

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

5 2015 / XIII. ročník / 29. 5. 2015

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3196.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; určení žalovaného subjektu 425
- 3197.** Řízení před soudem: kompetenční vyluka; rozhodnutí o prodloužení lhůty k vrácení zapůjčených dokladů 438
- 3198.** Řízení před soudem: účinky prohlášení konkursu na soudní řízení
Správní trestání: mimosmluvní sankce 443
- 3199.** Řízení před soudem: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem; žaloba proti nečinnosti
Daňové řízení: daňová kontrola před vyměřením daně 445
- 3200.** Řízení před soudem: přezkoumatelnost výkladu a aplikace neurčitého právního pojmu
Mezinárodní ochrana: „případ hodný zvláštního zřetele“; humanitární azyl 451
- 3201.** Daňové řízení: prominutí úroku z posečkáání 458
- 3202.** Daň z příjmů: uplatnění výdajů; změna skutečných výdajů na paušální
Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání 463
- 3203.** Daň z příjmů: společné zdanění manželů; spolupracující osoba
Daňové řízení: dokazování 468
- 3204.** Daň z příjmů: příjmy související se závislou činností; poskytnutí půjčky zaměstnancům; propojení osob 475
- 3205.** Regulace reklamy: reklama na doplněk stravy 483
- 3206.** Ochrana životního prostředí: pravomoc České inspekce životního prostředí 489
- 3207.** Energetika: „přenositelnost“ oprávnění energetického podniku na nové stavby elektrického vedení 491
- 3208.** Registrace občanského sdružení: důvody odmítnutí registrace 495
- 3209.** Služební poměr: osobní příspěvek při ustanovení na nové služební místo 504
- 3210.** Rozpočtová pravidla: výše penále; vztah jistiny a penále 511
- 3211.** Místní referendum: termínování referenda; zohlednění aktuálnosti referenda 517
- 3212.** Územní plánování: podstatná změna návrhu územního plánu; návrh na zrušení opatření obecné povahy; aktivní legitimace 525

I.

JUDIKÁTY

3196

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; určení žalovaného subjektu

k § 82, § 83, § 84 odst. 3 písm. d) a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53)

Prejudikatura: č. 635/2005 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 276/2001 Sb. a č. 68/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 127/96).

Věc: Boris D. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem.

Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, jak se v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s., dále jen „zásahová žaloba“) určí, kdo je ve smyslu § 83 s. ř. s. žalovaným – zda je žalovaným správní orgán, který byl jako žalovaný takto označen žalobcem, anebo správní orgán, který podle skutečností známých soudu (zejména podle skutečností uvedených žalobcem v samotné žalobě či patřících z jím označených listin) měl jednat způsobem, který žalobce považuje za nezákonný zásah, pokyn či donucení.

Žalobce se žalobou podanou dne 26. 3. 2013 u Městského soudu v Praze domáhal určení nezákonnosti zásahu policistů Policie České republiky spočívajícího (i) v tom, že u žalobce coby řidiče osobního vozidla provedli dne 21. 3. 2013 v době kolem 0:30 hod. služební

zákrok trvající jednu hodinu (kompletní lust-raci řidiče, test na alkohol a drogy a opakova-nou prohlídku vozidla včetně povinné výba-vy a technického stavu vozidla), a (ii) v zákazu další jízdy uvedeným vozidlem.

V žalobě jako žalovaného označil Minis-terstvo vnitra jako správní orgán nadřízený ozbrojenému bezpečnostnímu sboru Policie České republiky (§ 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), které je ve smyslu § 83 soudního řádu správního pasivně věcně legitimováno. Žalobce dále uvedl, že žalovaný zásah věcně provedli policisté Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, prap. H. a prap. Bc. J.

Ve vyjádření k žalobě ze dne 12. 7. 2013 vzneslo Ministerstvo vnitra námitku absence pasivní věcné legitimace, neboť podle jeho názoru Policie České republiky vystupuje při

provádění úkonů podle § 124 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), jako správní orgán, nikoli jako ozbrojený sbor. Pasivně věcně legitimovaná je proto Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje. Žalobce se k této otázce dále nevyjadřoval.

Městský soud usnesením ze dne 16. 10. 2013, čj. 5 A 76/2013-26, postoupil shora uvedenou věc Krajskému soudu v Ústí nad Labem. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že žalobce označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra, avšak soud není vázán nesprávným označením žalovaného uvedeným v žalobě, a proto je povinen jednat jako s žalovaným s tím, kdo jím má být dle znění § 83 s. ř. s. V posuzovaném případě tak na místě žalovaného měla vystupovat Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, a to s odkazem na § 124 odst. 1 a 9 zákona o silničním provozu, podle kterého Policie České republiky jedná při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jako správní orgán. Městský soud tedy vyhodnotil, že podle § 7 odst. 2 s. ř. s. je k řízení příslušný Krajský soud v Ústí nad Labem. V záhlaví tohoto usnesení městský soud označil jako žalovaného Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje.

Krajský soud se s postupem městského soudu neztotožnil a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 4 As 35/2014-34, ve kterém se uvádí, že v případě zásahových žalob je pro vymezení pasivní procesní legitimace rozhodující tvrzení žalobce. Za žalovaného proto bylo nutné dle § 83 s. ř. s. považovat orgán označený žalobcem v žalobě, tedy Ministerstvo vnitra. Podle krajského soudu jde v nyní projednávané věci o případ zcela skutkově a právně analogický věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem v odkazovaném rozsudku (jedná se o pokračování téhož zásahu týchž policistů týkajícího se stejného vozidla řízeného v rozmezí krátké doby dvěma řidiči, přičemž žaloba byla podávána jako typově obdobná a sepsaná stejným právním zástupcem). Krajský

soud proto předložil spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti podle § 7 odst. 5 věty druhé s. ř. s tím, že za žalovaného považuje Ministerstvo vnitra.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rámci rozhodování podle § 7 odst. 5 s. ř. s. při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci kritérií pro určení žalovaného v případě zásahové žaloby existuje u Nejvyššího správního soudu rozpor v dosavadní judikatuře k právní otázce, zda žalovaným v případě zásahových žalob je správní orgán, jež žalobce v žalobě jako žalovaného označí, nebo správní orgán, který zásah provedl dle dostatečně určitého popisu zásahu v žalobě, a to i v případě, že žalobce vychází z nesprávného právního názoru, že policie (která dle popisu v žalobě fakticky zásah provedla) při provádění zásahu jednala jako ozbrojený sbor, ačkoli jednala jako správní orgán.

První linie judikatury vychází podle čtvrtého senátu ze striktního předpokladu, že v případě zásahových žalob je označení žalovaného správního orgánu zcela v dispozici žalobce, tedy žalovaným správním orgánem je ten, který je v žalobě jako žalovaný označen, a soud je tímto dispozičním úkonem žalobce zcela vázán. V unesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 45/2014-47, které se vztahuje na situaci, kdy byla od žalobce vybrána příslušníky Policie České republiky kauce podle § 125a zákona o silničním provozu, se uvádí, že „[o]tázku pasivní legitimace v řízení o [zásahové žalobě] řeší § 83 s. ř. s., kde je uvedeno: ‚Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.‘ Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kde žalovaného určuje přímo zákon (viz § 69 s. ř. s.), tedy bez ohledu na to, zda jej žalobce nesprávně označí, v případě žaloby zásahové

určuje žalovaného vždy sám žalobce svým tvrzením (viz § 83 s. ř. s.). [...] Rovněž při aplikaci § 7 odst. 2 s. ř. s., podle něhož, je k řízení místě příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který [...] zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, je třeba u zásahové žaloby vycházet z žalobního tvrzení [...] žalobce sám označil jako zasahující orgán – tedy žalovaného Ministerstvo vnitra, přitom na tomto svém názoru setrval i v písemné reakci na vyjádření žalovaného k žalobě, který v něm svoji pasivní legitimaci popřel.“

Čtvrtý senát podotkl, že citovaný závěr byl posléze zopakován i v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 30. 4. 2014, čj. Nad 136/2014-31, se s odkazem na usnesení ve věci sp. zn. Nad 45/2014-47 uvádí: „S ohledem na výše uvedené je dále zřejmé, že rozhodující pro určení místní příslušnosti soudu ve věcech [zásahových žalob] je označení žalovaného v žalobě, nikoli popis tvrzeného nezákonného zásahu, jak dovozoval městský soud ve shora zmíněném usnesení. Tvrzení žalobce ohledně žalovaného správního orgánu je přitom v žalobě ze 4. 2. 2014 zcela jednoznačné. Žalobce v žalobě uvádí rozsáhlou argumentaci na podporu svého tvrzení, že žalovaným je Ministerstvo vnitra, a popíral judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek [ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 6 Aps 3/2011-63, č. 2603/2012 Sb. NSS]).“ Tentýž závěr Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, čj. 4 As 35/2014-57, jehož se dovolává krajský soud v nyní posuzované věci a který je s ní zcela srovnatelný.

Oproti tomu druhá linie judikatury považuje podle čtvrtého senátu za žalobní tvrzení o správním orgánu, jenž zásah provedl, popis žalovaného zásahu, z něhož je zřejmé, který správní orgán zásah fakticky provedl, a nikoliv formální označení žalovaného. Je reprezentována především rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, čj. 9 As 143/2014-34. V tomto případě se stěžovatel domáhal určení nezákonnosti zásahu příslušníka Policie České republiky, který spočíval v zabránění v jízdě odtazením motorového vozidla podle § 118a odst. 1

písm. i) zákona o silničním provozu poté, co stěžovatel nesložil kauci dle § 125a zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud zhodnotil, že Policie České republiky jednala jako správní orgán, a dospěl k závěru, že jako žalovaný je určena žalobním tvrzením žalobce Policie České republiky, ačkoli žalobce v žalobě jako žalovaného označil Ministerstvo vnitra. Uvedl k tomu: *V případech, kdy zásahová žaloba směřuje proti Ministerstvu vnitra výhradně z toho důvodu, že žalobce právně kvalifikuje Policii ČR (resp. její útvar), která měla dle žalobního tvrzení zásah fakticky provést, jako ozbrojený bezpečnostní sbor, který není správním orgánem (§ 83 věta za středníkem s. ř. s.), a pokud soud s takovou žalobní právní kvalifikací nesouhlasí a na toho, kdo dle žalobního popisu zásah fakticky provedl, hledí při provedení zásahu jako na správní orgán, který lze samostatně žalovat, musí soud za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl (§ 83 věta před středníkem s. ř. s.), považovat žalobní popis orgánu, který se měl fakticky zásahu dopustit.*

Čtvrtý senát poukázal i na rozsudek ze dne 19. 9. 2013, čj. 6 As 35/2013-44, který se týkal silniční kontroly vozidla stěžovatele a podstoupení orientačního vyšetření na přítomnost alkoholu. Ačkoli kontrola byla prováděna příslušníky Policie ČR, stěžovatel v žalobě označil za žalovaného Ministerstvo vnitra a s tím také krajský soud jednal jako s účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí zmatečností, neboť v řízení bylo jednáno s nesprávným žalovaným. Podle popisu žalovaného zásahu se jej dopustila Policie České republiky, nikoli Ministerstvo vnitra. Šestý senát uvedl: *„Především musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu v tom, že nesprávné označení žalovaného správního orgánu v žalobě nemohlo být za daných okolností důvodem pro její zamítnutí. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, vyplývá, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného*

určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce. Tyto závěry lze vztáhnout i na řízení o [zásahových žalobách] podle § 82 a násl. s. ř. s., samozřejmě za podmínky, že žalobce dostatečně určitě popíše zásah a uvede, kdo jej provedl (viz stěžovatelem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008 čj. 2 Aps 4/2008-138, č. Sb. NSS 1718/2008).“

Konečně se k tomuto názoru přiklonil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, čj. 7 Aps 9/2013-41, který se rovněž týkal orientačního vyšetření, zda řidič neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu. Skutkové okolnosti byly obdobné jako ve shora uváděných případech a Nejvyšší správní soud stejně jako v citovaném rozsudku šestého senátu dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je zatížen zmatečností, neboť krajský soud jednal jako se žalovaným s Ministerstvem vnitra (v souladu s označením žalovaného v žalobě), ačkoli z popisu žalovaného zásahu vyplývalo, že jej provedla Policie ČR, která je tedy správně žalovaným správním orgánem. Sedmý senát k tomuto uvedl: *„Jak vyplývá z citované právní úpravy, označení žalovaného je nepochybně v dispozici žalobce v tom smyslu, že je na něm, aby označil správní orgán, který se měl vůči němu dopustit nezákonného zásahu. Žalovaného tedy určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že výslovně označí určitý správní orgán jako žalovaného, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný, a uvede, který správní orgán či ozbrojený sbor jej provedl. Nelze totiž požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby zjišťoval, který konkrétní správní orgán má být žalovaným či kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru. Stěžovatel v žalobě tvrdil, že zásah byl proveden příslušníky Policie ČR, ale přitom jako žalovaný správní orgán nesprávně označil Ministerstvo vnitra. [...] V této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze*

dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, [č. 534/2005 Sb. NSS], které se sice vztahuje k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, avšak při posuzování této otázky uvedená odlišnost nehraje zásadní roli a lze z něj přiměřeně vycházet i v této věci.“

Předkládající senát se ztotožnil s tou linií judikatury, která za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl, považuje dostatečně určitý žalobní popis, ze kterého je zřejmé, kdo zásah fakticky provedl, tedy zejména s názory v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 143/2014-34. Poukázal v této souvislosti na usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Afs 16/2003-56, v němž Nejvyšší správní soud dospěl (i s odkazem na četnou judikaturu Ústavního soudu k této otázce) k závěru, že *„[p]řepjatý formalismus při posuzování náležitosti žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv z jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezi práva na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“* Čtvrtý senát míní, že žaloby nemají být zamítány jen pro neschopnost žalobce právně kvalifikovat, zda Policie České republiky v konkrétním případě vystupuje jako správní orgán nebo ozbrojený sbor, který správním orgánem není. Pokud by soud striktně lpěl na správném formálním označení žalovaného i v případě,

kdy jde žalovaného s jistotou určit ze žalobního popisu, a jeho nesprávné označení tak je pouze projevem nedostatečné orientace ve složité právní problematice, šlo by o přepjatý formalismus. Ačkoli otázka právní kvalifikace jednání Policie České republiky při výkonu pravomoci dle § 124 odst. 9 zákona o silničním provozu je již judikaturou vyřešena, může být sporná otázka aktuální i v dalších věcech, v nichž bezpečnostní sbor může zároveň vystupovat i jako správní orgán.

Podle čtvrtého senátu nelze opomenout, že nadměrně formalistickým výkladem § 83 s. ř. s. by mohlo v konečném důsledku dojít k porušení práva na přístup k soudu, zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen Úmluva). Pokud by byla přípustnost žaloby založena na úrovni kvalifikace komplikovaných právních otázek, bylo by na žalobce uvaleno nepřiměřené břemeno porušující spravedlivou rovnováhu mezi legitimní potřebou zajistit dodržování formálních podmínek při podávání návrhů na straně jedné a právem na přístup k soudu na straně druhé. V této souvislosti čtvrtý senát podotkl, že daná situace není v současné praxi řešitelná ani pomocí návrhu záměny účastníků řízení na straně žalovaného ze strany žalobce, neboť účinky podané žaloby vůči novému žalovanému nastupují až dnem podání návrhu na záměnu účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 Aps 15/2013-59, č. 3033/2014 Sb. NSS). Žalobce tedy navíc nese riziko, že v případě nesprávné právní kvalifikace subjektu, který zásah provedl, bude při posuzování otázky zachování lhůt pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůči novému žalovanému žaloba odmítnuta jako opožděná.

Čtvrtý senát dodal, že ačkoli mohou při posuzování sporné otázky nastat různé variace skutkových okolností (např. zda žalobce i na výzvu soudu trvá na nesprávném označení žalovaného, zda je žalobce zastoupen advokátem, který by měl být schopen otázku identifikace žalovaného kvalifikovaně posoudit, zda žaloba obsahuje obsáhlou argumentaci,

proč žalobce považuje za žalovaného správní orgán označený v žalobě apod.), jedná se do jisté míry o obdobné případy, s nimiž by mělo být naloženo obdobným způsobem. Relevantním argumentem je podle čtvrtého senátu i to, že v případech žalovaného se vždy jedná o správní orgán, který je článkem „jediného těla“ veřejné moci, není zpravidla subjektem základních práv včetně práva na spravedlivý proces, a nemůže tudíž namítat např. porušení rovnosti účastníků v důsledku toho, že soud „napomůže“ žalobci při správné identifikaci žalovaného. Soudy by proto měly v souvislosti se zásahovými žalobami věnovat pozornost přednostně vyřešení meritorní otázky, zda žalovaný zásah orgánu veřejné moci je nezákonný, nikoli posuzování formální otázky, zda žalobce bezchybně označil za žalovaného správní orgán, jemuž je žalovaný zásah skutečně přiřitatelný.

V usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Nad 45/2014-47, a stejně tak v jeho usnesení čj. Nad 136/2014-31, byl vyjádřen právní názor, že soud je v řízení o zásahové žalobě vázán projevem vůle žalobce, kterým žalobce určí žalovaného. Podle tohoto právního názoru na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kde žalovaného určuje přímo zákon (viz § 69 s. ř. s.), tedy bez ohledu na to, zda jej žalobce nesprávně označí, v případě žaloby zásahové určuje žalovaného vždy sám žalobce svým tvrzením (viz § 83 s. ř. s.). Důsledkem tohoto právního názoru je, že popis žalobou napadeného jednání veřejné správy, i kdyby z něho plynulo, že jeho původcem je jiná součást veřejné správy, než kterou svým projevem vůle „učinil“ žalovaný žalobce, je pro otázku určení žalovaného nerozhodný.

V rozsudku čj. 9 As 143/2014-34 zaujal Nejvyšší správní soud pro určité specifické situace poněkud méně kategorický právní názor, než jaký byl vyjádřen ve shora zmíněných dvou věcech. Těmito situacemi je jednání Policie České republiky, jejího příslušníka či některého z jejích útvarů tehdy, když připadá v úvahu, že by se některá z těchto entit mohla dopustit nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Devátý senát v těchto případech připustil, že směřuje-li zásahová žaloba proti

Ministerstvu vnitra výhradně z toho důvodu, že žalobce právně kvalifikuje Policii České republiky (resp. její útvar), která měla dle žalobního tvrzení zásah fakticky provést, jako ozbrojený bezpečnostní sbor, který není správním orgánem (§ 83 část věty za středníkem s. ř. s.), a má-li soud za to, že takováto právní kvalifikace žalobce není správná (tj. pokud soud na toho, kdo dle žalobního popisu zásah fakticky provedl, hledí při provedení zásahu jako na správní orgán, který lze samostatně žalovat, či na jeho součást, a nikoli jako na součást ozbrojeného sboru), musí soud za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl (§ 83 část věty před středníkem s. ř. s.), považovat žalobní popis orgánu, který se měl fakticky zásahu dopustit. Jinak řečeno, devátý senát v těchto specifických situacích, kdy nemusí být zřejmé, zda entita, jež je organizačně součástí Policie České republiky, jednala jako samostatný správní orgán v materiálním smyslu, anebo jako součást ozbrojeného sboru, přiznal soudu právo se od právního hodnocení, kdo je žalovaným, v tvrzení žalobce odchýlit a „překvalifikovat“ toto hodnocení podle svého úsudku v závislosti na skutkových tvrzeních žalobce.

V rozsudku čj. 6 As 35/2013-44, jakož i v rozsudku čj. 7 Aps 9/2013-41, pak vyjádřil Nejvyšší správní soud právní názor již zcela odlišný od názoru vyjádřeného v usneseních čj. Nad 45/2014-47 a čj. Nad 136/2014-31. Z uvedených rozsudků šestého a sedmého senátu plyne, že tyto senáty jinak chápou, co v zásahové žalobě znamená pojem „žalobní tvrzení“ a jaké jsou jeho důsledky. Podle uvedených rozsudků žalovaného sice určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že výslovně označí určitý správní orgán jako žalovaného, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný, a uvede, který správní orgán či ozbrojený sbor jej provedl. Šestý a sedmý senát měly za to, že při určování žalovaného by mělo být u zásahových žalob v zásadě postupováno podle stejné logiky jako u žalob proti rozhodnutí správního orgánu, tedy tak, že žalobce je povinen k tomu, kdo je žalovaným, uvést dostatečné skutkové důvody, ale že právní závěr na základě těchto

skutkových důvodů, jehož výsledkem je určení žalovaného, přísluší soudu či, přesněji řečeno, může být soudem oproti žalobcovým právním náhledům korigován.

Již dříve se v obdobném smyslu v souvislosti s činností ozbrojených sborů vyjádřil druhý senát, který v rozsudku čj. 2 Aps 4/2008-138 uvedl: „Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným ‚správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec‘. **Z uvedeného je zřejmé, že žalovaného v daném řízení určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že určitý správní orgán jako žalovaného výslovně označí, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný, a uvede, který ozbrojený sbor jej provedl; u ozbrojeného sboru, který není správním orgánem, je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru; že se jedná o otázku právně složitou, je zřejmé i z tohoto případu, kde se dokonce řídicích orgánů střetává více.**“

V podstatě obdobný náhled na právní otázku, jak určit v zásahové žalobě žalovaného, jaký zaujaly šestý, sedmý a druhý senát, má i nyní věc předkládající senát čtvrtý. Ten vychází z teze, že každý správní orgán je v posledku jen „údem“ jedné komplexní entity, veřejné moci jako celku, a že soud se při rozhodování zásahové žaloby má soustředit primárně na otázku, zda zásah, ať již jej provedla jakákoli součást veřejné moci, byl zákonný, anebo nikoli, a nemá bránit postupu práva trváním na tom, aby žalobce správně právně kvalifikoval, kdo je v dané věci žalovaným.

Právní názory, jak byly výše popsány, se od sebe v rozhodných otázkách liší. Rozhodnutí ve věcech čj. Nad 45/2014-47 a čj. Nad

136/2014-31 ve své podstatě přičítají projevu vůle žalobce procesně závaznou povahu v tom smyslu, že tento projev určuje žalovaného, aniž by na tom objektivní skutkové okolnosti případu mohly cokoli změnit, i když jsou s obsahem projevu vůle v rozporu. Devátý senát tuto základní zásadu nepopírá, avšak připouští její neuplatnění v případě rozporu mezi právním náhledem žalobce a skutečným stavem věci u entit komplikované povahy, jakými je např. Policie České republiky. Oproti tomu šestý, sedmý, druhý a čtvrtý senát mají za to, že právě objektivní skutkové okolnosti, byť zprostředkované soudem především tvrzením žalobce, jsou rozhodné pro určení žalovaného, a to i tehdy, jsou-li v rozporu s projevem vůle žalobce označujícím žalovaného. Odlišnosti mezi popsányými právními názory jsou zjevné; pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem.

Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

Z odůvodnění:

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

III.2.a Základní zásady a východiska pro řešení sporné právní otázky

[24] Nejvyšší správní soud a jeho rozšířený senát setrvalé kladou ve své judikatuře důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Rozšířený senát k tomu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodu 15, uvedl (zvýraznění přidal nyní rozšířený senát): „*Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny). Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálními rozhodnutími), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhající. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 [č. 276/2001 Sb.]“*

[25] V bodu 16 výše uvedeného usnesení pak z požadavku účinnosti soudní ochrany ve správním soudnictví rozšířený senát dovodil, jak je nutno vykládat ustanovení o pravidlech řízení před správními soudy: „*věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, nebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, at již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole*“.

[26] Výše uvedené závěry vyslovené rozšířeným senátem jsou jako hodnotové a výkladové východisko relevantní i pro nyní projednávanou věc. Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoučelná. Právě naopak, jsou „*toliko*“ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.

[27] Dalším významným rysem v této souvislosti je povaha aktérů řízení ve správním soudnictví. Na jedné straně stojí jednotlivce nutně omezený svými prostředky, znalostmi a jinými možnostmi, na straně druhé veřejná moc, o níž jednotlivce tvrdí, že v rozporu se zákonem zasáhla do jeho subjektivních práv. Středobodem sporu je tvrzené nezákonné jednání veřejné moci, bez ohledu na to, jakou má konkrétní formu. Forma má význam pro to, v jakém typu řízení a jakým způsobem bu-

de žaloba jednotlivce projednána, nicméně sama o sobě je druhořadá. Podstatné je (tvrzené) jednání veřejné moci a to, zda zasáhlo do subjektivních práv jednotlivce, anebo nikoli, a pokud ano, zda se tak stalo v souladu se zákonem.

[28] Veřejná moc a zvláště pak její složka, proti níž správní soudnictví chrání, tedy veřejná správa, se z pohledu jednotlivce jeví jako svým způsobem jednotná, navenek jedolitá entita, jež je toliko z důvodů strukturálních či funkčních (zejména kvůli dělbě moci či kvůli organizačním, technickým a jiným potřebám) členěna do relativně samostatných jednotek (správních orgánů, orgánů samosprávy či jiných vykonavatelů veřejné správy). Pro jednotlivce je významné, že sféru jeho práv a povinností zasáhla veřejná správa jako taková, nikoli to, zda tak učinil ten, anebo onen správní orgán. Který orgán tak učinil, má přirozeně svůj význam, zejména pro kontrolu, zda veřejná správa jedná v mezích zákonného zmocnění, jakož i pro určení odpovědnosti konkrétních osob, jež za veřejnou správu jednaly, v případě, že šlo o jednání nezákonné. Pro poskytnutí soudní ochrany je nicméně podstatnější, aby bylo v první řadě označeno a najisto postaveno jednání veřejné správy, které je předmětem žaloby jednotlivce (jeho obsah, rozsah, důsledky aj.), a teprve sekundárně to, který její „*úd*“ je za takové jednání odpovědný (pokud vskutku k jednání podle skutkových zjištění učiněných soudem došlo). Nicméně i to druhé má pro účinné poskytnutí soudní ochrany zásadní význam, a sice především pro posouzení, zda veřejná správa jednala v mezích svých pravomocí a způsobem, který jí zákon ukládá, a pokud ne, pro určení, které konkrétní součásti veřejné správy má správní soud vykonatelným způsobem uložit, aby ustala v zásahu, trvala, vyvarovala se jeho opakování a případně odstranila jeho důsledky, resp. vůči které takové součásti má soud vyslovit nezákonnost zásahu.

[29] Právě s ohledem na tyto potřeby je nutno vykládat ustanovení soudního řádu správního o tom, kdo je žalovaným. Bylo by absurdní klást v tomto ohledu na žalobce přehnané a v praxi často jen obtížné splnitel-

né požadavky. Zejména nelze procesní úspěch žalobce ve věci podmiňovat bez dalšího tím, že žalobce ve svém projevu vůle určujícím žalovaného po právní stránce správně kvalifikuje, jakému „údu“ veřejné správy je přiřitatelné jednání, které má za nezákonný zásah.

[30] Po účastnících řízení ve správním soudnictví je však na druhé straně spravedlivé požadovat patřičnou procesní aktivitu, neboť jen tak lze řízení determinované v podstatné míře právě procesní aktivitou stran úspěšně dovést k cíli. Po žalobci proto lze především žádat, aby s dostatečnou mírou určitosti označil, jakým jednáním veřejné správy se cítí být dotčen, a aby uvedl i dostupné informace o tom, koho konkrétně považuje za původce tohoto jednání.

III.2.b Definice žalovaného v s. ř. s. a jejich výklad

[31] Definice žalovaného se u jednotlivých typů žalob ve správním soudnictví liší, avšak ve všech případech je úzce svázána právě s jednáním veřejné správy, které žalobce napadá.

[32] V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí podle § 69 s. ř. s., že žalovaným „**je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla**“.

[33] Podobně i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí podle § 101a odst. 3 s. ř. s., že odpůrcem „**je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno**“. Zákonodárce se při vytvoření pozdějšího § 101a odst. 3 s. ř. s. zjevně textově inspiroval v § 69 téhož zákona.

[34] Oproti tomu v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu žalovaným „**je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení**“ (§ 79 odst. 2 s. ř. s.).

[35] Obdobnou formulaci užívá i v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu § 83 věta před středníkem s. ř. s., kde se praví: „**Žalovaným je správní orgán, který podle ža-**

lobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“

[36] Definice žalovaného se u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na první pohled jeví jako „objektivní“, založená na objektivně zjiřitelné skutečnosti, kdo vydal akt, proti němuž žalobce brojí. Oproti tomu u nečinnostní a zásahové žaloby se *prima vista* jeví jako „subjektivní“ (arg. „podle žalobního tvrzení“), založená na projevu vůle žalobce vtaňujícím správní orgán, který žalobce označí, do řízení na straně žalované. Uvedený výklad je z hlediska čistě jazykového jistě možný, neboť je opřen o jazykový význam slov užitých v jednotlivých definicích. Slova „podle žalobního tvrzení“ lze jistě vykládat ve významu „podle vůle projevené v žalobě“. Argumentem pro takový výklad může být i ideál procesní rovnosti stran v soudním řízení, jehož součástí je i to, že žalobce disponuje řízením v co možná největší míře, čítaje v to i dispozici tím, koho učiní svou procesní protistranou.

[37] Z jazykového hlediska je však velmi dobře možný i jiný výklad, a sice že slova „podle žalobního tvrzení“ neoznačují projev vůle žalobce, nýbrž napovídají, odkud primárně čerpat informaci o tom, který orgán provedl žalobcem napadaný zásah či je nečinný. Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a návrhem na zrušení opatřené obecné povahy nebo jeho části na straně jedné a nečinnostní a zásahovou žalobou na straně druhé je totiž mimo jiné v obvyklé míře prvotní (pracovní) ujasněnosti, co je předmětem řízení, na jeho počátku.

[38] Předmětem řízení v prvních dvou typech řízení je formalizovaný a standardizovaný písemný akt, z něhož je za běžných podmínek jednoduše patrné, kdo jej vydal a co je jeho základním obsahem. Je nutno zdůraznit, že uvedený závěr platí jen jako zásada a že vy-

jimečně, avšak rozhodně ne zřídka, nebude *prima vista* vůbec zřejmé, která entita „rozhodnutí“ nebo „opatření obecné povahy“ vydala. V první řadě uvedené akty vydávají obvykle instituce či správní orgány v organizačním, resp. institucionálním smyslu (např. ministerstva, nejrůznější úřady členěné např. na ústřední a regionální jednotky, ozbrojené sbory jako Policie České republiky) nebo osoby veřejného práva podílející se na výkonu veřejné správy (obce, kraje, profesní komory aj.), které jsou samy vnitřně strukturovány a v jejichž rámci může vedle sebe existovat řada správních orgánů v materiálním smyslu (entit nadaných konkrétní rozhodovací nebo jinou pravomocí). Takto například může být mnohdy sporné, zda v konkrétním případě rozhoduje jako správní orgán v materiálním smyslu ministr, odbor ministerstva, ministerstvo jako celek, zvláštní organizační jednotka ministerstva zmíněná zákonem (např. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) aj. Podobně např. v rámci ozbrojeného sboru v řadě případů mohou jako správní orgány v materiálním smyslu jednat jeho konkrétní organizační jednotky (útvary, správy, služby apod.), či dokonce jeho jednotliví příslušníci (policista v blokovém řízení ve věci přestupku). Podíleli se na výkonu veřejné moci samosprávná osoba veřejného práva (obec, kraj, profesní komora), může být v řadě případů sporné, zda akt, který je při takové činnosti vydáván, vydala tato osoba jako celek, anebo její orgán či organizační složka (zastupitelstvo, kárný senát, komise, představenstvo apod.) jakožto správní orgán v materiálním smyslu.

[39] Obtíž může být již samotné rozlišení povahy jednání veřejné správy z hlediska určení, jaký typ žaloby ve správním soudnictví k ochraně proti nim má být použit. Judikatura samotných správních soudů v řadě případů jen obtížně nalézá rozlišovací kritéria mezi „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. či mezi „rozhodnutím“, „opatřením obecné povahy“ a „právním předpisem“. Povaha jednání veřejné správy je pro způsob soudní ochrany určující, a navíc platí, že procesní režim všech

čtyř „velkých“ typů správních žalob (proti rozhodnutí správního orgánu, nečinnostní, zásahové a ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) je výrazně odlišný v nejrůznějších aspektech (lhůty k podání žaloby; povinnost vyčerpat jiné prostředky ochrany; koncentrace řízení; míra vázanosti soudu žalobními tvrzeními a rozsah přezkumu či nalézání práva soudem; povaha a možný konkrétní obsah výroku rozhodnutí soudu, vyhovuje-li žalobě; závaznost právního názoru soudu pro veřejnou správu aj.).

[40] Za takovéto situace je důvodné činit mezi jednotlivými žalobními typy jen takové rozdíly, které odpovídají rozdílné povaze jednotlivých typů jednání veřejné správy, proti nimž mají chránit. Tomu má odpovídat i výběr vhodné výkladové alternativy, připouští-li výklad jazykový více takových alternativ.

[41] U racionálního zákonodávce lze předpokládat, že, užil-li slov „podle žalobního tvrzení“ v § 79 odst. 2 a § 83 s. ř. s., mají tato slova mít podle jeho představy určitý normativní význam a mají odrážet jistou odlišnost postupu při určení žalovaného od postupu v řízeních, v nichž je žalovaný určen podle pravidel v § 69 a § 101a odst. 3 s. ř. s., v nichž se uvedená slova neužívají. Tato odlišnost však nemá řízení o nečinnostní či zásahové žalobě žalobci ztěžovat a přenášet na něho v nepřiměřené míře nejistotu spojenou se složitostí uspořádání systému veřejné správy. Normativní význam slov „podle žalobního tvrzení“ je proto třeba hledat především v odlišné povaze „rozhodnutí“ a „opatření obecné povahy“ v řízeních podle § 65 a násl. s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. na straně jedné a „nečinnosti“ a „zásahu“ v řízeních podle § 79 a násl. s. ř. s. a § 82 a násl. s. ř. s. na straně druhé.

[42] Tento rozdíl naopak nemá spočívat v tom, že by na žalobce v první skupině řízení měly být kladeny méně přísné požadavky co do určitosti a úplnosti jeho skutkových tvrzení oproti žalobcům v druhé skupině. Stejně tak nemá být hledán rozdíl mezi oběma skupinami žalob v rozsahu dispozice žalobce návrhem a v tom, do jaké míry právní názor žalobce na určitou právní otázku váže soud. Stará zásada, že je to soud, kdo zná prá-

vo (*iura novit curia*), a že účastníci mají soudu „*dát*“ fakta a soud jim na základě těchto fakt „*dá*“ právo (*da mihi factum, dabo tibi ius*), platí s omezenou výjimkou obsahu žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu [ty musí obsahovat podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejen skutkové, ale i právní důvody, pro které považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné] i ve správním soudnictví.

[43] Rozdíl mezi řízeními podle § 65 a násl. s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. na straně jedné a řízeními podle § 79 a násl. s. ř. s. a § 82 a násl. s. ř. s. na straně druhé je v tomto ohledu jediný. V první skupině řízení zpravidla budou rozhodná „*fakta*“ o tom, která entita veřejné moci vydala rozhodnutí či opatření obecné povahy, patrná ze samotných těchto aktů, případně ze spisového materiálu doprovázejícího jejich vydání, a tak zpravidla nebude třeba, aby se žalobce o tom, která entita dotyčné akty vydala, ve svém návrhu podrobněji zmiňoval. Postačí proto zpravidla, pokud uvedený akt označí (§ 37 odst. 3 s. ř. s.), resp. jeho kopii připojí ke svému návrhu (§ 71 odst. 2 věta první s. ř. s.). Z aktu samotného či z dalších jej doprovázejících listin (výjimečně i z jiných skutečností, které zjistí) pak správní soud sám sezná, kdo napadený akt vydal, a kdo je tedy žalovaným.

[44] Stejněho výsledku musí být dosaženo i u nečinnostních a zásahových žalob, ovšem vstupní podmínky pro jeho dosažení jsou oproti první skupině žalob zpravidla výrazně odlišné v tom, že soud si jen těžko bez velmi důkladné součinnosti žalobce může udělat úsudek o tom, proti jakému jednání veřejné správy žalobce brojí. Nečinnostní žalobou se žalobce domáhá vydání správního aktu (rozhodnutí ve věci samé či osvědčení), přičemž k tomu, aby soud mohl vůbec o žalobě věcně rozhodovat, musí být žalobcem dostatečně určité a úplně zpraven o tom, v jaké věci vydání správního aktu žádá (jakých práv a povinností a jakých rozhodných skutečností se má týkat). U zásahové žaloby pak na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže žalobce v ža-

lobě odkázat na rozhodnutí či opatření obecné povahy jako na jakýsi „*balíček*“, v němž je obsah jím napadeného jednání veřejné správy formalizovaným způsobem zaznamenán. Naopak musí jednání veřejné správy, jemuž vyčítá nezákonnost, dostatečně jednoznačně, určité a úplně popsat tak, aby je soud mohl odlišit od jiných jednání veřejné správy (individualizovat a konkretizovat je) a na základě toho hodnotit, která entita v rámci veřejné správy jednala (eventuálně zda vůbec jde o jednání přičitatelné veřejné správě – např. při napadení člověka jinou osobou, která je policistou, může jít jak o jednání policisty přičitatelné veřejné správě, proti němuž může poskytnout ochranu správní soudnictví, tak o soukromé a s příslušností útočící osoby jako policisty k veřejné správě nikterak nesouvisající jednání, jež do pravomoci správního soudnictví nespadá; podobně např. do správního soudnictví nespadá jednání policisty jako orgánu činného v trestním řízení, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69, č. 635/2005 Sb. NSS), a zda jednala zákonně.

[45] Právě tato odlišnost – míra součinnosti žalobce nezbytná pro vymezení, kdo je žalovaným – musí být klíčem k výkladu pojmu „*podle žalobního tvrzení*“ v § 79 odst. 2 s. ř. s. a § 83 větě před středníkem s. ř. s. Zákonodárce zde užívá pojmu „*tvrzení*“. V souladu s výše popsanou zásadou, že je to soud, kdo zná právo, a že na žalobci je především, aby soudy přednesl rozhodná fakta, musí být pojem „*tvrzení*“ vykládán ve svém doslovném významu, tedy tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem.

[46] Ve správním soudnictví, jak již bylo výše uvedeno, jde ve své podstatě vždy o střet jednotlivce s veřejnou mocí, přičemž to, jakou podobu na sebe veřejná moc v konkrétním případě bere (který „*úd*“ ji reprezentuje a za ni jedná), na uvedeném základním nastá-

vení nic významného nemění. Žalobce ve všech „velkých“ žalobách ve správním soudnictví brojí proti veřejné moci jako svým způsobem jednotné a toliko vnitřně, na své jednotlivé „údy“ členěné bytosti. V tomto smyslu je zavádějící srovnávat postavení žalovaného ve správním soudnictví s postavením žalovaného v civilním procesu. V civilním procesu má skutečnost, že žalobce „vtáhne“ jinou osobu do řízení tím, že proti ní jako žalovanému podá žalobu, pro tuto osobu zásadní důsledek v nutnosti této žalobě čelit – po žalobci je tedy spravedlivé požadovat, aby pečlivě vážil, koho svým procesním úkonem takto „zatláčí“, a aby případně nesl přímo a bez dalšího procesní důsledky toho, zmýlí-li se ve svém uvažování a vtáhne-li do procesu osobu, která žalovaným být neměla.

[47] Něco takového však ve správním soudnictví není spravedlivé ani žádoucí. Správní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní v jeho klasickém liberálním pojetí – nejde v něm o „řízení“ střet svou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „procesní paternalismus“ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleželi mu. Komplexní a v řadě ohledů nepřehledná struktura veřejné moci by naopak procesní pozici žalobce neúnosně komplikovala, bylo-li by po něm v intencích zásad civilního procesu požadováno, aby bez pomoci soudu „trefil“ svým projevem vůle označujícím konkrétní součást veřejné moci za žalovaného tu, která vskutku vůči němu jednala, a pokud by v případě, že tak neučiní správně, ztratil *a priori* šanci na procesní úspěch.

[48] Na okraj lze poznamenat, že v minulosti i v oblasti občanského soudního řízení v případech, kdy žalovanými byly entity veřejnoprávní povahy, Ústavní soud dospěl k závěru, že nelze bez dalšího zamítnout žaloby založené na nepřesném úsudku žalobce o tom, kdo je žalovaným (viz např. jeho nález

ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 127/96, č. 68/1996 Sb. ÚS). Tím spíše nelze takový výklad přijmout v řízení, jehož hlavním účelem je ochrana subjektivních veřejných práv jednotlivce vůči veřejné moci.

[49] Právě kvůli dosažení skutečné, materiální rovnosti účastníků řízení před správními soudy je třeba tuto komplikaci odstranit; těžiště právního posouzení, kdo má v konkrétní věci být žalovaným, proto musí být v rukou soudu. Na žalobci pak je, aby k tomu soudu poskytl patřičnou součinnost.

III.2.c Praktické procesní důsledky pro zásahové žaloby

[50] Výklad pojmu „podle žalobního tvrzení“ v § 83 věta před středníkem s. ř. s., jak byl předestřen výše, má celou řadu praktických dopadů na postup soudu při projednávání zásahové žaloby.

[51] Správní soud má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné správy, proti kterému brojí, uvedl (tvrdil) všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Není vyloučeno, že ve složitějších případech bude třeba tvrzení žalobce upřesňovat postupně ve více krocích (opakovanými postupně se upřesňujícími či obsahově se nově zjištěným skutečnostím přizpůsobujícími výzvami); je však zásadně na žalobci a v jeho zájmu, aby potřebné skutečnosti tvrdil v celé šíři pokud možno již v samotné žalobě tak, aby si soud na základě jeho tvrzení mohl co nejrychleji a s co největší přesností učinit úsudek o povaze žalobou napadeného zásahu a o tom, kdo je jeho původcem.

[52] Na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším případným informacím, které má soud k dispozici (např. z vyjádření osob či orgánů, které jako potenciální žalovaní připadají v úvahu zejména proto, že je za ně ozna-

čil žalobce nebo že to vyplývá z obsahu zjištěných učiněných soudem – jsou-li zde takové „konkurující sí“ osoby či orgány, které by mohly být žalovaným, je zásadně třeba k řádnému zjištění skutkového stavu vyžádat si jejich vyjádření), pak soud posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem, přičitatelné. Takový správní orgán by měl být v řízení žalovaným.

[53] V případech, u nichž tak stanoví zákon (§ 83 část věty za středníkem s. ř. s., podle něhož, „jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec“), soud aplikuje modifikovaná pravidla pro určení žalovaného, která stanoví, že žalovaným není entita, jež je původcem naříkaného jednání, nýbrž správní orgán či obec, které jsou této entitě tak či onak nadřizeny.

[54] Pokud jsou skutková zjištění soudu a právní závěry na základě nich učiněné ohledně toho, kdo má být v řízení žalovaným, ve shodě s tím, koho za žalovaného označil žalobce, nevyvstává v řízení problém a soud jedná s taktó určeným žalovaným. Pokud však soud zjistí, že podle objektivního práva by žalovaným měl být někdo jiný, než koho za žalovaného označuje žalobce, je třeba se pokusit tento rozpor mezi posouzením soudu a projevenou vůlí žalobce vyřešit.

[55] Soud totiž sice je jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou. Soud je v případě, že dospěl k jinému právnímu hodnocení toho, kdo má být žalovaným, než jaké vyplývá z postoje žalobce, povinen na svůj právní závěr žalobce upozornit a vyzvat jej, aby na něj případně reagoval.

[56] V praxi budou zřejmě převažovat případy, že se žalobce ztotožní s právním

hodnocením soudu stran otázky žalovaného a uzpůsobí tomu označení žalovaného a svůj návrh výroku rozsudku [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. V návrhu výroku rozsudku má být v první řadě zásah, proti němuž žalobce brojí, dostatečně individualizován a konkretizován a má být navrženo, jak má soud vůči zásahu zakročit (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Dále ovšem musí být z návrhu výroku patrné, vůči které entitě vykonávající veřejnou moc má výrok rozsudku soudu směřovat.

[57] Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo je v dané věci žalovaný, setrvá na svém původním náhledu a návrh výroku rozsudku patřičně neupraví, nemůže být jeho žalobě vyhověno. O tom musí být žalobce poučen. Výrok soudu podle § 87 odst. 2 s. ř. s. týkající se žalobou napadeného nezákonného zásahu, kterým se autoritativně vyslovuje nezákonnost zásahu nebo se zakazuje v zásahu pokračovat anebo příkazuje obnovit stav před zásahem, totiž může směřovat jen vůči takové entitě, které je zásah jako jeho původci (resp. jako nadřizenému původce ve smyslu § 83 části věty za středníkem s. ř. s.) přičitatelný.

[58] Na druhé straně úprava projevu vůle žalobce co do označení, kdo má být žalovaným, není v řízení o zásahové žalobě srovnatelná se záměnou žalovaného (§ 92 odst. 2 o. s. ř.) či přistoupením dalšího žalovaného do řízení (§ 92 odst. 1 o. s. ř.) v občanském soudním řízení, neboť, jak bylo výše vyloženo, smysl a účel a povahu řízení ve správním soudnictví nelze v tomto ohledu srovnávat s občanským soudním řízením. Postup vyjasňující, kdo má být ve věci zásahové žaloby žalovaným, nemá povahu změny v osobě žalovaného, nýbrž upřesnění, kterému „údu“ veřejné moci má být podle vůle žalobce, konfrontované s fakty zjištěnými v řízení a právním názorem soudu na základě nich učiněným, uložena soudem povinnost. Úprava projevu vůle žalobce ohledně toho, koho označuje za žalovaného, nemá žádný vliv na posouzení včasnosti žaloby, neboť to i nadále závisí na tom, kdy žalobce podal samotnou žalobu, byť by v ní jako žalovaného původně

označil někoho jiného. Rozšířený senát se proto neztotožňuje s opačným právním názorem vysloveným v bodech 21 a 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Aps 15/2013-59.

[59] Změnu projevu vůle v označení žalovaného sdělí soud tomu, kdo jím byl dříve, i tomu, kdo se jím na základě této změny nově stal. Činí tak přípisem; samostatně usnesení o tom nevydává. Poté jedná jako se žalovaným již jen s tím, koho žalobce za žalovaného nově označil, a s dřívějším žalovaným nadále již nejedná. Změnu v označení žalovaného od okamžiku, kdy vůči němu byla učiněna, soud projeví i v písemnostech, které v řízení vydává, zejména pak v označení žalovaného v záhlavích rozhodnutí. Je vhodné, aby v odůvodnění rozhodnutí bylo zmíněno, že v průběhu řízení došlo ke změně v označení žalovaného a proč se tak stalo.

III.3 Shrnutí

[60] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[61] V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem.

[62] Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno. (...)

Řízení před soudem: kompetenční vyluka; rozhodnutí o prodloužení lhůty k vrácení zapůjčených dokladů

k § 82 odst. 4 a § 86 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád
k § 70 písm. c) soudního řádu správního

Rozhodnutí podle § 82 odst. 4 (případně ve spojení s § 86 odst. 4) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, o prodloužení lhůty k vrácení zapůjčených dokladů a dalších věcí není rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, čj. 4 Afs 216/2014-32)

Prejudikatura: č. 720/2005 Sb. NSS, č. 735/2006 Sb. NSS, č. 1720/2008 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 2725/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 82/2013 Sb., č. 234/2012 Sb., č. 177/2011 Sb., č. 341/2010 Sb. a č. 164/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2556/07); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 24. 7. 2008, André a další proti Francii (stížnost č. 18603/03).

Věc: Akciová společnost Global Holding proti Generálnímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad v Děčíně prováděl u žalobce daňovou kontrolu daně z přidané hodnoty

za zdaňovací období 1. až 4. čtvrtletí roku 2010 a 1. a 2. čtvrtletí roku 2011 a požadova-

né doklady, které převzal dne 9. 1. 2012, 20. 1. 2012 a dne 16. 2. 2012, potřeboval pro přípravu rozsáhlého dokazovacího řízení. Proto dle § 82 odst. 4 a § 86 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, požádal Finanční ředitelství v Ústí nad Labem o prodloužení lhůty pro zapůjčení žalobcových dokladů do 29. 6. 2012.

Proti rozhodnutí Finančního ředitelství o prodloužení lhůty pro zapůjčení žalobcových dokladů ze dne 15. 3. 2012 podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 6. 2012 zamítnuto.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem s tím, že uvedené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu, protože opačný výklad by daňovým orgánům umožňoval libovolně omezovat dispozici s majetkem daňových subjektů bez právní ochrany.

Krajský soud usnesením ze dne 1. 10. 2014, čj. 15 Af 331/2012-23, žalobu odmítl. V odůvodnění rekapituloval judikaturu správních soudů k § 70 písm. c) s. ř. s. a druhy úkonů správních orgánů, které jsou podle citovaného ustanovení vyloučeny ze soudního přezkumu. Místní šetření a daňová kontrola mohou být svým charakterem podle § 82 s. ř. s. nezákonným zásahem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2008, čj. 1 Aps 1/2008-59, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS). Jelikož rozhodnutím o prodloužení lhůty podle § 82 odst. 4 daňového řádu se pouze prodlužuje místní šetření, jedná se o úkon, kterým se upravuje vedení řízení podle § 70 písm. c) s. ř. s. a jenž je ze soudního přezkumu vyloučen. Krajský soud dále konstatoval, že navzdory jeho závěru nezůstal žalobce bez právní ochrany, protože po neúspěšném vyčerpání stížnosti podle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu mohl podat podle § 82 s. ř. s. žalobu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v zadržování převzatých dokladů.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Ačkoli se ztotožnil s judikaturou, kterou citoval krajský

soud, nesoehlasil s právními závěry z ní vyvozenými. Předmětem rozhodnutí žalovaného byly účetní a daňové doklady, které zobrazují hospodářské operace uskutečněné podnikatelem, přičemž tyto doklady jsou klíčové pro celou řadu činností a povinností podnikatele. Absence dokladů se proto dotýká samé podstaty podnikání. Pro posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy je rozhodující, zdali je způsobilé zasáhnout do sféry jednotlivce (nález Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2001, sp. zn. II. ÚS 158/99, č. 26/2001 Sb. ÚS), přičemž permanentní znemožnění přístupu k dokladu znamená podstatné omezení práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“) a zásah do práva vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny). Jelikož rozhodnutí o prodloužení lhůty zasahuje do základního i hospodářského práva stěžovatele, mělo být v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny přezkoumáno podle § 65 a násl. s. ř. s.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzený zásah do vlastnického práva považuje žalovaný za nesprávný a účelový, protože stěžovatel předložil listinné doklady a informace zachycené na technických nosičích a v případě potřeby si mohl pořídit ověřené opisy či kopie těchto dokladů. Stěžovatel měl navíc možnost přístupu k těmto dokladům v rámci institutu nahlížení do spisu a správce daně by stěžovateli zapůjčené doklady vydal, pokud by uvedl, že je potřebuje pro obchodní či jiné účely; stěžovatel o ně ale nepožádal. Pokud se stěžovatel přesto cítil dotčen, mohl podat stížnost podle § 261 daňového řádu, což ale neučinil. Zároveň krajský soud poukázal na možnost podat žalobu proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.

