodnějšími cenami pro zákazníka. Skutečnost, že prodávající nenabízí své zboží/služby za nejnižší možnou cenu, je projevem jisté deformace trhu a v takových situacích je možný zásah státu např. v podobě cenové regulace.

Typickým případem oprávněné cenové regulace jsou podle soudu např. dodávky elektřiny, vody, plynu či odvod kanalizačních vod. Jedná se o služby vázané na konkrétní technické zařízení, které je v daném místě zpravidla unikátní, a jeho provozovatel má tak v podstatě monopol. Likvidace komunálního odpadu ovšem není vázána na žádné unikátní zařízení. Dalším případem, v němž je opodstatněná cenová regulace, je dle soudu taxislužba. Kupující je zde ve slabším postavení, neboť nemusí mít možnost porovnání cen nabízených jednotlivými prodávajícími. Provozovatel taxislužby může mít monopolní postavení, protože v daný okamžik na daném místě nemá kupující možnost volby a taxislužbu často využívá osoba nacházející se v časové tísní, která tak musí přijmout službu i za cenu neadekvátně vysokou. V oblasti nakládání s odpady k takové situaci nedochází. Obec vybírající společnost, která pro ni bude zajišťovat likvidaci komunálního odpadu, není v časové tísní, má zákonnou povinnost uspořádat výběrové řízení a má možnost obstarat si informace o cenách dostupných na trhu i o cenách hrazených jinými obcemi.

Žalovaný dostatečně neobjasnil, proč by účastník veřejné soutěže o zakázku na likvidaci komunálního odpadu v určité obci neměl ve výběrovém řízení nabídnout cenu co nejvýhodnější právě v obavě, že ostatní účastníci nabídnou nižší cenu. Soud považuje za dostatečnou úpravu vyplývající ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Pokud by se účastníci veřejné soutěže domluvili na ceně, kterou nabídnou ve výběrovém řízení, bylo by takové nekalé jednání postihnutelné podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) či trestního zákona z roku 1961. Cenovou regulaci neospravedlňuje ani skutečnost, že jde

o činnost financovanou z veřejných zdrojů. Obce realizují z veřejných zdrojů celou řadu výdajů, které cenové regulaci nepodléhají. Správní orgány neuvedly žádný přesvědčivý argument pro to, aby právě oblast nakládání s komunálním odpadem byla výjimkou. Důvod k cenové regulaci městský soud neshledal ani v malém počtu poskytovatelů těchto služeb.

Cenovými výměry bylo do cenové regulace zahrnuto nejen nakládání s odpadem komunálním, ale také s odpadem podobným odpadu komunálnímu, tedy odpadem vznikajícím při nevýrobní činnosti právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání ve smyslu § 2 odst. 2 vyhlášky č. 381/2001 Sb. Likvidace tohoto odpadu není financována z veřejných rozpočtů, ale je realizována na základě soukromoprávní smlouvy mezi původcem odpadu a osobou oprávněnou k nakládání s odpadem. Městský soud neshledal důvod, proč by stát měl do tohoto vztahu zasahovat prostřednictvím cenové regulace.

Své závěry městský soud podepřel i tím, že cenová regulace v posuzované oblasti je v evropských poměrech věcí spíše ojedinělou. Unijní právo tuto oblast neupravuje. Pokud jde o vnitrostátní úpravu členských států Evropské unie, cenová regulace je zavedena v Rumunsku, Litvě a Slovinsku. V těchto státech se však systém likvidace komunálního odpadu částečně liší od české úpravy. Cenová regulace naopak neexistuje v Belgii, Bulharsku, Estonsku, Finsku, Irsku, Kypru, Lotyšsku, Maďarsku, Německu, Polsku, Rakousku a Slovensku, přičemž v řadě těchto zemí je zákonný rámec systému likvidace komunálního odpadu velmi podobný českému.

Městský soud uzavřel, že cenová regulace v oblasti nakládání s komunálním odpadem je v rozporu s § 1 odst. 6 zákona o cenách. Za této situace se soud nezabýval dalšími žalobními námitkami, neboť žalobkyni nelze uložit pokutu podle § 15 odst. 1 písm. c) téhož zákona a řízení o správním deliktu bude nutno zastavit.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž

namítal, že předestřel dostatek argumentů, které odůvodňují cenovou regulaci v oblasti nakládání s komunálním odpadem podle § 1 odst. 6 zákona o cenách, a to z důvodu ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže. Přinejmenším v případě skládkování komunálního odpadu nelze bez cenové regulace vyloučit v některých oblastech vznik tzv. lokálního monopolu. S ohledem na poměrně striktní právní úpravu odpadového hospodářství se v České republice nachází omezený počet skládek. Jejich hustota v rámci vyšších územních samosprávných celků není taková jako v jiných oblastech trhu (např. dodávky kancelářských potřeb nebo zemědělských produktů). Tato skutečnost významně podmiňuje možnosti výběru dodavatele svozu komunálního odpadu, protože konečná cena, za kterou dodavatel svozu uzavře smlouvu s provozovatelem skládky, se vždy promítne do ceny, za kterou bude uzavřena smlouva mezi odběratelem a dodavatelem zajišťujícím odvoz a likvidaci komunálního odpadu.

Stěžovatel konkrétně poukázal na území Královéhradeckého kraje, kde se nachází 6 skládek komunálního odpadu, z nichž 3 provozuje společnost Marius Pedersen a. s., která je většinovým vlastníkem žalobkyně. Vzdálenost mezi obcí a skládkou, která nabízí nejvýhodnější cenu, může být větší, než vzdálenost k dražší skládce, což má za následek, že z ekonomických důvodů společnost zajišťující svoz odpadu patrně nezvolí levnější skládku. V Královéhradeckém kraji na jednu skládku komunálního odpadu připadá zhruba 75 obcí. Proto zde nelze hovořit o dokonalém tržním prostředí bez nutnosti cenové regulace. Pokud by se cenová regulace nevztahovala na skládkování odpadu, pak by provozovatelé skládek mohli mít tendenci ke zneužívání svého postavení s tím, že nastaví nepřiměřeně vysoké ceny. To by mohlo vést ke vzniku lokálního monopolu s následky ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže. V případě zrušení cenové regulace v oblasti likvidace komunálního odpadu si jednotliví provozovatelé skládek budou konkurovat pouze cenou. Za situace, kdy polovinu skládek provozuje jeden subjekt a nejbližší sklád-

ka konkurenčního subjektu je vzdálena např. 50 km, pak náklady na odvoz komunálního odpadu budou převyšovat rozdíly v cenách provozovatelů skládek. Objednatel odvozu a likvidace komunálního odpadu tak stejně nebude mít na výběr, a odpadne tím i cenová konkurence.

Účelem cenové regulace je dosažení takových cen, které by byly uplatňovány v podmínkách dokonalé tržní soutěže. Cenová regulace není určena k ochraně hospodářské soutěže, kterou zajišťuje zákon o ochraně hospodářské soutěže, ale má zabránit vzniku nepřiměřeného majetkového prospěchu jedné ze smluvních stran. Ani zákon o veřejných zakázkách nezaručuje, že nejnižší nabídková cena je skutečně nejnižší možnou cenou, tedy že neobsahuje neoprávněné náklady nebo nepřiměřený zisk. Tohoto účelu lze v oblasti nakládání s komunálním odpadem dosáhnout pouze cenovou regulací podle pravidel pro věcně usměrňované ceny.

Dodávky elektřiny, plynu, vody nebo odvod kanalizačních vod se podle stěžovatele zásadně neodlišují od likvidace komunálního odpadu z hlediska zákonné podmínky uvedené v § 1 odst. 6 zákona o cenách. V oblasti skládkování komunálního odpadu sice nejde o unikátní technické zařízení, ale na provozování skládek jsou kladeny značné požadavky z hlediska ochrany životního prostředí, které činí tuto oblast velmi specifickou, řazenou mezi tzv. *political questions* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119, č. 2344/2011 Sb. NSS, a náleží Ústavního soudu, ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03, č. 84/2003 Sb.). Tuto oblast nelze stavět na roveň trhu s kancelářskými potřebami.

Výsledky zkoumání úpravy cenové regulace v oblasti likvidace komunálního odpadu v dalších evropských zemích nemohou podle stěžovatele podpořit závěr městského soudu, že posuzovaná oblast nelze cenově regulovat. Záleží na každém členském státu, jakým způsobem předmětnou oblast upraví. Neexistence cenové regulace v posuzované oblasti na Slovensku neprokazuje její nezákonnost v České republice. Slovinsko, ve kterém je za-

vedena cenová regulace, je České republice z historických i ekonomických důvodů také blízké. Stručné konstatování soudu, že systém likvidace komunálního odpadu je ve Slovinsku částečně odlišný, není dostatečně odůvodněné.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti namítala, že stěžovatel mylně předpokládal, že veškerý komunální odpad či jeho významná část je odstraňována formou skládkování. Ve skutečnosti se tak děje pouze v cca 50 % případech. Na území České republiky se vyprodukuje ročně cca 27 mil. tun odpadu, z toho cca 4 až 5 mil. tun komunálního odpadu. Nakládání se zbylými 21 mil. tunami odpadu není cenově regulováno. Stěžovatel neprokázal, že s ohledem na nízký počet provozovatelů skládek komunálního odpadu může vzniknout lokální monopol. Není správná ani jeho premisa, že provozovatel skládky současně sváží komunální odpad. Stěžovatel přehlíží kritérium naplnění účelu (vhodnosti). Cenová regulace v této oblasti představuje nepřipustné „*přeregulování*“. Poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 60/2009-119, týkající se cenové regulace taxi služby, označil za případný. S ohledem na uvedenou judikaturu není trh nakládání s komunálním odpadem informačně asymetrickým, neboť obec má možnost získat dostatek informací jak o tomto trhu, tak i o subjektech na něm působících.

Žalobkyně dále poukázala na to, že stěžovatel nerozvedl, jaké zákonné požadavky na provozování skládek mají vliv na tvorbu cen skládkování, jaký mají dopad na hospodářskou soutěž a jak ohrožují a deformují trh. Městský soud postupoval správně, pokud se zabýval cenovou regulací v zahraničí; ačkoliv je na Slovinsku skládkováním odstraňováno téměř 80 % komunálního odpadu, nebyla zde cenová regulace zavedena. Stěžovatel zcela pominul závěry městského soudu o nemožnosti cenové regulace v oblasti nakládání s odpadem podobným komunálnímu odpadu.

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

## Z odůvodnění:

### V.

(...) [25] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení povahy samotné cenové regulace. Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 10. 2009, čj. 2 Afs 90/2009-68 (či výše citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/02), zavedení regulace ceny určitého zboží nebo služby představuje především politické rozhodnutí, do něhož by soudy měly zasahovat zdrženlivě. Nejvyšší správní soud obecně není oprávněn zabývat se účelností a smyslem přijaté regulace. K přezkoumání oprávněnosti a legitimnosti takového rozhodnutí ze strany soudů může dojít toliko za předpokladu, že výkonná moc nerespektuje zákonné meze a ve výjimečných případech, např. tehdy, jestliže by nastavená regulace byla zjevně diskriminační nebo by porušovala základní lidská práva a svobody. V souladu s výše uvedenou judikaturou bylo v posuzované věci namístě aplikovat Ústavním soudem zformulovaný test proporcionality. Podle něj musí přípustný zásah do ústavně zaručených práv splňovat kritéria způsobilosti naplnění účelu (vhodnosti). Zásah musí být schopen dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva, dále být potřebný (je povoleno použití pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků), a konečně přiměřený v užším slova smyslu, kdy újma na chráněném základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Nejvyšší správní soud shledal, jak bude uvedeno dále, že tyto požadavky byly v daném případě naplněny.

[26] Ministerstvo financí vydalo předmětné cenové předpisy na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 1 odst. 6 zákona o cenách ve spojení s § 10 zákona o cenách a čl. 79 odst. 3 Ústavy. Zákon o cenách ministerstvu ponechává na uvážení, v jakých případech k cenové regulaci přistoupí. Důvodem, pro který tak učinilo v případě věcného usměrňování cen u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu, bylo ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže.

[27] Smyslem a účelem cenové regulace má být ochrana před negativními dopady nedokonalého trhu. V nedostatečném konkurenčním prostředí může dojít k ohrožení řádného průběhu spravedlivé hospodářské soutěže. Kritériem je zde hrozba omezení hospodářské soutěže a s ní spojené riziko spekulativního zvyšování cen nebo omezování hospodářské soutěže formou uzavírání kartelových dohod. Služby spočívající ve sběru, přepravě, třídění a odstraňování komunálního odpadu vykazují dále popsaná specifika, na jejichž základě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o zákonnosti cenové regulace takových služeb. Péče o komunální odpad tvoří homogenní skupinu činností (oproti cenové regulaci nájemného z pozemků nesloužících k podnikání nájemce, jak bylo řešeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 8 Afs 47/2010, č. 2188/2011 Sb. NSS), kterými obce udržují čistotu na svém území a chrání životní prostředí.

[28] Předně třeba poukázat na fakt, že péče o komunální odpad je úkolem obce plynoucím ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Ačkoliv faktickým původcem komunálního odpadu jsou fyzické osoby, *de iure* je za jeho původce a vlastníka považována obec [viz § 4 odst. 1 písm. b) a p) a § 16 a § 17 zákona o odpadech]. Poskytovaná služba je službou provozovanou jako vynucený výkon. Obec nemůže ovlivnit množství komunálního odpadu, který se vyprodukuje na jejím území, a tím pádem ani faktický objem služeb, které musí zajistit. Obec má ze zákona povinnost se o komunální odpad postarat, tzn. buďto jej sama využít, odstranit nebo převést do vlastnictví osobě oprávněné k jeho převzetí podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Je na obci, zda se o sběr a likvidaci komunálního odpadu (založením svozové společnosti, formou provozování vlastního sběrného dvora či vlastní skládky) postará sama, zda si objedná komplexní zabezpečení systému sběru a likvidace komunálního odpadu jediným poskytovatelem nebo jen určitých služeb u různých poskytovatelů. Obec jako veřejnoprávní korporace je dále limitována zákonnými pravidly zajišťujícími hospodárnost při hospodaření s veřejným majetkem.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že na straně nabídky působí omezený počet poskytovatelů posuzovaných služeb. Množství těchto subjektů je mimo jiné ovlivněno specializovaností tohoto oboru, odbornými požadavky na jeho výkon, mírou přisnosti regulace odpadového hospodářství [dané zejména zákonem o odpadech, zákonem č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), vyhláškami č. 381/2001 Sb. a 383/2001 Sb. či zákony týkajícími se ochrany životního prostředí] a v neposlední řadě kapitálovou náročností vstupu na trh. Ani konkurence na straně nabídky nemusí nutně vést k rozvoji nenarušeného konkurenčního prostředí z důvodu, že se jedná o službu konanou ve veřejném zájmu, kterou musí obec zajišťovat nezávisle na své vůli a výhodnosti aktuální nabídky a kvality služeb. Pokud službu (zejména svoz odpadu či provozování skládky) zajišťuje přímo obec, mají ostatní soutěžitelé ztíženou pozici vstoupit na daný místní trh. Svazové služby jsou zpravidla konkrétní obci poskytovány dlouhodobě. Uzavřením smlouvy s konkrétní společností a odvozem odpadu na konkrétní skládku se na určitou dobu vytváří místní monopol. Stěžovatel poukázal na nepříliš vysoký počet skládek komunálního odpadu a majetkovou provázanost jejich vlastníků. Mezi hlavní faktory pro výběr skládky zpravidla patří cena za skládkování, sazba za dopravu a vzdálenost obce od skládky. Nejbližší skládka přirozeně nezaručuje ty nejvýhodnější podmínky. Právě uvedené faktory mohou být při nízkém počtu provozovatelů skládek a jejich nerovnoměrném rozmístění potlačeny s tím, že provozovatel, kterému v dané lokalitě svědčí v podstatě monopol, může nastavit nepřiměřeně vysoké ceny.

[30] Specifikem této oblasti je dále nepružnost na straně poptávky, a to z důvodu konstantního množství obcí coby původců komunálního odpadu. V tomto směru lze poukázat, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zastává názor (viz např. v rozhodnutí ze dne 28. 4. 2008 nebo ze dne 14. 2. 2011, že „mezi faktory zvyšující pravděpodobnost koordinace chování soutěžitelů patří zejména

*symetrické tržní postavení, stabilní a neelastická poptávka, vysoká tržní transparentnost, produktová homogenita, obdobná struktura nákladů a rovněž existence strukturálních a smluvních vazeb mezi soutěžiteli na trhu. Uvedené faktory přispívají k interní stabilitě koordinace. Další faktory, které přispívají k externí stabilitě koordinace a zvyšují pravděpodobnost koordinace, jsou zejména existence vysokých bariér vstupu na trh, neexistence blízkých substitutů nebo nízká vyrovnávací kupní síla zákazníků.“*

[31] Posuzované cenové výměry obsahovaly celou řadu rozdílných služeb a zboží, u nichž ministerstvo přistoupilo k určité formě cenové regulace. Jsou v nich zahrnuty jak služby, které jsou částečně dotovány z veřejnoprávních prostředků a na jejichž existenci je dán veřejný zájem (např. městská hromadná doprava či nyní posuzovaná oblast), tak i služby, které jsou čistě soukromoprávní povahy (např. taxislužby). Přípustnost cenové regulace může spočívat vždy v jiných důvodech a okolnostech, a proto její zákonnost ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o cenách je třeba zkoumat v každém jednotlivém případě.

[32] Městský soud v rozdílnosti mezi nakládáním s komunálním odpadem a provozováním taxislužeb shledal argument pro neaplikování částí uvedených cenových výměrů. Byť se v případě osobní taxislužby jedná o jednu z mála oblastí, v níž soudy posuzovaly zákonnost i ústavnost cenové regulace, není toto porovnání příhodné právě z důvodu, že tyto dvě služby jsou principiálně odlišné. Přesto je cenová regulace v obou případech oprávněná s ohledem na panující podmínky na trhu těchto služeb. Městský soud naopak uznal oprávněnost cenové regulace v případě dodávek elektřiny, vody, plynu či při odvodu kanalizačních vod. Nejvyšší správní soud má oproti městskému soudu za to, že tyto služby jsou svou povahou podobné péči o komunální odpad. Jedná se o služby, které osoby musí (ze zákona nebo přinejmenším v rámci běžného životního standardu) užívat a na které jsou kladeny požadavky z hlediska veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, zájmu na bezpečnosti a ochraně zdraví

a veřejnosti. Skládky (ale i spalovny komunálního odpadu) lze také považovat za technická zařízení, která představují omezenou komoditu. Ze zákona jsou vyhrazena k ukládání komunálního odpadu, musí být zřízena jen na vyhrazeném místě a k tomu musí být dodrženy náročné i nákladné technické požadavky (k tomu viz vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu).

[33] Žalobkyně i městský soud mají za to, že v dané oblasti nebylo třeba přistoupit k cenové regulaci, neboť soutěž na trhu komunálního odpadu je dostatečně chráněna zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o ochraně hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil, jelikož každý z těchto právních předpisů má jiný předmět úpravy. Podstatou zákona o cenách není ochrana soutěžitelů na trhu, trestání zneužití dominantního postavení a není jím ani zajištění hospodárnosti a účelnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Zákon o cenách obecně stanovuje cenová pravidla pro smluvní vztah prodávajícího a kupujícího (a to v případě, kdy účastníky takového vztahu mohou být soukromoprávní i veřejnoprávní subjekty) tak, aby v každém jednotlivém případě byla pro obě strany dosažena spravedlivá cena. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 403/2009 Sb., kterým se mění zákon o cenách (i když se tato novela nevztahuje k rozhodnému období, lze z ní vyjít i v tomto případě), smluvní strana nesmí druhou poškodit tím, že by za poskytnutí plnění vyžadovala více, než by dosáhla v situaci, kdy by byla vystavena běžnému konkurenčnímu tlaku a kdy by druhá strana měla absolutní volnost ve volbě svého partnera (dodavatele). Obdobně kupující nesmí svého partnera nutit prodat za nižší cenu, než kterou by musel kupující zaplatit, pokud by byl vystaven konkurenci. Výhodnější nebo zneužitelné postavení může spočívat i v omezení vyplývajícím z povinnosti zajistit veřejné statky (závazek veřejné služby).

[34] Ačkoliv i v cenové regulaci lze spatřovat prvek ochrany soutěže, pravomoc Ministerstva financí při vydávání cenových vy-

měří se nepřekrývala s pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nezkoumá, jakým způsobem soutěžitel jako poskytovatel služby utvářel prodejní cenu. Posuzuje pouze to, zda narušil hospodářskou soutěž uzavřením zakázaných dohod nebo zneužitím dominantního postavení podle § 3 a § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (obdobně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2007, čj. Komp 3/2006-511, č. 1517/2008 Sb. NSS). Cenové orgány v dané věci ani nezkoumaly, jestli je výsledná cena nejnižší možná, ale pouze to, zda byla utvářena v souladu s cenovými výměry a zda do ní nebyly zahrnuty nepřijatelné položky. Lze dodat, že ani nejnižší nabídnutá cena sama o sobě neznamená, že byla stanovena v souladu s pravidly na tvorbu věcně usměrňovaných cen.

[35] Nejvyšší správní soud dodává, že zvolený způsob regulace je v dané věci přiměřený a vhodný. Věcně usměrňování cen podle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách představuje volnější formu regulace cen, která nesměruje k určení konkrétní ceny služby, ale pouze stanoví pravidla, resp. omezení pro její sjednávání. Soud neshledal, že by věcně usměrňování cen jakkoliv bránilo jednotlivým subjektům podnikat na poli péče o komunální odpad.

[36] Za situace, kdy na unijní úrovni neexistuje právní předpis, který by cenovou regulaci v oblasti sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu upravoval, a kdy je cenová regulace v této oblasti obecně slučitelná s unijními principy (zejména s principem volného pohybu služeb a zboží), nemůže mít na posouzení věci zásadní vliv otázka cenové regulace v jiných členských ze-

mích Evropské unie. Stejně tak lze konstatovat, že cenová regulace nemůže být nepřijatelná z pouhého důvodu, že v některých státech s obdobným právním systémem zavedena není. Rovněž lze poukázat, že cenovou regulací jsou ve svém důsledku chráněny i samotné fyzické osoby coby faktičtí původci komunálního odpadu. Tyto fyzické osoby (vlastníci nemovitosti nebo osoby s trvalým pobytem na území obce) totiž zčásti nesou náklady na svoz a odstraňování komunálního odpadu, a to buďto v podobě místního poplatku vybíraného na základě § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, poplatku za komunální odpad podle § 17a zákona o odpadech, případně na základě smlouvy podle § 17 odst. 5 zákona o odpadech.

[37] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené dospěl k závěru, že zkoumané prostředí nelze označit za dokonale konkurenční. Posuzovaný trh je možné označit za trh, který je ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že cenová regulace provedená cenovými výměry Ministerstva financí č. 01/2008 a č. 01/2009 nebyla v části, v níž cenové výměry stanovily, že u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu se uplatňují věcně usměrňované ceny, v rozporu s § 1 odst. 6 zákona o cenách. Kasační stížnost je tedy důvodná. Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud v novém rozhodnutí současně posoudí i jednotlivé námitky uplatněné žalobě. V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).



