

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2015 / XIII. ročník / 30. 10. 2015}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3268.** Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti rozhodnutí 901
- 3269.** Řízení před soudem: ochrana před nezákonným (omisivním) zásahem; daňové řízení; prostředky ochrany; znění petitu 906
- 3270.** Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku kasační stížnosti 911
- 3271.** Soudní poplatky: povinnost zaplatit soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti 918
- 3272.** Daňové řízení: žádost o posečkání solárního odvodu odváděného metodou srážky; rdousící efekt ... 922
- 3273.** Daň z příjmů: odpočet od základu daně; projekty výzkumu a vývoje 928
- 3274.** Spotřební daně: režim podmíněného osvobození od spotřební daně během dopravy vybraných výrobků; objektivní odpovědnost 937
- 3275.** Daň z přidané hodnoty: účast plátce na podvodu na DPH 949
- 3276.** Právo na informace: české technické normy vydávané Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví .. 964
- 3277.** Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; zahlazení odsouzení za trestný čin 978
- 3278.** Pobyt cizinců: internetová registrace žadatele; význam formy předání žádosti 982
- 3279.** Mezinárodní ochrana: pronásledování z důvodu konverze ke křesťanství 984
- 3280.** Nemocenské pojištění: regresní náhrada uložená třetí osobě; krácení nemocenského 993
- 3281.** Veřejné zakázky: označení obálky nabídky; více obálek; otevření obálek; zrušení zadávacího řízení 999

I. JUDIKÁTY

3268

Rozhodnutí správního orgánu: náležitosti rozhodnutí

k § 68 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, čj. 8 As 141/2012-57)

Prejudikatura: č. 1546/2008 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným CET 21 proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 9. 5. 2012 žalovaná shledala, že žalobkyně porušila povinnosti uvedené v § 32 odst. 1 písm. g) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a uložila podle § 60 odst. 3 písm. d) téhož zákona žalobkyni pokutu ve výši 300 000 Kč. Odvysíláním pořadu *Expozitura (4)*, podtitul *Sedmý den*, dne 28. 9. 2011 ve 20:00 hodin na program NOVA žalobkyně porušila povinnost nezařazovat do vysílání v době od 6:00 do 22:00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze, který její žalobu rozsudkem ze dne 15. 11. 2012, čj. 8 A 106/2012-56, zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Městský soud podle ní pochybil, mj. pokud neshledal nezákonnost výroku rozhodnutí žalované, způsobenou chybějícím odkazem na § 60 odst. 3 písm. d) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání (§ 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Vytkla také městskému soudu, že nezdůvodnil, proč se odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou argumentovala ve vztahu

k této námitce. Městský soud nezdůvodnil ani to, proč ve vztahu k námitce vady výroku rozhodnutí zaujal odlišný právní názor než v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2012, čj. 3 A 77/2012-54, podle kterého je nedostatek odkazu na § 60 odst. 3 písm. d) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve výroku rozhodnutí vadou, která zakládá nezákonnost rozhodnutí. V tomto ohledu poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83, č. 398/2004 Sb. NSS, ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51, č. 1424/2008 Sb. NSS, a ze dne 29. 12. 2009, čj. 8 As 62/2009-65, z nichž vyplývá, že rozdílné rozhodování různých senátů krajských soudů je nežádoucí, pokud se senát, který rozhoduje později, argumentačně nevyporádá s dříve vysloveným právním názorem jiného senátu.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka nevysvětlila, v čem jí výrok správního rozhodnutí zkracuje na jejích právech. Dále citovala část svého rozhodnutí a uvedla, že se jedná o jediný výrok, nikoliv o návěti a výrok. Proto nesouhlasila s názorem, že výrok postrádal odkaz na § 60 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Není možné, aby pouhé vizuální oddělení sloužící pro přehlednost zakládala

lo nezákonnost rozhodnutí. Účastník řízení nemůže být tímto způsobem zkrácen na svých právech (obdobně srov. názor Městského soudu v Praze vyslovený ve věcech sp. zn. 10 A 165/2012 a sp. zn. 10 A 166/2012).

Osmý senát Nejvyššího správního soudu se při předběžném posouzení kasační stížnosti zabýval otázkou, zda napadené správní rozhodnutí odpovídalo požadavkům § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004, neobsahovali jeho výrok odkaz na § 60 odst. 3 písm. d) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podle kterého žalovaná uložila stěžovateli pokutu. Tento odkaz byl uveden v „záhlaví“ napadeného rozhodnutí.

Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích ze dne 7. 4. 2011, čj. 8 As 54/2010-85, ze dne 29. 6. 2011, čj. 8 As 33/2011-70, a ze dne 31. 10. 2011, čj. 8 As 68/2011-98. V nich uvedl, že § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 vyžaduje, aby ustanovení právního předpisu, podle něhož správní orgán rozhoduje, bylo uvedeno ve výroku rozhodnutí, který je zpravidla uvozen slovy „rozhodl takto“. Pokud je aplikované ustanovení právního předpisu citováno v tzv. záhlaví rozhodnutí (tj. před takto vymezeným výrokem), jedná se o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí, a rozhodnutí správního orgánu je třeba z tohoto důvodu zrušit.

V nyní posuzované věci osmý senát ovšem dospěl při výkladu § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 k odlišnému právnímu názoru. Podle § 68 odst. 1 správního řádu z roku 2004 „[r]ozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků“. Podle odstavce 2 citovaného ustanovení „[v]e výrokové části [správní orgán] uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. [...] Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.“ Osmý senát s ohledem na právní úpravu obsaženou ve správním řádu z roku 2004 vyslovil přesvědčení, že z § 68 tohoto zákona nelze dovodit, že by odkaz na právní ustanovení, podle

kterých bylo rozhodováno, byl nutnou součástí výroku rozhodnutí, nýbrž postačuje jeho uvedení ve výrokové části rozhodnutí, která kromě samotného výroku rozhodnutí zpravidla obsahuje další údaje označované jako záhlaví rozhodnutí.

S ohledem na to, že tento názor osmého senátu, k němuž dospěl při posouzení této věci, je odlišný od právního názoru vysloveného ve výše citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu, postoupil osmý senát dle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc rozšířenému senátu k rozhodnutí o otázce, zda je v souladu se zákonem, pokud odkaz na ustanovení, podle něhož je rozhodováno, je uveden v záhlaví rozhodnutí, nikoli v jeho výroku.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí, a věc vrátil k projednání a k rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný právní názor zdůvodní.“

[10] Otázkou, zda musí být odkaz na aplikované ustanovení právního předpisu uveden přímo ve výroku rozhodnutí správního orgánu, se Nejvyšší správní soud zabýval v citovaném rozsudku čj. 8 As 54/2010-85. Přisvědčil názoru městského soudu, že výrok rozhodnutí správního orgánu (v tomto i v dalších dvou rozsudcích citovaných dále se jednalo právě o žalovanou) musí obsahovat

vat odkaz na ustanovení, podle kterého byla uložena pokuta [v daném případě § 60 odst. 1 písm. l) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání]; nepostačovala citace § 48 odst. 4 písm. a) tohoto zákona, který byl jedním z porušen, neboť toto ustanovení není komplexní úpravou zakotvující skutkovou podstatu správního deliktu. Nejvyšší správní soud odmítl názor žalované, že uvedení § 60 odst. 1 písm. l) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání v záhlaví rozhodnutí je třeba považovat za splnění zákonného požadavku na náležitosti výroku rozhodnutí. Stejnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku čj. 8 As 33/2011-70, v němž uvedl, že „[v]e výrokové části je vyjádřen obsah rozhodnutí, který je zpravidla uvozen slovy ‚rozhodl takto‘: či ‚vydal toto rozhodnutí‘: [...] Úvaha stěžovatelky vyplývající z obsahu kasační stížnosti, podle které začíná výrok za uvedením formy příslušného rozhodnutí, proto neobstojí. Text, kterého se stěžovatelka dovolává, je tou částí rozhodnutí, jež se obecně považuje za záhlaví. V návaznosti na výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem městského soudu, že vada výroku rozhodnutí spočívající v neoznačení zákonných ustanovení, podle nichž stěžovatelka rozhodovala, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.“ K citovaným závěrům Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku čj. 8 As 68/2011-98 doplnil, že „[p]okud by byl akceptován závěr o existenci výrokové části v širším smyslu, jejíž součástí je i záhlaví rozhodnutí, došlo by tím k popření samotného smyslu rozlišování jednotlivých náležitostí správních rozhodnutí“. I v tomto případě soud dovodil, že neuvedení zákonného ustanovení, podle kterého žalovaná uložila stěžovateli sankci [§ 60 odst. 1 písm. l) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání] ve výroku rozhodnutí je vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Toto pochybení nemohlo být zhojeno ani tím, že příslušné ustanovení bylo označeno v záhlaví rozhodnutí. Ve všech třech těchto řízeních byla předmětem přezkumu rozhodnutí žalované, která byla vydána podle správního řádu

z roku 2004, a která tedy musela splňovat náležitosti vymezené v § 68 tohoto zákona.

[11] V nyní rozhodované věci má osmý senát za to, že uvedení odkazu na právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, toliko v záhlaví rozhodnutí, je v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2 Názor rozšířeného senátu

[12] Podle § 68 odst. 1 správního řádu z roku 2004 „[r]ozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se ve výrokové části „uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.“

[13] Rozšířený senát se otázkou náležitosti výrokové části rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu již ve své judikatuře zabýval. V usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, rozšířený senát uvedl: „Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z § 47 odst. 2 správního řádu [z roku 1967], neboť věcí, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizačními údaji obsahující popis skutku

uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí.“ Rozšířený senát ovšem v této věci rozhodoval podle úpravy obsažené ve správním řádu z roku 1967, který nerozlišoval mezi výrokem rozhodnutí a výrokovou částí. Proto rozšířený senát užíval tyto pojmy *promiscue*.

[14] Správní řád z roku 2004 (na rozdíl od správního řádu z roku 1967, srov. jeho § 47 odst. 1 a 2) rozlišuje výrokovou část rozhodnutí a výrok či výroky jako užší kategorii. Správní řád tak respektuje nauku, která uvádí jako obsahové náležitosti rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení (srov. např. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 195 – 199).

Z požadavku na srozumitelnost rozhodnutí je dovozováno, že jednotlivé části (obsahové náležitosti) rozhodnutí mají být zřetelně odlišeny. Výroková část rozhodnutí obsahuje jeden nebo více výroků. Výrok je výrazem vlastního autoritativního rozhodnutí správního orgánu o právu nebo povinnosti v otázce, která je předmětem správního řízení. Ve výrokové části rozhodnutí se uvádí nejen výrok či výroky, ale také další zákonem předepisované údaje (srov. Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha : Leges, 2012, s. 197).

[15] Rozšířený senát v této souvislosti považuje za vhodné ocitovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 Ads 96/2011-118, kde se výstižně uvádí, že „výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 [správního řádu z roku 2004], kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupci; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání – jak tomu bylo ostatně v tomto případě – nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí, a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návěť, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností. Je tedy třeba odlišit ‚výrok‘ jako nejdůležitější součást správního aktu (většinou i vhodně graficky oddělený, zpravidla mezi slovy ‚rozhodl takto‘ a ‚odůvodnění‘) od ‚výrokové části rozhodnutí‘, která vyjadřuje, jakým způsobem bylo rozhodnuto v dané věci a, nabude-li

právní moci, představuje překážku věci rozhodnuté a v případě nepravomocného rozhodnutí překážku litispendence a umožňuje řádné právo na obhajobu (obdobně viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). Ve výrokové části rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 [správního řádu z roku 2004] jsou tedy uvedeny jak výše zmíněné údaje (označení orgánu, který ve věci rozhodoval, označení účastníků řízení a příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí), které se obecně nazývají záhlavím či návětím rozhodnutí, tak samotný výrok, příp. výroky.“

[16] Je třeba zároveň uvést, že konkrétní podobu výrokové části rozhodnutí, tedy např. její grafické či jiné rozlišení na záhlaví (návětí) a výrok (enunciát), zákon výslovně nestanoví. Rozčlenění výrokové části je tedy do značné míry ovlivněno aplikační praxí a různé orgány mohou používat různé varianty grafického a obsahového členění, za předpokladu, že jsou naplněny požadavky uvedené v § 68 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 2004. Často správní orgány (ostatně i soudy, srov. též § 54 odst. 2 s. ř. s. a § 157 odst. 1 o. s. ř.) koncipují výrokovou část ze syntaktického hlediska jako jedinou větu, v jejíž uvozovací části sdělí označení správního orgánu, účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a předmět řízení; tato část končí slovy „rozhodl takto“ (případně „vydal toto rozhodnutí“) a dvojtečkou. Po tomto návětí (záhlaví) následuje samotný výrok či výroky rozhodnutí, včetně výroku o nákladech řízení a vedlejších ustanovení. Lze si ovšem představit, že by správní orgán nerozdělil výrok

a návětí a všechny náležitosti výrokové části rozhodnutí požadované § 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004 by byly obsaženy ve výroku. I takový postup správního orgánu, pokud by nebyl na újmu srozumitelnosti rozhodnutí (viz níže), by byl v souladu se zákonem.

[17] Správní řád z roku 2004 nestanoví, že odkaz na právní ustanovení, podle něhož je rozhodnutí vydáváno, má být uveden přímo ve výroku. Je proto třeba ve shodě se zněním § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 vycházet z toho, že postačí, pokud je tento odkaz uveden ve výrokové části, a to včetně jejího návětí (záhlaví).

[18] Je však nutné zdůraznit, že takovýto postup správního orgánu nesmí mít za následek, že by z jeho rozhodnutí nebylo jednoznačně seznatelné, jaký byl předmět řízení před správním orgánem, jakým způsobem o něm bylo rozhodnuto a podle jakých právních ustanovení. Pokud by tomu tak bylo (např. jednotlivé dílčí podčásti výrokové části rozhodnutí by byly ve vzájemném nesouladu, případně by byly příliš obecné až bezobsažné), pak by to vedlo k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

IV.

Závěrečné shrnutí

[19] Rozšířený senát tedy uzavřel, že povinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návětí (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za součást výrokové části rozhodnutí.

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným (omisivním) zásahem; daňové řízení; prostředky ochrany; znění petitu

k § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 82 a § 87 odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. V případě omisivního zásahu správce daně není prostředkem ochrany, který daňové předpisy žalobci nabízejí, ani stížnost, ani prošetření způsobu vyřízení stížnosti. V tomto případě je takovým prostředkem nápravy podnět proti nečinnosti podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

II. Proti nečinnosti při provádění jednotlivých úkonů nelze úspěšně brojit požadavkem, aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v daňové kontrole vůbec. Ustanovení § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s. nicméně připouští žalobu požadující provedení konkrétního dílčího požadovaného úkonu (např. zpracování a projednání zprávy o daňové kontrole).

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2015, čj. 22 A 77/2014-45)**

Prejudikatura: č. 2956/2014 Sb. NSS a č. 3199/2015 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

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

Žalobkyně se podanou žalobou domáhá ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v tvrzené nečinnosti žalovaného při daňových kontrolách daně z přidané hodnoty za měsíce duben, červenec, srpen a září 2012.

Daňová kontrola daně z přidané hodnoty za měsíce duben, červenec a srpen 2012 byla zahájena protokolem z 15. 10. 2012 ve spojení s protokolem z 5. 4. 2013 v situaci, kdy již výzvami ze dne 20. 6. 2012, 19. 9. 2012 a 3. 10. 2012 byl zahájen postup k odstranění pochybností, přičemž žalovaný tento postup neuzavřel vydáním platebního výměru, ale zahájením daňové kontroly podle § 90 odst. 3 daňového řádu.

Daňová kontrola daně z přidané hodnoty za měsíc září 2012 byla zahájena protokolem ze dne 16. 11. 2012 ještě před prvním vyměřením daně.

Žalobkyně v průběhu daňové kontroly podávala podněty na nečinnost žalovaného,

a to 11. 5. 2013, 9. 10. 2013, 10. 2. 2014 a 23. 4. 2014, které však byly vesměs Odvolacím finančním ředitelstvím odloženy.

Žalobkyně podala proti vyřízení druhého podnětu na nečinnost i stížnost, která však byla shledána nepřipustnou, stejně jako následující žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti.

Krajský soud již o věci rozhodoval rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, čj. 22 A 77/2014-22, jímž žalobu zamítl, když dospěl k závěru, že domáhá-li se žalobkyně ochrany proti nečinnosti či proti účelovému prodlužování daňové kontroly zahájené podle § 90 odst. 3 daňového řádu, je právním prostředkem jeho ochrany správním soudem žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, § 79 a násl. s. ř. s.), nikoli žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.).

Shora uvedený rozsudek soudu však byl ke kasační stížnosti žalobkyně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2015,

** Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně, v důsledku jejího zpětvzetí, svým usnesením ze dne 25. 6. 2015, čj. 9 Afs 111/2015-33.*

čj. 9 Afs 279/2014-29, č. 3199/2015 Sb. NSS, v němž kasační soud závazal zdejší soud závazným právním názorem, že ani podle (nového) daňového řádu není bezprostředním výsledkem daňové kontroly rozhodnutí o vyměření daně, ale zpráva o daňové kontrole. Ta není rozhodnutím ani osvědčením ve smyslu § 79 s. ř. s., jde o důkazní prostředek, který pomáhá správci daně ke správnému stanovení daně. Vydání platebních výměrů by tak bylo možno nečinností žalobou požadovat až po projednání a podpisu zprávy o daňové kontrole. Prostředkem ochrany proti nezákonně vedené daňové kontrole je tak i nadále žaloba zásahová, která může směřovat jak proti zahájení daňové kontroly, tak i proti jejímu vedení. Závěrem kasační soud upozornil na svůj rozsudek ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25, č. 2956/2014 Sb. NSS.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Podmínky řízení

[8] Krajský soud především konstatuje, že je vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, že žalobkyně zvolila správně ke své ochraně zásahovou žalobu. Polemika žalovaného směřující proti tomuto závěru je tak již zcela bezpředmětná. K ní nelze v nastalé situaci než žalovaného odkázat na odůvodnění rozsudku čj. 9 Afs 279/2014-29, které zdejší soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. plně respektuje.

[9] Krajský soud však současně nemohl přehlédnout upozornění kasačního soudu na jeho rozsudek čj. 9 Aps 4/2013-25 s právní větou: „*Prostředkem ochrany, jehož vyčerpáním je podmíněna přípustnost zásahové žaloby, kterou se žalobce domáhá ochrany proti zahájení či provádění daňové kontroly, je nejen stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu, ale i žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti dle § 261 odst. 6 téhož zákona.*“ V odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, že stížnost podle § 261 daňového řádu má subsidiární charakter, tj. je možno ji využít, jen když

daňový zákon jiný prostředek ochrany žalobci neposkytuje (§ 261 odst. 1 daňového řádu). Dále pak rozvinul, že přinesl-li daňový řád v § 261 odst. 6 jako další prostředek ochrany prošetření vyřízení stížnosti, je třeba i tento prostředek považovat za prostředek ochrany, který je nutno před podáním zásahové žaloby vyčerpat.

[10] Krajský soud se ve světle konkrétních okolností tohoto případu zabýval otázkou, zda jsou závěry rozsudku kasačního soudu uvedeného v bodu [9] aplikovatelné i na zásah spočívající v žalobkyní tvrzené nečinnosti žalovaného (zásah omisivní). Zabýval se především otázkou, zda daňové předpisy dávají žalobkyni jiný prostředek ochrany než stížnost (§ 261 odst. 1 daňového řádu) a jaký je vztah takového případného prostředku ke stížnosti.

[11] Podle § 38 odst. 1 daňového řádu „*[o]soba zúčastněná na správě daní je oprávněna dát podnět nejbližší nadřízenému správci daně v případě, že správce daně nepostupuje v řízení bez zbytečných průtahů, protože:*

a) marně uplynula zákonem stanovená lhůta, v níž měl správce daně provést úkon,

b) neprovedl úkon ve lhůtě, která je pro provedení takového úkonu při správě daní obvyklá, nebo

c) nevydal rozhodnutí bezodkladně poté, co došlo k shromáždění podkladů potřebných pro rozhodnutí.“

[12] Oproti tomu podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. „*[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*“

[13] Ze srovnání právě citovaných zákoných ustanovení vyplývá, že „*nečinnost*“ podle § 38 odst. 1 daňového řádu je pojmem širším, než jak „*nečinnost*“ vymezuje § 79 odst. 1 s. ř. s., když daňový řád krom nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí [§ 38 odst. 1

písm. c) daňového řádu, obdobně § 79 odst. 1 s. ř. s.] umožňuje osobě zúčastněné na správě daní využít podnět proti nečinnosti i v případech, že nečinnost správce daně spočívá v neprovedení úkonu, který není rozhodnutím [§ 38 odst. 1 písm. a), b) daňového řádu].

[14] Krajský soud proto dospívá k závěru, že - bez ohledu na následný typ žaloby ve správním soudnictví - prostředkem ochrany proti nečinnosti daňového orgánu spočívající v neprovedení úkonu, který není rozhodnutím, je právě podnět proti nečinnosti podle § 38 odst. 1 daňového řádu.

[15] Ke vztahu podnětu proti nečinnosti a stížnosti dosavadní judikatura mlčí a ani literatura nepřináší uspokojivou odpověď. Marie Žiškova pak v komentáři k § 261 daňového řádu výslovně uvádí, že „[p]odmínkou pro využití stížnosti je nutnost předchozího vyčerpání všech prostředků ochrany, které [daňový řád] obsahuje. Půjde především [...] o možnost domáhat se ochrany před nečinností (§ 38).“

[16] Uvedený komentářový názor se však jeví rozporným s výslovným zněním zákona, když podle § 261 odst. 1 daňového řádu „[o]soba zúčastněná na správě daní má právo podat správci daně stížnost [...] neposkytuje-li daňový zákon jiný prostředek ochrany“. Jazykový výklad tohoto zákonného textu by vedl k závěru, že je-li tu jiný prostředek ochrany, nemá stížnost místa (je nepřipustná).

[17] Krajský soud si je vědom toho, že jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nezdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

[18] Krajský soud proto srovnal postupy daňových orgánů při vyřizování stížnosti a při vyřizování podnětu proti nečinnosti, ja-

kož i jejich případnou kombinaci, z hlediska pravomoci jednotlivých daňových orgánů.

[19] Stížnost v I. stupni vyřizuje správce daně, proti jehož postupu stížnost směřuje (§ 261 odst. 3 daňového řádu). Nadřízený daňový orgán prošetří až (ve II. stupni) způsob prošetření stížnosti (§ 261 odst. 6 daňového řádu).

[20] Oproti tomu podnět proti nečinnosti vyřizuje již v I. (a posledním) stupni nadřízený daňový orgán (§ 38 daňového řádu).

[21] Zákonodárce tak v případě všeobecného prostředku ochrany dal daňovému orgánu, proti jehož postupu stížnost směřuje, možnost, aby svůj postup napravil sám, kdy nadřízený daňový orgán zasahuje až v případech, kdy k takové nápravě nedojde. Oproti tomu v případě nečinnosti zasahuje nadřízený daňový orgán ihned, byť „v *prvém kole*“ jen příkazem ke sjednání nápravy. I zde je však zejména na daňovém orgánu, který je nečinný, aby nápravu sjednal - podle § 38 odst. 3 věty druhé daňového řádu totiž nápravu sjednává sám nadřízený daňový orgán jen v případě, neučiní-li tak správce daně sám.

[22] Krajský soud dospěl k závěru, že stížnost a podnět proti nečinnosti proto představují rovnocenné (byť ne identické) prostředky ke zjednání nápravy, kdy každý z nich má své místo v jiné situaci.

[23] Krajský soud považuje současně za absurdní, aby po vyčerpání podnětu proti nečinnosti musela osoba zúčastněná na správě daní podávat proti těžce nečinnosti správce daně i stížnost, aby tak před podáním případné žaloby ke správnímu soudu proběhly v krajním případě všechny tyto úkony:

1. prošetření věci nadřízeným daňovým orgánem k podnětu proti nečinnosti,
2. příkaz nadřízeného daňového orgánu správci daně ke zjednání nápravy,
3. posouzení nadřízeného daňového orgánu, že náprava byla správcem daně zjednána,
4. prošetření téhož správcem daně samotným (ke stížnosti) v situaci, kdy nadřízený daňový orgán již dal jasně najevo, že považuje nápravu za zjednanou,

5. prošetření téže věci (podruhé) nadřízeným daňovým orgánem (týmž, který již činil úkony 1. a 3.) v rámci prošetření vyřízení stížnosti, tj. prošetření věci dvakrát správcem daně samotným a třikrát nadřízeným daňovým orgánem před otevřením přístupu ke správnímu soudu.

[24] Krajský soud proto uzavírá, že v případě omisivního (nečinnostního) zásahu správce daně není prostředkem ochrany, který daňové předpisy žalobkyni dávají a který je potřeba vyčerpat před podáním žaloby ke správnímu soudu, ani stížnost, ani prošetření způsobu vyřízení stížnosti (§ 261 daňového řádu), ale jen a pouze podnět proti nečinnosti (§ 38 daňového řádu).

[25] V nyní posuzované věci je pak nesporné, že podnět proti nečinnosti žalobkyně bezvýsledně vyčerpala, pročez je žaloba z pohledu § 85 s. ř. s. přípustná. (...)

IV.

Obsah žaloby

[27] Žalobkyně namítá, že za kontrolované měsíce je celkem toliko 15 dokladů na vstupu od 7 subjektů, na výstupu jsou pak 2–3 doklady měsíčně, všechny na jediný subjekt sídlící v Hongkongu. Žalobkyně vždy nárokovala nadměrný odpočet daně z přidané hodnoty z prostého důvodu – vývoz zboží do třetí země je od DPH osvobozen. Žalobkyně předložila žalovanému potřebné dokumenty včetně záznamních povinností, a to jak o plněních na vstupu, tak o plněních na výstupu. Žalovaný si s kladným výsledkem ověřil, že zboží opustilo území Evropské unie. Žalovaný následně od 15. 10. 2012 prověřil některé dodavatele žalobkyně (všechna dožádání již byla dávno vyřízena) a od té doby prověřuje každého, kdo se ocitl žalobkyni na dohled, kupř. i podepsaný soud. Dne 12. 4. 2013 pak žalovaný žalobkyni sdělil, že má pochybnosti o hongkongském odběrateli žalobkyně a o nákupu zboží od Farsone SE a Terine s. r. o. Následně si při kontrolách vystačí žalovaný již více než tři čtvrtě roku bez žalobkyně, kdy prověřuje pár obchodních případů už dva roky. To vše žalobkyně považuje za činnost, která účelově kontrolu prodlužuje, aniž by vedla k jejímu skončení.

[28] Žalobkyně soudu navrhuje, aby žalovanému zakázal pokračovat v daňové kontrole DPH za měsíce duben 2012, červenec 2012, srpen 2012 a září 2012.

V.

Vyjádření žalovaného

[29] Žalovaný věnuje převážnou část svých vyjádření argumentaci, proč by prostředkem ochrany měla být v nastalé situaci nečinnostní, nikoli zásahová žaloba. Zdůrazňuje, že žalobou [nejsou vznášeny argumenty proti zahájení kontroly, k tomu viz bod [8] shora.

[30] Dále argumentuje, že zákaz pokračování v daňové kontrole by znamenal kontumační vítězství žalobkyně, protože jediným podkladem pro vyměření daně by zůstalo daňové přiznání. Správce daně by pak (bylo-li by mu zakázáno pokračovat v daňové kontrole) nemohl ani kontrolu ukončit vydáním a projednáním zprávy.

[31] K věci samé žalovaný uvádí, že ze soupisu spisu a prováděných důkazů nelze dovozovat, že by kontrola byla prováděna jen formálně a že by žalovaný nevyvíjel dostatečné úsilí k opatření pokladů nutných k ukončení kontroly.

[32] Ve vyjádření z 5. 3. 2015 žalovaný potvrzuje, že daňová kontrola dosud nebyla ukončena.

VI.

Žalobní návrh zásahové žaloby – obecně

[33] Žalobní návrh zásahové žaloby musí v zásadě respektovat § 82 a § 87 odst. 2 s. ř. s. Při odhlédnutí od návrhu určovacího (určovacího výroku se žalobkyně nedomáhá) je pak relevantní tento zákonný text: „*Každý, kdo tvrdí, že byl přímo na stých právech nezákonným zásahem [...], může se žalobou domáhat ochrany proti němu [...]. Soud rozsudkem [...] zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcovy práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem [...].*“ Blíže zákonná úprava návrh výroku rozsudku u zásahové žaloby neupravuje.

[34] Uvedená zákonná úprava tak žalobní neomezuje při formulaci žalobního návrhu jen na to, aby žalovanému bylo něco zakázáno, návrh lze formulovat i tak, aby bylo žalovanému něco přikázáno. Konkrétní formulaci žalobního návrhu je pak třeba volit s přihlédnutím ke konkrétní situaci posuzované věci, k pravomocem správních orgánů v konkrétním typu řízení, jakož i k následkům, které právní úprava s navrhovaným zákazem či příkazem spojuje.

[35] Žalobní návrh (petit žaloby) je pak pro soud závazný (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 7 Aps 2/2009-197), soud jej nemůže svévolně nikterak měnit, tj. přikazovat či zakazovat žalovanému cokoli jiného, než čeho se žalobkyně žalobou domáhala.

VII.

Žalobní návrh na zákaz pokračování v daňové kontrole

[36] Soud zvažoval, jaké by byly následky vydání výroku, že se žalovanému zakazuje v daňové kontrole pokračovat (jak žalobkyně petitem žaloby požaduje).

[37] Zákaz pokračovat v daňové kontrole představuje zákaz činit jakýkoli (byť jednotlivý) úkon, který je součástí daňové kontroly. Nejedná se jen o zákaz činit další předvolání, dožadání, výzvy a provádět důkazy, ale i zákaz provedené důkazy jakkoli hodnotit a o zákaz ukončit kontrolu zpracováním, projednáním a podepsáním zprávy o daňové kontrole.

[38] Takový zákaz má podle názoru soudu místo jen tam, kde vytýkaná pochybení správce daně vedou k závěru, že ke dni rozhodování soudu tu již vůbec žádná daňová kontrola nemá být vedena, žádné úkony v ní již nemají být činěny. Tak tomu bude typicky v situaci, kdy daňová kontrola byla nezákonně zahájena, nebo v situaci, že již marně uplynula lhůta ke stanovení daně. Takový zákaz by bylo možno připustit i v situaci, kdy by žádný z úkonů provedených v rámci daňové kontroly nebyl s to přispět ke zjištění potřebného skutkového stavu, tj. daňovou kontrolu jako celek by bylo možno vyhodnotit jako jeden nezákonný zásah.

[39] Oproti tomu v situaci, kdy jsou žalobou napadány toliko jednotlivé úkony v rámci daňové kontroly, lze se úspěšně domáhat jen odstranění následků právě těchto napadených úkonů, nikoli však zákazu pokračovat v daňové kontrole vůbec.

[40] Dále je třeba zdůraznit, že žalobkyně fakticky namítá nečinnost žalovaného. Namítá totiž naprostou účelovost prováděných úkonů žalovaného; takové úkony by pak nemohly být považovány za úkony směřující ke skončení věci, resp. úkony odůvodňující skutečnost, že daňová kontrola nebyla dosud skončena.

[41] Je pak proti logice věci, aby nečinnost žalovaného namítaná žalobou byla nahrazována opět nečinností žalovaného (nyní přikázanou soudním rozhodnutím). Nečinnost může být z povahy věci nahrazena toliko činnostmi, pravidelně provedením nějakého žalobou požadovaného úkonu. Lze tedy připustit např. žalobní návrh, aby žalovanému bylo přikázáno, aby ve lhůtě X dnů zpracoval a s žalobkyní projednal zprávu o daňové kontrole. Takovým aktivním jednáním žalovaného by byla jeho nečinnost odstraněna.

[42] Opačný přístup – zákaz v daňové kontrole pokračovat nařízený pro dílčí průtahy – by totiž vedl k další absurditě, tj. k nemožnosti užít jako výsledek daňové kontroly ty důkazy, které byly provedeny vskutku řádně a zákonně za účelem ověření daňové povinnosti daňového subjektu a řádnému stanovení daně, při respektování všech příslušných zákonných ustanovení. V extrémní situaci by tak mohla být zmařena např. dva roky řádně a intenzivně prováděná kontrola pro následný tříměsíční průtah.

VIII.

Závěr

[43] Krajský soud shrnuje, že žalobkyně v nyní posuzované žalobě neuplatňuje žádné argumenty, které by soud vedly k závěru o nezákonnosti daňové kontroly jako celku (takové argumenty žalobkyně uplatnila v jiné žalobě vedené zdejší soudem pod sp. zn. 22 A 18/2014, kterou zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 10. 4. 2014 napadeným v součas-

nosti kasační stížností žalobkyně). Naopak žalobou žalobkyně napadá toliko dílčí úkony správce daně v rámci daňové kontroly. Proto nemůže být úspěšná s žalobním požadavkem, aby bylo žalovanému zcela zakázáno činit v zahájené daňové kontrole jakékoli úkony

včetně úkonů daňovou kontrolu ukončujících (aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v daňové kontrole vůbec).

[44] Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

3270

Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

k § 73 a § 107 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 303/2011 Sb. a č. 275/2012 Sb.

Hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 a § 107 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58)

Prejudikatura: č. 1255/2007 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 327/2005 Sb.

Věc: Karel Josef T. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení ze dne 7. 9. 2012 byl žalobci dle § 29 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, přiznán starobní důchod ve výši 1 552 Kč měsíčně. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, které žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 11. 2012 zamítla. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, že žalobci byly při výpočtu osobního vyměřovacího základu zohledněny 104 dny pojištění za rok 1983 s příjmem 1 240 Kč.

Žalobce s tímto závěrem nesouhlasil a podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Městského soudu v Praze, v níž uvedl, že již v prosinci roku 1982 opustil republiku, za což byl Obvodním soudem Bratislava 1 odsouzen za trestný čin „*opuštění republiky*“. V roce 1983 na území Československa zaměstnan být nemohl. Pro výpočet osobního vyměřovacího základu měl být proto dle žalobce zvažován příjem za rok 1982 a nikoli za rok 1983. Městský soud zrušil rozhodnutí žalované rozsudkem ze dne 18. 3. 2014, čj. 2 Ad 76/2012-35, a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností. Součas-

tí kasační stížnosti byl i návrh stěžovatelky na přiznání odkladného účinku. Stěžovatelka požadovala odkladný účinek, protože v případě zrušení napadeného rozsudku by se věc dostala do stadia nového posouzení žaloby a městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, by mohl rozhodnout opačně, což by mělo za následek „*obžívnutí*“ původního zrušeného rozhodnutí. Nastala by tím situace, kdy by vedle sebe existovala dvě odlišná rozhodnutí o téže věci. Takový nežádoucí výsledek je existujícími procesními instituty prakticky neřešitelný. Rozhodnutí o původní žalobě by ztratilo smysl, což by podle stěžovatelky vedlo k naplnění pojmu „*nepoměrně větší újmy*“, jejíž vznik je jednou z podmínek pro přiznání odkladného účinku ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s.

Při předběžném posouzení věci desátý senát Nejvyššího správního soudu zjistil, že ohledně aplikace § 107 s. ř. s. existuje vzájemně rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Odkladný účinek může být podle § 107 s. ř. s. za přiměřeného použití § 73 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnosti přiznán, jestliže by výkon

nebo jiné právní následky rozsudku znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká příznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Existencí, resp. hrozbou existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci v důsledku zrušení rozhodnutí krajského soudu se již rozšířený senát zabýval v usnesení ze dne 24. 4. 2007, čj. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS. Připustil, že se jedná o nežádoucí výsledek, který je procesními instituty příslušných správních procesních předpisů obtížně řešitelný, avšak výslovně uvedl, že hrozba existence dvou protichůdných rozhodnutí nemůže sama o sobě vést k nerespektování zákonných důsledků kasační stížnosti, s níž odkladný účinek spojen není.

Správní orgán v postavení stěžovatele může v řízení o kasační stížnosti o příznání odkladného účinku požádat; ten bude však příznán pouze za splnění zákonem stanovených podmínek (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.), k čemuž rozšířený senát uvedl: *„Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou příznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho příznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které Nejvyšší správní soud v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám. [...] S ohledem na postavení správního orgánu v systému veřejné správy bude příznání odkladného účinku kasační stížnosti k jeho žádosti vyhrazeno zpravidla ojedinělým případům, které zákonem opisuje slovy o nenahraditelné újmě. I při relativnosti tohoto pojmu (vše lze nahradit?) budou jistě jiné účinky do právní sféry žalobce např. v případě zamítnutí žaloby a následně uskutečněného výkonu pravomocného rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby oproti povinnosti správního orgánu řídit se právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí krajského soudu a vyplácet žalobci invalidní důchod, vrátit přeplatek na dani apod. Lze si však*

i zde představit případy jiné, kde respektování soudního rozhodnutí by mohlo způsobit závažné důsledky (vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podnikateli apod.). Právě pro individuálnost každého případu zákon nespojí (až na výše uvedenou výjimku ve věci neúspěšného žadatele o poskytnutí mezinárodní ochrany, u něhož by vyhoštění z území republiky do země původu po zamítnutí žaloby fakticky znemožnilo účinně se domoci poskytnutí ochrany) samo podání kasační stížnosti s odkladným účinkem, aby ve výjimečných případech mohlo být vydáno individuální soudní rozhodnutí respektující zvláštní okolnosti případu, které odůvodní jinak obvyklé vlastnosti právní moci soudního rozhodnutí, které je výsledkem provedeného přezkumu správního rozhodnutí, totiž závaznost a nezměnitelnost soudního rozhodnutí.“

Shora citovaná část usnesení rozšířeného senátu byla následně jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu interpretována různě. V mnoha rozhodnutích (náhodně vybrána například: rozhodnutí ze dne 15. 10. 2008, čj. 5 As 78/2008-91, ze dne 30. 5. 2014, čj. 2 Ads 94/2014-16, ze dne 12. 5. 2014, čj. 8 Ads 61/2014-18, ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 183/2014-22, ze dne 5. 6. 2013, čj. 4 As 74/2013-27, ze dne 13. 7. 2013, čj. 7 As 30/2013-26, a ze dne 2. 5. 2013, čj. 6 As 61/2013-20) Nejvyšší správní soud s odkazem na závěry rozšířeného senátu konstatoval, že možnost existence dvou odlišných správních rozhodnutí ve stejné věci nelze bez dalších zvláštních okolností považovat za nenahraditelnou újmu ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 (dle něhož rozhodoval rozšířený senát) ani za nepoměrně větší újmu, než jaká příznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, podle stejného ustanovení s. ř. s. v nyní platném znění. Návrhy na příznání odkladného účinku odůvodněné pouze potenciální existencí dvou správních rozhodnutí v téže věci byly z uvedeného důvodu zamítny.

Naopak v jiných (též četných) rozhodnutích byl s odkazem na stejné usnesení rozšířeného senátu odkladný účinek žádaný ze shodného důvodu přiznáván, s tím, že nežádoucí stav v podobě potenciální existence dvou odlišných či opačných správních rozhodnutí ve stejné věci je v rozporu s principem právní jistoty a lze v něm spatřovat nenahraditelnou újmu (v rozhodnutích vydaných do 31. 12. 2011) či nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout žalobci či jiným osobám (v rozhodnutích vydaných po 1. 1. 2012). Současně Nejvyšší správní soud neshledal, že by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti bylo v rozporu s veřejným zájmem. Do této skupiny rozhodnutí patří například usnesení: ze dne 8. 2. 2012, čj. 3 Ads 7/2012-16, ze dne 15. 2. 2012, čj. 3 Ads 11/2012-27, ze dne 28. 3. 2013, čj. 3 Ads 134/2012-18, ze dne 13. 6. 2013, čj. 3 Ads 32/2013-14, ze dne 17. 7. 2013, čj. 3 Ads 39/2013-32, ze dne 10. 9. 2013, čj. 3 Ads 45/2013-20, ze dne 9. 10. 2013, čj. 3 Ads 78/2013-15, ze dne 31. 8. 2012, 4 Ads 57/2012-26, ze dne 15. 11. 2012, čj. 4 Ads 105/2012-37, ze dne 7. 12. 2012, čj. 4 Ads 120/2012-30, ze dne 4. 4. 2013, čj. 4 Ads 8/2013-25, ze dne 10. 4. 2013, čj. 6 Ads 15/2013-14, ze dne 10. 4. 2013, čj. 6 Ads 18/2013-19, a ze dne 24. 4. 2013, čj. 6 Ads 26/2013-12.

Zcela odlišný přístup k rozhodování o žádostech o odkladný účinek kasační stížnosti zaujal šestý senát. V usnesení ze dne 2. 5. 2013, čj. 6 As 61/2013-20, konstatoval, že *Nejvyšší správní soud přiznává zpravidla odkladný účinek kasační stížnosti žalovanému správnímu orgánu (§ 73 odst. 2 s. ř. s.) v případech, kdy krajský soud zruší správní rozhodnutí z důvodu chybného posouzení hmotněprávní otázky a zaváže svým právním názorem správní orgán, aby v novém řízení rozhodl odlišně od rozhodnutí zrušeného. Pak by totiž pozdější vyhovění kasační stížnosti zákonitě vedlo k existenci dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Naopak odkladný účinek na návrh žalovaného správního orgánu nepřiznává Nejvyšší správní soud zpravidla tehdy (§ 73 odst. 2 s. ř. s.), jestliže důvody zrušení správního*

rozhodnutí soudem jsou pouze procesního rázu a správnímu orgánu nic nebrání v tom, aby – po doplnění dokazování, umožnění účastníkovi vyjádřit se apod. – rozhodl ve věci stejně, jako to učinil ve zrušeném rozhodnutí. V takovém případě je totiž hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí v téže věci mnohem méně pravděpodobná, byť ani zde ji nelze zcela vyloučit, jelikož po odstranění procesních vad může pochopitelně správní orgán zjištěný skutkový stav vyhodnotit odlišně.

Předkládající senát se ztotožnil s výkladem, podle něhož může být odkladný účinek kasační stížnosti podávané správním orgánem přiznán pouze tehdy, osvědčují-li výjimečné okolnosti věci vznik závažné újmy. V rozporu s tímto výkladem je též závěr vyjádřený v usnesení ve shora citované věci sp. zn. 6 As 61/2013, neboť ani skutečnost, že ke zrušení rozhodnutí došlo z důvodu chybného posouzení hmotněprávní otázky, není zákonem stanoveným důvodem pro přiznání odkladného účinku.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 a § 107 s. ř. s.), a věc vrátil k projednání a rozhodnutí desátému senátu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[14] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Dosud zaujaté názory vycházejí z rozdílného výkladu citovaného usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Ans 3/2006-49, a tím i z rozdílného výkladu § 107 s. ř. s. Podle ustálené judikatury rozšířeného senátu i na tyto případy dopadá § 17 odst. 1 s. ř. s. Posouzení sporné otázky je důležité také proto, že zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pozdějších předpisů, a některé další zákony, došlo s účinností od 1. 1. 2012 ke změně, resp. zmírnění podmínek pro přiznání odkladného účinku v soudním řízení správním.