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

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [14] Meritem předloženého sporu je otázka, zdali rozhodnutí podle § 82 odst. 4

daňového řádu o prodloužení lhůty pro vrácení dokladů a jiných věcí zapůjčených od stěžovatele podléhá soudním přezkumům v režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (hlava II díl I s. ř. s.). Krajský soud zaujal názor, že rozhodnutím žalovaného se pouze prodlužuje místní šetření, jedná se o úkon upravující řízení, který je vyloučen ze soudního přezkumu [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a ochrany proti protiprávnímu zdržování dokladů je možné se dožadovat žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.). Stěžovatel naproti tomu zastává názor, že uvedené rozhodnutí zasahuje do jeho vlastnického a hospodářského práva garantovaného Listinou, a jako takové by mělo podléhat soudnímu přezkumu v režimu § 65 s. ř. s.

[15] Mezi stranami není sporu o tom, že přezkoumávaný akt žalovaného, stejně jako předcházející akt finančního ředitelství v I. stupni, jsou rozhodnutími ve smyslu formálním. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že na správnosti tohoto závěru se shoduje i komentářová literatura: „[v]zhledem k dikci § 101 odst. 1 daňového řádu proto lze považovat za zákonné, aby o prodloužení 30denní lhůty nadřízený správce daně vydal rozhodnutí, neboť se jedná o uložení povinnosti osobě zúčastněné na řízení strpět zapůjčení věcí správci daně po dobu delší, než stanoví zákon“ (Kobík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád s komentářem*. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2013. s. 363) a „[r]ozhodnutí o prodloužení lhůty musí být tomu, jehož se týká doručeno. [...] Má-li příjemce rozhodnutí o prodloužení lhůty k vrácení věci za to, že nejsou dány důvody takového rozhodnutí, může ho napadnout odvoláním“ (Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. s. 440). Zároveň formu tohoto aktu dokládá i srovnání s prakticky shodnou předchozí právní úpravou, která prodloužení lhůty spojovala s vydáním rozhodnutí, proti kterému nebylo možné podat odvolání (viz § 15 odst. 6 ve spojení s § 16 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků); oproti tomu proti rozhodnutí vydanému podle současné právní úpravy podat odvolání lze (§ 109 odst. 1 daňového řádu). Krajský

soud proto správně posuzoval rozhodnutí žalovaného v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.).

[16] Nejvyšší správní soud se ale neztožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutím podle § 82 odst. 4 daňového řádu o prodloužení lhůty k zapůjčení dokladů a jiných věcí se toliko prodlužuje místní šetření, a proto by mělo být podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno. Přestože povinnost k zapůjčení dokladů a jiných věcí vyplývá přímo ze zákona (§ 82 odst. 2 daňového řádu), lhůtu 30 dní k jejich vrácení je možné opakovaně prodlužovat, aniž by byla stanovena její maximální délka (§ 82 odst. 4 daňového řádu). O tuto lhůtu se neprodužuje místní šetření, ale povinné osoby jsou v této době povinny strpět zásah do svých práv v podobě odnětí správcem daně vyžádaných dokladů, popřípadě jiných věcí. Nejvyšší správní soud zastává, aniž by jakkoli posuzoval skutkové okolnosti předloženého případu, názor stěžovatele, že rozhodnutí podle § 82 odst. 4 daňového řádu zasahuje do vlastnického práva (čl. 11 odst. 1 Listiny) nebo do práva na podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny) dotčených osob. Uvedeným rozhodnutím totiž vzniká osobám, u nichž je šetření (případně daňová kontrola) prováděno, povinnost strpět omezení vlastnického práva spočívající v zdržení dokladů a jiných věcí správcem daně. Svoji povahou tak rozhodnutí o prodloužení lhůty naplňuje materiální stránku rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň v souladu s § 101 odst. 1 daňového řádu splňuje i podmínku formy (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS). Ostatně i Ústavní soud ve své rozhodovací praxi zastává konstantně názor, že vyloučení rozhodnutí týkajícího se základních práv ze soudního přezkumu je v rozporu s ústavním pořádkem (srovnej např. náleze ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12, č. 82/2013 Sb.; náleze ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, č. 234/2012 Sb.; náleze ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10, č. 177/2011 Sb.; náleze ze dne 29. 9. 2010, Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb.; a náleze ze dne

22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, č. 164/2009 Sb. ÚS). Rozhodnutí podle § 82 odst. 4 daňového řádu musí být tedy soudně přezkoumatelné podle § 65 a násl. s. ř. s., aniž by se jej týkala výluka v § 70 písm. c) s. ř. s. (srovnej i Baxa, J. a kol. 2011 op. cit., s. 440).

[17] Použitelností § 70 písm. c) s. ř. s., které vylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí, kterými se pouze upravuje vedení řízení, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 7. 2008, čj. 7 Afs 13/2007-54, č. 1720/2008 Sb. NSS, v souvislosti s otázkou soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti správce daně podle § 5 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků. Rozšířený senát dospěl k názoru, že takové rozhodnutí není rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Poukázal jednak na to, že správce daně je povinen postupovat při správě daně způsobem, který při dosažení stanoveného účelu daňový subjekt nejméně omezuje, svoji pravomoc může vykonávat výlučně v souladu se zákonem, postupovat v součinnosti s daňovým subjektem a rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti řádně odůvodnit. Všechny tyto zásady by mohly být popřeny, pokud by rozhodnutí o delegaci místní příslušnosti nepodléhalo soudnímu přezkumu. To by navíc vedlo k nebezpečí, že daňová správa bude takovýmto způsobem na úkor daňových subjektů řešit své organizační potíže. Rozšířený senát dále uvedl: „*Argument o tom, že rozhodnutí o delegaci je procesním úkonem a součástí budoucího řízení, a proto že daňový subjekt může podat žalobu proti meritornímu rozhodnutí a v jejím rámci napadnout delegaci, neobstojí. Delegovaný správce daně totiž vůbec nemusí v budoucnu zahájit s daňovým subjektem daňové řízení, aniž by to ale ovlivnilo v důsledku delegace změněná práva a povinnosti daňového subjektu. Pokud takové řízení neproběhne, delegace nebude jako procesní úkon součástí budoucího řízení, a tedy neplatí, že daňový subjekt může proti delegaci brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí delegovaného správce daně. Proto, pokud by daňový subjekt byl nucen čekat na stanovení*

své konkrétní daňové povinnosti, a k tomu by v budoucnu nedošlo, nemohl by se delegaci provedené v rozporu se zákonem nijak bránit, ač k zásahu do jeho právní pozice – jak vyloženo – došlo. Rozhodnutí o delegaci je proto samostatným úkonem, rozhodnutím samostatně napadnutelným správní žalobou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).“

[18] Nejvyšší správní soud má za to, že závěry rozšířeného senátu lze v podstatné míře vztáhnout i na nyní posuzovaný případ. Také rozhodnutí o prodloužení doby zapůjčení vyžádaných dokladů podle § 82 odst. 4 daňového řádu je možno vydat pouze za splnění zákonem stanovených podmínek („*ve zvlášť složitých případech, zejména je-li nutno zapůjčené doklady a další věci nebo odebrané vzorky podrobit vnější expertize“*). Musí dále respektovat základní zásady správy daní, jako zásada šetření práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a osob zúčastněných na správě daní (§ 5 odst. 3 daňového řádu), zásadu součinnosti, umožnění uplatňování práv a vstřícnosti (§ 6 odst. 2, 3 a 4 stejného zákona), postupu bez zbytečných průtahů a zásadu hospodárnosti (§ 7 tamtéž) a musí být řádně odůvodněno (§ 102 odst. 2 a 3 daňového řádu). V případě odepření soudního přezkumu rozhodnutí vydaného podle § 82 odst. 4 daňového řádu přitom také platí, že přezkoumání zákonnosti postupu správce daně se daňový subjekt či osoba zúčastněná na správě daní nedomůže ani v rámci přezkumu rozhodnutí, kterým se řízení končí. Jednak místní šetření podle § 82 odst. 4 stejného zákona může být prováděno i mimo řízení, respektive i u osoby zúčastněné na správě daní, která není adresátem meritorního rozhodnutí v nalézacím řízení. Především ale otázka zákonnosti prodloužení doby zadržení zapůjčených dokladů zpravidla nesouvisí s meritem věci a ani případná nezákonnost takového jednání správce daně, ačkoli by zasahovala, respektive porušovala ústavně zaručená základní práva daňového subjektu či osoby zúčastněné na správě daní, by nepředstavovala podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé

[§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Proto i v případě rozhodnutí podle § 82 odst. 4 daňového řádu se jedná o rozhodnutí samostatně přezkoumatelné správním soudem v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., na které se nevztahuje výlučka uvedená v § 70 písm. c) s. ř. s. Tento závěr vyplývá i z nutnosti zohlednění judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Ten se obdobným případem zabýval v rozsudku ze dne 24. 7. 2008, *André a další proti Francii*, č. 18603/03. Posuzoval věc daňové kontroly prováděné u pana André, v rámci níž byly zajištěny dokumenty. Evropský soud pro lidská práva k tomu uvedl, že francouzské právo neposkytovalo soudní ochranu proti zajištění dokumentů, umožňující přezkum zákonitosti a přiměřenosti postupu finančních orgánů, což je třeba hodnotit jako porušení článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[19] Jestliže krajský soud poukazuje pro případ protiprávního zdržování dokladů na možnost podat zásahovou žalobu (§ 82 a násl. s. ř. s.), není zcela jasný účel tohoto sdělení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, uvedl, že *„věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, nebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“*, přičemž dále konstatoval, že *„[n]ečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne“*. Předmětem posuzovaného sporu bylo roz-

hodnutí žalovaného, které pro svoji formu nemohlo být přezkoumáváno v režimu nezákonného zásahu. Jediným správným postupem žalobce tak bylo podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Zásahová žaloba by naopak přicházela v úvahu tehdy, pokud by správce daně například v rozporu s § 82 odst. 4 daňového řádu zdržoval zapůjčené doklady nad zákonnou lhůtu 30 dní bez toho, aby nejbližší nadřízený správce rozhodl o prodloužení lhůty (samozřejmě po vyčerpání příslušných prostředků nápravy před správními orgány).

[20] Pokud krajský soud vyloučil rozhodnutí o prodloužení lhůty k zapůjčení dokladů ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s., které je součástí právní úpravy vztahující se k řízení proti rozhodnutí správního orgánu (hlava II díl 1 s. ř. s.), ale zároveň dovodil možnost soudního přezkumu v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem (hlava II díl 3 s. ř. s.), byla jeho úvaha nesprávná. Aplikací § 70 písm. c) s. ř. s. totiž uznal napadený akt žalovaného za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto nemohl dále kvalifikovat akt žalovaného jako nezákonný zásah přezkoumatelný podle § 82 s. ř. s. Ačkoli zdejší soud ve své judikatuře dovodil, že místní šetření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2008, čj. 1 Aps 1/2008-59) a daňová kontrola (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS) mohou být za určitých okolností nezákonným zásahem, nelze tento závěr automaticky vztáhnout i na případná rozhodnutí, která jsou v průběhu těchto postupů vydávána. Jiný výklad by odporoval § 85 s. ř. s., které výslovně vylučuje přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem v případech, kdy se lze ochrany domáhat jinými právními prostředky, tj. i prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) či žaloby nečinnostní (§ 79 a násl. s. ř. s.). Tento závěr odpovídá i ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Aps 1/2011-101, nebo ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

Řízení před soudem: účinky prohlášení konkursu na soudní řízení Správní trestání: mimosmluvní sankce

k § 140a odst. 1, § 140c, § 141a a § 170 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákonů č. 399/2012 Sb. a č. 294/2013 Sb. k § 47 písm. c) soudního řádu správního

I. Je-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvní sankce (zde pokuty za správní delikt) uvedené v § 170 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, již nelze uspokojit žádným ze způsobů řešení úpadku, ke dni účinnosti rozhodnutí o úpadku se řízení ze zákona přerušuje a nelze v něm pokračovat, dokud trvají účinky rozhodnutí o úpadku (§ 140a odst. 1 stejného zákona).

II. Pokud je Nejvyššímu správnímu soudu v době trvání účinků rozhodnutí o úpadku doručena kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech uvedených v § 170 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, je tím zahájeno řízení o kasační stížnosti v rozporu s § 140c stejného zákona. Takové řízení Nejvyšší správní soud bez dalšího zastaví podle § 141a zákona o úpadku a způsobech jeho řešení ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, čj. 4 As 6/2015-18)

Prejudikatura: č. 2134/2010 Sb. NSS; č. 74/2001 Sb. NS.

Věc: Společnost s ručením omezeným EKOKRATO (dříve společnost s ručením omezeným BAUFELD – ekologické služby) proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Brno, uložila dne 6. 4. 2010 žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč podle § 37 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, za to, že v období od 1. 6. 2008 do 21. 9. 2009 provozovala zařízení kategorie 5. 1. dle přílohy č. 1 citovaného zákona – „*Zařízení na odstraňování nebo využívání nebezpečného odpadu a zařízení k nakládání s odpadními oleji, vždy o kapacitě větší než 10 t denně*“ – bez platného integrovaného povolení.

Žalovaný toto rozhodnutí dne 1. 6. 2010 potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 11. 2014, čj. 5 A 191/2010-40, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

Na majetek stěžovatelky byl prohlášen konkurs. Účinky zahájený insolvenčního říze-

ní nastaly dne 24. 5. 2013. Na základě usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2013, čj. MSPH 79 INS 14731/2013-A-11, bylo rozhodnuto o zjištění úpadku a o prohlášení konkursu na majetek dlužnice (stěžovatelky). Účinky tohoto rozhodnutí nastaly dne 10. 7. 2013 a rozhodnutí nabylo právní moci dne 31. 7. 2014. Účinky rozhodnutí o úpadku stěžovatelky stále trvají.

Nejvyšší správní soud řízení zastavil.

Z odůvodnění:

[4] Skutečnost, že probíhá konkurs na majetek stěžovatelky, jakožto jedna z forem řešení úpadku uvedených v § 4 odst. 1 insolvenčního zákona, má vliv na rozhodování Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. (...)

[12] Pokuta, kterou žalovaný uložil stěžovatelce, představuje mimosmluvní sankci postihující majetek stěžovatelky ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, která se ne-

uspokojuje žádným ze způsobů řešení úpadku, tj. neuspokojuje se ani v konkursu. K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 2. 2010, čj. 22 Ca 234/2009-39, č. 2134/2010 Sb. NSS, z něhož vyplývá: *Je-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvních sankcí (pokuty uložené za správní delikt) uvedených v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, jež nelze uspokojit žádným ze způsobů řešení úpadku (tj. ani konkursem), a jež se tedy nemohou dotýkat majetkové podstaty úpadce, nestává se insolvenční správce v již zahájeném řízení před správním soudem jeho účastníkem místo úpadce a § 264 odst. 1 citovaného zákona se nepoužije.* Rovněž komentářová literatura k insolvenčnímu zákonu výslovně uvádí, že pokuty za správní delikty jsou mimosmluvní sankcí vyloučenou z uspokojení podle § 170 písm. d) insolvenčního zákona: „*V oblasti mimosmluvních sankcí jako nároků vyloučených z uspokojení v průběhu insolvenčního řízení i nadále platí, že se jedná zejména o pokuty ukládané správními úřady, o správní sankce ukládané opět správními orgány podle zvláštních zákonů a též o peněžité tresty ukládané soudy podle trestního zákona. Insolvenční zákon však pro určitý druh veřejnoprávních sankcí stanoví výjimku, která se týká penále vzniklého před rozhodnutím o úpadku, které se váže k daním, poplatkům, clům, pojistnému na sociální zabezpečení, příspěvkům na státní politiku zaměstnanosti nebo pojistnému na veřejné zdravotní pojištění.*“ (Hásová, J. a kol. *Insolvenční zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 605).

[13] Řízení u Nejvyššího správního soudu v této věci bylo podle § 32 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona zahájeno dnem doručení kasační stížnosti zdejšímu soudu, tj. dnem 6. 1. 2015. Zároveň však podle § 140c insolvenčního zákona platí, že v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze zahájit soudní řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda není namís-

tě věc vyřídit pouze přípisem, čemuž by navštěvovala formulace naposledy uvedeného ustanovení insolvenčního zákona, z něhož vyplývá, že řízení v dané věci nelze zahájit. Ustanovení § 140c insolvenčního zákona však nelze vykládat tak, že jakožto *lex specialis* vylučuje zahájení řízení, spojované procesními předpisy s určitou právní skutečností, jako v případě § 32 s. ř. s. s podáním návrhu (zde kasační stížnosti). Insolvenční zákon totiž sám předpokládá, že i takto „*zapovězená*“ řízení mohou být i po účinnosti rozhodnutí o zjištění úpadku zahájena a pro tento případ § 141a insolvenčního zákona ukládá povinnost tato řízení po právní moci rozhodnutí o úpadku zastavit. S přihlédnutím k výše uvedenému tak má Nejvyšší správní soud za to, že v posuzované věci je namístě vycházet z toho, že řízení o kasační stížnosti bylo v posuzované věci ve smyslu § 32 s. ř. s. zahájeno v den, kdy kasační stížnost byla doručena Nejvyššímu správnímu soudu, a je tudíž namístě řízení o kasační stížnosti zastavit podle § 141a insolvenčního zákona, platného a účinného od 1. 1. 2014, neboť bylo zahájeno v době, kdy účinky rozhodnutí o úpadku stěžovatelky stále trvají, tj. v rozporu s omezením vyplývajícím z § 140c insolvenčního zákona.

[14] Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné uvést, že městský soud pochybil, když ve věci rozsudkem ze dne 26. 11. 2014 rozhodl, neboť podle § 140a insolvenčního zákona bylo řízení před městským soudem rozhodnutím o úpadku stěžovatelky s účinností od 10. 7. 2013 přerušeno. Městský soud tudíž měl podle § 140a odst. 4 insolvenčního zákona účastníky řízení o přerušení řízení pouze vyrozumět a současně je poučit, že v řízení nelze pokračovat po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku. Z tohoto ustanovení dále vyplývá, že rozhodnutí již vydané v době, kdy je řízení přerušeno, se nedoručuje, a pokud bylo doručeno, nenabývá právní moci v rozsahu, v němž bylo řízení přerušeno. Jestliže se v řízení pokračuje, rozhodnutí se doručuje znovu. Zde lze ocitovat i z judikatury civilních soudů, která se ovšem vztahuje k dřívějšímu zákonu č. 328/1991 Sb.,

o konkursu a vyrovnání*), který neobsahoval úpravu uvedenou nyní v § 141a insolvenčního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2014, nýbrž pouze stanovil, že řízení ve vymezeném okruhu věcí se přerušuje. Podle Nejvyššího soudu „[p]okračoval-li soud v řízení a vydal-li rozhodnutí v době, v níž bylo řízení prohlášením konkursu přerušeno, je řízení předcházející vydání rozhodnutí postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Jestliže však účinky přerušování trvají (nevznesla-li k tomu oprávněná osoba návrh na pokračování v řízení tam, kde zákon dovoluje v řízení pokračovat), nemůže po dobu trvání konkursu v řízení pokračovat ani soud vyššího stupně (odvolací nebo dovolací soud) tím, že by na základě opravného prostředku rozhod-

nutí, které je uvedenou vadou postiženo, zrušil.“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2001, sp. zn. 32 Cdo 2584/98, č. 74/2001 Sb. NS)

[15] Kasační stížností napadený rozsudek městského soudu tedy neměl být vzhledem k tomu, že účinky rozhodnutí o úpadku stěžovatelky stále trvají, vůbec vydán a neměl být účastníkům řízení doručen. Na městském soudu proto bude, aby po odpadnutí překážky řízení spočívající v probíhajícím konkursu pokračoval v řízení a svůj rozsudek stěžovatelce znovu doručil, nedojde-li v důsledku konkursu k jeho zrušení a zániku. Tímto postupem zároveň nebude stěžovatelka dotčena na svém právu podat proti předmětnému rozsudku městského soudu opravný prostředek (kasační stížnost).

3199

Řízení před soudem: žaloba na ochranu před nezákonným zásahem; žaloba proti nečinnosti **Daňové řízení: daňová kontrola před vyměřením daně**

k § 79 a násl. a § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Obranou proti nezákonně vedené daňové kontrole zahájené před prvním vyměřením daně, i v případě tvrzených neoprávněných průtahů, je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., nikoli žaloba proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015, čj. 9 Afs 279/2014-29)

Prejudikatura: č. 735/2006 Sb. NSS, č. 2162/2011 Sb. NSS, č. 2261/2011 Sb. NSS, č. 2729/2013 Sb. NSS a č. 2956/2014 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 90/2010 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2087/08).

Věc: Společnost s ručením omezeným Easy Working proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“) u Krajského soudu v Ostravě domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nečin-

nosti a průtazích žalovaného při daňových kontrolách daně z přidané hodnoty za měsíce duben, červenec, srpen a září 2012.

Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, čj. 22 A 77/2014-22, žalobu zamítl s tím, že

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

nelze podat zásahovou žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s., domáhá-li se daňový subjekt ochrany před nečinností či před účelovým prodlužováním daňové kontroly zahájené podle § 90 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Právním prostředkem ochrany v takovém případě je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (dále jen „nečinnostní žaloba“), a to navzdory judikatuře Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, a zejména rozsudky ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52, č. 2729/2013 Sb. NSS, a ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 Ans 11/2012-59). Dle soudu dosavadní judikatura správních soudů (i Nejvyššího správního soudu) dospěla k závěru, že v případě, kdy je možno skončit řízení pouze rozhodnutím, je právním prostředkem ochrany proti průtahům správního orgánu v řízení nečinnostní žaloba. Tato judikatura byla mnohokrát aplikována i pro případ nečinnosti správce daně v rámci vytýkacího řízení dle § 43 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Uvedené se soud snažil aplikovat i na daňovou kontrolu, která byla zahájena před prvním vyměřením daně. Na základě zákonných ustanovení dospěl k závěru, že jakýkoli postup před vyměřením daně (ať už se jedná o postup k odstranění pochybností či daňovou kontrolu, jakož i při vyměření daně podle daňového přiznání) končí vydáním rozhodnutí. Daňová kontrola zahájená na základě § 90 odst. 3 daňového řádu, tedy zahájená „překlopením“ z postupu k odstranění pochybností, a tudíž před prvním vyměřením daně, musí bez výjimky vyústit do vydání platebního výměru. Naplňuje všechny předpoklady § 79 odst. 1 s. ř. s. a nic nebrání tomu, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní uvedla, že podání nečinnostní žaloby zvažovala, nakonec se však s ohledem na aktuální judikaturu přiklonila k podání žaloby zásahové. K tomu citovala již uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci čj. 1 Ans 11/2012-59, z něhož dovodila, že

kontrola se dá nejen nezákonně zahájit, ale i vést. Jelikož soud zaujal jiný právní názor, cítila se stěžovatelka jako divák v souboji soudů o správný výklad zákona. Navíc trvat na striktním použití jednoho či druhého typu žaloby je v tomto případě přepjatě formalistické, jelikož oba typy žalob vedou ke stejnému cíli. V každém případě by správce daně musel ukončit kontrolu a vydat platební výměr. Závěrem stěžovatelka upozornila na nález Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 3106/13, z něhož dovodila, že soudy mají přednostně hledat způsoby, které umožní věcné projednání podání. Měla za to, že podala zásahovou žalobu na průtahy a nečinnost správce daně v daňových kontrolách v souladu s platnou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Jejím zamítnutím krajský soud porušil § 82 a násl. s. ř. s. a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v případě zahájení daňové kontroly před prvním vyměřením daně jde o jinou situaci, než pokud by se jednalo o daňovou kontrolu po vyměření daně. V posuzovaném případě připadalo v úvahu využití nečinnostní žaloby, jelikož správce daně měl povinnost vydat ve věci rozhodnutí, proto nebylo případné podat žalobu zásahovou. Upozornil dále, že stěžovatelka se v žalobním petitu domáhala ukončení daňových kontrol, nikoli vydání rozhodnutí o stanovení daně. Podle obsahu tak nebylo možné usoudit, že by se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. Skutečnost, že nevolila nečinnostní žalobu, nebyla pouze formálním pochybením, které by naopak bylo možno spatřovat v případě, kdy by žalobu označila jako zásahovou, ale domáhala by se vydání rozhodnutí. V kasační stížnosti zmiňovaný nález Ústavního soudu nedopadal na posuzovaný případ, jelikož posuzovaná žaloba nebyla neurčitá ani nejasná. Součinnost soudu při odstraňování vad podání nelze interpretovat jako povinnost postupovat tak, aby byl žalobce úspěšný. Nevhodná formulace žalobního návrhu jde k tíži stěžovatelky.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [10] Předmětem kasačního přezkumu je, v závislosti na způsobu vypořádání žaloby krajským soudem a od toho odvozeného obsahu kasační stížnosti, přezkum otázky, jaký žalobní typ má žalobce zvolit proti nečinnosti či průtahům správce daně při provádění daňové kontroly zahájené v návaznosti na postup k odstranění pochybností v souladu s § 90 odst. 3 daňového řádu.

[11] V první řadě je třeba upozornit na setrvalou judikaturu správních soudů, a to včetně soudu zdejšího, ze které vyplývá, že pokud je možno ukončit řízení pouze vydáním autoritativního rozhodnutí, pak je právním prostředkem uplatnitelným proti nečinnosti správního orgánu nečinnostní žaloba (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, čj. 9 Ans 16/2012-84, nebo ze dne 16. 11. 2010, čj. 9 Aps 5/2010-81, č. 2261/2011 Sb. NSS). Tento názor ostatně vyjádřil v napadeném rozsudku i krajský soud. Smyslem nečinnostní žaloby podle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda správní orgán je nečinný, a pro tento případ mu nařídít vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení pak končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomíne-li v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (srov. Vopálka, V. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 191).

[12] Za podmínky řízení lze označit předpoklady, při jejichž splnění lze ve věci meritorně rozhodnout. V případě žaloby dle § 79 s. ř. s. musí být splněny obecné podmínky na straně účastníků řízení, tj. způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, a dále dle citovaného ustanovení musí být splně-

na povinnost bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti jeho nečinnosti, a konečně povinnost tvrzení žalobce, že správní orgán nevydal rozhodnutí nebo osvědčení, ačkoli mu to zákon ukládá. Samotné posouzení, zda byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí a následně posouzení, zda jde či nejde o nečinnost správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., se děje při rozhodování o věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení. Závěr o tom, zda byl správní orgán skutečně nečinný, je již hmotněprávním posouzením věci, dle něhož je hodnocena důvodnost žaloby (k tomu blíže již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci čj. 1 Ans 10/2012-52).

[13] Výše specifikovaný typ žaloby měla stěžovatelka dle krajského soudu uplatnit, aby mohla být úspěšná. Ona namísto nečinnostní žaloby podala žalobu zásahovou a domáhala se toho, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v daňové kontrole. Pro vyhodnocení volby správního žalobního typu je podstatné zaměřit se na institut daňové kontroly.

[14] Daňová kontrola (§ 85 a násl. daňového řádu) je postupem, jímž správce daně ověřuje a zjišťuje „*okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně*“, a slouží k obsáhlejšímu a časově i personálně náročnějšímu dokazování než například postup k odstranění pochybností. Ostatně proto využil žalovaný možnost, kterou mu nabízí daňový řád, a postup k odstranění pochybností „*překlopil*“ v daňovou kontrolu. Podle § 87 odst. 1 daňového řádu je daňová kontrola „*zahájena prvním úkonem správce daně vůči daňovému subjektu, při kterém je vymezen předmět a rozsah daňové kontroly a při kterém správce daně začne zjišťovat daňové povinnosti nebo prověřovat tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně*“. Ukončena je potom sepsáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, do níž správce daně zahrne informace o „*zahájení, průběhu a ukončení daňové kontroly*“, jakož i „*výsledek kontrolního zjištění, včetně hodnocení důkazů zjištěných v průběhu daňové kontroly, a od-*

kaz na protokoly nebo úřední záznamy“ o dalších v zákoně uvedených skutečnostech (§ 88 odst. 1 daňového řádu). Následně správce daně „*seznámi daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění, včetně hodnocení dosud zjištěných důkazů a předloží mu jej k vyjádření*“ (§ 88 odst. 2 daňového řádu). Nedojde-li na základě vyjádření daňového subjektu ke změnám, zprávu o daňové kontrole podepíše kontrolovaný daňový subjekt a za správce daně příslušná úřední osoba. Podpisem je ukončeno projednání zprávy o daňové kontrole, ta se považuje za oznámenou, a současně je i ukončena daňová kontrola.

[15] Jak plyne z uvedeného, bezprostředním výsledkem daňové kontroly není rozhodnutí o stanovení (vyměření) daně, ale zpráva o daňové kontrole, na jejímž základě teprve může být takové rozhodnutí vydáno. Nejvyšší správní soud se proto nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, který tvrdí, že výsledkem daňové kontroly probíhající před vyměřením daně je vždy vydání platebního výměru. Je nepochybné, že platební výměr správce daně vydá, nicméně se nejedná o rozhodnutí, kterým se ukončuje daňová kontrola. Výsledkem daňové kontroly je zpráva o daňové kontrole, která musí být projednána a podepsána, aby byla daňová kontrola řádně ukončena. Bez ní není možné rozhodnutí v daňovém řízení na základě daňové kontroly vydat. Zpráva o daňové kontrole při tom není rozhodnutím ani osvědčením dle § 79 s. ř. s. (k tomu usnesení rozšířeného senátu v již zmiňované věci čj. 2 Afs 144/2004-110). Jde o důkazní prostředek, který napomáhá správci daně ke správnému stanovení daně. Podání nečinnostní žaloby však připadá v úvahu, pouze je-li zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího postupu vydání rozhodnutí či osvědčení. V daném případě tomu tak není. Naproti tomu vydání platebních výměrů je možno v rámci nečinnostní žaloby požadovat. To ale až poté, co byla projednána a podepsána zpráva o daňové kontrole, tedy jsou-li splněny všechny podmínky, které pro vydání tohoto typu rozhodnutí být splněny musí, a nečinnost správce daně spočívá právě v nevydání rozhodnutí. V situaci, kdy by soud

nařídil správci daně rozhodnout ve věci, aniž by byla projednána a podepsána zpráva o daňové kontrole, připravil by daňový subjekt o práva, která mu zákon v souvislosti s ukončením daňové kontroly přiznává (tedy zejména možnost vyjádřit se k výsledku kontrolního zjištění).

[16] Nejvyšší správní soud vyšel z již citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 144/2004-110, které se vztahuje na daňovou kontrolu vedenou podle zákona o správě daní a poplatků. Závěry v tomto judikátu obsažené jsou však aplikovatelné i na současnou právní úpravu, přestože nabytím účinnosti daňového řádu je umožněno vést daňovou kontrolu i před vyměřením daně. Správce daně potom bude na základě výsledků řádně ukončené daňové kontroly vydávat platební výměry (a to buď s využitím zprávy o daňové kontrole, kterou je možno považovat za odůvodnění rozhodnutí dle § 147 odst. 1, 2 a 4 daňového řádu, když na jejím základě dojde ke stanovení daně odlišně od daně tvrzené daňovým subjektem, nebo izolovaně od zprávy o daňové kontrole, když nejsou splněny uvedené podmínky), na rozdíl od daňové kontroly, která je vedena až po vyměření daně a která nemusí ústit do vydání rozhodnutí. Ani v jednom případě však nelze vydat rozhodnutí, aniž by byla předtím ukončena daňová kontrola projednáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole.

[17] Zdejší soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, čj. 2 Ans 15/2012-22, v němž se zabýval podobnou tematikou, uvedl: „*Vyměřovací řízení je sice třeba ukončit rozhodnutím, ovšem některé postupy, které jsou jeho součástí, mají charakter samostatného zásahu do práv daňového subjektu. Pokud jde o postup k odstranění pochybností, není jeho výsledkem vždy rozhodnutí, stejně tak u daňové kontroly je jejím výsledkem zpráva o kontrole. V obou případech se jedná o ucelené postupy, jimiž má být ověřena či zjištěna správná výše daňové povinnosti. Přitom postup k odstranění pochybností je namístě tam, kde k odstranění pochybností postačí výzva a posouzení dokladů k výzvě předložených či podání vysvětlení. Daňová kontro-*

la pak je postupem složitějším, zpravidla také podstatně zasahujícím do práv a povinností daňového subjektu. Konkrétně ve vztahu k daňové kontrole zmíněné usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Afs 144/2004–110 vycházelo z předchozí judikatury Ústavního soudu a pojetí, že daňová kontrola je, jiný zásah veřejné moci do ústavně garantovaných práv a svobod. Na tomto pojetí se nic nemění ani za stávajícího daňového řádu. Výstupem daňové kontroly je zpráva o daňové kontrole (§ 88 odst. 1 daňového řádu), přičemž pouze v případě, že na jejím základě dojde ke stanovení daně odlišně od daně tvrzené daňovým subjektem, považuje se zpráva o daňové kontrole za odůvodnění rozhodnutí (§ 147 odst. 1, 2, 4 daňového řádu). Prostředkem ochrany proti ní je i nadále žaloba proti nezákonnému zásahu, jak již tento soud vyslovil pod sp. zn. 2 Afs 144/2004, na který, včetně rozsudku tohoto soudu sp. zn. 2 Afs 17/2003, poukázal krajský soud. K témuž závěru dospívá i komentář [Matyášová, L.; Grossová, M. E.; Daňový řád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák. č. 30/2011 Sb. Praha : Leges, 2011, s. 272] vymezující zde cíle daňové kontroly a její zákonný rámec, přičemž vybočení z tohoto rámce označuje za možné naplnění znaku nezákonného zásahu.“

[18] Z důvodu, že daňová kontrola nekončí vydáním rozhodnutí nebo osvědčení, ale projednáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole, na jejímž základě může být vydáno rozhodnutí, není obranou proti nezákonně vedené kontrole žaloba dle § 79 a násl. s. ř. s., ale je jí žaloba zásahová podle § 82 a násl. s. ř. s. Platí při tom, že zásahová žaloba může směřovat jak proti zahájení daňové kontroly (například z důvodu pochybení správce daně v protokolu o zahájení daňové kontroly), tak proti jejímu vedení (zde nezákonnost může spočívat například právě v neodůvodněných průtazích). Nepřipustění možnosti použít zásahovou žalobu v průběhu daňové kontroly by znamenalo odepření možnosti bránit se proti nezákonnostem páchaným správcem daně po zahájení daňové kontroly, když vzhledem

k výše uvedenému jiný prostředek soudní ochrany nemá daňový subjekt k dispozici. Zásahová žaloba je ze své podstaty právním prostředkem subsidiárním, který lze využít až po vyčerpání všech možných jiných prostředků ochrany, ať už se jedná o jiný žalobní typ nebo o právní prostředky, které bylo možno využít ve správním řízení (k tomu blíže Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 801). Krajský soud se domníval, že takovým prostředkem ochrany, který je nezbytné využít, je nečinnostní žaloba. Vzhledem k výše uvedenému byl ale takový závěr nesprávný.

[19] Pokud stěžovatelka brojila proti postupu správce daně při vedení daňové kontroly zásahovou žalobou, postupovala správně a krajský soud měl její žalobu věcně projednat. Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil už ve výše uvedených rozsudcích čj. 1 Ans 11/2012-59, čj. 1 Ans 10/2012-52 – zde pro postup k odstranění pochybností, čj. 2 Ans 15/2012-22 či čj. 2 Afs 144/2004–110, a nemá důvod se od uvedených závěrů odchýlovat.

[20] I s ohledem na uvedené nelze souhlasit se stěžovatelčiným názorem, že trvání na striktním použití jednoho typu žaloby je přepjatě formalistické. Není pravdou, že oba žalobní typy – žaloba zásahová a žaloba nečinnostní – vedou ke stejnému výsledku. Žalobou nečinnostní se daňový subjekt může domáhat, aby správce daně ukončil svou nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, což je podstata nečinnostní žaloby. Pokud v rámci daňové kontroly nedochází k vydání rozhodnutí ve věci samé ani osvědčení, jak je argumentováno výše, není možné se vydání rozhodnutí či osvědčení domáhat, a nečinnostní žaloba by byla odsouzena k neúspěchu. Naopak zásahovou žalobou je možno se domáhat, aby správce daně například pokračoval v daňové kontrole, či daňovou kontrolu ukončil. Nelze tedy říci, že by nebylo podstatné, jaký typ žaloby žalobce zvolí, a oba posuzované typy by byly vzájemně zaměnitelné. V této souvislosti zdejší soud připomíná svoji dřívější judikaturu, podle které „[ž]aloba proti nečinnosti po-

dle § 79 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva zcela odlišné typy žalob ve správním soudnictví, které nelze zaměňovat ani směšovat (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197). Nutno ovšem konstatovat, že stěžovatelka zvolila pro svou situaci správný typ žaloby.

[21] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3106/13, v němž Ústavní soud vyslovil: „Ústavní soud tak shrnuje, že stěžovatelčino podání ze dne 19. 7. 2012 je třeba považovat za neurčité, protože obvodní soud byl – v souladu s relevantní právní úpravou, tj. občanským soudním řádem ve znění do 31. 12. 2012 – ve vztahu k němu povinen užít postup podle § 43 odst. 1 občanského soudního řádu“, tj. vyzvat účastníky řízení k odstranění vad jejího podání. Tento nález však nelze na nyní posuzovanou věc použít, jelikož v případě řešeném Ústavním soudem šlo o odlišnou situaci. Podání, jež bylo předmětem zkoumání, bylo totiž nejasné a nebylo z něj seznatelné, co je obsahem návrhu, zda pouze návrh na osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, či šlo současně o blanketní dovolání. V nyní posuzovaném případě ale podání stěžovatelky není možné kvalifikovat jako nepřesné, neurčité či nesrozumitelné. Již z předchozí judikatury Ústavního soudu plyne, že soud odstraňuje vady u nepřesného, neurčitého a nesrozumitelného podání. „Ve smyslu § 43 odst. 1 o. s. ř. [srov. § 64 s. ř. s.] je soud povinen vyzvat účastníky, aby nesprávné nebo neúplné podání bylo opraveno nebo doplněno. Poučuje účastníky také, jak je třeba opravu nebo doplnění provést. Ve smyslu tohoto ustanovení je nesprávným podáním takové podání, které sice má všechny náležitosti, avšak tyto náležitosti nebo některé z nich jsou uvedeny nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně. Údaj o tom, čeho se žalobce domáhá (žalobní petit), je nesprávný tehdy, pokud vymezení práv a jím odpovídajících povinností v něm obsažen je nepřesné, neurčité nebo nesrozumitelné, takže převzetí takového petitu do výroku soudního rozhodnutí by mělo za následek, že by roz-

hodnutí nebylo po stránce materiální vykonatelné“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2010, II. ÚS 2087/08, N 90/57 SbNU 179, č. 90/2010 Sb. ÚS).

[22] Z uvedeného plyne, že česká právní úprava ani soudní judikatura nedává soudu prostor pro překvalifikování žalobního petitu v případě, že žalobce nepoužije správný typ žaloby (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, čj. 1 Ans 21/2012–42). K tomuto závěru přispívá i fakt, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, která se s výjimkami (stanovené vady zkoumá soud bez návrhu) vždy uplatní. Z judikatury zdejšího soudu je zřejmé, že žalobce obsahem svého návrhu (žalobními body) určuje rozsah soudního přezkumu, tedy meze, v nichž se krajský soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu pohybuje a které nemůže překročit (srov. například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 Afs 216/2006-63). Pouze pokud tyto žalobní body, nebo i žalobní petit, jsou nepřesné, neurčité nebo nesrozumitelné, nastupuje povinnost soudu vyzvat žalobce k odstranění vad podání.

[23] Z textu samotné žaloby zdejší soud ověřil, že žaloba byla nazvaná „Návrh na zahájení řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. v platném znění ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu“ a v petitu stěžovatelka požadovala, aby krajský soud vydal rozsudek následujícího znění: „Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj se zakazuje pokračovat v daňové kontrole daně z přidané hodnoty za měsíc duben 2012, červenec 2012 a srpen 2012 zahájené dne 15. 10. 2012 [...] a dále v kontrole daně z přidané hodnoty za měsíc září 2012, zahájené dne 16. 11. 2012.“ Druhý odstavce navrhovaného výroku se týkal náhrady nákladů řízení. Ani z obsahu žalobních tvrzení neplyne, že by se stěžovatelka domáhala čehokoli jiného než ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Zdejší soud tedy nepovažuje žalobu za zjevně roz-

pornou nebo nesrozumitelnou, neurčitou či nepřesnou. Nebylo tudíž namístě, aby krajský soud odstraňoval vady žaloby a spolu se stěžovatelkou „přeformuloval“ žalobu na žalobu nečinnosti. To by ostatně bylo chybným krokem i s ohledem na to, že stěžovatelka zvolila správný typ žaloby.

[24] Závěrem zdejší soud připomíná, že v projednávané věci nebyly předmětem přezkumu ostatní podmínky řízení před soudem, ani otázka důvodnosti podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, nýbrž výlučně posouzení správnosti závěru krajské-

ho soudu o nepřípustnosti podání zásahové žaloby. Nejvyšší správní soud tak svým rozhodnutím nijak nepředjímá další postup krajského soudu v projednávané věci. Pro další řízení Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje na existenci rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25, č. 2956/2014 Sb. NSS. Zároveň nad rámec uvedeného poznamenává, že s ohledem na to, k jakým závěrům krajský soud v napadeném rozsudku dospěl, bylo na místě žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) spolu s § 85 s. ř. s., nikoli ji zamítnout. Tento závěr je však vzhledem k výsledku kasačního řízení irrelevantní.

3200

Řízení před soudem: přezkoumatelnost výkladu a aplikace neurčitého právního pojmu

Mezinárodní ochrana: „případ hodný zvláštního zřetele“; humanitární azyl

k § 75 a § 78 odst. 1 větě druhé a odst. 5 soudního řádu správního

Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.) jsou výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem. Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výkladem neurčitého právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují, či nikoliv.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, čj. 1 Azs 200/2014-27)

Prejudikatura: č. 375/2004 Sb. NSS a č. 3073/2014 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 5. 2008, N. proti Spojenému království (stížnost č. 26565/05, ECHR 2008), rozsudky ze dne 2. 5. 1997, D. proti Spojenému království (stížnost č. 30240/96, Reports 1997-III), rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 24. 6. 2003, Arcila Henao proti Nizozemí (stížnost č. 13669/03) a ze dne 22. 6. 2004, Ndangoya proti Švédsku (stížnost č. 17868/03).

Věc: Baktygul A. (Kyrgyzstán) proti Ministerstvu vnitra ČR o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný v rozhodnutí ze dne 22. 4. 2013 rozhodl o neudělení mezinárodní ochrany žalobkyni. Podle jeho názoru nesplnila podmínky § 12, § 13, § 14, § 14a ani § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Součástí spisového materiálu, na jehož základě žalovaný rozhodoval, byly i lékařské zprávy o zdravotním sta-

vu žalobkyně. Z nich vyplývá, že u žalobkyně byla diagnostikovaná chronická posttraumatická porucha a hepatitis typu C.

Žalovaný si v rámci správního řízení opatřil informaci organizace „International SOS“ ze dne 24. 2. 2012, ze které vyplývá, že v Kyr-

gyzstánu jsou antidepresiva, která žalobkyně užívá v ČR, dostupná. Stejně ale nelze říci o lécích v případě interferonové léčby hepatitidy typu C. Nicméně z informací a lékařských zpráv dodaných žalobkyní nevyplývalo, že by její zdravotní stav bez jakýchkoliv pochyb tuto léčbu v budoucnu vyžadoval. Daná léčba navíc podle žalovaného není garantována ani občanům ČR. Z pouhých spekulací o její potřebě proto podle jeho názoru nešlo dovést důvod zvláštního zřetele hodný pro udělení humanitárního azylu. Jeho účelem není poskytování výhodnější léčby v rámci zdravotního systému ČR pro žadatele o mezinárodní ochranu. Žalobkyně v době rozhodování žalovaného nebyla v ohrožení života, a nebyla by mu vystavena ani v případě návratu do Kyrgyzstánu. Podle žalovaného jí ani nehrozilo, že by jí nebyla poskytnuta nezbytná zdravotní péče na odpovídající úrovni.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Vytýkala mnohá procesní pochybení a namítala, že splňuje podmínky pro udělení azylu stanovené v § 12 zákona o azylu stejně jako podmínky pro doplňkovou ochranu podle § 14a téhož zákona. Žalovaný také podle ní řádně neposoudil možnost udělení humanitárního azylu ve smyslu § 14 zákona o azylu. Žalobkyně poukázala na svůj zdravotní stav a vyjádřila svůj nesouhlas se závěry žalovaného o stavu zdravotnictví v Kyrgyzstánu, které je na velmi špatné úrovni. Tvrdila, že její léčba ještě nebyla zahájena s ohledem na nejistý pobytový status. Podle žalobkyně není pravdou, že by léčba nebyla občanům ČR garantována, jen je v každém případě třeba pečlivě zvažovat možné dopady této léčby. V případě žalobkyně existovala šance, že bude-li léčba zahájena, bude úspěšná. Nepodstoupení léčby by naopak mohlo mít fatální důsledky.

Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud vyšel z podkladů, které žalobkyně doložila k žalobě. Podle lékařské zprávy interní kliniky Fakultní nemocnice v Motole ze dne 24. 5. 2013 byla žalobkyně v dané ambulanci sledována pro chronický virový zánět jater a virovou hepatitidu C. Byla plánována její

antivirová léčba (kombinací pigilovaného interferonu a Ribavirinu), bez které zánět jater postupně progreduje až do jaterní cirhózy, která prokazatelně pacientům zkracuje život. Žalobkyně dále doložila potvrzení stejné kliniky ze dne 25. 10. 2013, podle kterého byla žalobkyně indikována k jednoleté ambulantní antivirové léčbě, zahájené dne 14. 10. 2013, s nutností dalšího sledování po dobu 12 měsíců po ukončení léčby. Terapie byla podle těchto podkladů pro žalobkyni zcela zásadní, protože by v opačném případě u ní pokračovalo onemocnění jater až do stadia jaterní cirhózy s možným rozvojem jaterního zhoubného nádoru.

Městský soud si byl vědom, že v době rozhodování žalovaného léčba ještě nebyla zahájena. Nicméně žalovaný měl k dispozici lékařské zprávy, ze kterých vyplývalo, že žalobkyně trpí onemocněním se špatnou prognózou, pokud není léčeno. Vzhledem k obtížné dostupnosti léčby hepatitidy typu C v Kyrgyzstánu a s přihlédnutím k později zahájené léčbě v ČR se jednalo o skutečnost hodnou zvláštního zřetele. Žalovaný by proto měl znovu tyto skutečnosti vyhodnotit a posoudit, zda by žalobkyni neměl být udělen humanitární azyl (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, čj. 2 Azs 8/2004-55). Z obdobných důvodů by měl opětovně posoudit možnost udělení doplňkové ochrany.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítl, že městský soud nerespektoval § 75 odst. 1 s. ř. s., protože nevycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Léčba žalobkyně byla zahájena až po vydání rozhodnutí stěžovatele, jednalo se tedy o zcela novou skutečnost, kterou správní orgán nemohl zohlednit, což připustil i městský soud. K prolomení zásady vyplývající z § 75 s. ř. s. může dojít, jen pokud by opačný postup vedl k rozporu s principem *non-refoulement* (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Azs 27/2012-65). K tomu je nezbytné konstatovat bezprostředně hrozící nebezpečí vážné újmy podle § 14a odst. 2 zákona o azylu. Městský soud ale výslovně uvedl,

že žalobkyni vznesené námitky k posouzení její žádosti podle § 14a zákona o azylu nejsou důvodné. Prolomení zásady § 75 odst. 1 s. ř. s. je proto pojmově vyloučeno.

Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu v obdobné věci ze dne 19. 5. 2011, čj. 6 Azs 9/2011-87. V něm Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, „že v případě soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení azylu dle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu je namístě vycházet ... ze skutkového stavu, který vyšel najevo ve správním řízení“. Novými skutečnostmi, týkajícími se zdravotního stavu, se tedy soud nemá zabývat. Žalobkyně navíc měla možnost podat novou žádost o udělení mezinárodní ochrany nebo uplatnit nové skutečnosti v novém správním řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Azs 3/2011-131).

Rozsudek městského soudu se podle stěžovatele dostal také do rozporu s jednotnou a konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že „[p]okud nastane po vydání rozhodnutí správního orgánu nová skutečnost, která má vliv na skutečný stav věci, pak k ní správní orgán přihlédne v případném novém řízení, ale nemůže to být důvod pro vyslovení nezákonnosti (či vady řízení) ve vztahu k přezkoumávanému rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nemohl provádět důkazy za účelem zjištění nových skutečností, které neexistovaly v době rozhodnutí správního orgánu, a proto také nemohl přihlížet k lékařským nálezům a zprávám o zdravotním stavu stěžovatelky z doby po datu vydání rozhodnutí žalovaného správního orgánu.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, čj. 4 Ads 42/2005-136).