## Místní poplatky: vyměření poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení

k § 46 odst. 4 a odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 35/1993 Sb. a č. 255/1994 Sb.\*\*) (v textu jen „daňový řád z roku 1992“)

k § 139, § 140, § 147 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád z roku 2009“)

k § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.\*\*)

**I. Správce místního poplatku má povinnost vydat platební výměr podle § 46 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, resp. dle § 139 či § 147 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a řádně jej doručit, pokud nejpozději v poslední den lhůty, ve které byl poplatník povinen splnit ohlašovací povinnost (§ 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích), sdělil poplatník kvalifikovaným způsobem své pochybnosti a současně o vydání platebního výměru požádal, přestože místní poplatek ve stanovené lhůtě včas a ve správné výši uhradil.**

**II. V případě nečinnosti správce místního poplatku nedochází k vyměření místního poplatku podle § 46 odst. 5 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ani k vystavení platebního výměru dle § 140 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2014, čj. 2 Afs 68/2012-34)*

**Prejudikatura:** č. 2137/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost ADMIRAL GLOBAL BETTING proti Magistrátu města Brna, odboru rozpočtu a financování, o místní poplatce za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně zaslala během druhé poloviny roku 2010 ohlášení místně příslušným úřadům městských částí statutárního města Brna coby správcům místního poplatku (dále jen „správci poplatku“) podle § 4 obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2010 o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu (účinné od 1. 7. 2010).

V nich popsala herní zařízení, která provozuje a která jsou povolena Ministerstvem financí podle § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), a současně uvedla důvody, pro které nemají dle jejího názoru ta-

to herní zařízení podléhat místnímu poplatku. Mají-li správci poplatku naopak za to, že herní zařízení poplatkové povinnosti podléhají, požádala je žalobkyně o vydání a doručení odůvodněných platebních výměrů podle § 46 daňového řádu z roku 1992.

Někteří místně příslušní správci platební výměry nevydali, pouze žalobkyni upozornili, jakou formou může provést platební místního poplatku, někteří naopak platební výměr vydali a řádně jej žalobkyni doručili. Žalobkyně sporné poplatky uhradila, neboť se obávala, že v případě včasného nezaplacení poplatku by jí správci poplatků mohli vyměřit až trojnásobek původní výše místního poplatku podle § 11 zákona o místních poplatcích. Žalobkyně podala ve všech případech odvolání.

\*) S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2011 byl § 14 odst. 2 změněn zákonem č. 281/2009 Sb.

V případech, kdy žádný platební výměr neobdržela, podala odvolání proti vyměření daně postupem dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 (fiktivním platebním výměřům), ve kterých namítala nezákonnost poplatku a vady řízení spočívající v nevydání požadovaných platebních výměřů. Nezákonnost poplatku shledávala v nesprávném posouzení předmětu poplatkové povinnosti, jakož i ve způsobu přijetí novelizace zákona o místních poplatcích, který měla za protiústavní.

Žalovaný všechna odvolání věcně posoudil a zamítl je. K námitkám žalobkyně ve věci nevydání platebních výměřů uvedl, že včasným uhrazením poplatku byla poplatková povinnost žalobkyně splněna, takže nebylo třeba vydávat platební výměry. Věcně se neztotožnil ani s výtkami žalobkyně ohledně tvrzené protiústavnosti novelizace zákona o místních poplatcích, ani s výtkami napadajícími nesprávné posouzení předmětu poplatku (vymezení technického herního zařízení povoleného Ministerstvem financí).

Proti rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně třináct žalob, které Krajský soud v Brně spojil ke společnému řízení a rozsudkem ze dne 14. 8. 2012, čj. 30 Af 24/2011-43, jim vyhověl, napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2012, čj. 2 Afs 76/2011-62, a z rozhodnutí rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 27. 7. 2010, čj. 5 Afs 92/2008-147, č. 2137/2010 Sb. NSS. Ze závěrů zde uvedených dovodil povinnost správců místního poplatku vydat formou platebního výměru rozhodnutí o vyměření místních poplatků postupem podle § 46 odst. 4 daňového řádu z roku 1992. K vyměření daně podle odstavce 5 téhož ustanovení nebylo možné přistoupit, neboť správci místních poplatků si nebyli jisti výši vyměřené daně. Pokud správci poplatku platební výměry nevydali, neexistovalo vůbec právně účinné rozhodnutí, na jehož základě by byla žalobkyně povinna místní poplatek uhradit. Žalovaný měl proto vyhovět odvoláním žalobkyně a zavázat místně příslušné správce poplatku k vydání platebních výměřů.

Žalovaný (stěžovatel) napadl tento rozsudek kasační stížností, v níž uvedl, že za situace, kdy správce místního poplatku na I. stupni místní poplatek nevyměřil a žalobkyně jej sama od sebe zaplatila a shledala, že došlo ke konkludentnímu vyměření místního poplatku, neměl už stěžovatel možnost vrátit věc do fáze vyměřovacího řízení, neboť poplatek byl fakticky zaplacen a správce poplatku jeho výši akceptoval. Krajský soud i Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku čj. 2 Afs 76/2011-62 odhlédly od specifik řízení o místních poplatcích, v nichž se daňový řád z roku 1992 uplatní teprve tehdy, pokud místní poplatek není zaplacen včas a ve správné výši.

Stěžovatel trval na tom, že nemohl ani před ani po vydání rozsudku krajského soudu vyhovět návrhu, aby bylo konkludentní vyměření místního poplatku zrušeno a věc vrácena správci místního poplatku k dalšímu řízení, neboť coby odvolací orgán mohl rozhodnutí pouze změnit, zrušit nebo odvolání zamítnout. Změna konkludentního rozhodnutí ovšem nebyla v dané procesní situaci možná, jeho zrušení a zastavení řízení by vedlo k nemožnosti vyměření místního poplatku jednou provždy a rozhodnutí zamítající odvolání krajský soud již „*zkritizoval*“. Stěžovatel by mohl ještě odvolání odmítnout, čímž by se ovšem dostal do rozporu s úvahou krajského soudu, že odvolání byla přípustná.

Stěžovatel dospěl k závěru, že krajský soud měl postupovat stejně jako Krajský soud v Českých Budějovicích v řízení přezkoumávaném v citovaném rozsudku čj. 2 Afs 76/2011-62, tedy zrušit rozhodnutí o odvolání i konkludentní vyměření místního poplatku a věc vrátit do vyměřovacího stadia. Stěžovatel také připomněl, že ač krajský soud vyšel z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 76/2011-62, zcela pominul existenci rozsudku ze dne 22. 6. 2011, čj. 1 Afs 31/2011-56, podle kterého nelze podat odvolání proti konkludentnímu vyměření místního poplatku. Stěžovatel vydal svá rozhodnutí do března 2011, tedy ještě před vydáním obou těchto rozsudků, přikláněl se spíše k názoru vyjádřenému v rozsudku 1. senátu. Zejména však připomněl, že by bylo namístě ře-

šit existenci rozporných právních názorů postupem podle § 17 s. ř. s.

Při předběžném posouzení věci předkládající senát shledal, že k právní otázce, která je v tomto případě sporná, zaujaly rozdílné právní názory 1. a 2. senát Nejvyššího správního soudu. Touto spornou právní otázkou je, jak měl postupovat místně příslušný správce místního poplatku v situaci, kdy potenciální poplatník poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj podle § 10a zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 31. 12. 2011 nesouhlasil s tím, že by jím provozované hrací přístroje místnímu poplatku podléhaly, tento svůj nesouhlas vyjádřil a sdělil správci místního poplatku, nicméně z důvodu opatrnosti zároveň zaplatil místní poplatek za tyto hrací přístroje ve výši, která vyplývala z příslušné obecně závazné vyhlášky.

Podle výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 31/2011-56 vzniká poplatková povinnost přímo na základě obecně závazné vyhlášky obce po přistoupení relevantní právní skutečnosti (zde provozování jiného technického výherního zařízení povoleného Ministerstvem financí). Má-li tedy poplatník stanovení místního poplatku příslušnou obcí v obecné rovině za nezákonné, či dokonce protiústavní, je třeba iniciovat přezkum aktu, který tuto poplatkovou povinnost generálně stanoví (tj. obecně závazné vyhlášky obce). Vzhledem k normativní povaze tohoto aktu je přiměřeně redukován okruh osob aktivně legitimovaných k podání návrhu Ústavnímu soudu na jeho zrušení.

Soudního přezkumu lze docílit tehdy, pokud správce daně vydá platební výměr dle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích. V rámci přezkumu platebního výměru je pak možné namítat jednak nezákonnost či protiústavnost právní úpravy ukládající povinnost platit místní poplatek, jednak nezákonnost ve vztahu ke konkrétním okolnostem individuálního případu (pochybení při výkladu právních norem, nesprávné stanovení výše poplatku apod.). Platební výměr dle § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích je deklaratorním rozhodnutím, které nezakládá poplatkovou povinnost, ale toliko závazně určuje výši

dlužného poplatku. Teprve na základě platebního výměru je možné vést daňovou exekuci, zanést nedoplatek do evidence daní. Skutečnost, že proti povinnosti uhradit místní poplatek se lze bránit teprve poté, co je vydán platební výměr, není v rozporu s článkem 11 nebo článkem 36 Listiny základních práv a svobod. Zákon o místních poplatcích ve spojení s daňovým řádem z roku 1992 poplatníkovi zaručuje, že bude moci zpochybnit poplatkovou povinnost a dosáhnout jejího soudního přezkumu dříve, než bude zahájena daňová exekuce, tedy než bude fakticky zasaženo do majetkové podstaty poplatníka.

Poplatník si nemůže vynutit přezkum existující, avšak nevyměřené poplatkové povinnosti tím, že se na žalovaného obrátí podáním, jež není řádným opravným prostředkem dle aplikovatelného procesního řádu.

Druhý senát ve svém shora citovaném rozsudku čj. 2 Afs 76/2011-62 naopak dospěl k závěru, že nesouhlasil-li poplatník s výši poplatku, kterou by měl na základě obecně závazné vyhlášky platné v dané obci zaplatit, a tento svůj nesouhlas kvalifikovaným způsobem vyjádří, byť by přitom poplatek fakticky zaplatil ve výši požadované obecně závaznou vyhláškou, má správce poplatku povinnost vydat platební výměr na základě subsidiárního použití § 140 daňového řádu z roku 2009.

Samotný zákon o místních poplatcích nedává poplatníkovi jinou možnost, jak se domoci vydání platebního výměru, než nezaplatit, aby tak nastaly důsledky předpokládané v jeho § 11 odst. 1. Nucení k tomu, aby se stal neplatičem, a vystavil se tak hrozbě zvýšení místního poplatku až na trojnásobek podle § 11 odst. 1 věty druhé zákona o místních poplatcích, nelze pokládat za uspokojivé řešení toho, jak by se poplatník domohl rozhodnutí o výši místního poplatku, který má platit.

Skutečnost, že § 11 odst. 1 zákona o místních poplatcích upravoval pouze to, kdy má být platební výměr obecním úřadem vydán, *a contrario* neznamena, že by toto ustanovení zakazovalo vydat platební výměr i v situacích, na něž sice nepamatuje sám tento zákon, pamatuje na ně ale zákon, který má být

na řízení o místních poplatcích použít subsidiárně. Sám zákon o místních poplatcích ve svém § 13 zakotvuje subsidiární použití zvláštních předpisů, v nichž je třeba hledat řešení právě těch otázek, které zákonem o místních poplatcích řešeny nejsou. Takovou otázkou je i otázka, jak řešit rozpor mezi výší poplatku odvedeného a výší, která podle poplatníka měla být odvedena. A oním subsidiárně použitelným předpisem byl do 31. 12. 2010 daňový řád z roku 1992, od 1. 1. 2011 daňový řád z roku 2009, o čemž mezi účastníky není sporu.

Oba tyto subsidiárně použitelné předpisy byly v různých fázích řízení aplikovatelné. Účinky úkonů učiněných do 31. 12. 2010 podle daňového řádu z roku 1992 zůstávají podle § 264 odst. 2 daňového řádu z roku 2009 zachovány, ovšem počínaje dnem 1. 1. 2011 bylo třeba řízení dokončit podle daňového řádu z roku 2009, jak stanovil jeho § 264 odst. 1. Pohledem těchto předpisů je třeba posoudit jednotlivé úkony žalobkyně a reakce městského úřadu a stěžovatele na ně.

Sděli-li poplatník správci poplatku nesouhlas s výší poplatku, která na něj dopadala podle obecně závazné vyhlášky, a požádal o sdělení výsledku vyměření ve smyslu § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, bylo jediným správným postupem poplatek vyměřit a výsledek vyměření mu sdělit postupem podle § 46 odst. 5 citovaného zákona. Rozpornost projevené vůle poplatníka (daňového subjektu) musí být odstraněna vydáním rozhodnutí. Pokud se tak nestalo, bylo naprosto pochopitelné, že proti takto vzniklému konkludentnímu vyměření daně podala žalobkyně odvolání.

Úvaha, že se ve věcech místních poplatků uplatní nalézací řízení pouze v případě nesprávného či pozdního zaplacení poplatků, není správná. K nalézacímu řízení musí dojít i tehdy, kdy poplatník poplatku má zaplatit poplatek ve výši, s níž nesouhlasí, a tento svůj nesouhlas kvalifikovaně vyjádří. Opačné řešení, poplatníka buď nutí stát se neplatičem a čelit hrozbě zvýšení místního poplatku až na trojnásobek, nebo ho zbavuje možnosti dosáhnout vydání rozhodnutí, jehož zákon-

ost by mohl napadnout v rámci daňového řízení a posléze v rámci soudního přezkumu. Takové lpění na tom, že v rámci řízení o místním poplatku nebylo možno vykročit za hranice § 11 zákona o místních poplatcích, je třeba odmítnout a přistoupit k subsidiárnímu použití předpisů, na něž odkazuje § 13 zákona o místních poplatcích.

Smyslem subsidiárního použití právních předpisů by totiž mělo být nacházení odpovědi na otázky, na něž samotný předpis, který na použití jiného právního předpisu odkazuje, odpovědi nenabízí, či řešení problémů, které neřeší.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že správce místního poplatku má povinnost vydat platební výměr podle § 46 odst. 4 daňového řádu z roku 1992, resp. dle § 139 či § 147 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, a řádně jej doručit, pokud nejpozději v poslední den lhůty, ve které byl poplatník povinen splnit ohlašovací povinnost (§ 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích), sdělil poplatník kvalifikovaným způsobem své pochybnosti a současně o vydání platebního výměru požádal, přestože místní poplatek ve stanovené lhůtě včas a ve správné výši uhradil. V případě nečinnosti správce místního poplatku nedochází k vyměření místního poplatku podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, ani k vystavení platebního výměru dle § 140 daňového řádu z roku 2009. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vrátil věc k projednání a k rozhodnutí druhému senátu.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

##### *III.1 Pravomoc rozšířeného senátu*

[20] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Dosud zaujaté názory 1. a 2. senátu se liší jednak v otázce, zda měl správce poplatku podle zákona o místních poplatcích účinného od 16. 6. 2010 do 31. 12. 2011 povinnost vydat platební výměr, pokud poplatník sice místní poplatek zaplatil, ale s jeho placením

nesouhlasil, a jednak v otázce, zda v případě nevydání platebního výměru dojde ke konkrétnímu vyměření místního poplatku, proti němuž lze platně podat odvolání. Je zřejmé, že právní názor vyjádřený v dosavadních rozhodnutích soudu není jednotný.

[21] Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, neboť posouzení nastolené právní otázky rozšířeným senátem je potřebné pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o projednávané věci. S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že pravomoc v dané věci rozhodovat je dána.

### III.2 Právní úprava a její vývoj

[22] Poplatky lze obecně vymezit jako nesankční peněžitá plnění, která ukládají veřejnoprávní subjekty jednotlivcům a která jsou příjmem veřejných rozpočtů. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky „*ukládat jen na základě zákona*“. Ukládání, vyměřování a výběr daní a poplatků proto nemůže záviset na libovůli správního orgánu. Zákonným podkladem pro výběr místních poplatků je § 1 zákona o místních poplatcích, který obsahuje taxativní výčet poplatků, které lze vybírat. Uložit lze pouze takový místní poplatek, který je co do svého předmětu shodný s poplatkem vymezeným v zákoně o místních poplatcích.

[23] Zákonem č. 183/2010 Sb., kterým se s účinností od 16. 6. 2010 mj. mění zákon o místních poplatcích, došlo k rozšíření místního poplatku za výherní hrací přístroj o tzv. „*jiná technická herní zařízení povolená Ministerstvem financí*“. Od tohoto dne tak byly obce oprávněny vydat obecně závaznou vyhlášku stanovující místní poplatek a jeho výši za zmíněná zařízení.

[24] Oprávnění obce zavést daný poplatek reflektuje negativní dopady spojené s provozem těchto přístrojů (herní závislost) a posiluje regulační funkci tohoto poplatku. Jeho stanovení proto logicky patří do samostatné působnosti obce. Ta může poplatek zavést obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jeho vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zá-

nik poplatkové povinnosti, lhůtu pro splnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatku (§ 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích). Správa poplatků naopak patří do přenesené působnosti obce.

[25] Podle § 11 zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 31. 12. 2010 (před účinností daňového řádu z roku 2009) se platebním výměrem poplatků vyměří, pokud není zaplacen (odveden) včas nebo ve správné výši. „*Včas nezaplacené (neodvedené) poplatky nebo jejich nezaplacenou (neodvedenou) část může obec zvýšit až na trojnásobek.*“

[26] Ustanovení § 12 zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 31. 12. 2010 upravovalo tříletou prekluzivní lhůtu, ve které byl správce poplatku oprávněn dlužné částky vyměřit nebo doměřit. Tato lhůta běžela od konce kalendářního roku, ve kterém poplatková povinnost vznikla. Byli-li před uplynutím této lhůty učiněny úkony směřující k vyměření nebo doměření poplatku, běžela tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl poplatník nebo plátcé o tomto úkonu písemně uvědomeni. Nejpozději bylo možno vyměřit a doměřit poplatek do 10 let od konce kalendářního roku, ve kterém poplatková povinnost vznikla.

[27] Ustanovení § 13 zákona o místních poplatcích ve znění účinném do 31. 12. 2010 odkazovalo (v pozn. pod čarou) na subsidiární použití daňového řádu z roku 1992.

[28] Zákon č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, s účinností od 1. 1. 2011 upřesnil dosavadní znění stávajícího odst. 1 § 11 zákona o místních poplatcích ohledně nezaplacení či neodvedení poplatku včas nebo ve správné výši. Způsob vyměřování poplatků zůstal beze změny. Správce poplatku není povinen při včasné a správné úhradě poplatku vydávat platební výměr. Dále se ve vazbě na daňový řád z roku 2009 upřesnilo, že zvýšení poplatku je příslušenstvím poplatku. Nově se jako sankce, která se u místních poplatků neukládala, doplnila pořádková pokuta. Z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona (digitální repozitář PSP ČR, V. volební období, České

národní rady, tisk č. 680, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) vyplývá, že touto pořádkovou pokutou je myšlena mj. pokuta za opožděné hlášení, odpovídající pokutě za opožděné tvrzení daně. Dosavadní § 12 a § 13 zákona o místních poplatcích se zrušily pro nadbytečnost. Procesní postup pro řízení ve věcech místních poplatků totiž vyplývá z § 2 odst. 3 daňového řádu z roku 2009, přičemž lhůty pro vyměření daně (poplatku) jsou v daňovém řádu z roku 2009 komplexně upraveny.

[29] Nově byly do zákona o místních poplatcích zakotveny náležitosti ohlášení, mezi které patří také údaje rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti. Z již citované důvodové zprávy vyplývá, že záměrem zákonodárce bylo podřadit ohlašovací povinnost k poplatkové povinnosti pod obecná registrační pravidla a pravidla pro tvrzení daně obsažená v daňovém řádu z roku 2009.

[30] Rozšířený senát nemá žádné pochybnosti o tom, že pro řízení ve věcech místních poplatků byl subsidiárně použitelným předpisem do 31. 12. 2010 daňový řád z roku 1992, a od 1. 1. 2011 pak daňový řád z roku 2009. Tento dílčí závěr však nepostačuje k dovození povinnosti správce daně postupovat v případě včasné a správné úhrady poplatku podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, resp. § 140 daňového řádu z roku 2009.

[31] Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů souvisejících se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, byl § 10a zákona o místních poplatcích ke dni 31. 12. 2011 zcela derogován. Místní poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj a jiné technické herní zařízení byl nahrazen odvodem z loterií a jiných podobných her.

### **III.3 Vyměřovací řízení podle daňového procesu**

[32] Podle § 46 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 o stanoveném základu daně a vyměřené dani „*vyrozumí správce daně daňový subjekt platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, a takto vyměřenou daň současně předepíše*“.

[33] Podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 neodchyluje-li se správcem daně vyměřená daň od daně uvedené daňovým subjektem v daňovém přiznání, „*nemusi správce daně sdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření, pokud o to daňový subjekt výslovně nepožádá nejpozději do konce příštího zdaňovacího období. V tomto případě se za den vyměření daně a současně za den doručení tohoto rozhodnutí daňovému subjektu považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání*.“ Stejně se při počítání lhůt postupuje i u dodatečného daňového přiznání.

[34] Judikatura k daňovému řádu z roku 1992 (srov. zejména výše uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu čj. 5 Afs 92/2008-147) dospěla k jednoznačnému závěru, že vyměřit daň bez vyhotovení řádného platebního výměru lze jen za předpokladu, že se vyměřená daň shoduje s vyšší daně uvedené v daňovém přiznání nebo hlášení a že si daňový subjekt může být vždy jist vyšší takto vyměřené daně. Znamená to také *a contrario*, že vždy, když chce správce daně vyměřit daň ve vyšší odchylně od té, která je uvedena v daňovém přiznání nebo hlášení nebo dodatečném daňovém přiznání, musí vydat platební výměr (dodatečný platební výměr) a doručit jej daňovému subjektu; teprve doručení se stává toto rozhodnutí právně účinným.

[35] Obdobné platí za situace, kdy bylo zahájeno výtýkácké řízení dle § 43 daňového řádu z roku 1992. I v případě, že budou pochybnosti odstraněny a nebude dán důvod k tomu, aby daň byla vyměřena v odchylně vyšší od výše daně, jak ji tvrdil daňový subjekt, musí být výsledek vyměření vždy oznámen daňovému subjektu platebním výměrem. Za den vyměření daně se považuje až den vydání platebního výměru. Zákonně zmocnění nesdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření současně znamená toliko oprávnění správce daně tímto způsobem postupovat, nikoli jeho povinnost. Správce daně je tedy oprávněn vydat a doručit platební výměr i v případě, že se vyměřená daňová povinnost shoduje s povinností tvrzenou.

[36] Oprávnění správce daně nesdělovat daňovému subjektu výsledek vyměření může být vyhrazeno pouze případům, které nejsou žádným způsobem sporné. Pokud i v tomto případě požádá daňový subjekt o sdělení výsledku vyměření, pak v souladu se závěry rozšířeného senátu uvedenými v citovaném usnesení čj. 5 Afs 92/2008-147 má takový úkon toliko informativní povahu. V případě jakýchkoliv pochybností ohledně výsledné povinnosti, tj. pochybností jak na straně správce daně (vytýkácí řízení), tak na straně daňových subjektů (nesouhlas s deklarovanou výší daňové povinnosti), bylo namísto vydat platební výměr podle § 46 odst. 4 daňového řádu z roku 1992.

[37] Podle § 264 daňového řádu z roku 2009 se řízení nebo postupy, které byly zahájeny podle dosavadních právních předpisů, „ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona [1. 1. 2011] dokončí a práva a povinnosti z nich plynoucí se posoudí podle ustanovení tohoto zákona, která upravují řízení nebo postupy, které jsou jim svou povahou a účelem nejbližší“.