[15] Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí předkládajícího senátu, neboť stěžovatelka o odkladný účinek právě z rozdílně posuzovaného důvodu požádala.

III.2 Posouzení věci

[16] Správní soudnictví obecně slouží zejména k ochraně veřejných subjektivních práv. Podle § 73 s. ř. s. nemá žaloba odkladný účinek, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Žaloba má s určitými výjimkami ze zákona odklad např. ve věcech mezinárodní ochrany nebo ve věcech vyhoštění cizince (srov. § 32 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, § 173 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů).

[17] Kasační stížnost, jako mimořádný opravný prostředek, směřuje proti již pravomocnému rozhodnutí a do doby rozhodnutí o kasační stížnosti je rozhodnutí krajského soudu závazné a nezměnitelné. Proto se na takové rozhodnutí pohlíží jako na správné. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. „*kasační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. se užije přiměřeně.*“

[18] Podle § 73 odst. 2 s. ř. s. „*soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.*“

[19] Poskytnutím legitimace k podání kasační stížnosti správnímu orgánu zákonodárce vyjádřil zájem na jednotě a zákonnosti rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví. Institut odkladného účinku má primárně poskytovat ochranu žalobci před

výkonem napadeného rozhodnutí. V zájmu zachování zásady rovnosti v řízení před soudem nelze ani správnímu orgánu odepřít právo domáhat se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vznik nepoměrně větší újmy na straně správního orgánu však bude z logiky věci mnohem méně častý než na straně žalobce.

[20] Tak jako účastník správního řízení nemůže podáním kasační stížnosti vyloučit účinky právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí, nemůže tak učinit ani správní orgán svou kasační stížností směřující proti rozsudku zrušujícímu. Kasační stížnost ani institut odkladného účinku kasační stížnosti (v podobě a za podmínek upravených v § 73 s. ř. s.) nemá sloužit obecné eliminaci účinků právní moci rozsudku krajského soudu. Na této základní premise zákonné „*změkčení*“ podmínek pro přiznání odkladného účinku nic nezměnilo.

[21] Institutem odkladného účinku má být docíleno, aby ve správním soudnictví v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu či v řízeních o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů, v nichž se přezkoumávají pravomocná (a tedy zásadně vykonatelná) rozhodnutí, bylo možno výjimečně docílit toho, aby po dobu soudního přezkumu napadené rozhodnutí nebylo vykonatelné, resp. nezakládalo jiné právní následky.

[22] V určitých výjimečných situacích, jejichž materiální podmínky definuje soudní řád správní právě v § 73 odst. 2 *in fine*, je nutno „*zmrazit*“ stav věcí v době „*před*“ napadeným rozhodnutím, protože pokud by mělo být vykonáno a následně bylo v rámci soudního přezkumu shledáno nezákonným a zrušeno či byla vyslovena jeho nicotnost, vrátit stav věcí do podoby „*před*“ tímto nezákonným či nicotným rozhodnutím by bylo nemožné nebo neúměrně obtížné. Proto je nutné v těchto situacích po dobu trvání přezkumného soudního řízení výkon či případně jiné právní následky napadeného rozhodnutí pozastavit, protože v opačném případě by samotné přezkumné řízení soudní ztratilo podstatnou část svého základního smyslu,

jímž je nepochybně bránit tomu, aby právní poměry osob byly upraveny či ovlivněny nezákonnými rozhodnutími (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2005, čj. 2 Afs 131/2005-39).

[23] Jak již bylo uvedeno, stejně jako žaloba, nemá ani kasační stížnost odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud jej však může za přiměřeného použití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. na návrh stěžovatele přiznat. Použitím pojmu „*přiměřeně*“ umožnil zákonodárce Nejvyššímu správnímu soudu vycházet relativně volně ze znění odkazovaného ustanovení. Vhodnost či přiměřenost jeho použití přikazuje soudu cítit spíše jeho smysl než přesné znění. Na druhé straně tato volnost nemá a nesmí vést soud k účelovosti v nakládání s odkazovanými ustanoveními. Jinými slovy, odlišnost od výkladu odkazovaného ustanovení, který je podstatný v řízení před krajskými soudy, může být zejména s ohledem na právní jistotu adresátů normy a vnitřní nerozpornost právního řádu i soudního řádu správního odůvodněna pouze odlišností řízení před Nejvyšším správním soudem, v jehož rámci má být ustanovení použito.

[24] Při aplikaci § 73 s. ř. s. na podmínky, za kterých lze přiznat kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek, vycházel rozšířený senát z toho, že vedle formální podmínky, kterou je existence návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, musí být splněny další tři materiální předpoklady: i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[25] Je pravda, že čistě jazykový výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. by mohl svadět k závěru, že při posuzování, zda odkladný účinek přiznat, anebo nikoli, se poměřuje pouze a jen vzájemný poměr újmy žadatele o jeho přiznání a újmy jiných osob. V tomto smyslu by tedy i vcelku nepatrná újma žadatele mohla být důvodem přiznání odkladného účinku, byla-li by újma ostatních osob ještě mnohem „*nepa-*

trnější“. Takový mechanický výklad by však opomíjel základní znak institutu odkladného účinku, a sice že jde o institut výjimečný, který nemá být v řízeních před správními soudy pravidlem. Měl-li by pravidlem být, nestanovil by zákonodárce jako základní pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá. Pojetí odkladného účinku jako výjimky z pravidla tedy znamená, že újma, která má hrozit žadateli o jeho přiznání, nesmí být vzhledem k jeho poměrům bagatelní, nýbrž naopak významná, taková, která opravňuje, aby v jeho konkrétním případě pravidlo, že kasační stížnost odkladný účinek nemá mít, nebylo výjimečně uplatněno (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Afs 73/2014-56).

[26] Vznik takto chápané újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem či jiným právním následkem plynoucím z rozhodnutí krajského soudu. Zatímco žalobce bude zpravidla spojovat újmu se svými subjektivními právy, která může okamžitý výkon rozhodnutí krajského soudu skutečně závažně ohrozit, žalovaný žádná subjektivní práva nemá. Tím spíše nemůže mít práva, jež by mohla být výkonem napadeného rozsudku či jeho jinými následky ohrožena. Jeho úkolem je v soudním řízení hájit zákonost jím vydaného rozhodnutí. Otázka zákonnosti rozhodnutí není důvodem pro přiznání odkladného účinku. Při rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nijak nepředjímá, jaké bude meritorní rozhodnutí ve věci samé.

[27] Výše uvedené neznamená, že odkladný účinek kasační stížnosti nemůže být žalovanému přiznán za žádných okolností. Půjde však o případy výjimečné, kdy odložení účinků rozhodnutí krajského soudu bude podmíněno ochranou důležitého veřejného zájmu, jehož ohrožení bude v konkrétním případě představovat právě onu nepoměrně větší újmu, než která přiznáním odkladného účinku vznikne jiným osobám a jež nebude v rozporu s jiným veřejným zájmem. Žalovaný musí stejně jako žalobce újmu tvrdit a osvědčit, tj. vysvětlit, v čem tato újma a její intenzita spočívá.

[28] Kdy v konkrétní věci půjde o takové ohrožení veřejného zájmu, které bude možné

považovat za újmu, nelze paušálně stanovit. Jak již uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb., „[v]eřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.“

[29] V souladu s výše uvedeným je také doktrinální pojetí veřejného zájmu. Veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích cílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.) [srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a s. 358]. Veřejným zájmem není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 817–818).

[30] Na žalovaného musí být z hlediska tvrzené újmy, její intenzity a jejího osvědčení kladeny stejné nároky jako na žalobce. Újmou žalovaného proto nebude ohrožení jakéhokoli veřejného zájmu, resp. veřejného zájmu v širším slova smyslu, tj. např. zájmu na obecném výběru daní, na jednotném postupu správních orgánů či na procesně hladkém průběhu řízení. Ohrožení veřejného zájmu nemůže zpravidla představovat ani přiznání a vyplacení určité částky důchodu. Náklady důchodového pojištění jsou součástí nákladů státního rozpočtu; s ohledem na jeho rozsah a obsah je i případné vyplacení neprávem přiznané dávky újmou spíše zanedbatelnou.

[31] Vylíčení podstatných skutečností o nepoměrně větší újmě musí svědčit o tom,

že negativní následek, jehož se v souvislosti s napadeným rozsudkem krajského soudu žalovaný obává, by pro něj byl zásadním záhem, kterým by byl důležitý veřejný zájem skutečně ohrožen.

[32] Jako příklad újmy na straně žalovaného lze uvést ohrožení důležitého veřejného zájmu, kterým je ochrana vzácné kulturní památky, jež by mohla být nepřiznáním odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nevratně poškozena nebo zničena. Stavební úřad vydá rozhodnutí podle § 134 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, ve kterém majiteli stavby, jež je vzácnou kulturní památkou, zakáže stavební práce na této stavbě. Krajský soud vyhoví žalobě a napadené rozhodnutí zruší. Újmou žalovaného (ochrana vzácné kulturní památky) musí soud poměřit s újmou žalobce či jiných osob a v případě, že právním účinkem rozsudku krajského soudu (zde je jím znovuošetření možnosti pro majitele stavby pokračovat ve stavebních pracích) bude újma na straně žalovaného nepoměrně větší než újma jiných osob, musí ještě následně posoudit, zda přiznání odkladného účinku kasační stížnosti žalovaného nebude v rozporu s jiným důležitým veřejným zájmem. Teprve po provedení uvedených kroků může být odkladný účinek kasační stížnosti žalovaného přiznán.

[33] Za ohrožení důležitého veřejného zájmu lze považovat i případy, které již rozšířený senát jako výjimečné uvedl v citovaném usnesení čj. 2 Ans 3/2006-49: vrácení řidičského oprávnění duševně choré osobě, vystavení zbrojního průkazu nebezpečnému recidivistovi, udělení povolení k obchodu s vojenským materiálem zločinnému podniku. Rozšířený senát nicméně zdůrazňuje, že nelze v obecnosti definovat přesné metodologické směrnice pro výklad § 73 odst. 2 s. ř. s. To je u tohoto typu norem, spojených s vysoce abstraktní hypotézou, z povahy věci vyloučeno. Normy jako § 73 odst. 2 s. ř. s. jsou zákonodárcem záměrně vytvořeny jako pravidla dávající soudci širokou volnost uvážení. Pokusem o jednoznačné „naryšování“ standardů pro posuzování takto abstraktních norem by rozšířený senát narušil povinnost

soudce posoudit každou jednotlivou kauzu se zřetelem na všechny její zvláštnosti.

[34] Procesní situace, kdy žalovaný správní orgán na základě pravomocného rozsudku krajského soudu vydá ve správním řízení znovu rozhodnutí, které posléze nabude právní moci, následně či mezitím Nejvyšší správní soud tento rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k novému projednání, jistě není žádoucí. O žalobě je však třeba znovu rozhodnout v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, což mj. znamená „obživení“ původně zrušeného rozhodnutí správního orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 2 Ans 3/2006-49).

[35] Obtížně řešitelná procesní situace není bezprostředním ohrožením důležitého veřejného zájmu. Dodržení závazného právního názoru a v tomto důsledku pouhá hrozba existence dvou rozhodnutí ve stejné věci, včetně dvou protichůdných hmotněprávních rozhodnutí, nemůže proto pro žalovaného bez dalšího představovat újmu dosahující intenzity požadované pro přiznání odkladného účinku.

[36] Považovala-li by se pouhá hrozba existence dvou odlišných rozhodnutí sama o sobě za újmu, musel by být odkladný účinek přiznáván téměř ke každé žádosti správního orgánu, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno. Tento postup by odporoval shora popsanému smyslu a účelu zákonné úpravy a mohl by vést i k nerovnosti stran, tj. k porušení § 36 odst. 1 s. ř. s.

[37] Zatímco žalobce by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dosáhl jen za skutečně výjimečných okolností, žalovanému by ve většině případů stačilo pouze to, že krajský soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přestože je nutno existenci dvou rozhodnutí v téže věci hodnotit jako negativní, jedná se o důsledek povahy kasační stížnosti jako mimořádného opravné-

ho prostředku. Pokud by správní orgány neměly být vázány pravomocnými rozhodnutími krajských soudů, kterými se ruší jejich správní akty, pak by zákonodárce musel zcela změnit koncepci kasační stížnosti jako opravného prostředku proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů.

[38] Nežádoucí procesní situaci lze vyřešit i legislativně. V této souvislosti lze odkázat na § 124a zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, účinného od 1. 1. 2015. Podle uvedeného ustanovení platí, že „[d]ojde-li v řízení o kasační stížnosti ve správním soudnictví ke zrušení pravomocného rozhodnutí krajského soudu, na jehož základě bylo správcem daně vydáno nové rozhodnutí ve věci v souladu s právním názorem krajského soudu, stává se toto rozhodnutí neúčinným dnem nabytí právní moci nového rozhodnutí krajského soudu, kterým je žaloba zamítnuta nebo ve kterém dojde ke změně právního názoru oproti zrušenému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu“.

[39] K neúčinnosti „nového rozhodnutí“ vydaného správcem daně tedy dochází ze zákona, a to pouze v případech, kdy krajský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v novém rozsudku žalobu zamítne, popř. rozsudkem zrušujícím správní rozhodnutí zaváže správce daně právním názorem odchylným od předchozího právního názoru.

IV. Závěr

[40] Rozšířený senát proto uzavírá, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[41] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc desátému senátu k projednání a rozhodnutí.

Soudní poplatky: povinnost zaplatit soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti

k § 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákonů č. 36/1995 Sb., č. 255/2000 Sb. a č. 151/2002 Sb.

Stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19)

Prejudikatura: č. 3072/2014 Sb. NSS.

Věc: Vlastimil U. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o přestupek, o kasační stížnosti žalobce.

Usnesením ze dne 5. 9. 2014, čj. 20 A 31/2014-14, zastavil Krajský soud v Ostravě podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014 pro nezaplacení soudního poplatku. Právní moci nabylo usnesení dne 16. 9. 2014. V soudním spisu je založen přípis žalobce s nalepenými kolkovými známkami v hodnotě 3 000 Kč, doručený dle razítka podatelny krajskému soudu dne 17. 9. 2014.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) namítal, že napadené usnesení je zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť ve věci rozhodoval vyloučený soudce. Dále spatřoval nezákonnost tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. rovněž v tom, že výzva k zaplacení soudního poplatku byla zaslána pouze jeho zástupkyni, a nikoliv také jemu.

Usnesením ze dne 4. 12. 2014, čj. 1 As 196/2014-12, postoupil první senát věc senátu rozšířenému k posouzení otázky poplatkové povinnosti stěžovatele. V něm poukázal na dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž v řízení o kasační stížnosti proti tomuto typu rozhodnutí není nutné trvat na splnění poplatkové povinnosti. V této souvislosti upozornil především na rozsudek ze dne 25. 4. 2007, čj. 9 As 3/2007-77, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „s *ohledem*

na povahu rozhodnutí, proti němuž kasační stížnost směřuje, by trvání na splnění poplatkové povinnosti znamenalo řetězení řešeného problému, které by ve svém důsledku popíralo smysl samotného řízení, jehož předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení předchozího řízení, které bylo následkem nesplnění právě této povinnosti ze strany stěžovatele, tedy povinnosti zaplatit soudní poplatek“.

Tento náhled zůstal v judikatuře Nejvyššího správního soudu zachován i po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., jak o tom svědčí rozsudek ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 83/2013-12, před jehož vyhlášením nebyl stěžovatel z důvodů výše uvedených vyzván k zaplacení soudního poplatku.

Takový postup je však podle názoru prvního senátu chybný a k automatickému osvobození všech stěžovatelů, kteří napadají usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, není důvod. Navíc ne všechny senáty postupují v této věci jednotně. V řízení vedeném pod sp. zn. 8 As 120/2012 osmý senát nejprve vyzval stěžovatele k zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost a po marném uplynutí k tomu stanovené lhůty rozhodl usnesením ze dne 5. 3. 2013, čj. 8 As 120/2012-19, o zastavení řízení.

Podle názoru předkládajícího senátu je nejednotnost v postupu soudu nežádoucí, přičemž nelze opomenout ani skutečnost, že soudní poplatek je svou povahou daní (v jejím širším pojetí). Nelze obhájit stav, kdy by Nejvyšší správní soud jako správce daně v typově vymezených případech někdy poplatků vybíral, a jindy by tak nečinil.

Předkládající senát nesouhlasí s dosavadní a v praxi převažující judikaturou nejen proto, že zde není zákonný podklad pro paušální nevybírání soudního poplatku, ale také z toho důvodu, že problém „řetězení“ vznikl za staré právní úpravy, kdy poplatkovým soudem byl i pro řízení o kasační stížnosti krajský soud. Ten rozhodoval jak o zastavení řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku, tak i o případných žádostech o osvobození od soudních poplatků pro toto řízení.

Tato situace po novelizaci soudního řádu správního i zákona o soudních poplatcích provedené zákonem č. 303/2011 Sb. již nastat nemůže, neboť poplatkovým soudem se stal pro řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud. K paušální aplikaci popsané výjimky z poplatkové povinnosti, jak ji stanovila judikatura Nejvyššího správního soudu, tak nadále není důvod. První senát má naopak za to, že soudní poplatek by i ve výše uvedeném případě vybírán být měl, naopak výjimkou by se mělo stát (v některých odůvodněných případech) upuštění od jeho vybrání.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona o soudních poplatcích], a věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

II.

Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Dříve než přistoupil k řešení sporné otázky, musel rozšířený senát posoudit svoji pravomoc o ní rozhodnout.

[10] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení věci svůj odlišný právní názor zdůvodní.“

[11] Rozšířený senát má za to, že podmínky výše citovaného ustanovení jsou splněny. K dílčímu rozkolu v postupech jednotlivých senátů při vybírání soudních poplatků za řízení o kasační stížnosti již došlo (v důsledku jejich odlišných právních názorů na nutnost splnění poplatkové povinnosti či samotnou poplatkovou povinnost), předkládající senát se chce navíc odchýlit od převažujícího právního názoru výslovně a opakovaně již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Tento názor přitom v aplikační praxi přetrvává i po změně právní úpravy v oblasti soudních poplatků, jež byla v zákoně o soudních poplatcích i v soudním řádu správním provedena s účinností ode dne 1. 1. 2012 zákonem č. 303/2011 Sb.

III.

Posouzení věci

[12] Úvodem považuje rozšířený senát za potřebné připomenout podstatu a funkce institutu soudních poplatků a také základní ustanovení zákona, jež poplatkovou povinnost upravují a do jejichž znění se tato doktrinální východiska promítají.

[13] Soudní poplatky jsou součástí soustavy poplatků (do ní ještě patří zejména poplatky správní a místní), jejichž základním rysem je zpoplatnění úkonů veřejné moci. Soudní poplatky mají tři základní funkce: fiskální (jejímž cílem je, aby ti, kdo se obracejí na soudy, přispěli k úhradě nákladů spojených s jejich činností), regulační (jejímž cílem je odradit podatele od svévolných, bezdůvodných anebo malicherných návrhů, které by soudy zbytečně zatěžovaly) a motivační (jež má působit tak, aby povinní dobrovolně plnili své povinnosti a účastníci právních vztahů řešili své spory mimosoudně).

[14] Podle § 1 zákona o soudních poplatcích se poplatky „*vybírají za a) řízení před soudy České republiky, a to z úkonů uvedených v sazebníku poplatků*“, „*b) jednotlivé úkony prováděné soudy a úkony prováděné správou soudů, uvedené v sazebníku poplatků*“ (Příloha zákona).

[15] Podle § 3 odst. 1 věty druhé uvedeného zákona rozhoduje ve správním soudnictví „*ve věcech poplatků za řízení soud, který je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci*“. Podle § 3 odst. 4 téhož zákona „*[v]e věcech poplatků za řízení o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud*“.

[16] Podle § 4 odst. 1 zákona, „*[j]de-li o poplatek za řízení, vzniká poplatková povinnost a) podáním žaloby nebo jiného návrhu na zahájení řízení [...], d) podáním kasační stížnosti*“.

[17] Výše uvedená ustanovení, v nichž jsou zakotvena základní pravidla pro výběr soudních poplatků, jsou pak s ohledem na funkce, jež tyto poplatky mají, dále rozvinuta v § 11 citovaného zákona, kde jsou upraveny případy osvobození od soudních poplatků. Ze zákona se osvobození vztahuje buď na řízení v určitých věcech, anebo na osoby, které zákon taxativně vypočítává. Takovéto osvobození pak platí i pro další fáze řízení ve věci, ve správním soudnictví tedy i pro řízení o kasační stížnosti.

[18] Kromě osvobození, kterého se dostává účastníkům ze zákona, lze toto dobrodiní přiznat podle § 36 odst. 3 s. ř. s. též individuálně rozhodnutím soudu při splnění podmínek zde uvedených. Také v tomto případě se osvobození přiznané pro řízení o návrhu (žalobě) vztahuje i na řízení o kasační stížnosti.

[19] Ve správním soudnictví se tedy soudní poplatek platí za každý návrh, jímž se zahajuje řízení ve věci samé (za žalobu), není-li řízení od poplatku osvobozeno nebo není-li od poplatku osvobozen účastník, ať již ze zákona, či rozhodnutím soudu. Totéž platí i pro kasační stížnost. Zákon o soudních poplatcích pak v určitých případech stanoví poplatkovou povinnost i nad tento rámec a spojuje ji i s některými dalšími návrhy; v oblasti správním

ního soudnictví konkrétně s návrhem na přiznání odkladného účinku žaloby nebo kasační stížnosti (položka 20 Přílohy), dále s návrhem na vydání předběžného opatření (položka 5 Přílohy) a s návrhem na přikázání věci z důvodu vhodnosti (položka 24 Přílohy).

[20] Na základě této výchozí premisy přistoupil rozšířený senát k posouzení sporné otázky. V projednávané věci směřuje podaná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve věci přestupkové. Řízení v této věci podléhá poplatkové povinnosti (o čemž není mezi účastníky sporu), stěžovatel jako přestupce není od této povinnosti osvobozen ani zákonem, ani rozhodnutím soudu, svoji povinnost zaplatit poplatek ostatně sám nijak nezpochybnil. Řízení o žalobě bylo ukončeno usnesením o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Při aplikaci obecného pravidla formulovaného v bodě 19 tedy podléhá poplatkové povinnosti i kasační stížnost proti tomuto usnesení podaná.

[21] Rozšířený senát nenalezl na straně stěžovatele žádné důvody, proč by soudní poplatek v projednávané věci neměl být vybrán. Zákon sám neformuluje žádné výjimky pro tyto případy a o individuální osvobození si stěžovatel ani v řízení o žalobě, ani v řízení o kasační stížnosti nepožádal. Dřívější judikaturou definovaný problém „*řetězení*“ odpadl ke dni účinnosti zákona č. 303/2011 Sb., jímž byl novelizován zákon o soudních poplatcích (tj. ke dni 1. 1. 2012), a proto již v současné době nemůže být pro modifikaci poplatkové povinnosti relevantním důvodem.

[22] Dotazuje-li se tedy první senát, zda lze považovat skutečnost, že stěžovatel napadá kasační stížností usnesení krajského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku, samu o sobě za důvod k tomu, aby Nejvyšší správní soud nepožadoval po stěžovateli zaplacení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti, pak odpověď zní, že nikoliv. Jestliže věcí ve smyslu soudního řádu správního i zákona o soudních poplatcích je zde přezkoumání rozhodnutí o uložení sankce za přestupek a řízení o žalobě je zpoplatněno, pak nelze řízení o kasační stížnosti v téže věci nějak oddělit a dovodit, že toto ří-

zení poplatkové povinnosti nepodléhá. Důvody, které krajský soud k jeho rozhodnutí vedly, jsou pro posouzení této otázky irrelevantní.

[23] Vzhledem k šíři problematiky, kterou s odkazem na dosavadní judikaturu první senát v usnesení o postoupení věci předestřel, považuje rozšířený senát za potřebné vyjádřit se dále i k poplatkové povinnosti stěžovatelů za kasační stížnosti podané proti usnesením krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků nebo o neustanovení zástupce a také k otázce povinného zastoupení.

[24] Zde je totiž situace odlišná. V předěšlém textu bylo zdůrazněno, že poplatková povinnost stíhá účastníky zásadně za řízení a její vznik je spojen s podáním návrhu na zahájení řízení ve věci samé (zde žaloby); za jiné návrhy či úkony se poplatek platí jen tehdy, jestliže to zákon výslovně stanoví.

[25] Žádost o osvobození od soudních poplatků či návrh na ustanovení zástupce však svou povahou nejsou návrhy na zahájení řízení ve věci samé ani nepatří mezi jiné zpoplatněné návrhy či úkony vyjmenované v zákoně o soudních poplatcích; jedná se jen o procesní návrhy podané v probíhajícím řízení o žalobě, které je zpoplatněno a za něž má být poplatek vybrán. „*Řízení*“ o těchto návrzích tak nejsou spojena s další poplatkovou povinností.

[26] Kasační stížnost je však přípustná i proti usnesením o těchto procesních návrzích (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS), je proto otázkou, zda v těchto případech podléhá řízení o kasační stížnosti poplatkové povinnosti, či nikoliv. Rozšířený senát proto zvažoval, zda ve prospěch poplatkové povinnosti svědčí více skutečnost, že i v těchto případech probíhá jakési řízení o návrhu, jenž je v zákoně primárně koncipován jako (mimořádný) opravný prostředek proti konečným rozhodnutím krajského soudu o návrzích podaných ve věci samé (zde o žalobě proti rozhodnutí), nebo zda má naopak větší význam skutečnost, že zde o žádné pokračování řízení ve věci samé nejde a poplatek se za procesní návrhy podané v řízení u krajského soudu nevybírá.

[27] Po posouzení věci dospěl rozšířený senát k závěru, že řízení o kasační stížnosti zde s poplatkovou povinností spojeno není. V případě rozhodování krajského soudu o žádosti o osvobození od soudního poplatku a o návrhu na ustanovení zástupce (ale i o jiných procesních návrzích) totiž považuje za nejpodstatnější, že se jedná pouze o úkony učiněné v probíhajícím řízení o žalobě, které slouží k zajištění podmínek řízení nebo jeho řádného průběhu. Řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím soudu o těchto návrzích nevybočuje z vymezeného rámce, jeho výsledkem není nic jiného než jen konečné rozhodnutí o procesní otázce podstatné pro žalobní řízení, jež před krajským soudem i v době rozhodování Nejvyššího správního soudu stále běží.

[28] Jestliže je tedy poplatková povinnost spojena s řízením o žalobě, v jehož rámci rozhoduje Nejvyšší správní soud o „*procesní*“ kasační stížnosti, nevzniká podáním takové kasační stížnosti stěžovateli nová poplatková povinnost, neboť za řízení ve věci je již zapláceno (případně se tato otázka řeší).

[29] Vyše uvedené závěry se pak promítají i do úvah o povinném zastoupení stěžovatele. Je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu usnesení učiněnému v řízení o žalobě, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti učiněno v rámci tohoto řízení, a proto se zde § 105 odst. 1 a 2 s. ř. s. neuplatní.

IV. Závěr

[30] Rozšířený senát shrnuje, že stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu podaném ve věci samé (o žalobě) či o jiném návrhu, jenž je spojen s poplatkovou povinností. [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona o soudních poplatcích].

[31] Řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu o procesních

návrzích, které učinil stěžovatel v průběhu řízení o žalobě, poplatkové povinnosti nepodléhá. Podmínkou řízení zde není ani povinné zastoupení stěžovatele podle § 105 odst. 2 s. ř. s.

[32] Rozšířený senát v předložené věci posuzoval pouze dílčí právní otázku, proto o ní

podle § 71 odst. 1 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením a věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu s právním názorem výše uvedeným.

3272

Daňové řízení: žádost o posečkáni solárního odvodu odváděného metodou srážky; rdousící efekt

k § 106 odst. 1 písm. b) a § 156 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

Žádost o posečkáni solárního odvodu, odváděného metodou srážky, podaná ve smyslu § 156 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, žalobcem jako poplatníkem, nikoli plátcem daně, je právně nepřipustná a správce daně řízení o ní zastaví v souladu s § 106 odst. 1 písm. b) citovaného zákona. V případě, že žádost o posečkáni nebylo možno v řízení meritorně projednat, orgány finanční správy nepochybyly, pokud se nezabývaly tzv. rdousícím efektem a neprováděly dokazování znaleckým oceněním za tímto účelem předloženým žalobcem.

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 12. 11. 2014, čj. 59 Af 23/2013-127)**

Prejudikatura: č. 3000/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 220/2012 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným HAMRENERGY proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod z elektřiny ze slunečního záření.

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2013, kterým tento zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí ze dne 25. 2. 2013. Tímto rozhodnutím ze dne 25. 2. 2013 Finanční úřad pro Liberecký kraj (dále jen „správce daně“) zastavil řízení o žádosti žalobkyně o posečkáni úhrady odvodu z elektřiny ze slunečního záření (dále jen „odvod“) za odvodové období červenec 2012 podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 17. 9. 2013 zamítl a potvrdil rozhodnutí správce daně.

Následně podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž uvedla, že je vlastníkem a provozovatelem fotovoltaické elektrárny o celkovém instalovaném

výkonu 680 kWp. a distributorovi (dále jen „plátce odvodu“) v měsíci červenci 2012 vyúčtovala výkupní cenu za elektřinu ze slunečního záření, ovšem plátce odvodu jí výkupní cenu neuhradil v plné výši, ale srazil z ní odvod podle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (dále jen „zákon o podpoře“)**). Dále žalobkyně popisovala, že správce daně nevyhověl její stížnosti proti postupu plátce odvodu, kdy se zároveň domáhala změny metody výběru odvodu a posečkáni s úhradou odvodu. Žalobkyně poukázala na závěr nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11-2, č. 220/2012 Sb., podle kterého zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne právní úprava odvo-

* Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, čj. 9 Afs 303/2014-33.

** S účinností od 1. 1. 2013 nahrazen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

du a zrušení daňových prázdin na výrobce jako likvidační (tzv. rdousící efekt) či zasáhne samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Podle žalobkyně nebyl nálezh Ústavního soudu respektován.

Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uváděl, že žalobkyně žádost o posečkáni odvodu za měsíc červenec 2012 a posečkáni s odvodem o 34 měsíců neodůvodnila, pak toto tvrzení je třeba odmítnout. Žádost o změnu metody výběru odvodu a žádost o posečkáni s výběrem odvodu byla součástí žádosti žalobkyně o vysvětlení podle § 237 odst. 1 daňového řádu, adresované plátcí odvodu, přičemž v těchto podáních jsou důvody žádosti velmi podrobně rozvedeny a doloženy znaleckým oceněním znaleckého ústavu.

Správce daně ani žalovaný se však těmito skutečnostmi nezabývali a neposuzovali individuální rozměry případu a nezkoumali v případě žalobkyně tzv. rdousící efekt.

Tyto skutečnosti jsou však z hlediska posouzení splnění podmínek pro povolení posečkáni úhrady daně či jejího rozložení na splátky podle § 156 odst. 1 daňového řádu nezbytné. K prokázání tvrzených skutečností žalobkyně předložila znalecké ocenění. Nato se žalobkyně obsírně věnovala tomu, že znalecké ocenění v jejím případě prokazuje tzv. rdousící efekt výběru odvodu.

Žalobkyně nesouhlasila se závěry orgánů finanční správy, že není aktivně legitimována k podání žádosti o posečkáni úhrady odvodu podle § 156 odst. 1 daňového řádu. Žalobkyni je podle § 20 odst. 1 daňového řádu třeba chápat jako daňový subjekt, neboť je poplatníkem. V daném případě žádost podal poplatník, tedy daňový subjekt podle § 156 odst. 1 daňového řádu.

Dále se bránila tomu, že institut posečkáni by nebylo možné použít v případě srážky odvodu, ale bylo by možné jej použít pouze v případě výběru odvodu, pokud by žádost podal samotný plátc. Poukázala na to, že správci daně bylo známo, že žalobkyně o změnu metody výběru odvodu požádala. Správce daně měl a mohl postupovat tak, aby u plátce

odvodu došlo ke změně metody srážení na metodu výběru, a následně povolit posečkáni úhrady odvodu z úřední povinnosti, když k takovému postupu jej zavázal nálezh Ústavní soud. Postupem plátce odvodu, který neprovedl změnu metody výběru odvodu a se žádostí o posečkáni odkázal žalobkyni na správce daně, dále postupem Specializovaného finančního úřadu, který řízení o změně metody výběru odvodu a žádosti o posečkáni bezdůvodně zastavil, a žalovaného, který nevyhověl odvolacím námitkám, byl žalobkyni znemožněn přístup k institutu posečkáni s výběrem odvodu jako nástroje ke zmírnění negativních majetkových dopadů výběru odvodu ve smyslu nálezu Ústavního soudu. Odepření přístupu k institutu posečkáni s výběrem odvodu má ve svém důsledku negativní dopad na *cashflow* žalobkyně a v konečném důsledku představuje zásah do samotné majetkové podstaty žalobkyně, a tím i do jejích ústavně zaručených základních práv. Podle žalobkyně žalovaný a správce daně nepostupovali ústavně konformním způsobem, jelikož v rozporu s nálezh Ústavního soudu odepřeli žalobkyni přístup k institutu posečkáni s výběrem odvodu.

V další části žaloby žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, neboť ten v odůvodnění neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které jej k rozhodnutí vedly, a rezignoval na jakákoli skutková zjištění ohledně dopadů, resp. výběru odvodu na podnikání žalobkyně, a nezabýval se tak splněním podmínek pro povolení posečkáni úhrady daně či rozložení na splátky podle § 156 odst. 1 daňového řádu. Rozhodnutí správce daně i žalovaného jsou nepřezkoumatelná, neboť se s námitkami žalobkyně uvedenými v žádosti o posečkáni nevypořádala. Žalobkyně se dovolávala správního spisu žalovaného, dále své žádosti o vysvětlení podle § 237 odst. 1 daňového řádu a následně odpovědi plátce odvodu, výsledků řízení o stížnosti před správcem daně, spisu Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 15 Af 129/2013, a navrhovala provést důkaz svým výslechem a znaleckým oceněním znaleckého ústavu.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě zdůraznil, že je to plátce odvodu, který může podle § 156 odst. 1 daňového řádu podat žádost, jelikož posečkáni je vlastně způsobem modifikace uhrazovací povinnosti ve vztahu mezi osobou povinnou uhradit daň a správcem daně. V případě výběru odvodu může plátce požádat z důvodů nastalých u poplatníka o posečkáni, nikoli však v případech, kdy plátce odvodu zvolí formu sražení odvodu, jak vyplývá z bodu 89 nálezu Pl. ÚS 17/11-2. V takovém případě nemá správce daně žádné prostředky, jak přimět plátce odvodu ke změně metody srážky na metodu výběru. Plátce odvodu, který je soukromou osobou, k jejíž tíži by šlo případné neuhrazení odvodu poplatníkem, nelze bez zákonného důvodu zavazovat, aby riziko podstoupil. Dále žalovaný podotknul, že obsáhle odůvodněná stížnost na plátce odvodu nemůže zhojit fakt, že v žádosti o posečkáni nebylo uvedeno, která z podmínek posečkáni měla údajně nastat a jakým způsobem měla být naplněna, ani prostřednictvím odkazu na odůvodnění stížnosti. I kdyby bylo odůvodnění žádosti dostatečné, správce daně ani žalovaný by nemohli přistoupit k posouzení žádosti jako takové, neboť byly dány důvody pro zastavení řízení podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Jsou-li dány důvody k zastavení řízení, je vyloučeno meritorní posouzení věci. Žalovaný navrhol, aby soud podanou žalobu zamítnul a žalobkyni nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

V doplnění žaloby žalobkyně znovu poukázala na tzv. rdousící efekt odvodu a k prokázání svého tvrzení předkládala nové znalecké ocenění ze dne 24. 2. 2014. Dále oponovala závěrům rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v usnesení ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57, č. 3000/2014 Sb. NSS, který je podle přesvědčení žalobkyně v rozporu s nálezem Ústavního soudu. Žalobkyně setrvala na názoru, že plátce odvodu, správce daně i Specializovaný finanční úřad a žalovaný ji zkrátili na možnosti využít institut posečkáni jakožto nástroj ke zmírnění negativních majetkových dopadů výběru odvodu ve smyslu nálezu Ústavního

ho soudu. Závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že konkrétní dopady odvodu na výrobce elektrické energie lze zohlednit pouze prostřednictvím prominutí daně podle § 259 a § 260 daňového řádu, znamená odepření spravedlnosti, neboť předvídané rozhodnutí ministra financí o prominutí odvodu nebylo vydáno.

Skutkové okolnosti případu nejsou mezi účastníky sporné. Žalobkyně je výrobcem energie ze slunečního záření, kterou od něj vykupuje distributor, který je plátcem odvodu. Součástí stížnosti podané podle § 237 odst. 3 daňového řádu na postup plátce odvodu ve vztahu ke sražení odvodu za odvodové období červenec 2012 byla i žádost o změnu metody výběru odvodu a žádost o posečkáni s výběrem odvodu podle § 156 daňového řádu.

Správce daně rozhodnutím ze dne 25. 2. 2013 řízení o žádosti žalobkyně o posečkáni úhrady odvodu zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Odkázal na § 7g odst. 1, odst. 2 a § 7h zákona o podpoře, podle nichž je plátce odvodu povinen sražený nebo vybraný odvod ze základu odvodu odvést do 25 dnů po skončení odvodového období ve stanovené výši podle vyúčtování předloženého plátcem odvodu příslušnému finančnímu úřadu. Formou institutu posečkáni lze modifikovat platební povinnost vůči správci daně a toto oprávnění náleží výlučně plátcovi odvodu, nikoli poplatníkovi odvodu, v jehož postavení se žalobkyně jako žadatel nachází. S ohledem na tyto skutečnosti správce daně žádost podanou poplatníkem odvodu posoudil jako nepřipustnou, neboť ji podal subjekt, který není v dané věci ve vztahu ke správci daně nositelem platební povinnosti. Šlo tak o zjevně právně nepřipustné podání podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Tomuto závěru podle správce daně svědčí také nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11-2 opřený o stanovisko Ministerstva financí. Ústavní soud v něm uvedl, že uplatní-li ve smyslu § 7g odst. 1 zákona o podpoře plátce odvodu jako způsob výběru odvodu možnost od poplatníka předmětný odvod vybrat, může jen a pouze plátce odvodu požádat o posečkáni. To však neplatí v případě srážení od-

vodu, kdy z povahy věci institut posečkáni uplatnit nelze, tzn. nejen poplatníkem, ale ani plátcem odvodu.

Žalovaný pak odvolání žalobkyně zamítnul a rozhodnutí I. stupně potvrdil rozhodnutím ze dne 17. 9. 2013. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval, že poplatníkem odvodu je výrobce elektřiny, zatímco plátcem odvodu provozovatel přenosové soustavy nebo provozovatel regionální distribuční sítě, který je povinen srazit nebo vybrat odvod ze základu daně a odvod místně příslušnému finančnímu úřadu odvést do 25 dnů po skončení odvodového období a ve stejné lhůtě podat vyúčtování odvodu. Pokud správce daně zjistí nesplnění těchto povinností, stanoví daň plátcí k přímé úhradě. Primární procesní subjektivitou je vybaven plátcem odvodu, nikoli jeho poplatník, který může pouze strpět sražení odvodu či jeho výběr ze strany plátce. Jediným procesním postupem, který může poplatník v souvislosti s daní vybíranou srážkou využít, je stížnost na postup plátce daně podle § 237 daňového řádu. Ustanovení § 156 a § 157 daňového řádu jsou obsažena v části třetí, hlavně V. daňového řádu a týkají se placení daní, proto je zřejmé, že posečkáni je způsobem modifikace uhrazovací povinnosti ve vztahu mezi osobou povinnou zaplatit daň a správcem daně. Dále žalovaný upozornil na dvě možné formy hrazení solárního odvodu, a to metodu výběru a metodu srážky, která se liší tím, že k výběru dochází nezávisle na výplatě výkupní ceny nebo zeleného bonusu. Ke srážce musí dojít v momentě výplaty výkupní ceny či zeleného bonusu, na což upozornilo Ministerstvo financí Ústavní soud ve svém stanovisku, kde sice připouští, že v případě výběru odvodu může jeho plátcem požádat z důvodů nastalých u poplatníka o posečkáni, ale zároveň poukázalo na to, že takto nelze činit v případech, kdy plátcem zvolí formu sražení odvodu, což vyplývá z bodu 89 nálezu Pl. ÚS 17/11-2. Dále žalovaný uvedl, že správce daně nemá žádné prostředky, jak přimět plátce odvodu ke změně metody srážky na metodu výběru, a při použití metody srážky odvodu nelze posečkáni aplikovat, neboť by tak jako tak nedošlo k odložení jeho hraze-

ni na straně poplatníka, ale pouze na straně plátce. Proto postupoval správce daně v souladu s § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu, když řízení o žádosti o posečkáni podané poplatníkem odvodu zastavil. Protože byly dány důvody k zastavení řízení, správce daně se nezabýval naplněním podmínek pro posečkáni daně dle § 156 odst. 1 daňového řádu, neboť taková úloha je již meritorním rozhodnutím věci. Žalovaný tedy odmítl odvolací námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správce daně.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci soudem

(...) Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti žalobkyně o posečkáni daně (konkrétně solárního odvodu za měsíc červenec 2012) podané ve smyslu § 156 odst. 1 daňového řádu, podle něhož „[n]a žádost daňového subjektu nebo z moci úřední může správce daně povolit posečkáni daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky (dále jen ‚posečkáni‘)“ při splnění zákonem stanovených podmínek, a to pro zjevnou právní nepřípustnost podání podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu.

Podstatou celé žalobní argumentace je protiústavnost postupu orgánů finanční správy z důvodu porušení ústavních práv žalobkyně, pokud se tyto orgány nezabývaly tzv. rdousícím efektem odvodu a svým přístupem znemožnily, aby žalobkyně v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11-2 využila institutu posečkáni, a odvrátila tak negativní důsledky odvodu do svých majetkových práv.

Soud předesílá, že otázkou souladu právní úpravy odvodu z elektřiny ze slunečního záření s ústavním pořádkem se podrobně zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11-2, č. 220/2012 Sb., na který soud v plném rozsahu odkazuje a jehož se ostatně i žalobkyně dovolávala. Ústavní soud v citovaném nálezu nevyhověl návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona o podpo-

ře upravující odvod a dospěl k ústavnosti této právní úpravy. Na závěr zmíněného nálezu dodal, že „*při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu.*“ Podle Ústavního soudu totiž zjevně „*nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační (‘rdousící efekt’) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 [zákonu o podpoře] v jejich dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn.*“ Pro takové specifické případy pak zavázal obecné soudy „*udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité*“ (bod 88 nálezu).