Stěžovatel se zabýval možností léčby žalobkyně v zemi jejího původu a ze shromážděných informací vyplynulo, že předmětná léčba je v Kyrgyzstánu dostupná a žalobkyni nic nebránilo ve využití tamějšího systému zdravotní péče. Stěžovatel zohlednil nižší úroveň zdravotní péče v Kyrgyzstánu, ale tato skutečnost byla podle něj z pohledu humanitárního azylu irrelevantní (viz rozsudek Nej-

vyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Azs 30/2007-69). Stěžovatel také městskému soudu vytknul, že autoritativně konstatoval naplnění skutečnosti hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 14 zákona o azylu. Závažná choroba sama o sobě neznamená automatické udělení humanitárního azylu. Městský soud navíc nepřijatelně zasáhl do správního uvážení stěžovatele. Soudu nepřisluší konstatovat naplnění skutečnosti hodné zvláštního zřetele a zavázat svým právním názorem správní orgán, neboť by tím byl porušen zákon, nerespektována konstantní judikatura a došlo by k nepřipustnému zásahu do smyslu a účelu institutu humanitárního azylu.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s tvrzením stěžovatele, že soud shledal naplnění skutečností, které jsou hodny zvláštního zřetele, až na základě lékařské zprávy o zahájení léčby hepatitidy typu C. Městský soud jasně uvedl, že stěžovatel nevyhodnotil rozsah zdravotních problémů žalobkyně dostatečným způsobem. Tato skutečnost byla potvrzena i následnými lékařskými zprávami, které ale nebyly primárním důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Spíše potvrzovaly, že se stěžovatel nezabýval řádně skutkovými okolnostmi věci.

Městský soud uvedl, že žalobkyně již v řízení o udělení mezinárodní ochrany doložila, že trpí závažným onemocněním, které je bez léčby progredující. V tomto smyslu městský soud zcela správně přisvědčil odkazu žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 8/2004-55. Nelze proto akceptovat tvrzení stěžovatele, že soud v rámci svého rozhodování nevycházel ze skutkového stavu, který vyšel najevo ve správním řízení, a z jeho strany tak došlo k porušení § 75 odst. 1 s. ř. s.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [18] Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. zakazuje správnímu soudu přihlížet ke skutko-

vým novotám, které neexistovaly v době vydání rozhodnutí správního orgánu. Pokud by toto pravidlo neplatilo, řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by bylo pokračováním řízení před správními orgány a přišlo by o svoji přezkumnou povahu. Správní soudnictví ale vykonává své poslání zpětně a případné změny, ke kterým došlo po stránce skutkové či právní, nemůže zásadně zohledňovat (viz Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 681). *Je proto vadou řízení, rozhodne-li krajský soud v rozporu s § 75 odst. 1 s. ř. s. podle skutkového stavu existujícího v době vydání svého rozsudku, nikoliv podle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 8 Afs 32/2008-59).

[19] Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila možnost prolomení pravidla zakotveného v § 75 odst. 1 s. ř. s. v některých výjimečných případech (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2011, čj. 4 Ads 35/2011-75; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Azs 3/2011-13). Specificky pro oblast mezinárodní ochrany Nejvyšší správní soud obecně uvedl, že *soud bude povinen prolomit pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. a přihlídnout k novým skutkovým okolnostem z důvodu možného porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) pouze ve výjimečných případech. A to tehdy, pokud cizinec v řízení před soudem uvede skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí správního orgánu nebo nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání správního orgánu, a zároveň se o těchto skutečnostech lze domnívat, že by mohly být relevantní pro možné udělení doplňkové ochrany podle § 14a zákona o azylu a soud neshledá dostatečné záruky, že tyto nové skutečnosti budou dodatečně posouzeny v novém správním řízení* (viz výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Azs 27/2012-65). Obdobně v rozsudku ze dne 10. 7. 2014, čj. 4 Azs 119/2014-43, Nejvyšší správní upřesnil, že

„[v] rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany může nastat situace, kdy je třeba na základě čl. 10 Ústavy upřednostnit před aplikací § 75 odst. 1 s. ř. s. užití čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [...]. Tato situace však nastává pouze tehdy, pokud by ve smyslu uvedených ustanovení Úmluvy mohlo navrácením žadatele o mezinárodní ochranu dojít k porušení zásady non-refoulement, respektive k ohrožení práva na život nebo k porušení zákazu mučení v důsledku zhoršení situace, ke kterému v zemi žadatele o mezinárodní ochranu došlo až po vydání rozhodnutí správního orgánu.“

[20] Odůvodnění rozsudku městského soudu je z podstatné části vystavěno na skutečnostech vzniklých až po vydání rozhodnutí stěžovatele ze dne 22. 4. 2013. Lékařské zprávy a potvrzení, o které se městský soud opřel, jsou ze dne 24. 5. 2013, 25. 10. 2013, 20. 1. 2014 a 22. 5. 2014, přičemž posuzují aktuální zdravotní stav žalobkyně, nikoliv zpětně její zdravotní stav v době rozhodování žalovaného. Samotná léčba žalobkyně, jejíž zahájení bylo viditelně rozhodujícím kritériem pro zrušující rozsudek městského soudu, byla započata až dne 14. 10. 2013, tedy bezmála půl roku ode dne rozhodnutí stěžovatele. Z rozsudku městského soudu je zřejmé, že pokud by nebyla zahájena léčba žalobkyně, městský soud by nejspíš nedošel k závěru o nedostatečném vyhodnocení rozsahu zdravotních problémů žalobkyně ze strany stěžovatele. Městský soud zjevně přihlížel ke skutkovým novotám, které neexistovaly v době vydání rozhodnutí správního orgánu. To městský soud uznává i v odůvodnění rozsudku, kde konstatuje, že v této věci jde o případ hodný zvláštního zřetele *„s přihlédnutím k tomu, že byla v případě žalobkyně léčba v ČR zahájena“*. Na stejné straně pak městský soud výslovně zmínil: *„Soud si je vědom toho, že v době, kdy správní orgán o žádosti o udělení mezinárodní ochrany rozhodoval, ještě léčba zahájena nebyla.“* Městský soud se tak vědomě pohyboval za hranou § 75 odst. 1 s. ř. s. V celém odůvodnění se jeho aplikaci ale nijak nevěnuje a nezdůvodňuje odchýlení se od

skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

[21] Nejvyšší správní soud přesto přistoupil k odůvodnění rozsudku městského soudu obsahově a přezkoumal, zda v této věci materiálně nepoužil judikaturou dovozenou výjimku z aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s. v podobě hrozby narušení principu *non-refoulement*. Je třeba připomenout, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je *krajský soud povinen se odchýlit od § 75 odst. 1 s. ř. s. a přihlížet i ke skutečnostem relevantním z hlediska mezinárodní ochrany, které vyšly najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, tehdy, pokud by v daném případě neshledal dostatečné záruky k tomu, že budou tyto nové skutečnosti posouzeny v novém správním řízení k tomu příslušným správním orgánem z hlediska respektování zásady non-refoulement a že bude mít žadatel o mezinárodní ochranu možnost dosáhnout soudního přezkoumání tohoto nového rozhodnutí dříve, než by mělo dojít k jeho navrácení do země původu. Tuto otázku je třeba posuzovat vždy individuálně, tedy vzhledem ke konkrétní situaci daného žadatele o mezinárodní ochranu (viz výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 3/2011-131). Ve stejném rozsudku Nejvyšší správní soud dodal, že dostatečné záruky pro respektování zásady non-refoulement budou dány v případě, že bude vzhledem ke konkrétním okolnostem věci zcela zřejmé, že žadatel bude mít možnost podat novou žádost o mezinárodní ochranu (§ 3 odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o azylu) a že tato nová žádost bude přípustná (§ 10a zákona o azylu). O tyto skutečnosti se opírá i stěžovatel, podle kterého hrozba narušení principu *non-refoulement* nehrozí, a žalobkyně měla možnost podat novou žádost o udělení mezinárodní ochrany nebo uplatnit nové skutečnosti v novém správním řízení.*

[22] Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě velmi závažného zdravotního stavu jednotlivce lze podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva jen za velice výjimečných okolností a s ohledem na závažné humanitární důvody dojít k závěru, že by k poruše-

ní článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a zásady *non-refoulement* mohla vést povinnost vycestování do země původu, v níž jsou prostředky nezbytné k léčbě dané nemoci na nižší úrovni (viz rozsudek ze dne 2. 5. 1997, *D. proti Spojenému království*, stížnost č. 30240/96, Reports 1997-III, bod 54; rozsudek velkého senátu ze dne 27. 5. 2008, *N. proti Spojenému království*, stížnost č. 26565/05, ECHR 2008, body 42 - 43; rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 24. 6. 2003, *Arcila Henao proti Nizozemí*, stížnost č. 13669/03; či rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 22. 6. 2004, *Ndangoya proti Švédsku*, stížnost č. 17868/03 aj.). Cizinec, kterému může být v budoucnu uložena povinnost vycestovat ze země, která je smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, se zásadně nemůže dovolávat práva setrvat na území tohoto státu za účelem pokračujícího využívání zdravotních, sociálních nebo dalších služeb zabezpečovaných hostitelskou zemí (*N. proti Spojenému království*, bod 42). Většina velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *N. proti Spojenému království* (body 44-45) výslovně uvedla: „*Pokrok v lékařské vědě a sociální a ekonomické podmínky panující ve státě, který je smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a které převládají v přijímajícím státě, se mohou podstatně lišit, článek 3 však neukládá státu závazek zmírňovat takové rozdíly za pomoci poskytnutí bezplatné a nemezené zdravotnické péče všem cizincům, kteří nemají oprávnění pobývat na jeho území. Opačný závěr by na státy kladl příliš velké břemeno.*“ [cit. dle Kopalová, M. *Věc N. proti Spojenému království (Navrácení žadatelky o azyl s HIV/AIDS do země původu)*. ASPI ID: JUD139625CZ].

[23] Nejvyšší správní soud nechce nijak zlehčovat situaci žalobkyně. Musí ovšem uvést, že její nemoc nedosahuje vysokého standardu velice výjimečných okolností a závažných humanitárních důvodů, který vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Předmětná léčba již měla být dle spisového materiálu ukončena a momentálně by

mělo probíhat dvanáctiměsíční sledování. Zdravotní stav žalobkyně proto určitě nepředstavuje finální stadium nevyléčitelné nemoci, jako tomu bylo ve věci *D. proti Spojenému království*, kde Evropský soud pro lidská práva shledal, že by došlo k porušení článku 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pokud by byl stěžovatel navrácen do země původu. Žalobkyně je naopak v relativně stabilizovaném stavu. Spíše je proto v obdobné situaci jako stěžovatelka ve věci *N. proti Spojenému království*, kde většína velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva hrozící porušení principu *non-refoulement* při navrácení stěžovatelky do země původu neshledala. Podle Nejvyššího správního soudu proto v tomto konkrétním případě nebylo možné prolomit pravidlo vyplývající z § 75 odst. 1 s. ř. s. a odchýlit se ve smyslu výše citované judikatury od skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To platí tím spíš, že stěžovatelka měla možnost podat novou žádost o udělení mezinárodní ochrany, která by byla dle § 10a písm. e) zákona o azylu přípustná. V novém řízení by jí tak byly poskytnuty dostatečné záruky respektování zásady *non-refoulement*.

[24] Městský soud se proto dopustil zásadního právního pochybení, protože porušil § 75 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl ve věci na základě skutkového stavu, který tu nebyl v době rozhodování stěžovatele, aniž by k odchýlení se od tohoto pravidla měl dostatečné důvody v podobě hrozby narušení zásady *non-refoulement*. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

[25] Nejvyšší správní soud nicméně pro další průběh řízení o žalobě považuje za nutné uvést, že se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že městský soud nepřijatelně zasáhl do jeho správního uvážení tím, že konstatoval naplnění důvodu hodného zvláštního zřetele.

[26] Podle § 14 zákona o azylu platí, že pokud „v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodného zvláštního zřetele udělit azyl z hu-

manitárního důvodu“. Zákodárce tak při úpravě podmínek pro udělení humanitárního azylu zvolil kombinaci neurčitého právního pojmu „případ hodný zvláštního zřetele“ a následného správního uvážení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004-72).

[27] V té souvislosti je třeba odkázat na závěry právní teorie, která dovodila, že „[m]ezi postupem orgánu při aplikaci norm s neurčitými právními pojmy a realizací diskreční pravomoci je podstatný rozdíl, i když v obou případech má orgán určitou míru volnosti. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu U diskreční pravomoci je úvaha orientována na způsob užití právního následku Uvnitř diskreční pravomoci je správa svým způsobem sama sobě pánem, volí postup, který jí zákon umožňuje a který ona považuje pro konkrétní vztah za účelný. V žádném případě to však neznamená ... otevření prostoru pro její libovůli či absolutistické rozhodování.“ (viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 80–81).

[28] Vzhledem ke kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení v § 14 zákona o azylu musí stěžovatel nejdříve interpretovat neurčitý právní pojem „případu hodného zvláštního zřetele“ a posoudit jeho naplnění v konkrétní věci. Pokud dojde k závěru, že je tento pojem naplněn, provede správní uvážení, jak mu ukládá zákon, při němž vybere jednu ze dvou alternativ rozhodnutí – udělení či neudělení humanitárního azylu. Naopak, jestliže se o případ hodný zvláštního zřetele v konkrétní věci nejedná, není dán prostor pro jakoukoliv úvahu správního orgánu a azyl z humanitárního důvodu udělen být nemůže.

[29] Rozlišování mezi oběma fázemi rozhodování stěžovatele o (ne)udělení humani-

tárního azylu má zásadní význam pro jeho přezkum soudem. Na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 druhá věta s. ř. s.) výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem. Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu, nebo vysloví-li jeho nicotnost, je v dalším řízení správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výkladem neurčitého právního pojmu, jak jej provedl soud, i jeho posouzením, zda skutkové okolnosti případu tento pojem naplňují, či nikoliv.

[30] Ačkoliv tento závěr nebyl v minulosti v judikatuře správních soudů vždy jednoznačně přijímán, soudní praxe byla v této otázce sjednocena usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS. Závěr rozšířeného senátu také plně koresponduje s názory zastávanými v odborné literatuře, podle kterých by interpretace neurčitých právních pojmů měla podléhat přezkumu s úplně stejnou intenzitou jako v případě jakýchkoliv jiných právních pojmů (viz Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 146; Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 536).

[31] V posuzované věci proto nelze hovořit o zásahu do správního uvážení stěžovatele. Městský soud došel k závěru, že stěžovatel nesprávně interpretoval neurčitý právní pojem „*případu hodného zvláštního zřetele*“, čímž ovšem svou přezkumnou pravomoc nijak nepřekročil. Ve vztahu k navazujícím správnímu uvážení stěžovatele byl soud naopak zdrženlivý. Neuložil totiž stěžovateli, aby

žalobkyni udělil humanitární azyl, ale „*pouze*“, aby znovu uvážil o jeho udělení, a to se zřetelem k soudem konstatovanému naplnění pojmu „*případu hodného zvláštního zřetele*“. Žalovaný tak měl znovu vyhodnotit skutkový základ věci a posoudit, zda by v případě žalobkyně neměl být humanitární azyl udělen. Naplnění neurčitého právního pojmu „*případu hodného zvláštního zřetele*“ ve smyslu § 14 zákona o azylu totiž nemusí automaticky vést k udělení humanitárního azylu, jak vyplývá ze znění příslušného ustanovení, podle kterého lze humanitární azyl v takovém případě udělit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004-72, č. 375/2004 Sb. NSS). Široký prostor pro uvážení správního orgánu při rozhodování o udělení humanitárního azylu ostatně vyplývá i z další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 12/2003-38, a ze dne 22. 1. 2004, čj. 5 Azs 47/2003-48).

[32] Městský soud proto v dalším řízení znovu zhodnotí, zda stěžovatel řádně a správně interpretoval neurčitý právní pojem „*případ hodný zvláštního zřetele*“ a posoudil jeho naplnění v dané věci. Musí přitom ale vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování stěžovatele. Zruší-li městský soud rozhodnutí žalovaného, budou v dalším řízení správní orgány vázány jeho výkladem neurčitého právního pojmu „*případ hodný zvláštního zřetele*“ a jeho případným závěrem, že skutkové okolnosti posuzované věci tento pojem naplňují. Vlastní rozhodnutí o udělení či neudělení humanitárního azylu žalobkyni učiní správní orgány se zřetelem na závěry soudu, avšak na základě svého správního uvážení.

Daňové řízení: prominutí úroku z posečkáni

k § 156 odst. 1 a § 157 odst. 7 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád*)

U věcí týkajících se prominutí úroku z posečkáni (§ 157 odst. 7 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném do 31. 12. 2014), u nichž byla žádost o posečkáni (§ 156 odst. 1 stejného zákona) podána předtím, než daňová správa v čl. III. bodu 2. Metodického pokynu č. 15/2012 k aplikaci § 157 odst. 7 daňového řádu vydaného Generálním finančním ředitelstvím pod čj. 30157/12-3410-702909 dne 8. 10. 2012 stanovila podmínku, že pokud tyto žádosti nebyly podány v jí určené lhůtě, nelze úrok z posečkáni prominout, není možno splnění této podmínky vyžadovat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 Afs 101/2014-36)

Věc: Společnost s ručením omezeným ALLPACK proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 5. 11. 2012 Finanční úřad v Liberci (dále jen „správce daně“) vydal rozhodnutí, kterým nevyhověl žádosti žalobkyně o upuštění od předepsání úroku za dobu posečkáni povoleného rozhodnutím správce daně ze dne 25. 5. 2010 ve smyslu § 157 odst. 7 daňového řádu. Správce daně své rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobkyně podala žádost o posečkáni daně až po třech měsících od splatnosti převažující části splátek daně, o jejíž posečkáni bylo žádáno.

Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správce daně žalovaný svým rozhodnutím ze dne 23. 5. 2013 zamítl a rozhodnutí správce daně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, který ji rozsudkem ze dne 11. 4. 2014, čj. 59 Af 17/2013 - 35, zamítl.

V odůvodnění svého rozsudku dospěl krajský soud k závěru, že na upuštění od předepsání úroku z posečkáni nemá daňový subjekt nárok, zákon mu nezakládá žádné subjektivní právo a výraz „*může*“ užitý v § 157 odst. 7 daňového řádu znamená, že se jedná o jakési dobrodini státu, který se vzdává daňové pohledávky, a rozhodování o žádosti se odehrává ve sféře volného správního uvážení. Orgány finanční správy podle krajského soudu nepřekročily rámec § 157 odst. 7 da-

ňového řádu. Ekonomické a sociální poměry daňového subjektu, jichž se žalobkyně dovolávala, se totiž vztahují k neurčitému pojmu tvrdosti dopadu předepsání úroku z posečkáni. O vykročení z rámce citovaného ustanovení by se jednalo, pokud by správce daně přistoupil k upuštění od předepsání úroku pro tvrdost právě z jiných důvodů než ekonomických či sociálních poměrů daňového subjektu. Takový postup, kdy by si správce daně „*přimyslel*“ důvody tvrdosti zcela mimo zákonodárce zpřesněný prostor pro posouzení okolností rozhodných pro užití institutu upuštění od předepsání úroku z posečkáni, by bylo nutno považovat za nezákonný. Zda správce daně od předepsání úroku z posečkáni upustí, je však pouze na jeho správním uvážení. V daném případě správce daně a po něm žalovaný odůvodnili nevyhovění žádosti žalobkyně tím, že žalobkyně podala žádost o posečkáni daně až po třech měsících od splatnosti převažující části částek daně, o jejíž posečkáni žádala. Tento postup nelze považovat ani za nepřipustnou svévoli ani zneužití správního uvážení, neboť uvedený důvod je předvídaný právě pokynem Generálního finančního ředitelství č. 15/2012 (dále jen „pokyn č. 15/2012“) mezi okolnostmi zpravidla vylučujícími kladné rozhodnutí. Takto definovaný důvod pro negativní rozhodnutí správce daně pak nepředstavuje důvod, který

*) S účinností od 1. 1. 2015 byl § 157 odst. 7 zrušen zákonem č. 267/2014 Sb.

by nerespektovat kogentní zákonnou normu, byl nespravedlivý či diskriminující nebo v rozporu se smyslem daného institutu. A postup v souladu s výkladem a praxí zavedenou pokynem č. 15/2012 v podobě respektování uvedeného důvodu pro nevyhovění žádosti o upuštění od předepsání úroku z posečkáni nepředstavuje libovůli správce daně a zneužití správního uvážení, a to ani tehdy, pokud se správce daně proto nezabýval konkrétními skutečnostmi ohledně ekonomické situace, které žalobkyně v žádosti a jejím doplněním uváděla.

Na výše uvedených závěrech nemohla podle krajského soudu nic změnit ani žalobkyně namítaná skutečnost, že k přijetí pokynu č. 15/2012 a nabytí jeho účinnosti došlo až po podání žádosti žalobkyně o upuštění od předepsání úroku a dokonce po požádání o posečkáni daně. Správce daně byl v době rozhodování o žádosti žalobkyně již tímto metodickým interním pokynem vázán. Podobné pokyny představují určitou správní praxi správců daně při odpouštění daňových povinností. Správní praxe sice zakládá určité legitimní očekávání daňového subjektu, ale není a ani nemůže být zcela neměnná. Naopak se může vyvíjet a měnit v závislosti na společenských a ekonomických faktorech a bezpochyby také právě v souvislosti s přijímáním nových právních norem, jako tomu bylo právě v důsledku přijetí daňového řádu a zavedení nového institutu upuštění od předepsání úroku z posečkáni ve smyslu § 157 odst. 7 daňového řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Podle stěžovatelky stanovením kritéria, že žádost o upuštění od úroku z posečkané úhrady daně může být zamítnuta proto, že byla podána až po 3 měsících od splatnosti daně, o jejíž posečkání bylo žádáno, jednají finanční orgány svévolně, resp. způsobem, který je v rozporu s Ústavou, neboť takové kritérium se nachází mimo rámec zákonných podmínek. Správce daně nahradil rozhodování podle právních předpisů rozhodováním podle pokynu č. 15/2012, který byl navíc v posuzované věci vydán nejen po splatnosti posečkané částky, ale dokonce až po podání žádosti

stěžovatelky. Jakákoli argumentace žalovaného, spočívající v údajném posílení právní jistoty daňových subjektů cestou vydaného metodického pokynu a s ním související zavedené správní praxe, je tedy z pohledu daného případu zcela zavádějící a bezpředmětná, neboť stěžovatelka si nebyla a ani nemohla být žádné takové správní praxe vědoma. Nemohla nic tušit o pravidle, které nelze ze zákona nijak dovodit. Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil s právním názorem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [11] Podle § 157 odst. 7 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2014 „*správce daně může upustit od předepsání úroku z posečkáni, pokud by ekonomické nebo sociální poměry daňového subjektu zakládaly tvrdost uplatněného úroku*“. Uvedené ustanovení obsahuje jednak kombinaci neurčitých právních pojmů definující základní smysl a účel a podmínky uplatnění institutu upuštění od předepsání úroku z posečkáni. Dále zmocňuje správní orgán ke správnímu uvážení při uplatnění pravomoci upustit od předepsání úroku z posečkáni. Pojmy „*ekonomických a sociálních poměrů daňového subjektu*“, jakož i „*tvrdosti uplatněného úroku*“ mají neostré hranice, což již samo o sobě vytváří správnímu orgánu určitý prostor k výkladu, který se bude opírat ve své podstatě o mimoprávní, a sice ekonomické, sociální, etické a jiné podobné úvahy aplikujícího orgánu. Uvedené neurčité právní pojmy představují vstupní nutnou podmínku, kterou musí příslušný daňový subjekt splnit, aby bylo možno vůbec uvažovat o upuštění od předepsání úroku z posečkáni v jeho konkrétním případě. Splnění této podmínky je nutné, avšak pro uplatnění uvedeného institutu nikoli dostačující. Druhým krokem je zde uplat-

nění správního uvážení založeného slovy „*může upustit*“. Znamená to tedy, že i v případě, že by „*ekonomické nebo sociální poměry daňového subjektu zakládaly tvrdost uplatněného úroku*“, nemusí správce daně od předsání úroku z posečkání upustit, uváží-li, že existují důvody, proč tak neučinit.

[12] Správce daně tedy musí svojí výkladovou a aplikační praxí upřesnit kontury zákonných podmínek § 157 odst. 7 daňového řádu ve dvou směrech. V první řadě musí výkladem vyjasnit, v jakých případech jsou dány takové sociální nebo ekonomické poměry daňového subjektu, které zakládají tvrdost uplatněného nároku. Jak již bylo řečeno, kritéria, na nichž bude výklad založen, se budou opírat o danosti sociální a ekonomické reality, která se v čase zpravidla v jisté míře mění, a na představách o tom, jaké dopady takové reality mají být považovány za ještě únosné, a jaké již nikoli; i tyto představy se mohou v čase a v závislosti na měnících se společenských podmínkách a představách o spravedlnosti a lidskosti měnit.

[13] Dále správní orgán musí svou správní praxí při uplatnění správního uvážení vytýčit, v jakých případech, za splnění vstupních podmínek, své pravomoci upustit od předsání úroku z posečkání využije, a v jakých nikoli. Rozlišovací kritéria pro tyto dvě kategorie případů musí mít racionální a nediskriminační povahu, vyvarovat se libovůle (tj. musí vést k tomu, že obdobné případy budou posuzovány obdobně a rozdílné rozdílně) a musí odpovídat smyslu a účelu institutu upuštění od předsání úroku z posečkání, tedy v zásadě být založena na zkoumání a hodnocení chování daňového subjektu v souvislosti s plněním jeho daňových povinností, jeho ekonomických a sociálních poměrů a dopadů uplatnění daňových zákonů na životní situaci či fungování daňového subjektu.

[14] Pokud správní orgán vytvoří svojí správní praxí určitá rozlišovací kritéria, je povinen se jich zásadně držet ve všech případech; uvedená kritéria může změnit, avšak pouze do budoucna a nediskriminačně, tedy pro všechny případy, na něž má být správní uvážení uplatněno. Mění-li rozlišovací krité-

ria tak, že mění svůj náhled na skutkové okolnosti či jednání osob, k nimž došlo v minulosti, před okamžikem změny správní praxe, může tak učinit pouze při zohlednění již nabytých práv a právních (typicky procesních) pozic a legitimního očekávání osob; v podstatě i zde platí obdobná pravidla, jaká ve vztahu k zákazu zpětného působení práva platí pro legislativu.

[15] Signálem správní praxe v podobě kodifikace pravidel, kterými správní orgán sám sebe při uplatňování správní praxe váže, mohou být pokyny nebo jiné metodické nástroje, kterými řídicí orgány daňové správy usměrňují rozhodování správců daně v konkrétních případech. Takovéto metodické nástroje mohou použít pouze ta rozlišovací kritéria, která splňují výše popsané požadavky. Znamená to tedy, že pokud se v metodických nástrojích objeví taková kritéria, která výše uvedeným požadavkům neodpovídají, nelze je při rozhodování v režimu správního uvážení použít. Jinak řečeno, při stanovení jakýchkoli pravidel strukturujících prostor správního uvážení správního orgánu je třeba, aby tato pravidla spočívala na důvodech odpovídajících tomu, proč je prostor pro správní uvážení v dané oblasti výkonu veřejné správy příslušnému správnímu orgánu vytvořen. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že veřejná správa má v oblasti, v níž jí přísluší správní uvážení, široký prostor pro volbu takových rozlišovacích kritérií, která povedou k co možná nejlepšímu plnění funkcí státu. Může se tedy jednat i o kritéria, která jen nepřímo souvisí se samotnou oblastí veřejné správy, v níž se správní uvážení uplatňuje, a jež tedy mají např. motivovat k řádnému chování i v jiné oblasti veřejné správy, než které se týká samotného účelu rozhodování v režimu správního uvážení. Vždy však musí jít o kritéria založená na důvodech racionálních, pokud možno objektivně ověřitelných a zpětně nadřazeným orgánem či správním soudem přezkoumatelných (vyklučujících svévoli a ryze arbitrární rozhodování) a v nejširším slova smyslu spravedlivých a odpovídajících hodnotám, na nichž je založena Česká republika jako mate-riální právní stát (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

[16] Není sporu o to, že žalovaný rozhodoval v projednávané věci v režimu správního uvážení v souladu se správní praxí signalizovanou Metodickým pokynem č. 15/2012 k aplikaci § 157 odst. 7 daňového řádu, který vydalo Generální finanční ředitelství pod čj. 30157/12-3410-702909 dne 8. 10. 2012 (dále jen „pokyn č. 15/2012“), a že se držel pravidel v tomto pokynu vyjádřených. V projednávaném případě jde o pravidlo uvedené v čl. III. bodu 2. zmíněného pokynu, které zní: „*U důvodů vylučujících upuštění od předeapsání úroku z posečkání stačí, je-li naplněna jen některá (i jediná) z níže uvedených skutečností: ... 2. žádost o posečkání daně byla podána až po 3 měsících od splatnosti (náhradní splatnosti) částky daně, o jejíž posečkání je žádáno, žádost dědice ohledně daňových povinností zůstavitele, které na něj přešly smrtí zůstavitele, pokud byla podána po 3 měsících od právní moci usnesení soudu o vypořádání dědictví.*“

[17] Samotný obsah výše citovaného pravidla je nesporný (znemožňuje upustit od předeapsání úroku z posečkání v souvislosti se žádostí o posečkání daně, která je podána později než ve vymezeném časovém období počínajícím běžet splatností, příp. náhradní splatností daně, resp. právní mocí usnesení soudu o vypořádání dědictví, jde-li o žádost dědice) a konstrukce uvedeného pravidla je i po stránce „*technické*“ racionality, ověřitelnosti a zpětné přezkoumatelnosti bezproblémová – kritérium závislé na plynutí času ve spojení s určitou objektivně zjistitelnou skutečností těmto požadavkům zjevně vyhovuje.

[18] Uvedené pravidlo v čl. III. bodu 2. zmíněného pokynu, jímž daňová správa omezuje svůj vlastní prostor pro správní uvážení, však nemůže být aplikováno na věc stěžovatelky. Je tomu tak proto, že svoji vůli se uvedeným pravidlem v prostoru pro správní uvážení řídit deklarovala daňová správa navenek teprve vydáním pokynu dne 8. 10. 2012. Stěžovatelka přitom svoji žádost o povolení splátek nedoplatku na DPH podala již v květnu 2010, tedy ještě podle pravidel dřívějšího zákona o správě daní a poplatků. Podala ji tedy nepochybně v době, kdy jí nemohlo být zná-

mo, že veřejná správa bude v budoucnu podle nového procesního předpisu (daňového řádu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2011) při rozhodování v prostoru správního uvážení klást důraz na to, aby žádost o posečkání daně (za niž daňová správa považuje i žádost o povolení splátek nedoplatku na dani podanou podle dřívějšího zákona o správě daní a poplatků) byla podávána ve lhůtě 3 měsíců od splatnosti či náhradní splatnosti částky daně, o jejíž posečkání je žádáno. V době, kdy stěžovatelka žádost podala, daňová správa nijak navenek nesignalizovala, že by vyhovění žádosti o prominutí bylo *a priori* podmíněno tím, že žádost je podána v nějaké lhůtě. V předchozích pokynech řady D (D-319 a D-330), které se však týkaly ještě rozhodování podle § 55a zákona o správě daní a poplatků, tedy postupu významně odlišného od postupu podle § 157 odst. 7 daňového řádu, obdobné kritérium nebylo rovněž použito. Dokonce i samotná žádost o upuštění od předeapsání úroku z posečkání byla stěžovatelkou podána dne 11. 7. 2012, tedy sice již za účinnosti nového daňového řádu, avšak před vydáním pokynu č. 15/2012 (ten, jak již bylo zmíněno, byl vydán 8. 10. 2012).

[19] Samotný pokyn č. 15/2012 svoji časovou působnost upravuje pouze tak, že nabývá účinnosti dnem podpisu (8. 10. 2012). Při doslovném výkladu by tedy bylo možno dojít k závěru, že se vztahuje i na řízení zahájená před jeho účinností, je-li v nich rozhodnutí správního orgánu vydáno až po jeho účinnosti. Takový výklad by ovšem byl v rozporu s požadavkem ochrany oprávněné důvěry v právo. Tento požadavek platí nejen pro zákonodárce, ale i pro veřejnou správu rozhodující v prostoru pro správní uvážení. Pokud veřejná správa zužuje prostor pro zmírňující správní uvážení, jako je tomu v případě, kdy prominutí určité povinnosti podmíní tím, že nějaký s tím související úkon musel být učiněn v určité lhůtě, může takový krok, jenž je potenciálně v neprospěch jednotlivců, na něž by mohlo dobrodiní zmírňujícího správního uvážení dopadnout, učinit zásadně jen do budoucna, tedy jen pro takové případy, jejichž „*skutkové těžiště*“ se nachází až v době

po změně (zprísnění) správní praxe. Neznamená to samozřejmě, že se po zprísnění musely odehrát všechny skutkové okolnosti, které mohou být významné pro posouzení žádosti o prominutí. Takový výklad by nebyl rozumný a v řadě ohledů by šel proti smyslu a účelu správního uvážení. Například pokud by změna pravidel promíjení byla přípustná pouze ve vztahu k příslušenství souvisejícímu s daněmi splatnými po ohlášení změny správní praxe, veřejná správa by fakticky nemohla adekvátně reagovat na měnící se podmínky (třeba fiskální), neboť by musela změnu své praxe ohlásit s velkým časovým předstihem před okamžikem rozhodnutí ve věci žádosti o prominutí, týká-li se promíjení zpravidla příslušenství souvisejícího s daněmi splatnými řadu měsíců a někdy i roky předtím, než daňový subjekt o prominutí úroku z posečkáni požádá a než je o něm následně rozhodnuto.

[20] V projednávaném případě nicméně je nutno spatřovat „*skutkové těžiště*“ rozhodování o promíjení v časovém období blízkém době rozhodování správce daně, zejména mu bezprostředně předcházejícím. Správce posuzuje situaci žadatele o prominutí především podle stavu ke dni svého rozhodnutí (posuzuje jeho ekonomickou či sociální situaci a důsledky, které by mělo prominutí či neprominutí příslušenství na poměry žadatele), přičemž chování žadatele ve vzdálenější minulosti posuzuje pouze z určitých hledisek jako dílčí kritérium či vodítko své správní úvahy. V této souvislosti je třeba vidět i význam časového odstupu žádosti o posečkáni od okamžiku splatnosti či náhradní splatnosti daně. Pokud daňová správa předem deklaruje, že prominout lze příslušenství jen tehdy, byla-li s tím související žádost o posečkáni

podána v jí určené lhůtě odvíjející se od splatnosti či náhradní splatnosti daně, signalizuje tím svůj zájem, aby daňové subjekty bez otálení zhodnotily svoje poměry, a pokud mají za to, že tyto poměry by ospravedlňovaly v jejich případech zmírňující zásah veřejné moci, aby opět bez otálení o posečkáni požádaly. Podmínění úspěchu žádosti o prominutí úroku z posečkáni podáním žádosti o posečkáni v určité relativně krátké (tříměsíční) lhůtě po splatnosti či náhradní splatnosti daně však svým smyslem a účelem (jímž je zřejmě vyřešení otázky prominutí úroků z posečkáni brzy po splatnosti či náhradní splatnosti daně) není natolik „*samozřejmě*“ spojeno se smyslem a účelem promíjení úroku z posečkáni, aby daňový subjekt mohl bez toho, že takový požadavek veřejná správa předem deklaruje, tušit, že pro něj může okamžik podání žádosti o posečkáni mít právní význam. Proto nelze u věcí týkajících se prominutí úroku z posečkáni, u nichž byla žádost o posečkáni podána předtím, než daňová správa v čl. III. bodu 2. pokynu č. 15/2012 deklarovala, že pokud tyto žádosti nebyly podány v jí určené lhůtě, nelze úrok z posečkáni prominout, splnění uvedené podmínky vyžadovat.

[21] Jestliže tedy žalovaný na věc stěžovatelky výše uvedené ustanovení pokynu č. 15/2012 aplikoval, vybočil z mezí správního uvážení, které mu v daném případě vytyčuje právní princip ochrany oprávněné důvěry v právo. Z něho v daném případě vyplývá, že daňová správa po stěžovatelce nemohla vyžadovat chování, o němž předem neřekla, že může být relevantní pro úspěch stěžovatelčiny žádosti. Krajský soud pak nesprávně uvedený postup žalovaného aproboval. (...)

Daň z příjmů: uplatnění výdajů; změna skutečných výdajů na paušální Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání

k § 7 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2010

Poplatník je oprávněn prostřednictvím dodatečného přiznání zpětně za stejné období změnit skutečné výdaje na paušální podle § 7 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, pokud tak učiní dobrovolně a výsledná daň je i po této změně vyšší než poslední známá daň. Zpětně měnit způsob v uplatňování výdajů nelze, bylo-li by důsledkem zpětné změny přesunutí povinnosti dodanit pohledávky do období, které by již bylo prekludováno, nebo pokud byl poplatník k dodání pohledávek již správcem daně vyzván.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 9 Afs 204/2014-31)

Prejudikatura: č. 1543/2008 Sb. NSS.

Věc: Miloš B. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Za zdaňovací období roku 2010 uplatňoval žalobce výdaje dle § 24 zákona o daních z příjmů, tedy výdaje ve skutečné výši. Za zdaňovací období roku 2011 se rozhodl změnit způsob uplatňování daňově uznatelných výdajů na způsob dle § 7 odst. 7 uvedeného zákona (tj. výdaje stanovené zákonem procentní výší z příjmů; dále jen „výdaje paušální“). V této souvislosti mu vznikla povinnost dle § 23 odst. 8 písm. b) bodu 2. zákona o daních z příjmů upravit v dodatečném daňovém přiznání za zdaňovací období předcházející zdaňovacímu období, ve kterém ke změně způsobu uplatňování výdajů došlo (tj. 2010), „*rozdíl mezi příjmy a výdaji, z něhož se vychází pro zjištění základu daně ... o hodnotu pohledávek, které by při úhradě byly zdanitelným příjmem [s výjimkou pohledávek uvedených v § 24 odst. 2 písm. y) zákona o daních z příjmů], a hodnotu závazků, které by při úhradě byly výdajem na dosažení, zajištění a udržení příjmů, s výjimkou přijatých a zaplacených záloh, o cenu nespotřebovaných zásob a o zůstatky vytvořených rezerv*“. Tuto povinnost žalobce nesplnil. Dodatečné daňové přiznání sice předložil, nicméně základ daně ve shora uvedeném smyslu neupravil, ale zpětně změnil způsob uplatňování výdajů i za toto období, a to z výdajů ve skutečné výši na výdaje paušální.

Dodatečným platebním výměrem Finančního úřadu ve Svitavách (dále jen „správce daně“) ze dne 15. 8. 2012 mu tak byla za zdaňovací období roku 2010 dodatečně vyměřena daň ve výši 434 478 Kč, daňová ztráta ve výši - 654 569 Kč, daňový bonus ve výši -34 812 Kč a sděleno penále z dodatečně vyměřené daně ve výši 93 858 Kč.

Odvolání proti tomuto výměru bylo rozhodnutím žalovaného [zde ještě Finanční ředitelství v Hradci Králové, 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 ze dne 22. 11. 2012] zamítnuto.

Na základě žaloby podané žalobcem byla výše uvedená rozhodnutí rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 4. 7. 2013, čj. 52 Af 20/2013-36, zrušena.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost, na základě které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 6. 2014, čj. 9 Afs 78/2013-28, rozsudek krajského sou-

du zrušil. Krajský soud stejně jako žalovaný opřeli své rozhodovací důvody o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, čj. 7 Afs 32/2003-46, č. 1413/2007 Sb. NSS, jehož závěry však byly překonány rozšířeným senátem v usnesení ze dne 12. 2. 2008, čj. 1 Afs 123/2006-59, č. 1543/2008 Sb. NSS.

Krajský soud v následném rozsudku ze dne 9. 7. 2014, čj. 52 Af 20/2013-76, v souladu s právním názorem obsaženým ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že zákon o daních z příjmů zakazuje v § 7 zpětně uplatnit změnu z paušálních výdajů na skutečné. Naopak změna ve způsobu uplatňování výdajů ze skutečných na paušální je možná, avšak za předpokladu, že daňový subjekt svoji poslední známou daň zvyšuje, tj. výsledná daň je i po této změně vyšší než poslední známá daň. Výši daně však nelze optimalizovat prostřednictvím pouhé změny ve způsobu uplatňování daňově účinných výdajů, tj. prostřednictvím dodatečně provedené změny v uplatňování výdajů snížit poslední známou daň.

Oprávnění dodatečně změnit způsob uplatněných výdajů je spojeno mimo jiné s obecnou povinností podat dodatečné daňové příznání na daňovou povinnost vyšší nebo daňovou ztrátu nižší, která má základ v úpravě hmotněprávní, a to podle § 41 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, případně dle § 141 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

Povinnost úpravy základu daně podle § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů a určení zdaňovacího období, za které má být základ daně upraven, není určující pro způsob uplatňování výdajů, ale jedná se o ustanovení navazující na změnu způsobu uplatňování výdajů. Ustanovení § 23 odst. 8 písm. b) zákona o daních z příjmů tak neomezuje možnost nové volby způsobu uplatňování výdajů v dodatečném daňovém příznání, ale toliko zakládá navazující povinnost.

Jestliže žalobce na výzvu správce daně k podání dodatečného daňového příznání reagoval tak, že sice podal dodatečné daňové příznání k dani z příjmů fyzických osob za

zdaňovací období r. 2010 avšak, na místo dodanění pohledávek změnil za toto období způsob uplatňování výdajů na paušální výdaje, nebyl správce daně oprávněn takový postup odmítnout, tedy nebyl oprávněn bez dalšího odepřít žalobci možnost této nové volby, ale měl se zabývat otázkou, zda tato změna ve způsobu uplatňování výdajů ze skutečných na paušální byla ve smyslu závěrů usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Afs 123/2006-59 možná. Správce daně byl povinen zhodnotit, zda se v daném případě jednalo pouze o optimalizaci prostřednictvím změny ve způsobu uplatňování daňově účinných výdajů, tedy zda by se jednalo pouze o snížení daně prostřednictvím pouhé změny ve způsobu uplatňování daňově účinných výdajů, anebo by tato změna byla možná za předpokladu, že žalobce svoji poslední známou daň zvýšil, tj. výsledná daň by byla i po této změně vyšší než poslední známá daň.

S ohledem na skutečnost, že takto správce daně nepostupoval, přičemž žalovaný tento jeho postup potvrdil, a navíc zastávali nesprávný názor, že postup stanovený v § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů vylučuje změnu ve způsobu uplatňování výdajů, krajský soud obě rozhodnutí zrušil.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasací stížnost. Byl přesvědčen, že krajský soud z obsahu spisového materiálu vyvodil nesprávné právní závěry. Tím, že žalobce na místo postupu dle § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů reagoval tak, že v dodatečném daňovém příznání opětovně změnil způsob uplatňování výdajů, obešel zákon. Jakkoliv samotný § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů opětovnou změnu ve způsobu uplatňování výdajů nezakazuje, dosáhl žalobce nerespektováním tohoto ustanovení cíle právem nepředpokládaného a nežádoucího. Svým jednáním totiž přesunul žalobce zákonnou povinnost úpravy dílčího základu daně do dalšího předcházejícího zdaňovacího období (do roku 2009, kde žádné závazky ani pohledávky neevidoval). Pokud by daňový subjekt na případné výzvy k úpravě základu daně reagoval vždy změnou způsobu uplatnění výdajů, dostal by se po určité

době do situace, kdy by již z důvodu prekluze žádnou úpravu nebyl povinen provádět. Výše uvedeně stěžovatel namítal již ve vyjádření k žalobě, aniž by bylo ze strany krajského soudu jakýmkoliv způsobem na tuto argumentaci reagováno.

Stěžovatel uvedl, že ze spisu bylo dostatečně zřejmé, že opticky se jeví dodatečně přiznaná daň jako vyšší než poslední známá daňová povinnost, nicméně příjmy v obou přiznáních jsou shodné a liší se pouze výdaje. S výjimkou změny ve způsobu uplatňování výdajů není mezi oběma přiznáními rozdíl.

Stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 7 Afs 45/2008-44, který pouhou změnu v uplatňování výdajů označil za nedovolenou daňovou optimalizaci. „*Podáním dodatečného daňového přiznání lze opravit chybu v řádném daňovém přiznání, pokud daňový subjekt zjistí, že jeho daňová povinnost měla být stanovena v jiné výši.*“ Reakci žalobce na výzvu správce daně za opravu chyby v původním přiznání označit nelze. Krajský soud dal v intencích právního názoru zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu návod, jak obejít § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [26] Zákon o daních z příjmů zakazuje zpětně změnit pouze uplatňování paušálních výdajů na skutečné. Jak již uvedl tento soud v předcházejícím zrušujícím rozsudku (čj. 9 Afs 78/2013-28), „*kdo jednou uplatnil paušální výdaje, nemůže [s účinností od 1. 1. 2006] již v daném zdaňovacím období uplatňovat výdaje skutečné [§ 7 odst. 9 zákona o daních z příjmů]. Takto jednoznačné pravidlo ve vztahu k opačnému postupu – tedy ke zpětné změně skutečných výdajů na výdaje paušální – zákon neobsahoval a nadále neobsahuje.*“

[27] „*Změna ve způsobu uplatňování výdajů ze skutečných na paušální je možná, avšak za předpokladu, že daňový subjekt svoji poslední známou daň zvyšuje, tj. výsledná daň je i po této změně vyšší než poslední známá daň. Pokud by po změně v uplatňování výdajů byla daň nižší než poslední známá daň, jednalo by se o snížení daně prostřednictvím pouhé změny ve způsobu uplatňování daňově účinných výdajů, což dle závěrů rozšířeného senátu připustit nelze. Poplatník je oprávněn znovu učinit volbu, jakým způsobem uplatní za dané zdaňovací období výdaje pouze za předpokladu, že zjednodušeně řečeno do státního rozpočtu odvede více, než původně odvedl, avšak méně než by odvedl, pokud by mu změna ve způsobu uplatňování výdajů nebyla povolena.*“ Se stěžovatelem rozhodně nelze souhlasit v tom, že pokud příjmy zůstanou jak v řádném, tak v dodatečném přiznání v nezměněné výši, je změna oproti původní deklarované dani pouhé optické zvýšení daně a změna ve způsobu uplatnění výdajů nedovolenou optimalizací. Za zvýšení daně daňové právo od nepaměti považuje jak snížení daňové ztráty, tak např. snížení odpočtu na dani z přidané hodnoty, nikoli pouhé navýšení příjmů (výnosů). Podrobná rekapitulace právní úpravy, konkurujících si judikaturních závěrů, jakož i odůvodnění výše citovaného usnesení rozšířeného senátu, čj. 1 Afs 123/2006-59, je uvedena v bodech 19 až 28 v prvním zrušujícím rozsudku v této věci (čj. 9 Afs 78/2013-28), na který soud pro úplnost odkazuje.

[28] Vznikne-li daňovému poplatníkovi povinnost předložit dodatečné daňové přiznání na vyšší daň dle § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů, je případná změna ve způsobu uplatňování výdajů i za dané zdaňovací období důsledkem povinnosti předložit dodatečné daňové přiznání, nikoli prvotní příčinou jeho předložení, jak tvrdí stěžovatel.

[29] Obecně proto není žádný důvod, aby poplatník, který splní podmínky vytyčené rozšířeným senátem, tj. dobrovolně splní svoji povinnost předložit dodatečné daňové přiznání na vyšší daň, současně v tomto doda-

tečném přiznání zpětně za stejné období změni skutečné výdaje na paušální a výsledná daň je i po této změně vyšší než poslední známá daň, takový postup nebyl oprávněn uplatnit. *„Opačný výklad by daňové subjekty podávající dobrovolně dodatečná daňová přiznání znevýhodňoval hned dvakrát; nejenom že by došlo ke zvýšení jejich původní daně, ale odepřením volby, kterou daňový systém při řádném daňovém přiznání běžně poskytuje, by do státního rozpočtu odvedli více.“* [viz rozhodnutí čj. 9 Afs 78/2013-28]. Jak rozšířený senát v usnesení čj. 1 Afs 123/2006-59 také uvedl, *„[p]odobný výklad daňového řádu by pouze odrazilo racionálně uvažující daňové subjekty od napravování pochybení, kterých se dopustili v řádném daňovém přiznání. Tento výsledek není žádoucí; rozumný výklad právního předpisu by měl respektovat ekonomickou realitu a zohlednit jednání racionálně uvažujícího subjektu, nikoliv vytvářet umělé rozpory mezi právním předpisem a ekonomickou realitou.“*

[30] Pochybením, které lze v budoucnu napravit, může být dle nyní rozhodujícího senátu i nesprávná úvaha ohledně zákonných důsledků spojených se změnou v uplatňování výdajů v běžném zdaňovacím období. Pokud si daňový poplatník při změně způsobu v uplatňování výdajů neuvědomí, že s touto změnou je současně spojena povinnost dodatečně dodanit v předcházejícím zdaňovacím období pohledávky, nebrání mu zákon v tom, aby tuto úvahu za splnění stanovených podmínek zpětně korigoval. Při opačném výkladu by důsledky již jednou učiněné nesprávné úvahy ohledně změny ve způsobu uplatňování výdajů nešlo nikdy zvrátit, což je vzhledem k zákonné úpravě, která zpětné změny skutečných výdajů na paušál nezakazuje, neudržitelné. Právní úprava zakazuje měnit pouze paušální výdaje na skutečné. Pokud sám zákon o daních z příjmů zpětnou změnu v uplatňování skutečných výdajů na paušální nevyklučuje, nemůže být legitimním důvodem pro znemožnění takové změny pouhá skutečnost, že by žalobce na základě své původní úvahy byl povinen do státního rozpočtu odvést více. Při opačném výkladu by zákonem

stanovený zákaz přejít z paušálních výdajů na skutečné byl zcela nadbytečný a nedával žádný smysl. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci čj. 7 Afs 45/2008-44 na projednávanou věc nedopadá, neboť tam se daňový poplatník snažil dodatečně změnit paušální výdaje na skutečné.