[38] Podle § 140 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 „[n]eodchyluje-li se vyměřovaná daň od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně nemusí daňovému subjektu výsledek vyměření oznamovat platebním výměrem; to neplatí, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností. Platební výměr správce daně založí do spisu.“ Odvolání není přípustné. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení je daňový subjekt „oprávněn vyžádat si od správce daně stejnopis platebního výměru, který správce daně zašle daňovému subjektu do 30 dnů ode dne, kdy obdržel jeho žádost; je-li žádost podána před okamžikem vydání platebního výměru, běží tato lhůta ode dne jeho vydání“.

[39] Na rozdíl od úpravy v daňovém řádu z roku 1992 (odsouhlasení daně prostřednictvím podpisu a otisku úředního razítka na zadní straně tiskopisu daňového přiznání a fikce vydání a doručení platebního výměru) daňový řád z roku 2009 již nepředpokládá možnost stanovení daně bez vydání rozhodnutí, avšak stále stanoví fikci jeho doručení.

[40] Pokud tedy dojde správce daně podle současné právní úpravy k závěru, že se vyměřovaná daň neodchyluje od daně tvrzené daňovým subjektem, správce daně sice vyhotoví platební výměr, avšak nezašle jej daňovému subjektu. Pouze jej založí do spisu. Za den doručení platebního výměru, a tím i stanovení daně se považuje poslední den lhůty pro podání daňového přiznání. Proti takovému rozhodnutí se nelze odvolat, což mj. znamená, že daň je stanovena pravomocně a již následující den může daňový subjekt měnit svoji poslední známou daňovou povinnost prostřednictvím dodatečného daňového přiznání. Jestliže správce daně dodatečně tvrzenou daňovou povinnost nevyměří ve výši deklarované v dodatečném přiznání, je povinen rozdíl v rozhodnutí o stanovení daně odůvodnit.

#### **III.4 Subsidiární použití daňového procesu**

[41] Ohlašovací povinnost podle zákona o místních poplatcích nelze přirovnat k povinnosti podat daňové tvrzení, ale spíše k registrační povinnosti. Obdobně nelze ani samotné ohlášení ztotožnit s přiznáním k dani. Poplatník místního poplatku sice v ohlášení uvádí skutečnosti rozhodné pro stanovení výše poplatkové povinnosti, není však povinen si sám poplatek v ohlášení vypočítat. K vyměřování poplatkové povinnosti podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 tak nemůže dojít, neboť žádná výsledná částka, která by mohla být v souladu s ohlášením vyměřena a podpisem pracovníka správce daně stvrzena na zadní straně ohlášení, poplatníkem v ohlášení vyčíslena není.

[42] O aplikaci úpravy stanovené v § 140 daňového řádu z roku 2009 by se v teoretické rovině uvažovat naopak dalo. Správce daně je na základě údajů tvrzených v daňovém přiznání povinen vždy vydat platební výměr, tj. rozhodnutí, které musí obsahovat náležitosti, jež zákon stanoví včetně částky platební povinnosti. Při subsidiární aplikaci této úpravy na správu poplatků by tedy správce daně na základě údajů tvrzených v ohlášení sám vypočetl výši poplatkové povinnosti, kterou by následně uvedl do platebního výměru. Takový výklad však zcela popírá úpravu § 11 zákona

o místních poplatcích a platební výměr by ani nesplnil účel, pro který poplatník vydání platebního výměru žádá. Platební výměr podle § 140 daňového řádu z roku 2009 se totiž pouze zakládá do spisu, daňovému subjektu se nedoručuje a není proti němu přípustné odvolání.

[43] Ohlášenou a uhrazenou poplatkovou povinnost nelze následně měnit prostřednictvím dodatečného tvrzení, tak jak to daňový řád z roku 2009 předpokládá pro změnu poslední známé daňové povinnosti. Ustanovení § 11 zákona o místních poplatcích je navíc postaveno na předpokladu, že při placení místních poplatků obvykle nebude vzhledem k jejich jednoduchosti docházet k rozporům mezi poplatníkem (plátcem) místního poplatku a obecním úřadem, který jej spravuje, ohledně toho, zda má být místní poplatek uhrazen a v jaké výši. Z uvedeného důvodu také zákon o místních poplatcích obsahuje odlišnou procesní úpravu, než pro nesporné případy stanovil § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 či § 140 odst. 1 daňového řádu z roku 2009. Pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel uložit obecním úřadům povinnost vyměřovat místní poplatky platebním výměrem vždy, byl by celý § 11 zákona o místních poplatcích matoucí a nadbytečný.

[44] Speciální úprava v zákoně o místních poplatcích na druhou stranu neznamena, že v případě, kdy je včasná a řádně uhrazená poplatková povinnost sporná, nemá poplatník možnost platební výměr získat. Závěry, které aproboval první senát, sice odpovídají textu zákona o místních poplatcích, nejsou však udržitelné s ohledem na ústavní zásady ochrany poplatníka. Odmítnutí vydat ve sporném případě platební výměr by ve svém důsledku mohlo vést k rezignaci poplatníka na jakoukoliv právní obranu, nebo poplatníka nutilo stát se neplatičem a čelit hrozbě zvýšení místního poplatku až na trojnásobek.

[45] V případě sporné poplatkové povinnosti je proto správce poplatku povinen postupovat obdobným způsobem, jako by pochybnosti o poplatkové povinnosti byly na jeho straně, tj. vyměření poplatkové povinnosti oznámí poplatníkovi doručením plateb-

ního výměru, který musí být odůvodněn a proti kterému je možné se odvolat, přestože je či bude poplatek včas a řádně uhrazen. Oba subsidiárně použitelné předpisy takový postup umožňují, daňový řád z roku 1992 v případě sporné daňové povinnosti, resp. pochybností o její výši stanoví povinnost vydat platební výměr dle § 46 odst. 4; daňový řád z roku 2009 dle § 139 nebo § 147 odst. 1.

[46] Subsidiární aplikace § 46 odst. 4 daňového řádu z roku 1992, resp. § 139 či § 147 odst. 1 daňového řádu z roku 2009 na sporné poplatkové povinnosti nenutí správce poplatku rezignovat na speciální úpravu stanovenou v § 11 zákona o místních poplatcích a vyměřovat poplatky vždy, tj. i v případě nesporných poplatkových povinností. Současně při pochybnostech na straně poplatníků zachovává jejich legitimní právo na vydání platebního výměru, jehož prostřednictvím se domůžou přezkumu sporné poplatkové povinnosti. Takový postup pochopitelně předpokládá kvalifikované sdělení pochybností poplatníkem a včasnou žádost o vydání platebního výměru.

[47] Má-li platební výměr sloužit jako právní titul pro odvolací a případně i následné soudní řízení, která jsou vždy zasazena do určitého časového rámce (propadné lhůty pro zahájení odvolacího či soudního řízení), je nutné zvážit lhůtu, ve které je poplatník oprávněn o vydání platebního výměru na místní poplatek požádat. Jedině tak lze předejít situaci, ve které by poplatník mohl žádat a následně právní cestou zpětně zpochybňovat již dávno uhrazené poplatky, resp. poplatky, které původně za sporné nepovažoval. Zároveň odstraňuje i právní nejistotu ohledně toho, který z předpisů měl vlastně být správcem místního poplatku aplikován.

[48] Podrobnosti o vybírání místních poplatků (konkrétní sazba poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků) jsou v pravomoci obcí (§ 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích). Lhůtu, ve které lze o vydání platebního výměru požádat, je proto nutné odvíjet od konkrétní obecně závazné vyhlá-



ky, která úpravu toho kterého místního poplatku zavedla.

[49] Podle článku 6 obecně závazné vyhlášky účinné v projednávané věci vzniká poplatková povinnost „ode dne vydání povolení k provozování výherního hracího přístroje nebo jiného technického herního přístroje povoleného Ministerstvem financí“. Poplatník je dle článku 4 této vyhlášky povinen splnit ohlašovací povinnost nejvýše pět a nejméně jeden den před uvedením výherního hracího přístroje nebo jiného technického herního zařízení do provozu. Nesouhlasí-li poplatník s poplatkovou povinností, je oprávněn ve stejné lhůtě sdělit správci poplatku kvalifikovaným způsobem své pochybnosti (§ 70 a § 71 daňového řádu z roku 2009) a současně požádat o vydání a doručení platebního výměru. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

[50] Pokud poplatník kvalifikovaným způsobem a ve stanovené lhůtě o vydání platebního výměru nepožádá, nelze poplatkovou povinnost považovat za spornou. V takovém případě se plně uplatní úprava stanovená v § 11 zákona o místních poplatcích. Pokud tedy např. půjde o místní poplatek splatný ve splátkách (srov. článek 7 obecně závazné vyhlášky), musí být žádost o vydání platebního výměru a zákonnost poplatku zpochybněna již při včasné plnění ohlašovací povinnosti, nikoli až v souvislosti s úhradou jednotlivých splátek. Požadovat vydání platebního výměru a zpochybnout postup správce poplatku před každou splátkou místního poplatku či kdykoliv v průběhu poplatkového období možné není.

[51] Rozšířený senát zdůrazňuje, že o případné nečinnosti správce místního poplatku, spočívající v nevydání platebního výměru, je možné uvažovat pouze při sporných poplatkových povinnostech, tj. v situacích, kdy se § 11 zákona o místních poplatcích neaplikuje. Při aplikaci § 11 zákona o místních poplatcích správce místního poplatku nemá zákonnou povinnost platební výměr vydat.

[52] V souvislosti s druhou předkládanou otázkou, tj. zda v případě nevydání platebního výměru dojde ke konkludentnímu vymě-

ření místního poplatku, proti němuž lze platně podat odvolání, je vhodné připomenout, že ani za účinnosti daňového řádu z roku 1992 nedocházelo k „samovyměření daně“.

[53] Jakkoliv daňový řád z roku 1992 upravoval fikci vyměření a doručení platebního výměru, proti kterému připouštěl odvolání, nedocházelo v tomto případě k fiktivnímu vyměření mlčky, či konkludentně. Ve výše uvedeném usnesení čj. 5 Afs 92/2008-147 rozšířený senát mj. uvedl, že fiktivní platební výměr „[v]zniká se zpětnou účinností ke dni uvedenému ve větě druhé § 46 odst. 5 [daňového řádu z roku 1992] v den, kdy správce daně na základě posouzení daňového příznání či hlášení nebo dodatečného daňového příznání a případných dalších poznatků, které má k dispozici, dojde k závěru, že se daň, kterou je namístě vyměřit, neodchyluje od daně uvedené v daňovém příznání nebo hlášení.[...] Výsledek posouzení se projeví v daňovém spisu, a sice v příslušné kolonce daňového příznání či hlášení nebo dodatečného daňového příznání, v níž se zaznamená provedení vyměření podle § 46 odst. 5 [daňového řádu z roku 1992]. Tzv. konkludentní vyměření či doměření daně tedy ve skutečnosti není konkludentním, čili mlčky učiněným, nýbrž výslovným, avšak zjednodušeným a interním, tedy navenek (mimo sféru správce daně) se bezprostředně neprojevuujícím způsobem vyměření daně. K projevení se uvedeného způsobu vyměření navenek dojde většinou jen tím, že správce daně daňovému subjektu na základě jeho žádosti sdělí výsledek vyměření. Žádost daňového subjektu o sdělení výsledku vyměření je úkonem, který nutí správce daně k tomu, aby posouzení neprodleně provedl, neučinil-li tak již dříve. Jen na základě posouzení může sdělit daňovému subjektu výsledek vyměření, dospěje-li k závěru, že je namístě vyměřit daň konkludentně podle § 46 odst. 5 [daňového řádu z roku 1992], anebo – dospěje-li k závěru, že konkludentní vyměření namístě není – postupovat jiným způsobem (zejm. vydat platební výměr).“

[54] Vyměření dle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 tedy není konkludentním,

tj. mlčky učiněným, nýbrž výslovným, avšak zjednodušeným a interním, tedy navenek (mimo sféru správce daně) se bezprostředně neprojevujícím způsobem vyměření daně. Předchází mu úvaha správce daně o tom, zda se vyměřená daň odchyluje či neodchyluje od daně tvrzené, a tato úvaha, resp. výše vyměřené daně, musí být stvrzena na zadní straně příznání vyznačením podpisu příslušného pracovníka správce daně a otiskem úředního razítka.

[55] Daňový řád z roku 2009 fikci vydání platebního výměru opustil, konkludentní vydání platebního výměru tedy vůbec nepřipadá v úvahu.

[56] Druhé otázky předkládajícího senátu, zda v případě nevydání poplatníkem požadovaného platebního výměru dojde ke konkludentnímu vyměření místního poplatku podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 či § 140 daňového řádu z roku 2009, z výše uvedených důvodů přisvědčit nelze. Důsledkem eventuální nečinnosti správce poplatku nemůže být „fiktivní platební výměr“, o jehož zákonnost by se následně vedl

spor. Požádá-li poplatník o vydání platebního výměru za podmínek uvedených v tomto usnesení, je povinností správce místního poplatku požadovaný platební výměr vydat.

#### IV.

#### Závěrečné shrnutí

[57] Správce místního poplatku má povinnost vydat platební výměr podle § 46 odst. 4 daňového řádu z roku 1992, resp. dle § 139 či § 147 odst. 1 daňového řádu z roku 2009, a řádně jej doručit, pokud nejpozději v poslední den lhůty, ve které byl poplatník povinen splnit ohlašovací povinnost (§ 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích), sdělil poplatník kvalifikovaným způsobem své pochybnosti a současně o vydání platebního výměru požádal, přestože místní poplatek ve stanovené lhůtě včas a ve správné výši uhradil.

[58] V případě nečinnosti správce místního poplatku nedochází k vyměření místního poplatku podle § 46 odst. 5 daňového řádu z roku 1992, ani k vystavení platebního výměru dle § 140 daňového řádu z roku 2009.

## 3097

### Rozhlasové a televizní vysílání: lhůta pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence k rozhlasovému vysílání

k § 12 odst. 10 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů

**Lhůta pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence k rozhlasovému vysílání stanovená v § 12 odst. 10 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, je lhůtou prekluzivní.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 As 31/2014-27)

**Prejudikatura:** č. 133/2004 Sb. NSS, č. 1109/2007 Sb. NSS, č. 1282/2007 Sb. NSS a č. 2305/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Radiospol proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o prodloužení doby platnosti licence k rozhlasovému vysílání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně provozuje rozhlasové vysílání programu Rádio Čas Dyje na základě licence udělené žalovanou, která byla platná do 3. 4. 2014. Před uplynutím platnosti licence žalo-

vaná obdržela dne 12. 6. 2013 žádost o prodloužení její platnosti.

Žalovaná svým rozhodnutím ze dne 9. 7. 2013 žádost žalované odmítla z důvodu,

že nebyla podána v zákonné lhůtě. Dle § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání může provozovatel vysílání s licencí požádat o její prodloužení. Pro podání této žádosti však citovaný zákon stanoví lhůtu – konkrétně žádost musí být podána v období od počátku 36. do konce 30. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence. Stávající licence žalobkyně byla platná do 3. 4. 2013, lhůta pro podání žádosti o její prodloužení tak dle žalované marně uplynula dne 3. 10. 2011. Lhůta stanovená v § 12 odst. 10 písm. c) uvedeného zákona je dle názoru žalované lhůtou zákonnou, a žalovaná tak není oprávněna ji na základě svého rozhodnutí prodloužit. Ze žádosti nadto nebylo patrné, že by žalobkyně požádala o přiměřené prodloužení lhůty ve smyslu § 39 odst. 1 správního řádu. Jako důvod pro nečasné podání žádosti poukázala toliko na nelehkou situaci na rozhlasovém trhu. V posledních letech se soustředila hlavně na to, aby rádio fungovalo co nejlépe a přinášelo posluchačům kvalitní program, na který jsou zvyklí, a dávalo zaměstnancům práci.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze. Argumentovala, že smyslem § 12 odst. 10 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je určitým způsobem standardizovat a zpřehlednit systém prodloužování již udělených licencí i ve vztahu k potenciálním novým žadatelům v případě, že stávající provozovatel o prodloužení licence již nezažádá. Z ustanovení však nevyplývá, že by jeho nedodržením byla stanovena jakákoliv sankce, jako je odmítnutí žádosti o prodloužení platnosti licence. S ohledem na povahu dopadu takového rozhodnutí a jeho následků je nutné požadovat, aby žalovaná byla pro takové rozhodnutí jednoznačně zmocněna zákonem ustanovením, přičemž zákon žalované žádné zmocnění, aby v případě nedodržení lhůty pro podání žádosti o prodloužení bylo toto spojeno se sankcí odmítnutí žádosti, nedává. Napadané rozhodnutí je excesem do právního postavení žalobce, které nemá oporu v zákoně.

Žalobkyně dále namítala, že žalovaná nesprávně interpretovala lhůtu uvedenou v § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání jako zákonnou, ačkoliv se jedná toliko o lhůtu pořádkovou. Pořádkové lhůty jsou stanoveny pouze v zájmu efektivitativy řízení a jejich zmeškání zásadně nemá mít za následek ztrátu práva. Pokud má být takový následek s promeškáním lhůty spojen, je nezbytné, aby toto bylo v zájmu právní jistoty v zákoně výslovně uvedeno. Žalovaná ve svém rozhodnutí nikde neuvádí, z čeho dovozuje interpretaci lhůty vymezené v § 12 odst. 10 citovaného zákona jako lhůty zákonné a kde je v textu tohoto ustanovení výslovně uvedena sankce odmítnutí žádosti o prodloužení licence. Správnímu orgánu není dána jakákoliv úvaha či posouzení, zda s ohledem na okolnosti konkrétního případu je možné odmítnout prodloužení licence, či nikoliv. Správní orgán tak může činit výhradně a jedinečně, pokud jsou naplněny důvody předpokládané v § 12 odst. 11 a odst. 12 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a není oprávněn tyto důvody extenzivním výkladem zákona v neprospěch žadatele rozšiřovat.

Městský soud se s názorem žalobkyně netotožnil a žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014, čj. 9 A 155/2013-36. Zákon ani jiný právní předpis pravomoc rozhodovat ve věcech licencí k provozování rozhlasového a televizního vysílání jinému správnímu orgánu nesvěřuje. Tato skutečnost vyplývá z § 5 písm. b) citovaného zákona, podle kterého žalovaná „*uděluje, mění a odnímá licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání*“. Soud dále odmítl argument, že žalovaná nesprávně posoudila lhůtu uvedenou v § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Tento závěr vyvozuje ze zákonných ustanovení, upravujících celé licenční řízení, byť se v projednávané věci jedná o prodloužení platnosti stávající licence. Provozovatel stávající licence musí v případě, že chce žádat o její prodloužení, splňovat podmínky licence i nadále, a zejména musí, jak je výslovně uvedeno v § 12 odst. 10 větě druhé, žádost o prodlou-

žení doby platnosti licence doručit žalované v přesně vymezeném období před pozbytím platnosti stávající licence.

Podle názoru soudu má být uvedenou lhůtu poskytnut dostatečný časový prostor jednak žalované, aby včas, tj. minimálně 2 a půl roku předem, věděla, že stávající provozovatel o prodloužení licence nemá zájem, a mohla tak zvážit, zda je namíste vyvolat proces udělení do budoucna volného kmitočtu jinému subjektu, jednak aby si potenciální žadatelé a uchazeči o takto v budoucnu uvolněný kmitočet mohli vytvořit předpoklady pro splnění podmínek pro udělení licence. Soud v této souvislosti přisvědčil stanovisku žalované v písemném vyjádření k žalobě, kde žalovaná poukázala na znění § 15 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle kterého žalovaná „*odmítne žádosti o licenci doručené po stanovené lhůtě a žádosti, které jsou v rozporu s vyhlášenými požadavky*“. Byť se jedná o zahájení licenčního řízení, má soud za to, že žalovaná právem použila formu odmítnutí žádosti o prodloužení licence, neboť i při zahájení licenčního řízení žalovaná ve vyhlášení licenčního řízení stanoví lhůtu (§ 15 odst. 2), jejíž nedodržení má za následek odmítnutí žádosti. Z uvedeného je patrné, že vůli zákonodárce bylo vymezit při rozhodování žalované ve věcech licencí dobu, kterou žalovaná stanoví buď sama (§ 15 odst. 2), či je přímo upravena právním předpisem [§ 12 odst. 10 písm. c)], a po jejímž uplynutí bude žádost žadatele bezpředmětná. Ze všech těchto důvodů měl soud za to, že lhůta vymezená v § 12 odst. 10 písm. c) je lhůtou prekluzivní.

Městský soud nepřisvědčil ani poslední námitce žalobkyně, že žalovaná zneužila institutu správního uvážení za účelem rozšíření důvodů pro neprodloužení licence k rozhlasovému vysílání tak, jak jsou taxativně vymezeny v § 12 odst. 11 a 12, ve vazbě na § 13 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Soud měl za to, že v uvedených případech se jedná o věcné posouzení žádosti. V nyní projednávané věci však žalovaná bez bližšího věcného posouzení žádosti zjistila opožděnost jejího podání, a proto ji bez dalšího odmítla.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Napadenému rozsudku vytýkala nedostatečné a obecné odůvodnění a absenci přezkoumání všech námitek stěžovatele. Na druhou stranu stěžovatelka rozporovala skutečnost, že se soud vyjadřoval k otázkám, vůči kterým však nevznesla námitky.

Stěžovatelka dále tvrdila, že se soud nevypořádal s námitkou překročení kompetence žalované co do odmítnutí žádosti o prodloužení licence, žalovaná totiž dle stěžovatelky nemůže činit to, co jí zákon neukládá. Rozhodnutí žalované neobsahuje relevantní odkaz na ustanovení zákona, podle kterého by bylo možno žádost odmítnout. Ani případná analogie s možností odmítnutí přihlášky do řízení o udělení licence nemůže být namíste, jelikož se jedná o odlišné procesní situace, kde vystupuje více účastníků atd. Analogie by tudíž neměla být používána v rozhodování správních orgánů (a tím méně soudů) na základě svévole a pouze za účelem obcházení zákona.

Stěžovatelka dále napadla postup městského soudu spočívající v tom, že nezdůvodnil, na základě čeho považuje lhůtu uvedenou v § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání za zákonnou. Trvala tom, že rozhodnutí správního orgánu musí být vždy přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí správního uvážení nevybočil. V tomto případě tyto předpoklady nebyly dodrženy. I když stěžovatelka souhlasí s tvrzením městského soudu, že smyslem předmětné lhůty je hospodárné a efektivní využívání kmitočtového spektra coby vzácného statku, pak ani z této skutečnosti nevyplývá povaha zmíněné lhůty, s jejímž marným uplynutím je spojena sankce neprodloužení licence či oprávnění žalované žádost odmítnout.