Následně byla řešena otázka, jak vyložit uvedený příkaz Ústavního soudu, aby obecné soudy udělaly „*vše pro spravedlivé řešení*“ (viz již zmíněný bod 88 nálezu), tj. v jakém řízení má být hodnocena ústavnost aplikace solárního odvodu v konkrétních případech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 17. 12. 2013, čj. 1 Afs 76/2013-57, č. 3000/2014 Sb. NSS, dovodil, že institut stížnosti na postup plátce daně není za stávající právní úpravy nástrojem, který by umožnil správci daně posuzovat věc s přihlédnutím ke konkrétním skutkovým okolnostem a v odůvodněných případech poskytl poplatníkovi efektivní ochranu. Rozšířený senát konstatoval, že stížnost dle § 237 daňového řádu představuje specifický prostředek obrany poplatníka vůči plátcí daně při uplatňování srážkové daně. Jedná se o ochranu před nezákonným postupem plátce, o nástroj

určený pro „*řešení sporu mezi plátcem a poplatníkem*“, který slouží zejména k tomu, aby byl postup plátce podroben kontrole státní moci a poplatník byl před případným nezákonným postupem plátce prostřednictvím konečného rozhodnutí správce daně ochráněn. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu by bylo absurdní klást na plátce povinnost, *nota bene* bez jakékoliv psané právní úpravy, aby sám posuzoval likvidační účinky solárního odvodu na poplatníka.

I kdyby se tento institut aplikoval na solární odvod pouze přiměřeně a žádost o vysvětlení adresovaná plátcí byla jen jakýmsi formálním krokem pro následné uplatnění stížnosti u správce daně, umožňuje § 237 odst. 3 daňového řádu správci daně přezkoumat postup plátce pouze z hlediska zákonnosti, tj. zda plátce při srážce solárního odvodu postupoval v souladu se zákonem o podpoře. Tento zákon kromě osvobození malých výrobců nepřipouští žádné výjimky, na základě kterých by byl plátce odvodu své zákonné povinnosti zproštěn, jinými slovy neobsahuje žádný zvláštní mechanismus, jenž umožní individuální přístup k výrobcům. V této fázi nalézacího řízení tedy nemá správce daně zákonnou možnost provádět správní úvahu, na jejímž základě by mohl v konkrétním případě modifikovat výši solárního odvodu. Podle rozšířeného senátu by tak bylo z ústavního hlediska a s ohledem na požadavky dělby moci přinejmenším problematické, aby neexistenci psané právní úpravy nahradila bez dalšího moc soudní.

Nejvyšší správní soud dále vycházel ze závěrů stanoviska Ministerstva financí, jež bylo vyžádáno Ústavním soudem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/11-2, a konstatoval, že:

„[42] *Dle stanoviska Ministerstva financí, vyžádaného Ústavním soudem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/11-2, umožňuje individuální posouzení dopadů solárního odvodu například institut posečkáni podle § 156 a násl. daňového řádu, i když pouze na případy, kdy plátce odvodu namísto srážky uplatní možnost odvod od poplatníka vybrat.*

[43] V souladu s § 156 daňového řádu může za splnění zákonem stanovených podmínek správce daně na žádost daňového subjektu nebo z moci úřední povolit posečkáni úhrady daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky. Způsob zdanění, dle kterého je daňová povinnost sražena poplatníkovi již při výplatě peněz, posečkáni úhrady daně či její rozložení do splátek z povahy věci neumožňuje.

[44] Argumentace Ministerstva financí týkající se uplatnění metody výběru a na tuto argumentaci navazující povinnost správce daně vytvořit koordinované praktické postupy směřující v odůvodněných případech k odvodu výběrem, nikoliv srážkou, je beze změny zákona nerealizovatelná. Dává-li zákon o podpoře plátců na výběr, zda solární odvod srazí, či vybere, pak je nemyslitelné, aby byl plátcem, pod jehož majetkovou odpovědností je solární odvod do státního rozpočtu odváděn, nad rámec zákona nucen místo metody srážky zvolit metodu výběru. Metoda vybrání se od srážky odlišuje tím, že k vybrání dochází nezávisle na výplatě výkupní ceny nebo zeleného bonusu, tedy ex post. Pokud by plátců vyplatili výrobci elektřiny ze slunečního záření celou výkupní cenu, byli by beze změny zákona stále odpovědní za řádný a včasný odvod solárního odvodu do státního rozpočtu a de facto závislí na platební disciplíně jednotlivých výrobců.

[45] Posečkáni úhrady solárního odvodu či jeho rozložení na splátky tak není bez souhlasu plátce za stávající zákonné úpravy možné.“

Žalobkyně se s uvedenou argumentací Nejvyššího správního soudu neztotožňuje. Soud ovšem znovu zdůrazňuje, že východiskem pro citované závěry Nejvyššího správního soudu byly okolnosti zmiňované právě v nálezu Ústavního soudu. I Ústavní soud v bodu 89 nálezu rozlišil případy, kdy je odvod plátcem odvodu sražen od případů jeho výběru, přičemž vycházejí z vyžádaného stanoviska Ministerstva financí pouze pro metodu výběru odvodu zmínil Ústavní soud možnost zohlednit důvody uvedené v § 156 odst. 1 písm. a) a c) daňového řádu na straně

poplatníka s tím, že takové důvody na straně poplatníka uvede v žádosti o posečkáni plátce odvodu. K metodě sražení odvodu Ústavní soud poznamenal, že „na sražení odvodu institut posečkáni z povahy věci uplatnit nelze“.

Z právě citovaného nelze než dovodit, že žádost o posečkáni solárního odvodu, odváděného metodou srážky, podaná ve smyslu § 156 odst. 1 daňového řádu žalobkyní jako poplatníkem, nikoli plátcem odvodu, je právně nepřipustná a správce daně řízení o ní zastavil v souladu s § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu. V případě, že žádost nebylo možno v řízení meritorně projednat, orgány finanční správy nepochybily, pokud se nezabývaly tzv. rdousícím efektem a neprováděly dokazování znaleckým oceněním za tímto účelem předloženým žalobkyní. Předmětem soudního přezkumu pak bylo posoudit, zda byly zákonné podmínky pro zastavení řízení naplněny, nikoli se věcně zabývat konkrétními dopady solárního odvodu za červenec 2012 do majetkové sféry žalobkyně. Z uvedeného důvodu soud nevyhověl návrhům žalobkyně na provedení dokazování znaleckými oceněním, jež měly tzv. rdousící efekt prokázat, neboť tyto důkazy byly pro účely soudního přezkumu nadbytečné.

V prohibujícím řízení pak není soud oprávněn zabývat se zákonností postupů správce daně a žalovaného v řízeních o stížnosti žalobkyně podle § 237 odst. 3 daňového řádu a o žádosti o změnu metody výběru solárního odvodu. Ty budou podrobeny soudní kontrole k samostatně podaným žalobám (sp. zn. 59 Af 24/2013 a 59 Af 25/2013).

Pokud žalobkyně v doplnění žaloby zmiňuje, že rozhodnutí ministra financí o promínutí ve smyslu § 260 daňového řádu nebylo dosud vydáno, pak ani tato skutečnost nemůže být důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí. Jak již bylo řečeno, zákonná úprava posečkáni při sražení solárního odvodu orgánům finanční správy neumožňovala věc posoudit s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, v nichž žalobkyně spatřovala tzv. rdousící efekt odvodu.

Pro úplnost soud dodává, že do budoucna nelze vyloučit změnu postoje plátce odvodu, který může s ohledem na argumenty žalobkyně přistoupit ke změně způsobu odvádění solárního odvodu a zvolit metodu výběru odvodu a postupovat dále podle § 156 odst. 1 daňového řádu. Případně za tohoto stavu může povolit posečkáni správce daně *ex officio*.

Soud rovněž poukazuje na „Řešení možných individuálních likvidačních účinků odvodu z elektřiny ze slunečního záření“, avizované or-

gány finanční správy (<http://www.financni-sprava.cz/cs/dane-a-pojistne/novinky/2014/reseni-moznych-individualnich-likvidacni-5347>), které poukazuje na možnost výrobce elektřiny ze slunečního záření jako poplatníka požádat o posečkáni úhrady jiné daně nebo jejího příslušenství, u kterých mu povinnost úhrady vzniká (např. daně z přidané hodnoty), neboť „pro uplatnění institutu je rozhodující komplexní situace daňového subjektu“.

3273

Daň z příjmů: odpočet od základu daně; projekty výzkumu a vývoje

k § 34 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 438/2003 Sb., č. 669/2004 Sb. a č. 56/2006 Sb. *)

k § 95 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

I. Pouze skutečnost, že daňový subjekt byl všechny zadané projekty schopen realizovat a že byly provedeny za použití stávajících technologií, nestačí bez dalšího k jednoznačnému závěru, že tyto projekty nemohou být posouzeny jako projekty výzkumu a vývoje, za které je možno uplatnit odpočet od základu daně z příjmů dle § 34 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

II. Správce daně zpravidla nedisponuje dostatečnými technickými znalostmi k posouzení důkazních prostředků technické povahy navržených za účelem prokázání přítomnosti ocenitelného prvku novosti a technické nejistoty u přezkoumávaných projektů výzkumu a vývoje. Jsou-li tyto důkazy pro věc relevantní, je povinen ustanovit znalce dle § 95 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 24/2014-119)

Předjudikatura: č. 617/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS a č. 1566/2008 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Fortell proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Ústí nad Orlicí (dále jen „správce daně“) zahájil u žalobkyně dne 20. 4. 2010 daňovou kontrolu v rozsahu daně z příjmů právnických osob za rok 2008. Následně tuto kontrolu dne 24. 9. 2010 rozšířil i na zdaňovací období roku 2009. Správce daně na základě výsledků daňové kontroly dospěl k závěru, že žalobkyně v přiznáních k dani z příjmů právnických osob za výše uvedené zdaňovací období neoprávněně uplatnila odpočet nákladů na realizaci projektů výzkumu

a vývoje od základu daně dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, a to ve výši 3 541 120 Kč za rok 2008 a ve výši 488 323 Kč za rok 2009.

Správce daně přezkoumal projekty výzkumu a vývoje, za které žalobkyně odpočet uplatnila. Ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že žalobkyně v rámci těchto projektů vyráběla formy a nástroje nezbytné k navazující výrobě dílů, z nichž pak zákazníci žalobkyně vyráběli finální výrobky. Žalobkyně tak vyrá-

*) S účinností od 1. 1. 2014 byl § 34 odst. 4 změněn zákonem č. 458/2011 Sb. a zákonem č. 344/2013 Sb.

běla formy na vstřikování plastů a nástroje sloužící k následně sériové výrobě například plastového krytu svítliny, krytu filtru, krytu střešního nosiče automobilu, držáku zástrčky, krytu helmy na svařování, různých úchytek, šroubů a dalších. Zákazníci si u žalobkyně objednávali výrobu příslušné formy či nástroje, přitom zadali kritéria a specifikace finálního výrobku, kterého chtěli za pomoci žalobkyně vyrobené formy či nástroje dosáhnout. Žalobkyně ověřila vyrobiteľnost formy či nástroje, provedla analýzy a navrhla případné modifikace za účelem vyrobiteľnosti a optimalizace výroby. Ve všech prověřovaných případech žalobkyně požadovanou formu či nástroj pro zákazníky vyrobila a v několika případech za jejich užití vyrobila i prototyp finálního dílu výrobku.

Na základě zjištěných skutečností správce daně konstatoval, že činnosti prováděné žalobkyní v rámci předmětných projektů neobsahují ocenitelný prvek novosti. Žalobkyně podle správce daně pouze upravovala svůj vyzkoušený výrobní proces tak, aby za pomocí stávajících a známých technologií (vstřikování plastů, úprava plechů) vyrobila zákazníkem požadovanou formu či nástroj. Tvar a specifikace formy (nástroje) přitom byly žalobkyni známy již ze zadání zákazníka. Případné modifikace, které žalobkyně zákazníkovi navrhla, neměly vliv na funkci a nepředstavovaly změnu charakteristiky výrobku. Výsledkem činnosti žalobkyně u předmětných projektů byla tedy pouze výroba formy či nástroje podle zadání zákazníka; nejednalo se proto o výzkumnou či vývojovou činnost. Cílem projektů nebylo hledat nové jevy, struktury či postupy, ani aplikovat nové technologické procedury, či ty známé aplikovat novým způsobem. Žalobkyně byla navíc u všech projektů schopna formu či nástroj vyrobit, a nebyl zde dán proto ani prvek technické nejistoty. Často přitom při výrobě vycházela z již dříve vyráběných produktů. S ohledem na uvedená zjištění správce daně neuznal žalobkyni uplatněný odpočet nákladů na výzkum a vývoj od základu daně, a to včetně uplatněných nákladů na náhradu dovolených zaměstnancům pracujících na předmětných projek-

tech. Dodatečnými platebními výměry žalobkyně vyměřil daň z příjmů právnických osob za rok 2008 ve výši 743 610 Kč s penále ve výši 148 722 Kč a za rok 2009 ve výši 97 600 Kč s penále ve výši 19 520 Kč.

Dodatečné platební výměry žalobkyně napadla rozsáhlým odvoláním, z něhož je ve vztahu k nyní projednávané kasační stížnosti nezbytné zmínit následující námítky. Namítala, že podstata předmětných projektů spočívala ve vývoji nových forem a nástrojů sloužících k výrobě nových, dosud na trh neuváděných výrobků, při níž systematicky tvůrčím způsobem využívala poznatky výzkumu, popř. jiných námětů. Správce daně nehodnotil skutkový stav na základě zjištěných skutečností a důkazů provedených v daňovém řízení, především svědeckých výpovědí a listin osvědčujících vývoj nových výrobků a prokazujících přítomnost ocenitelného prvku novosti. Žalobkyně správci daně předložila množství důkazů technického charakteru (výstupy ze simulačních analýz, popisy projektů, výkresovou a projekční dokumentaci, tabulky s popisem ocenitelného prvku novosti a vyjasňování technické nejistoty a další). Při hodnocení projektů správce daně nepostupoval dle zákonné úpravy odečitatelné položky od základu daně dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Naopak postupoval nad rámec zákonné úpravy přidáním nových podmínek. Žalobkyně zpochybnila možnost aplikace § 2 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací) (dále jen „zákon o podpoře výzkumu“), přičemž zároveň uvedla, že si jej správce daně vyložil nesprávně. Pro řádné právní posouzení, zda se jedná skutečně o projekty výzkumu a vývoje, potřeboval správce daně odborné znalosti z oboru strojírenství, kterými úřední osoby nedisponovaly. Za tímto účelem měl provést důkaz znaleckým posudkem, vyslechnout odborné osoby navržené žalobkyní a jejich výpovědi a znalecké posudky náležitě zhodnotit. Skutečnost, že žalobkyně svým zákazníkům předem sdělovala, že je schopna

poptávanou formu nebo nástroj vyrobit, nelze dle žalobkyně považovat za důkaz absence prvků technické nejistoty. Zpochybněné projekty výzkumu a vývoje nelze dle žalobkyně považovat za zakázkovou výrobu. Jejich realizace je vždy závislá na velice kvalifikovaných osobách a náročných výpočtech, analýzách a procedurách. Náhrady za dovolenou zaměstnanců měly být podle žalobkyně uznány coby náklady spojené s namítanými projekty výzkumu a vývoje.

Žalovaný rozhodnutími ze dne 21. 12. 2012 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) odvolání žalobkyně zamítl a dodatečné platební výměry potvrdil; ztotožnil se přitom s vypořádáním správce daně. Podle žalovaného je pro právní posouzení projektů žalobkyně nezbytné použít § 2 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu, neboť jako jediný obsahuje definici pojmů výzkum a vývoj. Jako výkladové vodítko byl v projednávaném případě použit i pokyn Ministerstva financí D-288 k jednotnému postupu při uplatňování § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů (dále jen „pokyn D-288“), definující činnosti, které lze a které nelze podřadit pod výzkum a vývoj pro účely uplatnění odpočtu nákladů od základů daně. Správní orgán vyhodnotil, že předmětné projekty žalobkyně nelze považovat za projekty výzkumu a vývoje, neboť u nich není přítomen prvek technické nejistoty ani ocenitelného prvku novosti. Podle žalovaného se jedná o běžné inovace, resp. výrobní zakázky na výrobu formy či nástroje splňující parametry dle poptávky zákazníka. Na tomto závěru podle správního orgánu ničeho nemění ani skutečnost, že zákazníci žalobkyně předkládali na její žádost potvrzení o novosti finálního výrobku, neboť tento dokument neprokazuje, že žalobkyní vyrobená forma (či nástroj) je sama výsledkem výzkumu či vývoje. Žalobkyně všechny projekty úspěšně zakončila, což byla schopna předem deklarovat. Při jejich realizaci využívala již známé a osvědčené technologie a postupy. Na základě těchto skutečností měl žalovaný (s ohledem i na obchodní postup žalobkyně ve vztahu k zákazníkovi poptávajícím předmětné formy a nástroje, kdy byla žalobkyně schopna výro-

bu garantovat) za to, že nebylo zapotřebí odborné kvalifikace úředních osob nebo vypracování znaleckých posudků, aby bylo možno právně vyhodnotit, že o projekty výzkumu a vývoje se v případě stěžovatelky nejednalo.

Dokumenty předložené žalobkyní a označené za znalecké posudky, jimiž mělo být prokázáno, že předmětné projekty lze považovat za projekty výzkumu a vývoje, považoval žalovaný ve shodě se správcem daně za odborná posouzení, neboť nesplňovaly kritéria pro znalecké posudky. Předložené znalecké posudky a expertní hodnotící zprávy byly vypracovány na základě pouze dílčích informací poskytnutých žalobkyní a bez jejich kritického hodnocení. Vyjádření údajných znalců přitom dle žalovaného nebyla způsobila zpochybnit závěr správce daně o absenci významného prvku novosti a technické nejistoty při realizaci projektů stěžovatelky, naopak podle žalovaného výše uvedené závěry potvrzovala. Výstupy ze simulačních analýz a výpočetního softwaru užívaného stěžovatelkou nelze dle žalovaného považovat za výstupy výzkumu a vývoje. Jedná se o konstrukční software usnadňující a urychlující konstrukci a výrobu. Nejsou-li projekty žalobkyně uznány coby projekty výzkumu a vývoje, nelze jako odečitatelné náklady uplatnit ani náklady na náhrady dovolených zaměstnancům pracujícím na těchto projektech.

Proti rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně dne 28. 2. 2013 žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové (pobočky v Pardubicích) dle části třetí, hlavy II, dílu 1 soudního řádu správního, která se z větší části obsahově shodovala s podaným odvoláním. Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí z důvodu nedostatečného vypořádání s jejím tvrzením ohledně definice výzkumu a vývoje a aplikací této definice na předmětné projekty. Vyjádřila přesvědčení, že v rámci namítaných projektů byla odstraněna technická nejistota, neboť nikdy nebylo jisté, zda půjde formu či nástroj vyrobit dle specifikací zákazníka. Stejně tak ocenitelný prvek novosti byl přítomen; jednalo se totiž o vývoj nových forem a nástrojů následně sloužících k výrobě nově uváděných výrobků

na trh. Žalobkyně zdůraznila, že závěry správních orgánů nemohly být učiněny bez značického posudku, resp. bez náležitých a odborného zkoumání specifických okolností každého projektu a charakteru činnosti stěžovatelky. Podle žaloby žalobkyně předložila v řízení množství důkazů osvědčujících oprávněnost uplatněného odpočtu od základu daně. Měly-li správní orgány pochybnosti, pak bylo na nich, aby neoprávněnost odpočtu prokázaly. Žalobkyně měla legitimní očekávání ohledně oprávněnosti odpočtu, neboť jiné společnosti byl správcem daně odpočet uznán za činnost podobnou té stěžovatelčině.

Krajský soud se ztotožnil s vypořádáním věci žalovaným a rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014, čj. 52 Af 30/2013-105, zamítl žalobu jako nedůvodnou. Rozhodnutí žalovaného krajský soud považoval za přezkoumatelná, neboť žalovaný se vypořádal se všemi v řízení vznesenými námitkami i návrhy. Interpretaci výzkumu a vývoje dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu a pokynem D-288 provedenou žalovaným shledal krajský soud souladnou se zákonem, včetně její aplikace na právě posuzovaný případ. Pokud ze shromážděných důkazů vyplývá, že žalobkyně vyráběla za předem dohodnuté ceny, v předem dohodnutých termínech a s využitím známé technologie formy či nástroje na základě požadavků zákazníka, tj. hlavním cílem projektů se stala výroba funkční formy (nástroje) dle specifikace zákazníka, přičemž 100 % projektů řádně ukončila, pak se dle přesvědčení krajského soudu nejednalo o výzkum a vývoj. Činnost žalobkyně v rámci namítaných projektů krajský soud připodobnil předvýrobní přípravě či mírné inovaci dle bodu 4 písm. j) pokynu D-288. Toto vyhodnocení bylo možno učinit i bez zadání znaleckého posudku, neboť je zřejmé i laikovi bez ohledu na technické podrobnosti projektů. Nebylo tedy ani zapotřebí odborné kvalifikace úředních osob, aby dospěly k uvedenému závěru. Předložená vyjádření odborných osob nebylo možno považovat za znalecké posudky, neboť neobsahovala zákonné náležitosti. Není dále zřejmé, z čeho vyjádření odborných osob vycházela, jaká data byla

k dispozici a zda byla kriticky hodnocena. K námitce legitimního očekávání krajský soud uvedl, že správní praxe není neměnná a vyvíjí se s ohledem na nové právní předpisy a judikaturu správních soudů. Musí se navíc jednat o dlouhodobou správní praxi, nikoli o ojedinělý případ. Nelze též trvat na tom, aby správní orgán setrval na právním názoru, je-li v rozporu se zákonem. Krajský soud se ztotožnil i se závěry správních orgánů týkajících se speciálního softwaru používaného žalobkyní a nákladů na náhrady mezd za dovolenou zaměstnanců žalobkyně.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž setrvala na svých tvrzeních uplatněných v odvolání proti dodatečným platebním výměrům a v žalobě proti rozhodnutím žalovaného. Rozsudek krajského soudu považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkami týkajícími se ocenitelného prvku novosti a odstranění technické nejistoty u předmětných projektů. Na podporu své argumentace uvedla, že se na ni zákazníci obraceli s vědomím obtížné vyrobiteľnosti jimi poptávaných forem či nástrojů. Jinak by se obrátili na levnější montovny, a nikoli na stěžovatele.

Stěžovatelka nesouhlasí se zařazením svých projektů pod bod 4 písm. j) pokynu D-288, podle něhož nelze u těchto projektů uplatnit odpočet nákladů od základů daně. Projekty stěžovatelky obsahovaly ocenitelný prvek novosti, proto měly být posouzeny jako inovace ve smyslu bodu 3 písm. e) pokynu D-288. Kasační stížnost poukazuje na všeobecně rozsáhlou podporu výzkumu, vývoje a inovací ve strojírenství. Je tedy v zájmu národní politiky nepřímo podporovat výzkum a vývoj ve strojírenství prostřednictvím daňových zvýhodnění. Stěžovatelka je schopna vyrobít formu mnohdy na základě nereálných představ designérů svých zákazníků. Výzkum a vývoj ve strojírenství není založen na objevování něčeho netušeného a převratného. Restriktivní výklad uplatněný krajským soudem je proto třeba odmítnout, neboť by jím došlo k paralyzování tuzemského výzkumu a vývoje v oblasti strojírenství.

Správce daně nehodnotil tabulku předloženou stěžovatelkou, která obsahuje objasnění ocenitelných prvků novosti i způsobu odstranění technické nejistoty u namítaných projektů. Není-li podle stěžovatelky řešení určitého problému hned jasné někomu se znalostí a technikami v dané oblasti, pak při hledání řešení dochází k výzkumu a vývoji. Svá tvrzení stěžovatelka podložila příkladem výroby zrcadla pro Herschelův kosmický dalekohled, které s ohledem na velikost zrcadla dokázala vyrobit jenom jediná dílna na světě, přestože se jednalo o výrobu za použití známé a dostupné technologie. I u výrobních zákazek tak může docházet k výzkumu a vývoji. Definici výzkumu a vývoje provedenou krajským soudem stěžovatelka označila za nesprávnou. Na její projekty se plně vztahuje § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů i § 2 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu, neboť stěžovatelka uplatňuje nové postupy, činí konstrukční a projekční práce i návrhy technologií k vývoji nebo inovaci výrobků a výrobních procesů.

Stěžovatelka správci daně předložila značné množství důkazů včetně vyjádření a posudků odborníků z oblasti strojírenství a daní prokazujících oprávněnost uplatnění odpochtu nákladů za zpochybněné projekty. Bez technických znalostí z oboru, v němž stěžovatelka působí, nebylo možné tyto důkazy správně posoudit. Správní orgány a úřední osoby těmito znalostmi nedisponují. Stěžovatelka tak nemohla unést důkazní břemeno, neboť se snažila vysvětlit a prokázat správním orgánům něco, čemu nerozuměly (obrazně řečeno stěžovatelka písemnostmi prokazovala něco osobě, která neumí číst). Přítomnost ocenitelného prvku novosti a vyjasnění technické nejistoty jsou technickými otázkami, jejichž zodpovězení vyžaduje technické znalosti. Stěžovatelka poukázala na příklad výroby nástroje, který by zároveň při lisování dokázal do plechu tloušťky 3,5 mm opakovaně vytvořit otvor o velikosti 0,5 mm. Pouze běžná inteligence a zkušenost laika nestačí k pochopení toho, co je na tomto nástroji tak složitého, přesto se takový nástroj doposud nepodařilo vytvořit. Bez zohlednění názoru

erudovaných osob a bez provedení znaleckého posudku proto správní orgány nemohly dospět k závěru ohledně absence technické nejistoty a ocenitelného prvku novosti u projektů stěžovatelky. Jedná se o zjevně skutkovou otázku. Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu ohledně náhrad za dovolenou zaměstnanců.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) [19] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí krajského soudu je možné se zabývat dalšími kasačními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[20] K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí soudů Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci uplatněnou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné či vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasné uplatněných námitek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010-60, ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 29/2007-64, ze dne 30. 11. 2007, čj. 4 Ads 21/2007-77, nebo ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[21] Podle stěžovatelky je namítaný rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu, že se krajský soud nevypořádal s žalobními tvrzeními ohledně ocenitelného prvku novosti a od-

straňování technické nejistoty u projektů stěžovatelky. S touto námitkou se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Krajský soud se s těmito námitkami zevrubně vypořádal na stranách 10–13 napadeného rozsudku. Uvedl, že ocenitelný prvek novosti představuje zlepšení výrobku či stroje významně přesahující úroveň běžného vylepšování dílčích vlastností výrobku. Výrobek tedy musí získat nové vlastnosti, vykonávat další podstatné činnosti dříve nemožné. Dále je z napadeného rozsudku seznatelné, že technická nejistota u předmetných projektů nebyla dána, neboť stěžovatelka byla schopna garantovat vyrobiteľnosť a ve všech případech poptávanou formu či nástroj vyrobila. Bez ohledu na správnost či nesprávnost závěrů krajského soudu nelze s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný. Krajský soud se zabýval všemi žalobními námitkami, ke všem uvedl svá právní hodnocení včetně odkazu na aplikované právní předpisy a vycházel ze skutečností obsažených ve správním spisu. Je přitom zřejmé, proč nepovažoval žalobní námitky za důvodné.

[22] Stěžejní kasační námitku představuje otázka, zda na projekty označené stěžovatelkou za projekty výzkumu a vývoje lze aplikovat § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, a zda tedy byla stěžovatelka oprávněna náklady na tyto projekty odečíst od základu daně.

[23] Zákon o daních z příjmů v první větě výše citovaného ustanovení stanoví, že „[o]d základu daně lze odečíst 100 % výdajů (nákladů), které poplatník vynaložil v daném zdaňovacím období nebo období, za které se podává daňové přiznání, při realizaci projektů výzkumu a vývoje, které mají podobu experimentálních či teoretických prací, projekčních či konstrukčních prací, výpočtů, návrhů technologií, výroby funkčního vzorku či prototypu produktu nebo jeho části a na certifikaci výsledků dosažených prostřednictvím projektů výzkumu a vývoje“. Pro splnění podmínek na uplatnění odpočtu nákladů při realizaci projektů výzkumu a vývoje od základu daně je dle citovaného ustanovení zapotřebí kumulativní splnění dvou podmínek. Zprvce se musí jed-

nat o projekty výzkumu a vývoje; zadruhé tyto projekty musí mít podobu experimentálních či teoretických prací, projekčních či konstrukčních prací, výpočtů, návrhů technologií, výroby funkčního vzorku či prototypu produktu nebo jeho části a na certifikaci výsledků dosažených prostřednictvím projektů výzkumu a vývoje.

[24] Definici výzkumu a vývoje zákon o daních z příjmů neobsahuje. V souladu s právním názorem krajského soudu a se zásadou jednotnosti právního řádu je zapotřebí hledat takovou definici jinde (tento postup obecně aproboval Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 63/2012-37, a ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 Afs 13/2011-81). Vymezení pojmu výzkumu a vývoje je obsaženo pouze v § 2 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu. Toto ustanovení popisuje výzkum jako systematickou tvůrčí práci „rozšiřující poznání, včetně poznání člověka, kultury nebo společnosti, metodami umožňujícími potvrzení, doplnění či uvržení získaných poznatků, [prováděnou jako] základní výzkum, kterým jsou experimentální nebo teoretické práce prováděné s cílem získat znalosti o základech či podstatě pozorovaných jevů, vysvětlení jejich příčin a možných dopadů při využití získaných poznatků; [...] [aplikovaným výzkumem] jsou experimentální nebo teoretické práce prováděné s cílem získání nových poznatků zaměřených na budoucí využití v praxi; ta část aplikovaného výzkumu, jehož výsledky se prostřednictvím vývoje využívají v nových výrobcích, technologiích a službách, které jsou určeny k podnikání podle zvláštního právního předpisu, se označuje jako průmyslový výzkum.“ Vývoj dle citované právní úpravy představuje „systematické tvůrčí využití poznatků výzkumu nebo jiných námětů k produkci nových nebo zlepšených materiálů, výrobků nebo zařízení anebo k zavedení nových či zlepšených technologií, systémů a služeb, včetně pořízení a ověření prototypů, poloprovozních nebo předváděcích zařízení“.

[25] Ministerstvo financí vydalo k provedení § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů pokyn D-288, který slouží k zajištění jednot-

ného postupu při uplatňování předmětného ustanovení tím, že správce daně poskytuje návod na posouzení uplatněných odpočtů nákladů od základu daně za projekty výzkumu a vývoje. Pokyn D-288 mimo jiné stanoví podobu projektů výzkumu a vývoje, definici výzkumu a vývoje pro účely zákona o daních z příjmů, činnosti, které lze zahrnout mezi činnosti výzkumu a vývoje pro účely odpočtu od základu daně z příjmů, a které nikoli, a další podrobnosti. Jak však správně poznamenal krajský soud, v tomto případě se jedná o interní normativní instrukci, která pro správce daně představuje pokyn nadřízeného orgánu vůči orgánu služebně podřízenému. Nejedná se tedy o obecně závazný právní předpis, kterým by krajský soud při svém rozhodování byl vázán. Závazný je primárně pro správce daně, který je povinen se jím řídit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, čj. 2 Afs 55/2012-24). Pokyn D-288 tak lze na posouzení věci použít jako výkladové vodítko v mezích, v nichž je souladný se zněním zákona o daních z příjmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, čj. 8 Afs 3/2005-59).

[26] Jádrem sporu tkví v tom, zda správcem daně zpochybněné projekty stěžovatelky lze zahrnout pod pojmy výzkumu a vývoje dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Stěžovatelka sama tyto projekty považuje za vývojovou činnost, kterou podřazuje pod bod 3 písm. e) pokynu D-288, neboť se dle jejího názoru jedná o projekční a konstrukční práce, výpočty a návrhy technologií sloužící k vývoji nebo inovaci výrobků nebo výrobních procesů. Vývoj podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o podpoře výzkumu představuje systematické tvůrčí „*využití poznatků výzkumu nebo jiných námětů k produkci nových nebo zlepšených materiálů, výrobků nebo zařízení anebo k zavedení nových či zlepšených technologií, systémů a služeb, včetně pořízení a ověření prototypů, poloprovozních nebo předváděcích zařízení*“.

[27] Podle posledního odstavce bodu 2 pokynu D-288 je základním kritériem pro odlišení výzkumu a vývoje od ostatních příbuzných činností přítomnost ocenitelného prv-

ku novosti a vyjasnění výzkumné nebo technické nejistoty. Pojmy ocenitelný prvek novosti a vyjasnění technické nejistoty nejsou právním řádem nikterak blíže specifikovány. Jedná se o neurčité právní pojmy. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, konstatoval, že „*neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat. Jejich obsah, rozsah a aplikace se může v závislosti na konkrétních okolnostech měnit. Zákonodárce tímto způsobem vytváří příslušným orgánům prostor k tomu, aby zhodnotily, zda konkrétní situace pod neurčitý právní pojem spadá, či nikoliv*.“ Posouzení toho, jestli se na určitý konkrétní případ vztahuje neurčitý právní pojem, je výsledkem uvážení správního orgánu zaměřujícího se na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Interpretace neurčitého právního pojmu se tak může *ad hoc* měnit. Výklad neurčitého právního pojmu včetně jeho aplikace na skutkový stav zjištěný správním orgánem je pak v souladu s § 75 s. ř. s. plně přezkoumatelný.

[28] Krajský soud se ztotožnil se správními orgány, které ve vztahu k projektům stěžovatele interpretovaly pojem ocenitelného prvku novosti tak, že musí jít o takové zlepšení formy či nástroje, v jehož rámci tyto získají nové podstatné vlastnosti, jsou schopny vykonávat další podstatné činnosti, které dříve vykonávat nemohly. V tomto smyslu ocenitelný prvek novosti podle správce daně u předmětných projektů absentoval, neboť stěžovatelka formy a nástroje vyráběla podle již známých technologií a zavedených postupů na základě specifikace zákazníka a u výrobků nedošlo k podstatnému vylepšení nebo změně vlastností. Krajský soud souhlasil též se závěrem správce daně, dle něhož technická nejistota nebyla u projektů stěžovatelky dána, neboť byla zákazníkům schopna garantovat výrobu poptávané formy či nástroje a tyto navíc ve 100 % případů vyrobila. Projekty stěžovatelky podle krajského soudu, stejně jako podle správce daně, vykazovaly znaky předvýrobní přípravy či inovačního charakteru ve smyslu bodu 4 písm. j) pokynu D-288.

[29] Nejprve je třeba podotknout, že finální zhodnocení, zda projekty stěžovatelky lze považovat za projekty výzkumu a vývoje ve smyslu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, náleží správním orgánům. Jedná se o otázku právní. Povinností správních orgánů však v takovém případě bylo náležitě zjistit veškeré skutkové okolnosti a náležitě posoudit veškeré aspekty zpochybných projektů stěžovatelky. Stěžovatelka od počátku nesouhlasila s právním hodnocením předmětných projektů. Jak vyplývá ze správního spisu, v daňovém řízení předložila značné množství důkazů, jimiž zpochybovala výše uvedené závěry správce daně. Jednalo se o listiny s technickými daty (tabulky, výkresy, dokumentace), vyjádření odborných osob. Stěžovatelka též navrhovala výslech několika svědků i provedení znaleckých posudků. Snažila se jimi prokázat, že formy a nástroje zadané jejími zákazníky skutečně vyvíjela, a nikoli pouze vyráběla na základě jejich specifikací a požadavků. U každého konkrétního projektu stěžovatelka v daňovém řízení předložila tvrzení, v čem spočívá vyjasnění technické nejistoty, i na to, co u každého projektu představuje ocenitelný prvek novosti ve smyslu bodu 2 pokynu D-288, ke každému tvrzení předložila důkazy. Jednalo se převážně o technická data, o technický popis jednotlivých aspektů projektů, včetně výkresů. Stěžovatelka poukazovala i na modifikace, které musely být u jednotlivých projektů provedeny, aby bylo možné formu či nástroj vůbec vyrobit.

[30] Správní orgány však tyto důkazy nehodnotily, označily jejich hodnocení za nadbytečné. Žalovaný i krajský soud považovali v tomto směru za zásadní skutečnost, že stěžovatelka všechny projekty zdárně dokončila, z toho dovodili, že v nejistoti stěžovatelky nebyla dána technická nejistota. Za další rozhodující důvod pro neprovedení předložených důkazů a pro závěr o absenci ocenitelného prvku novosti považovali žalovaný i krajský soud to, že projekty byly realizovány za použití stávajících technologií. Nejvyšší správní soud považuje uvedené aspekty předmětných projektů pro konečné právní zhodnocení projektů stěžovatelky nesporně za důležitě-

té. Na rozdíl od žalovaného a krajského soudu však souhlasí se stěžovatelkou v tom, že k jejich hodnocení jsou nutné odborné znalosti přesahující možnosti posouzení krajským soudem i správcem daně.

[31] Řádné hodnocení projektů stěžovatelky ve smyslu jejich podřazení pod § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů nelze provést bez odborného hodnocení stěžovatelkou předkládaných a namítaných technických hledisek předmětných projektů. Pouze skutečnost, že stěžovatelka dokázala ve všech případech požadované zakázky vyrobit, nevylučuje, že stěžovatelka v rámci jejich realizace musela vyjasňovat technickou nejistotu. Tvrzení stěžovatelky, že od počátku nemuselo být řešení těchto projektů zcela zřejmé a vyžadovalo ze strany stěžovatelky mimo jiného inovaci výrobních postupů či několikrát modifikace projektů, nelze bez odborného posouzení jí předkládaných údajů vyvrátit. Stejně tak je nutno v obecné rovině přisvědčit tvrzení, že ocenitelný prvek novosti může být přítomen i v případě použití známých a již dříve používaných technologií, jak ostatně stěžovatelka poměrně zdařile ilustrovala na příkladu zrcadla pro Herschelův kosmický dalekohled. Správní orgány a krajský soud však svoji argumentaci založily na závěru, že odborné prověření technických údajů o jednotlivých projektech nebylo nutné, s čímž se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[32] Nejvyšší správní soud tímto nikterak nepředjímá, zda projekty stěžovatelky skutečně lze či nelze vyhodnotit jako projekty výzkumu a vývoje dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů ve spojení s § 2 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu. K řádnému právnímu posouzení v projednávané věci však bylo nutno přihlídnout ke všem (i technickým) aspektům namítaných projektů. Stěžovatelka od počátku považuje tyto projekty za ty, při nichž dochází k vývoji nových, dosud nevyráběných forem a nástrojů. Dále uvedla, že při jejich realizaci dochází k projekčním a konstrukčním pracím, složitým výpočtům a návrhům technologií sloužících k vývoji nebo inovaci finálních výrobků nebo výrobních procesů jejich zákazníků. Tyto své závěry opi-

rala o nezanedbatelné množství důkazních prostředků technického charakteru, které správní orgány nemohly s ohledem na výše uvedené odmítnout pouze s odkazem na své již dříve učiněné závěry ohledně obchodního modelu stěžovatelky (garance vyrobiteľnosti formy či nástroje), úspěšnosti předmětných projektů a použitých známých technologií. Naopak správní orgány měly podrobit přezkoumání, zda namítané skutečnosti a navržené důkazy tyto jejich závěry nezpochybňují.

[33] Správní orgány se tedy měly technickými aspekty projektů stěžovatelky zabírat, což však vyžaduje technické znalosti. Není sporu o tom, že úřední osoby v projednávaném případě technickými znalostmi nedisponovaly. Správní orgány toto nezpochybnilo, ale dovodily, že technické znalosti, ani odbornost úředních osob, nejsou pro posouzení věci nezbytné. Daňový řád z roku 2009 tyto situace upravuje v § 95 odst. 1 písm. a), podle kterého „závisí-li rozhodnutí na posouzení otázek, k nimž je třeba odborných znalostí, které správce daně nemá“, může správce daně „ustanovit znalce k prokázání skutečností rozhodných pro správné zjištění a stanovení daně“. Odborná literatura k tomuto ustanovení uvádí, že zákon sice používá pojem „může“, nicméně jsou-li splněny zde uvedené podmínky, k ustanovení znalce dojít zřejmě musí (srov. Baxa, J.; Dráb O.; Kaniová, K.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žiškova, M. *Daňový řád. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 543). Znalecký posudek by v projednávané věci umožnil správním orgánům komplexně zjistit a posoudit veškeré skutkové okolnosti spočívající v charakteru projektů stěžovatelky, včetně jejich technické stránky (přítomnost technické nejistoty a ocenitelného prvku novosti). Pouze na základě všech těchto skutečností ve spojení s již použitými a správcem daně zjištěnými skutečnostmi lze dospět ke správnému závěru o tom, zda stěžovatelka oprávněně uplatnila odpočet nákladů na projekty výzkumu a vývoje od základu daně dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Bez dostatečného porozumění technickým aspektům projektů stěžovatelky totiž správní orgány nemohly spoleh-

livě vyvrátit závěr stěžovatelky o tom, že její projekty splňovaly podmínky výzkumu a vývoje.

[34] Je zřejmé, že správce daně je při posuzování splnění podmínek § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů ve velmi obtížné situaci. Toho si bylo ostatně vědomo i Ministerstvo financí, které k provedení tohoto ustanovení vydalo samostatný metodický pokyn. Nejvyšší správní soud výše vysloveným závěrem nepředjímá, že ve všech sporech týkajících se posouzení projektů výzkumu a vývoje je bez výjimky nezbytné provést znalecké posouzení. Předkládá-li však daňový subjekt tvrzení, která nelze bez odborného posouzení označit za zcela irelevantní, není možno jejich hodnocení odmítnout. Nejvyšší správní soud si je vědom náročnosti takového postupu pro správce daně, nicméně tato potřeba je dána záměrem zákonodávce podpořit daňovým zvýhodněním výzkum a vývoj. Pokud je tato možnost daňovým subjektům zákonem o daních z příjmu nabídnuta, nelze ji v praxi neumožnit z důvodu, že posouzení splnění podmínek je složité a nákladné.

[35] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatelky důvodnou. Správní orgány v projednávané věci pochybily, pokud se odmítly zabývat stěžovatelkou předkládanými a navrhovanými důkazy zpochybňujícími jejich závěr ohledně absence ocenitelného prvku novosti a technické nejistoty u jednotlivých zpochybněných projektů stěžovatelky. Pro jejich náležitě zhodnocení bylo nutno vyhodnotit mimo již zjištěných skutečností i technické údaje, k jejichž řádnému prokázání a posouzení bylo v posuzovaném případě nezbytné ustanovení znalce dle § 95 odst. 1 písm. a) daňového řádu z roku 2009. V tomto směru pochybil i krajský soud, pokud závěry žalovaného plně převzal, případně se sám vyjadřoval k ryze technickým otázkám, a rozhodnutí žalovaného pro tuto vadu nezrušil.