[31] Zákonem dovozené zpětné změny ve způsobu uplatnění výdajů mají své limity a nelze je provádět kdykoliv. Vždy je nutné přihlížet ke skutkovým a právním okolnostem konkrétní věci. I za splnění podmínek uvedených rozšířeným senátem by nebylo možné prostřednictvím zpětné změny v uplatňování výdajů např. přesunout povinnost dodanění pohledávek do období, které by již bylo prekludováno. Jinými slovy, snažil-li by se poplatník zpětnou změnou v uplatňování výdajů postupně posunout povinnost stanovenou v § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů do zdaňovacího období, které by již bylo prekludováno, má správce daně právo zpětnou změnu v uplatňování výdajů nepovolit. Každá daňová optimalizace má své meze, a může proto vést pouze k legitimnímu, tj. zákonem aprobovanému snížení daně, nikoli k její eliminaci. Pokud však daňový poplatník přesune povinnost stanovenou v § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů do zdaňovacího období, ve kterém žádné závazky ani pohledávky v předcházejícím zdaňovacím období neexistují (jak tomu bylo i v projednávané věci), neznamená to žádné obcházení zákona, jak tvrdí žalovaný. Skutečnost, že v daném zdaňovacím období nejsou žádné pohledávky evidovány, nemá s existující nezdaněnou pohledávkou žádnou souvislost, nezdaněná pohledávka nezaniká, a stále trvá zákonná povinnost ji v případě ukončení činnosti či kdykoli při následném přechodu na skutečné výdaje dodanit. Stejně tak trvá povinnost zdanit případný příjem inkasovaný z této pohledávky v budoucnu. Situace je zcela shodná, jako kdyby poplatník svoji původní úvahu o přechodu na skutečné výdaje v běžném zdaňovacím období nikdy neučinil.

[32] Nejvyšší správní soud se proto důrazně ohrazuje proti námitce stěžovatele, že soud tímto výkladem zákona navádí daňové

poplatníky k obcházení zákona, a připomíná, že správci daně jsou jako orgány veřejné moci při svých postupech vázány obecně vymezeným ústavním limitem činnosti těchto orgánů, jímž je v principu především postulat, dle něhož mohou a současně jsou povinny činit pouze to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 3 Ústavy). Závěr stěžovatele, který v podstatě stojí pouze na jeho přesvědčení, že jednou daňovým poplatníkem učiněné rozhodnutí, které je z pohledu státního rozpočtu výhodnější, již nemůže být nikdy zpětně v neprospěch státu změněno, těmto ústavním limitům neodpovídá.

[33] Rozhodnutí stěžovatele obstat nemůže a bylo správně krajským soudem zrušeno. Na tom nemůže nic změnit ani námitka stěžovatele, že nezasláním mu repliky žalobce k vyjádření se nemohl efektivně bránit, a bylo tak porušeno rovné postavení účastníků v řízení ve smyslu § 36 odst. 1. s. ř. s. Krajský soud zmínil repliku žalobce pouze v úvodu rekapitulační části rozsudku, a to následujícím způsobem: „*Žalobce v replice k vyjádření žalovaného opětovně nesouhlasil s argumentací žalovaného a zopakoval svoji argumentaci z žaloby*“. Za této situace nemohlo nezasláním repliky narušit ani rovné postavení stran, ani efektivní obranu stěžovatele.

[34] Shora uvedené obecné závěry soudu se netýkají kasační námitky napadající zrušení rozhodnutí správce daně, ke kterému krajský soud skutečně neměl žádný zákonný důvod. Základní spornou otázkou v projednávané věci byla nejen obecná otázka přípustné zpětné změny ve způsobu uplatňování výdajů, ale také otázka zákonnosti výzvy, tj. zda byl žalobce tuto změnu oprávněn učinit, pokud již byl správcem daně ke splnění zákonem stanovené povinnosti stanovené v § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů vyzván.

[35] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že závěry o nedovolené optimalizaci platí i pro optimalizaci, jejímž účelem je vyhnout se dopadům spojených s nesplněním zákonem stanovených povinností v důsledku pasivity poplatníka. Nesplnil-li daňový subjekt svoji povinnost upravit základ daně dle § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů a ani nevyužil svého oprávnění včas a dobrovolně tuto povinnost dovořeným způsobem eliminovat, tj. způsob v uplatňování výdajů za splnění všech ostatních podmínek sám zpětně změnit, musí nést následky své pasivity. Opačný výklad, tj. umožnit poplatníkovi zpětně změnit způsob v uplatňování výdajů až v důsledku odhalení jeho pasivity spočívající v nesplnění primární povinnosti postupovat dle § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů, nemůže soud aprobovat. Poplatníci by své nesprávné úvahy a pochybení nenapravovali dobrovolně, jak zdůrazňoval rozšířený senát v již zmíněném usnesení ve věci čj. 1 Afs 123/2006-59, ale až v reakci na odhalení jejich nezákonného postupu správcem daně.

[36] Zjistí-li správce daně nesplnění povinnosti stanovené v § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů, pak svědčí-li mu oprávnění tuto povinnost doměřit (zejména dodržení prekluzivních lhůt, ale mohou to být i jiné zákonem stanovené podmínky), není výzva k jejímu dodatečnému splnění bez dalšího nezákonná a poplatník ji již nemůže eliminovat následnou zpětnou změnou v uplatňování výdajů.

[37] Krajský soud pochybil zejména tím, že zrušil rozhodnutí správce daně a tím bez zákonné opory znemožnil stěžovateli své rozhodovací důvody v odvolacím řízení korigovat. Stěžovatel vykročil v žalobou napadeném rozhodnutí mimo zákonem stanovený rámec, neboť své odůvodnění postavil na obecném zákazu zpětné změny skutečných výdajů na paušální, který nesprávně dovodil z § 23 odst. 8 zákona o daních z příjmů.

Daň z příjmů: společné zdanění manželů; spolupracující osoba Daňové řízení: dokazování

k § 13a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2006 (v textu jen „ZDP“)

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

Uplatnili-li manželé výpočet daně ze společného základu daně podle § 13a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném ke dni 31. 12. 2007, a došlo-li následně k pochybnostem o správném stanovení základu daně, byl každý z manželů povinen podle § 31 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, prokázat pouze skutečnosti rozhodné pro vlastní dílčí základ daně.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2014, čj. 5 Afs 54/2012-33)

Prejudikatura: č. 599/2005 Sb. NSS a č. 605/2005 Sb. NSS.

Věc: Lenka S. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

V daňovém přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2006 uplatnila žalobkyně výpočet daně ze společného základu daně manželů ve smyslu § 13a ZDP. Vlastní příjmy podle § 6 až § 10 stejného zákona nevykázala, vykázala jen polovinu společného základu daně manželů.

Dne 29. 9. 2009 byla u žalobkyně a jejího manžela zahájena daňová kontrola daně z příjmů fyzických osob za toto zdaňovací období, ukončena byla dne 26. 5. 2010. V protokolu o ústním jednání ze dne 24. 5. 2010 nezpochybnil manžel žalobkyně pracovníky finančního úřadu mlčenlivosti ve smyslu § 24 odst. 4 daňového řádu z roku 1992.

Podle zprávy o daňové kontrole projednané se žalobkyní dne 26. 5. 2010 byly u manžela žalobkyně v průběhu daňové kontroly zjištěny skutečnosti, které ovlivnily výši jeho daňového základu a daně uvedené v daňovém přiznání za dotčené zdaňovací období. Vzhledem k tomu, že žalobkyně spolu se svým manželem využili společného zdanění manželů, ovlivnila změna základu daně a daně u manžela žalobkyně rovněž výši základu

daně u žalobkyně. Manžel žalobkyně na výzvu správce daně rozhodné skutečnosti neprokázal, ten proto dodatečným platebním výměrem ze dne 28. 5. 2010 vyměřil podle § 31 odst. 5 daňového řádu z roku 1992 žalobkyni daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2006 ve výši 144 100 Kč a současně jí sdělil penále ve výši 28 820 Kč. K dodatečnému vyměření daně a stanovení penále došlo i v případě manžela žalobkyně.

Proti těmto dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně se svým manželem dne 23. 6. 2010 společné odvolání. Namítali, že manžel žalobkyně neměl v rozhodném období přístup k dokumentaci, neboť byla předmětem vyšetřování jeho bývalého společníka. Nesouhlasili s výběrem obdobného daňového subjektu, jehož údaje správce daně použil jako pomůcky. O odvolání žalobkyně rozhodl 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

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

sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno rozhodnutím ze dne 17. 12. 2010, v němž popsal důvody dodatečného vyměření daně. S ohledem na skutečnost, že manžel žalobkyně nezprostil správce daně povinnosti mlčenlivosti, sdělil k věci jen obecné skutečnosti, popř. skutečnosti, které se týkaly jen žalobkyně.

Toto rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně. V ní namítla, že pro účely stanovení výše její daňové povinnosti byl vybrán nevhodný obdobný subjekt. Vzhledem k tomu, že správce daně nebyl zproštěn povinnosti mlčenlivosti, není rozhodnutí žalovaného z tohoto pohledu vůbec odůvodněno, a není proto schopna blíže určit, v čem by měla nezákonnost rozhodnutí spočívat.

Rozsudkem ze dne 31. 5. 2012, čj. 29 Af 19/2011-30, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno. Krajský soud vytkl žalovanému, že neumožnil žalobkyni seznámit se s konkrétními skutečnostmi a důvody, proč má daň uhradit, a jak byla konkrétní výše daně stanovena. Zároveň odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 Afs 51/2010-121, č. 2150/2010 Sb. NSS, podle něhož je vadou řízení, jestliže spolupracující manželka nebyla vyzvána k prokázání rozhodných skutečností. Neobstojí tak závěr, že neunesla důkazní břemeno ve správním řízení. Pokud byl využit institut společného zdanění manželů, musí mít dle názoru soudu oba manželé v řízení stejná práva i povinnosti obdobně jako u spolupracujících osob.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovavý (stěžovatel) kasační stížností. Namítl, že krajský soud chybně postavil institut společného zdanění manželů naroveň institutu spolupracujících osoby a při posouzení otázek procesních práv žalobkyně v daňovém řízení tak nesprávně vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o daňové povinnosti spolupracující manželky (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2005, čj. 1 Afs 154/2004-63, č. 795/2006 Sb. NSS, a již výše citovaný čj. 7 Afs 51/2010-121). Vzhledem k tomu, že žalobkyně využila spolu s manželem jen výše uvedený speciální výpo-

čet daně, sama nevedla účetnictví ani jinou evidenci, ani s manželem nepodnikala jako osoba spolupracující (podnikal pouze její manžel v rámci sdružení bez právní subjektivity), nebylo na ní, aby odstraňovala pochybnosti správce daně týkající se této věci. Důkazní břemeno spočívalo na manželu žalobkyně, který mohl v průběhu daňové kontroly navrhovat konkrétní důkazy a bránit se proti dodatečně stanovené daňové povinnosti a proti konkrétním závěrům správce daně v daňovém řízení. Z těchto důvodů je také nesprávný závěr krajského soudu, že žalobkyni bylo upřeno právo, aby se dozvěděla bližší okolnosti a důvody jí nově stanovené daňové povinnosti.

Stěžovatel poukázal na to, že manžel žalobkyně nezprostil správce daně mlčenlivosti dle § 24 odst. 4 daňového řádu z roku 1992, proto finanční orgány ani nemohly žalobkyni seznámit s konkrétními skutečnostmi zjištěnými v rámci jeho daňové kontroly a mohly jí sdělit jen obecné skutečnosti, což učinily. Porušením povinnosti mlčenlivosti by došlo k porušení zásady nevěřejnosti daňového řízení, a to bez ohledu na to, že by informace byly poskytovány druhému z manželů. Stěžovatel dále uvedl, že odvolání podali oba manželé společně, uplatnili tedy stejné odvolací argumenty pro obě daňová řízení. Z rozsudku krajského soudu ze dne 26. 4. 2012, č. j. 29 Af 18/2011-39, jímž byla zamítnuta žaloba manžela žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele, pak vyplývá, že manžel žalobkyně nebyl schopen unést důkazní břemeno stran příslušné daňové evidence. Lze mít tudíž za to, že by tak nebyla schopna učinit ani žalobkyně.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti označila závěr stěžovatele, že ačkoli jí nebylo umožněno se bránit, nešlo o porušení jejích práv, za nesprávný. Stěžovatel vyšel z domněnky, že manžel se bude vždy bránit, avšak reálně se vyskytují situace, že lidé mají takové dluhy, že na jejich řešení rezignují a své obraně nevěnují dostatečnou pozornost, protože úspěch v jedné dílčí věci jejich celkovou majetkovou situaci nezachrání. Poukázala na existenci i takových případů, v nichž jsou mezi manžely natolik špatné vztahy, že

manžel, který vedl účetnictví, se nebrání schválně s úmyslem poškodit druhého z manželů. Trvala proto na tom, že měla mít možnost se v daňovém řízení kvalifikovaně bránit.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci zjistil, že otázkou podmínek daňového řízení vedeného finančními orgány v rámci daňové kontroly u manžela daňového subjektu a jejími důsledky pro něj se již dříve ve vztahu ke společnému zdanění manželů podle § 13a ZDP zabýval sedmý senát Nejvyššího správního soudu.

Sedmý senát nejprve rozhodoval ve věci týkající se zdanění spolupracující osoby dle § 13 ZDP a v již výše uvedeném rozsudku čj. 7 Afs 51/2010-121 uvedl, že „*daňové řízení vedené o konkrétní daňové povinnosti stěžovatelky (daň z příjmů fyzických osob za rok 2004) je daňovým řízením sui generis. Jako takové má, byť i po hmotněprávní stránce bylo zčásti závislé na skutečnostech majících původ v jiných řízeních u jiných subjektů, svůj vlastní osud (počátek, průběh a konec). Ze zákona o daních z příjmů, ani z daňového řádu z roku 1992 či jiného daňového zákona nelze jakkoli dovozovat, že by řízení ve věci dodatečného stanovení daně za totéž období osobě hlavní (v této věci manželů žalobkyně), resp. rozhodnutí o výši konkrétní daně této osoby, bylo pro výši daňové povinnosti žalobkyně předběžnou otázkou. Jedná se o dvě zcela samostatná daňová řízení, jejichž výsledkem je rozdílná daňová povinnost zatěžující rozdílné poplatníky. I kdyby tomu i tak nebylo, nemůže obstát názor, že by úkon účinně provedený v řízení o jiné dani a vůči jinému subjektu mohl mít tak zásadní účinky v řízení o daňové povinnosti u jiné osoby, v jejímž řízení tento úkon učiněn nebyl.*“

Poté ve věci, která se již týkala společného zdanění manželů podle §13a ZDP právě s odkazem na výše uvedený rozsudek dospěl sedmý senát v rozsudku ze dne 23. 12. 2011, čj. 7 Afs 79/2011-118, k závěru, podle něhož „[n]a vysloveném právním názoru ničeho nemění ani okolnost, že v poukazované věci šlo o daňovou povinnost spolupracující manželky a v nyní projednávané věci šlo

o společné zdanění manželů. Jinými slovy vyjádřeno, i v nyní projednávané věci mělo být se stěžovatelkou vedeno plnohodnotné daňové řízení – daňová kontrola, včetně dokazování a při zachování všech procesních práv, která jinak náleží jakémukoliv daňovému subjektu. [...] Na uvedeném závěru nic nemění ani okolnost, [...] že stěžovatelka sama ve svém daňovém přiznání nevykázala žádné vlastní příjmy a že její povinnost byla vypočtena toliko z příjmů z podnikatelské činnosti a příjmů z kapitálového trhu jejího manžela Radka S. Stejně tak je irelevantní, že stěžovatelka při zahájení její daňové kontroly uvedla, že pouze podepsala daňové přiznání, které zpracovala účetní. Obdobně je pro posouzení zákonnosti provedené daňové kontroly a důsledků jednotlivých úkonů nerozhodné, že se aktivně nepodílela na podnikatelské činnosti manžela, neměla vlastní příjmy, a že tudíž nevedla daňovou či pomocnou evidenci. Tyto skutečnosti neznamenají, jak mylně dovozuje krajský soud, nemožnost vyzvat stěžovatelku k prokázání rozhodných skutečností, a to oprávněnosti uplatnění sporných výdajů, či nemožnosti předložit důkazy ve smyslu ustanovení § 32 odst. 9 či § 16 odst. 2 písm. c) [daňového řádu z roku 1992]. [...] Nelze k tíži jednoho daňového subjektu (zde stěžovatelky) dospět k závěru o neunesení důkazního břemene a přičítat mu, zůstal-li jiný subjekt (manžel stěžovatelky) nečinný ve svém řízení. Na uvedeném nic nemění ani okolnost, že jeden z manželů nemá vlastních příjmů. Nebyla-li proto stěžovatelka vyzvána (vedle manžela – poplatníka) k prokázání rozhodných skutečností, předložení relevantních důkazů o sporných plněních, neobstojí závěr, že neunesla důkazní břemeno, které na ní vázlo v jejím daňovém řízení. Takový závěr by bylo možno vyslovit pouze tehdy, byla-li by sama vyzvána k prokázání rozhodných skutečností, tj. byla by v souladu se zákonem aktivována její důkazní povinnost.“

Pátý senát v nyní projednávané věci dospěl k názoru odlišnému. Podle něj totiž nelze judikaturu soudu, resp. jednotlivé právní závěry vyslovené v rozhodnutích ve věcech

zdanění příjmů spolupracujících osob (manželů), bezvýhradně aplikovat ve věcech společného zdanění manželů, neboť úprava společného zdanění manželů a úprava zdanění spolupracujících osob sledují jiné cíle a používají při stanovení daňových povinností jiných postupů. V podrobnostech se zde odkazuje na usnesení ze dne 17. 12. 2012, čj. 5 Afs 54/2012-23, jímž byla věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupena rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že uplatnili-li manželé výpočet daně ze společného základu daně podle § 13a ZDP a došlo-li následně k pochybnostem o správném stanovení základu daně, byl každý z manželů povinen podle § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992 prokazovat pouze skutečnosti rozhodné pro vlastní dílčí základ daně.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

[14] Podle § 13 odst. 1 ZDP „**[p]říjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti** [§ 7 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 2] provozované za spolupráce druhého z manželů **a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení se rozdělují tak, aby podíl připadající na spolupracujícího manžela (manželku) nečinil více než 50 %; přitom částka připadající na spolupracujícího manžela (manželku), o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 540 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací období nebo 45 000 Kč za každý i započatý měsíc této spolupráce. V ostatních případech spolupráce manžela (manželky) a ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem, popřípadě za spolupráce jen ostatních osob žijících v domácnosti s poplatníkem, se příjmy dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti rozdělují na spolupracující osoby tak, aby jejich podíl na společných příjmech a výdajích činil v úhrnu nejvýše 30 %; přitom částka připadající v úhrnu na spolupracující osoby, o kterou příjmy přesahují výdaje, smí činit nejvýše 180 000 Kč při spolupráci po celé zdaňovací**

období nebo 15 000 Kč za každý i započatý měsíc spolupráce. U spolupracujícího manžela (manželky) a dalších spolupracujících osob musí být přitom výše podílu na společných příjmech a výdajích stejná. Příjmy a výdaje nelze rozdělovat na děti až do ukončení jejich povinné školní docházky a na děti v kalendářních měsících, ve kterých je na ně uplatňováno daňové zvýhodnění podle § 35c a § 35d, nebo na manžela (manželku), je-li na něj (na ni) ve zdaňovacím období uplatněna sleva na dani podle § 35ba odst. 1 písm. b).“

[15] Podle odstavce 2 téhož ustanovení „**spolupracující osoba postupuje při stanovení minimálního základu daně podle § 7c obdobně; přitom se pro účely tohoto zákona u spolupracující osoby za zahájení nebo ukončení činnosti uvedené v § 7 odst. 1 písm. a) až c) považuje zahájení nebo ukončení spolupráce podle odstavce 1“.**

[16] Podle § 13a odst. 1 ZDP „**[m]anželé, kteří jsou poplatníky podle § 2 a vyživují alespoň jedno dítě žijící s nimi v domácnosti, mohou uplatnit výpočet daně ze společného základu daně (dále jen „společné zdanění“), jestliže tyto podmínky splní nejpozději poslední den zdaňovacího období, za které uplatňují společné zdanění. Společné zdanění mohou manželé uplatnit i v případech, že jeden z nich neměl příjmy, které jsou předmětem daně podle tohoto zákona.“** Podle odstavce 2 téhož ustanovení „**[s]polečným základem daně se pro účely tohoto zákona rozumí součet dílčích základů daně podle § 6 až 10 u obou manželů. Dílčí základy daně podle § 6 až 10 každého z manželů se upraví podle § 5 a 23. Společný základ daně se sníží o nezdanitelné části základu daně podle § 15 za oba manžele. Nezdanitelné části základu daně podle § 15 může uplatnit i ten z manželů, který před společným zdaněním neměl zdanitelné příjmy kromě příjmů od daně osvobozených a příjmů zdaňovaných zvláštní sazbou daně, jestliže jinak splňuje podmínky stanovené pro jejich uplatnění. Vykáží-li manželé nebo některý z nich ve zdaňovacím období, ve kterém uplatnili společné zdanění, u příjmů po-**

dle § 7 nebo § 9 daňovou ztrátu, může ji odečíst od základu daně podle § 34 ten z manželů, který ji vykázal, v následujících zdaňovacích obdobích, pokud v těchto zdaňovacích obdobích neuplatní společné zdanění. Obdobně postupuje poplatník v případě odpočtu podle § 34 odst. 3.“

[17] Podle odstavce 3 stejného ustanovení „[j]e-li alespoň jeden z manželů poplatníkem uvedeným v § 2 odst. 3, mohou manželé společné zdanění uplatnit, jestliže úhrn všech příjmů obou manželů ze zdrojů na území České republiky (§ 22) činí nejméně 90 % všech jejich příjmů s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně z příjmů podle § 3 nebo § 6 nebo jsou od daně osvobozeny podle § 4, 6 nebo § 10, nebo příjmů, z nichž je daň vybírána srážkou podle zvláštní sazby daně.“

[18] Z uvedené komparace obou ustanovení je zjevné, že u spolupracujících osob podle § 13 ZDP se předpokládá, že **spolupracující osoba se přímo podílí (spolupracuje) na činnosti daňového subjektu**, proto se **příjmy** dosažené při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti provozované za spolupráce druhého z manželů a **výdaje** vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení v daném poměru **rozdělují na podíly** mezi daňovým subjektem a spolupracujícím manželem (manželkou). Jde tedy o stanovení podílu spolupracujících osob – manželů na společném podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti (viz důvodová zpráva k novele ZDP provedené zákonem č. 259/1994 Sb.).

[19] Oproti tomu smyslem společného zdanění manželů podle § 13a ZDP počínaje obdobím roku 2005 byla jen eliminace vlivu progresu daňových sazeb (zejména) v modelu jednoho manžela s vysokými příjmy a druhého manžela s příjmy minimálními či žádnými, a to **rozdělením základu daně** (tedy nikoli poměrným dělením příjmů a výdajů dosažených při společném podnikání) mezi manžele rovnoměrně tak, aby byly minimalizovány účinky daňové progresu, **aniž by bylo vyžadováno, aby se jeden z manželů na podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti druhého z manželů jak-**

koliv podílel. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 669/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, „[j]edná se o určitou úlevu v oblasti přímého zdanění příjmů poplatníků fyzických osob vyživujících v domácnosti alespoň jedno dítě“, které mělo za cíl *“podpořit zejména ty rodiny s dětmi, kde jeden z rodičů nemá zdanitelný příjem nebo ... má malý příjem“*. Při společném zdanění manželů tedy **nedochází ani k převzetí podílu na příjmech** dosažených při podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti daňového subjektu (podnikajícího manžela), na něž ostatně ani není společné zdanění manželů vázáno.

[20] Jde tedy o dva **zcela samostatné instituty**, což se projevuje i v tom, že společné zdanění manželů se nepoužije, pokud by manželé za daný rok rozdělovali příjmy na spolupracující osoby podle § 13 ZDP. V případě spolupracujících osob je tedy možné uplatnit buď společné zdanění anebo rozdělení na spolupracující osobu.

[21] Za zásadní je třeba v této souvislosti považovat otázku rozložení důkazního břemene, k níž se Nejvyšší správní soud již několikrát vyjádřil a např. v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS, dospěl k závěru, že *“nelze po daňovém subjektu požadovat, aby prokazoval skutečnosti, jež jsou zcela mimo sféru jeho vlivu a jež nemůže, at již z důvodů zákonných překážek, anebo z důvodu faktického stavu věcí, zjistit a ověřit“*. Obdobné závěry plynou dále z rozsudků ze dne 25. 3. 2005, čj. 5 Afs 131/2004-45, č. 599/2005 Sb. NSS, a ze dne 7. 2. 2007, čj. 5 Afs 58/2006-41.

[22] Po žalobkyni tak z důvodů zákonných i faktických nelze požadovat, aby tvrdila a prokazovala skutečnosti, tj. nesla důkazní břemeno např. ohledně prokázaných výdajů uskutečněných manželem v rámci jeho podnikatelské činnosti, z níž mu plynuly příjmy, byť tyto nepřímo formou rozdělení společného základu daně vykázala ve svém daňovém přiznání. Zákon jí přístup k těmto informacím a skutečnostem, popř. důkazním prostředkům, neposkytuje a ani její manžel nemá zákonnou povinnost jí tyto podklady poskytnout.

[23] Obdobný závěr ostatně plyne také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, čj. 1 Afs 156/2005-113, který se týkal zdanění spolupracujících manželů, v němž soud uvádí, že „*rozsah a také vzájemný poměr práv a povinností ovšem bude jiný než u podnikajícího manžela. Správce daně tak nebude vyzývat spolupracujícího manžela, aby prokázal skutečnosti, které jsou správci daně známy již z daňového řízení u podnikajícího manžela; ... Nemůže jej vyzývat ani k doložení skutečností zachycených v účetnictví, neboť spolupracujícího manžela nestihá povinnost vést účetnictví a jiné povinné evidence.*“

[24] Ačkoli tedy rozšířený senát souhlasí s tím, že v případě každého z manželů je vedeno samostatné daňové řízení, je z výše uvedeného zřejmé, že každý z manželů nese břemeno tvrzení, jakož i břemeno důkazní jen k vlastní daňové povinnosti (vlastnímu dílčímu základu daně) a k tomu, jakým způsobem byl společný základ daně vypočten, což odpovídá i znění § 13a ZDP. Možnost těmito údaji a podklady nakládat přísluší jen manželů, který daných příjmů dosáhl, účtoval o nich, popř. vedl daňovou evidenci; na něm také je, aby rozhodné skutečnosti při daňové kontrole tvrdil a prokázal.

[25] Žalobkyně je tedy objektivně schopna prokázat pouze skutečnost, jakým způsobem byl společný základ daně vypočten, což také odpovídá rozsahu jejího důkazního břemene vymezeného v § 13a ZDP, podle kterého je povinna prokázat jen to, že společný základ daně činí součet dílčích základů daně, a svůj dílčí základ daně. Z tohoto ustanovení však nelze nijak dovodit, že by byla povinna prokazovat dílčí základ daně svého manžela.

[26] Ve svém daňovém přiznání žalobkyně ani neuvádí (dílčí) základ daně svého manžela, ale pouze **výši** společného základu daně, vycházející ze **součtu dílčích základů daně**. Ve vztahu k dílčímu základu daně jejího manžela jde pouze o součást určité matematické operace.

[27] V této souvislosti je vhodné poukázat také na § 31 odst. 5 daňového řádu z roku

1992, podle kterého, nesplní-li daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, takže zde není možno daňovou povinnost stanovit dokazováním podle odstavců 1 až 4, je správce daně oprávněn stanovit daňovou povinnost za použití pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará bez součinnosti s daňovým subjektem.

[28] V důsledku závěrů uvedených v již uvedeném rozsudku čj. 7 Afs 79/2011-118 by tedy žalobkyně měla prokazovat skutečnosti, k nimž jí nesvědčí důkazní břemeno (skutečnosti zachycené v účetnictví nebo jiné evidenci jejího manžela) a které leží mimo sféru jejího vlivu. V takovém případě by tedy ani nebylo možné stanovit daň dokazováním podle § 31 odst. 1, 4 daňového řádu z roku 1992 a bylo by jí nutné stanovit podle pomůcek (§ 31 odst. 5 stejného zákona). K tomu je však třeba zdůraznit, že takto by muselo být (při přijetí závěrů sedmého senátu co do rozsahu dokazování v případech společného zdanění manželů) v zásadě postupováno vždy, a to paradoxně i v případech, byla-li by daň u druhého z manželů stanovena dokazováním. Takový závěr nelze akceptovat.

[29] Lze proto uzavřít, že žalobkyně nemůže nést podle § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992 důkazní břemeno k prokázání skutečností, které je její manžel povinen uvádět v přiznání, hlášení a vyúčtování nebo k jejichž průkazu byl správcem daně v průběhu daňového řízení vyzván. Dále je třeba vzít v úvahu rozdíl mezi „*vlastní daňovou povinností (resp. základem daně) každého z manželů*“ a „*daní připadající na každého z manželů*“. Zákonná právní úprava nestanoví v žádném ustanovení „*solidární odpovědnost*“ za daňovou povinnost. Vlastní daňová povinnost každého z manželů totiž zůstává zachována, pouze v případě rozhodnutí manželů využít práva uplatnění společného zdanění manželů se uplatní při jejím výpočtu postup podle § 13a ZDP. Pouze pro tento případ pak zákon z praktických důvodů např. v § 13a odst. 5 pro případ placení záloh na daň z příjmů fyzických osob uvádí, že „*poslední známou daňovou povinností při společném zdanění*

manželů se rozumí daň připadající na každého z manželů“, zálohy však platí každý z manželů samostatně. Z tohoto ustanovení je tak zřejmé, že zákonodárce vychází u každého z manželů z jejich samostatné (vlastní) daňové povinnosti (ohledně které každý nese důkazní břemeno samostatně), nikoli z daňové povinnosti společné, proto zde musí být tato výslovná definice poslední známé daňové povinnosti při společném zdanění manželů.

[30] Výsledek daňové kontroly u manžela žalobkyně tedy ovlivňuje pouze výši daně na ni připadající, což je právě důsledkem volby žalobkyně a jejího manžela uplatnit postup podle § 13a ZDP. Tento závěr ostatně také odpovídá konstrukci daně z příjmů, u níž daňová povinnost není konstruována jako solidární, jako tomu bylo např. u daně z nemovitosti ve spoluvlastnictví (srov. § 3 odst. 6 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí).

[31] Nelze jistě pochybovat o tom, že i při společném zdanění manželů je to právě žalobkyně, která je povinna v rámci své daňové povinnosti zaplatit daň stanovenou ze společného základu daně manželů, to je ostatně smyslem jejího zdanění. Žalobkyně je povinna zaplatit daň v zákonné výši. Využije-li proto se svým manželem svého práva (nikoli povinnosti) uplatnit pro ně výhodnější zdanění ze společného základu daně, odpovídá tomu také povinnost její a jejího manžela takto stanovenou daň zaplatit. Skutečnost, že některý z manželů při jejich společném zdanění nesprávně uvedl svůj dílčí základ daně, pak jde logicky k tíži každého z manželů, stejně jako jde ve prospěch každého z manželů daňová výhoda získaná využitím institutu společného zdanění manželů. V tomto směru tedy je (byla) právní úprava společného zdanění manželů vyvážená; ponechává jen na volbě obou manželů, zda výhod i nevýhod společ-

ného zdanění manželů využijí, či nikoli. Jinými slovy řečeno, při společném zdanění manželů se manželé shodně podílejí jak na daňové výhodě, tak na daňové povinnosti rovným dílem, což odpovídá konstrukci výpočtu jejich společného základu daně, který se po součtu dílčích základů manželů rovným dílem dělí.

[32] Rozšířený senát tedy na základě výše uvedeného shrnuje, že judikaturu soudu, resp. jednotlivé právní závěry vyslovené v rozhodnutích ve věcech zdanění příjmů spolupracujících osob (manželů), nelze bezvýhradně aplikovat ve věcech společného zdanění manželů, neboť úprava společného zdanění manželů a úprava zdanění spolupracujících osob sledují jiné cíle a používají při stanovení daňových povinností jiných postupů. Současně nejsou správné závěry sedmého senátu vyslovené ve vztahu k důkaznímu břemeni žalobkyně podle § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992. Při způsobu zdanění dle § 13a ZDP nelze v daném případě žalobkyni vyzývat k prokázání skutečností, které je ve smyslu § 31 odst. 9 daňového řádu z roku 1992 povinen prokazovat její manžel.

[33] Z výše uvedeného současně plyne, že výše daňové povinnosti manžela žalobkyně je pro správce daně předběžnou otázkou ve smyslu § 28 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. V případě žalobkyně tudíž nebylo namístě provedení daňové kontroly, ale finanční orgány měly v jejím případě postupovat podle § 54 odst. 1 písm. c) stejného zákona, tj. z úřední povinnosti obnovit řízení ukončené pravomocným rozhodnutím, které záviselo na posouzení předběžné otázky, tj. výše daňové povinnosti manžela žalobkyně, o které bylo dodatečně v důsledku změny podstatných skutečností ovlivňujících i výši daně stanovené žalobkyni rozhodnuto jinak.

Daň z příjmů: příjmy související se závislou činností; poskytnutí půjčky zaměstnancům; propojení osob

k § 6 odst. 1 a 3 a § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období 2005, 2006 a 2007

I. Co se rozumí příjmem majícím souvislost se závislou činností, stanoví zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v § 6 odst. 1, resp. odst. 3. Společně těmto příjmům je úzká a bezprostřední souvislost s výkonem práce, tedy aktivní činností pro zaměstnavatele, popř. určité typově vymezené „zvýhodnění“ poskytnuté zaměstnanci zaměstnavatelem; jedná se v podstatě o plnění učiněná zaměstnavatelem za zaměstnance. Poskytnutí půjčky z povahy věci samé nelze považovat za úhradu, kterou provádí zaměstnavatel za zaměstnance za poskytnutá práva, služby nebo věci.

II. Byť by správce daně dovodil neplatnost smlouvy o půjčce z důvodu porušení ustanovení obchodního zákoníku, tento soukromoprávní následek právního úkonu je nutné odlišit od účinků v oblasti daňové. Případné dopady jednání podle obchodního zákoníku nebo vnitřních předpisů plátce daně nemohou mít vliv na posouzení závěru o aplikovatelnosti § 23 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, neboť ten neváže poskytnutí úroků z půjček na platnost soukromoprávního úkonu, ale na zákonem stanovené ekonomické nebo personální propojení osob. Důkazní břemeno v případě § 23 odst. 7 téhož zákona leží na správci daně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, čj. 5 AfS 38/2014-37)

Prejudikatura: č. 1487/2008 Sb. NSS, č. 1852/2009 Sb. NSS, č. 2489/2012 Sb. NSS, č. 2548/2012 Sb. NSS a č. 2693/2012 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost AV ENGINEERING proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad ve Zlíně (dále jen „správce daně“) zahájil u žalobce dne 9. 4. 2008 daňovou kontrolu podle § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád z roku 1992“), pro zdaňovací období 2005, 2006 a 2007, a to mj. na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků.

V průběhu daňové kontroly bylo zjištěno, že žalobce poskytoval svým zaměstnancům na základě vnitřního předpisu peněžité půjčky bez udání účelu, které byly úročeny úrokem ve výši 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky platné v době uzavření smluv o půjčce.

Konkrétně v případě Ing. H. bylo kontrolou zjištěno, že se žalobcem dne 29. 5. 2006 uzavřel smlouvu o půjčce, na jejímž základě se žalobce (věřitel) zavázal poskytnout Ing. H.

(dlužník) půjčku až do částky 20 000 000 Kč, a to v měně určené dlužníkem tato možnost byla omezena na české koruny (CZK), eura (EUR), americké dolary (USD) nebo švýcarské franky (CHF). Dlužník se zavázal splatit veškeré poskytnuté peněžní prostředky věřiteli nejpozději do 31. 12. 2008. Úroky ve výši 140 % diskontní sazby České národní banky platné ke dni podpisu smlouvy byly splatné současně s jistinou. Správce daně dále zjistil, že pan Ing. H. uzavřel se žalobcem dne 1. 1. 2001 pracovní smlouvu na dobu neurčitou, s pracovním zařazením ředitel společnosti, a mimo toto pracovní zařazení je Ing. H. také předsedou představenstva žalobce. Žalobce je jako společnost vlastněn jediným akcionářem, a to společností AV ENTERPRISES, s. r. o., jejímž jediným jednatelem je rovněž pan Ing. H. Poskytnutí půjčky dle předmětné smlouvy odsouhlasil jediný akcionář věřitele v rámci

valné hromady, tedy Ing. H. v rámci výkonu působnosti valné hromady. Obdobně byla panu Ing. H. na základě smlouvy ze dne 1. 9. 2006 žalobcem poskytnuta další půjčka ve výši 6 300 000 Kč, se splatností do 15. 10. 2006, a dne 26. 9. 2006 půjčka ve výši 92 000 CHF, se splatností do 15. 12. 2006. K těmto smlouvám byl dne 20. 10. 2006 sjednán dodatek s tím, že tyto dvě půjčky se staly součástí půjček sjednané ve smlouvě ze dne 29. 5. 2006.

Jelikož půjčky nebyly poskytnuty na účel osvobozený od daně ve smyslu § 6 odst. 9 písm. n) zákona o daních z příjmů, bylo peněžní zvýhodnění plynoucí zaměstnancům žalobce v souvislosti s poskytnutím půjček s úrokem nižším, než je obvyklá výše úroků, posouzeno jako příjem ze závislé činnosti, který je předmětem daně podle § 6 odst. 1 písm. d) stejného zákona. Pro zjištění úroku, který byl v daném čase a místě obvyklý při poskytování půjček obdobného charakteru fyzickým osobám, využil správce daně § 34 daňového řádu z roku 1992 a v rámci součinnosti požádal vybrané peněžní ústavy o poskytnutí listin za účelem zjištění obvyklého úroku hotovostních bezúčelových půjček poskytovaných fyzickým osobám v rozhodném období bankovními ústavy či jejich pobočkami ve Zlíně.

Rozhodnutími ze dne 19. 8. 2009 správce daně předepsal žalobci k přímému placení daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků podle zákona o daních z příjmů za zdaňovací období 2005, 2006 a 2007 celkem ve výši 779 965 Kč a zavázal ho uhradit penále ve výši 155 148 Kč.

Žalobce podal proti platebním výměrům odvolání, která byla rozhodnutími žalovaného [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 ze dne 13. 4. 2010] zamítnuta.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného třemi samostatnými žalobami u Krajského

soudu v Brně. Ten je spojil ke společnému projednání a rozsudkem ze dne 18. 1. 2012, čj. 31 Af 49/2010-75, zamítl.

Rozsudek krajského soudu, který žalobce napadl kasační stížností, byl rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2013, čj. 5 Afs 17/2012-25, zrušen. Krajský soud byl zavázán, aby se v dalším řízení vypořádal se všemi žalobními námitkami a aby vyjádřil své závěry k otázce vztahu mezi § 6 odst. 3 a § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů; krajskému soudu bylo rovněž vytknuto, že se vůbec nezabýval charakterem poskytnuté půjčky a okolnostmi, které by mohly nasvědčovat tomu, že předmětná půjčka byla poskytnuta osobě kapitálově spojené.

Následně vydal krajský soud dne 30. 1. 2014 rozsudek čj. 31 Af 49/2010-110, kterým rozhodnutí žalovaného zrušil. Zdůraznil, že žalobce předmětné půjčky poskytl svým zaměstnancům bez uvedení účelu, a proto v daném případě nebylo možné aplikovat § 6 odst. 9 písm. n) zákona o daních z příjmů. Správce daně tím, že zaslal dle § 34 odst. 4 daňového řádu z roku 1992 výzvy bankovním ústavům, nepochybil. Naopak postupoval správně a v souladu se zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, i s pokynem Ministerstva financí č. D-190 a D-300. Peněžní ústavy se požadavkem správce daně dostaly do pozice třetích osob ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) daňového řádu z roku 1992, tj. osob, které mají k dispozici listiny potřebné v daňovém řízení, a nikoliv do pozice svědků či osob předzvědných.

Krajský soud se však neztotožnil s postupem správce daně a žalovaného, kteří blíže nezkoumali charakter smluv o půjčce, ale automaticky upřednostnili zaměstnanecký vztah Ing. H. pouze na základě faktu, že půjčka mu byla poskytnuta jakožto fyzické osobě, která byla v den uzavření smlouvy zaměstnancem žalobce (ředitelem). Krajský soud připomněl, že na Ing. H. lze nahlížet jako na kapitálově spojenou osobu dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, jelikož byl jediným společníkem společnosti AV ENTERPRISES, která byla jediným akcionářem žalobce, nebo jako na zaměstnance, přičemž potom se aplikuje

§ 6 odst. 3 zákona o daních z příjmů. Jelikož se žalovaný nezabýval právním hodnocením těchto skutečností, tedy posouzením, zda je v dané věci nutné upřednostnit zaměstnanecký vztah nebo vztah společníka obchodní společnosti (neboť obojí zároveň se vylučuje), krajský soud rozhodnutí žalovaného a správce daně zrušil.

Žalovaný (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Uvedl, že při posuzování předmětných smluv o půjčce, uzavřených podle § 657 a násl. občanského zákoníku z roku 1964 mezi žalobcem a Ing. H., vycházel ze zjištěného skutkového a právního stavu. Ing. H. byl v době podpisu předmětných smluv jednak členem statutárního orgánu žalobce – předsedou představenstva oprávněným jednat a podepisovat za žalobce (§ 191 odst. 1 obchodního zákoníku*), ale i zaměstnancem žalobce na základě pracovní smlouvy uzavřené dne 1. 1. 2001 mezi žalobcem jako zaměstnavatelem, a Ing. H. jako zaměstnancem na dobu neurčitou s pracovním zaražením zaměstnance na pozici ředitele žalobce. Zároveň byl Ing. H. v době uzavření smluv o půjčce jak statutárním orgánem – jediným jednatelem, oprávněným jednat a podepisovat za společnost AV ENTERPRISES, tak i jediným společníkem se 100% obchodním podílem v dané společnosti s tím, že společnost AV ENTERPRISES byla jediným akcionářem žalobce.

Stěžovatel měl za to, že jmenovaný jednal na straně příjemce půjčky jako osoba fyzická a nikoliv jako jednatel obchodní společnosti AV ENTERPRISES, čemuž odpovídá označení smluvní strany příjemce půjčky i způsob podpisu předmětných smluv. Tuto skutečnost stěžovatel zdůraznil ve svém rozhodnutí o odvolání s tím, že o uzavření předmětných půjček nebyly provedeny účetní zápisy v účetnictví společnosti AV ENTERPRISES, když půjčka nebyla žalobcem poskytnuta této společnosti. Podpůrně, i když o dané skutečnosti není mezi žalobcem a stěžovatelem sporu, je možno poukázat i na fakt, že předmětné smlouvy o půjčce byly uzavřeny podle občanského zá-

koníku z roku 1964, a pokud by smluvními stranami byly dvě obchodní společnosti, žalobce a obchodní společnost AV ENTERPRISES v postavení podnikatele dle § 2 odst. 2 obchodního zákoníku, jednalo by se o obchodní závazkové vztahy mezi podnikateli, jejichž úprava se řídila obchodním zákoníkem (jeho § 261 odst. 1 ve spojení s § 497 a násl.). Smluvní strany by v tomto případě uzavřely smlouvu o úvěru podle obchodního zákoníku, a nikoliv smlouvu o půjčce dle občanského zákoníku.

Dále stěžovatel doplnil, že Ing. H. v právním postavení jediného společníka obchodní společnosti AV ENTERPRISES ani nemohl vystupovat a jednat vůči třetím osobám ve vnějších vztazích, což vyplývá i z právní úpravy obchodních společností v obchodním zákoníku. Ing. H. měl ve smyslu § 113 a násl. obchodního zákoníku řadu práv a tomu odpovídající povinnosti, nemohl však dle stěžovatele v žádném případě vystupovat v právních vztazích jako kapitálově spojená osoba se žalobcem dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, protože spojenou osobou byla jako subjekt práva a daných obchodněprávních vztahů společnost AV ENTERPRISES, coby jediný akcionář žalobce. Nad rámec uplatněných žalobních bodů stěžovatel uvedl i tu skutečnost, že fyzická osoba – Ing. H. rovněž nevystupoval v žádném z právních vztahů s žalobcem v postavení podnikatele dle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku tak, aby bylo možno třeba jen hypoteticky posuzovat jeho osobu ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil svůj nesouhlas s názory soudu a s odkazem na § 196a odst. 1 obchodního zákoníku dovedl, že úmyslem žalobce bylo uzavřít předmětné smlouvy o půjčce s Ing. H. v právním postavení předsedy představenstva žalobce, který v tomto právním postavení dle stěžovatele nemohl vystupovat jako kapitálově propojená osoba ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Rovněž tak odkaz soudu na vnitřní předpis žalobce o poskytování půjček zaměstnancům nedokládal, že by žalobce chtěl poskytnout předmětné půjčky

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

Ing. H. jako kapitálově propojené osobě. Uvedená úprava ve vnitřních předpisech žalobce zcela odpovídala úpravě v obchodním zákoníku, a to konkrétně v § 261 odst. 3 písm. f) citovaného zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) Otázkou, která je pro posouzení ve věci rozhodná, je tak především to, zda správce daně a posléze stěžovatel postavili najisto své tvrzení o podřaditelnosti zvýhodněného úroku z půjčky Ing. H. jako zaměstnanci pod příjem plynoucí v souvislosti s výkonem závislé činnosti pro žalobce, a zda lze tak dospět k závěru, že v daném případě má zaměstnanecký vztah Ing. H. ve vztahu k poskytnutým půjčkám prioritu před vztahem společníka obchodní společnosti, která je jediným akcionářem žalobce. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval vymezením předmětu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (IV. A.), zda Ing. H. v posuzovaném případě mohl vystupovat jako kapitálově propojená osoba (IV. B.), s čímž souvisí stěžovatelem tvrzený vliv obchodního zákoníku na postavení kapitálově propojené osoby (IV. C.), a zda krajský soud aplikoval na zjištěný skutkový stav správně zákonné ustanovení (IV. D.)

IV.A Předmět daně z příjmů ze závislé činnosti

(...) Pro správné posouzení příjmů je vždy důležité vymezit, které příjmy jsou předmětem daně, a jednoznačně definovat příjmy, které zakládají určitou daňovou povinnost. Předmětem daně z příjmů jsou všechny příjmy fyzických osob, kromě příjmů vyloučených z předmětu daně v § 3 odst. 4 zákona o daních z příjmů a u zaměstnanců v § 6 odst. 7 a odst. 11 stejného zákona. Z příjmů, jež jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob, je pak celá řada od této daně zcela nebo zčásti osvobozena (§ 4 a § 6 odst. 9 zákona o daních z příjmů).

Mezi příjmy, které plynou zaměstnanci v souvislosti s **výkonem** závislé činnosti nebo funkce, patří mj. i peněžní zvýhodnění zaměstnance plynoucí mu v souvislosti s poskytnutím úrokově zvýhodněné půjčky, neboť se jedná o příjem, který zaměstnanec dostává v souvislosti s výkonem závislé činnosti.

Příjmy ve smyslu § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů představují širokou skupinu dalších forem plnění v souvislosti s výkonem závislé činnosti nebo výkonem funkce (současným, dřívějším nebo budoucím), které nemají přímo charakter mzdy či odměny za práci. Často mají věrnostní nebo stabilizační povahu či motivační charakter, nebo zvyšují atraktivnost zaměstnání. Např. v rozsudku ze dne 9. 8. 2012, čj. 2 Afs 47/2012-18, č. 2693/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud označil za příjem plynoucí v souvislosti s budoucím výkonem závislé činnosti dle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů poskytnutí stipendia podmíněné závazkem studenta pracovat po ukončení studia několik let v pracovním poměru u jeho poskytovatele. Předpokladem pro posouzení příjmů podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů je **existující souvislost mezi takovými příjmy a závislou činností**. Plátce takových příjmů má veškeré povinnosti plátce daně, tzn. i povinnost srážet z příjmů, které poplatníkovi vyplatí či připíše k dobru, měsíční zálohu na daň nebo daň zvláštní sazbou jako z mezd svých ostatních zaměstnanců.

Co se rozumí příjmem majícím souvislost se závislou činností, stanoví zákon o daních z příjmů v § 6 odst. 1, resp. 3. Společné těmto příjmům je úzká a bezprostřední souvislost s výkonem práce, tedy aktivní činností pro zaměstnavatele, popř. určité typově vymezené „*zvýhodnění*“ poskytnuté zaměstnanci zaměstnavatelem: „*Příjmem se rozumí rovněž částka, o kterou je úhrada zaměstnance zaměstnavateli za poskytnutá práva, služby nebo věci, kromě bytu, v němž měl zaměstnanec bydliště po dobu 2 let bezprostředně před jeho koupí, nižší, než je cena zjištěná podle zvláštního právního předpisu, nebo cena, kterou účtuje jiným osobám*“ (§ 6 odst. 3 *in fine* zákona o daních z příjmů). Jedná se

v podstatě o plnění učiněná zaměstnavatelem za zaměstnance. Poskytnutí půjčky z povahy věci samé nelze považovat za úhradu, kterou provádí zaměstnavatel za zaměstnance za poskytnutá práva, služby nebo věci. Peněžní benefit, který zákonodárce výslovně za příjem zaměstnance považuje, je stanoven pouze pro případ bezplatného užívání motorového vozidla. V posledně uvedených případech tedy není rozhodující pro naplnění znaku příjmu skutečný faktický výkon činnosti.

Co se týče daňového režimu půjček poskytovaných zaměstnavatelem svým zaměstnancům, je třeba vycházet z § 6 odst. 9 písm. l) zákona o daních z příjmů a *contrario*: „*Od daně jsou [...] dále osvobozeny l) peněžní zvýhodnění plynoucí zaměstnancům v souvislosti s poskytováním bezúročných půjček nebo půjček s úrokem nižším, než je obvyklá výše úroku, zaměstnavatelem z fondu kulturních a sociálních potřeb podle zvláštního předpisu a u zaměstnavatelů, na které se tento předpis nevztahuje, ze sociálního fondu nebo ze zisku (příjmu) po jeho zdanění, jedná-li se o návratné půjčky poskytnuté zaměstnanci na bytové účely do výše 100 000 Kč nebo k překlenutí tíživé finanční situace do výše 20 000 Kč a u zaměstnance postiženého živelní pohromou do výše 1 000 000 Kč na bytové účely a do výše 200 000 Kč k překlenutí tíživé finanční situace.*“

O takový případ se v projednávané věci však zcela zjevně nejedná, ostatně stěžovatel takto ani věc neposuzoval.

Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, čj. 5 Afs 5/2005-85, konstatoval: „*Skutečnost, že fyzická osoba je jednatel, resp. společníkem obchodní společnosti, sama o sobě ještě neznamená, že jakékoli plnění, které tato od společnosti obdrží, je příjmem dle § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Vždy je nutno zkoumat povahu příjmu, především to, zda se nejedná o příjem, který není předmětem daně (§ 3 odst. 4 cit. zákona), anebo o příjem podléhající jinému režimu zdanění (např. příjem z pronájmu dle § 9 cit. zákona).*“

S přihlédnutím k uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že posouzení, zda

v nyní projednávaném případě došlo k naplnění podmínek daného ustanovení, závisí na konkrétních skutkových okolnostech. V posuzovaném případě Ing. H. pro žalobce vykonával závislou činnost duplicitně – nejen jako zaměstnanec, ale na pozici předsedy představenstva i jako jeho statutární orgán. Tato skutečnost však sama o sobě bez dalšího zhodnocení okolností uzavření smlouvy ještě neznamená, že zvýhodněný úrok poskytnutý Ing. H. je nutno *stricto sensu* posoudit jako příjem plynoucí v souvislosti s výkonem závislé činnosti pro žalobce, a že zaměstnanecký vztah Ing. H. má přednost před vztahem společníka obchodní společnosti, která je jediným akcionářem žalobce.

IV.B K aplikaci § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů

Stěžovatel v kasační stížnosti obsáhle dovozuje, že úmyslem žalobce bylo uzavřít předmětné smlouvy o půjčce s Ing. H. v právním postavení předsedy představenstva žalobce, který v tomto právním postavení dle stěžovatele nemohl vystupovat jako kapitálově propojená osoba ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů.

„*Podstatou § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů je zabránit daňovým únikům při takových smluvních vztazích, při nichž jedna smluvní strana záměrně činí úkony pro ni finančně či jinak nevýhodné, aby druhé straně naopak vznikla daňová výhoda spočívající ve snížení daňového základu.*“ „*Obchodní transakce mezi osobami blízkými totiž mohou být ovlivňovány osobním vztahem smluvních stran, a proto jejich motivem není vždy samotná snaha o získání majetkového či jiného prospěchu, jako je tomu v běžných obchodních vztazích za podmínek fungující soutěže. Ačkoliv je s ohledem na zásadu smluvní volnosti takovýto způsob jednání v občanskoprávních nebo obchodněprávních vztazích možný, z hlediska daňového práva je ve výsledku sankcionovaný úpravou základu daně o zjištěný rozdíl.*“ „*Daňový subjekt tak musí prokázat, že odchýlení se od ceny obvyklé má jiný účel, než je krácení daně. Zákon o daních z příjmů proto po obchodujících osobách blízkých po*

žaduje větší opatrnost a obezřetnost při stanovování smluvní ceny, než je tomu u osob nezávislých“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 Afs 80/2007-105, č. 1852/2009 Sb. NSS).

Ze znění § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů lze rozlišit tři zákonem předvídané formy ekonomického nebo personálního propojení osob:

- vztah fyzických osob blízkých (ve smyslu § 116 a násl. občanského zákoníku z roku 1964, resp. § 22 občanského zákoníku z roku 2012),

- vztah osob v případě, kdy se jedna osoba podílí přímo nebo nepřímo na vedení, kontrole nebo kapitálu druhé osoby, nebo

- vztah osob v případě, že se shodné právnické nebo fyzické osoby (tj. nikoli nutně jedna či druhá z obou posuzovaných osob, jejichž vztah je zkoumán, ale i právnické osoby třetí) přímo nebo nepřímo podílejí na vedení, kontrole nebo jmění obou posuzovaných osob.

Zákon o daních z příjmů hovoří v § 23 odst. 7 povšechně o obchodních vztazích mezi ekonomicky nebo personálně propojenými osobami, včetně vztahů úvěrových. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 7. 11. 2007, čj. 2 Afs 165/2006-114, č. 1487/2008 Sb. NSS, k chybné definici „podílení se na vedení“ vyslovil: „Pojem ‚vedení‘ je v zákoně o daních z příjmů užíván nepochybně v souvislosti s obchodními společnostmi a družstvy. Obchodní zákoník zná legální pojem ‚obchodního vedení‘ (viz zejm. jeho § 81, § 97 odst. 1, § 134, § 192 odst. 1, jež charakterizují, které orgány jednotlivých společností obchodní vedení vykonávají). Obchodním vedením se rozumí řízení společnosti, tj. zejména organizování a řízení její podnikatelské činnosti, včetně rozhodování o podnikatelských záležitostech; obchodní vedení tedy ve své podstatě směřuje dovnitř společnosti, na rozdíl od jednání jménem společnosti. S ním je nelze ztotožňovat. Někdy na rozhodnutí učiněné v rámci obchodního vedení navazuje jednání jménem společnosti, a to tam, kde je k realizaci rozhodnutí (např. o určité obchodní

strategii) nutné právní jednání vůči třetím osobám (viz v podrobnostech např. Štenglová; Plíva; Tomsa a kol.: Obchodní zákoník. Komentář. 6. vyd., Praha 2001, str. 346, komentář k § 81). Z povahy věci plyne, že obchodní vedení (stejně jako jednání společnosti ‚navenek‘) mohou přímo vykonávat pouze fyzické osoby. [...] Pod pojmem ‚vedení‘ tak budou nepochybně zahrnuty všechny formy ‚obchodního vedení‘, vedle toho tam však budou spadat i některé další formy ovlivňování konkrétní činnosti obchodní společnosti, a to takové, které mají podstatný vliv na její hospodaření, a tedy zprostředkované i na výši její daňové povinnosti z hlediska daně z příjmů právnických osob.“ Rozšířený senát proto v citovaném rozsudku za účast na „vedení“ rozuměl „zejména výkon funkce statutárního orgánu či členství v takovém orgánu, členství v jiném podobném orgánu jako např. v dozorčí radě a v některých případech i výkon funkce člena vrcholového vedení společnosti, má-li takovýto člen podle společenské smlouvy či stanov nebo nějakého vnitřního předpisu společnosti podstatný vliv na hospodaření společnosti (je-li např. oprávněn jménem společnosti přijímat pro ni půjčky na částky řádově srovnatelné s jejím základním kapitálem).“

Jak již bylo uvedeno výše, Ing. H. byl v době uzavírání smluv o půjčce zaměstnancem a členem statutárního orgánu žalobce, kromě toho byl i statutárním orgánem a jediným společníkem jiné obchodní společnosti, která je jediným akcionářem žalobce. Věřitelem ze smluv o půjčce byl žalobce, dlužníkem Ing. H. Souhlas s poskytnutím půjčky udělil za akcionáře žalobce v rámci výkonu působnosti valné hromady jediný společník tohoto akcionáře, tedy Ing. H. Je tedy nepochybné, že Ing. H je ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů kapitálově spojenou osobou se společností, která je jediným akcionářem žalobce, a zároveň je i osobou spojenou se žalobcem, neboť se zároveň podílí na vedení společnosti žalobce. Aplikace § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů se na plnění poskytovanou zaměstnancům nepoužije, neboť § 6 pro případ poskytování jiných plnění než příjmů

ze závislé činnosti je nutno považovat za *lex specialis* k § 23 odst. 7 citovaného zákona.

Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, který v kasační stížnosti s poukazem na právní úpravu vnitřních a vnějších vztahů v obchodních společnostech dle obchodního zákoníku vyloučil postavení Ing. H. jako spojené osoby dle § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, a tím upřednostnil jeho zaměstnanecký poměr u žalobce. Nejvyšší správní soud podotýká, že právní předpisy soukromého práva nemají *a priori* přednost před právem veřejným, jak je možné dovozovat z argumentace stěžovatele, jinými slovy porušení předpisů soukromého práva nemůže mít daňové relevance. Naopak, Nejvyšší správní soud považuje interpretaci § 190 odst. 1 a § 196a obchodního zákoníku ze strany stěžovatele ve vztahu k posuzované smlouvě o půjčce za nepřipadnou, účelovou a vnitřně rozpornou.

IV.C Vliv obchodního zákoníku na postavení kapitálově propojené osoby

Zatímco v rozhodnutí o odvolání se stěžovatel námitkou možnosti uzavření smlouvy ve smyslu § 196a obchodního zákoníku nezapomínal, neboť posuzoval plynoucí plnění Ing. H., a nikoliv způsob uzavření předmětných půjček, v kasační stížnosti obsáhle dovozuje, že úmyslem žalobce bylo uzavřít předmětné smlouvy o půjčce s panem Ing. H. v právním postavení předsedy představenstva žalobce, který v tomto právním postavení dle stěžovatele nemohl vystupovat jako kapitálově propojená osoba ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Rovněž tak odkaz soudu na vnitřní předpis žalobce o poskytování půjček zaměstnancům dle stěžovatele nedokládal, že by žalobce chtěl poskytnout předmětné půjčky panu Ing. H. jako kapitálově propojené osobě.

Ustanovení § 196a obchodního zákoníku, v intencích kterého byla věc posuzována, obsahuje pravidla na ochranu společnosti, jejích společníků a věřitelů před jednáním osob, které za tuto společnost jednají nebo na ni mají přímý či nepřímý vliv. Předmětné ustanovení reguluje v zásadě dva okruhy transakcí, zaprvé převody majetku ze společ-

nosti nebo na společnost (§ 196a odst. 3), zadruhé smlouvy o úvěru nebo půjčce a zajišťování závazků ze strany společnosti (§ 196a odst. 1 a 5). „Společnost může uzavřít smlouvu o úvěru nebo půjčce s členem představenstva, dozorčí rady, prokuristou nebo jinou osobou, která je oprávněna jménem společnosti takovou smlouvu uzavřít, nebo osobami jim blízkými, nebo na ně bezplatně převést majetek společnosti jen s předchozím souhlasem valné hromady a jen za podmíněk obvyklých v obchodním styku.“ Poskytnutí půjčky se tedy nevylučuje, pouze jsou stanoveny podmínky, za jakých je možno smlouvu o půjčce uzavřít.

Ve spisu je založen zápis o rozhodnutí jediného akcionáře, jímž Ing. H. v rámci výkonu působnosti valné hromady odsouhlasil poskytnutí půjčky. Součástí spisu je rovněž upozornění právního zástupce Ing. H. na omezení vyplývající pro něj jako zaměstnanec z právních předpisů, konkrétně na zastávané funkce Ing. H. a § 196a obchodního zákoníku. Jako jediné řešení je navrhováno, aby Ing. H. uzavřel smlouvu o půjčce nikoliv jako zaměstnanec, ale jako jediný společník společnosti AV ENTERPRISES.

Z dostupných podkladů a vnitřních předpisů žalobce, které zakazují poskytnutí půjčky osobám vyjmenovaným v § 196a obchodního zákoníku, krajský soud dovodil, že žalobce neměl v úmyslu poskytnout půjčku Ing. H. jako zaměstnanci, ale skutečně jako kapitálově propojené osobě.

Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožnil a neshledal důvodnou námitku stěžovatele, opírající se o § 196a a § 190 odst. 1 obchodního zákoníku. Skutečnost, že smlouva o půjčce byla dle stěžovatele uzavřena s Ing. H. v právním postavení předsedy představenstva žalobce, má vylučovat, aby jmenovaný v tomto právním postavení vystupoval jako kapitálově propojená osoba ve smyslu § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů. Na druhou stranu stěžovatel dodal, že pokud by na straně příjemce půjčky stála fyzická osoba Ing. H. v právním postavení předsedy představenstva, tedy statutárního orgánu žalobce jako akciové společnosti, pak by předmětné

smlouvy měly být obligatorně uzavřeny podle obchodního zákoníku – smlouva o úvěru dle § 497 a násl. obchodního zákoníku, což je však vyloučeno vnitřními předpisy žalobce. Ing. H. však byl i v pracovněprávním vztahu s žalobcem jako ředitel žalobce, takže v tomto svém postavení mohl jako zaměstnanec zcela v souladu s vnitřními předpisy žalobce uzavřít předmětné smlouvy o půjčce. Taková argumentace stěžovatele je vnitřně rozporná, neboť stěžovatel zcela pomíjí obsah § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů (viz výše) a směřuje regulaci smluv uzavřených mezi společnostmi a členy jejich orgánů a otázku zdanění těchto subjektů. Ustanovení § 196a obchodního zákoníku proto nemůže být relevantní v případě posuzování předmětu daně nebo definice příjmů zakládajících daňovou povinnost, neboť obchodní zákoník tuto problematiku neřeší.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že bytí by správce daně dovedl neplatnost smlouvy o půjčce z důvodu porušení obchodního zákoníku, tento soukromoprávní účinek právního úkonu je nutné odlišit od účinků v oblasti daňové. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 12. 2010, čj. 7 Afs 130/2009-200, č. 2489/2012 Sb. NSS, k této otázce totiž uvedl, že „*dospěje-li finanční ředitelství – pozn. Nejvyššího správního soudu k závěru, že určitý soukromoprávní úkon byl absolutně neplatný, neznamená to ještě a priori, že takový úkon je irrelevantní z daňového hlediska. Daňové účinky absolutně neplatných soukromoprávních úkonů nenastávají, vyžaduje-li daňové právo, že určitý právní následek může nastat pouze na základě existujícího (platného) soukromoprávního úkonu určité konkrétní povahy (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 94/2004-50, č. 979/2006 Sb. NSS, a ze dne 17. 4. 2008, čj. 7 Afs 8/2007-49). Provádí-li však daňové právo autonomní klasi-*

fikaci daňověprávních účinků soukromoprávních jednání vycházející v zásadě z ekonomické logiky (jak je tomu například v generální klauzuli v § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů), může mít i neplatný právní úkon plnohodnotné daňověprávní účinky, např. bylo-li i na základě takového úkonu plněno, plnění nebylo zpochybněno, příp. dokonce bylo následně jeho poskytnutí zpětně uznáno a ‚legalizováno‘ sjednáním dohody o narovnání, a projevil-li se v ekonomické sféře účastníků transakce způsobem předvídaným v § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů či si účastníci transakce mohli rozumně myslet v době, kdy ji činili, že se takto projeví – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2005, čj. 2 Afs 15/2005-90, č. 718/2005 Sb. NSS, podobně též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 2 Afs 180/2006-64, č. 1984/2010 Sb. NSS.“

Případné dopady jednání podle obchodního zákoníku nebo vnitřních předpisů žalobce tak nemohou mít vliv na posouzení závěru o aplikovatelnosti § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů, neboť ten neváže poskytnutí úroků z půjček na platnost soukromoprávního úkonu, ale na zákonem stanovené ekonomické nebo personální propojení osob. Důkazní břemeno v případě § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů leží na správci daně: *K prokázání, že se liší ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nezávislými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek (referenční ceny), musí správce daně na základě zjištění výše obou těchto cen provést mezi nimi srovnání. Důkazní břemeno ke všem skutečnostem, které jsou pro to rozhodné, nese správce daně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Afs 74/2010-81, č. 2548/2012 Sb. NSS).*

Regulace reklamy: reklama na doplněk stravy

k § 1 odst. 8 a § 5d odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákonů č. 138/2002 Sb., č. 25/2006 Sb. a č. 36/2008 Sb. (v textu jen „zákon o regulaci reklamy“)

Obligatorní obsahovou náležitost v podobě zřetelného textu „doplněk stravy“, kterou zákon o regulaci reklamy vyžaduje u reklam na doplňky stravy (§ 5d odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy), musí obsahovat i sponzorské vzkazy propagující doplňky stravy (srov. § 1 odst. 8 téhož zákona).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2014, čj. 9 A 111/2011-55)*)

Prejudikatura: č. 1063/2007 Sb. NSS a č. 2045/2010 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost OGILVY ONE proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty.

Rozhodnutím ze dne 14. 2. 2011 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaná uložila žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy ve spojení s § 1 odst. 8 a dále § 8a odst. 3 písm. f) a podle § 8a odst. 7 písm. a) téhož zákona, neboť zpracováním obchodního sdělení produktu Calibrum Activin (sponzor upoutávky, mutace 1), premiérově vysílaného dne 8. 2. 2010 v 19:58:48 na programu ČT1 a 20x reprízovaného na programech ČT1 a ČT2 do 28. 2. 2010, žalobce porušil povinnost, aby reklama, resp. sponzorský vzkaz, na doplněk stravy obsahovala zřetelný text „doplněk stravy“. Uvedený text v předmětném obchodním sdělení zcela absentuje.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná nejprve stručně shrnula průběh řízení. Žalobce mj. namítal, že není zpracovatelem reklamy ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o regulaci reklamy a že naplnění zákonné definice pojmu „zpracovatel“ nemůže být bez bližšího odůvodnění a dokazování dovozováno pouze ze skutečnosti, že pro provozovatele vysílání připravil sponzorský vzkaz. Žalobce též poukazyval na odlišné vymezení pojmů reklama a sponzorský vzkaz v zákoně č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon

o provozování RTV“), a namítal, že veškeré povinnosti související s odvysíláním sponzorovaných pořadů jsou výhradně povinnostmi provozovatele vysílání. V rámci vlastního posouzení věci pak žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že zákon o regulaci reklamy primárně upravuje reklamu, avšak dle § 1 odst. 8 tohoto zákona se předmětný zákon vztahuje i na sponzorování, není-li stanoveno jinak. Zákonodárce zakotvením uvedeného ustanovení pamatoval právě na obdobné situace, tedy na to, aby ve sponzorských vzkazech nebyly obcházeny obsahové povinnosti, které zákon vymezuje pro reklamu. Zákon o provozování RTV, na který žalobce odkazuje, vymezuje určitá pravidla pro sponzorování pořadů, ale neupravuje samotný obsah sponzorských vzkazů z hlediska zákonnosti obsahu sdělení, tak jak to činí zákon o regulaci reklamy. Z hlediska předmětného řízení je proto zákon o provozování RTV irrelevantní. Provozovatel sice odvysíláním sponzorského vzkazu ve spojitosti se sponzorovaným pořadem plní svou povinnost plynoucí pro něj ze zákona o provozování RTV, ale obsah tohoto obchodního sdělení je připravován dalšími osobami – zadavatelem, který je zpravidla totožný s osobou sponzora, a zpracovatelem, který dané obchodní

* Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalované proti tomuto rozsudku svým usnesením ze dne 22. 1. 2015, čj. 8 As 202/2014-14.

sdělení audiovizuálně připravil pro účely od-
vysílání. Osobu zadavatele i zpracovatele pro-
vozovatel vysílání na vyžádání Rady vždy
identifikuje, a to jak v případě reklamy, tak
i v případě sponzorských vzkazů.

Přistoupením na interpretaci zákona o re-
gulaci reklamy prezentovanou žalobcem by
dle mínění žalované došlo k zásadním dopa-
dům na spotřebitele, neboť sponzorské vzkazy
by se staly platformou, v rámci níž by poten-
ciálně mohlo docházet k neregulované ko-
merční komunikaci. Například farmaceutické
produkty by zde mohly být prezentovány, aniž
by bylo uvedeno, zda se jedná o doplněk stravy
nebo o léčivo, u léčiv by absentovaly výzvy
k pročení příbalové informace, rovněž by
zde mohlo docházet k využívání nekalých ob-
chodních praktik apod. Jinými slovy povin-
nosti plynoucí ze zákona o regulaci reklamy
jakožto zákona veřejnoprávní povahy, který
chrání spotřebitele, by byly v rámci sponzor-
ských vzkazů úspěšně obcházeny, jelikož by
neexistoval zadavatel a zpracovatel odpověd-
ný a postižitelný za dané porušení zákona,
a provozovatel – šířitel by logicky s odkazem
na zákon svou odpovědnost úspěšně vylou-
čil. Je tak nesporné, že i v případě sponzor-
ských vzkazů je vždy identifikovatelná osoba
zadavatele a zpracovatele, jak to předpokládá
i § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy, když
vztahuje povinnosti pro reklamu rovněž na
sponzorování.

Dle zákona o regulaci reklamy jsou zod-
povědnými subjekty za porušení zákona za-
davatel, zpracovatel, případně šířitel. Za po-
rušení § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy
pak odpovídá zadavatel a zpracovatel (§ 8a).
Šířitel za obsah sponzorského vzkazu (reklamy)
nezodpovídá. Zákon o regulaci reklamy
nijak neupravuje postavení „zadavatelů“ či
„zpracovatelů“ sponzorských vzkazů, nijak je
ani nedefinuje, avšak interpretací zákona lze
dojít k závěru, že pokud se dle § 1 odst. 8 zá-
kona o regulaci reklamy předmětný zákon
vztahuje i na sponzorování, není-li stanoveno
jinak, pak i ustanovení upravující postavení
(odpovědnost) zadavatele a zpracovatele re-
klamy se nutně vztahují ke sponzorskému
vzkazu. V opačném případě by § 1 odst. 8 zá-

kona o regulaci reklamy byl nadbytečný a je-
ho aplikace nereálná.

V této souvislosti považovala žalovaná za
nutné zdůraznit, že normy regulující reklamu
obsahuje především zákon o regulaci reklama-
my, který ve svém § 1 odst. 2 chápe reklamu
jako „*oznámení, předvedení či [jinou prezenta-
cí] šířené zejména komunikačními médii,
mající za cíl podporu podnikatelské činnosti,
zejména podporu spotřeby nebo prodeje
zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje ne-
movitostí, prodeje nebo využití práv nebo
závazků, podporu poskytování služeb, pro-
pagaci ochranné známky, pokud není dále
stanoveno jinak*“. Zákonodárce si při tvorbě
tohoto zákona plně uvědomil příbuznost
a podobnost obou forem propagace podnika-
tele, neboť v § 1 odst. 8 zákona o regulaci re-
klamy uvádí, že ustanovení tohoto zákona se
vztahují na sponzorování, pokud není dále
stanoveno jinak. Nejinak interpretuje tento
zákon i stávající judikatura Nejvyššího správ-
ního soudu. Z rozsudku tohoto soudu ze dne
9. 11. 2006, čj. 7 As 81/2005-79, č. 1063/2007
Sb. NSS, se uvádí: „*Je tedy zřejmé, že i spon-
zorování vykazuje ve svém důsledku podob-
né všeobecné znaky jako reklama, když zá-
kon o regulaci reklamy bere jako kritérium
pro odlišení obou institutů pouze existenci
příspěvku u sponzorování. Proto se normy
regulující reklamu, tj. omezující její obsah
a použití, vztahují i na sponzorování, aby se
tím zamezilo jejich obcházení.*“ Pakliže žalo-
vaná posoudila předmětný sponzorský vzkaz
dle zákona o regulaci reklamy, který primár-
ně upravuje reklamu, avšak dle § 1 odst. 8 se
vztahuje i na sponzorování, není-li stanoveno
jinak, pak postupovala v souladu se zákonem
i stávající judikaturou.

Dle výkladu Nejvyššího správního soudu
lze ve sponzorském vzkazu aplikovat určité
prvky reklamy, což plyne z rozsudku čj. 7 As
81/2005-79, v němž se uvádí, že „*zákonodár-
ce si při tvorbě tohoto zákona plně uvědomil
příbuznost a podobnost obou forem (reklamy
a sponzorského vzkazu) propagace pod-
nikatele, neboť ve svém § 1 odst. 8 zákon
o regulaci reklamy uvádí, že ustanovení to-
hoto zákona se vztahují na sponzorování,
pokud není dále stanoveno jinak*“. Lze tak

dojít k jednoznačnému závěru, že zákon o regulaci reklamy se nevztahuje výlučně na reklamu jako takovou, ale i na obsah sponzorského vzkazu. Interpretací zákona o regulaci reklamy ve spojení s judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy nutno dojít k závěru, že ustanovení tohoto zákona se vztahují i na sponzorské vzkazy. Pokud se určitá pravidla vztahují na reklamu, pak se nutně vztahují i na sponzorské vzkazy, pokud není stanoveno jinak. Z logiky věci pak vyplývá, že pokud určité subjekty odpovídají za obsah reklamy, pak nutně musí odpovídat za obsah sponzorského vzkazu z postavení zadavatele či zpracovatele.

Produkt Calibrum Activin je doplňkem stravy. Ve sponzorském vzkazu prezentujícím daný produkt měl být proto uveden zřetelný text „*doplňěk stravy*“. Tento zákonem stanovený text však v uvedeném sponzorském vzkazu zcela absentuje. Tím došlo k porušení § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy ve spojení s § 1 odst. 8 a dále pak § 8a odst. 3 písm. f) a podle § 8a odst. 7 písm. a) téhož zákona, neboť zpracováním sponzorského vzkazu Calibrum Activin (sponzor upoutávky, mutace 1), premiérově vysílaného dne 8. 2. 2010 v 19:58:48 hodin na programu ČT1 a 20x reprízovaného na programech ČT1 a ČT2 do 28. 2. 2010, byla porušena povinnost, aby reklama, respektive sponzorský vzkaz, na doplněk stravy obsahovala zřetelný text „*doplňěk stravy*“. Žalovaná proto na základě shromážděných podkladů a provedeného dokazování dospěla k závěru, že žalobce zpracováním předmětného sponzorského vzkazu porušil podmínky stanovené pro reklamu na potraviny uvedené v § 5d odst. 3) zákona o regulaci reklamy, čímž se jako právnická osoba dopustil správního deliktu dle § 8a odst. 3 písm. f) téhož zákona, za který se ukládá pokuta dle § 8a odst. 7 písm. a) zákona o regulaci reklamy do 2 000 000 Kč. Za spáchání tohoto správního deliktu uložila žalovaná žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč, když v souladu s 8b odst. 2 zákona o regulaci reklamy při určení výměry pokuty přihlédla k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán, a po vyhodnocení těchto kritérií uložila pokutu v dolní polovině zákonného rozmezí.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost. V žalobě předně namítl, že žalovaná nesprávně zjistila skutkový stav věci. Žalobce nebyl v řízení pasivně legitimován, tudíž nemohl být účastníkem správního řízení vedeného žalovanou. Nebyl totiž zpracovatelem sponzorského vzkazu ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o regulaci reklamy, který zpracovatele reklamy jen pro účely zákona definuje jako „*právnickou nebo fyzickou osobu, která pro sebe nebo pro jinou právnickou nebo fyzickou osobu zpracovala reklamu*“. Žalobce sponzorský vzkaz nezhotovil, ale připravil pro provozovatele vysílání – Českou televizi, v jejímž redakčním čase došlo k odvysílání sponzorského vzkazu podle zákona o provozování RTV. Žalobce se tak jako zpracovatel v žádném případě nemohl dopustit porušení § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy ve spojení s § 1 odst. 8 téhož zákona.

Žalobce dále namítl, že žalovaná věc nesprávně posoudila a postupovala v rozporu s právními předpisy. Sponzorský vzkaz, respektive sponzorování je samostatně, a to i vzhledem k odlišnosti formátu od reklamy ve smyslu zákona, definováno v § 2 odst. 1 písm. s) zákona o provozování RTV. Sponzorování je tak samostatný a na pojmu reklama ve smyslu zákona o regulaci reklamy nezávislý formát. Veškeré povinnosti související s odvysíláním sponzorovaných pořadů jsou jednoznačně a výhradně jen povinnostmi provozovatele vysílání, v jehož tzv. redakční části je oznámení o sponzorování pořadů uveřejněno. Uvedené jednoznačně dokládá mimo jiné jak označení § 53 zákona o provozování RTV: „*Povinnosti provozovatelů vysílání při vysílání sponzorovaných rozhlasových nebo televizních programů a pořadů*“, tak i návěti § 53 odst. 4 téhož zákona: „*Provozovatel vysílání je povinen každý zcela nebo zčásti sponzorovaný pořad vždy na začátku a dále v průběhu nebo na konci zřetelně označit jménem nebo názvem*“.

Žalovaná tedy rozhodla nesprávně, pokud tvrdila, že provozovatel vysílání vystupuje jako šířitel, který není ze zákona odpověd-

ný za šíření sponzorského vzkazu. Judikát, na který žalovaná v napadeném rozhodnutí odkazuje, není dle žalobce v tomto případě relevantní. Navíc v průběhu řízení žalobce ve svém vyjádření odkazoval na judikaturu pozdější, a to na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 As 53/2009-89, č. 2045/2010 Sb. NSS, ve kterém se uvádí: „Sponzorování pořadu je vedle reklamy další formou prezentace subjektů v televizním vysílání“. Podle § 2 odst. 1 písm. s) zákona o provozování RTV se sponzorováním „pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv příspěvek poskytnutý fyzickou nebo právnickou osobou, která neprovozuje televizní vysílání nebo produkci audiovizuálních děl, k přímému nebo nepřímému financování“. I ze samotné judikatury tedy vyplývá, že sponzorský vzkaz (sponzorování) není reklamou, ale samostatným, na reklamě zcela nezávislým formátem, při jehož uveřejnění leží veškeré zákonné povinnosti na straně provozovatele vysílání.

Žalobce rovněž namítl, že žalovaná postupovala v rozporu s ustanoveními správního řádu, neboť výše uvedené v rámci svého rozhodnutí nezohlednila a neuvedla ani důkazy, ze kterých dospěla k závěrům uvedeným v rozhodnutí. Porušila tak jednu z hlavních zásad správního řízení, a to zásadu materiální pravdy, která je upravena v § 3 správního řádu. Zmíněné ustanovení ukládá správnímu orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Rozhodnutí správního orgánu by tedy mělo být v souladu se zákonem, což se v tomto případě nestalo. Na tomto místě žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS, v němž byl zaujat názor, že „[r]ozhodnutí správního orgánu musí obstát samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje svoje závěry, pak nutno dospět k závěru, že nejsou splněny podmínky § 47 odst. 3 správního řádu, a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nelze proto souhlasit s názorem stěžovatele, že v dané věci po-

stačovalo, že žalobci byla dána možnost seznámit se s materiály, které měl správní orgán pro posouzení situace ve vlastní žalobce k dispozici, a že již pro stěžovatele nevyplývala povinnost tyto materiály k posouzení žádosti o azyl použít. Ustanovení § 47 odst. 3 správního řádu totiž zcela jednoznačně stanoví, že v odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodl. Neobsahuje-li napadené rozhodnutí stěžovatele odkaz na jediný důkaz ve věci provedený, nelze dospět k jinému závěru než k tomu, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, pak třeba uzavřít, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisovém materiálu.“

Žalovaná navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedla k námitce žalobce, že nebyl zpracovatelem sponzorského vzkazu ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o regulaci reklamy, protože sponzorský vzkaz nezhotovil, ale připravil pro provozovatele vysílání – Českou televizi, že provozovatel sice odvysíláním sponzorského vzkazu ve spojitosti se sponzorovaným pořadem plní svou povinnost plynoucí mu ze zákona o provozování RTV, ale obsah tohoto obchodního sdělení je připravován dalšími osobami – zpracovatelem, který dané obchodní sdělení audiovizuálně připravil pro účely odvysílání. Osoba zadavatele i zpracovatele provozovatel vysílání na vyžádání žalované vždy identifikuje, a to jak v případě reklamy, tak i sponzorských vzkazů. Dle zákona o regulaci reklamy jsou odpovědnými subjekty za porušení zákona zadavatel, zpracovatel, případně šířitel. Za porušení § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy pak odpovídá výlučně zadavatel a zpracovatel (§ 8a). Šířitel za obsah sponzorského vzkazu (reklamy) podle zákona o regulaci reklamy neodpovídá.

Zákon o regulaci reklamy nijak neupravuje postavení „zadavatelů“ či „zpracovatelů“ sponzorských vzkazů, nijak je ani nedefinuje,

avšak interpretací zákona lze dojít k závěru, že pokud se dle § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy předmětný zákon vztahuje i na sponzorování, není-li stanoveno jinak, pak i ustanovení upravující postavení (odpovědnost) zadavatele a zpracovatele reklamy se nutně vztahují ke sponzorskému vzkazu. V opačném případě by zmíněné ustanovení bylo nadbytečné a jeho aplikace nereálná. Pokud jde o právní posouzení odpovědnosti zpracovatele za obsah sponzorského vzkazu dle zákona o regulaci reklamy, žalovaná ve vyjádření k žalobě dále argumentovala zcela shodně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

K námitce žalobce stran nedostatečného zjištění skutkového stavu věci žalovaná poznamenala, že žalobce neuvádí, které důkazy údajně nebyly zohledněny. Napadenému rozhodnutí předcházelo řádné šetření včetně dokazování zhlédnutím obrazově-zvukového záznamu, který jednoznačně prokázal, že ze strany žalobce došlo k porušení příslušných ustanovení zákona.

V replice k vyjádření žalované žalobce konstatoval, že žalovaná ve svém vyjádření sama připouští, že zákon o regulaci reklamy nedefinuje pojem zadavatele a zpracovatele sponzorského vzkazu. V zákoně o regulaci reklamy dokonce ani není definován správní delikt v oblasti sponzorských vzkazů, a není tedy možné stanovit sankci za porušení zákona o regulaci reklamy, neboť taková sankce není tímto zákonem definována. Vzhledem k tomu, že žalovaná sankcionuje neplnění povinností, které zákon neukládá, mohlo dojít k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

K argumentaci žalované, že žalobce nespecifikoval důkazy, které údajně nebyly zohledněny, žalobce v replice podotkl, že v rámci řízení opakovaně uváděl, že důkaz v podobě sdělení České televize k žádosti o sdělení zadavatele sponzorského vzkazu ze dne 13. 08. 2010, ke kterému žalovaná přihlížela a který tvořil jeden z významných podkladů pro rozhodnutí ve věci, byl zcela irelevantní. Česká televize či společnost Media Master, s. r. o., která byla

ve sdělení zmiňována, nemůže disponovat informacemi, v jakém rozsahu se žalobce na přípravě sponzorského vzkazu podílel. Tento důkaz nelze považovat za naplnění povinnosti správního orgánu podle § 3 správního řádu, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť žalobce v průběhu řízení prokázal, že není zpracovatelem sponzorského vzkazu ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o regulaci reklamy.

Při ústním jednání před soudem účastníci řízení žádné další argumenty podstatné pro rozhodnutí ve věci samé neuvedli.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) Neobstojí námitky namířené proti právnímu posouzení věci ze strany žalované, jimiž žalobce zpochybňuje možnost sankčního postihu zpracovatele sponzorského vzkazu za správní delikt spočívající v nesplnění podmínky pro obsah reklamy (a stejně tak i sponzorského vzkazu) stanovené v § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy. Soud se plně ztotožňuje se závěrem žalované, že obligatorní obsahové náležitosti, jaké zákon o regulaci reklamy vyžaduje u reklam na doplňky stravy, musí obsahovat i sponzorské vzkazy propagující doplňky stravy. Tento závěr lze zcela jednoznačně dovodit z § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy, podle kterého se ustanovení tohoto zákona (tedy i § 5d odst. 3) vztahují na sponzorování, pokud není dále stanoveno jinak (příčemž žádné z ustanovení zákona o regulaci reklamy aplikaci zmíněného ustanovení na sponzorování nevylučuje). Žalovaná v této souvislosti přílehavě poukazuje na rozsudek ze dne 9. 11. 2006, čj. 7 As 81/2005-79, č. 1063/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k naprosto totožnému závěru, když konstatoval, že „*sponzorování vykazuje ve svém důsledku podobné všeobecné znaky jako reklama, když zákon o regulaci reklamy bere jako kritérium pro odlišení obou institutů pouze existenci příspěvku u sponzorování. Proto se normy regulující reklamu, tj. omezující její obsah a použití, vztahují i na sponzorování, aby se tím zamezilo jejich obcházení.*“

Není zapotřebí, aby zákon o regulaci reklamy samostatně definoval pojem zadavatele či zpracovatele sponzorského vzkazu nebo skutkové podstaty správních deliktů v oblasti sponzorských vzkazů. Obsahové náležitosti reklamy na doplňek stravy stanovené zákonem o regulaci reklamy musí být vzhledem k § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy splněny i v případě sponzorských vzkazů, jimiž jsou propagovány doplňky stravy, definice zadavatele či zpracovatele reklamy obsažené v § 1 zákona o regulaci reklamy dopadají též na zadavatele či zpracovatele sponzorského vzkazu a za správní delikty, jejichž subjektem je podle zákona regulaci reklamy zpracovatel reklamy, lze sankcionovat rovněž zpracovatele sponzorského vzkazu.

Úprava obsažená v zákoně o provozování RTV, jehož se žalobce v dané věci dovolává, se na projednávanou věc vůbec nevztahuje. Žalobce byl sankcionován za správní delikt, jehož skutková podstata je upravena v zákoně o regulaci reklamy, a naplnění znaků skutkové podstaty daného správního deliktu je proto třeba posuzovat výlučně dle tohoto zákona a nikoliv dle zákona o provozování RTV. Navíc nelze přehlédnout, že zákon o regulaci reklamy obsahuje vlastní vymezení pojmů, ať již se jedná o pojem reklama (§ 1 odst. 2), sponzorování (§ 1 odst. 4), či o pojmy zadavatel reklamy (§ 1 odst. 5), zpracovatel reklamy (§ 1 odst. 6) nebo šířitel reklamy (§ 1 odst. 7). Ustanovení § 2 zákona o provozování RTV navíc výslovně uvádí, že zákonné definice pojmů v něm obsažené se vztahují pouze k tomuto zákonu („[p]ro účely tohoto zákona se rozumí“). Z popsanych důvodů se soudu jeví jako zcela nepřipadný žalobcův poukaz na rozdíl mezi vymezením pojmu reklama a sponzorování, jenž je patrný při porovnání § 2 písm. n) a § 2 písm. s) zákona o provozování RTV, stejně jako jeho poukaz na označení § 53 zákona o provozování RTV, a návěti čtvrtého odstavce tohoto ustanovení (které se navíc vůbec netýká povinností zpracovatele reklamy či sponzorského vzkazu). Soud k tomu dodává, že žalovaná v napadeném rozhodnutí netvrdí, že pojmy reklama a sponzorování jsou totožné, a tvrdit to ani

nemůže, neboť i zákon o regulaci reklamy mezi oběma těmito pojmy rozlišuje. To však nic nemění na existenci klíčového § 1 odst. 8 zákona o regulaci reklamy, podle kterého je nutno ustanovení tohoto zákona, jež se primárně týkají reklam, vztáhnout též na sponzorování.

Žalobcem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 As 53/2009-89, č. 2045/2010 Sb. NSS, se týkal povinnosti provozovatele vysílání stanovené zákonem o provozování RTV, konkrétně jeho povinnosti označit každý sponzorovaný pořad zejména na jeho začátku nebo na jeho konci obchodní firmou, obrazovým symbolem (logem), ochrannou známkou nebo známkou služeb identifikující sponzora. Tato problematika nijak nesouvisí s nyní projednávanou věcí, v níž byla předmětem řízení nikoliv odpovědnost provozovatele vysílání za splnění povinnosti stanovené zákonem o provozování RTV, ale odpovědnost zpracovatele sponzorského vzkazu ze správní delikt upravený zákonem o regulaci reklamy, spočívající v nedodržení podmínek pro obsah sponzorského vzkazu, které jsou upraveny rovněž zákonem o regulaci reklamy.

V souzené věci není mezi stranami sporu o tom, že předmětný sponzorský vzkaz na doplňek stravy Calibrium Activin neobsahoval zřetelný text „*doplňek stravy*“. Obsah tohoto sponzorského vzkazu byl tedy nepochybně v rozporu s § 5d odst. 3 zákona o regulaci reklamy ve spojení s 1 odst. 8 téhož zákona. Toto porušení zákona je podle § 8a odst. 3 písm. f) zákona o regulaci reklamy správním deliktem, za který nese odpovědnost zpracovatel daného sponzorského vzkazu. Argumentace žalobce, že veškeré povinnosti související s odvysíláním sponzorovaných pořadů jsou výlučně povinnostmi provozovatele vysílání, je zcela neopodstatněná, neboť pomíjí relevantní právní úpravu obsaženou v zákoně o regulaci reklamy a je opřena o § 53 zákona o provozování RTV, ačkoliv tento zákon, jak již bylo soudem uvedeno shora, na danou věc vůbec nedopadá.

Soud však musel napadené rozhodnutí zrušit pro jeho dílčí nepřezkoumatelnost. Žalovaná se v něm totiž zcela opomněla vypořá-

dat se zásadní žalobcovou námitkou, že není zpracovatelem (předmětného sponzorského vzkazu) ve smyslu § 1 odst. 6 zákona o regulaci reklamy. Přestože se žalobce v tomto směru hájil poněkud nesrozumitelným způsobem, když tvrdil, že předmětný sponzorský vzkaz „*nezhotovil, ale připravil pro provozovatele vysílání – Českou televizi*“, bylo podle § 68 odst. 3 správního řádu povinností žalo-

vané se s touto jeho argumentací v napadeném rozhodnutí vypořádat a s poukazem na provedené důkazy a z nich plynoucí zjištění zdůvodnit, proč žalovaná považuje žalobce za zpracovatele předmětného sponzorského vzkazu. Pokud by totiž žalobce zpracovatelem tohoto sponzorského vzkazu nebyl, nebylo by samozřejmě možné jej za daný správní delikt sankcionovat. (...)

3206

Ochrana životního prostředí: pravomoc České inspekce životního prostředí

k § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (v textu jen „zákon o ČIŽP“), ve znění zákonů č. 149/2003 Sb., č. 222/2006 Sb. a č. 167/2008 Sb.

Česká inspekce životního prostředí je příslušná stíhat i takové delikty, spočívající v ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, k jejichž spáchání došlo na území chráněné krajinné oblasti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, čj. 6 As 229/2014-82)

Prejudikatura: č. 330/2004 Sb. NSS.

Věc: Klaus L. N. proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Ústí nad Labem (dále jen „oblastní inspektorát ČIŽP“) uložila žalobci jakožto vlastníkovému lesa pokutu ve výši 1 500 000 Kč za poškození životního prostředí v lesích, a to rozhodnutím ze dne 21. 3. 2011. Žalobce měl vlastním zaviněním vytvořit podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů ve smyslu § 4 písm. c) zákona o ČIŽP. Tento následek měl žalobce vyvolat předmýtní a mýtní těžbou, konkrétně přibližováním vytěžené dřevní hmoty z lesních porostů z provedených těžeb v období 15. 4. 2010 až 10. 5. 2010, ke kterému došlo na části lesního pozemku v k. ú. Bylochov. Poškození spočívalo v nadměrném narušení (rozježdění) zjištěných lesních přibližovacích linií a cest, jehož důsledkem bylo rozšíření a prohloubení jejich profilu. Souběžně s tím došlo podle zjištění oblastního

inspektorátu ČIŽP v místech vyústění přibližovacích linek do tras přibližovacích cest na též pozemku k silnému narušení (rozježdění) půdního povrchu. Tím došlo k nepřiměřenému poškození půdy, bylo zvýšeno nebezpečí eroze a byl nepřiměřeně poškozen vodní režim v daném území. Dále pak ke dni 11. 11. 2010 nebyly ošetřeny asanačním nátěrem stromy poškozené odřením z období 15. 4. 2010 až 10. 5. 2010.

Proti uložení pokuty se žalobce bránil odvoláním, které žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 20. 6. 2011.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 22. 5. 2014, čj. 6 A 279/2011-64, zamítl. Městský soud ve svém rozsudku dovodil působnost oblastního inspektorátu ČIŽP z § 2 zákona o ČIŽP, které

zní: „*Inspekce dozírá na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníckými a fyzickými osobami.*“ Dále městský soud poukázal na § 4 stejného zákona, kde jsou vymezeny skutkové podstaty deliktů spočívajících v poškození nebo ohrožení životního prostředí v lesích a podle něhož byl žalobce shledán vinným. Městský soud také vysvětlil, že ta ustanovení, na něž poukazoval žalobce v žalobě, na daný případ nedopadají. Ustanovení § 47 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), se týká národních parků, nikoliv chráněných krajinných oblastí. Ustanovení § 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je pak ustanovením obecným, vůči němuž je § 2 zákona o ČÍŽP ustanovením zvláštním.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které tvrdil, že věcně příslušná k provedení státní kontroly a vydání sankčního rozhodnutí byla správa uvedené chráněné krajinné oblasti, nikoliv oblastní inspektorát ČÍŽP.

Žalovaný k tomu ve svém vyjádření uvedl, že ČÍŽP má celorepublikovou působnost, a to včetně zvláště chráněných území.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.a Věcná příslušnost správního orgánu

[16] Městský soud na s. 15 svého rozsudku dovodil působnost oblastního inspektorátu ČÍŽP § 2 zákona o ČÍŽP, které zní: „*Inspekce dozírá na dodržování ustanovení právních*

předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníckými a fyzickými osobami.“ Dále městský soud poukázal na § 4 téhož zákona, kde jsou vymezeny skutkové podstaty deliktů spočívajících v poškození nebo ohrožení životního prostředí v lesích, a podle něhož byl stěžovatel shledán vinným. Městský soud také vysvětlil, že ta ustanovení, na něž poukazoval stěžovatel, na daný případ nedopadají. Ustanovení § 47 odst. 3 lesního zákona se týká národních parků, nikoliv chráněných krajinných oblastí. Ustanovení § 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je pak ustanovením obecným, vůči němuž je § 2 zákona o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa ustanovením zvláštním. Stěžovatel namítl, že městský soud své závěry ohledně vztahu generality a speciality přesvědčivě nevysvětlil, sám však v kasační stížnosti žádnou jinou výkladovou alternativu nenabízí. Nejvyšší správní soud proto jen obecně doplňuje argumentaci městského soudu v tom směru, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje v části osmé vlastní skutkové podstaty správních deliktů, jejichž naplnění by mohla postihovat jak správa chráněné krajinné oblasti na základě § 78 odst. 1 citovaného zákona, tak i ČÍŽP na základě § 80 odst. 3 stejného zákona (ten upravuje i pravidla pro řešení překryvu kompetencí orgánů ochrany přírody s ČÍŽP). V nyní posuzovaném případě se však jednalo o správní delikt podle zákona o ČÍŽP. Ten správa chráněné krajinné oblasti postihovat nemůže, neboť jí zákon o ČÍŽP žádné sankční pravomoci nesvěřuje. Nutně se zde tedy uplatní pouze celorepubliková působnost ČÍŽP, neboť žádné ustanovení právního předpisu její působnost na území chráněných krajinných oblastí nevylučuje (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40, č. 330/2004 Sb. NSS). (...)

Energetika: „přenosnost“ oprávnění energetického podniku na nové stavby elektrického vedení

k zákonu č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny (elektrisační zákon), ve znění zákonů č. 146/1971 Sb., č. 367/1990 Sb. a č. 425/1990 Sb.^{*)}

k § 98 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)

I. Oprávnění vzniklé energetickému podniku podle dřívějšího zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny, a to v souvislosti se stavbou elektrického vedení, zaniká jeho odstraněním, a to i v případě jeho náhrady novou stavbou elektrického vedení v trase vedení původního, vyžaduje-li nové vedení postavení větších, zvláště pak vyšších sloupů na jiných místech trasy.

II. Oprávnění vzniklá energetickému podniku podle dřívějšího zákona č. 79/1957 Sb., o výrobě, rozvodu a spotřebě elektřiny, nejsou „přenosná“ na další nové stavby elektrického vedení, byť by se nacházely v koridoru vedení původního. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani § 98 odst. 4 nyní platného zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, podle něhož zůstávají oprávnění k cizím nemovitostem, jakož i omezení jejich užívání, která vznikla před jeho účinností, nedotčena. Zůstávají nedotčena jen pro stávající (dřívější) energetické stavby, nikoliv pro stavby (vedení) nové o větším výkonu, respektive při zásadním zvýšení jejich napěťové úrovně.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 7. 2014, čj. 30 A 34/2013-127)**)

Věc: a) Radka K. a b) Hana K. proti Krajskému úřadu Kraje Vysočina o změnu stavby.

Městský úřad Havlíčkův Brod dne 6. 9. 2012 rozhodl o změně stavby „*Havlíčkův Brod – Světlá nad Sázavou – zdvojení vedení 22 KV Havlíčkův Brod – Perkenov, Veselý Žďár, Lučice, Pohled, Příseka, Nová Ves u Světlé nad Sázavou – Lipnička*“ (dále jen „stavba“). Odvolání žalobkyň proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 29. 1. 2013 a žalobkyně následně podaly společnou žalobu, kterou se u Krajského soudu v Hradci Králové domáhaly zrušení rozhodnutí o změně stavby. Žalobkyně namítaly že: 1) bylo rozhodnuto o jiném předmětu řízení, než pro který bylo řízení zahájeno a vedeno, 2) žalobkyním nebylo umožněno uplatnit jejich práva a oprávněné zájmy, 3) předmětná stavba není změnou stavby, nýbrž stavbou zcela nového elektrického vedení, jelikož do doby,

než bude odstraněno stávající vedení, bude po určitou dobu paralelní provoz stávajícího a nového vedení a 4) orgány veřejné správy na řízení zúčastněné nesprávně aplikovaly existující legální břemeno založené pro stávající elektrické vedení dle § 22 odst. 3 elektrisačního zákona. Žalobkyně tyto námitky podrobně rozebraly, přičemž nosnou námitkou bylo tvrzení, že orgány veřejné správy nesprávně posoudily stavební záměr žadatele jako změnu stavby, přestože jde o stavbu novou. Jinými slovy, že na tuto stavbu mělo být vydáno rozhodnutí o jejím umístění, nikoliv rozhodnutí o změně stavby. Tato námitka také byla určující pro výsledek daného přezkumného řízení, neboť pokud by orgány veřejné správy vydaly zcela jiné rozhodnutí, než vydat měly, jednalo by se nejen o zmatečné

^{*)} *S účinností od 1. 1. 1995 zrušen zákonem č. 222/1994 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o Státní energetické inspekci.*

^{**)} *Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 27. 11. 2014, čj. 10 As 167/2014-51.*

rozhodnutí, ale i o důvod, pro který by bez dalšího muselo být zrušeno. Krajský soud se proto zaměřil nejdříve na zkoumání právě této otázky.