Dle stěžovatelky se městský soud nevypořádal s námitkou zneužití správního uvážení. V posuzovaném případě k němu došlo za účelem rozšíření důvodů pro neprodloužení licence k rozhlasovému vysílání, ač pro to žalovaná neměla žádnou oporu v zákoně. Městský soud nesprávně posoudil povahu lhůty jako zákonné a tím, že posvětil odmítnutí

žádosti, pro jehož použití neměla žalovaná jakýkoliv podklad, rozhodla *de facto* tímto postupem o neprodložení licence z jiného důvodu, než který zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání připouští. Z těchto důvodů došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 písm. a) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[15] Stěžejní kasační námitka míří proti posouzení lhůty k podání žádosti o prodloužení licence jako lhůty propadné (prekluzivní). S názorem stěžovatelky však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[16] Za lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušné osoby či orgánu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem), soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu), nebo mohou být stanoveny správním orgánem. Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu. Stejně jako je tomu i v nyní projednávané věci. Ustanovení upravující lhůty propadné určují s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uply-

nutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze. Typickým příkladem lhůty propadné je např. lhůta uvedená v § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jakož i lhůta podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[17] Dle § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání „[p]rovozovatel vysílání s licencí může písemně požádat Radu o prodloužení doby platnosti licence, na základě které vysílá. Tato žádost **musí** být Radě doručena u místního rozhlasového nebo televizního vysílání v období od počátku 36. do konce 30. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence“. Zákon zde sice neuvádí konkrétní právní důsledek, který je navázán na její uplynutí, soud má nicméně za to, že zákonodárce použil slova „**musí** být Radě doručena“ pro zdůraznění prekluzivní povahy této lhůty. Tímto zněním zákonodárce měl na mysli, že stanovenou lhůtu nelze ze strany správního orgánu prodlužovat, na rozdíl od lhůty pořádkové. V tomto případě lze pouze prominout zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu, ovšem musela zde existovat překážka, která podatelé bránila úkon učinit (§ 41 odst. 2 téhož zákona). Správní orgán zmeškání úkonu nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podatelé (srov. § 41 odst. 5).

[18] Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozhlasové vysílání, k jehož provozování se licence uděluje a prodlužuje, je po technické stránce založeno na šíření elektromagnetických vln o určitém kmitočtu volným prostorem vysílači, jejichž prostřednictvím se dostává vysílaná informace (hudba, mluvené slovo atd.) k posluchači. Jde o způsob šíření informací užívající vzácného statku (kmitočtového spektra), který je považován za statek veřejný a k jehož správě je povolána veřejná moc. Tohoto statku není tolik, aby každý, kdo by chtěl šířit vysílání prostřednictvím vysílačů, tak mohl činit, aniž by tím zasahoval do vysílání jiného. Proto zákon o vysílání vytváří mechanismus distribuce tohoto veřejného statku (práva vysílat na určité frekvenci v ur-

čítém územním a časovém rozsahu) prostřednictvím licenčního řízení. Licenční řízení je založeno na tom, že orgán veřejné správy uspořádá výběrové řízení, v němž právo užívat určitou část vzácného statku udělí jednomu ze zpravidla více uchazečů. Právo se udělí na určité časové období [u rozhlasového vysílání na 8 let, viz § 12 odst. 5 písm. a) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání]. Zákon umožňuje za určitých podmínek periodické prodlužování doby trvání tohoto práva (viz § 12 odst. 10 až 12 citovaného zákona). Klíčovým rysem tohoto způsobu distribuce vzácného veřejného statku je soutěž o určitou jeho konkrétní část mezi více uchazeči, z nichž pouze jeden bude ve vztahu k ní úspěšný, a tedy jen on bude moci na určité frekvenci v určitém územním a časovém rozsahu vysílat. Všichni ostatní, tedy neúspěšní, uchazeči budou z užívání dané části veřejného statku po dobu trvání licence vyloučeni (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 50/2009-76, č. 2305/2011 Sb. NSS).

[19] Považujeme-li kmitočtové spektrum za vzácný statek, lhůta vymezená pro podání žádosti o prodloužení licence má své hluboké opodstatnění. Jde o to, aby ostatní uchazeči o licenci, kteří zatím nevysílají, se mohli připravit na potenciální licenční řízení v případě, že žádost o prodloužení licence nebude ze strany stávajícího provozovatele rozhlasového vysílání podána. Příprava na licenční řízení i zahájení vysílání je složitá a nákladný postup. Je třeba splnit požadované podmínky, z tohoto důvodu také zákonodárce do právní úpravy zavedl lhůtu, která je relativně dlouhá, a jejímž účelem je vytvořit dostatečný časový prostor pro to, aby se právě potenciální uchazeči o frekvenci, která se stane v důsledku nepodání žádosti o prodloužení licence včas, volnou a nabídnutou k veřejné soutěži mezi uchazeči, mohli dostatečně připravit. Právě připravenost žadatele o licenci je jedním z kritérií pro udělení licence. Licence je pak udělena tomu, kdo splní nejlépe ze všech uchazečů kritéria, jejichž výčet obsahuje § 17 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

[20] Stejně tak žalovaná musí mít dostatek času na to, aby se mohla připravit na zahájení procesu přidělení do budoucna volného kmitočtu jinému subjektu. Žalovaná totiž je povinna zvážit, zda je namíste vést licenční řízení, pokud od stávajícího provozovatele vysílání neobdrží žádost o prodloužení licence ve stanovené lhůtě.

[21] Výše zmíněné skutečnosti sledují jediný cíl, a to účelné, hospodárné a efektivní využívání kmitočtového spektra, které je veřejným, ale zároveň vzácným statkem. Toto spektrum není neomezeně dostupné, nýbrž je po určitou omezenou dobu svěřeno k využívání konkrétnímu subjektu při současném vyloučení ostatních. Žalovaná tedy je povinna dodržovat lhůty nastavené zákonem, nemůže je libovolně prodlužovat a vyřizovat žádosti, které byly podány po uvedené lhůtě. Pokud by žalovaná přiznala prodloužení licence na základě žádosti, která byla podána opožděně, a to bez existence překážky, která by žadateli bránila podat ji včas, resp. bez následného prominutí, vybočila by tím ze zákonných mantinelů a svévolně by rozhodla v rozporu se zákonem. Jedná se sice o standardizaci a zpřehlednění systému prodlužování licencí, jak tvrdí stěžovatelka, nicméně bez možnosti zcela svévolné regulace tohoto systému ze strany žalované.

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že lhůta pro podání žádosti o prodloužení licence uvedená v § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je lhůtou propadnou (prekluzivní), jelikož po jejím uplynutí již nelze takovou žádost podat a žalovaná o ní není oprávněná rozhodnout. Nemůže-li žalovaná o žádosti meritorně rozhodovat a posuzovat tak splnění podmínek pro prodloužení licence (viz § 12 odst. 11 a 12 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání), žádost odmítne. Zde lze použít analogii k § 15 odst. 3 citovaného zákona (úprava licenčního řízení), dle něhož „*Rada odmítne žádosti o licenci doručené po stanovené lhůtě a žádosti, které jsou v rozporu s vyhlášenými požadavky*“, a to po vyhlášení licenčního řízení, ve kterém dle § 15 odst. 2 „*stanoví lhůtu a místo podání žádos-*

ti o licenci“. V tomto případě se žalovaná také meritorně nezabývá obsahem žádosti a rozhodne procesním způsobem o odmítnutí. I za situace pozdního podání žádosti o prodloužení lhůty žalovaná může vydat rozhodnutí ve formě odmítnutí žádosti, jelikož není oprávněna ji meritorně posoudit a nedopadá jí na ni ani jiné způsoby rozhodnutí dle § 12 odst. 11 a 12 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. V opačném případě by žalovaná totiž nikdy nemohla (značně) opožděnou žádost odmítnout. Soud tedy uzavírá, že ze strany správního orgánu nedošlo ke zneužití správního uvážení za účelem rozšíření důvodů pro neprodloužení licence k rozhlasovému vysílání; naopak by k němu došlo, kdyby žalovaná rozhodla na základě značně opožděné žádosti, která navíc ani nebyla spojena s žádostí o prominutí zmeškané lhůty.

[23] Soud považuje rovněž námitku nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost za nedůvodnou. Je sice pravdou, že městský soud obsáhle cituje právní úpravu a v posouzení věci se omezuje pouze na stručnější konstatování v závěru odůvodnění, nicméně tato skutečnost nedosahuje intenzity nepřezkoumatelnosti. Je patrné, jakými úvahami se městský soud řídil a jaké jsou důvody jeho rozhodnutí. Zrušit rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti by tak bylo v rozporu s procesní ekonomikou i konstantní judikaturou tohoto soudu, protože požadované náležitosti výroku i odůvodnění neabsentují (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads

58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 As 60/2006-46, č. 1109/2007 Sb. NSS, a ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007-84, č. 1282/2007 Sb. NSS).

[24] Nejvyšší správní soud na okraj dodává, že stěžovatelka jako provozovatel rozhlasového vysílání je podnikatelským subjektem, v jehož zájmu je postupovat v rámci soutěže mezi podnikateli s opatrností a hlídat si lhůty stanovené zákonem, navíc v tak stěžejní oblasti, jako je prodloužení stávající licence, bez které nelze rozhlasové vysílání provozovat. Nežádala-li stěžovatelka ve své opožděné žádosti ani o prominutí zmeškaní úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu, patrně neexistovala žádná důležitá překážka, proč ji nepodala včas.

[25] Soud v souladu s právním názorem městského soudu uzavírá, že lhůta uvedená v § 12 odst. 10 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je lhůtou prekluzivní. Jiný závěr by ani nebyl možný, jelikož by vedl k absurdním důsledkům, kdy by si mohl provozovatel s licencí podat žádost o prodloužení i poslední den její platnosti. Žalovaná by tak měla minimální prostor pro zhodnocení, zda jsou splněny podmínky pro prodloužení licence, protože tato může být prodloužena pouze za platnosti licence stávající, případně pro zvážení, zda zahájí nové licenční řízení. Takový postup by mířil proti smyslu a účelu zákonné úpravy, jejímž cílem je obezřetnost při dodržování zákonem stanovených podmínek a uvážlivost při nakládání s vzácným veřejným statkem.

## Věřejné zakázky: námitky proti posouzení nabídek; mimořádně nízká nabídková cena

k § 77 odst. 1, § 110 odst. 1 a § 111 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákonů č. 417/2009 Sb. a č. 55/2012 Sb.

Obligaturní součástí procesu posuzování nabídek je podle § 77 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, zkoumání, zda konkrétní nabídka neobsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu; povinnost věcně se vyjádřit k důvodům, pro které hodnotící komise nepovažuje žádnou z nabídkových cen za mimořádně nízkou, vzniká tehdy, pokud zadavatele nebo hodnotící komisi kdokoli (především z uchazečů, kteří podali nabídky) na možnost mimořádně nízkých nabídkových cen věrohodně a kvalifikovaně v průběhu zadávacího řízení upozornil; k takovému upozornění může dojít v době mezi otevřením obálek a posouzením nabídek nebo v rámci námitek proti posouzení nabídek; přitom je-li takové upozornění součástí námitek podle § 110 odst. 1 uvedeného zákona, pak způsob jejich vypořádání v rozhodnutí o námitkách podle § 111 odst. 1 stejného zákona musí být pod kontrolou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 11. 2013, čj. 62 Af 88/2012-75\*)

**Prejudikatura:** č. 242/2004 Sb. NSS, č. 2461/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost Lesní společnost Ledec nad Sázavou proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti státního podniku Lesy České republiky, rozhodnutí o námitkách.

Zadavatel (státní podnik Lesy České republiky) zadával veřejnou zakázku „*Provádění lesnických činností s prodejem dříví, při pni – rok 2011, v části 32, 38, 41*“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo zveřejněno v Informačním systému o veřejných zakázkách dne 20. 9. 2010 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 23. 9. 2010.

Žalobkyně podala zadavateli námitky, v nichž namítala, že se zadavatel po podání nabídek nevypořádal s tím, že někteří uchazeči nabídli mimořádně nízké nabídkové ceny. Zadavatel těmto námitkám nevyhověl.

Žalobkyně podala u žalovaného návrh na zahájení správního řízení. Podstatou její argumentace bylo tvrzení, že zadavatel si od uchazečů nevyžádal písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou podstatné pro výši nabídkové ceny, přestože uchazeči nabídli mimořádně nízkou nabídkovou cenu (a uchazeči nebyli ze zadávacího řízení ani vyloučeni).

Žalovaný návrh podle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách zamítl rozhodnutím ze dne 17. 6. 2011. Dospěl k závěru, že zadavatel zákon o veřejných zakázkách neporušil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 8. 8. 2012 zamítl a předchozí rozhodnutí potvrdil.

Rozhodnutí předsedy žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně. Žalovaný se dle žalobkyně vůbec nevyjádřil k tomu, zda se povinnost zkoumat mimořádně nízkou nabídkovou cenu v posuzovaném případě měla vztahovat k zápornému saldu nebo k ceně lesnických činností. Žalovaný nezohlednil, že po hodnocení nabídek uchazeči v osmi případech z devíti odmítli uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, a nezabýval se otázkou, za jaké ceny bylo lze předmět veřejné zakázky realizovat. Nesprávně vycházel ža-

\* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení svým rozsudkem ze dne 10. 6. 2014, čj. 2 Afs 103/2013-61.



lovaný z toho, že není povinností hodnotící komise zdůvodňovat, proč neshledala nabídnuté ceny jako mimořádně nízké. Žalobkyně nepožadovala, aby se hodnotící komise sama z vlastního podnětu k této otázce vyjadřovala, nýbrž tvrdila, že podle § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách musel zadavatel přezkoumat podané námitky v plném rozsahu a svůj závěr (zda jim vyhovuje, či nikoli) odůvodnit. Jestliže žalobkyně podala zadavateli zdůvodněné námitky, ve kterých se výslovně dovolávala nepřiměřeně nízkých nabídkových cen a zadavatelovy přezkumné povinnosti podle § 77 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, nelze za naplnění § 111 odst. 1 uvedeného zákona pokládat paušální konstatování zadavatele, že po odstranění všech pochybností, zda nabídky neobsahují mimořádně nízkou nabídkovou cenu nebo zda struktura cen dříví v nabídkách uchazečů není spekulativní, dospěl k závěru, že žádná z nabídek nemá charakter spekulativní ani mimořádně nízké nabídkové ceny. Nevyhovění námitkám tedy nebylo přezkoumatelné odůvodněno. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že zákon o veřejných zakázkách nedává hodnotící komisi povinnost zdůvodnit, proč některou z nabídkových cen nepovažovala za mimořádně nízkou, pochybil.

Žalovaný podle žalobkyně řádně nepřezkoumal, zda byly hodnoceny jen ty nabídky, které nebylo třeba pro mimořádně nízkou nabídkovou cenu vyloučit. Napadené rozhodnutí vychází ze zúženého rozsahu přezkumu a otázku posuzování mimořádně nízké nabídkové ceny se zabývá pouze povrchně a nepřezkoumatelně. Žalobkyně nesouhlasí s postojem žalovaného, podle něhož pokud hodnotící komise nedospěje k závěru, že některá z nabídkových cen je mimořádně nízká, nepodléhá tato otázka přezkumu ze strany žalovaného. Žalovaný naopak měl vést dokazování ohledně reálnosti nabídnutých cen, tím spíše, že sama žalobkyně žalovanému avizovala, že někteří uchazeči odmítli uzavřít se zadavatelem smlouvy, což bylo podle žalobkyně důkazem jejich nereálnosti.

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

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Posouzení věci

(...) Přezkum napadeného rozhodnutí spočívá na základě žalobní argumentace v posouzení dvou spolu přímo souvisejících otázek, a sice otázky mimořádně nízké nabídkové ceny a otázky řádného vypořádání námitek, jejichž předmětem bylo tvrzení o mimořádně nízkých nabídkových cenách. Žalobkyně totiž tvrdí, že se měl žalovaný zabývat otázkou mimořádně nízké nabídkové ceny, stejně jako před ním zadavatel (hodnotící komise), avšak tuto povinnost staví do souvislosti s řádným vypořádáním námitek, které žalobkyně zadavateli podala a ve kterých tvrdila, že někteří uchazeči nabídli mimořádně nízké nabídkové ceny, avšak zadavatel nepostupoval podle § 77 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. (...)

Zdejší soud je toho názoru (a výklad povinností zadavatele, resp. hodnotící komise, a limitů žalovaného, skutečně podal již v rozsudku ze dne 2. 9. 2010, čj. 62 Ca 11/2009-46, č. 2461/2012 Sb. NSS, na který žalobkyně, žalovaný i osoba zúčastněná na řízení poukazují), že zkoumání, zda konkrétní nabídka neobsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, je vždy obligatorní součástí procesu posuzování nabídek. Tato povinnost stíhá každého zadavatele (resp. jeho hodnotící komisi), v každém zadávacím řízení a ve vztahu ke každé nabídce každého dodavatele, který nabídku podal. Hodnotící komise má ve vztahu k případné mimořádně nízké nabídkové ceně dvě povinnosti: povinnost posoudit, zda konkrétní nabídka konkrétního uchazeče neobsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, a v případě zjištění mimořádně nízké nabídkové ceny povinnost vyžádat si od uchazeče písemné zdůvodnění těch částí jeho nabídky, které jsou pro vyšší nabídkové ceny podstatné.

Od správného zodpovězení shora uvedených dvou otázek a od následného postupu hodnotící komise při vyzývání uchazeče se nutně odvíjí reálná možnost přezkoumání správnosti a zákonnosti jejího rozhodování při posuzování nabídek. Pokud hodnotící ko-

mise v průběhu posuzování zjistí, že nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, ohledně níž nebylo podáno ve stanovené lhůtě požadované zdůvodnění, popř. pokud se uchazeč nedostavil k podání vysvětlení ohledně své nabídkové ceny ve smyslu § 77 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, resp. pokud posoudila hodnotící komise jeho zdůvodnění jako neopodstatněné, má povinnost takovou nabídku vyřadit.

Zákon o veřejných zakázkách hodnotící komisi (ani zadavateli) výslovně neukládá, aby v případě, že neshledá žádnou z nabídkových cen mimořádně nízkou, důvody, pro které k takovému závěru dospěla, sdělovala – ani do protokolu o posouzení (a hodnocení) nabídek, ani do zprávy o posouzení nabídek, ani jednotlivým uchazečům; výčet veškerých důvodů, pro které není nabídková cena mimořádně nízkou, by ostatně mohl tvořit nekončející řetězec, a tedy jejich vyčerpávající uvedení by z tohoto důvodu ani nebylo možné.

Zákon o veřejných zakázkách ukládá pouze povinnost opačnou, tj. pro případ, že hodnotící komise zjistí mimořádně nízkou nabídkovou cenu. To lze dovodit z povinnosti vyžádat si od uchazeče písemné zdůvodnění těch částí jeho nabídky, které jsou pro vyšší nabídkové ceny podstatné; má-li totiž uchazeč podat takové zdůvodnění, musí mu být sděleny důvody, pro které zadavatel pokládá nabídkovou cenu za mimořádně nízkou.

Na straně jedné, obecná povinnost hodnotící komise sdělovat veškeré důvody, pro které neshledala žádnou z nabídkových cen mimořádně nízkou, tedy ze zákona o veřejných zakázkách neplyne.

Na straně druhé, a to je podstatné ve vztahu k právě posuzované věci, má-li hodnotící komise podle § 77 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách povinnost posoudit, zda konkrétní nabídka konkrétního uchazeče neobsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, pak jí povinnost vyjádřit se věcně, srozumitelně a korektně k důvodům, pro které nepokládá konkrétní nabídkovou cenu za mimořádně nízkou, nutně již ze samotné logiky věci vzniká za situace, že reálné podezření na mimo-

řádě nízkou nabídkovou cenu v průběhu zadávacího řízení vznikne.

Typicky přitom takové reálné podezření může vzniknout tehdy, pokud zadavatele kdokoli (především z uchazečů, kteří podali nabídky) na možnost mimořádně nízkých nabídkových cen věrohodně a kvalifikovaně upozornil ještě před posouzením nabídek, zpravidla v důsledku informací o nabídkových cenách zjištěných při otevírání obálek (pak se s touto otázkou hodnotící komise vypořádá v protokolu o jednání komise či ve zprávě o posouzení nabídek). Takové reálné podezření však může vzniknout i tehdy, pokud byl zadavatel na možnost mimořádně nízkých nabídkových cen upozorněn po posouzení nabídek v rámci námitek směřujících proti posouzení (pak se s touto otázkou zadavatel vypořádá v rozhodnutí o námítkách). V obou právě uvedených situacích se hodnotící komise či přímo zadavatel dozví alespoň argumentační základ poukazující na možnost mimořádně nízkých nabídkových cen a jeví se jako zcela přiměřené, aby konkrétní pochybnosti, jež byly srozumitelně avizovány, byly ze strany hodnotící komise či samotného zadavatele věcně a srozumitelně rozptýleny.

Pokud by bez výjimky platilo pravidlo, jak je akcentuje žalovaný v napadeném rozhodnutí (tj. že zadavatel nemá – a to zřejmě „*nídky*“ – povinnost odůvodňovat, proč neshledal některou z nabídkových cen mimořádně nízkou, a že se zadavatel nemůže dopustit porušení zákona o veřejných zakázkách, pokud nabídkovou cenu, kterou měl pokládat za mimořádně nízkou, za ni takto nesprávně nepokládá), pak by celý institut mimořádně nízké nabídkové ceny byl v praxi absolutně nevymahatelným (prakticky by stačilo vždy „*pro jistotu*“ do protokolu či zprávy o posouzení nabídek uvést povšechné tvrzení, že žádná z nabídkových cen nebyla mimořádně nízká), a tedy zbytečným. Nevymahatelnost a zbytečnost by byla dána tím spíše, pokud by žalovaný i nadále vycházel z přesvědčení, že není oprávněn přezkoumávat samotný úsudek hodnotící komise (fakticky by tedy žalovaný pouze přezkoumal, zda ono povšechné tvrže-

ní, že žádná z nabídkových cen nebyla mimořádně nízká, zadavatel v protokolu či zprávě o posouzení nabídek uvedl). V takovém případě by tak závěr zadavatele (hodnotící komise), že v příslušném zadávacím řízení nebyla v žádné nabídce uvedena mimořádně nízká nabídková cena, nebyl pod žádnou následnou kontrolou; proto by byl institut mimořádně nízké nabídkové ceny zcela „bezzubým“.

Pokud jde o samotnou přezkumnou činnost žalovaného, tak v rozsudku ze dne 16. 3. 2004, čj. 2 A 9/2002-62, č. 242/2004 Sb. NSS (ve vztahu k zákonu č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek<sup>\*)</sup>), Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[P]řezkumná činnost žalovaného spočívá v kontrole, zda byly řádně dodrženy předepsané postupy a úkony zajišťující rámec pro vlastní posouzení a hodnocení nabídek. Žalobkyně však v podané žalobě zpochybňuje zákonnost vlastního posouzení nabídky, resp. nevhodnost nabídky vybraného uchazeče. Přitom právě zde je hranice, kterou žalovaný nesmí překročit, neboť potom by se stal hodnotitelem jednotlivých nabídek. Jeho pravomoci sahají do úrovně těch činností zadavatele, které vytvářejí prostor pro fair podmínky pro účast uchazečů v soutěži, ale končí tam, kde nastupuje vlastní úvaha o tom, která nabídka splnila konkrétní kritérium a v jaké kvalitě. Nelze přezkoumávat úvahy členů komise, neboť tím by se žalovaný ve svých důsledcích sám stylizoval do role zadavatele a určoval by, která zakázka má vyhovět zadaným kritériím a také v soutěži zvítězit. Žalovaný nemůže přebírat zodpovědnost za výběr nejvhodnější nabídky, neboť k tomu nemá ani odborné předpoklady; totéž nelze požadovat ani po soudu. Úkolem obou je kontrola rámce, v němž se výběr provádí, nikoliv samotné kvality výběru. V opačném případě by se totiž výběr nejvhodnější nabídky mohl stát záležitostí znaleckých posudků a pak by existence zákona postrádala smysl.“

V rozsudku ze dne 6. 11. 2009, čj. 5 Afs 75/2009-100 (ve vztahu k zákonu o veřejných zakázkách) pak Nejvyšší správní soud konsta-

toval, že „úkolem žalovaného je kontrola rámce, v němž se výběr provádí, nikoliv samotné kvality výběru. ... Žalovaný však dbá na to, aby byla splněna jedna ze základních zásad zadávání veřejných zakázek, a to zásada transparentnosti celého procesu zadávání veřejných zakázek (viz např. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2007, čj. 5 Afs 6/2007-92). ... Žalovaný není oprávněn při své přezkumné činnosti vstupovat do myšlenkových pochodů jednotlivých hodnotitelů, tedy členů hodnotící komise, a tyto myšlenkové pochody jakkoliv přezkoumávat, hodnotit či dokonce nahrazovat vlastním správním uvážením, neboť zákon konstruuje hodnotící komisi jako kolegium odborné způsobilých osob, kterým jedině je zákonem svěřena pravomoc posoudit veškeré odborné otázky, související s procesem hodnocení nabídek. Posouzení přiměřenosti či nepřiměřenosti údajů v nabídkách mezi takové odborné otázky bezpochyby náleží.“

Zároveň již Vrchní soud v Olomouci v rozsudku ze dne 1. 2. 2001, čj. 2 A 9/2000-48, č. 800/2001 Soudní judikatury konstatoval, že účinná kontrola postupu zadavatele ze strany žalovaného předpokládá rovněž posouzení jeho zdůvodnění o vyřazení nebo naopak ponechání nabídky s mimořádně nízkou cenou. To nutně zahrnuje i posouzení samotné otázky, zda konkrétní nabídkovou cenu bylo důvodné považovat za mimořádně nízkou nabídkovou cenu.