[36] Posouzení ostatních kasačních námitek je závislé na finálním řešení otázky, zda předmětné projekty stěžovatelky lze charakterizovat jako projekty výzkumu a vývoje a zda byla stěžovatelka ve smyslu výše uvedeného oprávněna uplatnit odpočet nákladů na

ně od základu daně. Nejvyšší správní soud se proto zbývajícími námitkami nemohl zabývat, neboť závisí na posouzení, které zatím

v řízení nebylo učiněno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

3274

Spotřební daně: režim podmíněného osvobození od spotřební daně během dopravy vybraných výrobků; objektivní odpovědnost

k čl. 14 odst. 1 a čl. 15 odst. 3 směrnice Rady 92/12/EHS o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani^{*)} (v textu jen „směrnice“)

k § 28 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.**)

Odpovědnost podle směrnice Rady 92/12/EHS o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani (a odvozeně též podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních) je odpovědností objektivní. Jediný liberační důvod představují případy uvedené v čl. 14 odst. 1 směrnice (tj. nepředvídatelná událost nebo vyšší moc), resp. § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních (nepředvídatelná a neodvratitelná událost).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 Afs 48/2015-45)

Prejudikatura: č. 244/2004 Sb. NSS, č. 605/2005 Sb. NSS, č. 1729/2008 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 1. 2006, Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd a Bond House Systems Ltd (C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh., s. I-00483), ze dne 11. 5. 2006, Federation of Technological Industries (C-384/04, Sb. rozh., s. I-04191), ze dne 6. 7. 2006, Axel Kittel a Recolta Recycling SPRL (C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh., s. I-06161), ze dne 27. 9. 2007, Teleos plc a další (C-409/04, Sb. rozh., s. I-07797), ze dne 18. 12. 2007, Socié-té Pipeline Méditerranée et Rhône (C-314/06, Sb. rozh., s. I-12273), ze dne 21. 6. 2012, Mahagében kft a Péter Dávid (C-80/11 a C 142/11), a ze dne 6. 12. 2012, Bonik EOOD (C-285/11).

Věc: Společnost s ručením omezeným CASTROL Austria proti Generálnímu ředitelství cel o spotřební daň, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rakouská společnost BP Austria Marketing GmbH (právní předchůdkyně žalobkyně) prodala motorovou naftu (dále jen „vybrané výrobky“) společnosti RÜHL Gesellschaft m. b. H. & CO KG (dále jen „Rühl“), která je dále prodala tzv. oprávněnému příjemci – slovenské společnosti ZEOZ s. r. o. Během května a června 2008 proběhlo celkem devět dodávek vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně ve smyslu čl. 4 písm. c) směrnice, které započaly

z daňového skladu právní předchůdkyně žalobkyně. Dopravu prováděli přepravci určení společností ZEOZ, tj. společnosti DEIMOS, a. s., a TA TRANS s. r. o. Podle průvodních dokladů *Administrative Accompanying Document* (dále jen „AAD“) mělo být místo dodání na území Slovenské republiky. V souladu s tím společnost ZEOZ vždy dodala žalobkyni doklady AAD potvrzené razítkem Celního úřadu Trenčín s připojeným podpisem příslušného pracovníka tohoto úřadu. Z dokazování pro-

^{*)} S účinností od 1. 4. 2010 nahrazena směrnicí Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS.

^{***)} S účinností od 1. 10. 2009 změněn zákonem č. 292/2009 Sb. a dále s účinností od 1. 4. 2010 změněn zákonem č. 59/2010 Sb., s účinností od 1. 1. 2013 změněn zákonem č. 407/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2014 změněn zákonem č. 344/2013 Sb.

vedeného celními úřady ovšem vyplynulo, že předmětná razítka byla v letech 2007 a 2008 odcizena a příslušné podpisy na dokladech AAD jsou falešné. Po opuštění daňového skladu žalobkyně zahájili jednotliví řidiči přepravu na území České republiky, ale během přepravy byli kontaktováni, aby vybrané výrobky dopravili na konkrétní benzinové stanice v České republice, místo aby je dodali do místa dodání na území Slovenské republiky uvedeného na dokladech AAD. Na těchto čerpacích stanicích došlo ke „stočení“ vybraných výrobků, čímž došlo k porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně.

Celní úřad Praha 1 (dále jen „správce daně“) s ohledem na výše uvedené skutečnosti vyzval žalobkyni jakožto provozovatelku odesílajícího daňového skladu k podání daňového přiznání. Žalobkyně na základě výzvy správce daně podala řádné daňové přiznání ke spotřební dani z minerálních olejů, přičemž vykázala svou povinnost ve výši 0 Kč. Uvedla, že se patrně stala obětí podvodu ze strany společnosti ZEOZ, o němž ovšem nevěděla a nebyla do něj žádným způsobem zapojena. Žalobkyně konstatovala, že učinila veškeré kroky, které po ní lze rozumně požadovat, aby se ujistila, že provedení dodávek nepovede k její účasti na podvodu. Nadto v případě všech dodávek společnosti ZEOZ po ukončení přepravy obdržela průvodní doklady AAD opatřené řádným potvrzením společnosti ZEOZ i Celním úřadem Trenčín. Správce daně v reakci na to zahájil vytykáací řízení podle § 43 daňového řádu z roku 1992^{*)} a vyzval žalobkyni k odstranění pochybností o údajích uvedených v daňovém přiznání. Ve zprávě o výsledku vytykáacího řízení správce daně uvedl, že žalobkyně je odpovědná za spotřební daň z minerálních olejů, že za daň společně a nerozdílně odpovídá společnost ZEOZ jakožto oprávněný příjemce a že za daň společně a nerozdílně ručí společnost DEIMOS a TA TRANS, které vybrané výrobky z režimu podmíněného osvobození od daně na území ČR vyňaly. Správce daně konstatoval, že nerozporuje tvrzení žalobkyně o její nevědo-

mosti o účasti na podvodném jednání, zjištění organizátora podvodu však není pro stanovení daňové povinnosti rozhodné. Podle § 28 odst. 9 zákona o spotřebních daních platí, že v případě porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy má povinnost daň přiznat a zaplatit provozovatel odesílajícího daňového skladu. Podle správce daně tedy má žalobkyně jakožto provozovatelka odesílajícího daňového skladu objektivní odpovědnost za odeslané vybrané výrobky. Taktéž z čl. 15 odst. 3 směrnice vyplývá, že rizika spojená s přepravou vybraných výrobků jsou kryta jistotou, kterou je povinen poskytnout oprávněný skladovatel ve vztahu k pohybu zboží podle čl. 13 písm. a) směrnice. Odpovědnost žalobkyně nezankla ani v důsledku obdržení formálně bezvadných průvodních dokladů AAD. Správce daně s odkazem na judikaturu Soudního dvora EU nalezl, že v případě žalobkyně nebyla naplněna ani liberační podmínka nepředvídatelné a neodvratitelné události (vyšší moci) ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních. V souladu s tím vydal 10. 2. 2011 celkem devět platebních výměrů, v nichž žalobkyni stanovil a vyměřil daňovou povinnost ve výši 286 660 Kč, 286 461 Kč, 287 356 Kč, 574 613 Kč, 852 971 Kč, 581 578 Kč, 576 802 Kč, 297 306 Kč a 875 302 Kč. Žalobkyně se platebním výměrům bránila odvoláním, které však Celní ředitelství Praha rozhodnutím ze dne 20. 12. 2011 zamítlo.

Žalobkyně proti rozhodnutí Celního ředitelství Praha brojila správní žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Městský soud námitkám žalobkyně nepřisvědčil a žalobu zamítl. K námitce nezákonného zahájení vytykáacího řízení městský soud poznamenal, že celní úřad postupoval v souladu se zákonem, neboť měl důvodné pochybnosti o správnosti tvrzení žalobkyně a tyto pochybnosti dostatečně popsal a doložil. Také námitku nepřiměřené délky vytykáacího řízení městský soud neshledal důvodnou. Pokyn Ministerstva financí D-144 představuje metodický pokyn určený správcům daně a překročení jím

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

zakotveného limitu délky řízení samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Námitce porušení povinnosti mlčenlivosti ze strany celního úřadu městský soud sice přisvědčil a konstatoval, že celní orgány neměly se společnostmi ZEOZ a DEIMOS jednat jako s osobami zúčastněnými na řízení, ale dodal, že dané procesní pochybení nemělo vliv na rozhodnutí ve věci samé.

Co se týče merita, městský soud se nejprve zaměřil na stěžejní otázku, zda má žalobkyně jakožto provozovatelka odesílajícího daňového skladu objektivní odpovědnost zaplatit spotřební daň, případně zda se může takové odpovědnosti zprostit prokázáním, že na porušení režimu podmíněného osvobození od daně neměla a nemohla mít vliv. Městský soud dovodil, že odpovědnost žalobkyně je objektivní. Zákon o spotřebních daních i směrnice definují porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy jako objektivní skutečnost bez ohledu na to, kdo ji způsobil a za jakých okolností. Žalobkyně v daném případě zároveň nenaplnila ani jednu z liberačních podmínek, kterými jsou vznik nepředvídatelné a neodvratitelné události a informování celního úřadu. Nepředvídatelnou a neodvratitelnou událostí nelze rozumět skutečnosti, které jsou běžnou součástí podnikatelského rizika, tedy ani jednání obchodního partnera. Žalobkyně v daném případě nenaplnila požadavky řádné péče, neboť o dopravci neměla žádné bližší informace co do důvěryhodnosti. Také o konečném odběrateli společnosti ZEOZ učinila žalobkyně pouze formální zjištění, že společnost existuje a je registrována ke spotřební dani. Z obsahu správního spisu nevyplývá ani splnění druhé podmínky – oznámení události celnímu úřadu.

K námitce, že žalobkyně byla v dobré víře a o porušení režimu podmíněného osvobození od daně nevěděla ani vědět nemohla, městský soud odkázal na § 28 odst. 8 zákona o spotřebních daních a konstatoval, že právní úprava spotřebních daní stojí na principu, podle něhož se vybrané výrobky daní v místě skutečného uvedení do oběhu. Plátce se nemůže své odpovědnosti zprostit pouze na zá-

kladě dokumentu, který formálně stvrzuje skutečnosti, ke kterým fakticky nikdy nedošlo, jak celní úřad dostatečně prokázal. Městský soud neuznal ani odkazy žalobkyně na judikaturu Soudního dvora EU týkající se tzv. karuselových podvodů na dani z přidané hodnoty, z níž vyplývá, že daňovou povinnost nelze uložit tomu účastníkovi podvodného řetězce transakcí, který o podvodu nevěděl ani vědět nemohl. Městský soud zdůraznil, že žalobkyně citovaná judikatura na věc nedopadá a že v rámci úpravy placení spotřebních daní zůstává odesílající daňový sklad odpovědným za zaplacení daně bez ohledu na další okolnosti a vliv ostatních subjektů. Městský soud uzavřel, že jakákoli zjištění, kdo skutečně způsobil, že vybrané výrobky nebyly dovezeny do místa určení, nýbrž byly stočeny na daňovém území České republiky, nemohou mít vliv na trvání odpovědnosti žalobkyně. S ohledem na to nepřisvědčil ani námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neprovedení navrhovaných důkazů.

Proti uvedenému rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasací stížnost. V ní stěžovatelka předně uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Městský soud se nevypořádal se všemi žalobními důvody, zejména s námitkou, že odpovědnost za porušení režimu podmíněného osvobození od daně přešla na příjemce. Městský soud se ke stanovení okamžiku přijetí výrobků vůbec nevyjádřil.

Stěžovatelka dále uvedla, že městský soud chybně vyhodnotil její námitky týkající se zahájení vytykáčích řízení. Správce daně při zahájení vytykáčích řízení nevěnoval žádnou pozornost vyjádřením, která stěžovatelka poskytla při příležitosti podání daňových přiznání, a pouze zopakoval důvody uvedené ve výzvách k podání daňových přiznání. Stěžovatelka tudíž nemohla kvalifikovaně reagovat, neboť všechny argumenty správce daně již uvedla. Zahájení vytykáčích řízení tudíž bylo podle stěžovatelky nezákonné, stejně jako další průběh postupů k odstranění pochybností, do kterých vytykáčích řízení přešla. Jakékoliv důkazy získané v těchto řízeních

jsou nezákonné. S ohledem na to, že vydané platební výměry jsou odůvodněny výlučně odkazy na protokoly získané v nezákonném vytýkacím řízení, je třeba i platební výměry údajně považovat za nezákonné.

Stěžovatelka následně upozornila na přechod odpovědnosti za porušení režimu podmíněného osvobození od daně na příjemce, společnost ZEOZ. Společnost ZEOZ vybrané výrobky přepravované jí určenými přepravci z daňového skladu stěžovatelky nabyta okamžikem převzetí těchto výrobků přepravními společnostmi. Tyto vybrané výrobky, již ve vlastnictví společnosti ZEOZ, byly následně dopraveny na území České republiky, přičemž společnost ZEOZ vždy vybrané výrobky zaplatila a na jejich nedoručení si nikdy nestěžovala. Právě společnost ZEOZ již během přepravy manipulovala s výrobky i s příslušnou dokumentací. Ze strany společnosti ZEOZ těmito úkony došlo k faktickému přijetí vybraných výrobků. Z takto popsaného skutkového stavu stěžovatelka dovozuje, že vybrané výrobky byly přijaty oprávněným příjemcem a že potvrzením tohoto přijetí na průvodních dokladech AAD došlo zároveň k přechodu odpovědnosti z jakýchkoliv pochybení souvisejících s nakládáním s vybranými výrobky na společnost ZEOZ. Stěžovatelce pak logicky nemůže vzniknout daňová povinnost z porušení režimu podmíněného osvobození během přepravy ve smyslu § 28 odst. 1 zákona o spotřebních daních, neboť tento režim byl přijetím vybraných výrobků ukončen. Okamžik následného „*stočení*“, se kterým pracuje městský soud, je tak zcela bez významu pro určení daňové povinnosti stěžovatelky. Ačkoliv pojmy „*přijetí*“ a „*potvrzení přijetí*“ nejsou zákonem vymezeny, stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že by s ohledem na judikaturu Ústavního soudu měly být v pochybnostech vykládány v její prospěch. Také označení průvodních dokumentů AAD razítkem Celního úřadu Trenčín je podle stěžovatelky nutné považovat za druhotné, jelikož k označení dochází zásadně až po přijetí vybraných výrobků oprávněným příjemcem, tudíž po ukončení dopravy vybraných výrobků a po přechodu odpovědnosti za jakékoli

případné nesrovnalosti při průběhu této dopravy na společnost ZEOZ. Městský soud se podle stěžovatelky navíc mylí, pokud konstatoval porušení režimu podmíněného osvobození s tím, že vybrané výrobky nebyly dopraveny do daňového skladu ani tímto skladem přijaty. Společnost ZEOZ nebyla provozovatelem daňového skladu, nýbrž oprávněným příjemcem, úvahy soudu stran přebírání vybraných výrobků daňovým skladem jsou proto bezpředmětné.

Další námitka stěžovatelky směřovala proti argumentaci městského soudu týkající se vzniku daňové povinnosti stěžovatelky v důsledku protiprávního jednání třetích osob, kterého se stěžovatelka neúčastnila a o kterém nevěděla a vědět ani nemohla a neměla. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s paušálním odmítnutím judikatury Soudního dvora týkající se karuselových podvodů a zdůraznila, že se těchto rozhodnutí respektovaných také Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem nadále dovolává. Z daných rozsudků Soudního dvora přitom plyne, že pozice daňového subjektu nemůže být zhoršena pouze z důvodu podvodu jiné osoby, o kterém daňový subjekt nevěděl a vědět nemohl, a že rozsah opatření, které lze po osobě rozumně žádat stran prokázání její řádné péče, není bezbřehý. Uplatnění těchto závěrů platných pro daňové právo obecně pak vylučuje stanovení daňové povinnosti stěžovatelce, neboť učinila vše, co po ní mohlo být žádáno, aby vyloučila možnost podvodného jednání svého odběratele. Pokud tyto její úkony k dosažení cíle nestačily, pak v důsledku vadného nastavení systému správy spotřební daně v řešených obdobích, za což nese odpovědnost stát, nikoli soukromá osoba, o čemž svědčí judikatura Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu. Zcela nepodložené je podle stěžovatelky také tvrzení soudu, že místně příslušný celní úřad stěžovatelky neměl informace o probíhajícím řízení, přitom to byl právě tento úřad, který řízení zahájil a od kterého se až stěžovatelka o možných vadách předmětných přeprav dozvěděla.

Stěžovatelka konstatovala, že uplatnila dostatečná opatření odpovídající řádné péči.

Povolení oprávněného příjemce vydané společností ZEOZ, které stěžovatelka vyžadovala a obdržela, je dokumentem, který vydává celní úřad pro prověření spolehlivosti žadatele. Závěr městského soudu, že měla stěžovatelka *a priori* předpokládat vady tohoto povolení, je podle stěžovatelky neudržitelný. Během dodávek stěžovatelka striktně vyžadovala prokázání přijetí vybraných výrobků potvrzeným průvodním dokladem AAD, prováděla tedy nejen vstupní, ale i průběžné kontroly, a to za použití dokumentů AAD, které byly členskými státy právě k těmto průběžným kontrolám určeny. V souladu se standardy na trhu stěžovatelka také požadovala, aby u ní společnost ZEOZ složila klouzavou jistotu (v soukromoprávním režimu) odpovídající vyšší potenciálně dlužné spotřební daně. Tuto soukromoprávní jistotu pak stěžovatelka držela až do obdržení potvrzeného průvodního dokladu AAD, kterým jí bylo řádné ukončení příslušné dopravy prokázáno. Městský soud vytýká stěžovateli, že nepostupovala s řádnou péčí, ale nijak nespecifikuje, jaké další kroky měla provést. Stěžovatelka je toho názoru, že učinila všechny kroky, které po ní lze rozumně žádat a které jsou běžné v její oblasti podnikání. Za tím účelem navrhovala městskému soudu provedení výslechu odborníka se znalostmi o obchodních standardech a zvyklostech v obchodu s palivou v řešené době. Soud však tento návrh zamítl, čímž podle stěžovatelky pochybil.

I kdyby daňová povinnost stěžovatelce měla vzniknout přesto, že společnost ZEOZ vybrané výrobky přijala, je stěžovatelka přesvědčena, že naplnila podmínky liberace ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Stěžovatelka znovu zdůraznila, že ve vztahu ke společnosti ZEOZ učinila veškerá možná opatření, která po ní bylo možné rozumně požadovat. Také druhá liberační podmínka byla splněna, neboť celní úřad disponoval veškerými dostupnými informacemi. Stěžovatelka uvedla, že o možné existenci závad v průběhu přepravy se dozvěděla právě od celního úřadu spolu s výzvou k podání daňového přiznání.

S ohledem na výše uvedené stěžovatelka rozporovala skutkový stav, z něhož městský soud vycházel. Společnost ZEOZ vybrané výrobky přijala již nakládkou, o čemž ostatně svědčí potvrzené průvodní doklady AAD a výpovědi řidičů přepravní společnosti. Správní orgány i městský soud tento okamžik zcela pominuly a omezily se toliko na určení momentu „stočení“ vybraných výrobků, které je však z výše nastíněných důvodů nerelevantní pro stanovení daňové povinnosti stěžovatelky.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný k námitce nezákonného zahájení a vedení vytýkacího řízení uvedl, že v jednotlivých výzvách k odstranění pochybností tyto pochybnosti dostatečně konkretizoval. Ačkoliv stěžovatelka již při podání daňového přiznání ve výši 0 Kč poskytla správci daně vysvětlení přiznání v dané výši, správce daně musel výzvy k odstranění pochybností vydat za účelem rozprohování stěžovatelkou přiznaných údajů. Ohledně námitek nedostatečně zjištěného skutkového stavu žalovaný upozornil, že zákon o spotřebních daních váže porušení režimu podmíněného osvobození od daně na nedodání vybraných výrobků oprávněnému příjemci. Správce daně prokázal, že materiálně nebyly vybrané výrobky oprávněnému příjemci nikdy dodány. Na tom nic nemění ani formální doklady AAD opatřené odcizenými razítky slovenského celního úřadu, které pouze zastírají skutečný protiprávní stav. Společnost ZEOZ navíc nebyla ani oprávněna vybrané výrobky na území ČR přijmout, neboť povolení od slovenských celních orgánů platí pouze s účinky na slovenském daňovém území.

K odkazům stěžovatelky na judikaturu Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu týkající se karuselových podvodů na dani z přidané hodnoty žalovaný konstatoval, že zákon o spotřebních daních je právním předpisem, který samostatně a bez jakékoliv vazby na zákon o dani z přidané hodnoty definuje plátce spotřební daně – provozovatele odesílajícího daňové skladu (§ 28 odst. 9 zákona o spotřebních daních). Správa spotřebních daní je striktnější než v případě daně z přidané hodnoty, dokonce není vyloučeno ani dvojí zdanění. Úprava spotřební daně je

specifická tím, že provozovatel odesílajícího daňového skladu má objektivní odpovědnost za celý režim podmíněného osvobození od daně až do jeho řádného ukončení. Byla-li stěžovatelka v nyní projednávaném případě obětí podvodu ze strany třetích osob, nic jí nebrání domáhat se náhrady škody v trestním či civilním řízení. Stěžovatelka nevyužila možnosti poskytnuté § 25 odst. 2 zákona o spotřebních daních v rozhodném znění, podle kterého může celní orgán na žádost provozovatele daňového skladu udělit souhlas s tím, aby zajištění poskytl dopravce nebo vlastník vybraných výrobků. S ohledem na to, že objektivní odpovědnost stěžovatelky byla jasně dána, byly stěžovatelčiny návrhy na doplnění dokazování zjevně nadbytečné.

Ohledně namítaného uplatnění liberačního důvodu podle § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních, respektive čl. 14 odst. 1 směrnice žalovaný odkázal na rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 18. 12. 2007, *Société Pipeline Méditerranée et Rhône*, C-314/06, Sb. rozh., s. I-12273, v němž Soudní dvůr vyložil příslušné ustanovení tak, že dopadá pouze na případy na ničí vůli závislé vyšší moci. V daném případě tudíž nepředvídatelná a neodvratitelná událost ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních vůbec nenastala. Stěžovatelka navíc mohla podvodu předejít – mohla požádat o přenesení zajištění spotřební daně na přepravce, přistoupit k soukromoprávnímu smluvnímu zajištění či jinému ujednání, lépe prověřit smluvního partnera či průběh přepravy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Rozhodnutí stížené touto vadou totiž zpravidla nelze meritorně posoudit [část III.A]. V části III.B se Nejvyšší správní soud věnoval stěžovatelčiným námit-

kám týkajícím se procesního postupu správce daně a v části III.C pak otázce, zda byla stěžovatelka oprávněně určena jako osoba povinná k dani.

III.A Nepřezkoumatelnost

[21] Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka spatřovala nepřezkoumatelnost rozsudku právě v nedostatku důvodů, konkrétně v nvy pořádkání námitky přechodu odpovědnosti za porušení režimu podmíněného osvobození od daně na příjemce společnost ZEOZ. V rámci této žalobní námitky stěžovatelka poukázala na § 25 odst. 6 zákona o spotřebních daních, podle něhož je přijetím dopravovaných vybraných výrobků oprávněným příjemcem doprava mezi členskými státy ukončena. Následně uvedla, že ve všech řešených případech došlo k ukončení dopravy přijetím oprávněným příjemcem podle § 26 odst. 2 zákona o spotřebních daních; potvrzením přijetí vybraných výrobků na průvodním dokladu oprávněným příjemcem totiž přechází odpovědnost za porušení režimu podmíněného osvobození od daně na oprávněného příjemce. Podle stěžovatelky proto vůbec nebyla na místě aplikace § 28 zákona o spotřebních daních, který se týká porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy, tj. před přijetím vybraných výrobků. Určení okamžiku přijetí vybraných výrobků je tedy podle stěžovatelky zásadní, jelikož ovlivňuje aplikovaný právní režim, a proto stěžovatelka v žalobě učinila několik důkazních návrhů.

[22] Nejvyšší správní soud zhodnotil přezkoumatelnost napadeného rozsudku a dospěl k závěru, že přezkoumatelný je. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů zejména taková soudní rozhodnutí, z jejichž odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004,

čj. 4 As 5/2003-52). Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2009, čj. 7 Afs 107/2009-166).

[23] Žádnou takovou vadu však Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku městského soudu neshledal. Odůvodnění přezkoumávaného rozsudku je zcela srozumitelné, jsou z něj jasně seznatelné úvahy, jimiž se soud řídil, a obsahuje vypořádání veškerých žalobních námitek, včetně té, na níž stěžovatelka upozorňovala v kasační stížnosti. Městský soud s odkazem na § 28 odst. 1 zákona o spotřebních daních uvedl, že k porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy dojde, jestliže vybrané výrobky nejsou ve stanovené lhůtě dopraveny do daňového skladu a přijaty daňovým skladem, přijaty oprávněným příjemcem nebo daňovým zástupcem. V daném případě správní orgány podle městského soudu dostatečně prokázaly, že vybrané výrobky byly stočeny na území ČR, a tudíž v rozporu s průvodními doklady nebyly nikdy dopraveny na místo určení na Slovensku, čímž došlo k porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy. Rozhodné je totiž místo skutečného stočení. Místo, kam měly být na základě formálních dokumentů vybrané výrobky dodány, oproti tomu v případě prokázání, že údaje na příslušných dokladech AAD neodpovídají skutečnému stavu, není podstatné. Městský soud potvrdil neprovedení navrhovaných důkazů celními úřady, protože podvodné jednání dopravce nezabavuje stěžovatelku povinnosti přiznat a zaplatit daň. Zjištění, kdo a za jakých okolností stočil minerální oleje na území ČR, nejsou relevantní. Z toho vyplývá, že městský soud danou žalobní námitku neopomenul, avšak dospěl k názoru, že stěžovatelka má povinnost daň přiznat a zaplatit bez ohledu na formální údaje uvedené v dokladech AAD a na podrobnosti týkající se stočení na území ČR. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshle-

dal ani existenci vad způsobujících nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, jak je vymezil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS. Lze proto uzavřít, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, a je proto namístež zabývat se dalšími námitkami.

III.B Námitky týkající se procesního postupu správce daně

[24] Další stěžovatelčinou námitkou bylo nezákonné zahájení, a tím pádem i nezákonný průběh vytykáčích řízení. Správce daně podle stěžovatelky v jednotlivých výzvách k odstranění pochybností vůbec nereflektoval vysvětlení, která mu stěžovatelka zaslala již v souvislosti s podáním daňového přiznání. Stěžovatelka tudíž údajně nemohla kvalifikovaně reagovat, neboť všechny argumenty správci daně již předložila. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil. Podle § 40 odst. 1 daňového řádu z roku 1992 je povinen daňové přiznání podat mimo jiné ten, „*koho k tomu správce daně vyzve*“. Stěžovatelka výzvě správce daně vyhověla a podala daňové přiznání, v němž uvedla daňovou povinnost ve výši 0 Kč. Správce daně následně stěžovatelku vyzval k odstranění pochybnosti podle § 43 odst. 1 daňového řádu z roku 1992. Podle § 31 odst. 9 téhož zákona, jakož i podle § 92 odst. 3 daňového řádu z roku 2009, nese daňový subjekt důkazní břemeno ohledně všech vlastních tvrzení učiněných v daňovém přiznání. Mimo jiné právě ustanoveními o vytykáčím řízení, respektive o postupu k odstranění pochybností, je důkazní břemeno daňového subjektu aktivizováno. Správci daně vznikly pochybnosti o správnosti podaného daňového přiznání, a proto vydal příslušné výzvy k odstranění těchto pochybností. Tyto výzvy přitom byly v souladu s požadavky zákona a s judikaturou správních soudů (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 110/2007-102, č. 1729/2008 Sb. NSS) opřeny o konkrétní skutkové důvody a byly formulovány dostatečně určitě. Nejvyšší správní soud proto shledal zahájení vytykáčích řízení zcela zákonným. Co se týče samotné skutečnosti, že výzvy k odstranění pochybností neobsa-

valy další důvody nad rámec výzev k podání daňového přiznání, je třeba přisvědčit žalovanému, že zákonnost výzev k odstranění pochybností není závislá na tom, zda správce daně sdělí daňovému subjektu nějaké zásadní nové skutečnosti, či nikoliv.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nesprávného právního posouzení otázky délky vytýkacích řízení. Pokyn Ministerstva financí D-144 je vnitřním předpisem a sám o sobě nemůže přímo upravovat práva a povinnosti soukromých osob. Může však založit ustálenou a závaznou správní praxi (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS). Nedodržení lhůt zakotvených v pokynu D-144 se proto lze bránit žalobou proti nečinnosti, na zákonnost rozhodnutí ve věci samé však samo o sobě nemůže mít vliv (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2008, čj. 9 Afs 47/2007-172, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 Afs 21/2013-66, týkající se pokynu D-348). Pouhé překročení lhůt bez dalšího tedy nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí, tím spíše, že bylo v nyní projednávaném případě výsledkem objektivních skutečností, zejména několika mezinárodních dožádání.

III.C Námitky týkající se odpovědnosti stěžovatelky

[26] Převažující prostor kasační stížnosti stěžovatelka věnovala argumentaci směřující k závěru, že ona sama nemá být osobou odpovědnou za zaplacení daně. Na podporu svého tvrzení předložila stěžovatelka několik argumentů. V první řadě uvedla, že společnost ZEOZ vybrané výrobky fakticky přijala a že tím okamžikem na ni přešla veškerá odpovědnost. Zadruhé stěžovatelka namítla, že se stala obětí podvodu, o němž nevěděla a vědět ani neměla, a že učinila veškeré možné kroky, které po ní lze rozumně požadovat, k zabránění podvodu. V této souvislosti se dovolávala judikatury Soudního dvora týkající se daně z přidané hodnoty (viz níže). Zatřetí, pro případ, že by soud nepřisvědčil předchozí argumentaci, stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že naplnila liberační podmín-

ky obsažené v čl. 14 odst. 1 směrnice a v § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Na závěr stěžovatelka podotkla, že správce daně, žalovaný i městský soud vycházely z nedosta- tečně zjištěného skutkového stavu.

[27] Nejvyšší správní soud pro přehlednost uvádí, že vyšel ze skutkového stavu zjištěného správními orgány. Vzal tedy za prokázané, že – stručně řečeno – vybrané výrobky v rozporu s doklady AAD nebyly dopraveny na místo určení na Slovensko, nýbrž „stoceny“ na území České republiky, čímž došlo k neoprávněnému porušení režimu s podmíněným osvobozením od daně. Žalovaný během dosavadního řízení nezpochybnil tvrzení stěžovatelky, že se na popsáném porušení nepodílela.

[28] Úvodem je třeba podotknout, že unijní harmonizace spotřebních daní reagovala na zánik hraničních kontrol mezi členskými státy EU. Povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit tak zásadně vzniká až ve státě spotřeby zboží. Krom dalších aspektů unijní právní úprava tedy musela upravit režim, který by umožňoval obchod se zbožím zatíženým spotřební daní v případech, kdy ještě nevznikla povinnost daň přiznat a zaplatit, a současně by bránil riziku daňových úniků. Za tím účelem směrnice Rady 92/12/EHS, o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani zakotvila režim s podmíněným osvobozením od daně, jímž se rozumí „*daňový režim používaný při výrobě, zpracování, skladování a přepravě výrobků podmíněně osvobozených od spotřební daně*“ [čl. 4 písm. c) směrnice]. V rámci tohoto režimu je **omezený okruh subjektů** oprávněn s vybranými výrobky nakládat, aniž by jim vznikla povinnost spotřební daň přiznat a bezprostředně zaplatit. Povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit je tak **podmíněně odložena** zásadně až do okamžiku uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu [srov. čl. 5 a 6 odst. 1 směrnice; ostatně anglické znění směrnice používá termín *duty suspension*, tzn. výstižnější je skutečně hovořit o podmíněném odložení výběru daně než o podmíněném osvobození, viz čl. 4 písm. c) směrnice]. Vedle této

funkce usnadňující volný pohyb vybraných výrobků má režim s podmíněným osvobozením od daně ještě další funkci spočívající v zabránění daňovým únikům. Režim s podmíněným osvobozením od daně současně funguje jako určitá „*daňová pojistka*“, neboť rizika spojená s přepravou uvnitř EU jsou kryta jistotou (resp. zajištěním daně v terminologii zákona o spotřebních daních) poskytnutou v souladu s čl. 15 odst. 3 směrnice (srov. též § 21 a § 24 odst. 2 zákona o spotřebních daních). Tato jistota pak platí pro celou Unii.

[29] Právní konstrukce předestřená stěžovatelkou, podle níž vybrané výrobky převzala společnost ZEOZ již okamžikem nakládky zboží v daňovém skladu stěžovatelky, a tím na ni přešla veškerá odpovědnost, je tak z hlediska účelu režimu s podmíněným osvobozením od daně nepřijatelná. Podle čl. 15 odst. 3 směrnice a § 24 odst. 2 zákona o spotřebních daních zmiňovanou jistotu poskytuje provozovatel odesílajícího daňového skladu. Stěžovatelka v kasační stížnosti netvrdila, že by předmětnou jistotu poskytl jiný subjekt. Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že poskytnutí jistoty probíhalo standardně a poskytla ji právě stěžovatelka jakožto provozovatelka odesílajícího daňového skladu (resp. odesílající oprávněný skladovatel v terminologii směrnice). Ustanovení čl. 15 odst. 4 směrnice pak uvádí: „*Aniž je dotčen článek 20, zaniká odpovědnost odesílajícího oprávněného skladovatele, popřípadě přepravce, pouze prokázáním převzetí dodávky výrobků příjemcem, zejména za pomoci průvodního dokladu podle článku 18 za podmíněk stanovených článkem 19.*“ Nejvyšší správní soud s ohledem na účel jistoty nemá pochybnosti, že se použitým termínem „*převzetí*“ myslí reálné převzetí vybraných výrobků oprávněným příjemcem, nikoliv převzetí pouze deklarované a rozporné se skutečným stavem. Ustanovení čl. 20 odst. 1 směrnice navíc výslovně stanoví, že „*[p]okud při přepravě došlo k porušení předpisů nebo nesrovnalosti způsobem dotýkajícím se vzniku daňové povinnosti, dluží spotřební daň v tom členském státě, ve kterém k porušení předpisů nebo nesrovnalosti došlo, fyzická či právní-*

ká osoba, která zaručila zaplacení spotřební daně podle čl. 15 odst. 3, aniž je dotčeno zahájení trestního stíhání.“

[30] V nyní projednávaném případě správce daně zjistil, že vybrané výrobky byly v rozporu s dokumenty AAD „*stočeny*“ na českém území a nikdy nedorazily na Slovensko do místa určení. Tímto okamžikem došlo k propuštění vybraných výrobků pro domácí spotřebu skrze neoprávněné opuštění režimu s podmíněným osvobozením od daně ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) směrnice. K tomuto okamžiku nastala povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit. Co se týče určení osoby povinné k dani, popsané skutečnosti zjevně naplňují hypotézu čl. 20 odst. 1 směrnice („*Pokud při přepravě došlo k porušení předpisů nebo nesrovnalosti způsobem dotýkajícím se vzniku daňové povinnosti*“). Z článku 20 odst. 1 směrnice plyne, že osobou povinnou je stěžovatelka jakožto osoba, která poskytla zajištění daně, přičemž daň dluží v České republice, kde došlo k porušení režimu s podmíněným osvobozením od daně. Článek 20 odst. 1 určuje osobu plátce daně jednoznačně, aniž by jeho znění dávalo jakýkoliv prostor k úvahám, v čí moci vybrané výrobky fakticky byly. Stěžovatelčině námitce týkající se určení okamžiku převzetí vybraných výrobků tudíž nelze přisvědčit.

[31] Je však na místě se dále zabývat otázkou, zda lze s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem případu – k podvodnému jednání, na němž se stěžovatelka nepodílela – vyloučit odpovědnost stěžovatelky za zaplacení daně tak, jak to učinil Evropský soudní dvůr v rozsudcích vztahujících se k dani z přidané hodnoty, na něž stěžovatelka poukázala. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na rozsudky Evropského soudního dvora ze dne 12. 1. 2006, *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd a Bond House Systems Ltd*, spojené věci C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh., s. I-00483; ze dne 6. 7. 2006, *Axel Kittel a Recolta Recycling SPRL*, ve spojených věcech C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh., s. I-06161; ze dne 27. 9. 2007, *Teleos plc a další*, C-409/04, Sb. rozh., s. I-07797; ze dne 11. 5. 2006, *Federation of Technological Industries*, C-384/04,

Sb. rozh., s. I-04191; ze dne 21. 6. 2012, *Maha-gében kft a Péter Dávid*, ve spojených věcech C-80/11 a C 142/11; a ze dne 6. 12. 2012, *Bonik EOOD*, C-285/11. Veškeré stěžovatelkou citované rozsudky se týkají podvodů na dani z přidané hodnoty a možnosti uložení povinnosti zaplatit daň subjektu, který nebyl podvodu účasten. Jelikož jsou principy v těchto rozsudcích podobné, bude se Nejvyšší správní soud blíže věnovat případu *Teleos*, který na nyní projednávanou věc dopadá nejpřílehavěji ze jmenovanýchch.

[32] Ve věci *Teleos* se jednalo o dodávky zboží do Francie. Britská společnost *Teleos* (dodavatel) vždy několik dní po prodeji obdržela orazítkovaný a podepsaný nákladní list CMR dokazující, že zboží bylo dopraveno na místo určení. Britská daňová správa nejprve uznala nákladní listy jako důkaz vývozu zboží ze Spojeného království, pročez byla dodávka zboží osvobozena od daně z přidané hodnoty, a tudíž společnost *Teleos* získala nárok na vrácení daně zaplacené na vstupu. Následně ovšem vyšlo najevo, že předložené nákladní listy obsahují nepravdivé údaje a jsou zfalšované. Ačkoliv britská daňová správa uznala, že *Teleos* nebyla do podvodu zapojena, vymáhala po ní dodatečné zaplacení daně z přidané hodnoty.

[33] Generální advokátka Soudního dvora uvedla, že taková praxe „[v]ede k nadměrnému zatížení dodavatele, a tím k omezování volného pohybu zboží. Riziko, že dodavatel bude muset být odpovědný za daň z přidané hodnoty, pokud jeho odběratel zboží skutečně nevyveze, ale přepravu předstírá zmanipulovanými přepravními dokumenty, by totiž mohlo dodavatele odradit od přeshraničního obchodování.“ (stanovisko generální advokátky Kokott ve věci *Teleos* plc a další, Sb. rozh., s. I-07797, bod 72). Soudní dvůr v rozsudku dodal, že unijní právo „brání tomu, aby příslušné orgány členského státu dodání uložily dodavatel, který jednal v dobré víře a poskytl důkazy prokazující prima facie jeho nárok na osvobození dodání zboží uvnitř Společenství, povinnost doplatit DPH za toto zboží, jestliže se tyto důkazy ukážou jako nepravdivé, aniž by nicméně byla proká-

zána účast tohoto dodavatele na podvodu, pokud dodavatel přijal všechna opatření, která po něm mohou být rozumně požadována, aby zajistil, že dodání uvnitř Společenství, které provádí, jej nepovede k účasti na takovém podvodu“ (rozsudek *Teleos*, bod 68).

[34] Mezi stěžovatelkou a žalovaným je sporné, zda se závěry vyslovené Soudním dvorem vztahují pouze k úpravě daně z přidané hodnoty nebo zda se jedná o obecnější závěry platné pro unijní úpravu daní jako takovou. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud musel zodpovědět otázku, zda logika unijní úpravy spotřebních daní ospravedlňuje odchýlení se od výše uvedených závěrů Soudního dvora. Nejvyšší správní soud se po důkladné úvaze přiklonil k závěru, že v tomto případě pro účely stanovení osoby povinné ke spotřební dani nelze zohlednit fakt, že se stěžovatelka na podvodu nepodílela.

[35] Směrnice zcela jasně stanoví rozložení rizika mezi dotčené subjekty. Podle čl. 13 písm. a) směrnice je oprávněný skladovatel povinen poskytnout povinnou jistotu vztahující se k pohybu zboží, přičemž touto jistotou jsou kryta případná rizika spojená s přepravou uvnitř Unie (čl. 15 odst. 3 směrnice). Tudíž pokud dojde během přepravy „k porušení předpisů nebo nesrovnalosti způsobem dotýkajícím se vzniku daňové povinnosti, dluží spotřební daň v tom členském státě, ve kterém k porušení předpisů nebo nesrovnalosti došlo, fyzická či právnická osoba, která zaručila zaplacení spotřební daně“ (čl. 20 odst. 1 směrnice). Jedinou výjimku představují situace, které lze připsat nepředvídatelné události nebo vyšší moci, které předvídá čl. 14 odst. 1 směrnice. Souladně se směrnicí upravuje rozložení rizika i zákon o spotřebních daních. Podle § 4 odst. 1 písm. d) je plátcem daně „právnická nebo fyzická osoba, která poruší režim podmíněného osvobození od daně během dopravy vybraných výrobků“. Ustanovení § 9 odst. 3 písm. f) pak stanoví okamžik vzniku povinnosti daně přiznat a zaplatit, a to sice „okamžikem porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy vybraných výrobků v tomto režimu“. Konečně pak § 28 odst. 9

zákona o spotřebních daních normuje, že „[p]ovinnost daň přiznat a zaplatit má provozovatel odesílajícího daňového skladu. Společně a nerozdílně odpovídá za daň s provozovatelem odesílajícího daňového skladu provozovatel přijímajícího daňového skladu, oprávněný příjemce nebo daňový zástupce na daňovém území České republiky, pokud vybrané výrobky již před vznikem této povinnosti nabyly, a dopravce nebo vlastník vybraných výrobků, pokud poskytl na místo provozovatele odesílajícího daňového skladu zajištění daně. Osoba, která vyňala vybrané výrobky během dopravy z režimu podmíněného osvobození od daně na daňovém území České republiky, ručí společně a nerozdílně za daň.“

[36] Namítá-li stěžovatelka, že stát v daném případě nenese žádnou spoluúčasť za důsledky daňového podvodu a že rozdělení rizika v případě daňového podvodu je v režimu směrnice a zákona o spotřebních daních razantně vychýleno v neprospěch osoby poskytující zajištění daně, je třeba mu přisvědčit. Je to však důsledkem koncepce zakotvené ve směrnici a skutečnosti, že směrnice nepovažuje za liberační důvod prokázání „náležité péče“. Při hledání osoby zodpovědné za zaplacení daně v tomto případě není prostor pro zohlednění kritéria učinění veškerých kroků k zabránění účasti na podvodu. Směrnice explicitně připisuje riziko podvodu konkrétním subjektům, aniž by jejich případnou odpovědnost jakkoliv vázala na splnění či nesplnění podmínky náležité péče a uskutečnění veškerých nutných kroků [shodně též rozsudek Tribunálu prvního stupně Spojeného království, daňového senátu, *Butlers Ship Stores Ltd & Ors v. HMRC* (2012) UKFTT 371 (TC), body 127-128].