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 4. 11. 2013. Odkázal v něm na obsah odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a dále na závěry vyslovené Ministerstvem pro místní rozvoj v přípisu ze dne 23. 10. 2013, podle něhož uvedený orgán neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení ve věci žalovaného rozhodnutí. Navrhoval žalobu zamítnout.

Krajský soud projednal žalobu při jednání dne 8. 7. 2014. Žalovaný se z účasti na něm předem písemně omluvil, přičemž se odkázal na svá dřívější vyjádření k věci a navrhoval žalobu zamítnout. Ještě před konáním jednání, a to podáním ze dne 1. 8. 2013, vzala žalobu zpět žalobkyně b). Žalobkyně a) setrvala při jednání na své žalobě a na dokreslení situace předložila krajskému soudu fotodokumentaci nových sloupů, kterou dokumentovala rozdíly v umístění, výšce a technickém provedení sloupů původního vedení oproti vedení novému. Dotčení svých práv (dosavadních poměrů) spatřovala v tom, že nad jejími nemovitostmi povede dvojnásobné množství drátů, přičemž zanedbatelný není ani vizuální dopad. To povede zcela nepochybně ke snížení ceny předmětných nemovitostí. Pokud by byla stavba posuzována jako nová stavba, vznikl by jí nárok na poskytnutí náhrady.

Krajský soud v Hradci Králové zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

(...) Jak již pak uvedeno výše, stěžejní otázkou dané věci bylo, zda orgány veřejné správy zúčastněné na řízení rozhodly „*přílehlavým způsobem, respektive tím správným rozhodnutím*“, když žalobkyně tvrdila, že nikoliv, a jak by takové případné pochybení zasáhlo její práva v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s. K tomu krajský soud zjistil, že dne 1. 4. 2011

byla doručena Městskému úřadu Havlíčkův Brod žádost společnosti ČEZ Distribuce, a. s., o vydání rozhodnutí o umístění stavby označené výše. Žalobkyně vnesla proti tomuto záměru námítky, podle nichž dojde k posunutí trasy vedení blíže k trvale obydlenému domu, a umístění stavby vedení tak znehodnotí a sníží celkovou hodnotu pozemku a nemovitosti. Vzhledem k ochrannému pásmu vyjádřila obavu z poškození kvality životního prostředí a pohody bydlení, z ovlivnění telekomunikačního signálu (televize, mobilní telefony, internet atd.) a intenzity elektrického pole, přičemž jeho negativní důsledky spatřovala i v narušení krajinného rázu a přírodních hodnot.

Městský úřad Havlíčkův Brod rozhodl o žádosti dne 8. 7. 2011 podle § 79 a § 92 stavebního zákona z roku 2006, přičemž vydal rozhodnutí o umístění požadované stavby. Na základě společného odvolání žalobkyň proti tomuto rozhodnutí I. stupně je žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2011 zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Dlužno přitom poznamenat, že nenamítal ničeho proti tomu, že na podanou žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby bylo reagováno vydáním územního rozhodnutí.

Poté správní orgán I. stupně pokračoval v řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí, které zakončil rozhodnutím o změně původního vedení stavby ze dne 6. 9. 2012. V jeho odůvodnění uvedl, že „*dne 1. 4. 2011 podal žadatel žádost o vydání rozhodnutí o změně stavby*“. Žádná taková žádost, miněno takto označená, však ve správním spisu není. Na straně sedmé v předposledním odstavci pak správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že „*[v] případě projednávané stavby se nejedná o provedení zcela nové distribuční soustavy energetické soustavy (na jiných pozemcích či nad jinými nemovitostmi). Pokud dochází k výměně stávajících nevyhovujících podpěrných prvků za nové, případně k jejich posunu, nebylo třeba s vlastníky těchto nemovitostí uzavírat smlouvy o zřízení věcného břemene, neboť věcné břemeno povinnosti strpět zřizování energetických vedení, opěrných bodů apod.*

na těchto nemovitostech nebo nad nimi již existuje.“

Vše tak nasvědčuje tomu, že si správní orgán I. stupně učinil sám úsudek o tom, jaký typ územního rozhodnutí daný záměr vyžaduje. To by jistě nebylo chybou, pokud by ovšem takováto jeho úvaha měla oporu v zákoně, a to neměla. Podle § 77 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 totiž byly územními rozhodnutími rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení, rozhodnutí o změně využití území, rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků a rozhodnutí o ochranném pásmu.

Územní rozhodnutí o změně stavby, o které jde v dané věci, bylo podle § 81 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 použitelné pro záměry změn staveb, tedy šlo-li o a) nástavby, b) přístavby a za c) změny ve způsobu užívání stavby, které podstatně měnily nároky stavby na okolí. V posuzované věci nešlo ani o jeden z těchto případů, neboť sloupy dosavadního vedení se nenastavovaly (nezvyšovaly), nerozšiřovaly se, ani se stavebně neměnily. Jde o zcela novou stavbu elektrického vedení bez ohledu na to, že je v trase dosavadního vedení, přičemž pro tento záměr není rozhodující ani velikost ochranného pásma. Pokud by se mělo jednat o změnu stavby stávající, musela by nadále existovat alespoň její část. Z uvedených důvodů proto pokládá krajský soud úvahy orgánů veřejné správy o této otázce, včetně úvah Ministerstva pro místní rozvoj obsažených v jeho dopisu žalobkyním ze dne 23. 10. 2013, za mylné.

Jinými slovy, výsledek posouzení toho, zda jde o změnu stavby stávajícího vedení nebo o stavbu nového vedení, nemůže být založen na tom, zda jsou či nejsou „na jiných pozemcích či nad jinými nemovitostmi“ nebo že „osa trasy vedení kromě stožáru č. 105 zůstává neměnná“ (viz strana sedm odůvodnění žalovaného rozhodnutí). Vždyť na stejném pozemku nebo nad ním může být umístěna (vedena) celá řada elektrických vedení, zvláště v blízkosti rozvoden.

A že předmětné vedení vyžadovalo územní rozhodnutí, plyne z § 79 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006. V něm jsou totiž vymezeny případy, jež nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas (ostatní samozřejmě ano). Zní takto:

„Rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují

a) informační a reklamní zařízení o celkové ploše menší než 0,6 m² umístovaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací,

b) stožáry pro vlajky do výšky 8 m,

c) povrchová zařízení pro rozvod nebo odvod vody na zemědělské půdě nebo na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nejde-li o vodní díla,

d) sirény, včetně jejich podpěrných konstrukcí, a související zařízení do celkové výšky 1,5 m,

e) signální věže, signály a pyramidy pro zeměměřické účely,

f) bleskosvody a zařízení, které tvoří jejich součást,

g) informativní značky a oznámení na pozemních komunikacích,

h) opěrné zdi do výšky 1 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi a s veřejným prostranstvím,

i) propustky na účelových komunikacích,

j) přenosné stavby, zařízení a konstrukce, jejichž doba umístění na pozemku nepřesáhne 30 dnů v roce,

k) signální a monitorovací zařízení umístovaná na stávajících stavbách,

l) důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů,

m) cirkusové stany pro nejvýše 200 osob a scénické stavby pro film, televizi nebo divadlo,

n) sjezdy z pozemních komunikací na sousední nemovitosti,

o) označení budov státních orgánů a orgánů veřejné správy, označení veřejně prospěšných staveb, staveb právnických a fyzických osob podnikajících podle zvláštních právních předpisů a označení nemovitých kulturních památek podle zvláštního právního předpisu, popřípadě značkou stanovenou mezinárodní smlouvou.“

Z uvedeného je tak zřejmé, že nová stavba elektrického vedení, byť by i měla být umístěna ve stávající trase, jako v dané věci, nebyla zařazena mezi stavby, jež by ke své realizaci rozhodnutí o svém umístění nepotřebovala. Tedy musela mít ke svému umístění rozhodnutí o umístění stavby, neboť jak již bylo uvedeno výše, jde o stavbu zcela novou nejen po stavební stránce, ale i kvalitativně. Vzdor tomu se však v dokumentaci stavby a správním spisu neustále opakovaně objevuje slovní spojení, podle něhož jde o náhradu stávajícího elektrického vedení, zamlžené navíc tím, že dojde i k výměně některých jeho podpěrných bodů, jako kdyby šlo o vedení ve stejném místě. Tak tomu ovšem není, jelikož nové příhradové stožáry s betonovými základy jsou umístěny jinde než stávající betonové sloupy. Jde tak o vedení zcela nové, o čemž svědčí i to, že po jeho dokončení bude staré (stávající el. vedení) odstraněno. Dojde tak sice k náhradě, nikoliv však ve smyslu stavebního zákona z roku 2006, nýbrž ekonomickém. Za tohoto stavu nemůže být o změně stavby stávajícího elektrického vedení ani řeči.

Tento závěr má přitom krajský soud za zásadní z hlediska dotčenosti práv žalobkyně. Z hlediska věcného posouzení daného záměru přitom nejde ani tak o to, kterým z uvedených typů územního rozhodnutí bylo o záměru rozhodnuto, jelikož u každého z nich jsou z hlediska cílů a úkolů územního plánování přezkoumávaná kritéria v podstatě stejná. Jde ovšem o problém, na nějž žalobkyně poukazovala ve čtvrtém žalobním bodu. Podle něho si totiž orgány veřejné správy zúčastněné na řízení vysvětlily v důsledku chybného územního rozhodnutí chybně i rozsah oprávnění investora k provedení stavby elektrického vedení.

Tím, že byla stavba hodnocena jako pouhá stavební změna existující stavby vedení povolené v roce 1973, bylo zároveň orgány veřejné správy vycházeno z toho, že je s touto stavbou spojeno oprávnění vyplývající z § 22 odst. 1 elektrisačního zákona. Podle něho totiž energetickým podnikům příslušelo mimo jiné oprávnění stavět a provozovat na cizích nemovitostech v rozsahu vyplývajícím z povolené stavby elektrická vedení, jakož i malé stanice do rozlohy 30 metrů čtverečních, s příslušenstvím (dále jen „vedení“), zejména zřizovat na nemovitostech podpěrné body, přepnout nemovitosti vodičů a umísťovat v nich vedení.

V jeho odstavci druhém pak bylo stanoveno: *„Za výkon oprávnění uvedených v předchozím odstavci nejsou energetické podniky povinny poskytovat náhradu. Je-li však vlastník nebo uživatel nemovitosti, která není ve státním socialistickém vlastnictví, zřízením vedení podstatně omezen v užívání nemovitosti, může žádat u orgánu, který je podle předpisů o povolování staveb příslušný pro povolení stavby energetického díla (dále jen ‚povolující orgán‘), aby mu energetický podnik poskytl přiměřenou jednorázovou náhradu; žádost musí být pod ztrátou nároku podána do tří měsíců ode dne, kdy bylo dílo uvedeno do trvalého provozu (užívání).“*

Podle dalších odstavců uvedeného ustanovení vznikalo oprávnění podle odstavce prvního povolením ke stavbě vedení a zanikalo zrušením vedení, přičemž povinnost strpět výkon oprávnění uvedených v odstavci prvním vázlo na dotčené nemovitosti jako věcné břemeno. Orgány veřejné správy však vztáhly tato oprávnění i na daný případ.

Krajský soud je na rozdíl od nich toho názoru, že oprávnění vzniklé energetickému podniku v roce 1973 v souvislosti s povolením stavby elektrického vedení, jež má být podle dokumentace odstraněno a nahrazeno vedením novým, tímto (s jeho odstraněním) zaniká, respektive, že nebylo „přenosné“ na další nově stavby elektrického vedení, byť v koridoru vedení původního. Na této skutečnosti nemůže nic změnit podle krajského

soudu ani skutečnost, že podle § 98 odst. 4 nyní platného energetického zákona zůstávají oprávnění k cizím nemovitostem, jakož i omezení jejich užívání, která vznikla před jeho účinností, nedotčena. Krajský soud totiž vnímá toto ustanovení tak, že zůstávají nedotčena jen pro stávající energetické stavby, nikoliv však pro stavby nové (viz výše).

V těchto souvislostech jistě stojí za připomenutí, že stejné stanovisko nepochybně zastával i sám žadatel o vydání rozhodnutí o umístění nové stavby elektrického vedení, jelikož svoji žádost doložil 125 smlouvami o právu provést danou stavbu s vlastníky, jejichž nemovitosti měly být stavbou nového elektrického vedení dotčeny. Evidentně tak vycházel z § 25 odst. 4 energetického zákona, podle něhož „[p]rovozovatel distribuční soustavy je povinen zřídit věcné břemeno umožňující využití cizí nemovitosti nebo její části pro účely uvedené v odstavci 3 písm. e) [podle něho má provozovatel distribuční soustavy v souladu se zvláštním právním předpisem – stavebním zákonem z roku 2006, právo zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech zařízení distribuční soustavy, přetínat tyto nemovitosti vodiči a umístovat v nich vedení], a to smluvně s vlastníkem nemovitosti; v případě, že vlastník není znám nebo určen nebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný nebo nedošlo k dohodě s ním a jsou-li dány podmínky pro

omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle zvláštního právního předpisu, vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh příslušného provozovatele distribuční soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části“. Realizace uvedeného oprávnění je tedy ještě podmíněna naplněním uvedeného ustanovení, pokud nejde o pozemek nebo stavbu, kterou lze vyvlastnit (viz § 86 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Takovou je i veřejně prospěšná stavba dopravní a technické infrastruktury, ve správním spisu však není jediná indicie, z níž by plynulo, že se v přezkoumávané věci o takovou stavbu jedná.

Uvedené zákonné požadavky však správní orgán I. stupně i žalovaný pominuli, když rozhodli o umístění stavby bez jejich vyřešení. Bylo proto třeba přisvědčit žalobkyni, že nesprávně aplikovali elektrisační zákon v její neprospěch, čímž ji postavili do nevýhodnější situace, než ve které se nacházela. Rozhodli totiž o umístění stavby nového elektrického vedení, ačkoliv pro to nebyly splněny všechny zákonné podmínky. Žadatel ještě nedisponoval oprávněním přetnout její nemovitosti vedením. Krajský soud přitom nemá tuto situaci za banální záležitost, jelikož se nové zdvojené elektrické vedení vysokého napětí 22 kV nachází přímo nad pozemkem rodinného domu žalobkyň.

3208

Registrace občanského sdružení: důvody odmítnutí registrace

k § 3041 odst. 1 občanského zákoníku (č. 89/2012 Sb.)
k zákonu č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů^{*)}

I. Bylo-li před 1. 1. 2014 zahájeno řízení o registraci sdružení, dokončí se s odkazem na § 3041 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů. Právní úprava obsažená v občanském zákoníku se uplatní pouze tehdy, pokud by jí vyhovovalo zakladatelské právní jednání učiněné před jeho účinností, které by však odporovalo zákonu o sdružování občanů.

^{*) S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb.}

II. Registraci sdružení se stát nehlásí k názorům, které vznikající sdružení hodlá proklamovat. Odmítnout registraci nelze tehdy, pokud by takový postup „pouze“ vyjadřoval nesouhlas s hodnotovými postoji proklamovanými zakládáním sdružením. Deklarování myšlenek odsuzujících některé jevy, nastalé bezprostředně po skončení II. světové války (jakkoli jde i v současné době o velmi citlivá témata), nelze v demokratické společnosti tabuizovat a zakazovat o nich diskusi.

III. Registraci sdružení lze odmítnout jen ze zákonných důvodů, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Stát je povinen zajistit rychle a účinně ochranu těchto hodnot, ukáže-li se, že by sdružovacího práva mělo být zneužito.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2015, čj. 8 As 67/2014-69)

Prejudikatura: č. 1969/2010 Sb. NSS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 2. 2004, Gorzelik a další proti Polsku (stížnost č. 44158/98, Reports 2004-I), ze dne 7. 12. 2006, Linkov proti České republice (stížnost č. 10504/03), a ze dne z 15. 1. 2009, Sdružení občanů Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii (stížnost č. 74651/01, Reports 2009, bod 76).

Věc: a) Wolfgang H., b) Tomáš P. a c) Jan Š. proti Ministerstvu vnitra o registraci občanského sdružení, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 18. 2. 2013 žalovaný odmítl registraci občanského sdružení s názvem Sudetoněmecké krajské sdružení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, občanské sdružení (dále jen „Sudetoněmecké krajské sdružení“) podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o sdružování občanů.

Žalobci podali proti uvedenému rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze, který žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 28. 3. 2014, čj. 5 A 51/2013-52, rozhodnutí žalovaného zrušil. Poukázal na to, že žalovaný již v minulosti opakovaně registraci tohoto sdružení odmítl. Městský soud však vždy jeho rozhodnutí zrušil pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku ze dne 31. 3. 2011, čj. 11 Ca 298/2009-78, městský soud vytkl žalovanému nepřezkoumatelnost názoru, že jde o nedovolené sdružení, neboť jeho cílem je porušovat ústavu a zákony, a názoru, že název občanského sdružení nemůže být chápán jako gesto porozumění mezi oběma národy a vyvolá řadu pochopitelných negativních reakcí veřejnosti. V pořadí druhém rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 A 94/2011-105, městský soud žalovanému znovu vytkl, že úvahy o nutnosti odmítnout registraci sdu-

žení nadále nemohou obstát, neboť nejsou dostatečně konkrétní, aby z nich bylo možné dovodit ohrožení veřejného pořádku. Platí to i o argumentu o závadnosti stanov sdružení, pokud se v nich uvádí, že se sdružení zaměřuje na dekrety prezidenta republiky, které hodnotí jako projev bezpráví, s tím, že by tyto dekrety měly být zrušeny nebo by alespoň do budoucna měly přestat tvořit součást právního řádu.

Městský soud shledal názor žalovaného o nedovolenosti Sudetoněmeckého krajského sdružení nadále zmatečným. Shledal-li žalovaný, že cíle činnosti zamýšleného sdružení neodůvodňují zásah do sdružovacího práva, pak nelze učinit závěr, že jde o sdružení nedovolené podle § 4 písm. a) zákona o sdružování občanů. Považoval-li žalovaný za základní důvod k odmítnutí sdružení jeho název, který současně vyjadřuje způsob, jakým má být dosahováno cílů sdružení, je třeba konkrétně uvést ustanovení ústavy či zákona, se kterými je způsob dosahování cílů zamýšleného sdružení v rozporu. Pokud snad chtěl žalovaný odlišit cíle sledované stanovami, které shledal „v pořádku“, od cílů sledovaných názvem zamýšleného sdružení, které

shledal „závadnými“, obsahuje tato úvaha logický rozpor. Je-li totiž název zamýšleného sdružení způsobem, jímž je dosahováno cílů sdružení, nemůže být sám název hodnocen jako cíl, jehož chce sdružení dosáhnout. Podle městského soudu je sice obecně možné hodnotit název sdružení jako nedovolený, může se však jednat pouze o případy, kdy je již samotný název v rozporu s ústavou či zákonem. Tak by tomu bylo tehdy, pokud by vybízel k páchání trestné činnosti, vyzýval k rasové nesnášenlivosti, zpochybňoval suverenitu státu apod. Žalovaný neučinil žádný konkrétní závěr o rozporu předmětného názvu s ústavou či zákonem a nevyjádřil se k tomu, zda jím uváděná „způsobilost vzbudit přesvědčení“ je dle jeho názoru porušením ústavy či zákona. Nekonkrétní je rovněž argument, že ve volbě názvu sdružení došlo ke zneužití práva, které plně odůvodňuje nezbytnost zásahu do výkonu sdružovacího práva. Městský soud zdůraznil, že základním demokratickým principem je princip plurality a sdružovací právo slouží jako jeden z nástrojů realizace svobody projevu. K jeho omezení lze přistoupit pouze tehdy, pokud se lze rozumně domnívat, že by bez zásahu došlo k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či hodnot, na nichž je založen demokratický stát. Sdružovací právo představuje záruku šíření všech názorů, i těch, se kterými se neztožňuje většinové veřejné mínění. Městský soud žalovanému připomněl, že od 1. 1. 2014 byl zrušen zákon o sdružování občanů a téhož dne nabyl účinnosti zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen „zákon o veřejných rejstřících“).

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Podle jeho názoru bylo v pořadí třetím rozhodnutím o odmítnutí žádosti dostatečně podrobně vyjádřeno, proč stěžovatel považuje zásah do výkonu sdružovacího práva za nezbytný. Stěžovatel se snažil jednoznačně vyjádřit důvody pro odmítnutí registrace, aby soud mohl o žalobě případně rozhodnout podle § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů a zrušit rozhodnutí o odmítnutí s účinky registrace.

Stěžovatel zdůraznil, že označení názvem je zpravidla součástí prezentace sdružení a vyjadřuje nebo alespoň naznačuje zaměření a program budoucí činnosti. Pokud není běžný občan seznámen se stanovami sdružení, může název Sudetoněmecké krajské sdružení nesporně vnímat jako ztotožnění se s aktivitami v bývalém Československu po roce 1938. Proto stěžovatel nesouhlasil s názorem soudu, že sám název nemůže být hodnocen jako cíl, jehož chce sdružení dosáhnout. S ohledem na provázanost nedovoleného jednání dle § 4 písm. a) a b) zákona o sdružování občanů považoval stěžovatel za nezbytné odkázat na obě ustanovení ve vzájemné vazbě. Název „Sudetoněmecké krajské sdružení“ představuje zprostředkovaně i vyjádření cíle, nejen způsob jeho dosahování. Tento název je způsobilý roznécovat nesnášenlivost z důvodu popírání rovných práv občanů pro jejich národnost a původ. S poukazem na soudní ochranu, která je poskytována sdružovacímu právu, je podle stěžovatele k rozhodnutí ve věci příslušný pouze soud.

Stěžovatel označil za nepřipadný poukaz městského soudu na novou úpravu spolkového práva účinnou od 1. 1. 2014. Ta se v této věci neužije, neboť na tuto věc dopadá přechodná úprava, podle které „[b]ylo-li [před 1. 1. 2014] zahájeno řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku, dokončí se podle dosavadních právních předpisů“. I přesto stěžovatel připomněl, že důvody, pro které nelze založit právnickou osobu podle nyní platné právní úpravy, jsou v zásadě stejné, jako důvody uvedené v § 4 zákona o sdružování občanů.

Stěžovatel rovněž poukázal na to, že žalobci podali bezprostředně po nabytí účinnosti nové právní úpravy k městskému soudu návrh na zápis spolku s totožným názvem. Městský soud však usnesením ze dne 23. 1. 2014 návrh na zápis spolku zamítl s tím, že zápis spolku s tímto názvem je nepřijatelný, neboť může být vnímán veřejností negativně a naopak vyvolávat nesnášenlivost s ohledem na velmi citlivé sudetoněmecké otázky, a může působit přinejmenším provokativně.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti kromě jiného uvedli, že jim není zřejmé, které spolky měl stěžovatel na mysli, pokud v napadeném rozhodnutí hovořil o ideovém ztotožnění se sudetoněmeckými spolky, které sehrály negativní roli v historii Československé republiky. Pouze se dohadují, že by mohlo jít o nejvýznamnější politickou stranu v Československu žijících Němců *Sudetendeutsche Partei* (SdP) Konrada Henleina. Ze stanov spolku však neplyne, že by navrhovaný spolek hodlal na uvedenou stranu jakkoli navazovat nebo její činnost pozitivně hodnotit. Pokud by adjektivum „sudetoněmecký“ znamenalo tak silné přihlášení se k uvedené politické straně, kladou si žalobci otázku, proč státní orgány Spolkové republiky Německo a Rakouské republiky po více než 60 let umožňují činnost spolkům s uvedeným názvem.

Žalobci rovněž uvedli, že neporozuměli argumentaci, že název „*Sudetoněmecké krajské sdružení*“ zprostředkovaně představuje i vyjádření cíle, a nikoliv pouze způsob jeho dosahování, a je způsobitelný rozněcovat nesnášenlivost. Podle stanov však bude sdružení usilovat o nápravu některých křivd, k nimž došlo po skončení druhé světové války. Stanovy vůbec nenaznačují, že by při tomto úsilí mělo být postupováno bez respektu k zásadě rovnosti práv všech a měl být kdokoli diskriminován. Byly to podle jejich názoru naopak orgány Československé republiky, které po roce 1945 přistupovaly ke svým občanům diskriminačním způsobem, a ty, kteří se nemohli prokázat slovanským původem, ponechaly napospas ohavným činům, ke kterým v té době došlo.

Žalobci rovněž uvedli, že považují za správný poukaz na to, že stěžovatel má v dalším řízení přihlídnout k nové úpravě spolkového práva. Řízení je povinen dokončit stěžovatel, avšak při rozhodování zohlední novou hmotněprávní úpravu do té míry, že nesmí odmítnout registraci takového spolku, který by nebyl podle zákona o sdružování občanů dovolený, avšak podle občanského zákoníku z roku 2012 již dovolený je. Není proto správný názor, že se nová právní úprava neuplatní vůbec.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalovaného.

Z odůvodnění:

V.

(...) [12] Stěžovatel v napadeném rozhodnutí odmítl registraci sdružení, neboť zvolený název nadále pokládal za zásadní vadu předložených stanov. I volbu názvu občanského sdružení lze podřadit pod způsob, kterým může sdružení dosahovat svých cílů a který je v rozporu s ústavou a zákony. Název občanského sdružení vyvolává v kontextu historických událostí, k nimž došlo v pohraničních oblastech Československa po roce 1938, paralelu se sudetoněmeckými spolky. Namísto podpory porozumění mezi národy je název sdružení naopak schopen vyvolávat nesnášenlivost a nenávisť. Již v minulosti se na stěžovatele obrátili představitelé různých zájmových sdružení a v písemných protestech vyjadřovali nesouhlas s činností sdružení obdobného názvu, neboť v něm nespatořovali snahu o rozvíjení dobrých sousedských vztahů, ale dlouhodobě cílený krok ke zvyšování požadavků vůči státu, které směřují proti poválečnému uspořádání v Evropě.

[13] Stěžovatel rovněž zdůraznil, že se projevy dvou členů přípravného výboru dotkly cítění některých osob do té míry, že podaly trestní oznámení a bylo zahájeno trestní stíhání. Již nyní vyvíjená činnost zakladatelů občanského sdružení vyvolává u třetích osob potřebu ochrany proti jejich konání podáním trestního oznámení.

[14] Název sdružení je tedy podle napadeného rozhodnutí způsobitelný vzbudit přesvědčení, že došlo k založení občanského sdružení, které směřuje k rozněcování nenávisťi z důvodů popírání rovných práv občanů pro jejich národnost a původ. Pokud by byla skutečným cílem zamýšleného sdružení podpora porozumění mezi národy, odpovídalo by tomuto cíli určení jiného názvu sdružení. Ve volbě názvu stěžovatel spatřoval nikoli záměr dosáhnout proklamovaného cíle, ale naopak nepřipustné využití sdružovacího práva

k dosažení výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího.

[15] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v dosavadním řízení byl uveden dostatek argumentů, které umožňují věcně posoudit, zda má být občanské sdružení registrováno, či zda je třeba jeho registraci odmítnout. Z rozhodnutí napadeného žalobou je bez pochybností zřejmé, o jaké důvody stěžovatel opírá setrvalé přesvědčení, že je třeba návrh na registraci odmítnout. Ve věci ale nebylo klíčové, zda název registrovaného sdružení může být obecně považován za způsob k dosažení cílů sdružení podle § 4 písm. b) zákona o sdružování občanů. Účelem řízení o registraci rovněž není nalézt všechny v úvahu připadající důvody, pro které je třeba registraci odmítnout, ale nestranně posoudit, zda tyto důvody vzhledem k zákonné právní úpravě a skutkovému stavu v okamžiku rozhodování existují, či nikoli. Tím spíše, že rozsah a účinky přezkumu ve správním soudnictví jsou v tomto specifickém druhu řízení podstatně rozšířeny, neboť § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů umožňuje soudu vedle zamítnutí žaloby s konečnou platností rozhodnout tak, že zruší žalobou napadené rozhodnutí s účinky registrace sdružení.

[16] Městský soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí s tím, že nadále bude třeba přihlídnout ke změně právní úpravy účinné od 1. 1. 2014. Především v souvislosti s nabytím účinnosti občanského zákoníku z roku 2012 a zákona o veřejných rejstřících došlo k podstatným změnám, i pokud jde o shromažďovací právo. Zákon o sdružování občanů, podle kterého stěžovatel v této věci rozhodoval, byl zrušen právě s účinností občanského zákoníku z roku 2012. Bylo proto třeba posoudit, podle které právní úpravy je třeba nadále postupovat. Klíčovým je v této souvislosti § 3041 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku z roku 2012: „*Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku, dokončí se podle dosavadních právních předpisů; odporuje-li však zakladatelské právní jednání učiněné přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dosavad-*

ním právním předpisům, považuje se za platné, vyhovuje-li ustanovením tohoto zákona.“

[17] Je třeba korigovat kategorický názor stěžovatele, že „*mu nepřisluší jakkoli zohlednit úpravu spolků v občanském zákoníku a nadále musí postupovat výlučně podle [zákonu o sdružování občanů]*“. Stanovisko stěžovatele je totiž modifikováno právě částí citovaného ustanovení za středníkem. Tato korekce však nemá vliv na výsledek posouzení věci. Žalobci ani nezmiňují případ jejich konkrétního právního jednání, které by bylo v rozporu s dosavadní právní úpravou, avšak obstálo by podle úpravy nové.

[18] Bylo třeba uvážit, jaký vliv na určení rozhodné právní úpravy má případně to, že o odmítnutí registrace bylo pravomocně (již potřetí) rozhodnuto ještě před účinností nové právní úpravy a přechodná ustanovení se dostávají „*do hry*“ až v souvislosti s rozhodováním soudů ve správním soudnictví. Přechodná ustanovení občanského zákoníku z roku 2012 neobsahují pravidlo obdobné např. § 179 odst. 2 správního řádu, které výslovně předpokládá, že pravomocné rozhodnutí může být zrušeno, a jako kritérium k určení rozhodné právní úpravy stanoví okamžik, kdy ke zrušení pravomocného správního rozhodnutí došlo. Takové ustanovení v občanském zákoníku z roku 2012 chybí; proto je kritériem pro určení rozhodné právní úpravy okamžik zahájení řízení o zápisu právnické osoby do veřejného rejstříku. Podle přechodného ustanovení § 3045 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 se sdružení podle zákona o sdružování občanů považují za spolky podle tohoto zákona. Podle § 125 odst. 1 zákona o veřejných rejstřících se za spolkový rejstřík podle tohoto zákona považují evidence (občanských sdružení, odborových organizací, organizací zaměstnavatelů a jejich organizačních jednotek, které jsou oprávněny jednat svým jménem) vedené Ministerstvem vnitra podle zákona o sdružování občanů. Podle § 2 odst. 3 zákona o sdružování občanů jsou sdružení právnickými osobami.

[19] Nemůže být tedy pochyb, že je třeba postupovat podle § 3041 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012, a v souladu s tímto

ustanovením aplikovat v této věci nadále zákon o sdružování občanů. Zbývá doplnit, že na výše uvedené nemůže mít vliv ani § 3048 občanského zákoníku z roku 2012, podle kterého až do účinnosti zákona o veřejném rejstříku, do něhož se zapisují spolky, podléhají spolky registraci podle zákona o sdružování občanů. Mohlo by se jevit, že argumentem *a contrario* po účinnosti zákona o veřejném rejstříku již spolky podléhají registraci podle jiného předpisu než zákona o sdružování občanů. Tak tomu však není. Účelem § 3048 bylo stanovit pravidlo pro případné přechodné období, pokud by, oproti předpokladu, zákon o veřejných rejstřících nenabyl účinnosti ve stejnou dobu jako občanský zákoník z roku 2012. To se nestalo, oba právní předpisy nabýly účinnosti 1. 1. 2014. Reálně tak nenastala a nemůže nastat hypotéza uvedeného ustanovení, neboť po účinnosti občanského zákoníku z roku 2012 nemohlo nastat období „až do účinnosti zákona o veřejném rejstříku“.

[20] Městský soud správně připomněl, že základním demokratickým principem je princip plurality a sdružovací právo slouží k realizaci svobody projevu. K jeho omezení lze přistoupit pouze tehdy, pokud je rozumný předpoklad, že by pasivita správního orgánu provádějícího registraci pravděpodobně vedla k reálnému ohrožení práv a svobod občanů či hodnot, na nichž je demokratický stát postaven.

[21] Podle čl. 11 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“) má každý „právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

[22] Podle čl. 20 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je „[p]rávo svobodně se sdružovat [...] zaruče-

no. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolicích, společnostech a jiných sdruženích. [...] Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.“

[23] Řízení o registraci podle zákona o sdružování občanů nebylo založeno na povolovacím principu. Stěžovatel poté, co mu byl doručen návrh na registraci, mohl registraci odmítnout pouze z důvodů uvedených v § 8 zákona o sdružování občanů. Pokud takové důvody neshledal, provedl registraci ve lhůtě 10 dnů od zahájení řízení (§ 9 citovaného zákona). Stát registraci sdružení nevyjadřuje souhlas s názory a východisky, které se registrované sdružení chystá proklamovat. Stěžovatel registraci pouze deklaruje, že neshledal důvody, pro které by ji bylo možné odmítnout.

[24] To je velmi podstatné. Ve správním spise je založena řada vyjádření (zejména Českého svazu bojovníků za svobodu), která se výrazně vymezují proti snaze žalobců o registraci sdružení. Všem rozhodnutím stěžovatele o odmítnutí registrace je společné přesvědčení, že pokud by byla cílem sdružení skutečná podpora porozumění mezi národy s důrazem na porozumění mezi Čechy a Němci (čl. 3 odst. 1 stanov), nepochybně by byl vhodný jiný název sdružení. Byť lze této úvaze rozumět, nelze než konstatovat, že by byla vlastní spíše povolovacímu řízení, ve kterém by stěžovatel autoritativně rozhodoval o tom, zda je název sdružení vhodný a zda lze registraci sdružení s takovým názvem povolit. Na rozhodné skutečnosti je však třeba nahlížet skrze ústavně zaručené právo sdružovat se, které je promítnuto též do § 1 odst. 1 a 2 zákona o sdružování občanů. Tedy nikoli tak, zda je přípustné sdružení s uvedeným názvem povolit, ale zda jsou dány dostatečně silné důvody pro odmítnutí jeho registrace.

[25] Nejvyšší správní soud vycházel ze svého dřívějšího rozsudku ze dne 28. 8. 2009, čj. 7 As 29/2008-104, č. 1969/2010 Sb. NSS,

který se týkal rozpuštění občanského sdružení s názvem Komunistický svaz mládeže. I v této věci je třeba vycházet z přístupů, které ve své judikatuře akcentuje Evropský soud pro lidská práva a které podrobně vysvětlil Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí. Na uvedený rozsudek lze v podrobnostech odkázat.

[26] Legitimním důvodem k odmítnutí registrace sdružení je (vedle důvodů dalších) zájem, aby nedocházelo k popírání a omezování osobních, politických či jiných práv občanů především pro jejich národnost a nebyla rozněcována nenávist a nesnášenlivost z těchto důvodů [§ 4 písm. a) zákona o sdružování občanů]. Při úvaze o existenci důvodu odmítnutí registrace musí stěžovatel hodnotit především stanovy sdružení. Přestože nelze striktně vycházet pouze z jejich textu, bez úvahy o tom, zda jsou cíle tam vyjádřené pouze proklamované a zda skutečný cíl činnosti případně není jiný, jsou přesto stanovy základním dokumentem, který je třeba hodnotit. To i proto, že dosud nelze poměřovat faktickou činnost sdružení s cíli proklamovanými ve stanovách.

[27] Stěžovatel si byl vědom, že cíle sdružení definované především v článku 3 stanov jsou sice s ohledem na historickou zkušenost nepochybně kontroverzní, provokativní a společensky velmi citlivé, avšak jejich hlásání samo o sobě neodůvodňuje zásah do sdružovacího práva (viz strana 9 napadeného rozhodnutí). Pokud zakládán sdružení deklaruje, že odsuzuje vyhnání a etnické čistky, ke kterým došlo po druhé světové válce ve střední Evropě, považuje za válečné zločince ty, kteří se jich dopouštěli, a některé z tzv. Benešových dekretů považuje za projev bezpráví, pak zcela pochopitelně budou tato východiska předmětem kritiky, nesouhlasu, zdrojem názorové opozice. Zpravidla však nebude možné rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti mezi národy spatřovat pouze v tom, že budou k diskusi předkládána témata, na kterých není názorová shoda, byť by jejich vnímání bylo pro mnohé oprávněně citlivé. Takový přístup by totiž naopak potvrdil, že je ona nenávist či národnostní nesnášenlivost latentně pří-

tomna a diskusi či vyjadřování nepohodlných myšlenek je třeba zapovědět proto, aby se nestala zjevnou. Ve svobodné společnosti je tabuizování citlivých témat – tím spíše témat kořenících ve vzdálenější minulosti, kterou naprostá většina populace již neprožila, ale s jejími důsledky stále žije – zásadně nežádoucí. Potlačovatelská schémata, cílící proti myšlenkám a názorům, typická pro státní mechanismus autoritativních států, jsou v právním státě nepoužitelná a nepřijatelná.

[28] To ale v žádném případě neznamená, že stát rezignuje na své vnitřní i vnější funkce, právě naopak. Svoboda hlásání myšlenek a názorů, svoboda nalézání ideologicky nedeformované pravdy v historii a sama svobodná diskuse se nesmí stát nástrojem k narušení bezpečnosti občanů, jejich majetku, nesmí narušit požadavek respektování právního řádu i ostatních svobod garantovaných ústavou a zákony, ani řádné fungování státních institucí. Regulátorem excesů, které mohou vzniknout zneužitím zajištěných práv a svobod (neboť rubem takového zneužití je obvykle újma na právech jiného nebo omezení jeho svobod), ale nemůže být restrikce sdružovacího práva chápána apriorně; ta může být uplatněna jen ve výjimečných případech, *in extremis*. Stát je však vždy povinen postarat se o efektivní – a tedy rychlou a účinnou – posteriorní ochranu, prokáže-li se, že sdružovacího práva (jiného práva či svobody) je nebo má být zneužito na újmu jiného nebo jiných, v rozporu s esenciálními hodnotami chráněnými ústavním pořádkem a celým právním řádem státu.

[29] Dodat lze i to, že diskuse, mající svůj původ v komplikovaných vztazích národů v minulosti, a hodnotící vztah historické příčiny a následku nejsou pouze historickou záležitostí, jakkoli ji lze mapovat již stovky let do minulosti, ale dosud závažným politickým tématem s důsledky navýsost praktickými. Soudu nepřisluší do této diskuse vstupovat jako obránce těch či oněch názorů a vyslovovat úsudky o správnosti nebo nesprávnosti názorů deklarovaných v cílech občanského sdružení. Úkolem soudu v nyní posuzované věci není ani autoritativně vyslovovat „*histo-*

rické pravdy“. Otázka správnosti či nesprávnosti názoru, pravdivosti nebo nepravdivosti historického náhledu není otázkou pro soud, který nalézá o právu a bezpráví. Soudu v tomto sporu náleží zodpovědět, zda zjištěné skutečnosti odůvodňují již nyní apriorní zásah do ústavně zaručeného práva sdružovat se a odůvodňují omezení názorové plurality, která je základním znakem demokratické společnosti.

[30] Z důvodů shora vyložených Nejvyšší správní soud neshledal, že by v posuzované věci byl takový zásah nezbytný pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých (čl. 20 odst. 3 Listiny). Pro to, aby sdružení nebylo registrováno, tedy není zákonný důvod.

[31] Stěžovateli je třeba vytknout jistou zkratkovitost, pokud bez bližšího odůvodnění uvádí na osmé straně napadeného rozhodnutí, že je název sdružení způsobil vzbudit přesvědčení, že zakládané sdružení směřuje k nesnášenlivosti z důvodu popírání rovných práv občanů pro jejich národnost a původ tak, jak činily některé sudetoněmecké spolky v rozhodném období. Rovněž lze mít výhrady proti proklamativnosti tvrzení, že „z pohledu všech demokraticky smýšlejících osob je takový název zároveň urážlivý a provokativní“. Nejvyšší správní soud vnímá negativní postoje k politicko-historické roli tzv. sudetských Němců v událostech předcházejících roku 1938 a poté. Rozumí výhradám, které oproti deklarované snaze podporovat porozumění mezi oběma národy staví název sdružení, který v českých poměrech onomu porozumění nijak nenapomáhá. Na druhou stranu není zvolený název označením dřívější politické strany, u které by bylo snazší identifikovat její tehdejší politické cíle a činy. Rovněž z něj již v okamžiku registrace nevyplývá bezprostřední vazba k politickému systému a hodnotám, které by byly v demokratické společnosti automaticky neakceptovatelné. Připomenout lze i poukaz žalobců na existenci sdružení obdobného názvu v zahraničí s tím, že tamní společenský systém rozhodně nelze označit za nedemokratický.

[32] K odmítnutí registrace proto nepostačovalo, že názorová východiska registrovaného sdružení nebyla v souladu s většinovým míněním, které je může vnímat jako kontroverzní, provokativní či problematická. Tvorba napětí je jedním z nevyhnutelných následků pluralismu, jmenovitě svobodné debaty všech politických myšlenek (shodně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 29/2008-104). Podstatné bylo, zda měl stěžovatel v době rozhodování o odmítnutí registrace takové konkrétní intenzivní důvody, které by odůvodnily výjimečné opatření spočívající v odmítnutí registrace občanského sdružení. Dosud tomu tak nebylo.

[33] Je možno posoudit také to, zda byl zásah do spolčovací svobody v demokratické společnosti nezbytný. Stěžovatel rozhodoval o odmítnutí registrace sdružení, nikoli o rozpuštění sdružení podle § 12 zákona o sdružování občanů. Jak již Nejvyšší správní soud upozornil v rozsudku ze dne 24. 6. 2010, čj. 7 As 40/2010-85, Ministerstvo vnitra je fakticky limitováno tím, že v této fázi řízení může závěry o odmítnutí činit především na základě předložených stanov. Jinými slovy, při úvaze, zda odmítnout registraci navrhovaného sdružení, zpravidla zatím chybí skutkové okolnosti, které by mohly být hodnoceny.

[34] Tím se netvrdí, že by *a priori* nebylo možné zohlednit např. to, jak se doposud projevovaly osoby, které se chystají registrovat nové sdružení, či že by nebylo možné hodnotit stanovy nového sdružení s přihlédnutím k dosavadním aktivitám členů přípravného výboru. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí poukazoval na to, že projevy dvou členů přípravného výboru se dotkly citění některých osob do té míry, že v případě jednoho z nich podaly trestní oznámení a bylo zahájeno trestní stíhání. S ohledem na zásadu presumpce nevinu však nemůže být trestní oznámení a zahájení trestního stíhání samo o sobě důvodem odmítnutí registrace sdružení. Teprve výsledek trestního stíhání bude mít bezpochyby význam při úvaze o splnění podmínek k odmítnutí registrace. Součástí soudního spisu je usnesení Okresního soudu v Berouně ze dne 27. 2. 2013, čj. 2 T 10/2013-164,

kterým bylo zastaveno trestní stíhání žalobce c) pro přečin popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia podle § 405 trestního zákoníku z roku 2009, jehož se měl dopustit uveřejněním dvou článků na vlastních webových stránkách. Trestní soud shledal názory žalobce c) zcela nestandardními, z historického hlediska ne zcela adekvátními a vzhledem k obecnému pojmání historických událostí pohoršujícími a šokujícími. Neshledal však v jeho jednání ospravedlňování nacistického režimu a jeho zločinů, ale především zcela negativní a přehnaný postoj k představitelům poválečného Československa, i pokud jde o odsun sudetských Němců.

[35] Konkrétní chování členů sdružení bude tedy mít zpravidla místo až při úvaze, zda je vykonávána činnost sdružení nadále v souladu s právními předpisy, nikoli již před registrací sdružení. Registrační řízení by v takovém případě sloužilo jako procesní prostředek k omezení názorové plurality, k jistě „názorové prevenci“. I kdyby bylo možné takový postup v konkrétním případě obhajovat poukazem na mínění většiny, či na mnohdy oprávněné osobní zkušenosti, dělo by se tak za cenu nepřijatelného zásahu do jednoho ze základních lidských práv, práva sdružovat se.

[36] Dosud tedy nenastala ona „*vyvíjená činnost*“ sdružení dle § 12 odst. 3 zákona o sdružování občanů, kterou by bylo možné posoudit z hledisek § 4 a § 5 zákona o sdružování občanů při rozhodování, zda je třeba sdružení rozpustit. Na významu tak nabývá prvek nezbytnosti odmítnutí návrhu na registraci. Zatímco při rozpuštění již existujícího sdružení je důvodem takového kroku dosavadní činnost sdružení, v případě odmítnutí registrace nedostává sdružení žádající o registraci ani „*sancti*“ realizovat sdružovací právo v souladu se shora uvedenými ústavně-právními východisky sdružovacího práva. Proto lze odmítnutí registrace sdružení považovat z hlediska potenciálního zásahu do sdružovací svobody za ještě závažnější, než je tomu v případě rozpuštění již existujícího sdružení (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2006, *Linkov proti České republice*, stížnost č. 10504/03, bod 45).

[37] Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje v kontextu článku 11 Úmluvy základní roli, kterou při zajišťování pluralismu a demokracie hrají politické strany, ovšem podotýká, že sdružení vytvořená za jiným účelem jsou pro správné fungování demokracie rovněž důležitá (shodně citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 29/2008-104). Je přirozené, že tam, kde občanská společnost funguje, účasti občanů na demokratickém procesu je do značné míry dosaženo prostřednictvím účasti ve sdružení, kde se mohou vzájemně spojit a dosahovat cílů společně (viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 2. 2004, *Gorzelik a další proti Polsku*, stížnost č. 44158/98, Reports 2004-I, bod 92). Stát nemusí čekat se zásahem do svobody sdružovací až do chvíle, kdy sdružení začne činit konkrétní kroky neslučitelné s Úmluvou. Avšak rozsáhlá opatření preventivní povahy k potlačení svobody sdružování vedou k poškození demokracie a mnohdy i k jejímu ohrožení (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 1. 2009, *Sdružení občanů Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonii*, stížnost č. 74651/01, Reports 2009, bod 76).

[38] S poukazem na shora uvedené důvody tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že byly splněny podmínky k tomu, aby městský soud věcně přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí o odmítnutí registrace. Proto zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před ním byly pro takový postup podmínky [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[39] Z vyložených důvodů rovněž uzavřel, že nebyly dány ani důvody k odmítnutí registrace. Den právní moci tohoto rozsudku je proto v souladu s § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů dnem registrace sdružení.

[40] Vzhledem k tomu, že soud neshledal důvody k odmítnutí registrace ani podle zákona o sdružování občanů, nebyl dán prostor poměřovat je podle § 3041 občanského zákoníku z roku 2012 s právní úpravou obsaženou v nyní účinné právní úpravě (§ 145 občanského zákoníku z roku 2012).

Služební poměr: osobní příplatek při ustanovení na nové služební místo

k § 20 a § 122 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákonů č. 169/2005 Sb., č. 413/2005 Sb., č. 530/2005 Sb., č. 341/2011 Sb. a č. 470/2011 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

I. Nárok na dříve přiznaný osobní příplatek dle § 122 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ustanovením na nové služební místo dle § 20 téhož zákona nezaniká a nadále trvá.

II. Shledá-li příslušný funkcionář v souvislosti s ustanovením na nové služební místo důvody pro snížení či odnětí osobního příplatku, je povinen o tom v souladu s § 122 odst. 1 větou druhou zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, rozhodnout, a to na základě zákonných kritérií rozhodných pro jeho přiznání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, čj. 6 As 171/2014-46)

Prejudikatura: č. 1323/2007 Sb. NSS a č. 3057/2014 Sb. NSS.

Věc: JUDr. Ing. Jan P. proti policejnímu prezidentu Policie České republiky o přiznání osobního příplatku, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 29. 9. 2011 bylo vydáno rozhodnutí ve věcech služebního poměru, kterým byl žalobce dne 30. 9. 2011 vyjmut podle § 34 odst. 2 zákona o služebním poměru ze zálohy pro přechodně nezařazené a dne 1. 10. 2011 ustanoven podle § 20 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru na služební místo vrchní komisař Krajského ředitelství Policie (dále jen „KŘP“) Plzeňského kraje, náměstek ředitele krajského ředitelství pro vnější službu, odbor služby pro zbraně a bezpečnostní materiál s místem služebního působení v Plzni, a zároveň mu byl přiznán osobní příplatek podle § 122 zákona o služebním poměru ve výši 3 000 Kč.

Z důvodu rušení některých služebních míst na KŘP Plzeňského kraje v Plzni podal žalobce dne 29. 10. 2012 žádost (datovanou dnem 24. 10. 2012) o převedení na jiné služební místo ve stejné služební hodnosti podle § 25 odst. 4 zákona o služebním poměru, organizační jednotku, odbor hospodářské kriminality služby kriminální policie a vyšetřování útvaru KŘP Plzeňského kraje s místem služebního působení v Plzni (místo, kde byl v minulosti služebně zařazen – ve funkci ve-

doucího odboru hospodářské kriminality Plzeňského a Karlovarského kraje, kde mu byl dne 31. 12. 2010 přiznán osobní příplatek ve výši 6 000 Kč). V požadovaném zařazení žalobce uvedl osobní příplatek podle § 122 zákona o služebním poměru: 6 000 Kč.

Rozhodnutím ředitele KŘP Plzeňského kraje (dále jen „orgán I. stupně“) ve věcech služebního poměru ze dne 17. 12. 2012 byl dne 31. 12. 2012 žalobce odvolán podle § 25 odst. 4 zákona o služebním poměru ze služebního místa vrchní komisař KŘP Plzeňského kraje, náměstek ředitele krajského ředitelství pro vnější službu, odbor služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, a dnem 1. 1. 2013 ustanoven podle § 20 odst. 3 písm. a) zákona o služebním poměru na služební místo vrchní komisař KŘP Plzeňského kraje, náměstek ředitele krajského ředitelství pro službu kriminální policie a vyšetřování, odbor hospodářské kriminality s místem služebního působení v Plzni. Současně mu byla podle § 117 zákona o služebním poměru započtena doba praxe v rozsahu 25 let a 122 dnů a nebyl přiznán podle § 122 zákona o služebním poměru osobní příplatek.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce podle § 190 odst. 1 zákona o služebním poměru odvolání. Policejní prezident rozhodnutím ze dne 5. 4. 2013 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdil. Žalobce toto rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“) napadl žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kdy se domáhal jeho zrušení.