Jestliže tedy podle § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (v jeho rozhodném znění) vykonává žalovaný dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách, jestliže podle § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách žalovaný rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadání veřejné zakázky postupoval v souladu s uvedeným zákonem, jestliže je podle § 77 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách třeba vyřadit nabídku, která obsahuje takovou mimořádně nízkou nabídkovou cenu, která nebyla postupem předepsaným v § 77 odst. 1 až 4 stejného zákona

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 5. 2004 zrušen zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

odůvodněna, a zároveň jestliže podle § 76 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách toho uchazeče, jehož nabídka byla při posouzení nabídek hodnotící komisí vyřazena, vyloučí zadavatel bezodkladně z účasti v zadávacím řízení, pak nutně platí, že nevyřazení nabídky za podmínek uvedených v § 77 odst. 6 uvedeného zákona a nevylovení uchazeče podle § 76 odst. 6 stejného zákona je porušením postupu (nedodržení postupu) podle § 112 odst. 1 a § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách – a může jít o správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Postup hodnotící komise při posuzování otázky, zda určitá nabídková cena je mimořádně nízkou nabídkovou cenou, tedy nutně musí podléhat smysluplné a efektivní kontrole ze strany žalovaného. (...)

Má-li žalobkyně právo na podání zdůvodněných námitek (§ 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách) a má-li zadavatel povinnost řádně a včas podané námítky přezkoumat v plném rozsahu a rozhodnout o nich (§ 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), pak nepřezkoumání námitek nebo nerozhodnutí o nich zákonem předvídaným způsobem je porušením postupu (nedodržení postupu) podle § 112 odst. 1 a § 112 odst. 2 písm. g) zákona o veřejných zakázkách – a může jít o správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. g) stejného zákona. Řádné a včasné přezkoumání námitek a rozhodnutí o nich tedy také musí podléhat kontrole ze strany žalovaného.

Ze shora uvedeného lze tedy ve vztahu k posuzované věci shrnout následující dílčí závěry:

1. zkoumání, zda konkrétní nabídka neobsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, je vždy obligatorní součástí procesu posuzování nabídek;

2. povinnost věcně se vyjádřit k důvodům, pro které hodnotící komise nepovažuje žádnou z nabídkových cen za mimořádně nízkou, vzniká tehdy, pokud zadavatele nebo hodnotící komisi kdokoli (především z uchazečů, kteří podali nabídky) na možnost mimořádně nízkých nabídkových cen věrohodně a kvalifikovaně upozornil; takové upozornění

může přijít v době mezi otevřením obálek a posouzením nabídek nebo po posouzení nabídek v rámci námitek proti posouzení nabídek;

3. pod efektivní kontrolou žalovaného musí být splnění povinnosti zadavatele řádně vypořádat obsah námitek.

V posuzované věci zadavatel neshledal žádnou z nabídkových cen mimořádně nízkou a rozhodl o výběru nejvhodnějších nabídek (ve vztahu k jednotlivým částem veřejné zakázky); na to reagovala žalobkyně námítkami. V námítkách uvedla, že hodnotící komise nepostupovala podle § 77 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, ačkoli minimálně u vítězných uchazečů se vyskytla mimořádně nízká nabídková cena; svoje podezření na mimořádně nízkou nabídkovou cenu žalobkyně odůvodňovala následovně: *„Nepřiměřenost nabídkové ceny spatřujeme v tom, že ačkoli dle předpokládané struktury a objemu služeb, materiálu a prodávaného dříví u lok. pařez, její následné sortimentace a cen v daném místě a čase obvyklých, je možno dosáhnout úrovně nabídky [...] (v určitém rozpětí) [...], uchazeč nabídl cenu (zápornou) [...] (o uvedenou minimální částku) [...] vyšší, než jaké je možno na relevantním trhu dosáhnout“.*

Ve věci právě posuzované byl tedy zadavatel bezpochyby na možnost mimořádně nízkých nabídkových cen upozorněn v námítkách.

Na to reagoval zadavatel rozhodnutím o námítkách, kde uvedl: *„Po zhodnocení a důkladném zvážení obsahu námitek ... zadavatel pro odstranění všech pochybností, zda nabídky neobsahují mimořádně nízkou nabídkovou cenu nebo zda struktura cen dříví v nabídkách není spekulativní, popř. zda některý z uchazečů nemanipuluje s cenami služeb či dříví za účelem ovlivnění výsledné nabídkové ceny ve svůj prospěch, jakož i z důvodu zachování všech zásad zadávacího řízení, zejména zásady transparentnosti, rovného přístupu a zákazu diskriminace, znovu posoudil a zhodnotil nabídky uchazečů podaných pro napadené části*

*veřejné zakázky. Zadavatel však dospěl k závěru, že žádná z nabídek uchazečů nemá charakter spekulativní ani mimořádně nízké nabídkové ceny, a že nabídky uchazečů byly posuzovány v souladu s ustanovením § 77 odst. 1 zákona [o veřejných zakázkách] ve vztahu k předmětu veřejné zakázky. Ke stejnému závěru došli i hodnotící komise.“*

Za situace, kdy z ničeho, co tvrdí žalobkyně a žalovaný nebo co by plynulo ze správního spisu, nevyplývá, že by před okamžikem posuzování nabídek bylo zadavateli (hodnotící komisí) jakékoli podezření na mimořádně nízké nabídkové ceny sděleno (a ani žalobkyně netvrdí, že to mělo být hodnotící komisí na první pohled zřejmé i bez takového sdělení), nelze fakt, že se konkrétní důvody závěru hodnotící komise, pro které nepovažovala žádnou z nabídkových cen za mimořádně nízkou, v protokolech o jednáních hodnotící komise neobjevily, pokládat za pochybení zadavatele; to ostatně netvrdí ani žalobkyně. Jestliže však byly podány námitky, jejichž předmětem bylo zpochybnění nabídkových cen v tom směru, že se jedná o mimořádně nízké nabídkové ceny, muselo být předmětem rozhodnutí o námitkách řádné vypořádání této otázky – a jeho řádnost (soulad s § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách) musela být předmětem přezkumu žalovaného.

Spor je tedy o to, zda ob stojí vypořádání námitek žalobkyně týkajících se mimořádně nízkých nabídkových cen ze strany zadavatele, resp. zda ob stojí závěr, který k této otázce učinil žalovaný. Ten vyšel z toho, že není oprávněn přezkoumávat samotný úsudek hodnotící komise, ale pouze formální a obsahovou stránku tohoto posouzení (zda byl dodržen zákon o veřejných zakázkách a zda svůj závěr hodnotící komise odůvodnila objektivními skutečnostmi), a dospěl k závěru, že není povinností zadavatele odůvodňovat, proč neshledal některou z nabídkových cen mimořádně nízkou, a že hodnotící komise správně dospěla k závěru, že nabídkové ceny nejsou mimořádně nízké.

Už to je ovšem vnitřně rozporné, neboť jestliže by platilo, že žalovaný není oprávněn přezkoumávat samotný úsudek hodnotící ko-

mise, nemohl by uzavřít, že hodnotící komise správně dospěla k závěru, že nabídkové ceny nejsou mimořádně nízké.

Nadto uvádí-li žalovaný, že je oprávněn zkoumat formální a obsahovou stránku tohoto posouzení, obsahovou stránkou vypořádání námitek žalobkyně proti mimořádně nízkým nabídkovým cenám se žalovaný vůbec nezabývá. Pak je jeho postoj k přezkumu vypořádání námitkové argumentace k mimořádně nízkým nabídkovým cenám i věcně nesprávným.

Jestliže totiž žalobkyně v námitkách tvrdila, že některé nabídky obsahovaly mimořádně nízké nabídkové ceny, pak by zadavatel postupoval v souladu s § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách pouze tehdy, pokud by se k této otázce konkrétním způsobem vyjádřil; nevyhověl-li námitkám, pak musel srozumitelně vysvětlit, proč je za důvodné nepokládá. Nutně by se v takovém případě musel vypořádat s konkrétními důvody, kterými žalobkyně v námitkách proti tvrzeným pochybením zadavatele brojila, a to tak, aby jak uchazečům (tu především žalobkyni podávající námitky), tak i žalovanému pro účely následného přezkumu úkonů zadavatele (tu rozhodnutí o námitkách) bylo najisto postaveno, z jakých konkrétních věcných důvodů jim nevyhovuje.

Na žalovaném pak bylo, aby se zabýval obsahem námitek a obsahem rozhodnutí o nich z toho pohledu, zda námitky byly podány s dostatečně konkrétním a srozumitelným zdůvodněním (pro posouzení souladu námitek s § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, aby bylo možno dovozovat navazující povinnost zadavatele námitky podle § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách věcně vypořádávat, resp. míru podrobnosti a konkrétnosti), zda rozhodnutí o námitkách materiálně vyčerpalo veškerý předmět námitek (pro posouzení souladu rozhodnutí o námitkách s § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách), zda důvody podávané z rozhodnutí o námitkách jsou podány srozumitelně a vzájemně konzistentně (pro posouzení dodržení zásady transparentnosti zadávacího řízení podle § 6 zákona o veřejných zakázkách)

a zda odpovídají zjištěním, která zadavatel v dostatečné míře, jež odpovídala konkrétnosti námitkových argumentů a okolnostem podání nabídek, učinil (pro posouzení souladu postupu hodnotící komise s § 77 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a pro posouzení souladu rozhodnutí o námitkách s § 111 odst. 1 stejného zákona).

Nic takového ovšem žalovaný neučinil. Postupoval-li by žalovaný tak, jak je uvedeno shora, musel by dospět k závěru, že podala-li žalobkyně námitky, v nichž argumentovala přiměřeným rozmezím nabídkových cen s ohledem na ceny v místě a čase obvyklé, pak z vypořádání této argumentace, jak je provedl zadavatel v rozhodnutí o námitkách, ve skutečnosti nic konkrétního neplyne. Jestliže zadavatel reagoval tak, že údajně „*znovu posoudil a zhodnotil nabídky uchazečů podaných pro napadené části veřejné zakázky. Zadavatel však dospěl k závěru, že žádná z nabídek uchazečů nemá charakter spekulativní ani mimořádně nízké nabídkové ceny*“, pak takové odůvodnění by bylo lze podat

k námitkám jakéhokoli obsahu, pokud by se týkaly mimořádně nízkých nabídkových cen. Jestliže § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách ukládá zadavateli písemně rozhodnout o tom, zda námitkám vyhovuje, či nikoliv, s uvedením důvodu, pak ob stojí jen takové rozhodnutí o námitkách, v němž je konkrétní věcný důvod obsažen. Není-li v něm obsažen, pak zadavatel nesplní povinnost podle § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Na žalovaném pak za tohoto stavu je, aby z nedodržení § 111 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách dovodil v řízení podle § 112 a násl. stejného zákona odpovídající právní závěr.

Za pravdu je tak třeba dát žalobkyni v její argumentaci, že žalovaný rezignoval na přezkum zadavatelovy povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách, což bylo podstatou návrhu žalobkyně na zahájení správního řízení. Za shora shrnutého stavu nadto nemohl žalovaný ani dovodit, že hodnotící komise správně dospěla k závěru, že nabídkové ceny nejsou mimořádně nízké. (...)

## 3099

### Opatření obecné povahy: zásady územního rozvoje; velké větrné elektrárny

k § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)\*)  
k § 101d soudního řádu správního ve znění zákona č. 127/2005 Sb.\*\*)

**I. K naplnění cílů územního plánování zakotvených v § 18 stavebního zákona z roku 2006 musí mít kraj při přijímání územně plánovací dokumentace možnost zohlednit specifika svého území oproti jiným částem republiky. Zvláštními zákony (např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) je určena minimální míra ochrany jednotlivých zájmů, kterou kraj v rámci územního plánování nemůže snížit. Dospěje-li však k závěru, že zvláštní podmínky jeho území vyžadují intenzivnější ochranu, může přijmout pro ochranu hodnot chráněných zvláštními zákony přísnější kritéria. Omezení jakéhokoliv jiného zájmu či aktivity v území musí být úměrné ohrožení předmětných hodnot.**

**II. Nutnou součástí rozhodnutí kraje, kterým se zpříšňuje ochrana určitého zájmu v rámci zásad územního rozvoje nad zvláštním zákonem stanovený rámec, je přesvědčivé odůvodnění, ze kterého je zřejmé, v čem spočívá ojedinělost podmínek**

\*) S účinností od 1. 1. 2013 změněn zákonem č. 350/2012 Sb.

\*\*) S účinností od 1. 1. 2012 změněn zákonem č. 303/2011 Sb.

**v daném území a z jakých důvodů nelze předpokládat, že by zákonem stanovená míra ochrany zájmů byla dostatečná (§ 101d s. ř. s.).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 9 Ao 6/2011-261)

**Prejudikatura:** č. 2497/2012 Sb. NSS.

**Věc:** a) Obec Petrovice a b) Milan K. proti Ústeckému kraji o návrh na zrušení části opatření obecné povahy.

Návrhem podaným dne 22. 12. 2011 u Nejvyššího správního soudu dle § 101a soudního řádu správního se navrhovatelé a) a b) domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, schváleného Zastupitelstvem Ústeckého kraje dne 7. 9. 2011 (dále jen „ZÚR ÚK“).

Navrhovatelé uvedli, že vydáním ZÚR ÚK, konkrétně v nich uvedenou regulací ploch a koridorů pro umístění velkých větrných elektráren (dále jen „VVE“) byli zkráceni na svých právech, a že obsah přijatých zásad územního rozvoje je v rozporu se zákonem. Území Ústeckého kraje (vedle Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina) disponuje největším větrným potenciálem v České republice. Odpůrce přijetím ZÚR ÚK svou dosavadní relativně vstřícnou politiku ve vztahu k VVE výrazně změnil a prostřednictvím přijatých zásad *de facto* na svém území stanovil pro rozvoj větrné energetiky stop-stav. Území, kde podle napadených částí ZÚR ÚK již není možno vymezit plochy pro VVE, zahrnuje jak lokality, v nichž neexistuje žádný zákonný důvod pro takovou regulaci, tak i místa, kde jsou již větrné elektrárny v provozu, a kde by tedy bylo možné uvažovat o jejich racionálním rozšíření o další jednotky VVE.

Regulace VVE obsažená v ZÚR ÚK je obdobně nepodmíněná a absolutní, a dokonce přísnější, než byla regulace VVE obsažená v zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127, č. 2497/2012 Sb. NSS, zrušena z důvodu neproporcionálního, a tedy nezákonného zásahu do práva obcí na samosprávu a pro nepřipustné omezení vlastnických práv. Navrhovatelé odkázali na právní argumentaci uvedenou v tomto rozhodnutí a na

vrhli zrušení konkrétních částí ZÚR ÚK, ve kterých je obsažena regulace výstavby VVE.

Navrhovatelé uvedli důvody, ze kterých dovozují svoji aktivní legitimaci k podání návrhu. Ve vztahu k vlastní důvodnosti návrhu uplatnili následující námítky.

Předně navrhovatelé namítali, že napadené části ZÚR ÚK jsou v rozporu se zákonem. Důsledky regulace výstavby VVE provedené ZÚR ÚK nejsou pro navrhovatele (resp. pro jejich práva) přiměřené, čímž došlo k neproporcionálnímu zásahu do práva na samosprávu, resp. do jejich vlastnického práva.

Zvolený rozsah regulace ploch a koridorů pro VVE a souvisejících staveb je zcela neproporcionální, a tedy nezákonný, pokud ve svém důsledku z možnosti vymezit plochy a koridory pro VVE vylučuje celé území Ústeckého kraje. Při uplatnění všech kritérií uvedených v regulativu neexistuje v Ústeckém kraji žádné území, v němž by bylo možné plochy pro VVE vymezit.

Dále navrhovatelé konstatují obsahový rozpor ZÚR ÚK se zákony č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Odpůrce dle nich konstruuje absolutní zákaz vymezovat plochy pro VVE na základě ochranného pásma vizuálního vlivu – silně viditelnosti VVE. Navrhovatelé trvají na tom, že odpůrce způsobem stanovení ploch, na kterých nelze VVE vymezit, *de facto* závazně rozhodl namísto orgánu ochrany přírody a krajiny, který by měl v každém konkrétním případě posuzovat soulad případného záměru s možným zásahem do krajinného rázu. Regulace ploch a koridorů pro VVE v napadených částech zásad územního rozvoje je kategorická, nepodmíněná a nemožňující v určitých případech dát přednost jiným zájmům a hodnotám, než je ochrana vizuálních hodnot krajiny.

Ohledně zásahu vydaných ZÚR ÚK do práva navrhovatelů na samosprávu a vlastnického práva navrhovatelé plně odkázali na závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 7 Ao 2/2011-127, který v návrhu citují, jakož i na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, č. 20/2008 Sb. Shrnují, že obsah napadených částí ZÚR ÚK je zjevně v rozporu se zákonem, neboť znemožňuje určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity (zde výstavbu větrných elektráren), ačkoli pro tento typ aktivity a její provozování ve vymezeném území kraje ze zákona nevplývají žádné překážky.

V další námitce navrhovatelé uvedli, že ze správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže svým adresátům stanovit nové povinnosti nad rámec zákona. Přesto v daném případě došlo k tomu, že vydané ZÚR ÚK stanoví zcela novou povinnost odvíjející se od nemožnosti vymezovat plochy pro VVE, a to povinnost obcí nekonat – zdržet se vymezování těchto ploch v navazujících územních plánech obcí. Tím se vydané ZÚR ÚK nejen přičií závaznému znění zákonné úpravy, ale odporují také závěrům obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, podle kterého *opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoli k ukládání povinností nových, které zákon neobsahuje.*

V textové části ZÚR ÚK je v bodu 13 nazvaném „Stanovení pořadí změn v území (Etapizace)“ stanoveno jakési „přechodné opatření“, spočívající v nepoužití ZÚR ÚK po dobu 2 let od nabytí jejich účinnosti v obcích, ve kterých byly v platné územně plánovací dokumentaci již vymezeny plochy pro umístění VVE, nebo v obcích, v nichž do nabytí účinnosti VVE již zastupitelstva obcí rozhodla o pořízení územně plánovací dokumentace či jejích změn, ve kterých budou vymezeny plochy pro umístění VVE. Navrhovatelé namítají, že uvedené ustanovení bylo přijato

v rozporu se zákonem, neboť se v daném případě vůbec nejedná o stanovení pořadí změn v území (etapizaci) ve smyslu odst. 1 písm. m) Přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Odpůrce nebyl oprávněn stanovit, že určitá část ZÚR ÚK se nebude pro určitou obec a po určitou dobu aplikovat. Pokud právní předpisy nestanoví možnost takto odložit účinnost zásad územního rozvoje, pak tento postup odpůrce jako orgánu veřejné správy je nutno hodnotit jako nezákonný.

Kromě výše uvedených rozporů se zákonem představují ZÚR ÚK zásah do práv navrhovatelů, neboť obsah zásad je vůči nim v rozporu s principem proporcionality (ten Nejvyšší správní soud uplatňuje jako závěrečný krok „*algoritmu přezkumu*“ opatření obecné povahy). Podmínky, za nichž lze zásahy do práv vlastníků dotčených neovnitřností prostřednictvím regulace územně plánovací dokumentací označit za vyhovující principu proporcionality, jsou dle navrhovatelů uvedeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS. Navrhovatelé též odkázali na metodický pokyn Ministerstva životního prostředí a analýzu Ústavu fyziky atmosféry AV ČR. Uzavřeli, že pokud napadené části zásad územního rozvoje absolutně zakazují vymezování dalších ploch pro VVE, přičemž nedovolují plochy pro VVE vymezit ani v územích zjevně pro svůj větrný potenciál vhodných, pak takto provedená regulace nejenže není důvodná, ale je také neproporcionální.

Odpůrce poukázal na pasivitu navrhovatelů v průběhu procesu pořizování ZÚR ÚK, kde neuplatnili v žádné fázi svá procesní práva. Navrhovatelka a) zahájila proces pořizování územního plánu, v němž měla vymezeny plochy pro výstavbu VVE, a tudíž s ohledem na „Stanovení pořadí změn v území (Etapizaci)“ v ZÚR ÚK mohla tento územní plán do 20. 10. 2013 vydat včetně záměru stavby VVE. Pokud se jedná o aktivní legitimaci navrhovatele b), ZÚR ÚK nikterak nemění dosavadní



funkční využití pozemků v jeho vlastnictví, a tedy nelze tvrdit, že došlo k zásahu do jeho vlastnických práv.

Odpůrce považuje regulaci vymezení ploch pro výstavbu VVE na území Ústeckého kraje za souladnou se zásadou subsidiarity a se zásadou minimalizace zásahů do práv obcí na samosprávu a do vlastnických práv k pozemkům. Ústecký kraj je historicky zatížen průmyslovou a těžební činností, a oproti tomu je zde mimořádně cenná oblast Českého středohoří s jedinečnou krajinou. Odpůrce je toho názoru, že i podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které jsou větrné elektrárny zpravidla stavbami nadmístního významu, má odpůrce pravomoc regulovat využití území kraje v zásadách územního rozvoje a že svou pravomoc v tomto konkrétním případě nepřekročil. Odpůrce podrobně zdůvodnil jím přijaté řešení a rozsah regulace, a to nejen obecně, ale také s ohledem na specifické oblasti Ústeckého kraje, přírodní a kulturní hodnoty v území, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jakož i souladu s Politikou územního rozvoje ČR, která omezení živelné výstavby VVE v Krušných horách výslovně ukládá. Odpůrce odmítl námitku změny přístupu k povolování VVE. Upozorňuje na stav, kdy v roce 2007 bylo v Ústeckém kraji realizováno 37 VVE o celkovém výkonu 70,3 MW, což tvořilo 61 % veškerého instalovaného výkonu VVE v České republice. Zároveň v té době úspěšně prošlo na území Ústeckého kraje procesem EIA dalších 106 VVE o celkovém výkonu 188 MW. Podle odpůrce využitelná kapacita Ústeckého kraje se ve vztahu k realizaci VVE z hledisek územního plánování blíží k limitním hodnotám. Je nutno počítat s realizací záměrů, které jsou předvídaný v územních plánech obcí, které nejsou regulativem ZÚR ÚK v dotčeny, nejsou však zatím povoleny stavebním úřadem ani realizovány.