[37] Jakkoliv tedy působí tato koncepce rozložení rizika při aplikaci na nyní projednávanou věc tvrdě, je třeba připustit, že daná pravidla včetně odpovědnostního režimu byla stěžovatelce známá či přinejmenším známá být měla již před zahájením dopravy vybraných výrobků, respektive před sjednáním předmětných obchodů. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, daná právní úprava Ev-

ropská unie usiluje na jedné straně o umožnění hladšího průběhu volného pohybu zboží podléhajícího spotřebním daním, ale to vše za současné nutnosti předcházení daňovým únikům a konečného výběru daňového dluhu. Stěžovatelce je jakožto obchodníkovi s vybranými výrobky existence volného trhu s vybranými výrobky jistě ku prospěchu, musí však přijmout i striktní koncepci rozložení rizika zakotvenou směrnicí, která slouží legitimnímu zájmu státu, respektive Unie, na zabránění podvodům a na konečném vybrání daně. Navíc byla stěžovatelce dána možnost, aby zajištění v rámci možností daných čl. 15 odst. 3 směrnice poskytl jiný subjekt. Ze stejného rozložení rizika ostatně vychází i nová směrnice Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS [viz zejm. její čl. 7 odst. 2 písm. a), čl. 8 odst. 1 písm. a) bod ii), čl. 10 odst. 1 a čl. 18 odst. 1].

[38] Nejvyšší správní soud se proto ztožnil se závěrem městského soudu, že v daném případě byla s ohledem na příslušnou právní úpravu stěžovatelčina odpovědnost objektivní. Text, účel i struktura směrnice, a odvozeně tím pádem i zákona o spotřebních daních, zjevně zavádí objektivní odpovědnost osoby, která poskytla zajištění daně podle čl. 15 odst. 3 směrnice, za veškeré ztráty vybraných výrobků nehledě na zavinění, přičemž jedinou výjimku představují případy uvedené v čl. 14 odst. 1 směrnice [srov. rozsudek *Upper Tribunal Spojeného království, Tax and Chancery Chamber, Butlers Ship Stores Ltd v Revenue and Customs Commissioners*, (2013) UKUT 0564 (TCC), zejm. body 31 a 32]. Pro uplatnění závěrů plynoucích ze zmiňované judikatury Soudního dvora týkající se daně z přidané hodnoty proto není v případě směrnice prostor.

[39] Další otázkou, již je třeba zodpovědět, proto je, zda byly ve stěžovatelčině případě naplněny podmínky liberace podle čl. 14 odst. 1 směrnice a § 28 odst. 2 zákona o spotřebních daních. Podle čl. 14 odst. 1 směrnice jsou „oprávněni skladovatelé [...] osvobozeni od spotřební daně ze ztrát, k nimž došlo v režimu s podmíněným osvobozením od

daně, které lze připsat nepředvídatelné události nebo vyšší moci a které zjistí orgány daného členského státu“. Zákon o spotřebních daních reflektuje toto ustanovení v § 28 odst. 2: „Pokud nebyly splněny podmínky uvedené v odstavci 1 v důsledku nepředvídatelné a neodvratitelné události a celní úřad místně příslušný odesílajícímu daňovému skladu byl o této události bezodkladně informován, nepovažuje se nesplnění těchto podmínek za porušení režimu podmíněného osvobození od daně.“ Stěžovatelka v kasační stížnosti tvrdila, že v tomto případě bylo porušení režimu podmíněného osvobození od daně právě důsledkem nepředvídatelné a neodvratitelné události, respektive vyšší moci. Nejvyšší správní soud tomu nepřisvědčil.

[40] Jak správně uvedl městský soud, výklad pojmu „nepředvídatelná událost nebo vyšší moc“ obsaženého v čl. 14 odst. 1 směrnice podal Evropský soudní dvůr v rozsudku ze dne 18. 12. 2007, *Société Pipeline Méditerranée et Rhône*, C-314/06, Sb. rozh., s. I-12273. Daný pojem představuje autonomní pojem komunitárního, respektive unijního práva (stanovisko generální advokátky Kokott ve věci *Société Pipeline Méditerranée et Rhône*, Sb. rozh., s. I-12273, bod 14) a je třeba jej vykládat v souladu s předchozí judikaturou Evropského soudního dvora, podle níž „pojem vyšší moci obsahuje objektivní složku, která spočívá v neobvyklých událostech nezávislých na vůli hospodářského subjektu, a subjektivní složku, která spočívá v povinnosti dotčeného subjektu zabezpečit se proti následkům neobvyklé události tím, že učiní vhodná opatření, aniž by však podstoupil nepřiměřené oběti“ (citovaný rozsudek So-

ciété Pipeline Méditerranée et Rhône, bod 24 a tam uvedená judikatura). Městský soud správně zhodnotil, že situaci v nyní projednávané věci nelze podřadit pod pojem vyšší moc nebo nepředvídatelná a neodvratitelná událost, neboť výběr obchodního partnera a jeho jednání je součástí podnikatelského rizika. Jak uvedla generální advokátka v citovaném stanovisku, kritérium vyšší moci nelze zaměňovat s mnohem širším pojmem nedostatku zavinění. Daňovému právu je totiž zavinění cizí (bod 44 citovaného stanoviska).

[41] Stěžovatelka se tedy objektivní odpovědnosti nezbavila ani prostřednictvím zmínovaného liberačního důvodu. Za tohoto právního stavu je proto nutné souhlasit s městským soudem, že správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu. S ohledem na objektivní odpovědnost stěžovatelky by bylo případně zjišťování podrobností ohledně „stočení“ vybraných výrobků na území České republiky a ohledně organizátorství patrně podvodného jednání zjevně nadbytečné a nerelevantní pro určení daňové povinnosti.

[42] Jakkoliv tedy ani Nejvyšší správní soud nerozporuje, že stěžovatelka nebyla účastna na předmětném podvodu, v režimu daňového práva je v případě spotřebních daní dána přísná objektivní odpovědnost, pročež nelze zohlednit stěžovatelčinu neúčast na podvodu, jak bylo vysvětleno výše. Z toho důvodu Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než stěžovatelku odkázat na využití možností žádat náhradu škody v občanském soudním řízení, případně v řízení trestním v rámci adhezního řízení.

Daň z přidané hodnoty: účast plátce na podvodu na DPH

k zákonu č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2009

Závěr o tom, že plátce DPH věděl či měl a mohl vědět, že se účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, zpravidla vyžaduje komplexní analýzu konkrétních podezřelých skutečností a posouzení jejich vzájemných souvislostí. Jen pokud z takové analýzy plyne, že podezřelé skutečnosti nejsou nahodilé, navzájem izolované a dobře vysvětlitelné i jinak než účastí plátce daně na podvodu na DPH, nýbrž naopak propojené a svými souvislostmi a charakterem vzájemného propojení výrazně zesilující podezření a minimalizující pravděpodobnost toho, že plátce daně jednal poctivě, lze uvedený závěr učinit k zákonu č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, čj. 6 Afs 130/2014-60)

Prejudikatura: č. 1542/2008 Sb. NSS a č. 2172/2011 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 12. 1. 2006, Optigen Ltd a Fulcrum Electronics Ltd (v likvidaci) a Bond House Systems Ltd proti Commissioners of Customs & Excise (C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh., s. I-00483), ze dne 11. 5. 2006, Federation of Technological Industries a další (C-384/04, Sb. rozh., s. I-04191), ze dne 6. 7. 2006, Axel Kittel proti Belgickému státu a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL (C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh., s. I-06161), ze dne 21. 2. 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, Sb. rozh., s. I-00771), a ze dne 21. 6. 2012, Mahagében kft a Péter Dávid (C-80/11 a C-142/11).

Věc: Akciová společnost ALADIN plus proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozsudkem ze dne 22. 5. 2014, čj. 62 Af 1/2013-154, zamítl Krajský soud v Brně žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně (jehož příslušnost přešla v průběhu řízení před krajským soudem na žalovaného; pro zjednodušení dále v obou případech jen „žalovaný“) ze dne 5. 11. 2012. Tímto rozhodnutím byla dle § 116 odst. 1 písm. c) daňového řádu z roku 2009 zamítnuta odvolání žalobkyně a potvrzena rozhodnutí Finančního úřadu Brno I ze dne 21. 12. 2010.

Skutkový základ posuzované věci spočívá v tom, že žalobkyně dodávala různé zboží společností v Kamerunu a z provedených transakcí uplatnila nárok na nadměrný odpočet DPH za zdaňovací období 3. čtvrtletí a 4. čtvrtletí roku 2009. Správce daně dospěl k závěru, že postupovala s úmyslem získat výhodu vyplývající ze zákona o dani z přidané hodnoty, kterou je uplatnění a následné vyplacení nadměrného odpočtu, a konstatoval, že se v daném případě jednalo o zneužití ob-

jektivního daňového práva. Dle správce daně činnost žalobkyně nesplňovala definici ekonomické činnosti dle § 5 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty, a nebyly tak splněny podmínky pro uplatnění odpočtu ve smyslu § 72 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Žalovaný dospěl k částečně odlišnému právnímu závěru, jemuž předcházelo doplnění podkladů pro rozhodnutí o odvolání. Podle žalovaného žalobkyně vykazovala ekonomickou činnost na základě deklarovaných plnění a formálně vytvořila a splnila podmínky vyplývající ze zákona o dani z přidané hodnoty, avšak porušila zásadu zákazu zneužití práva. Deklarované obchodní transakce byly podle žalovaného zcela odlišné od běžných a zavedených obchodních praktik, byly činěny ne za účelem zdařilého ziskového obchodu, nýbrž pouze s úmyslem získat výhodu vyplývající ze zákona o dani z přidané hodnoty. U části zboží nebyla cena nadhodnocena, nicméně nadhodnocení zboží není nezbytnou podmínkou pro konstatování zneužití práva. Za jeden ze základních důkazů o zjevné ne-

standardnosti transakcí a propojenosti společností žalovaný označil zejména skutečnost, že ač jednatel žalobkyně, pan Radan V., tvrdil, že nezná společnost HOME CONSULTING s. r. o., bylo prokázáno, že z jejího účtu vybíral milionové částky. Žalovaný pro dokreslení situace ohledně činnosti společnosti HOME CONSULTING uvedl, že její jednatelé neznali konkrétní skutečnosti obchodních transakcí této společnosti. Na základě dožádání bylo zjištěno, že celková odkupní cena zásob zaplacená společností CANADA INC. americkému dodavateli COSMOLAB INC. činila v přepočtu 2 998 063 Kč, přičemž prodejní cena při prodeji zboží společnosti HOME CONSULTING činila částku 53 650 351 Kč. Uvedenou částku HOME CONSULTING nezaplatila a společnost CANADA nečinila žádné kroky k vymáhání zaplacení této částky, nadto zástupce této společnosti uvedl, že se v řadě případů jednalo o použité nebo znehodnocené zboží. Z Generálního ředitelství cel v Kamerunu bylo dále zjištěno, že v centrálním systému celních orgánů Kamerunu se nachází čtyři celní deklarace žalobkyně vztahující se ke zboží o celkové celní hodnotě v přepočtu 710 125 Kč. Deklarace několikanásobně nižších cen, než za jaké bylo zboží vyváženo z České republiky, opět dle žalovaného svědčí o nestandardnosti obchodních případů.

Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného. Žalobkyně podle krajského soudu sice prokázala uskutečnění zdanitelného plnění a nejednalo se ani o simulovaný úkon, tomu však nijak neodporuje konstatování žalovaného o zneužití práva. Při posouzení otázky, zda skutečně došlo k porušení zásady zákazu zneužití práva, vyšel krajský soud především z judikatury Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora Evropské unie, podle které zneužití nemusí být jediným, ale musí být hlavním účelem provedené transakce. Vedle toho musí být naplněna i podmínka subjektivní, tedy že osoba o takové transakci věděla nebo alespoň vědět měla. Žalovaný ve svém rozhodnutí podle krajského soudu vyčerpávajícím způsobem popsal a hodnotil všechny skutkové

okolnosti předmětných transakcí. Závěr žalovaného, že zboží (Čajové, kávové soupravy a soupravy talířů) bylo pořízeno za ceny několikanásobně vyšší od dodavatele LED METAL SERVIS, s. r. o., vyplývá z dokazování výpisem z internetových stránek, se kterými byla žalobkyně seznámena. Pokud by žalobkyně skutečně v dobré víře nakupovala za ceny, jež jsou několikanásobně vyšší než přímo od výrobce, pak tím spíše je takový postup z ekonomického hlediska nepochopitelný a nelogický, přitom žalobkyně ani neuvádí žádné okolnosti, které by vysvětlily vstup tuzežského obchodníka do takovéto transakce.

Co se týče účelového sestavení řetězce dodavatelů, k tomu soud odkázal zejména na zjištění, ve kterém žalovaný podrobně popsal skutkové okolnosti ohledně činnosti a personálního propojení a dalších okolností jednotlivých článků v řetězci. Také zrekapituloval výpovědi jednatele žalobkyně ve vztahu k výběrům vysokých částek z účtu společností HOME CONSULTING, poukázal na nestandardní postupy mezi společnostmi ROYAL ADVERTISING s. r. o. a HOME CONSULTING. Výpovědi Petra W. a Vasyla R. ohledně obchodování společností HOME CONSULTING se společností ROYAL ADVERTISING se neshodovaly s výpovědi jednatele společnosti ROYAL ADVERTISING, pana Petra F. Petr F. uvedl, že jednal vždy s Petrem W., Petr W. naopak tvrdil, že žádné obchody za společnost HOME CONSULTING nedojednával a vše zajišťoval Vasyl R. Krajský soud poukázal i na zjištění žalovaného ohledně dalších společností a uvedl, že v případě posouzení zneužití práva není vadou, zabývá-li se správce daně i charakterem fungování jednotlivých článků v řetězci, naopak pro posouzení subjektivní stránky je zjištění fungování jednotlivých článků v řetězci a zejména personálního propojení mezi články nezbytné. V daném případě je personální propojení předmětných článků dostatečně skutkově podloženo, stejně jako nestandardnost transakcí, a závěry žalovaného ve vztahu k podrobně popsaným skutkovým zjištěním soud neshledal zavádějícími. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že při dokazování došlo k překročení pravo-

moci správce daně, neboť prověřování sloužilo k lepšímu objasnění skutkového stavu a obchodování se zbožím v rámci celého řetězce. O provázanosti mezi jednotlivými společnostmi nemůže být podle krajského soudu za zjištěného skutkového stavu sporu a správce daně a žalovaný dostatečně skutkově podložili závěr o naplnění subjektivní stránky zneužití práva. Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám ohledně nestandardního postupu odvolacího řízení nebo neurčitosti výzev zahajujících vytykáci řízení. Nedůvodnou shledal také námitku podjatosti úřední osoby vůči Ing. Petru B., který vystupoval v řízeních týkajících se obchodních partnerů žalobkyně, i námitku, že správce daně měl vyměřit daňovou povinnost společnosti HOME CONSULTING.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní uvedla řadu námitek, které odpovídají námitkám žalobním.

Stěžovatelka trvá na tom, že jí skutečné transakce byly logicky obchodně zdůvodnitelné, obvyklé v běžném obchodním styku co do výše ceny, charakteru sortimentu, způsobu hrazení, ale i způsobu zajištění úhrady. Rozhodnutí žalovaného ani napadený rozsudek neobsahují podle stěžovatelky přezkoumatelná zjištění, že by tomu tak nemělo být. Stejně tak žalovaný nekonstatuje (a ani neexistuje) ve věci uvedených obchodních případů žádné personální propojení. Podle stěžovatelky se napadený rozsudek nevypořádal se žalobní námitkou, že zjištěné skutečnosti v žádném případě neprokazují personální vazby a propojenost mezi stěžovatelkou a společností ROYAL ADVERTISING. V této souvislosti stěžovatelka zejména uvádí, že správní spis neobsahuje hodnocení důkazních prostředků ani zjištění žalovaného týkající se stěžovatelkou pořízených 40 000 kusů dětských hraček, a to přestože představují rozhodující část obchodního případu stěžovatelky. Podobně je tomu v případě pořízení a následného vývozu 1 080 kusů světlého ležáku Starobrno a 432 kusů Červeného draka Starobrno.

Dále stěžovatelka namítá, že závěr správce daně, že porcelánové zboží bylo pořízeno za ceny několikanásobně vyšší, než za jaké lze toto zboží pořídit přímo od výrobce nebo od jiného obchodníka na trhu, nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu na trhu s uvedeným zbožím a nemá oporu ve spisovém materiálu správce daně. Stěžovatelka se neztotožňuje ani se závěry ohledně tržní ceny pořízených sklenic. Namítá, že k prokázání tržní ceny sklenic nebyla nikdy správcem daně vyzvána a pochybnosti žalovaného jí nebyly sděleny. Nahlížení žalovaného na bližší neurčené internetové stránky nemá podle stěžovatelky oporu ve spisovém materiálu. K závěru žalovaného, že stěžovatelka jí uváděné cenové rozmezí porcelánu a sklenic nijak nepodložila, stěžovatelka namítá, že k prokázání svých tvrzení nebyla nikdy správcem daně vyzvána a pochybnosti žalovaného jí nebyly sděleny. Nahlížení žalovaného na bližší neurčené internetové stránky nemá podle stěžovatelky oporu ve spisovém materiálu. Údaje o cenách zjištěných správcem daně v I. stupni i odvolacím orgánem jsou pouze ničím nepodloženými tvrzeními, které nemohou být důkazem svědčícím v neprospěch stěžovatelky; na tom nic nemění ani tři strany výpisu z internetových stránek ze dne 23. 7. 2012 zařazené do spisového materiálu až dne 24. 8. 2012, přičemž dokument seznámení se se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, je datován již dnem 22. 6. 2012. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na totožnou judikaturu Soudního dvora jako v žalobě.

Podobně stěžovatelka namítá, že spisový materiál neobsahuje hodnocení důkazních prostředků, ani zjištění žalovaného, týkajících se stěžovatelkou pořízených 484 kusů souprav talířů Bohemia Crystal, 220 kusů čajových souprav Bohemia Crystal, 1 kusu Ford Escort Combi, 3 264 kusů bramborové kaše s brokolicí, 3 264 kusů bramborové kaše se špenátem a 1 632 kusů bramborové kaše s cibulkou, a to přestože toto zboží představuje rozhodující část obchodního případu stěžovatelky. Stěžovatelka uvádí, že tři strany výpisu z internetových stránek ze dne 23. 7. 2012 obsahují pouze informace o zboží sklenice

Viola, sklenice na šumivé víno a kávové soupravy. Napadený rozsudek se podle stěžovatelky nevypořádal se žalobní námitkou ohledně ceny v relacích běžného obchodního styku a pravdivostí tvrzení žalovaného, že v posuzovaném případě docházelo k nadhodnocování zboží při jeho pořízení i vývozu. Stejně tak se napadený rozsudek nevypořádal se žalobní námitkou, že tvrzení žalovaného o „*luxusním českém porcelánu a sklu*“ a o „*italských cenách*“ není dostatečně logicky argumentováno, nemá oporu v důkazech doložených stěžovatelkou a není dostačující pro odmítnutí těchto důkazů. Napadený rozsudek se nevypořádal ani se žalobní námitkou, že z účinného závěru žalovaného není zřejmé, kdo konkrétně by měl zboží nadhodnotit, jak se na tom měla podílet stěžovatelka. Žalovaný se nevypořádal ani se skutečností, že zákon o dani z přidané hodnoty nestanoví daňovému subjektu povinnost jak při pořízení, tak při následném dodání zboží zkoumat obvyklost ceny. Napadený rozsudek se nevypořádal se žalobní námitkou, že zjištěné skutečnosti v žádném případě neprokazují personální vazby a propojenost mezi stěžovatelkou a společností LED METAL SERVIS.

Dále stěžovatelka namítá, že místo aby správce daně řádně vyměřil společnosti HOME CONSULTING daň na výstupu, vytvořil konstrukci o údajném „*řetězci nákupů a prodeje*“ a veškerá činnost správce daně směřovala jen a pouze k prokázání této domněnky, kdy u stěžovatelky „*není cesty zpět*“, neboť již bylo v dané věci rozhodnuto u jiného daňového subjektu. Vadným rozhodnutím ve věci společnosti HOME CONSULTING správce daně zneužil princip neutrality DPH a činnost správce daně lze klasifikovat jako zneužití práva. Oprávněná úřední osoba Ing. Pavel B. (případně Ing. Martin S.) ve věci stěžovatelky účelově manipulují s důkazními prostředky tak, aby zakryli své pochybení ve věci nevyměření daně společnosti HOME CONSULTING, kdy svou předčasnou nepodloženou úvahou nezajistili u této společnosti odvod vlastní daňové povinnosti do státního rozpočtu. O účelové manipulaci s důkazními prostředky svědčí i úřední záznam ze dne 10. 10. 2011,

v němž správce daně Finanční úřad pro Prahu 3 ve věci pořízení kosmetických tužek a dětských hraček konstatuje, že správce daně místně příslušného finančního úřadu společnosti HOME CONSULTING nemá informace, od koho bylo zdanitelné plnění přijato. Dále o tom svědčí dožádání ze dne 3. 11. 2011, jímž se Ing. Pavel B. dotazuje ve věci kosmetických tužek a dětských hraček, zda se podařilo prokázat původ zboží a jeho vlastníka v řetězci nákupů a prodeje. Správce daně Finanční úřad Brno I neposkytl Finančnímu úřadu pro Prahu 3 informace a dokumenty, které měl z vlastní úřední činnosti k dispozici, tj. mj. 3× jednotný správní doklad (dále jen „JSD“), 3× faktura z Kanady, dokumenty získané v rámci součinnosti od Celního ředitelství Brno, a navíc se dne 3. 11. 2011 dotazuje na původ zboží, přičemž již dne 23. 6. 2011 měl k dispozici též výsledek dožádání od kanadské celní správy (viz postoupení výsledků dožádání ze dne 23. 6. 2011). Toto účelové zatajování důkazních prostředků a úmyslné uvádění v omyl jiného místně příslušného správce daně se děje účelově tak, aby se zaměřilo zjištění skutečného stavu věci a správnému stanovení daňové povinnosti jiného daňového subjektu, a potvrdila se tak smyšlená konstrukce o údajném „*řetězci nákupů a prodeje*“.

Stěžovatelka dále namítá, že se krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně nevypořádal se žalobní námitkou podjatosti úřední osoby a výkonu pravomoci v rozporu s jejím účelem. Podle stěžovatelky si vzhledem k okolnostem případu dotčená úřední osoba (Ing. Pavel B.) musela být a byla si vědoma, že ve vztahu ke stěžovatelce si na obchodní transakce vytvořila předem svůj vnitřně vyhraněný názor se zásadním vlivem na výsledek řízení, a je zde důvodný předpoklad, že tato osoba může mít pro svůj poměr k věci v širším smyslu zájem na výsledku řízení, kdy skutečnosti uvedené výše vedou k legitimním pochybnostem o nikoliv nezaujatém poměru k věci, tedy tato úřední osoba měla být z daňového řízení ve věci stěžovatelky vyloučena. Tímto došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a vadu řízení ma-

jící za následek nezákonnost vydaných rozhodnutí žalovaného ve věci samé, kdy pro tyto vady měl krajský soud napadené rozhodnutí správného orgánu zrušit.

Co se týče čestného prohlášení Vasyly R., podle stěžovatelky byl do veřejné části spisového materiálu tento dokument zařazen žalovaným, a to až dne 24. 8. 2012, a stěžovatelce poskytnut až dne 5. 9. 2012. Není tedy pravdivé tvrzení krajského soudu, že čestné prohlášení doplnila zástupkyně stěžovatelky v odvolacím řízení. Zjištěné skutečnosti podle stěžovatelky neprokazují personální vazby a propojenost mezi stěžovatelkou a společností HOME CONSULTING, kdy o činnosti této společnosti a její povinnosti ohledně daně z přidané hodnoty stěžovatelce nebylo a není nic známo s výjimkou pozdně zpřístupněných částí spisového materiálu. Argumentace v napadeném rozsudku a rozhodnutí žalovaného zde ani neuvádí žádnou personální vazbu a propojenost se stěžovatelkou. Tvrzení žalovaného ohledně šetření u bankovních ústavů ČR ve věci nezaplacení stěžovatelky do zahraničí nemá oporu ve spisovém materiálu žalovaného a není spolehlivě zjištěno. Spisový materiál obsahuje pohyby na účtu společnosti HOME CONSULTING, číslo účtu 5004070869/5500, za období od 1. 1. 2009 do 31. 8. 2010. Pohyby na účtech vedené u UniCredit Bank Czech Republic, a. s., ve spisovém materiálu se týkají stěžovatelky, která do zahraničí z obchodních případů, jež byly předmětem žaloby, nic nehradila. V případě společnosti LED METAL SERVIS je součástí spisového materiálu pohyb na účtu číslo 43-3141380207/0100 za období od 21. 8. 2009 do 31. 12. 2009. Stěžovatelka k tomu uvádí, že z Úředního záznamu Policie ČR ze dne 1. 10. 2013, jež má stěžovatelka k dispozici, vyplývá, že společnost HOME CONSULTING měla rovněž vedené dva účty u České spořitelny, a. s., a to číslo 2144554319/0800 a číslo 1758253233/0800. Z uvedeného dokumentu taktéž vyplývá, že „bylo analýzou výpisu z bankovního účtu číslo 5004070869/5500, vedeného u Raiffeisenbank a. s. pro společnost HOME CONSULTING, a výpisu z bankovního účtu číslo 433141380207/0100, vedeného

u Komerční banky a. s. pro spol. LED METAL SERVIS, zjištěno, že v období od 7. 9. 2009 do 9. 4. 2010 přišla z účtu LED METAL SERVISU (KB) na účet HOME CONSULTINGU (RB) v 18 samostatných platbách finanční hotovost v celkové výši 32 660 592 Kč. Z výpisů však nelze přesně specifikovat, zda, popř., které z nich by měly být platby za dodávku kosmetických tužek a výherních hracích automatů.“ Podle stěžovatelky tak tvrzení žalovaného ohledně šetření u bankovních ústavů ČR ve věci nezaplacení společnosti do zahraničí není spolehlivě zjištěno a napadený rozsudek se s touto žalobní námitkou dostatečně nevypořádal.

Stěžovatelka rovněž namítá, že závěry ohledně působení Alberta K. a Ádama Józsefa F. ve společnosti HOME CONSULTING se stěžovatelky nijak netýkají. Jedná se navíc o činnost uvedených osob, která probíhala v době od 6. 10. 2010, resp. 9. 6. 2011, tedy mimo období, kdy došlo k uskutečnění obchodních případů, jež byly předmětem vedených daňových řízení v případě stěžovatelky. K tvrzení žalovaného, že jednatel společnosti HOME CONSULTING musel znát osobu Radana V., stěžovatelka již dne 18. 6. 2010 správci daně sdělila, že jméno společnosti HOME CONSULTING jí nic neříká a jejího ukrajinského jednatele nikdy neviděla a nikdy s ním nejednala; výběry hotovosti z běžného účtu číslo 5004070869/5500 vedeného u společnosti Raiffeisenbank stěžovatelka doložila protokolem o vrácení finanční částky ze dne 28. 6. 2010. Zjištěné skutečnosti se v žádném případě netýkají obchodních případů uskutečněných stěžovatelkou a v žádném případě neprokazují personální vazby a propojenost mezi stěžovatelkou a společností HOME CONSULTING. Osobní závazek za účasti zprostředkovatele Petra F., řádně zajištěný třemi kusy směnek, se nevztahuje k obchodním transakcím uskutečněným stěžovatelkou. Za rozhodující argument je podle stěžovatelky nutno považovat skutečnost, že správce daně při stanovení daňové povinnosti společnosti HOME CONSULTING za zdaňovací období červenec 2009 a listopad 2009 nekonstatoval žádné hospodářské a personální propojení „firem v řetěz-

ci“, ale vyloučil uskutečněná zdanitelná plnění z důvodu, že daňový subjekt správci daně neprokázal, že skutečně došlo k dodání zboží, přičemž nevzal v úvahu důkazní prostředky, které měl ze své úřední činnosti k dispozici, respektive vyloučil uskutečněná zdanitelná plnění z důvodu pochybností místně příslušného správce daně ohledně uskutečnění předmětného zdanitelného plnění nebo z důvodu nemožnosti vést důkazní řízení, kdy za důkazní nouze nelze údaje v daňovém přiznání ověřit, přičemž nevzal v úvahu důkazní prostředky, které měl ze své úřední činnosti k dispozici. Zjištěné skutečnosti v žádném případě neprokazují personální vazby a propojenost mezi stěžovatelkou a společnostmi ROYAL ADVERTISING a LED METAL SERVIS, kdy žalovaný ani neuvádí žádný konkrétní argument pro uvedené tvrzení.

Co se týče nákupu zboží z Kanady, stěžovatelka především poukazuje na skutečnost, že společnost COSMOLAB prodávala ve výprodeji kosmetické tužky za likvidační hodnotu, která nedosahovala ani výrobní náklady, prodejní cena u společnosti CANADA ve výši 10,60 Kč až 10,90 Kč za 1 kus pak byla pod úrovní obvyklých prodejních cen – viz znalecký posudek ze dne 23. 7. 2012 znaleckého ústavu CD RATING, s. r. o. Obchodní vztah mezi společnostmi COSMOLAB a CANADA se netýká ani dovozce, natož pak stěžovatelky, a žalovaný překročil meze správného uvážení, pokud jej hodnotil jako nestandardní. Nepodloženou spekulací žalovaného je tvrzení, že 35 kusů hracích automatů Kiddy ride a koaxiální kabely společnost CANADA koupila od společnosti COSMOLAB, a to za cenu 8 825 USD. Tato skutečnost z ničeho nevyplyvá, společnost COSMOLAB s tímto zbožím evidentně neobchodovala, dále pak z kolonky 15a JSD (hrací automaty Kiddy ride, koaxiální kabely), kde je uveden alfabetický kód země „CA“, vyplývá, že zemí odeslání, tedy zemí, ve které byla zahájena doprava dováženého zboží, je Kanada, a to na rozdíl od JSD (kosmetické tužky) a druhého JSD (kosmetické tužky), kde je zemí odeslání „US“ – tedy Spojené státy americké (viz přílohy protokolu o ústním jednání ze dne 6. 10. 2009).

Podle stěžovatelky se krajský soud dostatečně nevypořádal se žalobními námitkami, a to zejména s námitkou vyloučení z dokazování úředních listin získaných od Celního ředitelství Brno, s námitkou, že není zřejmé, proč žalovaný dne 24. 1. 2011 provedl šetření ve věci podezření z nadhodnocených vývozů zboží, jestliže daňové řízení ve věci daňové povinnosti k dani z přidané hodnoty společnosti HOME CONSULTING za zdaňovací období červenec 2009 týkající se nákupu a prodeje předmětného zboží bylo ukončeno již dne 17. 9. 2010 a z těchto „*nadhodnocených vývozu*“ byla daň na výstupu vyměřena. Krajský soud se podle stěžovatelky dostatečně nevypořádal i s námitkou nedostatečné konkrétnosti výzev k odstranění pochybností ze dne 10. 2. 2010 a 18. 2. 2010. Pochybnosti podle svého názoru odstranila a k prokázání jiných vyzvána nebyla. Postupem žalovaného došlo podle stěžovatelky k porušení jejího práva na spravedlivý proces k vadě řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Došlo také k porušení zásady dvojinstančnosti daňového řízení a zásady volného hodnocení důkazů. Celé odvolací řízení bylo podle stěžovatelky vedeno pouze formálně. Podle stěžovatelky se napadený rozsudek nevypořádal ani s její žalobní námitkou, že seznámení se zjištěnými skutečnostmi a důkazy ze dne 22. 6. 2012 uvádí skutečnosti, aniž by se odvolací orgán jakkoli zabýval, prověřil a vyhodnotil skutečnosti obsažené ve stanoviscích správcem daně I. stupně a aniž by některé skutečnosti měly oporu ve spisovém materiálu odvolacího orgánu. Nelze tedy hovořit o řádném průběhu odvolacího řízení. Napadený rozsudek se podle stěžovatelky nevypořádal ani s námitkou, která se týkala zpřístupnění důkazních prostředků, ani s námitkou, že žalovaný se nevypořádal se všemi námitkami uvedenými ve vyjádření k seznámení se se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, ze dne 27. 7. 2012.

Stěžovatelka také namítá, že ve věci daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 2009 marně uplynula tříletá prekluzivní lhůta pro vyměření daně, přičemž pro tuto vadu měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

Stěžovatelka dále zdůrazňuje, že jednala v dobré víře a žádné úmyslné jednání nebo nedbalost jí není možné vytýkat, protože přijala veškerá rozumná opatření, aby zajistila řádný průběh obchodních případů. Není jí tedy jasné a ani z napadeného rozsudku to nevyplývá, jakého konkrétního podvodného jednání se měly konkrétní obchodní korporace dopustit a jakého konkrétního podvodu měla být stěžovatelka součástí. Oba její dodavatelé, ROYAL ADVERTISING a LED METAL SERVIS, totiž řádně odvedli daň z přidané hodnoty na výstupu, stejně jako společnost HOME CONSULTING. Stěžovatelka uskutečnění svých obchodních případů řádně prokázala a není jí jasné, co věděla nebo mohla vědět ve věci činnosti společnosti HOME CONSULTING. V tomto směru zdůrazňuje, že není odpovědná za činnost jiných daňových subjektů. Z rozsudku ani nevyplývá, v čem konkrétně spočívá neoprávněné zvýhodnění a zneužití principu neutrality DPH. Otázka, zda DPH splatná za předchozí nebo následující prodej týkající se dotčeného zboží byla nebo nebyla zaplacená do státní pokladny, nemá vliv na nárok osoby povinné k dani na odpočet DPH odvedené na vstupu. Stěžovatelka v dalším odkazuje např. na rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 12. 2010, *Weald Leasing*, C-103/09, Sb. rozh., s. I-13589, kde je konstatováno, že rozšíření zásady zákazu zneužití práva na oblast DPH nesmí zasahovat do zásady právní jistoty nebo svobody obchodníka organizovat svou činnost nebo zvolit si plnění tak, aby platil nižší DPH.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný ztotožnil se závěry krajského soudu. Uvedl, že se nedopustil stěžovatelkou namítaného chybného hmotněprávního posouzení skutkových okolností a své rozhodnutí nezaložil na nesprávném skutkovém zjištění. Obdobné obchodní transakce jako u stěžovatelky posuzoval také u firmy ROYAL ADVERTISING. Podle žalovaného je rozhodující, že stěžovatelka realizovala předmětné obchodní transakce v rámci neobvyklých obchodních podmínek, které postrádaly jakýkoliv ekonomický smysl a nemají žádné jiné objektivní vysvětlení než získání nároku (nadměrného

odpočtu) vůči správci daně, a přiznání tohoto práva by bylo v rozporu se smyslem a účelem zákona o dani z přidané hodnoty a principem neutrality této daně. Neobvyklé obchodní podmínky spatřuje žalovaný například v provádění úhrad za zboží. Z výpisů z bankovních účtů je zřejmé, že účastníci obchodních transakcí jsou propojeni hospodářsky i personálně, částky v řádech desítek milionů korun uvedené na fakturách si nehradí nebo účelově přesouvají částky na účtech společností deklarované jako úhrady ze zahraničí, dále pak nevymáhají standardním a obvyklým způsobem neuhrazené vysoké pohledávky ani po několika letech po uplynutí jejich splatnosti. Celní deklarace poskytnuté celními orgány Kamerunu potvrzují, že stěžovatelka jako dovozce deklarovala při dovozu do Kamerunu několikanásobně nižší ceny, než za jaké bylo toto zboží z České republiky vyváženo. Tato skutečnost svědčí o záměrném uvedení jiných cen zboží v České republice a Kamerunu. Zjištění uvedená od SGS, Generálního ředitelství cel v Kamerunu, potvrzují dle žalovaného, že vývoz zboží z České republiky nebyl uskutečněn za obvyklých podmínek vývozu zboží z Evropské unie do Kamerunu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [23] Co se týče opakované námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, je možné prvně konstatovat, že soud je povinen se zabývat každou žalobní námitkou. Povinnost posoudit všechny žalobní námitky však neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelkou a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní. Zda se tak v posuzovaném případě stalo, je třeba posoudit s ohledem na odůvodnění napadeného rozsudku a také z pohledu dokazování, které správce daně prováděl, a závěrů, ke kterým dospěl.

[24] V tomto směru je zásadní interpretace a následná aplikace pojmu „*podvod na DPH*“. Ten je správnými soudy užíván ve smyslu judikatury Soudního dvora, týkající se zneužití práva či kolotočových podvodů na DPH [rozsudky ze dne 12. 1. 2006, *Optigen Ltd a Fulcrum Electronics Ltd (v likvidaci) a Bond House Systems Ltd proti Commissioners of Customs & Excise*, C-354/03, C-355/03 a C-484/03, Sb. rozh., s. I-00483 (dále jen „*věc Optigen*“), a ze dne 6. 7. 2006, *Axel Kittel proti Belgickému státu a Belgický stát proti Recolta Recycling SPRL*, C-439/04 a C-440/04, Sb. rozh., s. I-06161 (dále jen „*věc Kittel*“), za dne 21. 6. 2012, *Mahagében kft a Péter Dávid*, C-80/11 a C-142/11 (dále jen „*věc Mahagében*“)]. Judikatura Soudního dvora tímto pojmem označuje situace, v nichž jeden z účastníků neodvede státní pokladně vybranou daň a další si ji odečte, a to za účelem získání zvýhodnění, které je v rozporu s účelem šesté směrnice o dani z přidané hodnoty, neboť uskutečněné operace neodpovídají běžným obchodním podmínkám. V této souvislosti lze odkázat na již shora uváděné rozsudky Soudního dvora, kde termín „*podvod na DPH*“ je v tomto smyslu běžně užíván a je jak obsahem samotných položených předběžných otázek, tak stanovisek generálních advokátů, jakož i obsahem samotných rozsudků Soudního dvora. „*Generální advokát [Colomer] ve svém stanovisku [k věci Kittel] k podvodu na DPH konstatoval, že ve skutečnosti existují varianty tak neobvyklé a spleťtité, jako je představitel těch, kteří je připravují, ve všech případech jde v podstatě o to, že není odvedena určitá částka získaná jako DPH*“ (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, čj. 9 Afs 83/2009-232).

[25] Posuzování subjektivní stránky jednání stěžovatelky, tedy hodnocení její vědomosti o daňovém podvodu, částečně souvisí s předchozí námitkou, tedy s interpretací daňového podvodu. Jak již bylo uvedeno, pojmem podvodu na DPH se zabýval Soudní dvůr zejména v rozsudcích citovaných v bodě [24] výše. Ve věci *Optigen* je zdůrazněno, že nárok na odpočet daně nemůže být dotčen tím, že v řetězci dodávek je jiná předchozí ne-

bo následná transakce zatížena skutečnostmi, o kterých plátce neví nebo nemůže vědět. Zavedení systému odpovědnosti bez zavínění by totiž překračovalo rámec toho, co je nezbytné pro ochranu plateb do veřejného rozpočtu [srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 5. 2006, *Federation of Technological Industries a další*, C-384/04, Sb. rozh., s. I-04191, bod 32 (dále jen „*věc Technological Industries*“), jakož i ze dne 21. 2. 2008, *Netto Supermarkt*, C-271/06, Sb. rozh., s. I-00771, bod 23]. Vzhledem k tomu, že odmítnutí nároku na odpočet podle bodu 45 tohoto rozsudku je výjimkou ze základní zásady, kterou tento nárok představuje, je na daňovém orgánu, aby dostatečně právně prokázal objektivní okolnosti umožňující učinit závěr, že osoba povinná k dani věděla nebo musela vědět, že plnění uplatňované k odůvodnění nároku na odpočet daně bylo součástí podvodu spáchaného dodavatelem či jiným subjektem operujícím v dodavatelském řetězci na vstupu (věc *Mahagében*, bod 49).

[26] Uvedený výklad Soudního dvora převzala i judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta potvrdila, že každá účetní transakce mezi dodavatelem a jeho odběratelem v řetězci musí být posuzována sama o sobě a charakter jednotlivých transakcí v řetězci nemůže být změněn předchozími nebo následnými událostmi (srov. rozsudek ze dne 27. 7. 2007, čj. 5 Afs 129/2006-142). Zásada daňové neutrality brání obecné diferenciaci mezi legálními a protiprávními plněními. Proto subjekty, které přijmou veškerá opatření, jež od nich mohou být rozumně vyžadována, aby zajistily, že jejich plnění nejsou součástí podvodu, bez ohledu na to, zda se jedná o podvod na DPH, nebo jiné podvody, musejí mít možnost důvěřovat legalitě uvedených plnění, aniž by riskovaly ztrátou svého nároku na odpočet DPH odvedené na vstupu (viz věc *Technological Industries*, bod 33).

[27] Pokud je ovšem s přihlédnutím k objektivním skutečnostem prokázáno, že dodání je uskutečněno pro osobu povinnou k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní plnění, které je součástí podvodu na DPH, je věcí vnitrostátního sou-

du odmítnout takové osobě povinné k dani přiznat nárok na odpočet. Osoba povinná k dani, která věděla nebo měla vědět, že se svým nákupem účastní podvodného plnění, pak musí být pro účely šesté směrnice o dani z přidané hodnoty považována za osobu účastnící se tohoto podvodu, a to bez ohledu na to, zda má z následného prodeje zboží prospěch, či nikoli. V takové situaci totiž osoba povinná k dani pomáhá pachatelům podvodu a stává se jejich spolupachatelem (viz věc *Kittel*). Tyto principy rovněž následně přejala i judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 15/2008-100, nebo ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 Afs 14/2010-195, č. 2172/2011 Sb. NSS).

[28] Není tedy povinností správních orgánů, či dokonce správních soudů prokázat, jakým způsobem a konkrétně kterým z dodavatelů v řetězci byl spáchán podvod. V daňovém řízení musí být nicméně postaveno najisto, v jakých skutkových okolnostech daňový podvod spočíval. Správce daně přitom může vycházet z mnoha indicií, které jsou mu k dispozici. V rozsudku ze dne 10. 6. 2015, čj. 2 Afs 15/2014-59, kupříkladu posuzoval zdejší soud případ, ve kterém daňové orgány založily svůj závěr o tom, že stěžovatelka věděla nebo měla vědět, že se svou ekonomickou aktivitou účastní podvodu na DPH, na vyhodnocení celkem čtyř okruhů indicií: na neobvyklé ceně emisních povolenek, na absolutním selhání kontrolních mechanismů stěžovatelky, na záznamech telefonických hovorů zaměstnanců stěžovatelky a na způsobu obchodování stěžovatelky (nestandardně pasivní přístup při hledání obchodních příležitostí ze strany stěžovatelky).

[29] Žalovaný se okolnostmi daňového podvodu podrobně zabýval. Je zřejmé, že pojem „*daňový podvod*“ aplikoval v projednávané věci v souladu s výše vyslovenou judikaturou Soudního dvora, na niž ostatně ve svém rozhodnutí hojně odkazoval.

[30] V posuzovaném případě deklarovala stěžovatelka uskutečnění dvou skupin transakcí: 1. v období 3. čtvrtletí 2009 nákup a prodej dětských hraček, kolotočů, kabelů, kosmetických tužek a piva, 2. v období 4. čtvrtletí

2009 nákup a prodej sklenic, porcelánových souprav, bramborových kaší a automobilu Ford Escort. První skupina transakcí probíhala v řetězci společností COSMOLAB (USA) – CANADA (Kanada) – HOME CONSULTING – ROYAL ADVERTISING – stěžovatelka – Mach-Production, B. P. (Kamerun). Druhá skupina transakcí probíhala v řetězci společností HOME CONSULTING – LED METAL SERVIS – stěžovatelka – SYSOCO, B. P. (Kamerun). Stěžovatelka vždy deklarovala nákup zboží v České republice a jeho prodej do Kamerunu.