Žalobce nesouhlasil se závěry žalovaného (potvrzujícími názor orgánu I. stupně), že osobní příplatek není možno přiznat, neboť popis služební činnosti na novém služebním místě je zcela odlišný od jeho původního popisu služebních činností, které žalobce vykonával do 31. 12. 2012, a není proto možné vycházet ze závěru, že výkon služby na novém služebním místě bude žalobcem od prvopočátku plněn v mimořádném rozsahu a kvalitě, jak vyžaduje § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru. Žalobce naopak uvedl, že mu byla ke dni 1. 10. 2011 započítána praxe v rozsahu 24 let a 30 dnů, kterou získal působením na pracovištích, kde se zabýval vyšetřováním, a to ve funkcích vyšetřovatele Městského úřadu vyšetřování v Plzni, vyšetřovatele Odboru hospodářské kriminality krajského úřadu vyšetřování v Plzni, zástupce vedoucího Odboru hospodářské kriminality krajského úřadu vyšetřování v Plzni, dále také vedoucího jednoho z oddělení služby kriminální policie a vyšetřování, tehdy Západočeského kraje, či vedoucího Odboru hospodářské kriminality služby kriminální policie a vyšetřování Západočeského kraje v Plzni (kde mu byl přiznán osobní příplatek ve výši 6 000 Kč). Žalovaný a orgán I. stupně vycházejí z domněnky, že žalobce po více jak dvacetileté praxi při vyšetřování hospodářské trestné činnosti nebude plnit výkon služby v mimořádném rozsahu a kvalitě ve smyslu § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru. Jelikož § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru stanoví, že rozhodnutí o přiznání, změně nebo odnětí osobního příplatku musí být písemně odůvodněno, měl žalovaný, resp. orgán I. instance, který žalobci osobní příplatek nepřiznal, o odnětí osobního příplatku vydat odůvodněné rozhodnutí. O odnětí osobního příplatku tak bylo

rozhodnuto v rozporu se zákonem o služebním poměru. Ze soudní praxe plyne, že nenároková složka platu se může stát nárokovou, neboť osobní příplatek jako nenároková složka platu se v důsledku rozhodnutí zaměstnavatele o jeho přiznání a výši stává složkou nárokovou.

Krajský soud vycházel ze skutečnosti, že orgán I. stupně svým rozhodnutím ze dne 29. 9. 2011 žalobci přiznal osobní příplatek podle § 122 zákona o služebním poměru ve výši 3 000 Kč. Pokud tedy chtěl přiznaný osobní příplatek následně odejmout, bylo jeho povinností v souladu s § 122 odst. 1 větou druhou zákona o služebním poměru o odnětí osobního příplatku rozhodnout. Takový výrok však rozhodnutí orgánu I. stupně neobsahuje. Podle § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru lze osobním příplatkem ocenit výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu. Z toho krajský soud vyvozuje, že „*osobním příplatkem je oceňován ‚výkon služby‘ v mimořádné kvalitě nebo rozsahu nikoli ‚výkon služebního místa‘ v této kvalitě a rozsahu. Co je nutné rozumět pod pojmem ‚výkon služby‘, pak vymezuje § 1 odst. 4 zákona o služebním poměru. Z tohoto důvodu je nutné dospět k závěru, že toliko změna služebního místa nemůže mít sama o sobě vliv na přiznanou výši osobního příplatku. ‚Výkon služby‘ je pojmem nadřazeným pojmu ‚výkon služebního místa‘, tj. pojmu definovanému v § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru. Změnou služebního místa tak bez dalšího nedochází ke změně kvality nebo rozsahu výkonu služby. Je-li příslušník v souvislosti s přiznaným osobním ohodnocením kvalifikován jako osoba vykonávající službu v mimořádné kvalitě nebo rozsahu, nepřestává takovou osobou být toliko z toho důvodu, že je ustanoven na jiné služební místo.“* Ke stejnému závěru dospěl krajský soud i na základě systematiky zákona o služebním poměru. Změny služebního poměru jsou uvedeny v části druhé hlavy II zákona o služebním poměru, zatímco služební příjem a odměna za služební pohotovost až v části osmé téhož zákona. „*Z žádného ustanovení zákona o služebním poměru přitom nevyplývá, že by v případě odvolání přísluš-*

níka z dosavadního služebního místa a jeho ustanovení na jiné služební místo automaticky ze zákona docházelo k odnětí již přiznané výše osobního příplatku.“ Zákon o služebním poměru vychází z kontinuity přiznané výše osobního příplatku. Pokud by chtěl správní orgán v souvislosti se změnou služebního místa změnit výši osobního příplatku, nemohl by vycházet toliko z kritéria „prosté odlišnosti popisu služebních činností na původním a novém služebním místě“, ale musel by učinit závěr, že výkon služby na jiném služebním místě již nebude umožňovat „výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu“, resp. v takové kvalitě nebo rozsahu jako na dosavadním služebním místě. V této souvislosti odkázal krajský soud na § 112 odst. 3 větu druhou zákona o služebním poměru, z něhož vyvodil, že pokud by s novým služebním místem byla spojena služba „jiné nebo nesrovnatelné složitosti, jiné odpovědnosti a namáhavosti, vykonávaná v jiných nebo nesrovnatelných podmínkách služby, při jiných nebo nesrovnatelných schopnostech a způsobilosti k výkonu služby, při jiné nebo nesrovnatelné služební výkonnosti a možných výsledcích ve výkonu služby“, bylo by možné uvažovat o změně výše přiznaného osobního příplatku. O tom však správní orgány vůbec neuvažovaly. Krajský soud dále poukázal na skutečnost, že žalobce byl odvolán ze služebního místa „vrchní komisař“ a ustanoven do služebního místa „vrchní komisař“, vždy v pozici „náměstek ředitele KŘ“, a to pouze s tím rozdílem, že v dosavadním postavení „pro vnější službu, Odbor služby pro zbraně a bezp. materiál“ a v novém postavení „pro službu kriminální policie a vyšetřování, Odbor hospodářské kriminality“. Proč by nové služební místo mělo být natolik odlišné (viz úvaha ve smyslu § 112 odst. 3 zákona o služebním poměru), není z ničeho zřejmé. Krajský soud proto napadené rozhodnutí rozhodnutím ze dne 21. 5. 2014, čj. 57 A 51/2013-56, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl tento rozsudek kasační stížností a navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen.

Dle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, jelikož stěžovatel měl ve smyslu § 122 zákona o služebním poměru rozhodnout o odnětí osobního příplatku 3 000 Kč, který byl žalobci přiznán rozhodnutím ze dne 29. 9. 2011. Žalobce byl ustanoven na nové služební místo dle § 20 odst. 3 písm. a) zákona o služebním poměru a byl mu současně tímto rozhodnutím určen základní tarif platu a zvláštní příplatek, ostatní složky služebního platu mu nebyly určeny, resp. byly určeny ve výši 0 Kč (včetně osobního příplatku). Osobní příplatek je nenárokovou složkou platu a jeho přiznání je navázáno na mimořádnou kvalitu či rozsah výkonu služby, přičemž má umožnit služebnímu funkcionáři ocenit individuální výsledky služební činnosti jednotlivých příslušníků. V daném případě se nejednalo o odebrání osobního příplatku, ale o stanovení osobního příplatku na novém místě. K názoru soudu o kontinuitě přiznané výše osobního příplatku stěžovatel namítá, že služební funkcionář rozhodující o ustanovení na nové místo by tím byl vázán okolnostmi, jež mu nejsou známy, neboť o ustanovení na volné služební místo často rozhoduje jiný správní orgán, či dokonce jiný bezpečnostní sbor. Zde stěžovatel odkázal na komentář k zákonu o služebním poměru od Petra Tomka, dle kterého by měl být příslušníkovi přiznán osobní příplatek, teprve až prokáže, že službu vykonává v mimořádné kvalitě či rozsahu i na novém místě.

Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem také co do výkladu pojmů „výkon služby“ a „výkon služebního místa“. Tyto pojmy nelze dle stěžovatele srovnávat, ani podřazovat jeden druhému. Služba je vždy vykonávána na konkrétním služebním místě. V dané věci není podstatná ani skutečnost, že jak původní tak nové služební místo žalobce je označeno jako „vrchní komisař“. Podstatné je, že se jedná o služební místa u rozdílných organizačních jednotek s rozdílným předmětem činnosti. Všechna služební místa jsou v jedné služební hodnosti označována stejně, ačkoliv se vykonávané činnosti v jedné služební hodnosti svojí náplní často výrazně liší. Ustano-

vením na nové služební místo se změnilly některé prvky žalobcova služebního poměru, včetně osobního příplatku, přičemž kvalitu a rozsah výkonu služby na tomto novém místě nelze předem předvídat.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že u Policie České republiky působil v různých funkcích, avšak vždy v oblasti vyšetřování hospodářské trestné činnosti, přičemž poukázal na skutečnost, že v průběžném hodnocení pracovního výkonu za období od 1. 1. 2012 do 28. 12. 2012 konstatoval příslušný funkcionář, že žalobce „*dosahuje velmi dobrých výsledků*“. Žalobce nesehlasil s tvrzením stěžovatele, že názor krajského soudu fakticky váže služebního funkcionáře při rozhodování o ustanovení na nové služební místo okolnostmi předchozího výkonu služby příslušníka, které mu nejsou známy. Jednalo se totiž o odebrání osobního příplatku, kdy služební funkcionář rozhodl v rozporu s § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru, přičemž mu byly dobře známy okolnosti předchozího výkonu služby žalobce. O ustanovení na služební místo tudíž nerozhodoval jiný správní orgán či orgán jiného bezpečnostního sboru, ale služební funkcionář, který žalobce dobře znal. Jestliže stěžovatel uvádí, že podstatný pro posouzení daného případu je fakt, že se jedná o rozdílné organizační jednotky s rozdílným předmětem činnosti, žalobce tomu sice přisvědčuje, avšak nesehlasí, že by na nové organizační jednotce nikdy nepracoval, neboť zde působil v období před 1. 10. 2011. Závěrem žalobce poukázal na praxi u Policie České republiky, kdy se nikdy nestalo, že by v případě ustanovení příslušníka na služební místo s vyšší služební hodností nebyl zároveň přiznán osobní příplatek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že pro posouzení daného případu

je rozhodující, zda v případě ustanovení příslušníka na nové služební místo dle § 20 zákona o služebním poměru trvá nárok na již přiznaný osobní příplatek podle § 122 téhož zákona, resp. zda příslušný funkcionář musí ve smyslu § 122 odst. 1 věty druhé rozhodnout o změně či odnětí osobního příplatku, pokud při ustanovení příslušníka na nové služební místo neurčí příslušníkovi zároveň osobní příplatek minimálně ve stejné výši, v jaké mu byl přiznán dřívějším rozhodnutím, nebo zda nárok na již přiznaný osobní příplatek ustanovením na nové služební místo zaniká a příslušný funkcionář určí složky služebního příjmu (včetně osobního příplatku) bez návaznosti na dosavadní rozhodnutí týkající se služebního příjmu konkrétního příslušníka. Nejvyšší správní soud v této otázce sdílí názor krajského soudu, a neshledal proto námitky stěžovatele důvodnými.

[15] Zdejší soud připomíná, že s účinností zákona o služebním poměru došlo ke zpřísnění režimu služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, což mělo být vyváženo zejména větší mírou jistoty jejich postavení a jejich odpovídajícím finančním ohodnocením. Ačkoliv tato rovnováha byla narušena četnými novelami zákona (srov. Tomek, P. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012*. 2. vyd. Olomouc : ANAG, 2012, s. 12), je třeba při výkladu jeho ustanovení dbát mimo jiné i smyslu a účelu, na kterých byl zákon o služebním poměru vystavěn. Služební poměr je veřejnoprávní paralelou k soukromoprávnímu pracovnímu poměru, která je však charakteristická potlačením rovnosti subjektů ve prospěch nadřízenosti státní moci a převažující kogentní úpravou. Tím se od klasického pracovního poměru zásadně odlišuje a stává se speciálním státně zaměřeným poměrem, jenž vyžaduje zcela specifická pravidla. Nerovné postavení subjektů v rámci služebního poměru a přísnou kogentní úpravu, jež téměř vylučuje vyjednávání ze strany příslušníků, je třeba vyvažovat stabilizací jejich platových nároků a formalizovaným rozhodováním (nejen o těchto nárocích), které zajišťuje „*férově*“ uplatňování státní moci vůči svým

zaměstnancům. Nejvyšší správní soud tak nemohl přisvědčit stěžovateli a přijmout závěr, že při ustanovení příslušníka na nové služební místo nárok na dříve přiznaný osobní příplatek zaniká bez dalšího a o jednotlivých složkách platu rozhoduje služební funkcionář nově, tedy nezávisle na dosavadním výkonu služby, přičemž o odnětí či změně dříve přiznaného osobního příplatku nemusí být rozhodnuto. Takový názor je v rozporu s pojetím služebního poměru a koncepcí zákona o služebním poměru.

[16] V daném případě není pochyb o tom, že služební poměr žalobce při odvolání z předchozího služebního místa a jmenování na nové služební místo nezanikl a nadále trvá. Změnily se jen některé jeho prvky, jak shodně uvádí také stěžovatel. Dle stěžovatele se však zároveň změnil, resp. zanikl i nárok na osobní příplatek žalobce. Tomu však zdejší soud nemůže přisvědčit. Jak uvedl krajský soud, zákon nestanoví, že by s ustanovením na nové služební místo zanikl nárok na přiznaný osobní příplatek. Naopak z kontinuity služebního poměru vyplývá kontinuita osobního příplatku. V daném případě došlo totiž v rámci trvajících služebního poměru žalobce k převedení na jiné služební místo [dle § 25 odst. 4 ve spojení s § 20 odst. 3 písm. a) zákona o služebním poměru], avšak při současném zachování práv vyplývajících z dosavadního služebního poměru. Dle Nejvyššího správního soudu tak *ex lege* dochází toliko ke změně služebního místa ve smyslu § 19 odst. 1 zákona o služebním poměru, které „*vyjadřuje organizační a právní postavení příslušníka v bezpečnostním sboru, [jenž] je charakterizováno zejména systemizovanou služební hodnotou, stupněm vzdělání, oborem nebo zaměřením vzdělání, dalším odborným požadavkem, základním tarifem, náplní služební činnosti, rozsahem oprávnění a povinností příslušníka*“. Mění se tedy zejména tyto prvky služebního poměru a ostatní práva a povinnosti z něj vyplývající zůstávají zachována (pokud z povahy věci nesouvisí s charakteristikou služebního místa). Zákon s charakteristikou služebního místa výslovně spojuje pouze základní tarif služebního platu.

Pokud by bylo úmyslem zákonodárce vázat všechny složky platu, včetně osobního příplatku, na služební místo příslušníka, pak by to bylo výslovně uvedeno v citovaném § 19 odst. 1 služebního zákona. Tak tomu však není a je zřejmé, že s konkrétním služebním místem je spojena pouze výše základního tarifu, nikoliv ostatní složky platu. Nárok žalobce na osobní příplatek proto nezanikl spolu s ustanovením na nové služební místo. A to i navzdory tvrzení stěžovatele, že se jedná o nenárokovou složku platu.

[17] Dle ustálené judikatury správních soudů na osobní příplatek není nárok, dokud není příslušníku rozhodnutím přiznán. Zdejší soud již například v rozsudku ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 84/2006-62, č. 1323/2007 Sb. NSS, vyslovil, že „[p]o takovém rozhodnutí (kdy a zda jej učiní, záleží jen na úvaze zaměstnavatele) se povaha tohoto nároku mění, neboť jsou splněny všechny podmínky pro poskytnutí této složky platu a zaměstnavatel je povinen takovýto nárok (složku platu) zaměstnanci poskytnout. Fakultativní složka platu se tedy v důsledku rozhodnutí zaměstnavatele o jejím přiznání stává složkou platu nárokovou (obligatorní) a takto vzniklý nárok na plat (část platu) lze následně zcela nebo zčásti zrušit (odebrat, odejmout), jen jestliže to umožňuje příslušný právní předpis a pouze budou-li splněny podmínky v něm stanovené.“ Nárok na osobní příplatek tedy po přiznání existuje a zaniknout může buď skončením služebního poměru, nebo na základě odůvodněného rozhodnutí ve smyslu § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru. Jelikož nárok trvá, musel o jeho odnětí správní orgán I. stupně rozhodnout a toto rozhodnutí náležitě odůvodnit, jak shodně uvedl také krajský soud. Tento závěr vyplývá také ze základních myšlenek, na nichž je zákon o služebním poměru vystavěn, jak byly nastíněny výše.

[18] Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že v daném případě správní orgány pochybily, když o odejmutí osobního příplatku „*rozhodly*“ v rozporu se zákonem. Důvodem pro jeho odnětí (či změnu) přitom mohou být toliko důvody, jež zákon předpo-

kládá pro jeho přiznání, tedy „výkon služby v mimořádné kvalitě nebo rozsahu“. Zdejší soud ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2014, čj. 1 As 34/2014-54, č. 3057/2014 Sb. NSS, judikoval, že „[o]sobní příplatek může být přiznáván, měněn či odnímán pouze na základě kvality či rozsahu výkonu služby. Nedodržení těchto zákonných kritérií přitom nelze odůvodnit nedostatkem finančních prostředků na mzdové výdaje.“ Stejně tak nemůže být jeho odnětí odůvodněno prostou změnou služebního místa. Nejvyšší správní soud přitom nevylučuje, že za určitých okolností by změna služebního místa mohla vést k oprávněnému odnětí osobního příplatku, avšak ne bez dalšího. Zde je velmi příležitá argumentace krajského soudu, že rozhodnutí o změně osobního příplatku v důsledku převedení příslušníka na nové služební místo by bylo zcela legitimní, pokud by s novým služebním místem byla spojena služba jiné nebo nesrovnatelné složitosti, jiné odpovědnosti a namáhavosti, vykonávaná v jiných nebo nesrovnatelných podmínkách služby, při jiných nebo nesrovnatelných schopnostech a způsobilosti k výkonu služby, při jiné nebo nesrovnatelné služební výkonnosti a možných výsledcích ve výkonu služby. Takové rozhodnutí by však muselo být náležitě odůvodněno. Ve svém rozsudku ze dne 26. 8. 2009, čj. 3 Ads 86/2008-80, zdejší soud uvedl, že „[v] odůvodnění rozhodnutí o osobním příplatku musí služební funkcionář uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě nichž rozhodoval. Je nezbytné, aby rozhodnutí vycházelo z prokazatelných důkazních prostředků, které přesvědčují nejen adresáta rozhodnutí, ale i odvolací orgán o věcné správnosti změny osobního příplatku. To platí nejen o situaci, kdy je osobní příplatek odnímán nebo snižován, ale i o situaci, kdy je osobní příplatek rozhodnutím přiznáván nebo zvyšován. I když to zákon výslovně nestanoví, o změně osobního příplatku (zvýšení, snížení nebo odejmutí) příslušníka rozhoduje služební funkcionář v závislosti na plnění podmínek stanovených pro jeho přiznání.“ I kdyby zdejší soud při-

svědčil stěžovateli, že v daném případě lze výrok o odnětí osobního příplatku (či přiznání ve výši 0 Kč) konkludentně vyvodit z toho, že žalobci nebyl spolu s rozhodnutím o ustanovení na nové služební místo osobní příplatek určen, obě rozhodnutí nemohou obstát (jak napadené rozhodnutí stěžovatele, tak rozhodnutí I. stupně), neboť za dostačující a zákonné odůvodnění nelze považovat holé konstatování, že „[o]sobní příplatek není možno přiznat, neboť popis služební činnosti na systemizovaném služebním místě, na které je jmenovaný tímto rozhodnutím ve věcech služebního poměru v souladu s § 25 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru ustanoven, je zcela odlišný od jeho původního popisu služebních činností, které jmenovaný vykonával do 31. 12. 2012. V daném případě není dostatečně odůvodněn závěr, že výkon služby na novém služebním místě bude jmenovaný od prvopočátku plněn v mimořádném rozsahu a kvalitě tak, jak vyžaduje § 122 odst. 1 zákona o služebním poměru“ (rozhodnutí I. stupně), či že „[s]lužební funkcionář nemůže předem předpokládat, jak bude odvolatel plnit služební úkoly odlišné od těch, které plnil do převedení na jiné služební místo. Osobní příplatek by měl být dle služebního zákona přiznán, až bude prokázáno, že je služba vykonávána v mimořádné kvalitě nebo v mimořádném rozsahu i na tomto novém místě“ (napadené rozhodnutí stěžovatele). Za těchto podmínek nezbylo krajskému soudu, než napadené rozhodnutí zrušit, přičemž tento názor sdílí také Nejvyšší správní soud.

[19] Zdejší soud nemůže přisvědčit ani námitkám stěžovatele, že v dané věci není relevantní, že původní i nové služební místo jsou označena jako „vrchní komisař“, a naopak je podstatné, že se jedná o služební místa u rozdílných organizačních jednotek s rozdílným předmětem činnosti, kdy všechna služební místa v jedné služební hodnosti jsou označována stejně, ačkoliv se vykonávané činnosti v jedné služební hodnosti svojí náplní často výrazně liší. Tvrdí-li stěžovatel, že kvalita výkonu služby na tomto novém místě nemůže být předem předvídána, pak by ji nemohl předvídat ani v tom smyslu, že výkon

služby příslušníkem, který ji dosud vykonával v mimořádné kvalitě, na novém místě již mimořádně kvalitní nebude. To i navzdory skutečnosti, že konkrétní činnosti se oproti předchozímu služebnímu místu liší. Relevantní je podle Nejvyššího správního soudu fakt, že ačkoliv „hodnotní“ označení služebních míst nekoresponduje se skutečným obsahem činností vykonávaných na stejném služebním místě u různých organizačních složek bezpečnostních sborů, toto označení vyjadřuje shodně pro všechna stejně označená služební místa jaký stupeň vzdělání a délka praxe jsou pro služební místo vyžadovány, a nutně představuje také míru odpovědnosti a náročnosti výkonu služby na tomto služebním místě. Právě nároky kladené na označené služební místo považuje zdejší soud za relevantní pro úvahy, zda bude příslušník schopen vykonávat službu na novém místě stejně kvalitně jako na předchozím. Nejvyšší správní soud tudíž nepovažuje za případný ani argument, že osobní příplatek na novém služebním místě má být přiznán až v závislosti na prokázání mimořádně kvalitně vykonávané služby i na tomto místě, jak se domnívá také Petr Tomek (Tomek, P., op. cit., s. 356), na což upozornil i stěžovatel. Uvedená domněnka je konečně i uvedeným autorem korigována, neboť by v některých případech, např. při „přecházení z řízeného služebního místa na služební místo vedoucího pracovníka“, mohla vést k demotivaci změny služebního místa vůbec, bez ohledu na rozpor s výše uvedenou kontinuitou nároku na osobní příplatek vyplývající z trvání služebního poměru. Nadto zdejší soud upozorňuje na skutečnost, že praxe správních orgánů je zjevně v rozporu s názorem, který zastává stěžovatel v tomto případě. Rozhodnutím ze dne 29. 9. 2011, kterým byl žalobce vyjmut ze zálohy pro přechodně nezařazené a ustanoven na nové služební místo, byl žalobci zároveň přiznán osobní příplatek ve výši 3 000 Kč, aniž by bylo požadováno prokázání výkonu služby v mimořádné kvalitě (či rozsahu) i na tomto novém služebním místě. Námitky stěžovatele jsou tudíž nepřipadné.

[20] Proti uvedenému neobstojí ani argu-

mentace, že v důsledku trvání nároku na osobní příplatek je služební funkcionář rozhodující o ustanovení na nové místo vázán okolnostmi, jež mu nejsou známy, neboť o ustanovení na volné služební místo často rozhoduje jiný správní orgán, či dokonce jiný bezpečnostní sbor. Předně zdejší soud konstatuje, že výše přiznaného osobního příplatku není zákonným kritériem pro výběr příslušníka při obsazování služebního místa a přihlížení k této skutečnosti je tudíž nežádoucí. Nadto nedochází ani ke zmaření účelu osobního příplatku, který má služebnímu funkcionáři umožnit ocenit individuální výsledky služební činnosti jednotlivých příslušníků. Individuální finanční ohodnocení nespočívá pouze v pozitivním ocenění, ale může se projevit také odebráním přiznaného osobního příplatku příslušníku, který neprokazuje vyšší než standardní výkonnost. V zásadě je tedy žádoucí předpokládat, že pokud již příslušník dosáhl nadprůměrných výsledků, nebude mu v tom bránit ani změna služebního místa. Pokud následně uvedené předpoklady nenaplní, může služební funkcionář přistoupit k „finančnímu ohodnocení“ a osobní příplatek snížit či odejmout. Tento přístup je nutno shledat správným také s ohledem na potřebu chránit slabší stranu služebního poměru, neboť pro případ automatického zániku nároku na osobní příplatek s nástupem na jiné služební místo nemůže příslušník ze své pozice ovlivnit, za jak dlouho a zda vůbec mu služební funkcionář osobní příplatek opět přizná. Jak bylo již nastíněno, do okamžiku přiznání osobního příplatku neexistuje nárok na jeho přiznání, a závisí tak zcela na služebním funkcionáři vystupujícím z pozice státní moci, zda bude toto ohodnocení příslušníku vůbec přiznáno. S ohledem na uvedenou možnost rozhodnout o odnětí či snížení osobního příplatku ze strany služebního funkcionáře nelze stěžovatelem zvolené řešení považovat za spravedlivé.

[21] Nad rámec vysloveného Nejvyšší správní soud podotýká, že v daném případě u žalobce bylo oprávněně předpokládat výkon služby v mimořádné kvalitě také na novém služebním místě, neboť rozhodnutím ze

dne 28. 5. 2013 byl žalobci ke dni 1. 6. 2013 osobní příplatek ve výši 3 000 Kč měsíčně opět přiznán.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v důsledku trvání služebního poměru zůstává zachován také nárok na dříve přiznaný osobní příplatek, a na novém služebním mís-

tě proto musí být řádně a přezkoumatelně rozhodnuto o jeho snížení či odnětí, pokud služební funkcionář nehodlá ustanovenému příslušníku určit osobní příplatek ve stejné výši, jaký pro něj byl přiznán dřívějším rozhodnutím.

3210

Rozpočtová pravidla: výše penále; vztah jistiny a penále

k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

Na výši penále za porušení rozpočtové kázně nemá žádný vliv skutečnost, že odvod představující jistinu pro toto penále byl částečně či zcela prominut, jelikož přesná výše penále je striktně stanovena zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, takže správce daně výši penále nemůže svým rozhodnutím jakkoliv ovlivnit.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2014, čj. 15 Af 169/2011-61)**

Věc: Obec Dlažkovice proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení penále.

Finanční úřad v Ústí nad Labem (dále jen „správce daně“) vydal dne 22. 9. 2011 platební výměr, kterým žalobkyni stanovil penále za neoprávněně použité prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu v celkové výši 3 452 000 Kč. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ústí nad Labem, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 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) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] rozhodnutím ze dne 8. 12. 2011.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Předně uvedla, že jí sice byl uložen odvod jistiny v podobě poskytnuté dotace, avšak z této dotace byl rozhodnutím Generálního finančního ředitelství ze dne 15. 12. 2011 prominut odvod ve výši 2 900 782 Kč z nařízeného odvodu ve výši 3 452 000 Kč.

Tato okolnost by dle žalobkyně měla být vzata v úvahu, jelikož se dostala do situace, kdy sankce je výrazně vyšší než odvod jistiny, potažmo již samotný odvod zůstatku jistiny je pro žalobkyni dostatečnou faktickou sankcí s ohledem na její rozpočet.

K hmotněprávní stránce věci žalobkyně namítla, že v jejím případě došlo ze strany žalované k chybnému správnímu uvážení a nepřiměřeně tvrdému postupu, a to jak s ohledem na konkrétní posuzovanou věc s přihlédnutím k dotačním pravidlům, tak s ohledem na obecné principy práva a mezinárodní pravidla dotýkající se poskytování dotací územně samosprávným celkům ze státního rozpočtu.

V návaznosti na právě uvedené žalobkyně uvedla, že předně nesouhlasí se započítáním daně z přidané hodnoty do hodnoty dotovaného díla, a tím navazující údajně nesplnění podmínky poměru financování z dotace a z vlastních zdrojů, jelikož v žádné listině, která je k dotacím k dispozici, včetně podmínek jejich poskytnutí, není o zákazu úhrady

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 As 158/2014-45.*

faktur s DPH ani zmínka, přestože i DPH znamená oprávněný náklad akce, jelikož finanční prostředky DPH musí být žalobkyní vydány jako výdaj. Jestliže poskytovatel dotace měl požadavek na to, že skutečná hodnota díla se počítá bez DPH, měl jej zakotvit výslovně do dotačních pravidel. Ovšem pokud tak poskytovatel dotace neučinil, nesmí nyní žádat po žalobkyni dotační prostředky zpět, což pro ni znamená zásadní zásah do jejího majetku, s tím, že nemožnost započtení DPH si měla žalobkyně dovést sama, a pokud si to nedovodila, tak porušila dotační pravidla.

S problematikou započtení DPH do hodnoty ceny dotovaného díla pak dle žalobkyně souvisí i otázka dodržení poměru vlastních prostředků a prostředků dotace na financování předmětného díla, kdy žalobkyně zásadně nesouhlasí s tím, že by nedodržela poměr vlastních prostředků a prostředků dotace na financování předmětného díla. Tím, že žalobkyně započtetla do hodnoty dotované akce, tedy peněz, které skutečně vynaložila, i DPH, jako svůj skutečný a nikoliv fiktivní výdaj, tak tento postup neodporoval pravidlům poskytnutí dotace, a proto je v pořádku i poměr jejího podílu na dané dotační akci.

Závěrem žalobkyně uvedla, že v dané věci nedošlo k neoprávněnému použití dotačních prostředků jako předpokladu pro jejich odvod a následnou penalizaci žalobkyně. Žalobkyně si je vědoma závazných postupů finančních orgánů, přesto by je ani tato metodika neměla zbavit možnosti rozumného správního uvážení, vyhodnocení všech okolností a přístupu, který má chránit smysl a účel dotace, který byl v tomto případě naplněn.

Po podání žaloby žalobkyně podáním ze dne 12. 3. 2012 soudu sdělila, že na podané žalobě trvá, a to i přes skutečnost, že v mezidobí Generální finanční ředitelství vydalo rozhodnutí ze dne 28. 2. 2012, jímž bylo částečně vyhověno žádosti žalobkyně o prominutí penále za porušení rozpočtové kázně, a tedy jímž byla žalobkyni prominuta částka ve výši 2 900 782 Kč z celkového penále ve výši 3 452 000 Kč.

Původní žalovaný k věci uvedl, že za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně byla žalobkyně povinna zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu s tím, že penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny. Povinnost zaplatit penále je tedy dle původního žalovaného dána rozpočtovými pravidly, tedy zákonem. Pokud dojde k porušení rozpočtové kázně a vznikne povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, pak současně na základě rozpočtových pravidel vzniká povinnost zaplatit penále. Na výši penále nemá vliv skutečnost, že část odvodu byla prominuta, jelikož prominutí odvodu se týká pouze platební povinnosti uhradit odvod, což neznamená, že by nedošlo k porušení rozpočtové kázně či že by prominutá část odvodu neexistovala.

Původní žalovaný taktéž nesouhlasí s námitkami žalobkyně o tom, že v žádné listině, která byla k dotacím k dispozici, není o zákazu faktur s DPH ani zmínka, a proto žalobkyně neměla možnost zjistit, že DPH nesmí být do celkových nákladů akce započítávána, a proto se údajně nedopustila porušení dotačních pravidel. V případě dotace na akci „*Rekonstrukce multifunkčního sportovně rekreačního zařízení Dlačkovice – I. etapa*“, která byla žalobkyni poskytnuta v roce 2006 na základě rozhodnutí ze dne 14. 8. 2006, jež bylo vydáno dle § 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, jehož součástí byly podmínky, které v bodu 1 obsahovaly závazek postupovat při realizaci akce v souladu mj. s rozpočtovými pravidly a s vyhláškou č. 40/2001 Sb. V ní je v § 12 zakotveno, že účastníci programu nesmí hradit DPH ze státního rozpočtu v případě, že mohou uplatnit odpočet DPH na vstupu. V případě dotace na akci „*Rekonstrukce multifunkčního sportovně rekreačního zařízení Dlačkovice – II. etapa – dokončení*“ byla tato žalobkyni poskytnuta v roce 2007 na základě rozhodnutí ze dne 4. 9. 2007, jehož součástí byly podmínky, v nichž se žalobkyně zavázala postupovat při

realizaci akce v souladu mj. s rozpočtovými pravidly. Rozpočtová pravidla byla přitom s účinností od 1. 3. 2008 novelizována a do § 14 byl vložen nový odstavec 11, kterým bylo stanoveno, že fyzická či právnická osoba, která zaplatila za pořízení věci nebo služeb, obstarání výkonů nebo prací nebo za nabytí práv peněžními prostředky z dotace a uplatnila nárok na DPH, do kterého zahrнула i částku, na jejíž odpočet měla právo z důvodu tohoto pořízení, nesmí tuto částku zahrnout do finančního vypořádání dotace. Argumentace žalobkyně, že o zákazu úhrady faktur včetně DPH z dotace nemohla vědět, proto není pravdivá. Žalobkyně byla dnem 16. 10. 2006 na základě vlastní žádosti registrována jako plátce DPH, a tudíž mohla uplatnit DPH na vstupu. O této skutečnosti však měla informovat poskytovatele dotace a požádat o změnu finančních parametrů, přestože se stala plátcem DPH ještě před poskytnutím finančních prostředků a musela si být vědoma, že o dotaci žádala ještě jako neplátce DPH na základě rozpočtu na projekt včetně DPH. Pokud pak žalobkyně použila poskytnuté dotační prostředky na úhradu nákladů včetně DPH, tak po odečtení DPH byly celkové skutečné náklady akce nižší, než bylo uvedeno v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a proto měla být čerpána nižší dotace, aby byl dodržen stanovený podíl jednotlivých zdrojů na financování akce. Žalobkyně však vyčerpala dotaci v plné výši, čímž porušila závazné stanovený systém financování.

Závěrem žalovaný uvedl, že poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky se řídí rozpočtovými pravidly, která stanovují, že na dotaci není právní nárok s tím, že o poskytnutí dotace rozhoduje její poskytovatel na základě žádosti příjemce, který je pak vázán dotačními podmínkami. Totéž dovodila i judikatura Nejvyššího správního soudu. Pokud žalobkyně přijala dotaci a byla seznámena s dotačními podmínkami, pak byla těmito podmínkami vázána v té podobě, v jaké s nimi byla seznámena, což konstatoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 AfS 58/2005-90. Žalovaný proto trval na tom, že v případě žalobkyně

postupoval v souladu s právními předpisy a vydal zákonné a přezkoumatelné rozhodnutí.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Dále soud uvádí, že se rovněž neztožnil s námitkami žalobkyně ohledně zákazu započítání DPH do celkové úhrady dotovaných akcí, o němž dle svého tvrzení neměla žádnou povědomost, neboť tato argumentace je v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními vyplývajícími ze správního spisu.

Při vyhodnocení námitek v tomto směru soud vycházel ze skutečnosti, že v případě dotační akce s názvem „*Rekonstrukce multifunkčního sportovně rekreačního zařízení Dlačkovice – I. etapa*“ byla dotace ve výši 2 282 000 Kč žalobkyni poskytnuta v roce 2006 na základě rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14. 8. 2006, na které navázalo rozhodnutí téhož ministerstva ze dne 28. 12. 2006 o odložení termínu realizace z prosince 2006 na březen 2007 a odložení termínu závěrečného hodnocení z června 2007 na říjen 2007, přičemž již prvotní rozhodnutí ze dne 14. 8. 2006, které bylo vydáno dle § 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb., jehož nedílnou součástí byly podmínky podepsané žalobkyní dne 23. 8. 2006, které v bodu 1 obsahovaly závazek postupovat při realizaci akce v souladu mj. se Zásadami pro poskytování dotací ze státního rozpočtu v rámci Regionálního programu podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (dále jen „Zásady 2006“), dále s rozpočtovými pravidly a s vyhláškou č. 40/2001 Sb. V § 12 vyhlášky č. 40/2001 Sb. bylo přitom výslovně zakotveno, že účastníci programu nesmí hradit DPH ze státního rozpočtu v případě, že mohou uplatnit odpočet DPH na vstupu. Již v prvotním rozhodnutí ze dne 14. 8. 2006 bylo stanoveno, že financování celé investiční akce v hodnotě 3 270 000 Kč v roce 2006 bude tvořeno vlastními zdroji žalobkyně ve výši 988 000 Kč a investiční dotací ve výši 2 282 000 Kč. Ze správního spisu dále vyplynulo, že dne 1. 8. 2006 byla uzavřena smlouva o dílo se společností STAZEP Velemin, s. r. o.,

na dodávku stavebních prací „*Rekonstrukce multifunkčního sportovního rekreačního zařízení Dlažkovice č. p. 13*“ v ceně 3 270 000 Kč včetně DPH, kdy základ daně činil 2 747 993 Kč a vlastní DPH činila 522 118,70 Kč. Dále ze správního spisu vyplynulo, že dne 20. 7. 2006 bylo starostou žalobkyně podepsáno čestné prohlášení o zajištění vlastních zdrojů žalobkyně ve výši 988 000 Kč. Kontrolou čerpání dotačních prostředků u žalobkyně ovšem správce daně zjistil, že žalobkyně byla dne 16. 10. 2006 na základě vlastní žádosti registrována jako plátce DPH, čímž jí obecně vznikla možnost uplatňovat DPH na vstupu. Dále v rámci uskutečněné kontroly správce daně zjistil, že v roce 2006 žalobkyně vyčerpala dotaci v plné výši 2 282 000 Kč, kdy základ daně činil 1 917 630 Kč a vlastní DPH činila 364 370,12 Kč, a v roce 2007 použila vlastní zdroje ve výši 488 111,34 Kč, kdy základ daně činil 410 159,95 Kč a vlastní DPH činila 77 951,39 Kč, a vedle toho použila úvěr ve výši 500 000 Kč, kdy základ daně činil 420 150 Kč a vlastní DPH činila 77 951,39 Kč, přičemž žalobkyně podala za 4. čtvrtletí roku 2006 daňové přiznání k DPH, v němž uplatnila nárok na vrácení odpočtu DPH ve výši 364 369 Kč v základní sazbě a ze základu daně 1 917 630 Kč – tedy vrácení uhrazené DPH z dotace. Takto žalobkyně postupovala přesto, že zákaz úhrady faktur byl výslovně stanoven obecně závaznou vyhláškou, a to vyhláškou č. 40/2001 Sb. v článku 12, k jejímuž plnění se žalobkyně zavázala v dotačních podmínkách, což stvrdila svým podpisem dne 23. 8. 2006, jak již soud poznamenal výše. Žalobkyni nic nebránilo v tom, aby o svém plátcovství DPH informovala poskytovatele dotace a požádala jej o změnu rozhodnutí, které by již obsahovalo částky bez DPH. Takto však žalobkyně nepostupovala, takže v závěrečné zprávě, závěrečným vyúčtováním o čerpání finančních prostředků odevzdaném poskytovateli dotace jsou uváděny částky včetně DPH. Za tohoto skutkového stavu proto správce daně a potažmo i žalovaný zcela legitimně uzavřeli, že část dotace na dotační akci s názvem „*Rekonstrukce multifunkčního sportovního rekreačního zařízení Dlažkovice – I. etapa*“ ve výši 364 370,12 Kč nebyla čerpána na stanovený účel.

V případě dotační akce s názvem „*Rekonstrukce multifunkčního sportovního rekreačního zařízení Dlažkovice – II. etapa*“ byla dotace ve výši 1 170 000 Kč žalobkyni poskytnuta v roce 2007 na základě rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 4. 9. 2007, jehož nedílnou součástí byly podmínky podepsané žalobkyní 19. 9. 2007, v nichž se žalobkyně zavázala postupovat při realizaci akce v souladu mj. se Zásadami pro poskytování dotací ze státního rozpočtu v rámci Regionálního programu podpory rozvoje severozápadních Čech a Moravskoslezského regionu (dále jen „*Zásady 2007*“) a s rozpočtovými pravidly. Již původní žalovaný přitom správně podotkl, že rozpočtová pravidla byla s účinností od 1. 3. 2008 novelizována a do § 14 byl vložen nový odstavec 11, kterým bylo stanoveno, že fyzická či právnická osoba, která zaplatila za pořízení věcí nebo služeb, obstarání výkonů nebo prací nebo za nabytí práv peněžními prostředky z dotace a uplatnila nárok na DPH, do kterého zahrnuje i částku, na jejíž odpočet měla právo z důvodu tohoto pořízení, nesmí tuto částku zahrnout do finančního vypořádání dotace. V rozhodnutí ze dne 4. 9. 2007 bylo stanoveno, že financování celé investiční akce v hodnotě 1 672 000 Kč v roce 2007 bude tvořeno vlastními zdroji žalobkyně ve výši 502 000 Kč a investiční dotací ve výši 1 170 000 Kč. Ze správního spisu dále vyplynulo, že dne 1. 8. 2007 byla uzavřena smlouva o dílo se společností STAZEP Velemín na dodávku stavebních prací „*Rekonstrukce multifunkčního sportovního rekreačního zařízení Dlažkovice č. p. 13 – II. etapa*“ v ceně 1 672 000 Kč včetně DPH, kdy základ daně činil 1 354 320 Kč a vlastní DPH činila 317 680 Kč. Dále ze správního spisu vyplynulo, že dne 27. 8. 2007 bylo starostou žalobkyně podepsáno čestné prohlášení o zajištění vlastních zdrojů žalobkyně ve výši 502 000 Kč. Kontrolou čerpání dotačních prostředků u žalobkyně ovšem správce daně zjistil, že žalobkyně stále byla ode dne 16. 10. 2006 na základě vlastní žádosti registrována jako plátce DPH, čímž jí obecně vznikla možnost uplatňovat DPH na vstupu. Dále v rámci uskutečněné kontroly správce daně zjistil, že v roce 2007 žalobkyně

vyčerpala dotaci v plné výši 1 170 000 Kč, kdy základ daně činil 983 151,04 Kč a vlastní DPH činila 186 849 Kč, a v roce 2007 a 2008 použila vlastní zdroje ve výši 563 425,83 Kč, kdy základ daně činil 473 452,83 Kč a vlastní DPH činila 89 973,18 Kč, přičemž žalobkyně podala za 4. čtvrtletí roku 2007 daňové přiznání k DPH, v němž uplatnila nárok na vrácení odpočtu DPH ve výši 356 927 Kč v základní sazbě a ze základu daně 1 878 849 Kč – tedy z poskytnuté dotace uplatnila nárok na vrácení uhrazené DPH ve výši 186 849 Kč ze základu daně 1 878 061 Kč. Takto žalobkyně postupovala přesto, že zákaz úhrady faktur byl výslovně stanoven rozpočtovými pravidly v § 14 odst. 11, k jehož plnění se žalobkyně zavázala v dotačních podmínkách, což stvrdila svým podpisem dne 19. 9. 2007, jak již soud poznamenal výše. I v tomto případě je možné konstatovat, že žalobkyni nic nebránilo v tom, aby o svém plátcovství DPH informovala poskytovatele dotace a požádala jej o změnu rozhodnutí, které by již obsahovalo částky bez DPH. Takto však žalobkyně nepostupovala, takže v závěrečné zprávě, závěrečném vyúčtování o čerpání finančních prostředků odevzdaném poskytovateli dotace jsou uváděny částky včetně DPH. Za tohoto skutkového stavu proto správce daně a potažmo i původní žalovaný zcela legitimně uzavřeli, že část dotace na dotační akci s názvem „*Rekonstrukce multifunkčního sportovně rekreačního zařízení Dlažkovice – II. etapa*“ ve výši 186 849 Kč nebyla čerpána na stanovený účel.

S právě předestřenými závěry pak úzce souvisí i vyhodnocení jako nedůvodných námitek žalobkyně ohledně dodržení poměru vlastních prostředků a prostředků dotace na financování předmětného díla, když na základě výše uvedených skutkových zjištění lze učinit bezpečný závěr o tom, že žalobkyně nedodržela poměr vlastních prostředků a prostředků dotace na financování předmětného díla, a to v důsledku toho, že dotační prostředky nepřipustně použila na úhradu nákladů za dotační akce včetně DPH. V Zásadách 2006 a taktéž i v Zásadách 2007 totiž bylo shodně stanoveno, že žalobkyně mohla

čerpat dotační prostředky maximálně ve výši 70 % skutečných nákladů bez DPH. V případě dotační akce s názvem „*Rekonstrukce multifunkčního sportovně rekreačního zařízení Dlažkovice – I. etapa*“ proto žalobkyně mohla čerpat částku 1 923 557,99 Kč představující 70 % skutečných nákladů bez DPH, ovšem žalobkyně čerpala dotaci ve výši 2 282 000 Kč a dotační podíl na skutečných nákladech tak nepřipustně činil 83,04 %. V případě dotační akce s názvem „*Rekonstrukce multifunkčního sportovně rekreačního zařízení Dlažkovice – II. etapa*“ proto žalobkyně mohla čerpat částku 1 019 622,58 Kč představující 70 % skutečných nákladů bez DPH, ovšem žalobkyně čerpala dotaci ve výši 1 170 000 Kč a dotační podíl na skutečných nákladech tak nepřipustně činil 80,32 %. Z právě uvedeného zřetelně vyplývá, že žalobkyně nedodržela dotačními rozhodnutími stanovený systém financování. (...)

Žalobkyně dle názoru soudu rovněž nesprávně namítala, že v daném případě měla být žalovanou stranou vzata v úvahu skutečnost, že žalobkyni sice byl uložen odvod jistiny v podobě poskytnuté dotace, avšak z této dotace byl rozhodnutím Generálního finančního ředitelství ze dne 15. 12. 2011 posléze prominut odvod ve výši 2 900 782 Kč z nařízeného odvodu ve výši 3 452 000 Kč. Ukládání penále za porušení rozpočtové kázně finančními orgány je striktně zakotveno v § 44a rozpočtových pravidel, a proto za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně byla žalobkyně povinna zaplatit penále, když tato povinnost byla dána rozpočtovými pravidly, která současně určují i výši penále, které může být uloženo maximálně do výše 100 % odvodu. Žalobkyně by měla vzít v potaz fakt, že pokud z její strany došlo k porušení rozpočtové kázně a vznikla jí povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, pak jí zároveň vznikla ze zákona, a to z rozpočtových pravidel, povinnost zaplatit i penále, jehož výše byla přesně stanovena zákonem, a tedy, jehož výši nemohla jakkoliv zohlednit žalovaná strana v předmětném daňovém řízení. Z uvedených důvodů nemohla mít vliv na výši penále skutečnost, že část odvodu byla

žalobkyni rozhodnutím Generálního finančního ředitelství ze dne 15. 12. 2011 prominuta, jelikož prominutí odvodu se týkala pouze platební povinnosti uhradit odvod, což neznamená, že by ze strany žalobkyně nedošlo k porušení rozpočtové kázně nebo že by prominutá část odvodu neexistovala, a tudíž že by žalovaná strana nebyla povinna přikročit k vyměření penále.

Na tomto místě soud pro úplnost podotýká, že i v rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 28. 2. 2012, jímž bylo částečně vyhověno žádosti žalobkyně o prominutí penále za porušení rozpočtové kázně, a tedy jímž byla žalobkyni prominuta částka ve výši 2 900 782 Kč z celkového penále ve výši 3 452 000 Kč, byly učiněny shodné závěry, jaké v předmětné věci učinil soud, a tedy, že žalobkyně nedodržela systém financování dotované akce, nedodržela její závazné parametry, nepřipustně uhradila z dotace faktury včetně DPH, čímž nedodržela i stanovený procentuální podíl dotace na skutečných nákladech, čímž porušila rozpočtovou kázeň. Tímto rozhodnutím bylo žalobkyni po zvážení skutkových okolností daného případu ponecháno k úhradě penále ve výši neoprávněně uhrazené částky DPH, které jako plátce DPH nemohla z dotace hradit. Závěry učiněné v tomto rozhodnutí přitom ovšem nemají vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož to se týkalo jiného předmětu řízení podléhající jiné právní úpravě, a navíc bylo vydáno dříve, přičemž soud při jeho přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který byl dán ke dni jeho vydání, tj. ke dni 8. 12. 2011.

Ze všech shora uvedených důvodů soud tedy předmětnou žalobu vyhodnotil jako nedůvodnou, jelikož rozhodnutí původního žalovaného a jemu předcházející platební výměr správce daně neshledal zatížené procesními

vadami a ani je nevyhodnotil jako nezákonná pro chybné posouzení dotyčného případu. Taktéž soud neshledal, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy, včetně jejího čl. 9 odst. 7. Žalobkyně by měla mít na paměti, že z rozpočtových pravidel i judikatury správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu zřetelně vyplývá, že na dotaci není právní nárok, přičemž o poskytnutí dotace rozhoduje její poskytovatel na základě žádosti příjemce, který je pak vázán dotačními podmínkami. Faktem tak je, že pokud žalobkyně přijala dotaci a byla seznámena s dotačními podmínkami, pak byla těmito podmínkami vázána v té podobě, v jaké s nimi byla seznámena. Tento závěr soudu koresponduje např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90. Tím, že žalobkyně porušila dotační podmínky, neoprávněně použila peněžní prostředky ze státního rozpočtu, a porušila tak rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel, a tudíž jí vznikla povinnost zaplatit odvod neoprávněně použitých dotačních prostředků v plné výši. Pokud ovšem dojde k porušení rozpočtové kázně a vznikne povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, vzniká současně na základě rozpočtových pravidel povinnost zaplatit penále ve smyslu § 44a odst. 7 rozpočtových pravidel. V daném případě původní žalovaný vydal rozhodnutí ze dne 12. 9. 2011, vůči němuž byla zamítnuta žaloba evidovaná u soudu pod sp. zn. 15 Af 82/2011, jímž rozhodl o tom, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň u obou předmětných dotačních akcí, a potvrdil její povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, a tudíž současně vznikla žalobkyni povinnost zaplatit rovněž penále, které vzniklo v souvislosti s jejím porušením rozpočtové kázně. Proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ve výroku rozsudku I. zamítl.