Regulace vymezení nových ploch pro výstavbu VVE není v ZÚR ÚK provedena „územně“, neboť v měřítku zásad toto ani není možné. Uvedl, že teprve v územním plánu obce dochází k vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch, od nichž se následně

odvíjí regulace. Proto také není v ZÚR ÚK regulace ploch pro umístění VVE provedena „přímo“, ale zavazuje pořizovatele jednotlivých územních plánů vyřešit případné plochy pro VVE na území konkrétní obce tak, aby nebyly v rozporu s požadavky stanovenými v zásadách. Jak velkého území kraje se bude regulace dotýkat, přitom nelze dopředu přesně určit, rozhodně se však nebude jednat o 100% regulaci, jak uvádějí navrhovatelé. K námitce navrhovatelů ohledně „etapizace“ odpůrce doplnil, že tato byla provedena na základě řádně uplatněných námitek tří obcí, což ve svém důsledku nejen těmto obcím, které důsledně hájily své zájmy, ale všem obcím kraje, které již učinily alespoň první krok v procesu územního plánování, umožní realizovat svůj záměr.

Nejvyšší správní soud si v rámci přípravy řízení vyžádal od odpůrce předložení veškeré spisové dokumentace, která byla podkladem pro vydání napadeného opatření obecné povahy. Z těchto dokumentů považuje pro účely odůvodnění tohoto rozsudku konstatovat následující:

Úprava lokalizace VVE a její odůvodnění

V části 1 textové části ZÚR ÚK – Stanovení priorit územního plánování Ústeckého kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území, je pod bodem 29 (str. 10) zakotvena priorita v oblasti dopravní a technické infrastruktury: „Podpořit racionální a udržitelný rozvoj obnovitelných energetických zdrojů, územně regulovat záměry na výstavbu velkých větrných elektráren s ohledem na eliminaci rizik poškození krajinného rázu a ohrožení rozvoje jiných žádoucích forem využití území (zejména oblast Krušných hor).“

V textové části ZÚR ÚK, konkrétně v části 4.4.1., jsou upraveny plochy a koridory pro lokalizaci VVE takto:

**„Plochy a koridory pro lokalizaci velkých větrných elektráren, tj. zařízení, jejichž nosný sloup je vyšší než 35 m**

*ZÚR ÚK nevymezují na území Ústeckého kraje konkrétní plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících.*

*Pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území stanovují ZÚR ÚK pro plochy a koridory velkých větrných elektráren a souvisejících staveb tyto úkoly:*

*Návrhy na lokalizaci ploch a koridorů pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, jako specifických zařízení nadmístního významu, odpovědně posuzovat ve vztahu k ochraně přírody, krajiny, životního prostředí a krajinného rázu, s ohledem na konkrétní urbanistické, územně technické a klimatické podmínky.*

*(2) Plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, nevymezovat v dále uvedených územích:*

*a) území s preferencí ochrany přírody a krajiny*

*\* velkoplošná zvláště chráněná území (NP a CHKO) a navazující 3km pásmo,*

*\* maloplošná zvláště chráněná území (NPR, NPP, PR, PP) a jejich ochranná pásma,*

*\* území přírodních parků (PPk),*

*\* území s vymezeným ŮSES,*

*\* pozemky určené k plnění funkcí lesa (PUPFL),*

*\* území NATURA 2000 – evropsky významné lokality (EVL), ptačí oblasti (PO),*

*\* území významných krajinných prvků (VKP).*

*b) území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství, památková péče*

*\* území jader městských zón a příměstských oblastí,*

*\* území v okruhu 3 km od zastavěných území a zastavitelných ploch obcí,*

*\* území v okruhu 2 km od rozptýlených trvale obydlených nebo rekreačních objektů, území v okruhu 3 km od rekreačních areálů a hranic areálů lázní,*

*\* území ochranných pásem památkových objektů a areálů a v okruhu 3 km od hranic těchto ochranných pásem,*

*\* území krajinných památkových zón a v okruhu 3 km od jejich hranic,*

*\* území v pásmu 3 km podél státních hranic ČR/SRN.“*

V textové části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (příloha 3) je pod písm. B) – Komplexní zdůvodnění přijatého řešení – zmíněno životní prostředí jako jedna ze základních priorit ZÚR ÚK. Je zde konstatován handicap málo kvalitního životního prostředí, z tohoto důvodu je prioritou ochrana přírodních hodnot. V územním plánování je nutno pokračovat v trendu nápravy narušených složek životního prostředí a odstranění staré ekologické zátěže území. Pod bodem B.3 je mezi specifickými oblastmi uvedena oblast Krušné hory, která je charakteristická socioekonomickými a environmentálními problémy, ale i rozvojovými příležitostmi, a vyžaduje proto soustavnou podporu. Životní podmínky místních obyvatel specifické oblasti jsou ztíženy. Pro území je zdůrazněna potřeba zachování a rozvoje rekreačního potenciálu a klidového charakteru oblasti. Závažným úkolem je regulace a zamezení rizikům překotně se rozvíjející výstavby velkých větrných elektráren, včetně souvisejících zařízení, aby nedošlo k poškození krajinného rázu horského prostředí, snížení sídelního i rekreačního potenciálu specifické oblasti a k problémům v systému zásobování elektrickou energií.

V odůvodnění ZÚR ÚK (Příloha č. 3) jsou příslušné pasáže týkající se plánování ploch a koridorů pro výstavbu VVE (s nosným sloupem přesahujícím 35m) obsaženy v části B.4.4., díl 4.4.1., na s. 83–89. Realizované VVE na území Ústeckého kraje mají výšku věže cca 80 m, celkovou výšku zařízení včetně rotoru cca 130 m. Tyto a větší rozměry mají mít další plánované VVE v tomto území, v různých fázích přípravy je zejména v Krušných horách mnoho desítek těchto zařízení. Nadmístní vliv VVE je třeba spojit s nutností zajistit vyvedení jejich energetického výkonu do distribuční nebo přenosové sítě, vybudovat přístupové komunikace pro realizaci a údržbu VVE. ZÚR ÚK obecně respektují význam obnovitelných zdrojů včetně VVE, konstatují však i jejich nepříznivé vlivy. Z tohoto důvodu jsou v ZÚR ÚK stanovena regulační opatření.

Regulační opatření se soustřeďují na území s preferencí ochrany přírody a krajiny a na území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče, ve kterých nemají být VVE vymežovány. Regulace umístění VVE na území Ústeckého kraje je přímo požadována od základních směrných podkladů ZÚR ÚK, tj. Politiky územního rozvoje 2008 (kapitola 4, SOB 6 – bod e). Tento požadavek byl promítnut do zadání ZÚR ÚK (cíl č. A1). Regulační opatření byla přijata i na základě průběžných výsledků vyhodnocení vlivů ZÚR ÚK na trvale udržitelný rozvoj území (dále jen „VV URÚ“), ze kterého vyplývá nevyváženost pilířů udržitelného rozvoje na velké části Ústeckého kraje spočívající v preferenci průmyslových aktivit a v technizaci celého prostředí. Výstupem VV URÚ je dopora regulativních opatření výstavby VVE.

K regulaci v části 4.4.1 se v odůvodnění uvádí, že ZÚR ÚK řeší regulaci umístění VVE formou stanovení úkolů pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území. Podkladem pro tuto činnost je výčet území, kde ZÚR ÚK lokalizaci VVE vylučuje z hlediska veřejného zájmu, v ostatních částech území možnost lokalizace VVE závisí na posouzení každého konkrétního záměru a splnění zákonných podmínek pro umístění stavby. ZÚR ÚK definují území s preferencí ochrany přírody a krajiny a území s preferovanou ochranou osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče před výstavbou VVE. Lokalizaci VVE v těchto územích je nutné z důvodů zabránění zjevným hrozcím škodám nebo z důvodů předběžné opatrnosti. Ochranné pásmo vizuálního vlivu – silné viditelnosti VVE 0 – 3 km bylo stanoveno podle Metodického návodu k vyhodnocení možnosti umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny (In: Sklenička, P.; Vorel, I. Věstník MŽP, 2009, č. 11.).

Na s. 86–90 přílohy č. 3 k ZÚR ÚK je uveden přehled a odůvodnění území, ve kterých ZÚR ÚK lokalizaci VVE vylučují. U území s preferencí ochrany přírody a krajiny (chráněná území, území přírodních parků, lesy, území Natura 2000, atd.) je obecně popsán jejich charakter, k důvodu ochrany je odkázá-

no na příslušný zákon, který upravuje ochranu těchto území. V případě území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče je zmiňována specifická potřeba ochrany těchto oblastí před vlivy VVE.

V příloze č. 5 k ZÚR ÚK – Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území jsou v úvodu zmíněny historické i současné velkoplošné devastací zásahy v oblasti Ústeckého kraje vyvolané zejména průmyslovou činností (str. 55). Na s. 58 jsou konstatovány největší hrozby pro krajinu Ústeckého kraje do budoucna, kromě např. těžby nerostných surovin je zde zmíněna i výstavba větrných elektráren.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 Ao 6/2011-147, zamítl návrhy navrhovatelů a) i b) na zrušení části ZÚR ÚK.

Navrhovatel a) napadl uvedený rozsudek ústavní stížností, které Ústavní soud nálezem ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, vyhověl a napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil. V odůvodnění nálezu Ústavní soud vytkl devátému senátu Nejvyššího správního soudu, že nesprávně interpretoval usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, 2215/2011 Sb. NSS, který dospěl k závěrům, dle nichž navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. soudního řádu správního, který neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, nelze zbavit práva takový návrh podat. Význam procesní pasivity navrhovatele je nutno posoudit s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, je přitom nutno vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. Podle názoru Ústavního soudu je nutno v souladu s uvedenými závěry rozšířeného senátu zabývat se námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy, pokud by tím nebyla nepřiměřeně zasažena práva těch subjektů, jež dosud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Pokud navrhovatel namítal nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů, ale i nezákonnost opatření obecné povahy, měl Nejvyšší sprá-

ní soud při věcném posouzení jejich námitek postupovat dle kritérií nastolených citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu. Namísto toho Nejvyšší správní soud pouze obecně uvedl, že navrhovatelé věcné nepřezkoumání vznesených námitek zavinili svojí předchozí procesní pasivitou.

Ústavní soud považoval za vhodné upozornit na závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, dle něhož „[k]dy by skutečným meritem soudního přezkumu měl být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem [...] zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán“. V projednávané věci navrhovatelé sice nepodalí námítky k návrhu ZÚR ÚK, avšak odpůrci byly známy, neboť se s jejich podstatou musel vypořádat v souvislosti s námitkami vznesenými ze strany tří jiných obcí. Obsahem námitek těchto obcí nebyla pouze nesprávnost a nezákonnost regulace ploch pro VVE navržené v ZÚR ÚK ve vztahu k jejich území, ale obecné námítky směřující proti regulaci ploch pro VVE vztahující se k oblasti celého Ústeckého kraje. Některé námítky uvedených tří obcí vznesené proti návrhu ZÚR ÚK a námítky navrhovatelky a) uvedené v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy se shodují. Ústavní soud z těchto důvodů dospěl k závěru, že tvrzení Nejvyššího správního soudu, dle něhož Ústecký kraj neměl možnost se v průběhu procesu pořizování ZÚR ÚK seznámit se zájmy navrhovatelů, zvážit je a porovnat je se zájmy svými, nemůže obstát.

Ústavní soud vytkl dále devátému senátu Nejvyššího správního soudu, že se v rozporu s judikaturou tohoto soudu nezabýval navrhovatelé tvrzenou nezákonností jimi napadeného opatření obecné povahy. Tím bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

Ústavní soud upozornil na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127, dle něhož nesmí kraj znemožnit určitou ekonomickou aktivitu na celém území kraje, aniž by k tomu měl silný a relevantní důvod. Ústavní soud po citaci závěru výše uvedeného rozsudku sedmého senátu Nejvyššího správního soudu bez dalšího konstatoval, že devátý senát se v napadeném rozsudku od uvedených závěrů podstatně odklonil, přičemž důvody, pro které tak učinil, nemohou obstát.

Ústavní soud konstatoval, že kritéria stanovená na s. 47 a 48 textové části ZÚR ÚK jsou v případě ploch pro VVE ve faktickém rozporu s obecnými zásadami formulovanými v bodu 29 na s. 10 textové části ZÚR ÚK, a též s premisou, že prostřednictvím opatření obecné povahy nelze znemožnit na celém území kraje státem podporovanou ekonomickou aktivitu, která má pomoci naplnit národní cíl v podobě pokrytí 13 % konečné spotřeby elektrické energie v roce 2020 z obnovitelných zdrojů.

Ústavní soud vyslovil závěr, že devátý senát se odklonil od názorů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 7 Ao 2/2011-127, aniž pro to měl relevantní důvody. Za této situace měl věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud po zrušení jeho předchozího rozsudku pokračoval v řízení.

Při ústním jednání účastníci řízení odkázali na argumentaci předloženou či sdělenou soudu v předchozích fázích řízení, i ve svých ústních projevech obsahově setrvali na již projevených stanoviscích.

Nejvyšší správní soud zrušil část napadeného opatření obecné povahy, ve zbytku návrhy zamítl.

### **Z odůvodnění:**

#### **Věcné přezkoumání námitek navrhovatelů**

[56] V souladu s nálezem Ústavního soudu Nejvyšší správní soud přezkoumal námit-

ku, podle které odpůrce prostřednictvím napadených částí ZÚR ÚK znemožnil na území celého kraje výstavbu VVE, neboť zvolené regulativy výstavby VVE znamenají absolutní zákaz na území celého kraje.

[57] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v úvodu argumentace k této námitce stručně shrnout v obecně rovině oprávnění kraje při vydávání ZÚR.

[58] Cíle územního plánování deklarované v § 18 stavebního zákona z roku 2006 je možno popsat jako regulaci rozvoje území, dosaženou určením jeho funkčního využití a prostorového uspořádání, stanovením zásad organizace území, věcnou a časovou koordinací výstavby a jiných činností ovlivňujících rozvoj území. Územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit jednotlivé veřejné zájmy s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Jeho cílem je vytvářet předpoklady pro dosažení obecně přijatelného konsensu o účelném využití a uspořádání území s ohledem na ochranu a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot. Regulace možných způsobů využití určitého území je svěřena jednotlivým nástrojům územního plánování, zejména závazné územně plánovací dokumentaci (shodně viz Roztočil, A. et al. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013.)

[59] Zásady územního rozvoje jsou důležitým nástrojem územního plánování, kterým je prováděna regulace možných způsobů využití území kraje, s přihlédnutím ke všem výše uvedeným cílům. Jedním z hlavních principů právní úpravy územního plánování je princip udržitelného rozvoje území, kterého lze dosáhnout vyvážením vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území.

[60] Všechny výše uvedené pojmy jsou neurčité právní pojmy, jejichž konkrétní obsah kraj při vydávání ZÚR určuje podle specifických podmínek svého území. Je zřejmé, že harmonického využití území bude v každém kraji dosaženo jinými způsoby a nástroji, od

výjejcími se od místních podmínek a zvláštností území.

[61] V projednávané věci byla nastolena otázka, zda kraj v rámci své pravomoci regulovat území prostřednictvím vydání územně plánovací dokumentace může stanovit pro regulaci určitých aktivit přísnější podmínky, nežli stanoví zákon vydaný k ochraně stejných hodnot. Navrhovatelé poukázali například na zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o státní památkové péči. Tyto zákony určují míru a způsob ochrany určitých zájmů platné pro celé území České republiky. Pokud mají být naplněny cíle územního plánování zakotvené ve výše citovaném § 18 stavebního zákona z roku 2006, musí mít kraj při přijímání územně plánovací dokumentace možnost zohlednit specifika svého území oproti jiným částem republiky. Zvláštními zákony je určena minimální míra ochrany jednotlivých zájmů, kterou kraj v rámci územního plánování nemůže snížit. Dospěje-li však k závěru, že zvláštní podmínky jeho území vyžadují intenzivnější ochranu, může přijmout pro ochranu hodnot chráněných zvláštními zákony přísnější kritéria. Nutnou součástí rozhodnutí kraje pro zpřísnění ochrany určitého zájmu nad zákonem stanovený rámec je přesvědčivé odůvodnění, ze kterého je zřejmé, v čem spočívá ojedinělost podmínek v daném území a z jakých důvodů nelze předpokládat, že zákonem stanovená míra ochrany zájmů by byla dostatečná. Při plném respektování práva na samosprávu kraje a z toho vyplývajících oprávnění, včetně aktivity v oblasti územního plánování, platí, že regulace provedená v ZÚR za účelem ochrany území kraje nesmí být diskriminační, svévolná a zjevně nepřiměřená, tj. neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny.

[62] Aktivitu směřující k ochraně určitého zájmu mohou vykonávat různé subjekty a neznámá to, že by tím navzájem nahrazovaly svoji činnost, případně, že by pouze z tohoto důvodu byly v rozporu se zákonem. Regulace výstavby VVE zvolená obcí či krajem při územním plánování nenahrazuje činnost orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto případě

každý z nich sice činí opatření ohledně umístování VVE za účelem ochrany životního prostředí, avšak kraj tak činí též s přihlédnutím k ochraně vlastního území a svých hodnot, správní orgán chrání životní prostředí jako veřejný zájem.

[63] Kraj je tedy za výše uvedených podmínek oprávněn provést nástroji územního plánování regulaci určitých aktivit na jeho území, a to i nad rámec zákona, který chrání stejné hodnoty na základě veřejného zájmu. Jedná se o výsledek poměrování zájmů kraje a jeho obyvatel či právnických osob zde sídlících. Pokud kraj uvede závažné důvody svědčící pro upřednostnění určitého zájmu, úměrně dle této závažnosti může být omezen jiný zájem. Při akceptování tohoto pravidla je tedy možno zcela omezit jinak legální aktivitu na území kraje pouze v případě výjimečně vysoké míry potřeby ochrany jiného zájmu, jinými slovy, pokud je v ZÚR omezována určitá činnost na minimum či zcela, musí to být na druhé straně odůvodněno vysokým ohrožením či nebezpečím zániku hodnot, v jejichž prospěch je zasahováno. Shodně se k této otázce vyjádřil i sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127, kde uvedl: *„Kraj má jistě právo na samosprávu a v rámci něho může v určité míře stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. i s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území. Pokud však odpůrce přistoupil k takto silné regulaci, týkající se podstatné části území Moravskoslezského kraje, musel pro to mít obzvláště závažný důvod.“* S tímto závěrem se devátý senát ztotožnil a zkoumal tedy, zda napadené ZÚR ÚK takový důvod obsahuje.

[64] V projednávané věci byla vznesena námitka, podle které odpůrce zvolenou regulací výstavby VVE zcela znemožnil legitimní ekonomickou aktivitu na celém území kraje, přičemž takto přísný zákaz výstavby VVE nechrání žádné odpovídající hodnoty či území Ústeckého kraje. Důsledkem je podle názoru navrhovatelů nepřiměřený zásah do jejich

práva na samosprávu [navrhovatelka a]) a do jejich vlastnických práv (oba navrhovatelé).

[65] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou, jak velké plochy území se regulace umístování VVE dotýká. Navrhovatelé na dotaz soudu připustili, že své tvrzení, dle něhož se regulace vztahuje na celé území Ústeckého kraje, nemohou prokázat, domnívali se, že by tak měl učinit odpůrce. Odpůrce poukázal na absenci jakékoliv právní normy, která by mu při přijetí ZÚR ukládala povinnost graficky či jinak označit území, kterého se dotýká regulace určité aktivity provedená v ZÚR. Nejvyšší správní soud k této otázce uvádí, že odpůrci zákon skutečně výše uvedenou povinností nestanoví, a nebyl tedy povinen v textu či příloze ZÚR dopad regulace prokázat. Přestože to tedy nebylo jeho zákonem stanovenou povinností při přijímání a schvalování napadených ZÚR ÚK, lze poukázat na to, že pouze odpůrce disponoval údaji a nástroji, kterými bylo možno tvrzení navrhovatelů o plošném dopadu regulace na celé území kraje vyvrátit. Nejvyšší správní soud za této situace vycházel z textu regulativu uvedeného v textové části ZÚR ÚK na s. 47 a 48, z něhož lze bez pochybností konstatovat, že se vztahuje na rozsáhlou část ploch kraje. Regulativy jsou formulovány jako stanovení ochranných pásem a okruhů o poloměru několika kilometrů okolo bodů, které jsou na území kraje čteně zastoupeny (např. zastavěná území, zastavitelné plochy obcí, rozptýlené trvale obydlené či rekreační objekty, rekreační areály atd.). Nejvyšší správní soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že přestože není jednoznačně stanoven rozsah působení regulativu umístování VVE v celkové ploše kraje, je možno bez pochybností přijmout závěr, že regulativ postihuje natolik velkou část území Ústeckého kraje, že pokud by byl stanoven bez přiměřeného důvodu a ve vyšší než nutné míře, zasáhl by nepřipustně do práv na samosprávu zdejších obcí či práv (zejména vlastnických) jednotlivých občanů.

[66] Na základě výše uvedených závěrů Nejvyšší správní soud zkoumal, zda napadené ZÚR obsahují náležité odůvodnění pro relativně přísnou regulaci umístování VVE.

[67] Odpůrce se ohledně důvodů a opodstatnění regulace výstavby VVE dovolává obsahu Politiky územního rozvoje 2008, která ukládá regulaci překotné a nekoordinované výstavby větrných elektráren v Krušných horách [článek 4, SOB6 – Specifická oblast Krušné hory, úkoly pro územní plánování – písm. e)]. Politika územního rozvoje je závazným podkladem pro ZÚR. Též podle závěrů Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je výstavba VVE hodnocena jako příklad neregulovaně rozsáhlé výstavby a uváděna jako jedna z největších hrozeb pro krajinu Ústeckého kraje. Z uvedeného vyplývá, že samotný záměr regulace výstavby VVE v ZÚR byl podložen a opodstatněn, nejednalo se o svévoli odpůrce či výsledek vůle aktuální většiny v zastupitelstvu kraje.

[68] Otázkou je, zda míra regulace byla zvolena přiměřeně, tj. zda míra přísnosti regulace u konkrétních lokalit odpovídala cenosti hodnot, které mají být regulací chráněny (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011-127). V napadených ZÚR ÚK je odůvodnění regulace umístování VVE uvedeno v příloze č. 3 na stranách 84–90. U všech území uvedených pod bodem a), tj. území s preferencí ochrany přírody a krajiny, je popsána obecná charakteristika jednotlivých území a konstatována potřeba jejich ochrany s odkazem na zákon o ochraně přírody a krajiny. Nejsou zde uvedeny skutečnosti, pro které byly stanoveny pro umístění VVE ve vztahu k těmto územím přísnější podmínky nad rámec zmíněného zákona. Vzhledem k tomu, že v ZÚR byly zvoleny oproti zákonu o ochraně přírody a krajiny podstatně přísnější prostředky ochrany, pro jejich legitimitu bylo nutné uvést, jakým způsobem by byly příslušné plochy umístěním VVE ohroženy a v jaké míře, z čeho byla dovozována vyšší potřeba ochrany, nežli stanoví citovaný zákon (případně další zákony).