[31] Co se týče osobní propojenosti daňových subjektů, je podstatné, že stěžovatelka v obou případech prováděných transakcí odebírala zboží od společnosti HOME CONSULTING, byť přes rozdílné zprostředkovatele. Podle správního spisu jednatel stěžovatelky Radan V. při ústním jednání dne 18. 6. 2010 (srov. protokol) vypověděl, že jméno společnosti HOME CONSULTING mu nic neříká a jejího ukrajinského jednatele nikdy neviděl a nikdy s ním nejednal. Správce daně při jednání následně konstatoval, že z běžného účtu společnosti HOME CONSULTING proběhly výběry v hotovosti na základě výběrových poukazů osobou identifikovanou právě jako Radan V. Celkem takto bylo vybráno 10 000 000 Kč ve třech výběrech ve dnech 30. 11. 2009, 8. 12. 2009 a 11. 12. 2009. Radan V. k tomuto sdělil, že si nyní tyto výběry nemůže vybavit, jednoznačně nepopírá, že výběry provedl on. K uvedené otázce přislíbil se vyjádřit písemně. Dne 7. 7. 2010 správce daně obdržel sdělení stěžovatelky, jehož součástí je protokol o vrácení finanční částky 10 000 000 Kč mezi Radanem V. a společností HOME CONSULTING. Půjčku měl zprostředkovávat Petr F. – jednatel společnosti v řetězci ROYAL ADVERTISING. Shodně s krajským soudem i se žalovaným hodnotí zdejší soud jednání stěžovatelky jako účelové. Skutečnost, zda došlo k vrácení vybraných peněz z důvodu plnění z půjčky, však není podstatná, neboť nic nemění na validitě indicie o propojení firem v řetězci. Zjištěné skutečnosti bezpochyby prokazují, že pan Radan V. znal společnost HOME CONSULTING a osoby jednající za tuto společnost, když vy-

bíral z účtu této společnosti milionové finanční částky. To potvrzuje i fakt, že k výběru hotovosti osobou odlišnou od osob s dispozičním právem k účtu byl nutný tzv. výběrový poukaz. Jednatel společnosti HOME CONSULTING proto musel znát Radana V., aby mohl být v jeho prospěch vystaven předmětný výběrový poukaz a tento mu musel být předán. Tato zjištění správce daně stěžovatelka v žádném ze svých podání nezpochybnila a ani v žalobě nebo v kasační stížnosti nevedla žádné plausibilní vysvětlení svých tvrzení, že k žádnému osobnímu propojení firem v řetězci nedošlo.

[32] Také z dalších okolností průběhu jednotlivých plateb mezi jednotlivými firmami v řetězci lze dovozovat jejich osobní propojení. Z odpovědí bank na dotazy správce daně byly zjištěny dva bankovní účty stěžovatelky. Na jeden z účtů byly vloženy v říjnu a listopadu 2009 čtyři částky v hotovosti Čestmírem P. s uvedením poznámky Mach-Production v celkové výši 2 915 000 Kč. Tyto peníze byly obratem převedeny na účty společnosti ROYAL ADVERTISING a odtud na účty společnosti HOME CONSULTING, odkud byly okamžitě vybírány v hotovosti buď jednatel Vasylem R., nebo prokuristou Petrem W., nebo jednatel stěžovatelky Radanem V.

[33] Další informace o propojenosti firem v řetězci získal správce daně na základě dožádání Finančního úřadu pro Prahu 3, který je místně příslušný společnosti LED METAL SERVIS. Dle tvrzení zástupce této společnosti do protokolu o ústním jednání ze dne 15. 6. 2010 obchody za tuto společnost domlouvá zaměstnanec Petr W. (bývalý jednatel a prokurista společnosti HOME CONSULTING). Ten měl za společnost LED METAL SERVIS také předávat zboží dle výše vymezených transakcí, z nichž stěžovatelka uplatňuje nadměrný odpočet DPH. K tomu stěžovatelka namítala, že Petr W. byl prokuristou společnosti HOME CONSULTING pouze část předmětných zdaňovacích období. To ovšem není v rozporu se závěrem o osobní propojenosti firem v řetězci. Nadto při ústním jednání dne 6. 10. 2009 vypověděl Petr F., jednatel

společnosti ROYAL ADVERTISING, že Petr W. jednal za společnost HOME CONSULTING i v době, kdy již byl jediným jejím jednatelem Vasyl R. Milan V., zástupce společnosti LED METAL SERVIS, pak při ústním jednání dne 15. 6. 2010 vypověděl, že Petr W. jednal i za společnost LED METAL SERVIS. Propojení jednotlivých článků řetězce daňových subjektů podporují i zjištění správce daně, která žalovaný popsal na straně 20 a 21 svého rozhodnutí. Vyplyvá z nich, že v průběhu dalších zdaňovacích období docházelo k přesunu vrácené daně z přidané hodnoty mezi jednotlivými prodejci a dodavateli, kteří se shodují s posuzovaným případem, až ke společnosti HOME CONSULTING, kde došlo k jejich výběru. Při řešené pojistné události v roce 2010 zastupoval stěžovatelku Miloš H., který zastupoval v řízeních před správcem daně na základě generální plné moci i společnost HOME CONSULTING.

[34] K těmto zjištěným skutečnostem se stěžovatelka nevyjádřila nebo je nevyvracela jinak než obecným tvrzením o neexistenci osobního propojení firem v řetězci. V žalobě i v kasační stížnosti uvedla, že zjištěná skutečnost ohledně výběru hotovosti Radanem V. se netýká obchodních případů uskutečněných stěžovatelkou a v žádném případě neprokazuje personální vazby mezi stěžovatelkou a společností HOME CONSULTING. S tímto závěrem se zdejší soud neshoduje, neboť k omezení prokazování propojenosti firem v řetězci výhradně na transakce prováděné v posuzovaném daňovém období není důvod. Skutečnosti, které poukazují na propojenost jednotlivých subjektů, nemusí být dokonce ani obchodní povahy. Úvahy krajského soudu o propojenosti firem v řetězci jsou přitom jasné a podložené konkrétními skutkovými zjištěními žalovaného, na která krajský soud odkázal (viz především strany 16 až 19 napadeného rozsudku).

[35] Samotné propojení pochopitelně nemůže být bez dalšího důvodem k odmítnutí žádosti stěžovatelky o vyplacení nadměrného odpočtu DPH, nýbrž musí směřovat k hlubší analýze ekonomické podstaty prováděných obchodních transakcí mezi jednotli-

vými články řetězce firem ve vztahu k posuzované daňové povinnosti stěžovatelky.

[36] Co se týče nestandardního průběhu prováděných transakcí, lze v návaznosti na výše uvedené uvést, že správce daně zjistil, že na účtech stěžovatelky nebyly žádné další platby ze zahraničí ani do zahraniční provedeny. V případě zboží prodaného společností Mach-Production přitom mělo jít celkem o 11 605 099 Kč a ve druhém řetězci u odběratele SYSOCO celkem o 19 915 172 Kč. Doložení úhrad za zboží dodávané v obou řetězcích bylo po stěžovatelce opakovaně požadováno správcem daně i žalovaným. Zástupkyně stěžovatelky vždy přislíbila jejich doložení, nicméně tak neučinila. Přitom do protokolů o ústních jednáních vedených u správce daně dne 23. 3. 2010 a dne 6. 4. 2010 jednatel stěžovatelky uvedl, že k úhradě faktury vystavené pro firmu Mach-Production došlo již asi ze čtyřiceti procent a částky byly hrazeny bankovními převody. V žalobě i v kasační stížnosti stěžovatelka opět pouze obecně uvedla, že tvrzení ohledně nezaplacení do zahraničí nemá oporu ve spisovém materiálu žalovaného a není spolehlivě zjištěno. Tato nepodložená argumentace nemůže být ve vztahu k závěrům žalovaného úspěšná. Stěžovatelka nijak konkrétně nerozporuje informace, které jsou součástí spisu a správce daně je zajistil od společnosti UniCredit Bank Czech Republic, v případě HOME CONSULTING od společnosti Reiffeisenbank a v případě LED METAL SERVIS od Komerční banky.

[37] Co se týče neuhrazené ceny za zboží v prvním řetězci, jednatel stěžovatelky při ústním jednání vypověděl, že vše je založeno na důvěře a žádná písemná dohoda o doplatku ceny není. Ohledně zboží ve druhém řetězci vypověděl, že nemá žádné záruky, přestože sjednané termíny úhrad dle smluvních dokumentů již dávno uplynuly. Nákladové listy ke kontejnerům jsou podle jeho tvrzení pod kontrolou stěžovatelky a finanční krytí nezajišťují bankovní ústavy, nýbrž jednatel má sám jako fyzická osoba vlastní zdroje. Šetřením správce daně nebylo zjištěno, že by stěžovatelka byla zajištěna pro případ rizika nezaplacení faktur znějících na částky v řádech

milionů Kč. Podobně nebylo zjištěno, že by stěžovatelka byla pojištěna proti možnému obchodnímu riziku ani proti možnému znehodnocení zboží, které má dle předložených dokladů hodnotu v řádech milionů Kč. Tyto závěry stěžovatelka nevyvrátila, a lze tak dospět k závěru, že se jednalo o transakce přinejmenším neobvyklé, a to i s přihlédnutím k tvrzení stěžovatelky, že celní formalities týkající se dovozu zboží v Kamerunu zajišťoval zástupce odběratelů, takže nad nimi ani stěžovatelka neměla kontrolu. Dieudonne H., na jehož výpověď se stěžovatelka odvolávala, nic relevantního nevyověděl ani neprokázal, ani nepředložil doklady o provedeném celním řízení v Kamerunu a nesdělil, kdo a kdy zboží převzal, jak správci daně přislíbil. Přestože se jedná o osobu odlišnou od stěžovatelky, tak i tato skutečnost přispívá k pochybnostem o standardnosti postupu stěžovatelky. Kromě toho nelze přehlédnout, že ze správcem daně zajištěných dovozních jednotných správních dokladů (JSD) do Kamerunu vyplývá, že nikoliv kamerunští odběratelé, ale stěžovatelka byla dovozcem zboží do této země a byla i odpovědná za skutečnosti deklarované při dovozu zboží do Kamerunu.

[38] Výše uvedené je nutné doplnit i dalšími zjištěními správce daně, která vypovídají o nestandardnosti prováděných transakcí. Podle zjištění správce daně musí být každá dovozní firma do Kamerunu registrována u místní Obchodní komory (*Registre du Commerce*). Český vývozce zboží do Kamerunu potřebuje zejména otevřený akreditiv, potvrzený renomovanou zahraniční bankou. Při dovozu musí splnit podmínky akreditivu, které vyžadují zejména lodní nákladový list nebo letecký nákladový list, sadu faktur, balíční listy, zpravidla i osvědčení o původu zboží. Dovozece na kamerunské straně musí ještě před vlastním dovozem zboží vyplnit příslušný formulář, který předá své bance. Banka zašle potvrzený formulář autorizované inspekční společnosti, která vystaví potvrzení a zprávu o tom, že se zboží může do Kamerunu dovézt. Veškeré, dovozy do Kamerunu kontroluje pro tamní vládu francouzsko-švýcarská společnost SGS (*Société Générale de Surveillan-*

ce). Podle přípisů zastupitelského úřadu České republiky v Nigérii ze dne 3. 10. 2010 a ze dne 3. 2. 2011, které jsou součástí spisu, je základní podmínkou pro povolení dovozu do země „*import declaration*“, jejíž součástí je předložení proforma faktury kamerunským dovozcem na SGS. Společnost SGS uvedla, že nemá o stěžovatelce ani o jejích kamerunských odběratelích žádné záznamy. Dle společnosti SGS, pokud stěžovatelka do Kamerunu zboží dovezla, pak její kamerunští odběratelé obešli v zemi platné předpisy a nepředložili SGS dovozní deklaraci s proforma fakturou. Dovozece mohl např. předložení deklarace opomenout a situaci řešit na místě při dovozu (toto však není možno učinit dvakrát po sobě, což je případ posuzovaných transakcí) nebo mohl zboží v přístavu deklarovat např. jako vývoz do vnitrozemského Čadu, po cestě si konečného příjemce rozmyslet a zboží levněji, tj. s menší korupcí než v přístavu, proclít na některé z vnitrozemských celnic. To ovšem nic nemění na tom, že k dovozu nedocházelo zákonným způsobem. Stěžovatelka se k průběhu dovozu zboží do Kamerunu žádným relevantním způsobem nevyjádřila a její tvrzení o tom, že veškerý průběh celních řízení zajišťovali její odběratelé, lze s přihlédnutím k objemu transakcí a jejich zajištění na dobré slovo považovat za účelové.

[39] I zde je třeba připomenout, že podle získaných dokumentů byla stěžovatelka uvedena jako dovozce zboží do Kamerunu. Podle informací zjištěných od Generálního ředitelství cel v Kamerunu se nachází v záznamech celních orgánů v Kamerunu za roky 2009 a 2010 celkem čtyři celní deklarace týkající se stěžovatelky. Sečtením celních hodnot deklarovaných stěžovatelkou při dovozu zboží do Kamerunu bylo zjištěno, že celková celní hodnota při dovozu zboží do Kamerunu činí 710 125 Kč, statistická hodnota při vývozu zboží z ČR pak 31 520 271 Kč. Stěžovatelka tak jako dovozce deklarovala při dovozu zboží do Kamerunu několikanásobně nižší ceny, než za jaké bylo toto zboží vyváženo z České republiky. Tyto závěry považuje zdejší soud shodně s krajským soudem za řádně podložené a seznatelné z rozhodnutí žalovaného i ze správního spisu.

[40] Co se týče samotného vývozu zboží, lze za rozhodující v otázce ceny obvyklé považovat závěry znaleckého posudku Ing. Miloše Ondruška, soudního znalce a odhadce z oboru ekonomika, odvětví ceny a odhady, specializace věci movité. Tento posudek byl jako důkazní prostředek pro posouzení obvyklé ceny vyváženého zboží využitelný, přestože jeho zadavatelem byla Policie ČR. Žalovaný rovněž akceptoval znalecký posudek od znaleckého ústavu CD RATING předložený stěžovatelkou. Na jeho základě žalovaný dospěl k závěru, že skutečně část zboží nakupovaného a dodávaného stěžovatelkou nebyla nadhodnocena. To se týká dětských atrakcí, kosmetických tužek, dětských hraček a telefonních kabelů. Stěžovatelka měla možnost se ke znaleckému posudku Ing. Miloše Ondruška v řízení před žalovaným vyjádřit a toto své právo plně využila. Pakliže stěžovatelka namítá, že správní spis neobsahuje hodnocení důkazních prostředků ani zjištění žalovaného týkající se stěžovatelkou pořízených 40 000 kusů dětských hraček, nelze jí tak přisvědčit. Je také třeba zdůraznit, že nadhodnocení ceny každého druhu prodávaného zboží není nezbytnou podmínkou závěru o zneužití práva. Žalovaný za klíčové považoval personální propojení a nestandardnost transakcí jako celku, čemuž odpovídá odůvodnění jeho rozhodnutí a rovněž argumentace krajského soudu v napadeném rozsudku. K námitce, že se žalovaný nevypořádal s vývozem 1 080 kusů světlého ležáku Starobro a 432 kusů Červeného draka Starobro, lze odkázat na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které rekapituluje a hodnotí obsah získaných informací, především pak výše uvedených celních deklarací získaných od Generálního ředitelství cel v Kamerunu. Podle nich nebylo potvrzeno, že by do Kamerunu bylo dovezeno a procleno pivo a bramborová kaše. U osobního auta FORD ESCORT byla skutečným příjemcem jiná než deklarovaná společnost, a to INTERFACE SARL. Rovněž další zboží, které bylo v České republice deklarováno jako prodej zboží společnosti SYSOCO, bylo v Kamerunu stěžovatelkou deklarováno jako dovoz pro fyzickou osobu Ntamdjoa Jaky L. I tyto zjištěné skutečnosti svědčí o nestandardnosti prováděných transakcí.

[41] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že závěr správce daně, že porcelánové zboží bylo pořízeno za ceny několikanásobně vyšší, než za jaké lze toto zboží pořídit přímo od výrobce nebo od jiného obchodníka na trhu, nemá oporu ve zjištění skutkového stavu na trhu s uvedeným zbožím a nemá oporu ve spisovém materiálu správce daně. Nedůvodná je také námitka, která se vztahuje k závěrům správce daně ohledně tržní ceny pořízených sklenic. Správce daně zjistil, že v případě porcelánového zboží se jednalo o výrobky společnosti Thun 1794 a. s. Z internetových stránek této společnosti správce daně zjistil, že předmětné zboží prodává tato společnost za ceny v rozmezí od 1 000 Kč do 1 900 Kč, přičemž stěžovatelka je nakoupila za ceny 5 051 Kč a 5 729 Kč. Správce daně dále ověřoval tvrzení stěžovatelky o cenách sklenic od výrobce Crystalex Karlovy Vary, tuto společnost však v obchodním rejstříku nenalezl. Na internetových stránkách společností s obdobným názvem byly sklenice nabízeny v rozmezí 80–90 Kč. S výpisy z internetových stránek byla zástupkyně stěžovatelky seznámena a mohla se k nim vyjádřit. Nebyla tedy nijak zkrácena na svých procesních právech. Pokud ovšem reagovala výpisem z jiných internetových stránek, konkrétně www.shop.kristallboutique.com, pak zdejší soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že pokud by stěžovatelka skutečně v dobré víře nakupovala zboží od jiného prodejce za ceny, jež jsou několikanásobně vyšší než přímo od výrobce, pak tím spíše je takový postup z ekonomického hlediska nepochopitelný a nelogický, přitom stěžovatelka neuvedla v kasační stížnosti ani dříve žádné okolnosti, které by vysvětlily její postup, konkrétně zahrnutí dalšího tuzemského obchodníka do takovéto transakce. Odkázat lze i na podrobnou argumentaci v rozhodnutí žalovaného na s. 12, se kterou se žalobní i stížní námitky stěžovatelky míjejí. Namítá-li stěžovatelka, že údaje o cenách zjištěných správcem daně v I. stupni i odvolacím orgánem jsou pouze ničím nepodloženými tvrzeními, která nemohou být důkazem svědčícím v její neprospěch, nemůže jí zdejší soud přisvědčit.

[42] Krajský soud se přitom s žalobními námitkami stěžovatelky v tomto směru vypořádal a z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, z jakých důvodů ke svým závěrům dospěl. Napadený rozsudek se tak vypořádal se žalobní námitkou ohledně ceny v relacích běžného obchodního styku a pravdivostí tvrzení žalovaného, že v posuzovaném případě docházelo k nadhodnocování zboží při jeho pořízení i vývozu. Z provedených důkazů je zřejmé, že značná část vyváženého zboží byla nadhodnocena, respektive že stěžovatelka prováděla transakce způsobem ekonomicky natolik nevýhodným, že spolu s ostatními zmíněnými indiciemi lze dovozovat záměrnost takového jednání i ústíci ve zneužití práva s cílem podvodu na DPH. Nebylo nutné, aby se krajský soud zabýval tím, kdo konkrétně by měl zboží nadhodnotit nebo jak se na tom měla podílet stěžovatelka, jak se stěžovatelka v kasační stížnosti domáhá. Ani není podstatné, že zákon o dani z přidané hodnoty nestanoví daňovému subjektu povinnost jak při pořízení, tak při následném dodání zboží zkoumat obvyklost ceny. K tomu, aby byl nárok na odpočet odmítnut, není zapotřebí jednoznačně prokazovat, že se subjekt aktivně zapojil do podvodného jednání a v čem přesně spočívalo; postačuje, pokud je prokázáno, že si mohl být podvodného jednání vědom. V takovém případě je poté na daňovém subjektu, aby prokázal, že o podvodu nevěděl a že učinil vše, co bylo po něm možno rozumně požadovat, aby se o něm dozvěděl (k tomuto v souvislosti se spoléháním se na ujištění svého dodavatele viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, čj. 1 Afs 59/2013-34). Zjištěné rozdíly mezi cenami, za které bylo zboží pořízeno a za které jej bylo možné pořídit, představují okolnosti, které lze při obvyklé míře opatrnosti zjistit a ekonomicky racionálně reflektovat. Pokud k ničemu takovému stěžovatelka nepřikročila, lze opět s přihlédnutím ke způsobu, jakým vývoz nakoupeného zboží probíhal a byl zajištěn, považovat tyto okolnosti za podezřelé a nestandardní. Na stěžovatelce bylo, aby správci daně poskytla ucelený a z ekonomického pohledu pochopitelný náhled do své činnosti podložený relevantními důkaz-

ními materiály. K tomu ovšem nedošlo. Co se týče nákupu zboží z Kanady, pak ten žalovaný nezpochybnal a pouze se zabýval podmínkami a charakterem této transakce souvisejícími se sjednáváním a placením zboží a jeho původem.

[43] Námitka stěžovatelky, že správce daně měl vyměřit daňovou povinnost k dani z přidané hodnoty společností HOME CONSULTING, není v tomto řízení irelevantní. Předmětem přezkumu totiž není daňová povinnost této společnosti ani vytýkácí řízení a jejich výsledky u dalších společností v řetězci. Na druhou stranu v případě posouzení zneužití práva není vadou, zabývá-li se správce daně i charakterem fungování jednotlivých článků v řetězci. Pro posouzení subjektivní stránky je zjištění fungování jednotlivých článků v řetězci a zejména personálního propojení mezi články nezbytné. V daném případě je podstatné, že společnost HOME CONSULTING systematicky nespolupracuje se správcem daně, nepředkládá účetnictví, pouze formálně podává daňová přiznání. Správce daně během roku 2009 a 2010 opakovaně předvolával jednatele společnosti HOME CONSULTING pana Vasyla R., ten se však k jednání nikdy nedostavil. Z tohoto důvodu neměl správce daně možnost ověřit původ zboží ani další okolnosti týkající se předmětných obchodních případů. Žalovaný zjistil, že v roce 2010 tuto společnost odkoupil pan Albert K., který o společnosti nic nevěděl, pracoval jako kuchař, bydlel na ubytovně a pouze „*podpisoval dokumenty*“, které mu předkládaly neznámé osoby. Dále se žalovaný zabýval i společností LED METAL SERVIS, a to formou dožadání místně příslušného správce daně. Bylo zjištěno, že tato společnost neprokázala přijetí ani uskutečnění zdanitelných plnění. Zástupce této společnosti uvedl, že výdej zboží ze skladu v Měnině společnosti LED METAL SERVIS zajišťoval pan Petr W., který byl jednatelem a následně i prokuristou společnosti HOME CONSULTING. Rovněž tyto zjištěné skutečnosti o zjevné nefunkčnosti společnosti HOME CONSULTING naznačují souvislosti fungování celého řetězce společností a spolu s ostatními indiciemi, tedy per-

sonálním propojením předmětných článků řetězce (především činnost Petra W. a výběry z účtu HOME CONSULTING Radanem V.) a nestandardností prováděných transakcí prokazují, že účelem prováděných transakcí bylo právě zneužití práva s cílem podvodu na dani z přidané hodnoty.

[44] Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené ztotožňuje s názorem žalovaného, že bylo shromážděno dostatečné množství důkazů, které prokazují, že obchodní transakce prováděné stěžovatelkou probíhaly za podmínek krajně neobvyklých a nelogických. Logickým závěrem správce daně pak bylo, že v daném případě došlo k pokusu o zneužití práva – podvodu na dani ze strany účastníků těchto transakcí. Účastníci obchodních transakcí byli propojeni hospodářsky i personálně, částky v řádech desítek milionů korun uvedené na fakturách si nehradili nebo účelově přesouvali částky na účtech společností deklarované jako úhrady ze zahraničí, nevymáhali standardním a obvyklým způsobem neuhrazené vysoké pohledávky ani po několika letech po uplynutí jejich splatnosti, dokonce si vybírali částky z bankovních účtů. Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že jednala v dobré víře a žádné úmyslné jednání nebo nedbalost jí není možné vytýkat, protože přijala veškerá rozumná opatření, aby zajistila řádný průběh obchodních případů. Žádná taková opatření, která by se měla projevit v průběhu transakcí a jejich zajištění, stěžovatelka nezmínila. Stěžovatelka byla prokazatelně součástí zmíněného řetězce firem a v souhrnu je vyloučena možnost, že by uvedené podmínky realizovaných transakcí byly důsledkem nedbalosti, neznalosti, náhody či chybného rozhodnutí v rámci běžného podnikatelského rizika. Ze skutkového stavu zjištěného v daňovém řízení zřetelně vyplývá, že stěžovatelka o podvodných jednáních na DPH věděla nebo alespoň vědět mohla a nepředložila žádný důkaz, který by tento závěr zpochybnil. Neuplatní se proto základní *ratio* judikatury Soudního dvora – totiž ochrana subjektivních práv a legitimního očekávání daňových subjektů, které si nejsou a nemohou být vědomy daňového podvodu a jednájí s veškerou

rozumnou opatrností, aby se nestaly součástí takového podvodu.

[45] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce, že se krajský soud v napadeném rozsudku dostatečně nevypořádal s podjatostí úřední osoby. Krajský soud se naopak podrobně s touto otázkou vypořádal na s. 24 napadeného rozsudku, když uvedl, že „[p]ouhá skutečnost, že jako úřední osoba vystupoval v řízeních týkajících jednotlivých obchodních partnerů [stěžovatelky], nezakládá sama o sobě bez dalších relevantních skutečností důvod podjatosti. Je obvyklé, že jedna úřední osoba se zabývá více případy, a to právě s ohledem na znalost celé transakce. Tvzení o podjatosti této úřední osoby je tedy neopodstatněné a neopírá se o relevantní skutečnosti, jež by možné podjatosti ve smyslu § 26 odst. 1 [daňového řádu z roku 1992^{*)}], resp. § 77 daňového řádu [z roku 2009] nasvědčovaly.“ Toto hodnocení považuje zdejší soud za přezkoumatelné a také za zcela správné. Stěžovatelka k němu konkrétně nad rámec zopakovaných žalobních námitek ničeho neuvádí. Krajský soud se vypořádal i s námitkou porušení zásady dvojinstančnosti daňového řízení a zásady volného hodnocení důkazů, zabýval se také získáváním důkazních materiálů a jejich využitím v daňovém řízení (na s. 22–23 napadeného rozsudku).

[46] Skutečnost, že ve věci daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 2009 marně uplynula tříletá prekluzivní lhůta pro vyměření daně, dovozuje stěžovatelka ze závěru usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS, podle kterého „[d]aň je podle § 47 [daňového řádu z roku 1992] nutno vyměřit či doměřit pravomocně ve lhůtě tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení, nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat. Vyměření daně nebo doměření daně či přiznání nároku na daňový odpočet po uplynutí lhůty stanovené

v § 47 [daňového řádu z roku 1992] je nezákonným rozhodnutím.“ Na základě uvedeného se stěžovatelka domnívá, že prekluzivní lhůta pro vyměření daně marně uplynula pro období 3. čtvrtletí 2009 dne 30. 9. 2012 a že pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit. S tímto závěrem stěžovatelky Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť vychází z nedostatečného čtení rozhodné právní úpravy i související judikatury. Podle § 47 odst. 2 daňového řádu z roku 1992 totiž platí, že „byl-li před uplynutím [...] lhůty učiněn úkon směřující k vyměření daně nebo jejímu dodatečnému stanovení, běží tříletá lhůta znovu od konce roku, v němž byl daňový subjekt o tomto úkonu zpraven“. Vzhledem k průběhu vytykáčícího řízení nelze dospět k závěru, že by k jejímu marnému uplynutí došlo. Dostatečným důvodem pro takový závěr je již jen to, že správce daně konal se stěžovatelkou ve věci daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 2009 ústní jednání dne 18. 6. 2010 a dne 30. 8. 2010, na kterých se stěžovatelkou rozebíral řadu konkrétních pochybností týkajících se její daňové povinnosti (vztahy s určitými dalšími obchodními společnostmi, které měly být účastny na podvodu na DPH, účty používané k placení za zboží, okolnosti dovozu zboží do Kamerunu aj.). Tato ústní jednání tedy svým skutečným obsahem byla úkony směřujícími k vyměření daně ve smyslu § 47 odst. 2 daňového řádu z roku 1992. Vedle toho byly i v navazujícím odvolacím řízení konány další úkony obdobné povahy, jejichž bližší výčet není pro účely posouzení otázky prekluze nezbytný. Obdobně se věci měly i u daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 4. čtvrtletí 2009. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného o odvolání proti platebním výměřům ve věci daně z přidané hodnoty za zdaňovací období 3. čtvrtletí 2009 i za zdaňovací období 4. čtvrtletí 2009 bylo stěžovatelce doručeno dne 5. 11. 2012 a v týž den nabylo právní moci, tedy nepochybně ve lhůtě podle § 47 odst. 2 daňového řádu z roku 1992. Ani v jednom z obou zdaňovacích období proto k prekluzi práva vyměřit daň nedošlo.

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

Právo na informace: české technické normy vydávané Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví

k § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 101/2000 Sb.

k § 5 odst. 8 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákonů č. 205/2002 Sb., č. 226/2003 Sb. a č. 186/2006 Sb.

k § 196 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

I. České technické normy vydávané Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví jsou informacemi ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

II. Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nestanoví zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která by vylučovala poskytování technických norem z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

III. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého „[p]okud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná“, je zvláštní právní úpravou předpokládanou § 5 odst. 8 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a uplatní se přednostně.

IV. Pokud právní předpis stanoví požadavek dodržení tzv. normové hodnoty, je třeba za technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 považovat i ty technické normy, které takovou hodnotu konkrétně stanoví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014-63)

Prejudikatura: č. 1627/2008 Sb. NSS, č. 2128/2010 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 241/2009 Sb.; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 7. 1974, Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville (8/74, Recueil, s. 837).

Věc: Mgr. Bc. Jakub M. proti Ministerstvu průmyslu a obchodu o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný výrokem I. rozhodnutí ze dne 4. 11. 2013 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (dále jen „Úřad“) ze dne 13. 9. 2013. Uložil Úřadu, aby žalobci přímo poskytl seznam všech technických norem (ČSN, ČSN EN), podle nichž stanoví povinnost postupovat stavební zákon z roku 2006 a právní předpisy vydané k jeho provedení. Žalobce podal u Úřadu žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ve které požadoval přímé poskytnutí: 1. seznamu všech

technických norem (ČSN, ČSN EN), podle kterých stanoví povinnost postupovat stavební zákon z roku 2006 a právní předpisy vydané k jeho provedení (dále jen „technické normy ve stavebnictví“); 2. internetových adres a všech míst, kde jsou tyto technické normy bezplatně a veřejně dostupné; 3. plného znění těchto technických norem. Třetí bod žádosti Úřad výše uvedeným rozhodnutím odmítl a neposkytl žalobci plné znění technických norem ve stavebnictví, protože zákon o technických požadavcích na výrobky, a prováděcí vyhláška č. 486/2008 Sb., kterou se stanoví

odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem a úplata za jejich poskytování (dále jen „prováděcí vyhláška“), nemožnosti udělit výjimku pro podobnou žádost vedoucí k bezplatnému zajištění přístupu k technickým normám. České technické normy lze prostudovat v informačním centru Úřadu nebo je možné si je koupit, resp. zaplatit přístup do aplikace ČSN online, kde jsou technické normy zpřístupněny.

Žalovaný v odvolacím řízení nejdříve zkoumal, zda je Úřad povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dospěl k jednoznačnému závěru, že Úřad je tímto subjektem podle zákona o technických požadavcích na výrobky. Pokud je mu předložena žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, má proto obecně povinnost podle něj postupovat. Podle žalovaného ovšem nelze technickou normu považovat za informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Gramatickým výkladem sice lze dovodit, že technická norma je informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak teleologický výklad vede k závěru, že technická norma informací není. V případě úplných textů českých technických norem je třeba zohlednit veřejný zájem na tom, aby se uživatel tohoto dokumentu, v jehož zájmu je technická norma vytvářena, určitým způsobem podílel na její tvorbě, zejména svým finančním příspěvkem. Jak stanoví § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky: „*Úřad je [...] oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem úplatu. Tyto činnosti a výši úplaty stanoví Ministerstvo [průmyslu a obchodu] vyhláškou.*“ Toto ustanovení bylo do zákona o technických požadavcích vloženo novelizací účinnou od 1. 1. 2009. Důvodová zpráva k této novele výslovně uvádí: „*Cílem této novely je stanovit jasný a pevný rámec pro zabezpečování tvorby a vydávání českých technických norem a s tím souvisejících odborných činností Úřadu [...], aby nedošlo k narušení řádného fungování celého systé-*

mu technických norem a aby byla posílena právní jistota a rovnost všech zúčastněných osob v daném systému stanovením základních pravidel výkonu této činnosti.“ Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím určitě není obcházet zákon o technických požadavcích na výrobky a mařit jeho účel. Úplné znění technické normy proto nelze považovat za informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ke stejnému závěru došel i Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, čj. 11 Ca 103/2003-45, v němž použil analogii se Sbírkou zákonů, kterou „*lze rovněž získat za stanovenou kupní cenu a nelze ani od zpracovatele předpisu v této sbírce publikovaného, ani od vydavatele Sbírky zákonů požadovat bezplatné zaslání konkrétní Sbírky zákonů.*“

Žalovaný dále uvedl, že § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 sice stanoví veřejný bezplatný přístup k technickým normám, ale Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, č. 241/2009 Sb., rozhodl, že „*[z]ásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem [...] není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.*“ Žalobce v odvolání namítal, že jedna z technických norem ve stavebnictví – česká technická norma ČSN 73 6116 – byla zveřejněna na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Podle žalovaného je ovšem tato technická norma závazná na základě tzv. výlučného odkazu na tuto normu v právním předpisu [§ 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území], přičemž Úřad s jejím zveřejněním souhlasil. Jde o jedinou technickou normu v oblasti stavebnictví, která se na základě výlučného odkazu v právním předpisu stala takto závaznou. Ministerstvo pro místní rozvoj ji zveřejnilo právě s odkazem na § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Úřad proto nemá povinnost poskytnout úplné znění české technické normy za podmínky a způsobem, který stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím. Může je poskytnout pouze za úplatu vypočtenou podle prováděcí vyhlášky.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze. Namítal, že povinný subjekt vykládá právo na informace nesprávně. Podle Listiny základních práv a svobod je právo na informace zaručeno a z toho vyplývá povinnost státu nebránit žadateli, aby si opatroval informace, a to i u státních orgánů. Výjimky jsou přípustné pouze v případech splňujících podmínky čl. 17 odst. 4 Listiny. Povinnost uvedená v čl. 17 odst. 5 Listiny se týká pouze aktivního zveřejňování, jehož se žadatel nedomáhá, a proto je argumentace povinného subjektu právně irelevantní. Výklad žalovaného nepřiměřeně zužuje a popírá jeho ústavně zaručené právo na informace, které lze omezit pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Žádný takový zájem v dané věci není. Úhrada by proto neměla přesáhnout skutečné náklady, které státu vznikají při poskytování informací. V opačném případě by se jednalo o státní monopol na informace neodůvodněný žádným legitimním cílem, který není podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva akceptovatelný.

Žalovaný se také dopustil výkladové chyby ve vztahu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím, § 5 odst. 6 zákona o technických požadavcích na výrobky a § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Podle posledně uvedeného ustanovení platí, že pokud stavební zákon z roku 2006 nebo jiný právní předpis stanoví povinnost postupovat podle české technické normy, musí být bezplatně veřejně přístupná. Přístupem je třeba s ohledem na terminologickou jednotu právního řádu třeba rozumět též přístup podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Odkaz na Sbírku zákonů je zcela nepřipadný. Ministerstvo vnitra zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup stejnopis Sbírky zákonů a jako povinný subjekt v tomto směru běžně informace poskytuje, což žalobce sám vyzkoušel. Odkaz na nález Ústavního soudu je taktéž nepřipadný, protože v uvedeném případě Ústavní soud zkoumal právní závaznost technické normy, nikoliv její poskytování po-

dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dostupnost pak poměřoval vzhledem k její povaze jakožto podmínky právní závaznosti, nikoliv ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím a zejména § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006.

Žalobce také napadl tvrzení žalovaného, že technická norma ČSN 73 6116 je jedinou obecně závaznou technickou normou ve stavebnictví. Existuje podle něj celá řada závazných technických norem, které byly vydány k provedení stavebního zákona z roku 2006 a stavebních vyhlášek, jak mu potvrdila Česká komora architektů (např. vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, odkazuje na příslušnou normu v desítkách případů). Pokud žalovaný připouští, že technické normy podle § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 může povinný subjekt zveřejňovat (jako technickou normu ČSN 73 6116), tím spíše je může poskytovat na žádost. Požadavek úhrady za poskytnutí informace je v rozporu se zákonem, podle kterého mají být poskytovány bezplatně. V tomto konkrétním případě proto nemohl povinný subjekt poskytnutí informace odepřít.

Městský soud žalobu zamítl. Jednou z možných forem poskytnutí informace je i nahlédnutí do listin, v nichž je tato informace obsažena (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Z poskytování informací jsou vyloučeny informace, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, které je tímto zákonem komplexně upraveno (§ 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Podle městského soudu je poskytování úplného znění technických norem komplexně upraveno v § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky. Zákon o svobodném přístupu k informacím se proto na poskytování informací obsažených v českých technických normách nevztahuje. Jistě není protizákonné, pokud některý povinný subjekt dobrovolně poskytne obsah konkrétní technické normy, není to však jeho povinností podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní orgán náležitě odůvodnil, proč je znění technické normy možné poskytnout

pouze za úplaty, a své závěry podložil dostatečně zjištěným skutkovým stavem. Odlišný náhled žalobce na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu včetně výroku I. rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti. Současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud nařídil Úřadu poskytnutí plného znění všech technických norem ve stavebnictví ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Podle stěžovatele došel městský soud k nesprávnému právnímu závěru, že § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky obsahuje komplexní právní úpravu poskytování informací, a proto se na jeho žádost nevztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Jde o nový právní závěr, který nebyl uplatněn v žádném z napadených rozhodnutí. Mezi stěžovatelem, žalovaným a Úřadem nebylo sporu, že zákon o svobodném přístupu k informacím je jako procesní předpis použitelný. Lišili se pouze v pohledu na hmotné právo. Teorie komplexní úpravy zakládá u určitých druhů informací procesní odklon. Jeho podmínkou ale je, aby zvláštní zákon obsahoval komplexní procesní úpravu včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Zákon o technických požadavcích na výrobky ovšem žádnou úpravu náležitostí, způsobu podání žádosti, lhůt ani opravných prostředků neobsahuje. Proto se proces poskytování informací v posuzované věci řídí zákonem o svobodném přístupu k informacím. Pokud městský soud považoval úpravu v zákoně o technických požadavcích na výrobky za komplexní, jde o nepřezkoumatelný závěr, který neodpovídá znění zákona, a jeho účinky jsou v rozporu s jasným úmyslem zákonodárce. Pokud žalovaný namítá, že umožňuje bezplatný přístup podle stavebního zákona z roku 2006 v několika knihovnách, nezbyvá než oponovat, že jde o podobný poměr jako u správního řádu, který rovněž

umožňuje nahlížení do spisu, což však nijak nevylučuje použitelnost procesu podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z pohledu hmotného práva mělo být jeho žádosti vyhověno, protože nelze použít důvod odepření přístupu k technickým normám podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Podle tohoto ustanovení platí: „*České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnické osoby nebo za podmínek stanovených v odstavci 6 se souhlasem Úřadu.*“ Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je zvláštní vůči § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Technická norma ve stavebnictví má být proto ze zákona bezplatně veřejně přístupná. To je jednoznačná vůle zákonodárce, kterou městský soud a správní orgány nerespektovaly.

Městský soud také nedohlédl důsledky svého rozhodnutí. Pokud by nebylo možné zpřístupnit technické normy v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nemohly by správní orgány podle něj vůbec rozhodovat. V takovém případě měl městský soud vyslovit nicotnost napadených správních rozhodnutí z úřední povinnosti, protože byla vydána mimo jejich kompetenci (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). S premisami tohoto závěru se stěžovatel neztotožňuje, nicméně ho uvádí jako doklad vnitřní rozpornosti rozsudku městského soudu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a vyjádření v řízení před městským soudem. Doplnil, že zákon o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhláška upravují podmínky vydávání a řádné distribuce českých technických norem a stanovují jasný právní rámec pro určení cen za činnosti s tím související. Tyto předpisy také zajišťují řádné fungování celého systému technických norem a chrání právní jistotu a rovnost všech zúčastněných osob stanovením základních pravidel pro výkon této činnosti povinným subjektem. Brání také svévolnému určování

cen technických norem povinným subjektem. Zajišťují proto všem transparentní a rovný přístup k technickým normám, který nikomu není upírán, i když podléhá úplatě podle prováděcí vyhlášky. Ve vztahu k problematice přístupu k technickým normám v knihovnách žalovaný opět odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 40/08, ve kterém Ústavní soud uvedl, že „[z]ásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem [...] není porušena, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí“.

Stěžovatel argumentuje příměrem k problematice nahlížení do spisu, které nevylučuje použitelnost zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný však odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78, podle kterého [n]ahlížení účastníka řízení do spisu podle § 38 správního řádu z roku 2004 je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je subsumovatelné pod § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb.), z něhož plyne, že zákon o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu.

K argumentaci podle § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 žalovaný uvedl, že technické normy obecně nejsou závazné. Uvedené ustanovení stavebního zákona z roku 2006 pojednává o případech, kdy právní předpis stanoví povinnost postupovat podle technické normy (jako tomu bylo například v případě technické normy ČSN 73 6116, která byla postupem podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zveřejněna). Rozdíl mezi normami, které jsou obecně závazné, a těmi, které nejsou, resp. rozdíl mezi výlučnými (povinnými) a indikativními odkazy na technické normy v právních předpisech, je zohledněn i při přípravě právních předpisů (viz čl. 45a Legislativních pravidel vlády).

Stěžovatel dále pomíjí, že podle § 6 písm. e) zákona o technických požadavcích na výrobky musí být při tvorbě a vydávání českých

technických norem, jejich změnách a zrušení zajištěny podmínky stanovené v rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o pověření určité právnické osoby k těmto činnostem podle § 5 odst. 2 zákona o technických požadavcích na výrobky. Těmito podmínkami jsou (mimo jiné): plnění povinností vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích a využívání výsledků mezinárodní spolupráce. Poskytování plného znění harmonizovaných norem podle zákona o svobodném přístupu k informacím by proto bylo závažným porušením mezinárodních závazků České republiky.