Místní referendum: termínování referenda; zohlednění aktuálnosti referenda

k § 5 odst. 1 a § 15 větě první zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Přípravný výbor může ve svém návrhu termínovat místní referendum (§ 15 věta první zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) na dobu souběžného hlasování ve volbách, i když se neví, kdy přesně nastanou (§ 5 odst. 1 téhož zákona). Vyhláší-li místní referendum soud, přikloní se k zákonnému standardu, tj. vyhlásí místní referendum tak, aby se konalo do 90 dnů, ledaže by zjistil, že účel místního referenda podstatně neohrozí konání hlasování v termínu pozdějším podle návrhu přípravného výboru, např. v souběhu s hlasováním ve volbách.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014-42)

Prejudikatura: č. 2718/2012 Sb. NSS, č. 2760/2013 Sb. NSS, č. 2799/2013 Sb. NSS a č. 2919/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 27/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 223/04), č. 48/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 101/05) a č. 27/2012 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 263/09).

Věc: Přípravný výbor na konání místního referenda proti městu Nové Město nad Metují o návrh na vyhlášení místního referenda, o kasační stížnosti navrhovatele.

Navrhovatel dne 3. 6. 2014 podal návrh na konání místního referenda ve městě Nové Město nad Metují (odpůrce) o následující otázce: *„Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok – okolo nádraží ČD – pod Malecím – nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy – Vladivostok – Osma – Nahořany?“*

Dne 13. 6. 2014 zaslal městský úřad odpůrce, odbor správní – oddělení vnitřních věcí (dále jen „městský úřad“) navrhovateli výzvu k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda (doručena dne 13. 6. 2014), v níž navrhovatele vyzval k doplnění návrhu na konání místního referenda o přílohu podle § 10 odst. 2 zákona o místním referendu. Městský úřad spatřoval nedostatek podání v tom, že příloha návrhu (tj. podpisové archy podle § 10 odst. 2 zákona o místním referendu) nesplňovala zákonné požadavky, protože v době podepisování podpisových

archů ještě neexistoval návrh přípravného výboru podle § 10 odst. 1 téhož zákona, a podepisující občané proto neměli možnost seznámit se s celým návrhem přípravného výboru na konání místního referenda. Městský úřad měl za to, že návrh, jak vyplývá z podání ze dne 3. 6. 2014, byl sepsán právě až dne 3. 6. 2014.

Navrhovatel reagoval podáním ze dne 17. 6. 2014, kterým na výzvu městskému úřadu předložil „zápis o utvoření přípravného výboru a schválení návrhu na konání místního referenda podle § 10 zákona o místním referendu“, který je datován 13. 1. 2014, čímž měl navrhovatel prokázat, že návrh na konání místního referenda existoval již dne 13. 1. 2014 a nikoliv až dne 3. 6. 2014. Městský úřad vydal ještě téhož dne vyjádření, ve kterém upozornil navrhovatele, že předchází podání, ve kterém navrhovatel doložil zápis o vytvoření přípravného výboru, nepovažuje za vyhovění výzvě ze dne 13. 6. 2014. Odpůrce požadoval předložení podpisové listiny s očíslovanými podpisovými archy, ze kterých bude patrné, že podepisující občané měli možnost seznámit se s celým návrhem přípravného výboru podle § 10 odst. 1 zákona o místním referendu.

Dne 12. 8. 2014 navrhovatel opětovně podal městskému úřadu návrh přípravného výboru na konání místního referenda ze dne 3. 6. 2014 spolu s podpisovými archy z téhož dne. Městský úřad k opětovnému podání návrhu uvedl, že návrh je totožný s návrhem ze dne 3. 6. 2014, a navrhovatel tudíž neodstranil vady, k jejichž odstranění ho městský úřad vyzval. Městský úřad dospěl k závěru, že návrh není bezvadný, a proto jej nepředložil zastupitelstvu odpůrce k projednání podle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu.

Na základě shora uvedených skutečností podal navrhovatel dne 30. 9. 2014 u Krajského soudu v Hradci Králové návrh na vyhlášení místního referenda soudem. Navrhovatel požadoval, aby krajský soud vyhlásil v Novém Městě nad Metují referendum o výše uvedené otázce, a to tak, že referendum proběhne současně s nejbližšími volbami do zastupitelstva obce nebo současně s volbami do Parlamentu České republiky, pokud tento termín nastane dříve. Navrhovatel uvedl, že splnil podmínku § 6 zákona o místním referendu, podle které se v místním referendu rozhoduje o věcech, jež patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města, a zároveň nebyly dány důvody nepřijatelnosti referenda podle § 7 téhož zákona. Dále byla otázka jednoznačně formulována tak, aby se na ni dalo odpovědět „ano“ nebo „ne“, jak požaduje § 8 odstavec 3 zákona o místním referendu. Podle navrhovatele tak návrh splňoval veškeré zákonné požadavky a postup městského úřadu byl pouhou účelovou snahou o zabránění konání místního referenda.

Odpůrce se k návrhu na vyhlášení místního referenda vyjádřil podáním ze dne 10. 10. 2014. Ztotožnil se se stanoviskem městského úřadu a dodal, že návrhu nemohlo být vyhověno ještě z dalších důvodů. Navržená otázka pro místní referendum není jednoznačná, neboť z ní nelze dovodit, které orgány obce by měly být výsledkem referenda vázány a čeho by se měly případně snažit dosáhnout. Druhým důvodem je, že otázka navržená pro referendum nespadá do samostatné působnosti obce, a nespĺňuje tak podmínku § 6 zákona o místním referendu. Dopravní koridor, je-

hož se otázka týká, je podle odpůrce vymezen v zásadách územního rozvoje Královéhradeckého kraje, proto i případné změny tohoto koridoru náleží do působnosti kraje, nikoliv obce.

V replice ke stanovisku odpůrce se navrhovatel vyjádřil zejména k otázce, zda navržená otázka pro referendum spadá do samostatné působnosti obce. Podle navrhovatele nic nebrání uvedenému znění otázky. Ačkoli uvedený dopravní koridor je skutečně záležitostí kraje, nic nebrání tomu, aby v referendu občané vyjádřili svůj názor, kterým by případně zavázali orgány obce k tomu, aby na příslušných místech žádaly o odklad dopravního koridoru a prosazovaly odklonění dopravy, a to i přesto, že samy orgány obce nemohou v této věci rozhodnout.

Krajský soud usnesením ze dne 29. 10. 2014, čj. 30 A 78/2014-48, návrh na vyhlášení místního referenda zamítl. Krajský soud se nejprve ve svém usnesení zabýval otázkou, zda návrh na vyhlášení místního referenda vykazuje vady, na které poukázal městský úřad. Krajský soud uvedl, že městský úřad nepochybně, že návrh měl všechny zákonné náležitosti, pouze konstatuje, že návrh byl sepsán dne 3. 6. 2014 a podepisující osoby se neměly možnost s návrhem seznámit. Navrhovatel naopak tvrdí, že návrh byl sepsán již 13. 1. 2014 a osoby, které podpisové listiny podepsaly, měly možnost se s ním seznámit. Krajský soud uvedl, že ačkoli nebylo prokázáno, že návrh skutečně obsahoval vadu, je možné konstatovat, že i případný odpůrcem uváděný nedostatek by neznamenal vadu návrhu na konání místního referenda. Krajský soud tedy uzavřel, že návrh splňoval náležitosti stanovené v § 10 a § 11 zákona o místním referendu.

Dále krajský soud posuzoval existenci zákonných podmínek pro vyhlášení místního referenda. K otázce, zda věc spadá do samostatné působnosti obce, soud uvedl, že dotčený koridor přeložky silnice I/14, o kterém má být v referendu hlasováno, je skutečně řešen v zásadách územního rozvoje Královéhradeckého kraje. Jelikož se tedy jedná o záležitost řešenou zásadami územního rozvoje, je nutno vycházet z § 36 odst. 5 stavebního zákona

z 2006, podle něhož jsou zásady územního rozvoje pro územní plánování závazné. Z toho vyplývá, že o tom, zda přeložka silnice I/14 bude vymezena v koridoru stávajícím nebo jiném, nepřisluší rozhodovat orgánům obce Nové Město nad Metují, nýbrž Královéhradeckému kraji.

Krajský soud se rovněž zabýval podmínkou § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, která stanoví, že „[o]tázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano‘ nebo slovem ‚ne‘“. Krajský soud naznal, že v otázce není dostatečně určitým způsobem vymezeno území, po kterém by měl případný obchvat vést. Nedostatečně je taktéž řešena otázka, o co konkrétně by se měly orgány města snažit a které orgány má navrhovatel na mysli. Případně schválení takové otázky v referendu by přineslo celou řadu problémů, z nichž některé by byly neřešitelné.

Na závěr krajský soud vyslovil pochybnost nad tím, zda by v případě splnění ostatních náležitostí mohlo být vyhověno požadavku navrhovatele, aby bylo referendum vyhlášeno na termín nejbližších voleb do zastupitelstva obce, nebo v termínu voleb do Parlamentu České republiky, nastane-li dříve. Krajský soud má za to, že vyhlášení místního referenda by bylo vzhledem k nejistotě, kdy oba uvedené termíny v budoucnu nastanou, problematické a diskutabilní.

Proti označenému usnesení krajského soudu navrhovatel (stěžovatel) podal kasační stížnost. Stěžovatel v kasační stížnosti předně uvedl, že je přesvědčen, že otázka položená v návrhu na konání místního referenda spadá do samostatné působnosti odpůrce. V první části otázky jsou občané dotazováni, zda souhlasí s vedením tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru. To však podle stěžovatele nikterak nepochybně navržený dopravní koridor a týká se výlučně způsobu vedení tranzitní a nákladní dopravy. Otázka se pouze ptá občanů na názor, zda jsou pro nebo proti přeložení této nákladní dopravy do nové trasy. Stěžovatel poukázal také na to, že všechny varianty vedení nákladní dopravy začínají i končí na území města Nové

Město nad Metují a nedotýkají se okolních obcí. Závěr krajského soudu o tom, že přeložka silnice I/14 je záležitostí nadmístního významu, navíc zpochybnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2012, čj. 1 Ao 3/2011-229, kde se k dotčenému území přímo vyjádřil: „Podle názoru Nejvyššího správního soudu totiž nelze přeložku silnice I/14 považovat za plochu (koridor) nadmístního významu.“ Stěžovatel tak dovodil, že pokud se nejedná o plochu nadmístního významu, jedná se ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), o záležitost samostatné působnosti obce.

Stěžovatel dále zpochybnil závěr krajského soudu o nejednoznačnosti otázky. Podle stěžovatele je otázka formulována tak, že nepředpokládá nutně realizaci zcela konkrétního obchvatu, nýbrž snahu o jeho prosazování. Stěžovatel považuje za samozřejmé, že ke zpřesnění návrhu do konkrétní podoby by docházelo v rámci nástrojů územního plánování. Na druhé straně je návrh vymezen dostatečně určitě popsáním směrů trasy a jeho grafickým zakreslením v mapě, která je součástí podpisových archů. Dále stěžovatel uvedl, že požadovat přesné určení orgánů obce v otázce položené v místním referendu by bylo přepjatým formalismem, protože kompetence jednotlivých orgánů obce vyplývají přímo ze zákona o obcích. Co se týká obratu „prosazovat v městských, krajských i celostátních dokumentech“ použitého v navrhované otázce, stěžovatel se domníval, že je bez obtíží možné jej interpretovat tak, že město bude vyvíjet snahu o případné změny v celostátních a krajských dokumentech územního plánování formou vyjednávání a vyjadřování se k těm dokumentům územního plánování, které nespádají do působnosti města.

Na závěr stěžovatel formuloval kasační námitku, v níž rozporoval závěr krajského soudu, že navrhovaný termín místního referenda je neurčitý. Stěžovatel opřel své tvrzení o § 5 zákona o místním referendu, který přímo pamatuje na konání referenda v době průběhu voleb. Tím, že stěžovatel navrhl konání současně s nejbližšími volbami, přesně konkretizoval dobu, kdy bude referendum

probíhat. Skutečnost, že v době vyhlášení neznáme přesný den průběhu voleb, neznamená neurčitost a nejednoznačnost návrhu.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [20] Při posuzování kasační stížnosti bylo stěžejní, zda otázka navržená pro místní referendum, ve znění *„Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru Vladivostok – okolo nádraží ČD – pod Malecím – nad Vrchoviny a požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu Nového Města nad Metují v trase Spy – Vladivostok – Osma – Nahořany?“,* splňuje zákonné požadavky § 6 zákona o místním referendu a § 8 odst. 3 téhož zákona, tedy zda spadá do samostatné působnosti obce a zda je jasně formulována.

[21] Obě otázky jsou v tomto případě vzájemně propojeny, způsob formulace navržené otázky je důležitý i v návaznosti na podmínky § 6 zákona o místním referendu, tedy pro posouzení námítky týkající se samostatné působnosti obce. Nejvyšší správní soud proto nejdříve přistoupil ke zkoumání, zda otázka navržená pro referendum spadá do samostatné působnosti obce, tedy zda vyhovuje požadavkům § 6 zákona o místním referendu. Vycházel přitom ze skutečnosti, že místní referendum, jeho iniciace i následné hlasování představují významný způsob občanské politické participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimacy lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, zejm. body 29–33). Sou-

časně se jedná o jednu z forem podílu občanů na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) (viz též např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, N 27/36 SbNU 319, č. 27/2005 Sb. ÚS, nebo nálezy ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619, č. 48/2007 Sb. ÚS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, body 12 a 14, a ze dne 18. 6. 2013, čj. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, bod 28). Podle čl. 22 Listiny základních práv a svobod je pak třeba zákonnou úpravu politických práv a svobod vykládat a používat tak, aby umožňovala ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

[22] Podstata a hlavní účel místního referenda *„spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek“* (nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, N 27/64 SbNU 285, č. 27/2012 Sb. ÚS). Výsledek referenda proto zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti či k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. Obdobně Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že *smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014-41). S tím koresponduje skutečnost, že místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. (Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 55–56). I přes původní negativní postoj Ústavního soudu ke konzultativním místním referen-

dům (srov. usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04) se zmíněný typ referenda nakonec prosadil judikatorně (již citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05; usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 265/10), i prakticky, neboť od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru (k jednotlivým příkladům viz Rigel, F., op. cit., s. 57-58). Ani věcné vymezení možností konat konzultativní místní referendum není bezbřehé, jelikož je ohraničeno § 35 obecního zřízení.

[23] Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě dospěl k závěru, že § 6 zákona o místním referendu položení předmětné otázky v referendu nebrání. Navržená otázka se sice dotýká otázky nadmístního významu, která je vymezena zásadami územního rozvoje Královéhradeckého kraje (viz bod [24] a násl. tohoto rozsudku), na druhou stranu je však formulována způsobem, který zajišťuje, že nezasahuje do působnosti kraje, a referendum udržuje v mezích samostatné působnosti obce. První část otázky („*Jste proti vedení tranzitní a nákladní dopravy v navrženém dopravním koridoru*“) je totiž třeba číst ve spojení s druhou („*požadujete, aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby*“) a třetí částí („*v souladu se zákonnými postupy prosazovaly v městských, krajských i celostátních dokumentech územního plánování podmínky pro vytvoření jižního obchvatu*“). Je-li otázka čtena komplexně, je patrné, že případný kladný výsledek místního referenda nenabádá obec k porušování vymezeného rozhraní mezi samostatnou působností kraje a obce, nýbrž pouze zavazuje politickou reprezentaci obce k zastávání a prosazování politického postoje k předmětné stavbě, jež má být prosazován prostředky spadajícími do samostatné působnosti obce. Jedná se tak o případ výše vymezeného konzultativního místního referenda. Formulací otázky se nyní projednávaná věc liší od věci rozhodnuté Krajským soudem v Ústí nad Labem usnesením 22. 7. 2014, čj. 40 A 3/2014-33, v níž byla otázka formulována tak, že se občanů dotazo-

vala pouze na souhlas s trasou mostu a silnice, která byla vymezena v zásadách územního rozvoje.

[24] Pro úplnost je třeba se zabývat i otázkou, zda je předmětný koridor otázkou místního či nadmístního charakteru. Stěžovatel poukazoval na rozsudek čj. 1 Ao 3/2011-229, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že přeložka silnice I/14, jíž se navrhované místní referendum dotýká, nemůže být považována za plochu nadmístního významu. Uvedený rozsudek se sice opravdu týkal stejného úseku silnice I/14, avšak za zcela jiných okolností. V daném rozhodnutí Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda město Nové Město nad Metují upravilo ve svém územním plánu tento koridor jako plochu nadmístního významu v souladu s právními předpisy, či nikoli. V době rozhodné pro vydání rozsudku ovšem nebyly schváleny zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje. V řízení vedeném pod čj. 1 Ao 3/2011-229 stěžovatel napadl územní plán města Nové Město nad Metují, ve kterém byla přeložka silnice I/14 vymezena jako plocha nadmístního významu zastupitelstvem města, aniž v té době existovala nadřazená územně plánovací dokumentace. Pochybnosti o povaze přeložky silnice I/14 jako plochy nadmístního významu však byly odstraněny, neboť nyní ji vymezují výslovně jako plochu nadmístního významu zásady územního rozvoje Královéhradeckého kraje.

[25] Stavební zákon z roku 2006 jasně stanoví hierarchii územního plánování a zakazuje obci při vydávání územního plánu odchýlení od zásad územního rozvoje. Ustanovení § 36 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006 stanoví, že „[z]ásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území“. Pro rozhodování obce jsou proto zásady územního rozvoje závazné, a pokud v nich kraj vymezil koridor nadmístního významu, krajský soud tuto skutečnost nemohl přehlédnout. Krajskému soudu je proto třeba přisvědčit, že obec nemůže autoritativně rozhodnout o odklonění přeložky silnice I/14, která je jako součást zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje vyhrazena

do (samostatné) působnosti kraje. V projednávané věci si však místní referendum neklade za cíl autoritativní rozhodnutí orgánů obce o věci náležející do samostatné působnosti kraje. Jak již bylo zmíněno, navržená otázka je formulována tak, že zavazuje orgány obce vyvíjet snahu právními i politickými prostředky rozhodnutí kraje zvrátit, nikoli rozhodnout nad rámec své samostatné působnosti namísto orgánů kraje, a proto Nejvyšší správní soud považuje položenou otázku za otázku spadající do samostatné působnosti obce.

[26] Dále se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda otázka navržená v místním referendu byla dostatečně určitá ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. V rozsudku ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: „Z významu, který má místní referendum pro formování politické vůle v rámci příslušné obce, vyplývá i požadavek určité zdrženlivosti správních soudů při posuzování otázek pro referendum, které nelze soudním výkladem měnit smysl položených otázek, o nichž oprávněné osoby hlasovaly či mají hlasovat. Nemohou tedy obstát otázky, které zcela zjevně překračují rámec toho, o čem lze v místním referendu hlasovat, např. tím, že rozhodnutí přijaté v referendu o takových otázkách by v rozporu s § 6 zákona o místním referendu přímo ukládalo jednotlivým orgánům obce úkoly, které nepatří do samostatné působnosti dané obce.“ Obdobně v rozsudku čj. Ars 2/2012-43 Nejvyšší správní soud konstatoval: „Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek podle § 8 odst. 3 [zákona o místním referendu] je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli ‚rigorózním právnickým okem‘, ale zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. V rámci přezkumu místního referenda je totiž třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázce jednoznačnosti respektovat jejich význam pro oprávněné osoby, které v místním referendu rozhodují. Případná otázka musí dosahovat určité intenzity a navo-“

vat matoucí a víceznačné interpretace již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž mohla vést k tomu, že by řada nepohodlných otázek byla ‚vetována‘ s poukazem na jejich nejednoznačnost.“ S přihlédnutím k uvedené judikatuře je zřejmé, že soud musel postupovat při zkoumání jednoznačnosti otázky tak, aby neměnil smysl navržené otázky. Na straně druhé je třeba důvody pro nevyhlášení referenda posuzovat restriktivně, jak poukázal Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Ars 1/2012-26: „Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v [zákoně o místním referendu] představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. [...] Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání [...] je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda.“

[27] Jak již bylo uvedeno výše, celou otázku navrženou v místním referendu je třeba vykládat v souladu s citovanou judikaturou jako celek. Otázka na první přečtení nevzbuzuje významnější pochybnosti o tom, čeho se snaží referendem občané dosáhnout. Zvláště z části otázky, která požaduje „aby orgány města žádaly u příslušných organizací ukončení prací na realizaci stavby přeložky I/14 a [...] prosazovaly podmínky pro vytvoření jižního obchvatu,“ získává čtenář již po prvním přečtení dojem, že snahou přípravného výboru je, aby se obec následnými politickými a právními nástroji pokusila zabránit výstavbě silnice I/14 v navrženém koridoru a dosáhnout přeložení tohoto koridoru vytvořením jižního obchvatu města. Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil s právním názorem stěžovatele v části, kde uvádí, že by bylo projevem přepjatého formalismu, kdyby v navrhované otázce muselo být přesně stanoveno, který z orgánů obce má ve věci schválené v místním referendu konat jaké úkoly. Působnost jednotlivých orgánů obce jasně vymezuje zákon o obcích. Z toho důvodu se jeví nadbytečné přesně označovat orgány obce, které mají v konkrétní věci konat. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ne-

ztotožnil s kategorickým závěrem krajského soudu, že případné vyhlášení referenda by přineslo řadu i zcela neřešitelných problémů. Tento postoj je do značné míry spekulativní, jakkoli nelze vyloučit, že k obtížně řešitelným problémům dojít může. S ohledem na výše citovanou judikaturu je zřejmé, že je třeba dbát na ústavně zaručené právo občanů podílet se na správě veřejných věcí, a posuzovat tedy případné důvody pro odmítnuté vyhlášení místního referenda restriktivně. Proto má Nejvyšší správní soud za to, že není třeba, aby v otázce navržené pro referendum byl poskytnut orgánům obce detailní návod, které orgány obce, jakou cestou a v jakou dobu, mají ve věci konat.

[28] Formulace otázky, která požaduje, aby orgány obce „žádaly“ a „prosazovaly“, není dle názoru soudu s přihlédnutím k uvedenému výkladu restriktivní výklad omezení základních politických práv nikterak nejasná. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve své předchozí judikatuře „zákon o místním referendu nadto neklade překážku obecným termínům, platí tedy, že jsou-li v daném kontextu srozumitelné, jednoznačné a jasně ohraničené a respektují-li zákonný rámec, lze je v otázkách pro místní referendum použít. Opačný výklad [...] by vedl k přepjatému formalismu soudního přezkumu a ve svém důsledku by zastupitelstvu umožnil zcela vyloučit široký okruh otázek s ohledem na přílišnou obecnost. Je žádoucí, aby otázky v místním referendu byly jednoznačné a nepřiliš komplikované, proto je z logiky věci zřejmé, že se v otázkách opakovaně objeví pojmy vyšší obecnosti. Obecný pojem však nelze automaticky ztotožnit s pojmem mnohoznačným či dokonce matoucí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. Ars 2/2012-43). Formulace otázky v nyní projednávané věci dává orgánům místní samosprávy určitou míru uvážení k tomu, jaké konkrétní politické či právní kroky podniknou, a současně jasně vyjadřuje, jakým směrem by se měly ubírat aktivity orgánů obce v případě kladného výsledku místního referenda. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje pojmy „žádat“ a „prosazovat“ v daném

kontextu za nejednoznačné nebo matoucí. Stejně tak označení částí obce Nové Město nad Metují (Spy, Vladivostok, Osma) nelze v kontextu věci považovat za matoucí, zvláště s ohledem na jasné grafické znázornění na podpisových arších a s ohledem na vysoce pravděpodobnou znalost těchto názvů mezi místními občany; jde ostatně o místní jména zanesená v běžných mapách.

[29] Podle Nejvyššího správního soudu proto formulace navržené otázky vyhovuje § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Volnější formulace otázky je, pochopitelně v rámci zákonných mezí, volbou přípravného výboru. Je zcela na něm, zda zvolí variantu otázky, z níž bude zcela jasné, který orgán, kdy a co má v dané věci konat, nebo zda ponechá formulaci otázky poněkud volnější a zaměří se na cíl, kterého si občané přejí dosáhnout, tím spíše v případě konzultativního referenda. Odpovědnost za nedodržení závazného výsledku referenda je pak s ohledem na nynější právní úpravu především politická. Proto si přípravný výbor musí být při volbě míry konkrétnosti navržené otázky vědom toho, že čím konkrétnější závazek z místního referenda pro orgány obce vyplyne, tím spíše bude možná účinná kontrola ze strany občanů. Pokud bude otázka položena způsobem, který ponechá orgánům obce velkou míru uvážení, musí si být přípravný výbor vědom toho, že kontrola míry, v jaké orgány územní samosprávy výsledky referenda respektují, může být obtížná.

[30] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů uzavírá, že otázka položená v návrhu na konání místního referenda je přípustná, naformulovaná dostatečně určitým způsobem a spadá do oblasti samostatné působnosti obce Nové Město nad Metují. Kasační stížnost je tedy důvodná, a Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené usnesení krajského soudu.

[31] Nejvyšší správní soud však nepřistoupil k vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) ve spojení s § 57 odst. 3 zákona o místním referendu a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude krajský soud muset zodpovědět několik otá-

zek, které brání vyhlášení místního referenda Nejvyšším správním soudem. Ze spisu zejména není jasné, v jaké fázi se nachází příprava či realizace předmětné stavby přeložky I/14 – zda ještě ve vztahu k předmětné stavbě probíhají územní řízení či řízení podle části čtvrté stavebního zákona z roku 2006, zda jsou již všechna tato řízení ukončena, případně zda již stavba začala být realizována. Tyto skutečnosti jsou přitom podstatné pro otázku, zda ještě vůbec lze z hlediska následné praktické realizovatelnosti místní referendum konat, respektive jestli vůbec ještě je o čem hlasovat. Těmito skutečnostmi se přitom krajský soud dosud nezabýval, neboť zaujal názor, že nejsou splněny zákonné podmínky pro vyhlášení místního referenda.

[32] Nadto je daná otázka zásadní i pro případné stanovení termínu místního referenda, pokud by mělo být vyhlášeno. Stěžovatel požadoval místní referendum vyhlásit v termínu současně s nejbližšími volbami do zastupitelstva obce, nebo pokud tento termín nastane dříve, současně s volbami do některé z komor Parlamentu České republiky. Vzhledem k tomu, co podání žaloby ke krajskému soudu předcházelo, je zřejmé, že cílem stěžovatele původně bylo konat místní referendum v termínu voleb do zastupitelstev obcí v říjnu roku 2014, což však již nebylo možné stihnout. Protože krajský soud považoval konání místního referenda za nepřipustné z jiných důvodů, otázkou vyhovění takovému návrhu co do termínu konání místního referenda se nezabýval. Podotkl pouze, že stěžovatel „*navrhl vyhlášení místního referenda na termín neurčitý, závislý na skutečnostech, které sice v budoucnu s největší pravděpodobností nastanou, ale není jisté kdy. Zda by bylo možné vyhovět návrhu v této podobě, se proto jeví krajskému soudu jako velmi problematické a diskutabilní.*“

[33] K tomu je třeba uvést, že zákon o místním referendu v § 15 stanoví, že se má konat nejpozději do 90 dnů od jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Kromě poslední věty citovaného § 15, která brání zastupitelstvu města vyhlásit místní referendum tak, že by

případlo do následujícího funkčního období budoucího zastupitelstva, již zákon další reglementací termínu konání místního referenda neobsahuje. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu má přípravný výbor právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto právu je poskytována soudní ochrana v případě, že místní referendum bylo zastupitelstvem sice vyhlášeno, ale v jiném než požadovaném termínu (srov. rozsudek čj. Ars 3/2014-41, podle něhož je aktivní procesní legitimace přípravného výboru dána i tehdy, když zastupitelstvo obce vyhlásí místní referendum, ale učiní tak v termínu odlišném od návrhu), zastupitelstvo obce se nicméně může od návrhu přípravného výboru odchýlit a vyhlásit místní referendum v jiném než navrhaném termínu, pokud osvědčí, že pro konání místního referenda v jiném termínu jsou dány přesvědčivé důvody (taktéž citovaný rozsudek). Přitom je třeba upřednostnit takový termín, jenž zvýší pravděpodobnost, že výsledky referenda budou (co do účasti) platné, což se přirozeně nabízí, konali se místní referendum souběžně s volbami. Zákon o místním referendu totiž výslovně možnost konat místní referendum souběžně s volbami předvídá a pro ten případ stanoví, že v takovém případě se hlasování v místním referendu, stejně tak jako tradičně ve volbách, koná ve dvou dnech, jinak se hlasování v místním referendu koná jen v jednom dni (§ 5 odst. 1 zákona o místním referendu).

[34] Je tedy obecně přípustné, aby přípravný výbor ve svém návrhu termínoval místní referendum na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž víme, že v budoucnosti nastanou, jen nevíme přesně kdy (*dies certus an, incertus quando*). Pokud se však má tento termín odehrát v ne příliš blízké budoucnosti, jako je tomu v nyní posuzovaném případě (příští řádné volby do zastupitelstev obcí se mají konat na podzim roku 2018, příští řádné volby do Poslanecké sněmovny na podzim roku 2017, do Senátu ve volebním obvodu 47 na podzim roku 2018), musí brát zastupitelstvo obce ohled nejen na platnost místního referenda, ale též na jeho aktuál-

nost, resp. realizovatelnost rozhodnutí, jež má být v místním referendu přijato. Totéž oprávnění pak nemůže být upřeno ani soudu, má-li rozhodnout o vyhlášení místního referenda, neboť rozhodnutí soudu podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva. Přitom soud, nemaje na rozdíl od zastupitelstva možnost zvažovat vhodnost či účelnost možných termínů pro konání místního referenda vzhledem ke specifickým místním podmínkám, se přirozeně přikloní k zákonnému standardu, tj. vyhlásí místní referendum tak, aby se konalo do 90 dnů, není-li v blízkém časovém horizontu k dispozici vhodnější termín souběžný s nějakými volbami.

[35] Pro daný případ to znamená, že krajský soud, pokud v dalším řízení zjistí, že navrhované místní referendum je vzhledem k položené otázce stále ještě aktuální a rozhodnutí realizovatelné (např. proto, že ještě nebyla zahájena výstavba přeložky silnice I/14 nebo že ještě nevratně nepokročila), přikročí k jeho vyhlášení tak, aby se konalo do 90 dnů, ledaže by zjistil, že účel referenda podstatně neohrozí konání hlasování v termínu pozdějším podle návrhu (petitorního žádání) stěžovatele. Zjištění, v jaké fázi se příprava či stavba přeložky I/14 nachází, je proto zásadní i pro posuzování navrhovaného termínu pro konání místního referenda.

3212

Územní plánování: podstatná změna návrhu územního plánu; návrh na zrušení opatření obecné povahy; aktivní legitimace

k § 53 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

I. Námitky proti upravenému návrhu územního plánu, který je projednáván podle § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 pouze v rozsahu provedených podstatných úprav, mohou podávat pouze ti vlastníci, jejichž pozemky byly podstatnou úpravou územního plánu dotčeny.

II. Brojí-li navrhovatel proti vadám v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (namítá například nepřezkoumatelnost stanoviska dotčeného orgánu), musí tvrdit myslitelný relevantní vztah takového pochybení vůči omezení jeho práv opatřením obecné povahy. Jestliže však soud takový vztah příčinné souvislosti neshledá, není navrhovatel k námitce tohoto typu zjevně aktivně legitimován a soud se jí věcně nezabývá.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2014, čj. 50 A 15/2014-50^{)})*

Věc: Společnost s ručením omezeným Kasia vera proti městu Říčany o návrh na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatelka se domáhala zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu obce Říčany (dále jen „územní plán“) schváleného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 28. 5. 2014. Územní plán navrhovatelka napadla v části vymezení podmínek prostorového uspořádání v ploše BH – bydlení v byto-

vých domech, přičemž požadovala na straně č. 45 textové části územního plánu v části BH – bydlení v bytových domech – Podmínky prostorového uspořádání v části Pro bytové domy zrušit text „zastavěná plocha pro jednotlivý objekt do 250 m²“, v části vymezení podmínek prostorového uspořádání v ploše

^{*) Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalovaného proti tomuto rozsudku svým usnesením ze dne 27. 11. 2014, čj. 10 As 167/2014-51.}

SM – plochy smíšené obytné výstavby, přičemž požadovala na straně č. 57 textové části územního plánu v části SM – plochy smíšené obytné městské – Podmínky prostorového uspořádání zrušit text „*zast. plocha jednotlivého objektu zároveň nesmí přesáhnout limit 350 m² zastavěné plochy*“, a dále napadla vymezení funkční plochy ZV – veřejná prostranství, veřejná zeleň, a vymezení veřejně prospěšné stavby pro dopravní infrastrukturu WD 46 Prodloužení ulice Nad Rybníčkem (dále jen „WD 46“), které požadovala zrušit v grafické i textové části.

Ke své aktivní legitimaci navrhovatelka uvedla, že vlastní pozemky v Říčanech u Prahy. Tyto pozemky jsou územním plánem z větší části zařazeny do ploch BH – bydlení v bytových domech a částečně do plochy SM – plochy smíšené obytné městské a částečně do plochy OS – občanské vybavení, přičemž na tyto plochy územní plán vztahuje zcela zásadní omezující regulativy. Na část jednoho pozemku územní plán umísťuje plochu ZV – veřejná prostranství, veřejná zeleň. Přes všechny výše uvedené pozemky navrhovatelky je dále v územním plánu umístěn koridor pro dopravní komunikaci WD 46. Územní plán tudíž negativně zasahuje do vlastnického práva navrhovatelky a do jejího práva na podnikání, neboť zásadním způsobem omezuje a činí ekonomicky nepřijatelný její podnikatelský záměr týkající se realizace Obytného souboru O – P, který byl asi 1,5 roku před přijetím územního plánu schválen Městským úřadem v Říčanech ve formě územní studie. Mezi navrhovatelkou a odpůrcem byla rovněž uzavřena Dohoda o vzájemné spolupráci a společném postupu při realizaci obytného souboru O – P v Říčanech. Na skutečnost, že návrh územního plánu na rozdíl od dosavadní územně plánovací dokumentace je v rozporu s touto dohodou a se schválenou územní studií, navrhovatelka odpůrci opakovaně upozorňovala a tato skutečnost byla nakonec důvodem, proč navrhovatelka odmítla podepsat odpůrcem předložené smlouvy (plánovací smlouvu, dohodu o poskytnutí finančního příspěvku a smlouvu o vyplnění blankosměnky).

Krajský soud v Praze opatření obecné povahy částečně zrušil.

Z odůvodnění:

Důvody návrhu

Navrhovatelka tvrdí, že územní plán není v souladu se zákonem a nebyl vydán zákonem stanoveným způsobem. Důvody nesouhlasu navrhovatelky s územním plánem se vztahují k regulativu maximálně zastavěné plochy jednotlivého domu 250 m² v ploše BH a maximální zastavěné plochy jednotlivého objektu 350 m² v ploše SM, dále k vymezení funkční plochy ZV na pozemku v k. ú. Říčany u Prahy a k vymezení veřejně prospěšné dopravní stavby WD 46 – prodloužení ulice Nad Rybníčkem. Konkrétně navrhovatel uvádí tyto důvody pro zrušení územního plánu. (...)

2) Rozpor se stanoviskem dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, úpravy zadání po vydání stanoviska

(...) Obě první námitky se týkají stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Ačkoli každá z nich toto stanovisko napadá z poněkud odlišného úhlu pohledu, lze se jimi vypořádat souhrnně. Těmito námitkami navrhovatelka stanovisku dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí ve svém souhrnu vytýká jeho nepřezkoumatelnost a posléze namítá, že územní plán závěry stanoviska nerespektuje.

Soud však ve vztahu k těmto námitkám musí konstatovat, že ve vztahu k navrhovatelkou uplatněným požadavkům na zrušení omezujících podmínek pro výstavbu bytových domů, na zrušení vymezení funkční plochy ZV – veřejná prostranství, veřejná zeleň a zrušení veřejně prospěšné stavby pro dopravní infrastrukturu WD 46 neshledal jakýkoliv myslitelný relevantní vztah příčinné souvislosti. Předně z ničeho neplyne, že by odstranění limitu v podobě stanovení maximální zastavěné plochy bytového domu bylo jakkoliv podmíněno přehodnocením zmíněného podkladového stanoviska, resp. že by k takovému kroku stanovisko jakkoliv přispě-

lo. To žádným způsobem neplyne z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy a ani to není navrhovatelkou tvrzeno. Tvrdí-li pak navrhovatelka příčinný vztah vadného podkladového stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 8. 2009 a vymezení funkční plochy ZV – veřejná prostranství, veřejná zeleň a veřejně prospěšné stavby pro dopravní infrastrukturu WD 46, soud její náhled na tuto problematiku nesdílí.

Zejména soud nesouhlasí se závěrem, že by případné provedení vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí mohlo mít za následek nezahrnutí pozemku navrhovatelky do funkční plochy ZV – veřejná prostranství, veřejná zeleň. Naopak lze podle soudu předpokládat, že pokud by nějaký požadavek z takového vyhodnocení vzešel, směřoval by principiálně spíše k omezení rozsahu zastavitelných ploch (proti němuž však navrhovatelé v podstatě brojí), přičemž příspěvek budoucí zástavby na sporných pozemcích k lepší ochraně životního prostředí v obci není navrhovatelkou tvrzen. Tato úvaha by mohla být relevantní pouze ve vztahu k námitce chybějícího komplexního vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, neboť jeho součástí je i posouzení vlivů územního plánu na hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, jejichž potenciálním výsledkem může být i závěr o potřebnosti zachování dosavadních zastavitelných ploch včetně právě sporných pozemků. Taková námitka však v návrhu obsažena není.

Pokud jde o veřejně prospěšnou stavbu pro dopravní infrastrukturu WD 46, která je prodloužením ulice Nad Rybníčkem, navrhovatelka souvislost tohoto záměru s provedením vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí opět tvrdí, avšak bez jakýchkoli konkrétních argumentů. Navrhovatelka tento záměr v námitce uvedené pod bodem 2) řadí bez bližšího vysvětlení mezi záměry obsažené v příloze 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“). Soud se však s tímto tvrzením neztožňuje, neboť v případě tohoto záměru vůbec nelze uvažovat o tom, že by patřil mezi zá-

měry, které obsahuje uvedená příloha zákona EIA, která, pokud jde o komunikace, zahrnuje v kategorii I pod bodem 9.3 Novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic, a pod bodem 9.4 Novostavby, rozšiřování a přeložky silnic místních komunikací o čtyřech a více jízdních pružích, včetně rozšíření nebo přeložek stávajících silnic nebo místních komunikací o dvou nebo méně jízdních pružích na silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdních pružích, o délce 10 km a více, a v kategorii II pod bodem 9.1 Novostavby, rozšiřování a přeložky silnic všech tříd a místních komunikací I. a II. třídy (záměry neuvedené v kategorii I).

Příloha 1 zákona EIA tedy jako nejnižší třídu zahrnuje místní komunikaci II. třídy, kterou je podle § 6 odst. 3 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dopravně významná sběrná komunikace s omezením přímého připojení sousedních nemovitostí. Takovou komunikaci však záměr místní komunikace WD 46 není. Tento záměr je dle výkresu 7 – Koncepce veřejné infrastruktury – dopravní řazen do kategorie místní zklidněné komunikace. Tento typ komunikace je textovou částí územního plánu (s. 20) označen jako typ III b., který je zde dále charakterizován jako komunikace, která je navrhována pouze v krátkých ulicích do délky 50 m o minimální šířce 4,5 m. Z pohledu zákona o pozemních komunikacích tak jde zjevně o místní komunikaci III. třídy, která je § 6 odst. 3 písm. c) uvedeného zákona charakterizována jako obslužná komunikace.

Jestliže navrhovatelka v námitce pod bodem 2) uvádí další záměry, neuvádí vůbec, jak tyto záměry souvisí a ovlivňují její nemovitosti, o jejichž vlastnictví opírá svoji aktivní návrhovou legitimaci, a ani soudu tato souvislost není zřejmá, neboť jde o záměry od dané lokality vesměs značně vzdálené.

Pod bodem 2) navrhovatelka ještě namítala, že po vydání stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 20. 8. 2009, které se vztahovalo k návrhu zadání územního plánu, došlo k úpravě zadání na základě uplatněných připomínek a požadavků. Upravené zadání bylo schváleno dne 11. 11. 2009,

příčemž dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí neměl možnost se k takto upravenému návrhu zadání vyjádřit, což mohlo mít vliv na obsah jeho vyjádření v tom smyslu, zda návrh územního plánu bude či nebude podléhat procesu posuzování vlivů na životní prostředí. I tato námitka je však velmi obecná, neboť neuvádí, o jaké konkrétní záměry bylo zadání upraveno, natož aby byl tvrzen myslitelný vztah takových záměrů k lokalitě, v níž se nacházejí pozemky navrhovatelky.

K námitkám uvedeným pod bodem 1) a 2) ze všech shora uvedených důvodů navrhovatelka není zjevně aktivně legitimována, a proto se jimi soud věcně nezabýval. (...)

5) Nedostatečné vyřádkání námitek navrhovatelky

(...) Soud se musel předně zabývat otázkou, jak bylo třeba postupovat v návaznosti na podání námitek ze strany navrhovatelky k opakovaným veřejným projednáním, konkrétně námitek podaných v červnu 2013, v prosinci 2013 a v březnu 2014.

Podle § 53 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013, „[d]ojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i [zákona EIA]. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle § 52 stavebního zákona“ z roku 2006.

Pro posouzení shora položené otázky je z citovaného ustanovení podstatná jeho třetí věta, podle níž se upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území projedná na opakovaném veřejném projednání **v rozsahu**

těchto úprav. Návrh územního plánu se tedy neprojednává kompletně znovu, ale pouze v částech, které byly dotčeny podstatnou změnou. Toto omezení se následně musí nutně projevit v možnosti podávat proti upravenému návrhu územního plánu projednávaného v opakovaném veřejném projednání námítka a připomínky. Jak plyne z § 53 stavebního zákona z roku 2006, postupuje se při opakovaném veřejném projednání návrhu a jeho přípravě obdobně jako při veřejném projednání návrhu. Byť v daném ustanovení výslovně omezení ve vztahu k možnosti dotčených osob podávat námítka proti podstatně upravenému návrhu územního plánu chybí, je třeba toto omezení dovodit právě z toho, že při opakovaném veřejném projednání se upravený územní plán projednává pouze v rozsahu provedených úprav, a proto námítka mohou dotčené osoby směřovat pouze do provedených úprav návrhu územního plánu. V důsledku toho se logicky omezuje i okruh dotčených osob, neboť námítka mohou v této fázi podat již jen ti vlastníci pozemků a staveb dotčení podstatnými změnami v návrhu územního plánu. Současně je třeba za osoby oprávněné podat námítka považovat i takové osoby, které své dotčení budou dovozovat nikoli z podstatných změn návrhu územního plánu, ale z vnějších okolností s územním plánem úzce souvisejících. Takovými okolnostmi může být například v mezidobí vydané územní rozhodnutí a stavební povolení umísťující a povolující stavbu na pozemku, který návrh územního plánu řadí do nezastavitelných ploch.

Opačný přístup, tedy připuštění námitek všech vlastníků pozemků regulovaných územním plánem i ve fázi opakovaného veřejného projednání bez ohledu na to, že jejich pozemky byly dotčeny podstatnou úpravou územního plánu, by podle názoru soudu znamenal rezignaci na koncentraci řízení, kterou stavební zákon z roku 2006 stanoví v § 52 odst. 3. Tato zásada přitom má v řízení o územním plánu zcela oprávněné místo, neboť jde o řízení, kterému je z důvodu jeho rozsáhlosti zcela nezbytné stanovit určité časové limity, přičemž nutno dodat, že i přes ty-

to limity jde velmi často o řízení časově velmi náročné.

Jsou-li i přes shora učiněné závěry námitky v popsané situaci podány, nelze k nim podle názoru soudu přihlížet, což je koncept uplatněný stavebním zákonem jak pro námitky, které jsou podány opožděně (§ 52 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006), tak i pro námitky, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje (§ 52 odst. 4 citovaného zákona). Na námitky podané neoprávněnou osobou přitom není důvodu nahlížet jinak. O takových námitkách se tudíž věcně nerozhoduje.

S ohledem na shora uvedené se soud zaměřil na otázku, zda se regulace vztahující se k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelky v návaznosti na první návrh územního plánu změnila, či nikoli. Z předložené dokumentace soud zjistil, že grafická část územního plánu se ve vztahu k pozemkům navrhovatelky v procesu projednávání územního plánu neměnila. V textové části územního plánu, a to konkrétně v podmínkách prostorového uspořádání jednotlivých funkčních ploch, však již ke změnám postupně docházelo. Konkrétně ve druhé verzi z května 2013 oproti verzi z ledna 2012 v ploše BH (bydlení v bytových domech) chybí omezení stanovící, že „na každých 1500 m² je přípustná stavba jednoho bytového domu“, oproti tomu se zde objevuje regulativ maximální zastavěnosti pro bytové domy v rozsahu 35 % a jsou rovněž stanoveny regulativy samostatně pro bytové domy a rodinné domy. Regulativ maximální zastavěné plochy jednotlivého domu v rozsahu 250 m² zůstává nezměněn. Rovněž v ploše SM (plochy smíšené obytné městské) dochází v druhé verzi z května 2013 k změnám v podmínkách prostorového uspořádání. Limit zastavěné plochy na jeden objekt se u bytového domu zvyšuje z 250 m² na 350 m², i v této ploše dochází k odstranění regulativu, že na každých 1500 m² je přípustná stavba jednoho bytového domu. Dále dochází k změnám v regulativech stanovících nejvyšší přípustnou míru procentního zastavění pozemků. Pouze v plochách ZV (veřejná zeleň) k podstatným změnám nedochází. Nemění se

ani vymezení veřejně prospěšné stavby pro dopravní infrastrukturu WD 46.

Současně nemůže soud přehlédnout, že dne 28. 3. 2013 byla Městským úřadem v Říčanech po schválení zastupitelstvem města vydána Územní studie O. – P. Tato územní studie byla vydána poté, co proběhlo veřejné projednání návrhu, a krátce před konáním prvního opakovaného veřejného projednání. I tato územní studie řešící právě uspořádání lokality ve vlastnictví navrhovatelky, jakožto další z možných vnějších skutečností, je nutně důvodem, proč je třeba připustit možnost podat ze strany navrhovatelky námitky proti upravenému návrhu územního plánu, neboť jde ve smyslu § 25, § 30 a § 47 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 o jeden z podkladů, z nichž se při tvorbě územního plánu vychází, to platí i přesto, že územní studie je podkladem nezávazným a je tudíž právem zastupitelstva obce se od závěrů územní studie odklonit. V takovém případě však musí být změna v názoru zastupitelstva dostatečně odůvodněna (zejména v případě takto rychlého posunu), přičemž prostor k tomu vzniká právě v rozhodnutí o námitce, která se na danou územní studii odvolává.

Na základě uvedených zjištění dospívá soud k závěru, že o námitkách navrhovatelky z června 2013 (k opakovanému veřejnému projednání návrhu, které se konalo dne 10. 6. 2013) bylo třeba rozhodnout, neboť regulace pozemků navrhovatelky po veřejném projednání, které se konalo dne 14. 2. 2012, doznala ve svém souhrnu podstatných změn, a také došlo ke změně v územně plánovacích podkladech. To přitom odpůrce učinil; námitky zamítl s odůvodněním citovaným shora.

Pokud jde o posun mezi verzí z května 2013 a z listopadu 2013, soud konstatuje, že i zde došlo ke změnám. V ploše BH (bydlení v bytových domech) se ve verzi z května 2013 pro bytové domy uvádí maximální míra přípustného zastavění v rozsahu 35 %, zatímco ve verzi z listopadu 2013 se uvádí pouze 25 %. Tato změna se nejzásadněji projevuje ve vztahu k pozemkům v zastavěných územích, ve kterých se připouští dělení pozemků tak, že výměra každého z nich musí být minimálně

700 m². Zatímco podle verze z května 2013 v případě takového pozemku bylo možné umístit dům o téměř maximální přípustné ploše 250 m² (zastavěnost by vycházela na 35,7 %), podle verze z listopadu 2013 by již bylo možné v důsledku nutnosti splnit současně všechny regulativy umístit pouze bytový dům o ploše menší. V ploše SM (plochy smíšené obytné městské) dochází ve verzi z listopadu 2013 ke snížení regulativu maximální zastavěnosti pro bytové domy v zastavitelných plochách ze 40 % na 30 % a naopak ke zvýšení tohoto regulativu v zastavěných plochách z 30 % na 40 %. V plochách ZV (veřejná zeleň) a ve vymezení veřejně prospěšné stavby pro dopravní infrastrukturu WD 46 ani v této fázi nedochází k podstatným změnám.

I tyto změny soud ve svém souhrnu hodnotí jako změny podstatné ve vztahu k navr-

hovatelce, což znamená, že podala-li navrhovatelka v této fázi další námitky, mělo o nich být rozhodnuto. To však zastupitelstvo obce neučinilo, neboť ve vztahu k těmto námitkám byla učiněna pouze poznámka: „*Nebylo předmětem 2. OVP*“. Takový postup je soud nucen hodnotit jako vadu řízení s potenciálním vlivem na zákonnost napadeného územního plánu. I kdyby pak soud tuto poznámku vnímal s ohledem na výsledek námitkového řízení v předcházejících fázích jako negativní rozhodnutí o námitkách, byť zde k tomu odpovídající výrok postrádá, musel by stejně konstatovat chybějící odůvodnění takového rozhodnutí, a tedy vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. (...)