[69] V případě území ad b) – s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče je u každého bodu (s. 88–89 přílohy č. 3 k ZÚR ÚK) konstatováno, že výstavba VVE bude nepříznivě ovlivňovat daná

území, konkrétně jsou zmíněny nepříznivé hygienické vlivy VVE. Vzhledem ke stanovení širokého poloměru ochranných pásem od bodů v území čteně zastoupených, který zakládá vysokou míru regulace jinak legální činnosti, však výše uvedené v podstatě obecné konstatování negativních hygienických vlivů VVE na uvedená území nelze považovat za dostatečné odůvodnění, ze kterého by bylo možno ověřit, že zvolená přísná regulace je zcela přiměřená vysokému stupni ohrožení hodnot území.

[70] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odpůrcem zvolená regulace umístování VVE nebyla v napadených ZÚR ÚK dostatečně odůvodněna a vzhledem k tomu nelze ověřit, zda není zjevně nepřiměřená a neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny.

[71] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, dle které byly odpůrcem v ZÚR ÚK nepřipustně stanoveny prostřednictvím regulace umístování VVE nové povinnosti nad rámec zákona. V rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 1 Ao 1/2005-98, na který navrhovatelé odkázali, je konstatováno, že opatření obecné povahy slouží ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Jako příklad takových povinností je uvedeno stanovení nového druhu dopravní značky. V případě regulace umístění VVE v území se nejedná o nový, právnímu řádu neznámý jev. Omezení výstavby těchto a podobných staveb je upraveno v několika zákonech, které navrhovatelé sami v návrhu citují. Nejedná se tedy o stanovení nového druhu povinností, nýbrž o určení míry již zákonem upravené regulace.

[72] Pro úplnost je vhodné uvést, že regulací umístění VVE v ZÚR ÚK není nijak zpochybněna Územní energetická koncepce Ústeckého kraje. Tento dokument porovnává vhodnost oblastí v Ústeckém kraji z hlediska využití energie větru. Při tvorbě ZÚR však kraj zohledňuje i jiná hlediska, což je zcela legitimní a v souladu se zákonem. Kraj může dát přednost ochraně krajiny a jiných zájmů před možností využití energie větru, porov-

nání různých možností a zájmů je obsahem úkonů v územním plánování. Má-li však jeho rozhodnutí obstát při případném přezkumu ve správním soudnictví, musí být řádně odůvodněno.

[73] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce nezákonnosti ustanovení bodu 13. textové části ZÚR, tj. stanovení pořadí změn v území, kde je stanovena možnost neaplikovat v období 2 let od účinnosti ZÚR regulaci výstavby ZÚR pro obce, které v platné územně plánovací dokumentaci již vymezily plochy pro umístění VVE nebo pro obce, v nichž bylo do nabytí účinnosti ZÚR rozhodnuto o pořízení ÚPD či jejich změn, ve kterých jsou vymezeny plochy pro umístění VVE. Podle názoru navrhovatelů uvedená úprava není etapizací, tj. stanovením změn v území, nýbrž omezením aplikace ZÚR po určitou dobu pro určité obce, přičemž zákon odpůrci nedává možnost tímto způsobem účinnost ZÚR odložit. Ke zkrácení svých práv tímto ustanovením uvádějí, že je považují za diskriminační, neboť zvýhodňuje pouze určité obce a znevýhodňuje ty, které záměr výstavby VVE plánují ve vzdálenějším časovém horizontu.

[74] Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle vyhlášky č. 500/2006 Sb., přílohy č. 4, bodu I. odst. 1 písm. m) obsahuje textová část ZÚR i stanovení pořadí změn v území (etapizace), je-li to účelné. Zákonem ani jinou závaznou právní normou není podrobněji stanoveno, o jaké změny v území se může jednat. Nelze tedy bez dalšího dovodit, že omezení regulace umístění a stavby VVE pro určitou dobu by nebylo možno pod tento bod zahrnout – byť se nejedná o zcela typický příklad stanovení změn v území. Závěr navrhovatelů o porušení zákona není nijak konkretizován. Nelze přisvědčit ani závěru o diskriminační povaze tohoto ustanovení. Jeho přijetí bylo vyvoláno námitkami uplatněnými příslušnými obcemi v procesu pořizování ZÚR. Odpůrce na základě uplatněných námitek poměřil zájem na zamýšlené regulaci a zájmy, které předešly obce, přičemž dospěl k závěru, že vzhledem k těmto zájmům je nutné či vhodné jeho zájem na regulaci umístění a staveb VVE korigovat a upravit jej tak, aby nepřiměřeně nezasahoval do projevených zá-

jmů obcí. Jak je zřejmé, odpůrce na základě údajů sdělených obcemi posoudil střet zájmů svých a příslušných obcí a proporcionálně je upravil. Tento závěr vyslovený i v původním rozsudku Nejvyššího správního soudu nebyl Ústavním soudem zpochybněn, je vhodné též podotknout, že plynutím času se uvedená ustanovení již stala pouze pasivní součástí ZÚR.

[75] Kromě výše uvedeného Ústavní soud konstatoval rozpor regulativů výstavby VVE na s. 47–48 a obecnými zásadami formulovanými v úvodu textové části ZÚR pod bodem 29 (s. 10). Nejvyšší správní soud prověřil soulad uvedených částí ZÚR a dospěl k závěru, že samy o sobě nejsou ve vzájemném rozporu. Pod bodem 29 je zmíněna podpora racionálního a udržitelného rozvoje obnovitelných energetických zdrojů, doplněná o záměr územně regulovat záměry na výstavbu velkých větrných elektráren s ohledem na eliminaci rizik poškození krajinného rázu a jiných hodnot. Jestliže ZÚR v jejich další části obsahují regulativy výstavby VVE, nelze to považovat za jednoznačný rozpor s deklarovanou podporou rozvoje obnovitelných energetických zdrojů.

[76] Devátý senát Nejvyššího správního soudu důsledně prověřil závěry zejména rozsudku sp. zn. 7 Ao 2/2011, ale i dalších rozhodnutí vztahujících se k otázkám rozhodovaným v projednávané věci, a dospěl k jednoznačnému názoru, že se od žádného z nich neodchýlil. Nevznikla tedy potřeba postoupit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

## VI. Závěr

[77] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že odpůrcem zvolená regulace umístění VVE nebyla v napadených ZÚR ÚK dostatečně odůvodněna a vzhledem k tomu nelze ověřit, zda zvolené omezení výstavby VVE není zjevně nepřiměřené a neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny. Vzhledem k tomu byla napadená část ZÚR ÚK shledána v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu navrhovatelů a ve výroku specifikovanou část opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušil.



## Pozemní komunikace: zvláštní užívání pozemní komunikace

k § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 102/2000 Sb., č. 259/2002 Sb., č. 256/2002 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 97/2009 Sb., č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.

**Silniční správní úřad v řízení podle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neřeší otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným zvláštním užíváním pozemní komunikace. Omezuje-li vlastníky sousedních nemovitostí povolené zvláštní užívání, mohou se bránit cestou vlastnické žaloby na poli soukromoprávním.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, čj. 22 A 123/2012-22)

**Prejudikatura:** č. 920/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Lidové bytové družstvo Český Těšín proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace.

Dne 26. 4. 2012 Městský úřad Český Těšín rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení ve věci povolení zvláštního užívání pozemní komunikace – zřízení venkovní zahrádky ke kavárně, protože není žadatelem ani vlastníkem předmětné komunikace.

Žalobcovu odvolání proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2012 zamítl.

Žalobce se následně bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Namítal, že předmětná komunikace je přístupovým pozemkem k nemovitosti, kde je žalobce vlastníkem bytové jednotky a zároveň správcem. Dle žalobce zákon o pozemních komunikacích nevymezuje okruh účastníků řízení, a proto mělo být při jejich vymezení postupováno dle § 27 odst. 2 správního řádu.

Žalovaný v reakci na žalobu s odkazem na § 25 odst. 1 a odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích a vyhlášku č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, uvedl podmínky povolení zvláštního užívání a zdůraznil, že v předmětném řízení se posuzuje jen možný vliv na samotnou pozemní komunikaci a bezpečnost a plynulost provozu na ní. Zdůraznil podobnost uvedené právní úpravy s řízením podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích (povolování připojení na pozemní komuni-

kaci), kde taktéž správní úřad nemá prostor pro posuzování vlivu na práva vlastníků okolních nemovitostí.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

Dle § 25 odst. 1 věty první a odst. 13 zákona o pozemních komunikacích „k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen „zvláštní užívání“), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem [...] příslušného orgánu Policie České republiky“. „Prováděcí předpis stanoví náležitosti žádosti o povolení zvláštního užívání dálnice, silnice a místní komunikace a náležitosti rozhodnutí v této věci.“

Krajský soud souhlasí s žalovaným, že se jedná o prakticky stejné vymezení činnosti silničního správního úřadu, jako v případě povolování připojení na pozemní komunikaci dle § 10 odst. 4 a 5 zákona o pozemních komunikacích, podle nichž „[p]říslušný silniční správní úřad si před vydáním povolení [...] o připojení sousední nemovitosti k dálnici,

*silnici nebo k místní komunikaci, o úpravě takového připojení nebo o jeho zrušení vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, a [...] předchozí souhlas příslušného orgánu Policie České republiky.“ „Prováděcí předpis upraví technické podmínky pro připojování pozemních komunikací navzájem a podmínky pro připojování sousední nemovitosti na dálnici, silnici a místní komunikaci.“*

K povaze řízení dle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích se soudy rozhodující ve správním soudnictví vyjadřují dlouhodobě, opakovaně a neměnně. Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 16. 3. 2006, čj. 10 Ca 284/2005-56, č. 920/2006 Sb. NSS, vyslovil, že „*vlastník pozemku pod pozemní komunikací, příp. vlastník pozemku, přes nějž má být vedeno připojení k sousední nemovitosti, nemá z tohoto titulu postavení účastníka řízení o povolení připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci, neboť v tomto řízení nejsou jeho práva ani právem chráněné zájmy dotčeny*“. Tento názor byl aprobován i Nejvyšším správním soudem, který např. v rozsudcích ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 78/2011-58, či ze dne 10. 10. 2013, čj. 7 As 95/2013-74, zdůraznil, že „*příslušný silniční správní úřad v řízení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích posuzuje navrhované připojení po předchozím souhlasu vlastníka dotčené pozemní komunikace z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu se k povolení připojení vyžaduje též souhlas dopravního inspektorátu Policie ČR. Bližší podmínky, za nichž může být takové povolení vydáno, jsou stanoveny v § 12 odst. 1 až 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích, která určuje zejména technické parametry sjezdů a nájezdů na pozemní komunikace, neobsahuje však povinnost silničního správního úřadu posuzovat vliv povolení na vlastnická práva osob odlišných od žadatele a vlastníka dotčené pozemní komunikace. [...] Vydáním povolení o připojení sousední nemovitosti k pozemní komunikaci silniční správní úřad [...] pouze konstatuje jeho soulad s po-*

*žadavky prováděcí vyhlášky. [...] Existence povolení o připojení sama o sobě proto nemůže zasáhnout do vlastnických práv osob odlišných od žadatele. [...] Silniční správní úřad v řízení podle § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích neřeší (a ani řešit nemůže, neboť to není v jeho pravomoci) otázky ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným budoucí stavbou.“*

Krajský soud uvedenou prejudikaturu plně respektuje, ztotožňuje se s ní a ani v nyní posuzované věci neshledal důvody, aby se od ní odchýlil.

Jak již soud předeslal, § 25 zákona o pozemních komunikacích představuje prakticky totožnou právní úpravu odlišnou jen konkrétním předmětem, jímž by mohly být komunikace a provoz na ní ohroženy (zde zvláštní užívání komunikace). Správnímu úřadu je zde dána pravomoc zkoumat navrhované zvláštní užívání po předchozím souhlasu vlastníka dotčené pozemní komunikace z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu se k povolení připojení vyžaduje též souhlas dopravního inspektorátu Policie ČR. Bližší podmínky, za nichž může být takové povolení vydáno, jsou stanoveny v § 40 odst. 5 prováděcí vyhlášky, která určuje, že žádost o povolení zvláštního užívání podle § 25 odst. 6 písm. c) až e) zákona o pozemních komunikacích „*obsahuje:*

*a) přesné určení místa, účelu a doby zvláštního užívání a způsobu jeho realizace (jaký druh stavebních prací, jaký způsob prodeje a v jakém zařízení, jaký rozsah akce apod.),*

*b) jméno a příjmení toho, kdo má za průběh zvláštního užívání zodpovídat, jeho datum narození, telefon a adresu (u právnických osob jejich název, sídlo a IČ),*

*c) odhadovaný vliv zvláštního užívání (popřípadě ruchu tímto užíváním vyvolaného) na bezpečnost a plynulost provozu na dotčeném úseku komunikace a návrh na řešení vzniklé situace,*

*d) povolení k provozování předmětu činnosti v rámci zvláštního užívání, pokud je*

*takové povolení zapotřebí podle zvláštních předpisů,*

*e) stanovisko dotčených správních úřadů, pokud je to zapotřebí podle zvláštních předpisů“.*

Z uvedeného vyplývá, že silničnímu správnímu úřadu není ani v řízení podle § 25 zákona o pozemních komunikacích dána pravomoc posuzovat vliv povolení na vlastnická práva osob odlišných od žadatele. Vydáním povolení o zvláštním užívání pozemní komunikace silniční správní úřad pouze konstatuje jeho soulad s požadavky na bezpečnost a plynulost silničního provozu.

Krajský soud má za to, že zabýval-li by se silniční správní úřad v tomto řízení otázkou vlivu zvláštního užívání na práva dalších osob, překročil by meze svých pravomocí, čímž by se ocitl v rozporu nejen s § 2 odst. 2 správního řádu, ale i s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud uzavírá, že existence povolení zvláštního užívání pozemní komunikace sama o sobě proto nemůže zasáhnout do vlastnických práv osob odlišných od žadatele. Silniční správní úřad tedy

ani v řízení podle § 25 zákona o pozemních komunikacích neřeší (a ani řešit nemůže, neboť to není v jeho pravomoci) otázku ochrany vlastnického práva k pozemkům dotčeným zvláštním užíváním pozemní komunikace.

Omezuje-li vlastníky sousedních nemovitostí povolené zvláštní užívání, dává jim právo možnost obrany na poli soukromoprávním cestou vlastnické žaloby (§ 126 a násl. občanského zákoníku z roku 1964 účinného do 31. 12. 2013, nyní § 1012 a násl. občanského zákoníku z roku 2012 účinného od 1. 1. 2014).

Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalobci z titulu vlastnictví k nemovitosti sousedící s dotčenou částí místní komunikace, na které má být povoleno zvláštní užívání, nevzniklo oprávnění být účastníkem řízení před silničním správním úřadem o povolení tohoto zvláštního užívání, neboť jeho vlastnická práva k pozemku nemohla být v tomto řízení dotčena. Z tohoto důvodu nemůže být jeho účastenství založeno ani na základě § 27 odst. 2 správního řádu, a žalovaný proto nepochybil, jestliže okruh účastníků posoudil pouze podle příslušných ustanovení zákona o pozemních komunikacích. (...)

## 3101

### Silniční provoz: dohled na bezpečnost a plynulost provozu; uložení kauce

k § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 226/2006 Sb.

**Důvodné podezření ve smyslu § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, nelze spojovat výlučně s neexistencí bydliště či dlouhodobého pobytu podezřelého z přestupku na území ČR. I u osoby s takovým bydlištěm (pobytem) může policista dospět k závěru o výběru kauce, přičemž důvodné podezření může vyplynout z jednání dané osoby na místě, ze zkušeností s danou osobou v předcházejících správních řízeních atp.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice, ze dne 20. 11. 2013, čj. 52 A 61/2013-43<sup>\*)</sup>)*

**Věc:** Jaroslav V. proti Krajskému ředitelství policie Pardubického kraje o ochranu před nezákonným zásahem.

<sup>\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 Aps 10/2013-73.</sup>

Žalobce byl dne 30. 7. 2013 zastaven hlídkou městské policie poté, co jako řidič nerepektoval na křižovatce signál červeného světla a dopravní značení řazení do jízdnic pruhů. Žalobce byl hlídce městské policie osobně znám. Hlídka nebyla schopna ověřit platnost registrační značky, ani provozovatele vozidla, proto přivolala Policii ČR. Hlídka Policie ČR při kontrole zjistila, že na předmětném vozidle je neoprávněně umístěna registrační značka s neoprávněně upravovanou platností, vozidlo nemá platnou technickou kontrolu, je dočasně vyřazeno z provozu, žalobce nepředložil osvědčení o registraci vozidla, ani doklad o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Žalobce tak byl důvodně podezřelý z přestupků vymezených v § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1, písm. f) bodu 5 a písm. k) zákona o silničním provozu. Žalobce s přestupky nesouhlasil, oznámení o přestupku odmítl podepsat, k přestupkům se odmítl vyjádřit. Na základě těchto skutečností a dále též sdělení hlídky městské policie a telefonátu s vedoucím oddělení přestupků Magistrátu města Pardubic pojal policista důvodné podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, a uložil mu kauci ve výši 10 000 Kč. Žalobce odmítl kauci složit, proto hlídka městské policie na pokyn policisty umístila na vozidle prostředek k zabránění odjezdu vozidla. Městská policie oznamuje na Magistrát města Pardubic průběžně přestupky, z jejichž spáchání je podezřelý žalobce. Přestupky mají obdobný scénář – žalobce s nimi nesouhlasí, oznámení o přestupku nepodepisuje, žádá správní řízení a doposud se v žádném z řízení na magistrát nedostavil.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, se žalobce domáhal toho, aby soud určil, že zásah policisty žalovaného spočívající ve výběru kauce od žalobce byl nezákonný, a dále, aby žalovanému přikázal vydat vozidlo žalobci. Žalobu odůvodnil mimo jiné tím, že podle § 125a odst. 1 zákona o silničním provozu jsou policisté oprávněni vybrat kauci pouze od osoby, u níž je důvodné podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení, přičemž toto

podezření musí v potvrzení o převzetí kauce odůvodnit. V žalobcově případě žádné podezření neexistovalo. Odborná literatura o důvodová zpráva k novele zákona o silničním provozu č. 411/2005 Sb. o důvodnosti podezření z vyhýbání se přestupkovému řízení hovoří ve vztahu k osobám, které nemají v ČR trvalý (přechodný) pobyt nebo se zde po významnou dobu nezdržují. U jiných osob nelze dovodit, že by se chtěly přestupkovému řízení vyhýbat, neboť lze využít institutů doručení fikcí, projednání přestupku v nepřítomnosti přestupce a ustanovení opatrovníka.

Žalovaný se k žalobě vyjádřil. Telefonátem se zaměstnancem Magistrátu města Pardubic bylo ověřeno, že žalobce je osobou, která se neustále vyhýbá přestupkovému řízení. Vzhledem k osobní znalosti žalobce hlídkou MP a k uvedenému telefonátu dospěla hlídka Policie ČR k závěru, že je zde důvodné podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení, a přistoupila k vybrání kauce. Závěry žalobce jsou účelové, nepodložené a mají za cíl vyloučit z výběru kaucí řidiče s pobytem na území ČR, ačkoliv pro tento závěr nic nesvědčí. Jednání policistů bylo zcela v souladu se zákonem, není pravdou, že kauce byla žalobci uložena jen za nesouhlas s přestupkem a odmítnutí podání vyjádření. Policisté zjišťovali informace od přítomných městských strážníků a dále zaměstnance Magistrátu města Pardubic, přičemž z těchto informací vyplynulo, že se žalobce, případně jím zmocněná osoba, v celé řadě předcházejících i probíhajících správních řízení vždy řízení vyhýbal. Tato skutečnost jistě musela vést k vybrání kauce. Žalobci nic nebrání v tom, aby kauci složil a dostavil se k projednání věci v přestupkovém řízení. V případě, že bude shledán nevinným, bude mu kauce vrácena. V mezidobí pak může s předmětným vozidlem manipulovat.

Závěrem žalovaný konstatoval, že žalobce překrucuje skutkový stav, ignoruje zjištěná fakta a účelově formuluje právní názory. Žalovaný se domnívá, že cílem je zastrašit orgány veřejné moci a dosáhnout tolerance přestupků řidičů v silničním provozu, zejména těch, kteří jsou napojeni na občanské sdruže-

ní, v němž je žalobce činný. Toto sdružení je komerčně činným subjektem, kdy jeho zisky se odvíjejí od úspěchu jeho klientů ve správních řízeních.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka Pardubice, žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Podle § 125a odst. 1 věty první zákona o silničním provozu: „Policista je oprávněn vybrat od řidiče motorového vozidla podezřelého ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení, kauci od 5 000 Kč do 50 000 Kč, nejvýše však do výše hrozící peněžní sankce za spáchaný přestupek.“

Podle § 125a odst. 2 téhož zákona: „Složení kauce je zárukou, že se řidič uvedený v odstavci 1 dostaví ke správnímu orgánu k projednání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.“

Podle § 125a odst. 3 uvedeného zákona: „Při výběru kauce policista poučí řidiče o důsledku vybrání kauce a podmínkách jejího vrácení a vystaví písemné potvrzení o převzetí kauce. V písemném potvrzení musí být uveden důvod uložení kauce. Písemné potvrzení se vystavuje ve třech vyhotoveních.“

Z citovaných ustanovení zákona o silničním provozu vyplývá, že vybrání kauce je možné za splnění těchto podmínek:

- řidič motorového vozidla je podezřelý ze spáchání konkrétního přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,

- u řidiče je důvodné podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení.

Kauce přitom musí být uložena v rozmezí 5 000 až 50 000 Kč, nejvýše však ve výši hrozící peněžní sankce za spáchaný přestupek. O převzetí kauce pak musí být vystaveno písemné potvrzení s uvedením důvodu uložení kauce. (...)

V tomto bodě je soud zcela opačného názoru než žalobce, tedy že policista v daném případě jednal v souladu se zákonem, v mezích zákonem mu svěřených pravomocí, když pro výběr kauce byly splněny všechny zákonem požadované podmínky a tento výběr zcela odpovídá zákonem aprobovanému účelu, tedy zajištění účasti žalobce na jednání o přestupku, resp. zamezení ztěžování průběhu přestupkového řízení z jeho strany. Pokud se policista nespokojil pouze s celkovým jednáním žalobce na místě (nesouhlas s přestupky, nevyjádření se, nepodepsání oznámení přestupku) a hlídkou městské policie sdělenými zkušenostmi s osobou žalobce a ještě získával informace o dosavadním chování žalobce v proběhlých a probíhajících přestupkových řízeních na Magistrátu města Pardubic, jedná se o příkladný postup, kdy policista své důvodné podezření založil hned na několika důvodech. Samotné přebírání pošty na adresu trvalého či jiného pobytu ještě neznamená, že se žalobce k jednání dostaví.

I tento žalobní bod soud shledal nedůvodným.

Kauce byla řádně odůvodněna, neboť byly jednak konkretizovány přestupky, jichž se žalobce dopustil, a dále bylo objasněno, proč policista dospěl k důvodnému podezření, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení. Toto důvodné podezření bylo opřeno o vícero důvodů, konkrétně o chování žalobce na místě a dále o zkušenosti městské policie a Magistrátu města Pardubic se žalobcem v jiných věcech, a soud je shledal oprávněným.