Ve vztahu k namítané nicotnosti žalovaný s odkazem na komentářovou literaturu uvádí, že v případě existence komplexní úpravy poskytování informací ve zvláštním předpisu existují dva způsoby, jak žádost o informace vyřídit. Buď neformálním sdělením o nemožnosti vyřídit žádost v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo odmítnutím žádosti. Autoři daného komentáře sice upřednostňují neformální sdělení, ale připouštějí i možnosti vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žadatel není krácen na svých právech, pokud je vydáno rozhodnutí tam, kde postačuje neformální sdělení. Argumentace stěžovatele je zavádějící, protože v daném komentáři se píše něco jiného, než uvádí. Tuto argumentaci navíc poprvé použil až v kasační stížnosti.

Pokud by povinný subjekt vyhověl žadateli, musel by obejít § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhlášku. Účelem zákona o svobodném přístupu k informacím není obcházení režimu zvláštního právního předpisu a maření jeho účelu. Opačný závěr by znamenal povinnost poskytovat české technické normy bezplatně (a tedy fakticky na účet státu). Ustanovení § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky, prováděcí vyhláška a čl. 45a Legislativních pravidel vlády by postrádaly smyslu. Závěrem žalovaný poukázal na to, že podle § 19 odst. 1 písm. c) a § 19a odst. 1 písm. c) zákona o technických požadavcích na výrobky podléhá rozmnožování nebo rozšiřování technických

norem nebo jejich částí sankcím. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 23. 4. 2015, čj. 1 As 162/2014-51, vyzval Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování a stavebního řádu ke sdělení stanoviska podle § 74 odst. 1 s. ř. s. Požádal ho o sdělení, zda Ministerstvo pro místní rozvoj obecně zajišťuje bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví podle § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Pro případ, že ano, požádal dále o sdělení, jakým způsobem je bezplatný a veřejný přístup k technickým normám zajišťován. Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku uvedlo, že odkaz na technickou normu může být výlučný (závazný) nebo indikativní. V souvislosti s vyhláškou č. 268/2009 Sb., kterou zmiňuje stěžovatel jako další příklad prováděcího předpisu ke stavebnímu zákonu z roku 2006 obsahujícího odkaz na technické normy, Ministerstvo pro místní rozvoj zdůraznilo, že indikativní normové hodnoty podle této vyhlášky nebrání inovacím v podobě lepšího řešení. Jiné postupy či odchylky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navrženým řešením bude dosaženo alespoň stejných nebo lepších technických parametrů, jako kdyby se postupovalo podle české technické normy. Závazný odkaz ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 obsahuje jen § 20 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Příslušná technická norma proto byla zveřejněna. Technické normy nejsou určeny primárně pro řadového spotřebitele, ale pro profesionály. Ministerstvo pro místní rozvoj nevykonává činnosti, které mu nepřísluší podle § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a proto nemohlo zaujmout k dané problematice celkové stanovisko.

Žalovaný ve svém vyjádření ke stanovisku Ministerstva pro místní rozvoj uvedl, že se s ním ztotožňuje.

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

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [23] Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícím způsobem: nejdříve se zabýval otázkou, zda příslušná právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím (V.A), a poté otázkou bezplatnosti poskytování úplného znění technických norem ve stavebnictví (V.B).

V.A Vylučuje právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky použití zákona o svobodném přístupu k informacím?

[24] Stěžovatel namítá, že právní úprava v § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky neobsahuje komplexní úpravu poskytování informací podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože neobsahuje úpravu náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt ani opravných prostředků. Podle žalovaného však zákon o technických požadavcích na výrobky a prováděcí vyhláška upravují podmínky vydávání a řádné distribuce českých technických norem a stanovují jasný právní rámec pro určení cen za činnosti s tím související. Ve svém rozhodnutí o odvolání poté uvedl, že úplné znění technických norem nelze ani považovat za informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

[25] Podle čl. 17 odst. 2 Listiny platí, že: *„Každý má právo [...] svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat [...] informace bez ohledu na hranice státu.“* Podmínky zásahu do svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace pak upravuje čl. 17 odst. 4 Listiny, který stanoví, že *„právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“*. Tento negativní závazek státu nezasahovat do svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace pak doplňuje

čl. 17 odst. 5 Listiny, který stanoví: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

[26] Nejprve je třeba posoudit, zda pro jednávaná věc vůbec spadá do rozsahu svobody vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace. Jinými slovy je potřeba zodpovědět otázku, jestli lze úplné znění technických norem ve stavebnictví považovat za informaci ve smyslu čl. 17 Listiny a zákona o svobodném přístupu k informacím, který čl. 17 Listiny provádí. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvedl: „*Tím, že je zákon o svobodném přístupu k informacím realizací čl. 17 [...] [Listiny], musí totiž jeho výklad v zájmu ústavní konformity podléhat všem zásadám, kterými se řídí obecně výklad ústavně chráněných základních práv. Je proto nutno zvolit takový výklad pojmu „informace“, který ve svých důsledcích fakticky nezuzuje rozsah ústavně zaručených práv, protože v opačném případě by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch práv a svobod a jednak do rozporu s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení, který je obsažen v čl. 4 odst. 4 [Listiny]*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67, č. 1627/2008 Sb. NSS).

[27] Zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). Zpočátku neobsahoval žádnou definici pojmu „*informace*“. Na základě novelizace do něj však byla definice tohoto pojmu vložena. Podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se proto dnes informací rozumí „*jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*“. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991, vládní návrh zákona ze dne 11. 5. 2005, IV. období, přístupné v repozitáři Poslanecké sněmovny

na www.psp.cz), na jehož základě byla definice informace do zákona o svobodném přístupu k informacím vložena, se uvádí, že se tato definice do zákona o svobodném přístupu k informacím zapracovává z důvodu nutnosti transpozice pojmu „*dokument*“, který obsahuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby „*informace*“ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem „*dokument*“ v transponované směrnici 2003/98/ES (srov. k tomu shodně zvláštní část důvodové zprávy k bodu 6 první části zákona). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako „*a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu*“. Směrnice 2003/98/ES neobsahuje závazek umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení nebo povinnosti opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru. Pokud se tak stát ovšem rozhodne (jak to učinila Česká republika v zákoně o svobodném přístupu k informacím), je směrnice 2003/98/ES na příslušnou oblast aplikovatelná (viz odst. 9 preambule směrnice 2003/98/ES, podle něhož by se tato směrnice měla používat pro dokumenty, které jsou zpřístupněny k opakovanému použití, jestliže subjekty veřejného sektoru mj. poskytují informace). Poskytováním informací se pak rozumí především poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 17/2008-67).

[28] Podle § 4 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky je „*[č]eská technická norma [...] dokument schválený pověřenou právníčkou osobou (§ 5) pro opakované nebo stále použití vytvořený podle tohoto zákona a označený písmenným označením ČSN, jehož vydání bylo oznámeno ve Věstníku [Úřadu]*“. Sám Úřad na svých webových stránkách definuje technické normy jako „*dokumentované dohody, které pro*

všeobecné a opakované použití poskytnutí pravidla, směrnice, pokyny nebo charakteristiky činnosti nebo jejich výsledků, které zajišťují, aby materiály, výrobky, postupy a služby vyhovovaly danému účelu“. Jde tedy o obsah v určité podobě, který lze kvalifikovat jako dokument podle čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES, resp. informaci podle § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nelze také odhlédnout od role Úřadu při tvorbě a vydávání technických norem a jejich rozšiřování či rozmnožování. Technické normy lze z tohoto pohledu považovat za produkt veřejné správy, se kterým souvisí ústavně stanovená povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti a svoboda tyto informace vyhledávat. Výklad žalovaného, že v případě úplného znění technických norem ve stavebnictví nejde o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím, proto neobstojí. Podle Nejvyššího správního soudu naopak o informaci jde.

[29] Nyní je proto třeba určit, podle jakého právního předpisu se mělo ve věci postupovat, resp. zda zákon o technických požadavcích na výrobky vylučuje použití zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že se tento zákon „nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací“. Ustanovení § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zní: „České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnické osoby nebo za podmíněk stanovených v odstavci 6 se souhlasem Úřadu.“ Odkazovanou podmínkou rozmnožování a rozšiřování českých technických norem je oprávnění Úřadu „vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydá-

vání a řádné distribuce českých technických norem úplatů“.

[30] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, č. 2128/2010 Sb. NSS, „je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy“. Do prvního okruhu případů spadá např. poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí), údajů z katastru nemovitostí (postup upraven zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky*), nahlížení do spisu ve správním řízení (postup dle § 38 správního řádu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78). Do druhé skupiny lze podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 28/2010-86 zařadit např. poskytování zpráv o posouzení a hodnocení nabídek podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku připustil: „V zásadě je možné, aby zvláštní zákon stanovil speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výčet důvodů pro odmítnutí žádosti uvedený v zákoně o svobodném přístupu k informacím proto není vyčerpávající, ale je možné, že bude rozšířen jiným zvláštním zákonem.“

[31] V posuzované věci jde také o druhou skupinu případů. V § 5 zákona o technických požadavcích na výrobky není poskytování informací upraveno dostatečně, natož komplexně. Vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací není upraveno vůbec. Zákon pouze stanoví speciální podmínku úplatnosti, kterou je v případě českých technických norem obecně třeba splnit. Nelze proto dovodit, že by § 5

*) S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

zákonu o technických požadavcích na výrobky představoval právní úpravu vylučující zákon o svobodném přístupu k informacím podle jeho § 2 odst. 3. Městský soud proto pochybil, pokud došel k opačnému závěru. Tato kasační námitka je tak důvodná.

V.B Bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví

[32] Tato kasační námitka je taktéž důvodná.

[33] Stěžovatel namítá, že § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je zvláštní vůči § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Technická norma ve stavebnictví má být proto ze zákona bezplatně a veřejně přístupná. Žalovaný však tvrdí, že technické normy obecně nejsou závazné a dané ustanovení stavebního zákona z roku 2006 pojednává o případech, kdy právní předpis stanoví povinnost postupovat podle technické normy, což je případ jen české technické normy ČSN 73 6116, která byla zveřejněna. V souladu s judikaturou Ústavního soudu navíc není porušením zásady veřejné a bezplatné dostupnosti českých technických norem, je-li přístup k technickým normám zajištěn u státních institucí.

[34] Jak bylo uvedeno výše, podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky platí, že: „České technické normy nebo jejich části vydané na jakémkoliv nosiči smějí být, **pokud zvláštní zákon nestanoví jinak**, rozmnožovány a rozšiřovány jen se souhlasem pověřené právnické osoby nebo za podmínek stanovených v odstavci 6 se souhlasem Úřadu.“ Ustanovení § 5 odst. 6 pak stanoví: „Pokud nejsou tvorba a vydávání českých technických norem, jejich změny a zrušení zabezpečeny pověřenou právnickou osobou, zabezpečuje plnění jejich úkolů Úřad. Úřad je v takovém případě oprávněn vybírat za odborné činnosti související se zabezpečením vydávání a řádné distribuce českých technických norem **úplatu**. Tyto činnosti a výši úplaty stanoví Ministerstvo vyhláškou.“ Technické normy tedy obecně mohou být rozšiřovány a rozmnožovány pouze za úplatu, pokud ovšem zvláštní zákon ne-

stanoví jinak. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 přitom říká: „*Pokud tento zákon nebo jiný právní předpis vydaný k jeho provedení stanoví povinnost postupovat podle technické normy (ČSN, ČSN EN), musí být tato technická norma bezplatně veřejně přístupná.*“ Podle Nejvyššího správního soudu jde přesně o situaci, kdy zvláštní zákon stanoví jiné podmínky rozmnožování a rozšiřování technických norem, jak § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky předvídá. Tyto zvláštní podmínky pak nemohou být jasnější – technické normy, podle kterých vzniká povinnost postupovat v souladu se stavebním zákonem z roku 2006 nebo jiným právním předpisem, který ho provádí, musí být bezplatně a veřejně přístupné.

[35] Kolizi uvedených norem by ještě bylo možné řešit na základě zásady, že pozdější zákon vylučuje použití dřívějšího zákona (*lex posterior derogat legi priori*). Ustanovení § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky totiž bylo do tohoto zákona včleněno zákonem č. 481/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů, a to s účinností k 1. 1. 2009, tedy později, než byl přijat a nabyl účinnosti stavební zákon z roku 2006 včetně jeho § 196 odst. 2. Taková interpretace by ovšem podle Nejvyššího správního soudu nebyla správná, protože před uvedenou zásadou má přednost zásada, že zvláštní úprava vylučuje použití obecné úpravy (*lex specialis derogat legi generali*). Použitelná interpretační zásada proto zcela přesně zní: pozdější obecný zákon nevylučuje použití dřívějšího zvláštního zákona (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*); blíže viz např. Scalia, A.; Garner, B. A. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. St. Paul : Thomson/West, 2012, s. 185). Kolizi § 5 odst. 6 a 8 s § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je proto nutné vyložit tak, že posledně uvedené ustanovení v otázce úplaty vylučuje použití prvních dvou.

[36] Navíc nelze přehlédnout, že už předchozí právní úprava technické normalizace předpokládala zpoplatnění distribuce technických norem. Za situace, kdy činnosti související se správou technických norem zajišťoval Český normalizační institut jako příspěvková organizace státu, však nebylo třeba výslovné zákonné úpravy k jejich prodeji, tedy distribuci za úplat. Taková potřeba nastala, jak vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 481/2008 Sb., právě v důsledku převedení správy technických norem na Úřad jako správní orgán. Ustanovení § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 tak už před nabytím účinnosti zákona č. 481/2008 Sb. plnilo roli zvláštní právní úpravy k obecné úpravě zakotvené v zákoně o technických požadavcích na výrobky.

[37] Žalovaný ve své argumentaci dále odkazuje na výklad pojmu bezplatný a veřejný přístup, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/08 podal Ústavní soud. Podle něj „[z]ásada veřejného a bezplatného přístupu českých technických norem [...] není porušena, neboť podmínka veřejného a bezplatného přístupu technických norem občanovi je zajištěna u státních institucí“. Podle Nejvyššího správního soudu ovšem tento odkaz není příleha- vý. V dané věci Ústavní soud rozhodoval o návrhu tehdejšího Veřejného ochránce práv JUDr. Otakara Motejla na zrušení vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, která na mnoha místech odkazovala na příslušné technické normy. Veřejný ochránce práv tehdy argumentoval, že „[p]rávní normy (a tedy i právem aprobované technické normy) musí být ze své podstaty přístupné veřejně a bezplatně už proto, že přístup k jejich obsahu nemůže být závislý na finančních příjmech a sociálním statusu jednotlivce“. Je pravdou, že Ústavní soud pak dovedl, že bezplatnost a veřejnost přístupu k technickým normám je splněna, pokud je zajištěna u státních institucí, konkrétně u hasičských záchranných sboru krajů (krajských ředitelstvích, územních odborech). Jinde už byly dané technické normy přístupné za poplatek. Existovalo tehdy minimálně 14 míst, kde občané mohli na-

hlédnout do technických norem, na které odkazuje vyhláška č. 23/2008 Sb.

[38] Nejvyšší správní soud má značné pochybnosti, zda i v roce 2015 podobný výklad bezplatnosti a veřejnosti přístupu k technickým normám stále ob stojí. Ze spisového materiálu vyplývá, že v případě technických norem ve stavebnictví jsou tyto normy bezplatně přístupné pouze na jednom místě – v Národní technické knihovně v Praze. V takovém případě rozhodně nelze hovořit o dostatečném zajištění bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám ani podle dosud nezměněného výkladu Ústavního soudu. K tomu je třeba dodat, že se posuzovaná věc a předmětný náleží liší ještě v tom, že v této věci sám zákon výslovně vyžaduje bezplatný a veřejný přístup k technickým normám. Pojem bezplatně proto podle Nejvyššího správního soudu v posuzované věci nelze vykládat jinak, než že poplatek za poskytnutí úplného znění technické normy nesmí být vyšší než 0 Kč.

[39] Žalovaný a Ministerstvo pro místní rozvoj shodně tvrdí, že jedinou technickou normu, na kterou dané ustanovení stavebního zákona z roku 2006 odpadá, je česká technická norma ČSN 73 6116. Ta byla postupem podle § 5 odst. 8 zákona o technických požadavcích na výrobky zveřejněna. Žalovaný i Ministerstvo pro místní rozvoj zejména zdůrazňují rozdíl mezi tzv. výlučnými (povinnými) a indikativními odkazy na technické normy v právních předpisech, který je zohledněn i při přípravě právních předpisů. Například vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, na kterou odkazuje stěžovatel, podle žalovaného i Ministerstva pro místní rozvoj obsahuje pouze tzv. indikativní odkazy na technické normy. Tyto technické normy totiž pouze určují „normovou hodnotu“, která by měla být podle uvedeného vyhlášky v určitých případech dosažena. Shoda s normou je ale pouze jedním z možných způsobů splnění požadavků vyhlášky, které mohou být dodrženy i jiným způsobem. Indikativní hodnoty nemají bránit inovacím v případě lepšího řešení. Technické normy, na které odkazuje daná vyhláška, proto nejsou závazné ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního

zákonu z roku 2006, který tak na ně nedopadá. Žalovaný v té souvislosti odkazuje i na článek 45a Legislativních pravidel vlády, které upravují odkazy na technické normy v právních předpisech a předpokládají odlišný právní režim pro zpřístupňování nezávazných a závazných technických norem.

[40] Nejvyšší správní soud se ani s touto argumentací žalovaného neztotožňuje a musí přisvědčit stěžovateli. Teorie práva obecně rozeznává tři základní podoby normativnosti – příkaz, zákaz a dovolení. Pokud právo jednotlivci stanoví pouze určité alternativy chování, jedná se o právní povinnost. Každou povinnost lze vyjádřit negativně i pozitivně. Pokud je vyjádřena pozitivně (např. musí být splněny podmínky technické normy), jde o příkaz. V uvedené normě uvedené alternativy jsou totiž jedinými alternativami chování pro daného jednotlivce. V případě negativně vymezené povinnosti (např. nikdo nesmí porušit podmínky technické normy), jde o zákaz. V normě uvedená alternativa je pro jednotlivce vyloučená. Každý příkaz lze převést na zákaz a naopak. Právní povinností lze proto rozumět „*právem omezený výběr alternativ chování subjektu v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl na vykonání určité z nich*“ (blíže viz Holländer, P. *Filosofie práva*. 2. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o, 2012. s. 183).

[41] Tyto závěry právní teorie respektují i Legislativní pravidla vlády, na která ve své argumentaci odkazuje žalovaný. Jejich článek 45a stanoví: „(1) *Odkazuje-li se při stanovení technických požadavků v právním předpisu na českou technickou normu, jinou technickou normu nebo technický dokument mezinárodní, popřípadě zahraniční organizace nebo jiný technický dokument, který obsahuje podrobné technické požadavky (dále jen „technická norma“), použije se přednostně indikativní odkaz. V tomto případě je třeba v právním předpisu výstižně definovat základní technické požadavky a zároveň uvést, že se považují za splněné, postupuje-li se ve shodě s určenou normou nebo její částí, definovanou v § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích*

na výrobky, která obsahuje podrobné technické požadavky. Shoda s určenou normou je jedním ze způsobů, jak prokázat splnění základních technických požadavků. Určená norma v tomto případě konkretizuje obecný, souhrnný právní požadavek. Tyto požadavky mohou být splněny i jiným technickým řešením garantujícím stejnou nebo vyšší úroveň ochrany oprávněných zájmů.“

[42] Ustanovení § 3 písm. k) vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že normovou hodnotou se rozumí „*konkrétní technický požadavek, zejména limitní hodnota, návrhová metoda, národně stanovené parametry, technické vlastnosti stavebních konstrukcí a technických zařízení, obsažené v příslušné české technické normě, jehož dodržení se považuje za splnění požadavků konkrétního ustanovení této vyhlášky*“. Podle § 55 odst. 2 dané vyhlášky platí, že „[o]dchyly od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8“. Ve zmíněném § 8 této vyhlášky se pak uvádí: „(1) *Stavba musí být navržena a provedena tak, aby byla při respektování hospodárnosti vhodná pro určené využití a aby současně splnila základní požadavky, kterými jsou: a) mechanická odolnost a stabilita, b) požární bezpečnost, c) ochrana zdraví osob a zvířat, zdravých životních podmínek a životního prostředí, d) ochrana proti hluku, e) bezpečnost při užívání, f) úspora energie a tepelná ochrana.* (2) *Stavba musí splňovat požadavky uvedené v odstavci 1 při běžné údržbě a působení běžně předvídatelných vlivů po dobu plánované životnosti stavby.* (3) *Výrobky, materiály a konstrukce navržené a použité pro stavbu musí zaručit, že stavba splní požadavky podle odstavce 1.*“ U některých požadavků ve druhém odstavci [písm. b), c), d) a f)] jsou pak odkazy na jiné zákony a podzákonné předpisy, které ovšem opět odkazují na české technické normy (např. vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb v § 2 odst. 1 písm. e); zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů zejména v § 100d nebo

v § 82 odst. 5 či v § 5 odst. 6 apod.). Samotná vyhláška č. 268/2009 Sb. pak obsahuje 89 odkazů na hodnoty stanovené technickými normami.

[43] Z vymezení pojmu normová hodnota ve vyhlášce č. 268/2009 Sb. vyplývá, že se u odkazů na technické normy v této vyhlášce nejedná o tzv. indikativní odkazy ve smyslu čl. 45a odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ale o odkazy závazné. Technické normy, na které je ve vyhlášce odkazováno, totiž neobsahují příklady, jak lze splnit povinnosti stanovení právním předpisem, ale stanoví přímo tyto povinnosti. Vyhláška sama o sobě bez obsahu technické normy nestanoví dostatečně určitě (slovy Legislativních pravidel vlády „výstižně“) pravidlo chování, které má být naplněno. Například podle § 6 odst. 6 vyhlášky: „*Prostorové uspořádání sítí technického vybavení jako souběh nebo křížení jsou stanoveny normovými hodnotami.*“

[44] Stanovení určité normové hodnoty neznamená, že nemůže být zvoleno ještě lepší řešení. Aby někdo ale mohl zvolit lepší řešení, musí vědět, jaký je minimální povolený standard, kterého musí dosáhnout. Musí hlavně být dopředu jasné, jak postupovat, aby danou vyhlášku neporušil. V souladu s výše uvedenými teoretickoprávními závěry proto vyhláška vymezuje možné alternativy chování jednotlivce v souvislosti s jeho úsilím realizovat svůj cíl. Stanoví tím právní povinnost postupovat podle technické normy ve smyslu § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Argumentace žalovaného a Ministerstva pro místní rozvoj, že normové hodnoty nejsou závazné, tedy neobstojí. Technické normy, podle kterých stanoví povinnost postupovat vyhláška č. 268/2009 Sb., proto také musí být bezplatně a veřejně přístupné. Tato vyhláška a vyhláška č. 501/2006 Sb. navíc nejsou jedinými prováděcími předpisy ke stavebnímu zákonu z roku 2006, které stanoví povinnost postupovat podle určitých technických norem. Jako příklad lze uvést ještě např. vyhlášku č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, která dokonce na rozdíl od vyhlášky č. 268/2009 Sb. stanoví, že „[o]dchyl-

ky od norem jsou přípustné, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně požadavkům těchto norem“ (viz její § 15 odst. 2). I v případě zbylých prováděcích úprav by proto Úřad měl zajistit bezplatný a veřejný přístup k dotčeným technickým normám.

[45] Žalovaný v neposlední řadě odkazuje na možné porušení mezinárodních závazků, k němuž by došlo, pokud by musela být úplná znění technických norem bezplatně poskytnuta stěžovateli. Již ve vyjádření k žalobě žalovaný uváděl, že Úřad je členem evropských normalizačních organizací CEN (*European Committee for Standardization*) a CENELEC (*European Committee for Electrotechnical Standardization*). V té souvislosti musel doložit, že Česká republika dostatečně implementovala ochranu autorských práv CEN/CENELEC s přihlédnutím k aktuálním vnitrostátním právním předpisům o ochraně práv duševního vlastnictví. Tato implementace byla provedena zákonem o technických požadavcích na výrobky a projevila se mj. i v § 5 tohoto zákona. Pro obě normalizační instituce platí jeden a tentýž dokument „*Pokyn CEN/CENELEC 10 – Směrnice pro distribuci a prodej publikací CEN/CENELEC*“ (dále jen „pokyn č. 10“), ve kterém je uvedeno: „*Členové zejména nesmí bezplatně zpřístupnit publikace včetně jejich národního převzetí a definitivní jazykové verze uživatelům ze široké veřejnosti bez specifického schválení správními radami CEN a/nebo CENELEC.*“ Tento zákaz se vztahuje na všechny evropské technické normy, které vytváří CEN/CENELEC, a všechny jejich formy. Porušení tohoto zákazu pro člena těchto organizací znamenalo hrozbu vyloučení. Řízení o vyloučení už se v minulosti vedlo např. proti francouzskému normalizačnímu institutu AFNOR (*L'Association française de normalisation*), který poskytoval zdarma webový přístup k evropským normám, na které odkazovaly francouzské právní předpisy. Podle žalovaného AFNOR již bezplatný přístup k evropským normám neposkytuje. Upřesnil, že tato pravidla se vztahují pouze k tzv. harmonizovaným normám (viz § 4a odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky).

Rozšiřování původních technických norem by mezinárodní závazky podle žalovaného nebránily.

[46] Nejvyšší správní soud této argumentaci žalovaného přikládal vysokou váhu s vědomím toho, že Česká republika podle čl. 1 odst. 2 Ústavy dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Článek 10 Ústavy ovšem stanoví: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Členství v evropských normalizačních organizacích přitom nevzniklo na základě mezinárodní smlouvy podle článku 10 Ústavy. Členem ani není Česká republika, ale Úřad. Závazky vyplývající z členství v těchto organizacích proto nemohou mít aplikační přednost před § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, i s ohledem na skutečnost, že členství v nich nevzniklo na základě vůle Parlamentu, jehož jasným úmyslem bylo bezplatně a veřejně zpřístupnit technické normy ve stavebnictví.

[47] Zákaz bezplatného a veřejného přístupu k technickým normám nevyplývá ani z použitelného unijního práva. Technickou normalizaci upravuje zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1025/2012 o evropské normalizaci, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 765/2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 305/2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh. Evropské normalizace se také týká směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES

o financování evropské normalizace*) a rozhodnutí Rady 87/95/EHS o normalizaci v oblasti informačních technologií a telekomunikací**).

[48] V bodu 2 preambule nařízení č. 1025/2012 se uvádí: „Evropská normalizace je organizována dotčenými zúčastněnými stranami a v jejich prospěch na základě národních zastoupení [Evropský výbor pro normalizaci (CEN) a Evropský výbor pro normalizaci v elektrotechnice (Cenelec)] a přímé účasti [Evropský ústav pro telekomunikační normy (ETSI)] a zakládá se na zásadách uznaných Světovou obchodní organizací (WTO) v oblasti normalizace, a to zejména na zásadách soudržnosti, transparentnosti, otevřenosti, konsenzu, dobrovolného použití, nezávislosti vůči zájmovým skupinám a účinnosti (dále jen ‚základní zásady‘). V souladu se základními zásadami je důležité, aby všechny příslušné zainteresované strany, včetně orgánů veřejné správy a malých a středních podniků, byly vhodně zapojeny do postupu normalizace na národní i evropské úrovni. Národní normalizační orgány by rovněž měly podporovat a usnadňovat zapojení zúčastněných stran.“ Bod 4 této preambule pak stanoví, že „[e]vropské normy jsou přijímány evropskými normalizačními organizacemi, kterými jsou CEN, Cenelec a ETSI“. V článku 5.1. pokynu č. 10 v jeho aktualizované podobě z února 2015 je poté skutečně zakotven zákaz rozšiřování technických norem zdarma bez souhlasu správní rady CEN a/nebo CENELEC. Tento pokyn ovšem také nelze považovat za přímo použitelnou normu unijního práva, která by měla mít přednost před § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, jemuž proto v kolizi musí být dána aplikační přednost. Daný pokyn navíc platí pro technické normy obecně a nebere v potaz situaci, ve které vnitrostátní zákonodárce ve svém právním řádu zakotví povinnost podle těchto norem postupovat. Není proto přiléhavé podle něj v posuzované věci přiměřeně postupovat.

*) S účinností od 1. 1. 2013 byla obě rozhodnutí zrušena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 o evropské normalizaci, změně směrnic Rady 89/686/EHS a 93/15/EHS a směrnic Evropského parlamentu a Rady 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES a 2009/105/ES, a kterým se ruší rozhodnutí Rady 87/95/EHS a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1673/2006/ES.

[49] Z použitelného unijního práva naopak vyplývá, že EU podporuje a snaží se vytvářet podmínky pro co nejširší přístup k technickým normám a zejména těm evropským. Např. čl. 6 nařízení č. 1025/2012 stanoví: „*Národní normalizační orgány podporují a umožňují přístup malých a středních podniků k normám a k procesům tvorby norem, aby bylo dosaženo většího zapojení do systému normalizace, například prostřednictvím: [...] d) poskytnutí bezplatného přístupu k návrhům norem; e) poskytnutí bezplatného přístupu ke shrnutí obsahu norem na svých internetových stránkách; f) zavedení zvláštních sazeb za poskytování norem nebo zpřístupnění balíčků norem za snížené ceny.*“ Ke stejnému závěru došla i zástupkyně Veřejného ochránce práv v závěrečném stanovisku k postupu Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva průmyslu a obchodu ve věci odkazování na technické normy v právních předpisech a v otázce bezplatného přístupu k nim ze dne 20. 12. 2010. V něm odkazuje i na stanovisko Evropské komise k návrhu vyhlášky o technických požadavcích na stavby (později publikované pod č. 268/2009 Sb.), v němž vyzvala vnitrostátní normalizační orgány, aby alespoň některé normy nebo jejich části co nejdříve zpřístupnily zcela bezplatně nebo s co možná nejnižšími pořizovacími náklady pro uživatele. V závěrečném stanovisku zástupkyně Veřejného ochránce práv (3803/2007/VOP/KČ) se objevuje i názor, že závazné odkazy na technické normy by mohly být v rozporu se zákazem množstevního omezení podle čl. 34 až 36 Smlouvy o fungování Evropské unie. Již od rozsudku Soudního dvora ve věci *Dassonville* (rozsudek ze dne 11. 7. 1974, *Procureur du Roi proti Benoit a Gustave Dassonville*, 8/74, [1974] ECR 837, bod 5) platí, že veškerou právní úpravu členských států, která by mohla ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř EU, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry ztotožňuje, z unijního práva totiž skutečně vyplývá spíše podpora pro bezplatný a veřejný přístup k technickým normám ve stavebnictví než je-

ho zákaz. Argumentace žalovaného, že by bezplatný a veřejný přístup znamenal porušení mezinárodních závazků České republiky, proto jak z pohledu mezinárodního práva veřejného, tak z pohledu unijního práva neobstojí.

[50] Žalovaný ještě odkazuje na § 6 písm. e) zákona o technických požadavcích na výrobky, podle kterého v případě pověření určité právnické osoby k zabezpečování tvorby a vydávání českých technických norem, jejich změnám a zrušení musí být zajištěny podmínky stanovené v rozhodnutí o pověření, kterými jsou zejména „*plnění povinností vyplývajících z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, z členství v mezinárodních a evropských normalizačních organizacích a využívání výsledků mezinárodní spolupráce*“. Toto ustanovení ale dopadá skutečně jen na tvorbu technických norem, jejich změny a případné rušení ze strany pověřené právnické osoby, nedopadá ovšem na Úřad. Podle zákona o technických požadavcích na výrobky je rozšiřování a rozmnožování technických norem, tedy i poskytování jejich úplného znění v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, čistě v působnosti Úřadu. Uvedené ustanovení proto na posuzovanou věc nedopadá.

[51] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se v dané věci zabýval pouze technickými normami ve stavebnictví, pro které povinnost bezplatného poskytování stanoví jako *lex specialis* § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. U ostatních technických norem, na které toto ustanovení nedopadá, případně pro ně bezplatný režim poskytování nestanoví jiný právní předpis, se plně uplatní § 5 odst. 6 a 8 zákona o technických požadavcích na výrobky. Při jejich poskytování podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude úhrada za toto poskytnutí stanovena prováděcí vyhláškou.

VI.

Závěr a náklady řízení

[52] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu pro nesprávné posouzení právních otázek v předcházejícím

řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním nározem Nejvyššího správního soudu.

[53] Nejvyšší správní soud ovšem dodává, že podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí: „*Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“ Městský soud proto v dalším řízení bude muset zjistit, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí požadované informace v podobě úplného znění technických norem ve stavebnictví. Za tím účelem by měl též dát prostor k vyjádření se k této otázce oběma účastníkům řízení. Pokud zjistí, že tu jiný důvod pro odmítnutí žádosti stěžovatele o informace není, bude muset zrušit rozhodnutí žalovaného o odvolání a rozhodnutí Úřadu o odmítnutí žádosti a současně Úřadu nařídít požadované informace poskytnout.

[54] Není-li totiž dána překážka pro poskytnutí informace v podobě některého ze zákonných důvodů odepření žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím,

musí být podle Nejvyššího správního soudu dodržen pozitivní závazek bezplatného a veřejného zpřístupnění technických norem ve stavebnictví, vyplývající z § 196 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Je věcí Úřadu, jak tento svůj závazek splní, například zda příslušné technické normy zveřejní na webových stránkách, jako to učinilo Ministerstvo pro místní rozvoj v případě technické normy ČSN 73 6116, nebo zda zvolí jiné vhodné řešení. Pokud by Úřad úplné znění technických norem ve stavebnictví zveřejnil, staly by se zveřejněnými informacemi podle § 3 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, na které by poté bylo možné pouze odkazovat podle § 6 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 6 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím sice platí, že pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti konstatuje, že v případě lpění na požadavku přímého poskytnutí úplného znění technických norem ve stavebnictví, zveřejněných na webových stránkách povinného subjektu nebo jinak volně dostupných, by bylo možné v určitých případech shledat zneužití práva. Například pokud by bylo zřejmé, že tento požadavek směřuje k jiným cílům, než ke kterým je předmětné ustanovení určeno (k problematice zneužití práva blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 10 As 226/2014-16).

3277

Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; zahlazení odsouzení za trestný čin

k § 87k odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 217/2002 Sb., č. 161/2006 Sb. a č. 379/2007 Sb.)* (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)

Nelze zamítnout žádost cizince o povolení k trvalému pobytu pro nebezpečí, že by mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek (§ 87k odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), pokud je výlučně shledáno v odsouzení žadatele za trestný čin, avšak v důsledku zahlazení odsouzení se na žadatele hledí, jako by nebyl odsouzen.

*) S účinností od 1. 1. 2011 změněn zákonem č. 427/2010 Sb.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, čj. 8 Azs 25/2014-48)

Věc: Mohamed Ali T. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 24. 2. 2010 žalovaný zamítl žádost žalobce o povolení k trvalému pobytu podle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí rozklad, který ministr vnitra zamítl svým rozhodnutím ze dne 22. 9. 2010.

Žalobce podal proti rozhodnutí ministra vnitra žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 5. 2. 2014, čj. 5 A 243/2010-44. Ve věci bylo nesporné, že žalobce byl před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 5 let a 6 měsíců a trestu vyhoštění, a to za spáchání trestného činu podvodu podle § 250 odst. 1 a 4 trestního zákona z roku 1961 ve stadiu pokusu ve formě spolupachatelství, a že prezident republiky udělil žalobci milost z humanitárních důvodů. Prezident republiky žalobci udělil milost a prominul zbytek uloženého trestu (včetně trestu vyhoštění) s účinky zahlazení. Nelze však popřít, že žalobce spáchal na českém území úmyslný trestný čin, pro který mu soud uložil nepodmíněný trest odnětí svobody a trest vyhoštění. Ačkoli lze souhlasit se žalobcem, že od spáchání trestného činu uplynula delší doba, nelze přehlédnout, že část této doby žalobce strávil ve výkonu trestu a že nevykonaný trest mu byl prominut až v dubnu 2008. Žalobce podal žádost o povolení k trvalému pobytu již v srpnu 2009. S ohledem na to, že se žalobce dopustil závažného úmyslného trestného činu a byl za něj odsouzen k vysokému nepodmíněnému trestu odnětí svobody, byl podle městského soudu důvodný závěr žalované, že by žalobce mohl závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek.

Úvaha žalovaného byla podle městského soudu správná i z hlediska toho, že zákon nehovoří o podmínce „čistého trestního rejstříku“. Dle § 87k odst. 1 písm. b) zákona o po-

bytu cizinců je totiž významné, zda existuje „důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek“. Odsouzení k nepodmíněnému trestu za trestný čin spáchaný na českém území odůvodňovalo nebezpečí, že by žalobce mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Soud také zdůraznil, že správní orgány aplikovaly uvedené ustanovení na žalobcův případ vzhledem k jeho osobnímu chování. Nejednalo se o nepřipustnou generální prevenci. Žalobce rovněž mohl na českém území nadále pobývat z titulu povolení k dlouhodobému pobytu. Nedošlo ani k zásahu do jeho soukromého a rodinného života, jakkoliv je zřejmé, že režim trvalého pobytu přináší cizinci oproti režimu dlouhodobého pobytu mnohá usnadnění.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že městský soud a žalovaný nesprávně interpretovali neurčitý právní pojem „závažné narušení veřejného pořádku“. Žalovaný postavil názor o hrozbě narušení veřejného pořádku pouze na tom, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody a vyhoštění za trestnou činnost spáchanou v roce 1997, tedy více než 13 let před napařeným rozhodnutím.

Při aplikaci výhrady veřejného pořádku je nutno pečlivě zvažovat výsledky provedeného dokazování v kontextu stěžovatelské situace. Stěžovatel zdůraznil dobu od spáchání trestného činu a to, že mu prezident republiky udělil milost s účinky zahlazení již v roce 2008. I kdyby trest nebyl zahlazen, není možné pouze z důvodu odsouzení tvrdit, že stěžovatel představuje aktuální a závažné ohrožení veřejného pořádku České republiky. Stěžovatel žije na českém území více než 30 let, má zde plně rodinné zázemí a vyjma shora uvedené věci nebyl nikdy trestně stíhán ani nespáchal přestupek. Jeho zdravotní stav je navíc dlouhodobě velmi komplikovaný.

Žalovaný nespécifikoval, v čem spatřuje ve stěžovatelově případě existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení, kterým je dotčen základní zájem společnosti. U stěžovatele totiž není důvod předpokládat, že bude v budoucnu porušovat právní předpisy.

Stěžovatel také zdůraznil, že mu nebyl trvalý pobyt dosud udělen, navzdory opakovaným žádostem, ačkoli od údajné trestné činnosti uplynuly další tři roky. Správní orgány zamítaly jeho žádosti s odkazem na předchozí negativní rozhodnutí a probíhající soudní řízení. Setrval na názoru, že neudělením trvalého pobytu jsou výrazně ovlivněna jeho práva a právní postavení. Jeho zdravotní stav je komplikovaný a bez trvalého pobytu nemůže být účastníkem veřejného zdravotního pojištění.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí ministra vnitra a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

(...) [12] Nejvyšší správní soud musel přisvědčit kasační námitce, která poukazuje na účinky zahlazeného odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a trestu vyhoštění. Ministr vnitra přisvědčil názoru žalovaného, že ačkoli stěžovatel „nemá v současné době záznam v rejstříku trestů a je považován za trestně zachovalého, přece jen se v minulosti dopustil trestného činu“. Ministr vnitra bezvýhradně přijal premisu, že zahlazení odsouzení nebrání zohlednit při úvaze o splnění podmínek pro udělení trvalého pobytu právě to, že se stěžovatel dopustil trestného činu a byl za něj pravomocně odsouzen. To ministr vnitra považoval za objektivní skutečnost a „vzhledem k povaze spáchaného trestného činu“ shledal správným zamítnutí žádosti o trvalý pobyt z důvodu nebezpečí narušení veřejného pořádku závažným způsobem. Rozhodně podle něj není ve veřejném zájmu, aby povolení k trvalému pobytu bylo vydáno cizinci, který spáchal trestný čin, za který byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.

[13] Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení trvalého pobytu ani rozhodnutí o rozkladu se podrobněji nezabývají tím, zda a jaké důsledky má mít skutečnost, že k prominutí dosud nevykonané části nepodmíněného trestu odnětí svobody a trestu vyhoštění došlo s účinky zahlazení. Žalovaný sice připouští, že se v důsledku toho hledí na stěžovatele jako na trestně zachovalého, přesto bez podrobnější úvahy o významu této skutečnosti oponuje, že se stěžovatel trestného činu objektivně dopustil a byl za něj odsouzen.

[14] Ve věci není sporu, že stěžovatel byl rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2004, sp. zn. 4 T 12/2003, ve spojení s rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 4. 2006, sp. zn. 12 To 17/2006, odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 5 let a 6 měsíců a k trestu vyhoštění, za trestný čin podvodu podle § 250 odst. 1 a odst. 4 trestního zákona z roku 1961 ve stadiu pokusu. Rovněž není pochyb, že nevykonaný zbytek trestu odnětí svobody a trest vyhoštění mu byl rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 14. 8. 2008 prominut, a to s účinky zahlazení.

[15] Oprávnění prezidenta republiky k prominutí nevykonaného zbytku trestu vyplývá z čl. 62 písm. g) Ústavy, který v době rozhodnutí prezidenta republiky stanovil, že „[p]rezident republiky odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem, nařizuje, aby se trestní řízení nezahajovalo, a bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo, a zahlazuje odsouzení“. Podrobnější podmínky pro zahlazení rozhodnutí, účinky zahlazení rozhodnutí, jakož i procesní postup soudu v případech, kdy dochází k zahlazení soudním rozhodnutím, upravoval trestní zákon z roku 1961 v § 69 až § 70 a trestní řád v § 363 až § 366.

[16] Trestní zákon z roku 1961 obsahoval v § 70 odst. 1 pravidlo, že „[b]ylo-li odsouzení zahlazeno, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen“. Shodné pravidlo je nyní v § 106 trestního zákoníku z roku 2009. Účelem této právní fikce je umožnit pachateli, aby po splnění určitých podmínek byly odstraněny nepříznivé důsledky jeho odsouzení, které přetrvávají i po výkonu trestu či ochranného

opatření a které by mu mohly ztěžovat uplatnění v dalším životě (shodně Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1224). Slovní spojení „hledí se“ nelze interpretovat jinak než jako obecnou povinnost nahlížet na pachatele tak, jako by nebyl odsouzen, jako na osobu bezúhonnou. Výjimky představují pouze případy, kdy právní předpis výslovně stanoví, že i k zahlazenému odsouzení je třeba přihlídnout při posouzení požadavku bezúhonnosti (srov. § 22 odst. 4 zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu).