Pokud žalobce tvrdí, že výběr kauce přichází v úvahu zejména v případech, kdy přestupci nelze doručit předvolání a rozhodnutí fikcí, tedy kdy nemá trvalé či jiné dlouhodobé bydliště na území ČR, neboť osoba s takovým bydlištěm v ČR se nemůže přestupkovému řízení vyhnout, hluboce se mylí. Především, neexistence trvalého či dlouhodobého bydliště není obecně překážkou pro to, aby přestupkové řízení proběhlo bez problémů. Pokud daná osoba podezřelá z přestupku spolupracuje, sdělí doručovací adresu (§ 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 3 správního řádu) a na ní přebírá doručované zásilky, nic nebrání to-

mu, aby přestupkové řízení bylo ve lhůtě dané zákonem o přestupcích ukončeno. Na druhé straně, existence trvalého či jiného dlouhodobého bydliště nepředznamenává bezproblémový průběh přestupkového řízení. Naopak, praxe ukazuje, že obstrukce činí právě osoby, které poštu přebírají, ovšem následně opakovaně žádají o odročení jednání, předkládají smyšlené důvody omluvy či zmocňují osoby s doručovací adresou v zahraničí, nejlépe v Panamě nebo na Kanárských ostrovech, které tuto adresu v průběhu přestupkového řízení ještě mění, to vše ve snaze dosáhnout uplynutí jednorocní prekluzivní lhůty pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), a tedy zániku odpovědnosti za přestupek. Ostatně ani důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb., kterým byla kauce do zákona o silničním pro-

vozu zakotvena, neuvádí osoby s neexistujícím dlouhodobým pobytem na území ČR jako ty, u nichž převážně bude kauce vybírána. Tyto jsou zmíněny toliko příkladmo, s uvozením „*půjde kromě jiného i o řidiče*“. Kauce tedy může být uložena jakémukoli řidiči, který je podezřelý ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a u něhož policista nabude důvodného podezření, že se bude vyhýbat přestupkovému řízení. (...)

Zásah žalovaného nebyl nezákonný, policisté postupovali zcela v mezích zákona a v souladu s oprávněními jim danými, tudíž i poslední žalobní bod je nedůvodný.

Z důvodů shora podrobně rozvedených shledal soud žalobu nedůvodnou a podle § 87 odst. 3 s. ř. s. ji zamítl.

## 3102

### Mezinárodní ochrana: určení státu příslušného k posouzení žádosti

k § 10a písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 57/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb.

k čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v němž kterém z členských států (přepřacované znění)

k čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie

**Rozhodne-li správní orgán o tom, že státem příslušným k posouzení podané žádosti je podle čl. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 příslušný jiný členský stát, musí toto své rozhodnutí odůvodnit i z hlediska toho, zda přemístění žadatele do takto určeného členského státu není vyloučeno z důvodu existence systematických nedostatků, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie (čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení č. 604/2013).**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2014, čj. 45 Az 14/2014-31)

**Prejudikatura:** rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh., s. I-13905), a ze dne 10. 12. 2013, S. A. (C-394/12).

**Věc:** Grigori N. (Rusko) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany.

Žalobce byl dne 1. 2. 2014 zadržen při nelegálním pobytu v České republice a rozhodnutím ze dne 2. 2. 2014 umístěn do Zařízení

pro zajištění cizinců v Bělé pod Bezdězem – Jezové. V souladu s čl. 11 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 o zřízení systému

EURODAC pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy byly žalobci sejmuty otisky prstů a poslány do systému EURODAC. Ze záznamu o výsledku porovnávání otisků prstů jednoznačně vyplynulo, že žalobce podal žádost o mezinárodní ochranu dne 24. 11. 2011 ve Švédském království, dne 14. 2. 2013 v Rakouské republice a dne 23. 4. 2013 v Maďarsku. V protokolu o podání vysvětlení žalobce uvedl, že do České republiky přicestoval dne 1. 2. 2014 autobusem z Maďarska, kam přicestoval z Argentiny na jaře roku 2013. V té době měl cestovní doklad s povolením trvalého pobytu v Argentíně, který mu byl odcizen v Maďarsku v zařízení pro zajištění cizinců. V Maďarsku žalobci azyl udělen nebyl a obdržel rozhodnutí, že má území Maďarska opustit do 15 dnů. Na základě tohoto rozhodnutí Maďarsko opustil a odjel do České republiky, neboť dle vlastních slov netušil, že má vycestovat z Evropské unie.

Žalovaný se předně zabýval tím, zda vůbec je ve smyslu nařízení č. 604/2013 dána příslušnost České republiky k posouzení žádosti žalobce, kterou podal dne 24. 11. 2011 ve Švédském království, dne 14. 2. 2013 v Rakouské republice a dne 23. 4. 2013 v Maďarsku. Podle článku 7 uvedeného nařízení přistoupil žalovaný k hodnocení kritérií obsažených v člácích 8 až 15 a uzavřel, že v případě žalobce nebylo naplněno žádné z kritérií, jež by určilo příslušnost České republiky či konkrétního členského státu k posouzení žádosti žalobce. Aplikoval proto čl. 3 odst. 2, který stanoví, že pokud nemůže být na základě uvedených kritérií určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Na to žalovaný konstatoval, že na základě provedené lustrace v databázi EURODAC je zřejmé, že jmenovaný požádal o udělení mezinárodní ochrany jako v prvním členském státě Evropské unie na území Švédského království, následně v Rakouské republice a v Maďarsku. Žalovaný tedy požádal Švédské království o přijetí žalobce zpět na své území a posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, Švédské

království však svou příslušnost neuznalo z důvodu deportace žalobce do země původu dne 1. 6. 2012, proto podle čl. 19 odst. 3 nařízení č. 604/2013 není Švédské království příslušné k posouzení žádosti žalobce.

Poté žalovaný požádal druhý členský stát, kde jmenovaný požádal o mezinárodní ochranu, tj. Rakousko, o přijetí žalobce zpět na své území a posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Dne 5. 2. 2014 obdržel žalovaný informaci, že Rakousko neuznalo svou příslušnost k posouzení žádosti žalobce, a to z důvodu jeho transferu do Maďarska, jakožto státu příslušného k posouzení žádosti žalobce. Na to žalovaný požádal Maďarsko o přijetí žalobce zpět na své území a posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Maďarsko svou příslušnost k posouzení žádosti uznalo. Žalovaný tedy uzavřel, že Maďarsko je příslušné k posouzení žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany a v souladu s postupem dle článku 18 nařízení č. 604/2013 je povinnou žalobce přijmout zpět na své území a dokončit posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Žalovaný tedy rozhodnutím ze dne 4. 3. 2014 zastavil podle § 25 písm. i) zákona o azylovém řízení o žádosti žalobce o mezinárodní ochranu z důvodu její nepřipustnosti podle § 10a písm. b) téhož zákona a určil, že státem příslušným k posouzení žádosti podle článku 3 nařízení č. 604/2013 je Maďarsko.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Praze, v níž namítal, že v Maďarsku dochází k vážným nedostatkům v oblasti azylového řízení, které představují porušení základních lidských práv a svobod. Toto tvrzení žalobce opřel o zprávu Ministerstva zahraničí USA ze dne 27. 2. 2014 o dodržování lidských práv v Maďarsku, v níž je zmíněno, že několik členských států EU se dlouhodobě vyhýbá přemístování žadatelů o mezinárodní ochranu do Maďarska z důvodu porušování základních práv azylantů garantovaných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), a dále o odborný článek Dánské rady pro uprchlíky. Dále se žalobce dovolával rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 20. 9.

2011, *Lokpo and Touré proti Maďarsku*, stížnost č. 10816/10, ze dne 23. 10. 2012, *Al-Tayyar Abdelhakim proti Maďarsku*, stížnost č. 13058/11, a ze dne 23. 10. 2012, *Hendrin Ali Said and Aras Ali Said proti Maďarsku*, stížnost č. 13457/11, ve kterých ESLP shledal porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (práva na svobodu a osobní bezpečnost) a článku 13 (práva na účinný právní prostředek nápravy). Ve vztahu k této judikatuře pak žalobce odkázal na odborný článek Matthewa Fräsera, *The detention of asylum seekers in Hungary: exploring the impact of three judgements of the European Court of Human Rights*. January 2014, dostupný na <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/detention-asylum-seekers-hungary-exploring-impact-three-judgements-european-court-human>. Žalobce tvrdil, že v případě vyhoštění zpět do země původu (Ruska) hrozí jeho pronásledování z politických důvodů, neboť v 90. letech publikoval články o špatném fungování ruské justice a korupci v zemi. Žalobce uvedl, že se správní orgán měl zabývat jeho obavami z předání do Maďarska z hlediska čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení č. 604/2013.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že postupoval plně v souladu s bezprostředně závazným nařízením č. 604/2013. Správní řízení o udělení mezinárodní ochrany v České republice lze zahájit pouze tehdy, pokud příslušný cizinec v souladu s § 3 zákona o azylu učiní tzv. prohlášení o mezinárodní ochraně. Avšak žalobce takové prohlášení neučinil, a nedošlo proto vůbec k zahájení správního řízení. Naopak bylo bez pochyb prokázáno, že žalobce požádal o mezinárodní ochranu dne 18. 4. 2013 na území Maďarska. Žalovaný tedy vycházel z ustanovení přímo aplikovatelného nařízení č. 604/2013 a použitím jednotlivých kritérií tohoto nařízení dospěl k prokázanému závěru, že v daném případě je k řízení o udělení mezinárodní ochrany příslušné Maďarsko, a to v souladu s čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení č. 604/2013.

K námitce nedodržování lidských práv u žadatelů o mezinárodní ochranu žalovaný uvedl, že v případě Maďarska se jedná o zemi,

která je členskou zemí Evropské unie a kde jsou dodržována lidská práva a demokracie, a kde tedy žalobci nehrozí nebezpečí plynoucí z porušení mezinárodních závazků. Maďarsko je povinno v souladu s nařízením č. 604/2013 posoudit žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany objektivně a nestranně, v souladu se základními zárukami a zásadami azylového práva, a nelze se tedy domnívat, že žalobce bude automaticky vyhoštěn do své vlasti. V souladu s nařízením č. 604/2013 došlo k akceptaci převzetí jmenovaného do státu, který je příslušný k posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany a právě v tomto státě má žalobce možnost uvést všechny okolnosti svého případu, dovolat se všech důkazních prostředků a využít právní nástroje, poskytované mu v souladu s evropskými předpisy a vnitrostátním právním řádem Maďarska. Žalobní námitky proto žalovaný s ohledem na výše uvedené považoval za irelevantní.

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

### Z odůvodnění:

(...) Podle § 25 písm. i) zákona o azylu se řízení o udělení mezinárodní ochrany zastaví, jestliže „je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná“. Podle § 10a písm. b) zákona o azylu je „[ž]ádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná, je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný členský stát Evropské unie“.

Příslušnost jiného členského státu Evropské unie žalovaný stanovil na základě článku 3 nařízení č. 604/2013. Toto nařízení je nejnovější součástí tzv. dublinského systému, který byl původně zakotven v tzv. Dublinské úmluvě (Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropského společenství) a později v nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Cílem celého systému je stanovit jasná a proveditelná pravidla pro určení člen-



ského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl (mezinárodní ochranu). Tento systém má bránit na straně jedné tomu, aby žadatelé nebyli postupně státy Evropské unie vyhošťováni s tím, že jim nikde nebude poskytnuta ochrana, a na straně druhé tomu, aby tito nepodávali žádost postupně ve více členských státech Evropské unie se záměrem vyhledat stát s nejpříznivějším přístupem, a nezahlcovali tak systém několikanásobnými žádostmi podanými tímž žadatelem. Nutno dodat, že posledně uvedená motivace by do určité míry měla být snížena již jen tím, že postupně dochází k harmonizaci podmínek azylového řízení, podmínek pro ubytování žadatelů a zacházení s nimi, jakož i podmínek pro udělení statusu uprchlíka či osoby požívající doplňkovou ochranu.

Jak plyne z preambule nového nařízení č. 604/2013 (konkrétně z bodu 5), uplatňovaná metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro žadatele o azyl. K těmto kritériím nutno v obecnosti dodat, že nerozdělují žadatele jednotlivým členským státům Evropské unie rovným dílem, respektive podle velikosti a možností těchto států, ale v závislosti na zjištění skutečností stanovených v kapitole III nařízení č. 604/2013, které zmíněná kritéria sestavená do určitého pořadí obsahuje. Na základě těchto kritérií by pak mělo být možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu (srov. též bod 5 preambule nařízení č. 604/2013).

V rámci právních záruk zajišťuje nařízení č. 604/2013 žadatelé o mezinárodní ochranu právo na podání opravného prostředku. V bodu 19 preambule se k tomu konstatuje, že by měly být stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek, pokud jde o rozhodnutí o přemístění žadatele do příslušného členského státu, aby byla zaručena účinná ochrana jeho práv v souladu zejména s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, přičemž pro zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný

prostředek proti takovému rozhodnutí zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován. V čl. 27 odst. 1 nařízení č. 604/2013 se pak stanoví, že „[ž]adatel nebo jiná osoba uvedená v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d) má právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu“.

Takovým opravným prostředkem je v právním řádu České republiky žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., kterou se žadatel může domáhat přezkoumání rozhodnutí o přemístění.

S ohledem na žalobní námitky se soud nejprve zaměřil na to, zda (a jak) se žalovaný vypořádal s otázkou, zda je s ohledem na čl. 3 odst. 2 větu druhou nařízení č. 604/2013 možné přemístění žalobce do Maďarska, jakožto státu, který byl primárně určen jako příslušný. Ačkoli je v dané věci třeba mít na zřeteli, že ohledně rozsahu přezkumu musí soud přihlížet nejen k vnitrostátní právní úpravě, ale také k požadavkům stanoveným v nařízení č. 604/2013, lze konstatovat, že soud není ve vedení této úvahy limitován. Naopak přímo z bodu 19 preambule nařízení č. 604/2013 plyne, že přezkum je třeba zaměřit i na situaci v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován. K tomuto závěru soud dospěl i přes jistou jazykovou nepřesnost české verze nařízení č. 604/2013, tak jak byla uvedena shora. V české jazykové verzi totiž příslušný bod preambule uvádí, že přezkum musí „zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován“. Chybí zde tedy výslovně určení předmětu přezkumu, tj. toho, co má být v členském státě přezkoumáváno. Tento předmět však lze bez obtíží dovodit z anglické jazykové verze téhož bodu preambule nařízení, který v relevantní pasáži zní „*an effective remedy against such decisions should cover both the examination of the application of this Regulation and of the legal and factual situation in the Mem-*

ber State to which the applicant is transferred“ (zvýrazněno soudem). Je tedy zřejmé, že přezkum musí zahrnovat i posouzení situace v členském státě, do kterého je žadatel přemístován (po právní i skutkové stránce). Tento požadavek přitom zjevně míří na posouzení toho, zda je namístě postup podle čl. 3 odst. 2 věty druhé nařízení č. 604/2013, tj. nepřemístění žadatele do takového členského státu z důvodů v tomto ustanovení uvedených a pokračování v posuzování kritérií stanovených v kapitole III příslušného nařízení za účelem zjištění, zda nemůže být jako příslušný určen jiný členský stát.

V tomto směru však soud zjistil, že tyto úvahy v žalobou napadeném rozhodnutí obsaženy nejsou. Žalovaný v rozhodnutí příslušnou část čl. 3 odst. 2 nařízení č. 604/2013 ani neuvádí. Odkazuje-li na tento článek, cituje pouze jeho první větu; větu druhou, jejíž obsah byl již uveden shora, a větu třetí, podle níž pokud podle tohoto odstavce nelze provést přemístění do žádného členského státu určeného na základě kritérií stanovených v kapitole III ani do prvního členského státu, v němž byla žádost podána, stává se členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, příslušným členským státem, již žalovaný vynechává.

Soud je přitom toho názoru, že úvaha týkající se možnosti přemístění žadatele ve smyslu čl. 3 odst. 2 věty druhé nařízení č. 604/2013 v rozhodnutí o přemístění žadatele obsažena být musí. Vede jej k tomu právě ta skutečnost, že nařízení č. 604/2013 ve své preambuli výslovně žádá, aby rozhodnutí o přemístění bylo v rámci práva na účinný opravný prostředek přezkoumáváno i v tomto ohledu.

To platí i přesto, že evropský azylový systém je koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny smluvní státy, které se na něm podílí, ať už jde o členské státy nebo o třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Úmluva o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku, jakož i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, a že si

členské státy mohou v tomto ohledu důvěřovat (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh., s. I-13905, bod 78). Jelikož ale nelze vyloučit, že v praxi tento systém může v určitém členském státě narazit na závažné funkční riziko, že žadatelé o azyl budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy, přičemž v minulosti se tomu v případě některých členských států skutečně stalo (zejména šlo o Řecko), dovodila nejprve judikatura (srov. zejména výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci *N. S. a další*), že právo Evropské unie brání uplatnění nevyvratitelné domněnky, podle níž členský stát, jež čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 označuje za příslušný, dodržuje právo Evropské unie. Dále v uvedeném rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že článek 4 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy, včetně vnitrostátních soudů, nemohou přemístit žadatele o azyl do „příslušného členského státu“ ve smyslu nařízení č. 343/2003, nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že systematické nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě představují závažné a prokazatelné důvody pro domněnku, že žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu tohoto ustanovení. Soudní dvůr pak pokračoval v tom smyslu, že nelze-li přemístit žadatele do jiného členského státu Evropské unie, je-li tento stát označen podle kritérií kapitoly III tohoto nařízení za příslušný členský stát, přísluší členskému státu, který měl toto přemístění provést, aby s výhradou možnosti posoudit žádost sám, uvedené v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003, pokračoval v přezkumu kritérií uvedené kapitoly za účelem ověření, zda některé z dále uvedených kritérií umožňuje označit jiný členský stát za příslušný k posouzení žádosti o azyl. Závěrem Soudní dvůr uvedl, že je však třeba, aby členský stát, v němž se žadatel o azyl nachází, dbal na to, aby nezhoršoval situaci, kdy jsou porušována základní práva tohoto žadatele, postupem určováním příslušného členského státu, který by

byl nepřiměřeně dlouhý. V případě potřeby mu přísluší, aby v souladu s podmínkami stanovými v čl. 3 odst. 2 nařízení č. 343/2003 posoudil žádost sám.

Tyto závěry judikatury byly posléze promítnuty do nového nařízení č. 604/2013, konkrétně právě do jeho čl. 3 odst. 2, z jehož obsahu je zřejmé, že úvaha o tom, zda existují závažné důvody se domnívat, že v tomto členském státě dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, může vést k určení jiného příslušného členského státu na základě dalších kritérií, popřípadě k tomu, že se stát, který vede řízení o určení příslušného státu, stává příslušným členským státem, tzn. může vést k jinému věcnému řešení. Z konstrukce uvedeného článku podle názoru soudu plyne členskému státu povinnost posoudit situaci v členském státě, který byl primárně určen jako příslušný, z pohledu skutečností výslovně uvedených v tomto článku. Z toho důvodu je soudu třeba tuto úvahu v rámci žalobou napadeného rozhodnutí učinit, přičemž jestliže tato úvaha v žalobou napadeném rozhodnutí v konkrétní věci chybí, trpí rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

Je současně třeba uvést, že uvedené závěry platí jak pro případy, kdy půjde o přemístění žadatele ve smyslu definice uvedené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 604/2013 (tím je státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto), tak v případě, kdy půjde o jinou osobu uvedenou v čl. 18 odst. 1 písm. c) a d) nařízení č. 604/2013. Pro opak lze sice argumentovat, a to výslovným zněním bodu 5 preambule, který stanoví požadavky na rozsah přezkumu rozhodnutí o přemístění a v té souvislosti výslovně zmiňuje toliko „žadatele“ (viz citace shora). Naproti tomu však ale nelze pominout úzkou provázanost mezi azylovým řízením a řízením o navrácení. Postačí poukázat například na bod 8 preambule

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, v němž se uvádí, že „[u]znává se, že členské státy mají právo navracet neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, **pokud jsou zavedeny spravedlivé a účinné azylové systémy, jež plně respektují zásadu nenavrácení**“ (pozn. zvláště soudem).

Proto i když bude tato jiná osoba přemístována pouze za účelem navrácení [a to ve smyslu čl. 24 odst. 4 nařízení č. 604/2013, podle něhož pokud osoba uvedená v čl. 18 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení, jejíž žádost o mezinárodní ochranu byla zamítnuta konečným rozhodnutím v jednom členském státě, se nachází bez povolení k pobytu na území jiného členského státu, může posledně jmenovaný členský stát buď požádat druhý členský stát o přijetí dotčené osoby zpět, nebo provést řízení o navrácení v souladu se směrnicí 2008/115/ES], je podle názoru soudu zapotřebí vypořádat se kompletně s čl. 3 odst. 2 nařízení č. 604/2013.

Nad rámec nutného odůvodnění soud konstatuje, že trvání na odlišování těchto dvou situací by mohlo znamenat nepřiměřené prodloužování postupu určování příslušného členského státu, které, jak bylo shora uvedeno, považuje Soudní dvůr za nežádoucí. Dokladem toho je i souzená věc. Žalovaný totiž ve vyjádření zdůrazňuje, že v dané věci je Maďarsko příslušné v souladu s čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení č. 604/2013, přičemž odkaz na toto ustanovení pak obsahuje i tzv. *transfer acceptance* z maďarské strany doručená žalovanému dne 10. 2. 2014. Dále žalovaný zdůrazňuje, že v České republice nebyla podána žádná nová žádost. V rozhodnutí žalovaného ale není odkaz na toto konkrétní ustanovení, jehož aplikace by znamenala, že žalobce byl přemístován pouze za účelem navrácení ve smyslu čl. 24 odst. 4 nařízení č. 604/2013. Žalovaný zde odkazuje pouze v obecnosti na článek 18 nařízení č. 604/2013, přičemž dodává, že Maďarsko je povinno žalobce přijmout zpět na své území a dokončit posouze-

ní jeho žádosti o mezinárodní ochranu, z čehož nelze dovodit, že žádost žalobce již byla pravomocně ukončena a bude následovat pouze případné řízení o navrácení.

V návaznosti na shora uvedený závěr o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů si soud nutně musel položit otázku, zda je namístež z tohoto důvodu žalobou napadené rozhodnutí bez dalšího zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení. V běžných případech by tomu tak vždy bylo, neboť jednak platí, že posouzení určité sporné otázky v prvé řadě přísluší správnímu orgánu, a také platí, že žalovaný nemůže důvody svého rozhodnutí (byť třeba i správné) doplňovat až ve vyjádření k žalobě, a tím dodatečně napravovat případné vady svého rozhodnutí.

K této úvaze soud vedla specifika rozhoďované věci. Jak ze samotného nařízení č. 604/2013, tak z judikatury Soudního dvora týkající se problematiky dublinského systému (viz výše uvedený rozsudek ve věci *N. S. a další*, případně též rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 2013, *S. A.*, C-394/12, bod 58), plyne, že cílem tohoto systému je urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí

mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu (srov. bod 5 preambule citovaného nařízení). Je tedy dán zjevný zájem na rychlém určení příslušného členského státu, který se odráží například také v čl. 29 odst. 2, podle kterého pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, příslušnému členskému zanikne jeho povinnost převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět a příslušným státem se stává dožadující členský stát.

Požadavek na rychlé vyřízení věci reflektuje ovšem také vnitrostátní právní úprava, která návrhy a žaloby ve věcech mezinárodní ochrany řadí mezi věci projednávané přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.). Právě s ohledem na tuto skutečnost a na to, že soud vyřízení této věci upřednostnil i ve vztahu k ostatním žalobám ve věci mezinárodní ochrany, dospěl soud k závěru, že není dán závažný důvod k odchýlení se od standardních zásad přezkumného soudního řízení, jak byly uvedeny shora, neboť se nelze domnívat, že by zrušení věci a její vrácení k dalšímu projednání žalovanému nutně znamenalo nemožnost provést případné přemístění žalobce v souladu s nařízením č. 604/2013 ve stanovené šestiměsíční lhůtě. (...)