[17] Jestliže právní předpisy stanoví, že se na pachatele, jehož trest byl zahlazen, hledí, jako by nebyl odsouzen, nelze důvody zamítnutí žádosti o trvalý pobyt spatřovat výlučně v odsouzení za spáchaný trestný čin. Pokud by byl takový postup možný, nebylo by žádného rozdílu mezi trestem sice vykonaným, avšak dosud nezahlazeným, a trestem, který již byl zahlazen. Specifikum projednávané věci je v tom, že k zahlazení odsouzení došlo nikoli soudním rozhodnutím po splnění podmínek stanovených trestním zákoníkem z roku 2009, ale rozhodnutím prezidenta republiky. Stěžovatel nemusel k zahlazení odsouzení vést po relativně dlouhou dobu 10 let řádný život [§ 105 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku z roku 2009]. Lze předpokládat, že chování žalovatele během této relativně dlouhé doby by žalovaná rovněž hodnotila při úvaze o existenci nebezpečí, že by stěžovatel mohl závažným způsobem narušit veřejný pořádek. V případě prominutí zbytku trestu s účinky zahlazení rozhodnutím prezidenta republiky tomu tak však není a účinek zahlazení nastal již doručením rozhodnutí o prominutí trestu. V obou případech se však na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen, a Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by žalovaný neměl i v případě stěžovatele vycházet z této právní fikce.

[18] Městskému soudu je třeba přisvědčit, že zákon o pobytu cizinců nestanoví v souvislosti s žádostí o trvalý pobyt podmínku

„čistého trestního rejstříku“. To však neznamená, že by jen z toho důvodu bylo možné nepřihlížet k existenci fikce, že je na pachatele nutno hledět, jako by nebyl odsouzen. Právní názor městského soudu by znamenal, že k účinkům uvedené fikce je třeba přihlížet pouze tehdy, pokud právní předpis vyžaduje trestní bezúhonnost žadatele. Tak tomu však není. Na žadatele je třeba nahlížet, jako by nebyl odsouzen, nejen v případech, kdy právní předpis vyžaduje rovněž splnění podmínky trestní bezúhonnosti, ale též (a tím spíše) tehdy, pokud právní předpisy nestanoví žadateli povinnost prokázat „čistý trestní rejstřík“. Není žádného důvodu nahlížet na žadatele jako na osobu nikoli bezúhonnou jenom proto, že právní předpis výslovně nestanoví v případě žádosti o trvalý pobyt požadavek trestní bezúhonnosti.

[19] Výše uvedené je tedy třeba uzavřít tak, že nelze zamítnout žádost o trvalý pobyt výlučně z důvodu odsouzení žadatele za trestný čin, pokud se v důsledku zahlazení odsouzení za uvedený trestný čin hledí na žadatele, jako by nebyl odsouzen. Nejvyšší správní soud proto zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek městského soudu, věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně konstatoval, že pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí byly důvody již v řízení před městským soudem. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozsudku městského soudu postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil jak rozsudek městského soudu, tak i žalobou napadené rozhodnutí. Věc však nevrátil k dalšímu řízení ministru vnitra, ale podle § 110 odst. 2 písm. a) a § 69 s. ř. s. Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, která byla s účinností od 1. 1. 2011 zřízena změnou zákona o pobytu cizinců provedenou zákonem č. 427/2010 Sb. a která je nadřízeným správním orgánem Ministerstva vnitra ve věcech, v nichž Ministerstvo vnitra rozhoduje v prvním stupni (§ 170a odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

Pobyt cizinců: internetová registrace žadatele; význam formy předání žádosti

k § 70 odst. 1 a § 169 odst. 13 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 140/2001 Sb., č. 222/2003 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 427/2010 Sb. a č. 101/2014 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Pro posouzení právních účinků podání žádosti podle § 169 odst. 13 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, o pobytové oprávnění učiněného nezletilou žalobkyní není rozhodující, že k fyzickému předání žádosti zastupitelskému úřadu nedošlo prostřednictvím internetové registrace nezletilé žadatelky. Rozhodující je, že žádost sepsaná na úředním tiskopise (§ 70 odst. 1 citovaného zákona) byla předána zastupitelskému úřadu, který ji převzal a v jehož dispozici se tak ocitla.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2014, čj. 3 A 109/2014-37))*

Věc: Quynh Anh N. proti Ministerstvu vnitra o vydání rozhodnutí.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se nezletilá žalobkyně domáhala toho, aby byla žalovanému stanovena povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o její žádosti ze dne 23. 1. 2014 o udělení povolení k trvalému pobytu. Žádost žalobkyně podala její matka (dále jen „zákonná zástupkyně žalobkyně“) dne 23. 1. 2014 na zastupitelském úřadě (dále „ZÚ“) tak, že ji formálně označila jako přílohu ke své vlastní žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem vědeckého výzkumu. Podle žalobkyně se pouze na základě toho, že podání bylo označeno jako příloha k žádosti zákonné zástupkyně žalobkyně, podařilo dosáhnout toho, aby ZÚ žádost převzal. Pracovníci ZÚ sice sdělili zákonné zástupkyni žalobkyně, že se jedná o obcházení omezení počtu nabíraných žádostí v systému Visapoint (*internetový systém, jehož prostřednictvím se cizinec registruje k podání žádostí o pobytové oprávnění*), avšak po hodinovém jednání žádost přijali. Zároveň však ZÚ odmítl převzít originál cestovního dokladu a správní poplatek za podání žádosti. Zákonná zástupkyně žalobkyně přitom v průvodním dopise sdělila, že sama usiluje o dlouhodobý pobyt za

účelem společného soužití s manželem, avšak systém Visapoint jí umožnil pouze registraci k podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem vědeckého výzkumu. Její dceru (žalobkyni), která usiluje o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení s otcem, se nepodařilo do dne podání žaloby registrovat k podání žádosti. Podle žalobkyně bylo řízení *de iure* zahájeno okamžikem nevydání usnesení o odmítnutí její žádosti. To, že bylo řízení zahájeno, vyplývá podle žalobkyně z § 37 odst. 1 správního řádu. Dle žalobkyně není pochybností, že skutečným obsahem podání nebylo podání přílohy, nýbrž žádosti žalobkyně.

Žalovaný navrhl ve svém vyjádření zamítnutí žaloby. Tvrdí, že nebyl nečinný, neboť v případě nezletilé žalobkyně se nejednalo o řádně podanou žádost, a řízení, jehož se týká namítaná nečinnost, nebylo vůbec zahájeno. Podané dokumenty byly pouze přílohou k žádosti zákonné zástupkyně žalobkyně.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zopakovala, že její zákonná zástupkyně se nemohla zaregistrovat k podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny, ale musela se zaregistrovat za účelem pobytu pro vědecký výzkum, na který

**) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 30. 4. 2015, čj. 7 Azs 282/2014-48.*

byl volný termín v systému Visapoint. Po podání žádosti požádala o změnu předmětu řízení. Řízení bylo nejprve zastaveno, ale nakonec jí byla změna předmětu řízení povolena a dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny jí byl povolen. Žalobkyni se však nepodařilo zaregistrovat, a proto na radu právního zástupce volila jako krajní řešení podání žádosti označené jako příloha k žádosti její zákonné zástupkyně. Zákonné zástupkyni žalobkyně již byl povolen pobyt, avšak žalobkyně, které jsou necelé čtyři roky, zůstala ve státu původu.

Při jednání o věci před soudem žalobkyně setrvala na podané žalobě a v zásadě prostřednictvím svého právního zástupce pouze odkázala na své podání. Právní zástupce připustil, že sice došlo k obcházení registračního systému, avšak zdůraznil, že použitým postupem při podání žádosti nedošlo k obcházení žádného zákonného ustanovení.

Zástupce žalovaného při jednání před soudem uvedl, že tomu není tak, že by nebylo možno žádost podat. Jestliže nebyla podána řádná žádost, a to věděla žalobkyně (resp. její právní zástupce) nejméně od března 2014, mohla být poté podána řádně. Namísto toho žalobkyně setrvala nadále na svém postoji až do dneška (do prosince 2014). O věci její zákonné zástupkyně bylo rozhodnuto promptně do dvou měsíců a rovněž by nebyl problém zpracovat řádnou žádost žalobkyně do dalších dvou měsíců.

Městský soud v Praze uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně.

Z odůvodnění:

O návrhu na provedení opatření proti nečinnosti rozhodla Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců dne 20. 8. 2014 tak, že se mu nevyhovuje vzhledem ke skutečnosti, že v případě nezletilé žalobkyně se nejednalo o řádně podanou žádost ve smyslu § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců. Žádost nezletilé žalobkyně nebyla podle Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců podána na velvyslanectví ČR řádně, resp. zastupitelským úřadem potvrzena a registrována,

a proto také nemohla být správním orgánem projednána.

Z průvodního dopisu k žádosti zákonné zástupkyně nezletilé žalobkyně ze dne 23. 1. 2014 k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, který je založen ve správním spise a byl proveden k důkazu, se zjišťuje, že zákonná zástupkyně nezletilé žalobkyně požádala správní orgán, aby řízení o její žádosti o dlouhodobý pobyt a řízení o žádosti žalobkyně o povolení k trvalému pobytu spojil ke společnému řízení podle § 140 správního řádu, a informovala jej, že sama usiluje o dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití s manželem, avšak systém Visapoint jí umožnil pouze registraci k podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem vědeckého výzkumu, přičemž žalobkyni se nepodařilo registrovat k podání žádosti. Zjišťuje se, že již spolu s podáním žádosti dne 23. 1. 2014 zákonná zástupkyně žalobkyně sdělila ZÚ, že jí nezbyvá, než žádost žalobkyně podat jako přílohu své žádosti a požádat o provedení společného řízení, protože jinak podle zákonné zástupkyně žalobkyně hrozí, že jí bude pobyt povolen, avšak žalobkyni se nepodaří žádost vůbec podat.

Podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců je „[c]izinec, který není uveden v právním předpise vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e) [citovaného zákona], [...] povinen požádat o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu pouze na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec státním příslušníkem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt. Nesplní-li cizinec tuto povinnost, řízení o žádosti není zahájeno a zastupitelský úřad věc usnesením odloží. Usnesení se pouze poznamená do spisu.“

„Žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen [podle § 169 odst. 14 zákona o pobytu cizinců] podat osobně; [ZÚ] může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.“

Podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytne „[s]právní orgán v souvislosti se svým úko-

nem [...] dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“. Podle § 37 správního řádu pak v případě, kdy podání nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, správní orgán pomůže podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Vycházejí z uvedených zákonných ustanovení soud dospěl k závěru, že podání žádosti nezletilé žalobkyně bylo učiněno v souladu s nimi, jinými slovy nebylo učiněno v rozporu s tím, jaké podmínky pro ně klade zákon. Postupem nezletilé žalobkyně a její zákonné zástupkyně nedošlo k porušení zákona, ani k jeho obcházení. Pro právní posouzení projednávaného případu, tzn. pro posouzení právních účinků učiněného podání žádosti o pobytové oprávnění nezletilou žalobkyní, není rozhodující, že k fyzickému předání žádosti ZÚ nedošlo prostřednictvím internetové registrace žalobkyně. Rozhodující je, že žádost sepsaná na úředním tiskopise (§ 70 odst. 1

zákona o pobytu cizinců) byla předána ZÚ, který ji převzal, a v jehož dispozici se tak ocitla.

Pro posouzení podání žádosti jako řádného podání nebrání ani skutečnost, že žádost, jež byla převzata ZÚ, byla označena formálně jako příloha jiné žádosti, a to žádosti zákonné zástupkyně žalobkyně. Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu se „[p]odání [...] posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno“. Jestliže podání nemělo podle názoru správního orgánu předepsané náležitosti nebo jestliže trpělo jinými vadami, bylo naopak na správním orgánu, aby žalobkyni pomohl s odstraněním takových nedostatků (§ 37 odst. 3 správního řádu). Pokud cizinec nesplní svou povinnost spojenou s řádným podáním žádosti, pak to teprve podle § 169 odst. 13 zákona o pobytu cizinců znamená, že řízení o žádosti nebylo zahájeno a že ZÚ v takovém případě věc usnesením odloží. To se však v daném případě nestalo. Žádost byla převzata správním orgánem a dostala se do rukou příslušných orgánů veřejné správy a je součástí předloženého správního spisu. Proto je nutné o ní rozhodnout.

3279

Mezinárodní ochrana: pronásledování z důvodu konverze ke křesťanství

k § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb. a č. 165/2006 Sb.

Pro posouzení věrohodnosti tvrzení, že žadatel o mezinárodní ochranu byl pronásledován z důvodu konverze ke křesťanství [§ 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu], by se měl správní orgán zaměřit při výslechu žadatele zejména na: (i) posouzení života žadatele před konverzí, (ii) samotnou konverzi, (iii) zhodnocení konverze žadatelem, (iv) žadatelovu znalost nového náboženství a (v) náboženskou aktivitu žadatele. Závěr opřený výlučně o dílčí mezery ve znalosti křesťanské věrouky zpravidla není dostatečný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, čj. 4 Azs 71/2015-54)

Prejudikatura: č. 903/2006 Sb. NSS a č. 3085/2014 Sb. NSS.

Věc: Abdelkader R. (Alžírsko) proti Ministerstvu vnitra o mezinárodní ochranu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 6. 2014 rozhodl tak, že žalobci neudělil mezinárodní ochranu. V rozhodnutí vycházel zejména z toho, že žalobce nesplňoval podmínky pro udě-

lení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, protože v Alžírsku nedocházelo k pronásledování křesťanů. Ze zpráv o zemi původu vyplynulo, že mnoho alžírských konvertitů vy-

znávalo otevřeně křesťanství, a ačkoli v Alžírsku operovala teroristická skupina Al-Kajda islámského Magrebu, žalobce nezmínil svoji obavu z této skupiny a neuvedl, že by měl s jejími příslušníky jakékoli problémy. Pokud by žalobci nebezpečí hrozilo, mohl využít ochrany státu. Žalovaný zároveň vyjádřil pochybnosti o žalobcově konverzi ke křesťanství, neboť při pohovoru žalobce zodpověděl pouze otázky týkající se starozákonních textů, které jsou součástí věrouky i věřících muslimů, ale neznal odpovědi na otázky týkající se Nového zákona. Za nedůvodnou shledal žalovaný dále obavu z pronásledování pro berberskou národnost, protože dle dostupných informací Berberů nebyli v Alžírsku pronásledováni. Rovněž obavu z pronásledování pro dezerci z vojenské služby v 70. letech nevyhodnotil žalovaný za významnou, neboť se nejednalo bez dalších skutečností o azylově relevantní důvod a žalobce navíc sám považoval problém za vyřešený. Při posuzování důvodů pro udělení humanitárního azylu žalovaný vycházel především z lékařské zprávy ze dne 20. 3. 2014 o žalobcově zdravotním stavu, ze které nevyplývaly důvody hodné zvláštního zřetele pro jeho udělení. Žalobce rovněž netvrdil, že by jeho zdravotní stav vyžadoval zvláštní či v jeho vlasti nedostupnou léčbu. Závěrem se žalovaný zabýval důvody pro udělení doplňkové ochrany. Posuzoval zejména skutečnost, že v Alžírsku není demokratický režim, již zmíněnou dezerci, žalobcovo křesťanské vyznání a jeho berberskou národnost. Žalovaný dospěl k závěru, že v žádném z uvedených případů by žalobci nehrozilo při návratu do Alžírsku nebezpečí vážné újmy, které by bylo důvodem pro udělení doplňkové ochrany.

Žalobou u Krajského soudu v Praze napadl žalobce uvedené rozhodnutí žalovaného. Namítal porušení § 12 zákona o azylu, protože žalovaný se nezabýval tvrzeným pronásledováním žalobce, kterého dvakrát nebo třikrát „zavřeli“ muslimští příslušníci armády (dále též „muslimští vojáci“) na dvacet dní do tábora. Namísto zjištění bližších okolností pronásledování se žalovaný omezil na prověřování teoretických znalostí žalobce o křesťanské víře a převážně správné odpovědi interpreto-

val v neprospěch žalobce. Žalobce k tomu uvedl, že nesouhlasí s prokazováním své víry prostřednictvím dotazů na teoretické znalosti křesťanské věrouky. Žalobce dále konstatoval, že splňuje i podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Hrozbu vážné újmy spatřoval jak v pronásledování z důvodu svého náboženství, tak ve svém zdravotním stavu – v případě návratu by došlo k prudkému zhoršení zdravotního stavu a mohlo by dojít i k trvalé vážné újmě. V zemi původu totiž není dostupná odpovídající léčba. Zdravotní stav žalobce byl rovněž důvodem pro udělení humanitárního azylu. Žalovaný ale ke zdravotnímu stavu žalobce neprovedl žádné dokazování s výjimkou dotazu na lékařku zařízení pro zajištění cizinců, která žalovanému poskytla pouze základní informace. Žalovaný tak neposoudil zdravotní stav žalobce komplexně a nevyvrátil tvrzení, že v zemi původu není dostupná příslušná léčba. Zdravotní stav žalobce se navíc stále zhoršuje, což potvrzuje požadavek na odpovídající zdravotní péči.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 19. 12. 2014, čj. 47 Az 10/2014-27. Krajský soud předně shledal žalobcovu námítku ohledně porušení § 2 a § 3 správního řádu za nekonkrétní. Žalovaný se pečlivě zabýval všemi skutečnostmi a posoudil je v souladu se zákonem o azylu. Žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, protože se nechtěl vrátit do vlasti a v případě návratu měl obavu o svou budoucnost, jelikož vyznává křesťanství. Uvedené skutečnosti ale nejsou důvodem pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12 zákona o azylu. Žalobce nebyl pronásledován ve smyslu zákona o azylu a tvrzené obavy z pomsty soukromých osob by mohly být uznány za důvod pro udělení azylu tehdy, pokud by státní orgány takové ohrožení například podporovaly, organizovaly nebo záměrně trpěly. Žalobce uvedl, že byl vystaven nátlaku muslimských vojáků, přičemž se nepokusil domáhat ochrany u státních orgánů své země, přestože byl takový postup možný. Při přezkumu důvodů, proč žalovaný neudělil žalobci humanitární azyl, odkázal krajský soud na 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. Dospěl přitom k závěru, že žalovaný učinil dostatečná skutková zjištění ohledně zdravotního stavu žalobce. Žalovaný mohl vycházet ze skutečností zjištěných během pohovoru se žalobcem a dále z jeho zdravotní dokumentace, do které mohl nahlédnout. S ohledem na vyjádření lékařky ze dne 20. 3. 2014 neměl žalovaný důvod pro podrobnější vyšetření zdravotního stavu žalobce, protože nálezy byly negativní a žalobce se k vyšetření nedostavil. Žalobce prodělal operaci kýly v dětství a současná recidiva je klidná a nebolestivá. V azylovém řízení žalobce neměl námitky ohledně úrovně zdravotní péče v zemi původu a neuvědnil nic, z čeho by vyplývalo, že jeho zdravotní stav vyžaduje specializovanou či nedostupnou léčbu. Pokud žalobce trpí onemocněním, které není život ohrožující a nebrání vycestování, nelze tuto skutečnost považovat za důvod pro udělení humanitárního azylu. Krajský soud se závěrem ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobce nesplnil podmínky pro udělení doplňkové ochrany, protože žalobci v zemi původu nehrozí žádná újma, která by byla vzhledem k zákonu o azylu významná.

Proti rozhodnutí krajského soudu brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Svoji stížnost považuje ve smyslu § 104a s. ř. s. za přijatelnou, protože krajský soud se dopustil při výkladu hmotného práva, zejména § 12 písm. b) ve spojení s § 2 odst. 8 zákona o azylu a § 14a odst. 1 a 2 téhož zákona, zásadního pochybení, které mělo dopad do jeho hmotněprávního postavení. Krajský soud nepovažoval situaci, ve které se stěžovatel nacházel, za pronásledování a dále neuznal za vážnou újmu nedostatek zdravotní péče. Zároveň, krajský soud vycházel ze skutkového stavu, který žalovaný nezjistil dostatečně, a své rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností v otázce přezkumu důvodů pro neudělení doplňkové ochrany.

Stěžovatel namítal, že žalovaný se vůbec nevypořádal s jeho tvrzením, že ho muslimští vojáci zavřeli dvakrát nebo třikrát na dvacet dní do tábora, což opomněl i krajský soud, ačkoli je uvedená skutečnost významná pro posouzení aplikace § 12 písm. b) zákona o azylu.

Žalovaný měl povinnost vést detailní výslech ohledně zadržení stěžovatele, jeho pobytu v táboře a měl si opatřit i objektivní zprávy o situaci v Alžírsku. Není totiž pravda, že by křesťané neměli v Alžírsku problémy, což stěžovatel dokládá řadou informací, podle nichž dochází k pronásledování křesťanů jak ze strany státních orgánů, tak ze strany soukromých osob. Opakované držení stěžovatele muslimskými vojáky v táboře bylo přitom pronásledováním ve smyslu § 2 odst. 8 zákona o azylu. Žalovaný a krajský soud vycházeli z předpokladu, že stěžovatel měl strach z pronásledování ze strany soukromých osob, přičemž z jeho vyjádření spíše vyplývá, že se jednalo o pronásledování ze strany státních orgánů. Proto si bylo možné jen stěží představit, aby se stěžovatel obrátil s žádostí o pomoc na státní orgány.

Stěžovatel rovněž nesouhlasil se způsobem, jakým žalovaný zpochybnil jeho náboženské vyznání. Z provedeného výslechu nevyplynula pochybnost ohledně znalostí stěžovatele o křesťanské víře a stěžovatel nesouhlasil s tím, aby byla jeho víra pro účely správního řízení prokazována pouze znalostmi křesťanské věrouky bez toho, aby byl prokázán jeho náboženský život.

Žalovaný měl rovněž zohlednit námitku stěžovatele týkající se dezerce, a to minimálně s ohledem na možnost udělení doplňkové ochrany; stěžovatel přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2008, čj. 5 Azs 18/2008-83, č. 2406/2011 Sb. NSS, v němž se soud zabýval problematikou alžírských branců.

Stěžovatel dále uvedl, že by jeho návrat do Alžírsku znamenal prudké zhoršení zdravotního stavu a mohl by vést k vážné a trvalé újmě na zdraví. Odpovídající léčba totiž není v Alžírsku dostupná. Žalovaný i krajský soud se spokojili se stručnou zprávou lékařky, která zdravotní stav stěžovatele bagatelizovala, aniž by si žalovaný vyžádal celou zdravotní dokumentaci stěžovatele. V průběhu zajištění byl stěžovatel několikrát vyšetřen v nemocnici na oddělení chirurgie a v oční ambulanci. Nebylo ale možné, aby si sám obstaral kompletnější lékařskou zprávu. Po propuštění byl

pod dozorem lékařů a v únoru 2015 podstoupil operaci kýly a dále se léčí z důvodu onemocnění prostaty. Jelikož žalovaný hrubým způsobem nezjistil skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, společně s krajským soudem dospěli k závěru, že stěžovateli v případě návratu nehrozí vážná újma ve smyslu § 14a zákona o azylu. Krajský soud se měl vypořádat s námitkou hrozby vážné újmy a nedostatku zdravotní péče, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Zdravotní péče v Alžírsku přitom vykazuje vážné nedostatky. Jelikož stěžovatel nebyl v Alžírsku téměř dvacet let a v zemi nepracoval, s velkou pravděpodobností by neměl ani přístup k bezplatné zdravotní péči. Zároveň nemá v Alžírsku nikoho, kdo by mu finančně nebo osobně pomohl. Stěžovatel se domníval, že uvedené skutečnosti lze podřadit pod § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu, a proto mu měla být udělena doplňková ochrana. Svoje tvrzení ohledně zdravotního stavu doložil řadou lékařských zpráv.

Stejně námitky stěžovatel uplatnil i ve vztahu k humanitárnímu azylu. Stěžovatel uprchl z Alžírska téměř před čtyřiceti lety, když odmítl nastoupit do armády, a v roce 1997 po vypuknutí občanské války. Stěžovatel žil v několika evropských státech a v České republice požádal o azyl z důvodů uvedených v žádosti o mezinárodní ochranu. Zároveň v Alžírsku nikoho nemá a je vážně nemocný. Přitom tyto skutečnosti považoval za hodné zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Praze i žalovaného a tomu věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [16] Dne 19. 3. 2014 podal stěžovatel žádost o udělení mezinárodní ochrany. V žádosti mimo jiné uvedl, že je katolického vyznání, nedokončil právnícké vzdělání a odmítl nastoupit vojenskou službu. V roce 1997 stěžovatel utekl z Alžírska, kde probíhala ob-

čanská válka, do Řecka. V Řecku a dalších zemích žil delší dobu a vyhledával si přitom příležitostně práce. Do České republiky docestoval z Řecka dne 15. 12. 2013. Ačkoli se z Řecka vydal původně za léčbou k přátelům do Anglie, cestou onemocněl, a proto se rozhodl v České republice zůstat a požádat o azyl. V žádosti o udělení mezinárodní ochrany uvedl, že již dlouhou dobu pobýval v Evropě, v Řecku by bylo těžké azyl získat a v případě návratu do Alžírska by měl jako katolík potíže. Zároveň poukázal na to, že jeho zdravotní stav není dobrý, má vysoký krevní tlak, chodí k lékaři, je po operaci kýly a má problémy. V Alžírsku přitom nemá žádné vztahy ani závazky.

[17] Lékařská zpráva vystavená dne 20. 3. 2014 lékařkou pobytového zařízení pro zajištění cizinců obsahuje posudek, že stěžovateli nebylo zjištěno žádné závažné onemocnění a je schopen případného návratu do vlasti. Dále obsahuje sdělení, že stěžovatel zdravotní službu doposud nevyhledal.

[18] Protokolem ze dne 21. 3. 2014 byl zaznamenán pohovor se stěžovatelem, ve kterém rozvedl svůj azylový příběh. Stěžovatel mimo jiné uvedl, že v roce 1976 byl povolán na vojnu, na kterou nenastoupil, skrýval se a v roce 1977 odjel do Španělska; následně pobýval a pracoval v několika dalších státech. V roce 1996 se z důvodu nemoci vrátil do Alžírska. V Alžírsku začala v prosinci 1996 občanská válka a stěžovatel vycestoval v roce 1997 do Řecka, kde, s výjimkou pracovních cest do jiných zemí, pobýval. Stěžovatel konstatoval, že v roce 1977 sice dezertoval, ale s tím spojené problémy se vyřešily, a proto se mohl v roce 1996 vrátit zpátky. Stěžovatel zároveň předestřel, že po návratu v roce 1996 byl již katolíkem. Jeho život byl ale ohrožen, protože někteří lidé o jeho přestupu věděli. Když opouštěl v roce 1997 zemi, nebezpečí pro svůj život spatřoval v probíhající občanské válce a nepřátelství mezi katolíky a muslimy, kteří chtěli katolíky zabít. Stěžovatel dále vypověděl, že se v roce 2013 rozhodl opustit Řecko, protože dostal od přátel nabídku, že mu zajistí v Anglii léčení a pokusí se mu legalizovat pobyt. Při cestě do Anglie zůstal ale

v Praze, neboť se celkově zhoršil jeho zdravotní stav. Stěžovatel dále doplnil, že byl původně vyznáním muslim – sunnita. Na katolickou víru přestoupil v roce 1978 z vnitřního přesvědčení; hodně četl a o přestupu uvažoval již v době studií. Za doby svého pobytu v Alžírsku v roce 1996 měl stěžovatel problémy, protože lidé věděli o tom, že je katolík, a usilovali mu o život, konkrétně za ním přišli muslimští příslušníci armády a dvakrát nebo třikrát ho bez zákonného důvodu či soudu zavřeli na dvacet dní do tábora. Stěžovatel k tomu dodal, že se neobrátil na policii s žádostí o pomoc, protože její příslušníci jsou rovněž muslimové a nemělo by to smysl. Poté se žalovaný stěžovatele tázal znalostními otázkami na základy katolické vírouky a vybrané příběhy z Bible, a to jak ze Starého, tak z Nového zákona. Stěžovatel pouze nevěděl odpověď na otázku: *Na jaké části se dělí Bible? Jak se jmenoval apoštol, který Ježíše zradil?* V prvním případě nepochopil otázku, v druhém si nemohl vzpomenout a zbylé otázky byl schopen zodpovědět. Stěžovatel dále žalovanému vysvětlil, že nepožádal o mezinárodní ochranu po příjezdu do České republiky, protože nevěděl o této možnosti; učinil tak až po svém zadržení, kdy dostal potřebné informace. Závěrem uvedl, že při návratu do vlasti by byl ohrožen jeho život, protože je katolík. Zdravotně se necítí dobře, má problémy s očima, vysokým tlakem a kýlou. V budoucnosti by chtěl vést normální život, legalizovat svůj pobyt, pracovat a založit rodinu.

[19] V protokolu ze dne 4. 6. 2014 jsou uvedeny podklady, se kterými žalovaný stěžovatele ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu téhož dne seznámil. Stěžovatel po seznámení s podklady uvedl, že byl perzekvován proto, že nebyl muslim, což „odnesla celá jeho rodina“. Informace ve zprávách, se kterými byl seznámen, neodpovídaly skutečnému životu v Alžírsku, kde je stále u moci armáda. Stěžovatel rovněž doplnil, že pro svůj berberský původ jej považuje vláda za nepřítele. Alžírská ústava uznává pouze islámské náboženství a nezaručuje svobodu vyznání a demokracii. Závěrem stěžovatel uvedl, že je starý, necítí se dobře a je nemocný.

[20] Kasační stížnost je důvodná. (...)

III.b) Pronásledování stěžovatele

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou pronásledování stěžovatele (§ 2 odst. 8 zákona o azylu), přičemž otázkou změny náboženského vyznání, jako jednou z částí skutkové podstaty v § 12 písm. b) zákona o azylu, se zabýval v samostatné části tohoto rozhodnutí. Stěžovatel uvádí, že žalovaný a krajský soud zcela pominuli skutečnost, že za stěžovatelem přišli muslimští vojáci a dvakrát nebo třikrát ho „zavřeli na dvacet dní do tábora“. Žalovaný se měl tímto tvrzením zabývat a v rámci pohovoru zjistit podrobnější informace. Krajský soud navíc tvrzené pronásledování chybně posoudil jako pouhý „nátlak“.

[24] Podle § 2 odst. 8 zákona o azylu „[z]a pronásledování se pro účely tohoto zákona považuje závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování“.

[25] Podle § 12 písm. b) azylového zákona „[a]zyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště“.

[26] Jedním ze znaků azylového řízení je důkazní nouze na straně žadatele, který běžně nemá k dispozici dostatečné podklady k tomu, aby zcela prokázal svůj azylový příběh. Věřohodná výpověď žadatele je proto dostatečným důkazním prostředkem, kterým žadatel prokazuje pronásledování vlastní osobou. Pokud má správní orgán ohledně předstřehného příběhu pochybnosti, je na něm, aby shromáždil všechny dostupné důkazy, které věrohodnost výpovědi žadatele vyvracejí či zpochybňují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 6 Azs

235/2004-57). Z uvedeného vyplývá, že správní orgán musí dát předně žadateli při pohovoru dostatečný prostor k tomu, aby mohl předstřítn podrobně svůj příběh, a to včetně všech detailů, které jsou často důležitým vodítkem pro posouzení věrohodnosti žadatele. Pokud správní orgán zjistí ve výpovědi určité rozpory, musí mít žadatel možnost tyto nesrovnalosti vysvětlit (srov. přímě- řeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 1 Azs 18/2007-55). Při samotném hodnocení věrohodnosti žadatele pak správní orgán mimo azylový příběh žadatele, u kterého posuzuje míru detailu, speci- fičnost příběhu a jeho vnitřní soudržnost, bere v potaz i informace poskytnuté jinými svědky a další externí informace jako napří- klad zprávy o zemi původu.

[27] Z protokolu ze dne 21. 3. 2014 je zřej- mé, že se žalovaný při pohovoru omezil pou- ze na zjištění, že žadatel byl dvakrát nebo tři- krát zadržen muslimskými vojáky v táboře a že se neobrátil na policii, protože by mu její muslimští příslušníci stejně nepomohli. V rozhodnutí se žalovaný zabýval při posuzo- vání podmínek pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu pouze tvrzeními stě- žovatele, že je Berber, že v Alžírsku není de- mokratický režim a že stěžovatel v 70. letech dezercí porušil brannou povinnost. Přitom uvedená tvrzení žalovaný vyvrátil odkazy na jednotlivé zprávy o zemi původu. Krajský soud k tomu konstatoval, že pronásledování ze strany soukromých osob může být azylově relevantní jen tehdy, pokud by státní orgány neposkytovaly proti němu ochranu. Zároveň uvedl, že stěžovatel považoval jednání vojáků za nátlak a neobrátil se na státní orgány, ačko- li by byl takový postup možný. Uvedené závě- ry jsou ale v rozporu se zjištěným skutkovým stavem.

[28] Nejvyšší správní soud předně postrá- dá ve správním spisu detailní skutková zjiště- ní ohledně tvrzeného pronásledování. Ačkoli stěžovatel popsal konkrétní projev pronásle- dování z důvodu náboženského vyznání, ža- lovaný vůbec nezjistil další okolnosti pro jeho posouzení. Nezabýval se tak například tím, o jaké vojáky se jednalo (zda šlo o příslušníky

armády nebo o povstalce), jak se vojáci o ná- boženském vyznání stěžovatele dozvěděli, zda stejným způsobem postihovali i jiné křes- ťany, z jakých konkrétních důvodů byl stěžo- vatel v táboře zadržen, o jaký tábor se jedna- lo, jaké v něm panovaly podmínky, jak bylo se stěžovatelem při zadržení zacházeno, na zá- kladě čeho byl nakonec propuštěn či zda vo- jáci vystupovali jako soukromé osoby nebo představitelé státní moci. Namísto toho se ža- lovaný omezil pouze na to, že vypořádal obecná tvrzení stěžovatele, a nedostatečně zjištěný skutkový stav nahradil informacemi o zemi původu, aniž by posoudil individuali- zovaný azylový příběh stěžovatele.

[29] Ačkoli krajský soud vzal oproti žalo- vanému v potaz skutečnost, že stěžovatel mo- hl být zadržen muslimskými vojáky, učinil zá- věr, který neměl oporu ve spise, když uvedl, že se jednalo o pronásledování soukromými osobami, před nimiž mohly stěžovatele ochránit státní orgány. Z pohovoru se stě- žovatelem jednak nevyplývá, zda vojáci jednali z vlastní iniciativy, či v rámci armády, a rov- něž povaha věci – stěžovatel tvrdí, že byl opa- kovaně internován na dvacet dní v táboře – vyvolává důvodné pochybnosti o tom, zda by pronásledování v takovém rozsahu realizova- li příslušníci armády čistě ze soukromého zá- jmu. Pokud by jejich iniciativa nebyla soukro- má, nebyl by případný ani závěr, že se stěžovatel mohl obrátit efektivně na policii, protože původcem pronásledování by byly orgány veřejné moci. V posuzovaném přípa- dě si ale není možné učinit o motivaci vojáků úsudek, protože podklady ve správním spise neobsahují dostatečná skutková zjištění.

[30] Krajský soud rovněž spatřoval ne- vhodně v postupu vojáků pouhý „nátlak“. Stěžovatel užil během pohovoru pojem „ná- tlak“ při popisu pronásledování v tom smys- lu, že se nejednalo o postup vojáků podle zá- kona nebo zadržení na základě soudního rozhodnutí. Samotný zákon o azylu za proná- sledování spatřuje i opatření, která působí psychický nátlak (§ 2 odst. 8 zákona o azylu). Za pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu přitom mohou být uznány i dílčí úto- ky, které sice samostatně nejsou azylově vy-

znamné, ale v souhrnu mohou být dostatečné pro udělení azylu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, čj. 6 Azs 4/2012-67). V případě, kdy byl pohovor se stěžovatelem navíc tlumočen z francouzského jazyka, je nutné zohlednit i možné nepřesnosti překladu či významové odstíny jednotlivých pojmů, které mohou překladem nabýt odlišný význam. Pochybnosti o správnosti protokolace a tlumočení ostatně vyvolává např. i odpověď stěžovatele zachycená v protokolu ze dne 21. 3. 2014 (čl. 44 správního spisu), že muslimové věří v jednoho boha – Mohameda. Nejvyšší správní soud pochybuje, že by stěžovatel pocházející z muslimské země vůbec mohl takový nesmysl vyslovit.

[31] Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný svým postupem nezjistil skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Zaměřil se totiž převážně jen na zprávy o bezpečnostní situaci v Alžírsku, aniž by důkladně prověřil azylový příběh stěžovatele. Krajský soud potom pouze přejal závěry žalovaného, aniž by si sám vytvořil úsudek o zjištěném skutkovém stavu. Kasační námitka je proto důvodná.

III.c) Posouzení změny náboženského vyznání

[32] Stěžovatel dále napadá způsob, jakým žalovaný zjišťoval věrohodnost jeho výpovědi ohledně konverze na křesťanství. Nesouhlasí totiž s tím, aby jeho víra byla prokazována jen prověřováním znalostí.

[33] Podle čl. 10 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotlivém statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“) „[p]ři posuzování důvodů pronásledování přihlíží členský stát k těmto hlediskům: pojem náboženství zahrnuje zejména zastávání teistických, neteistických a ateistických přesvědčení, účast nebo neúčast na formálních náboženských obřadech konaných soukromě nebo

veřejně, sám nebo společně s jinými, jiné náboženské akty nebo vyjádření názorů anebo formu osobního nebo společenského chování založeného na jakémkoli náboženském přesvědčení nebo přikázaného jakýmkoli náboženským přesvědčením“.

[34] Ačkoli samotný zákon o azylu neobsahuje kritéria, podle nichž by bylo možné zhodnotit věrohodnost tvrzení žadatele ohledně jeho konverze, jeho znění je ovlivněno harmonizací azylového práva mezi členskými státy Evropské unie. Významnou roli pro výklad zákona o azylu tak hraje kvalifikační směrnice, která byla do zákona o azylu zapracována a jejím úkolem bylo zejména sjednocení výkladu některých azylově relevantních pojmů a stanovení základních požadavků pro udělení jednotlivých forem mezinárodní ochrany. K pojmu náboženství, které je součástí skutkové podstaty § 12 písm. b) zákona o azylu, v čl. 10 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice výslovně uvádí hlediska, která mají správní orgány při posuzování pronásledování z náboženských důvodů posuzovat.

[35] Rovněž Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval otázkou, jak je možné ověřit věrohodnost tvrzení žadatele, že je vyznavačem křesťanství a pro svoji víru byl pronásledován. Ačkoli míra znalosti křesťanské věrouky může být v případě jednotlivých žadatelů odlišná, neznalost Bible jako základního pramene křesťanství a významných křesťanských svátků vzbuzuje důvodné pochybnosti o věrohodnosti tvrzení, že žadatel je křesťanem. Otázky ověřující základní znalosti nejsou při nedostatku jiných důkazních prostředků proto nemístným prostředkem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2004, čj. 4 Azs 152/2004-36, č. 903/2006 Sb. NSS). Pokud žadatel tvrdí, že je pro svoji víru pronásledován, musí věrohodně vyložit, v čem jeho víra spočívá, jak se projevuje navenek a s kým dalším a jakým způsobem ji praktikoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, čj. 2 Azs 128/2005-50). S ohledem na obtížnost hodnocení, zda je žadatel věřícím, musí přitom správní orgán „*věc hodnotit v celkovém kontextu, kupř. zvážit i tvrzení žadatele o mezi-*

národní ochranu o hloubce jeho víry, délce doby, po kterou danou víru vyznává, zapojení se do náboženského života příslušné komunity, vzít v úvahu jeho celkový prezentovaný duchovní vývoj apod. V tomto smyslu není vyloučeno ani provádění vhodných výslechů svědků a zjišťování rozsahu povědomí žadatele o příslušném náboženství, jakkoli je třeba k hodnocení výsledků takového zjišťování vždy přistupovat s nejvyšší možnou opatrností“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 Azs 2/2013-26, č. 3085/2014 Sb. NSS).

[36] Žalovaný při pohovoru pokládal stěžovateli znalostní otázky ohledně křesťanské vírouky a vybraných příběhů z Bible, na základě kterých chtěl ověřit, zda stěžovatel opravdu konvertoval ke křesťanství – katolickému vyznání. V rozhodnutí potom vyjádřil pochybnost ohledně stěžovatelovy konverze, protože dospěl k závěru, že stěžovatel sice zodpověděl otázky týkající se Starého zákona, který je blízký i muslimům, ale nebyl schopen nalézt odpovědi na otázky týkající se Nového zákona, jež uznávají křesťané. S ohledem na znění čl. 10 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice a judikaturu zdejšího soudu ale takový závěr nemůže obstát.

[37] Jelikož příslušnost k náboženství je otázkou vnitřního přesvědčení, může být určena pouze na základě výpovědi žadatele a dále hodnocením vnějších projevů jeho jednání, které mohou být vodítkem k odhalení tohoto vnitřního přesvědčení. V souladu s čl. 10 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice tak nemohou být učiněny závěry ohledně konverze ke křesťanství toliko na základě znalostních testů, které ověřují encyklopedické znalosti, jež je ale možné lehce nabýt i bez náboženského vyznání. Předmětem hodnocení konverze ke křesťanství musí být totiž úplnost vnitřního přesvědčení k vyznávání určitého náboženství a s ním spojené identity a způsob života (srovnej například *Summary Conclusions on Religion-Based Refugee Claims* [online]. Baltimore Expert Roundtable. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 2003 [cit. 2015-06-17]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/3e5f2de44.html>).

[38] Pro úplné posouzení konverze ke křesťanství by se tak měl správní orgán zaměřit zejména na: **(i) posouzení života žadatele před konverzí**, ke kterému se například vztahují otázky: *Jaké bylo žadatelovo původní náboženství? Jaké mělo pro něj význam? Jak žadatel praktikoval svoji víru? Jak ovlivňovala jeho život? Jaký vztah měla k původnímu náboženství žadatelova rodina a společnost, ve které vyrůstal? Kdy začal uvažovat o konverzi ke křesťanství a proč? Proč pro něj byl islám nedostatečný? Sdílel s někým své myšlenky o křesťanství? Zná někoho, kdo rovněž konvertoval?* **(ii) samotnou konverzi**, ke které se například vztahují otázky: *Kdy, kde a jak se žadatel stal křesťanem? Z jakých motivů? Jak se seznámil s křesťanstvím a čím ho zaujalo? Jak se na konverzi připravoval? Jak dlouho proces konverze trval? Co pro něj křesťanství znamená? Jak ovlivňuje jeho život? Byl pokřtěn? Jak křest probíhal?* **(iii) zhodnocení konverze žadatelem**, ke kterému se například vztahují otázky: *Co bylo těžké na změně náboženství? Jak se přitom cítil? Jaké důsledky s sebou konverze přinesla? Jak na jeho konverzi reagovala jeho rodina, blízcí a společnost? Jak by mohl praktikovat křesťanství v zemi původu? Na koho se může obrátit, aby se mohl zapojit do křesťanské komunity v zemi původu? Dokázal by si představit manželství s křesťanem/křesťankou?* **(iv) žadatelovu znalost nového náboženství**, jak ji dovodila i judikatura zdejšího soudu, například: *Co ví o křesťanství? Jaký je rozdíl mezi křesťanstvím a islámem? Co je pro něj v křesťanství důležité? Zná nějaké modlitby? Kdo je Ježíš? Jaký s ním má žadatel vztah? Jak se jmenuje posvátná kniha křesťanů? Vlastní žadatel Bibli? V jakém jazyce a skrz jaká média přijímá žadatel nové informace a nábožensky se vzdělává? Kde v Bibli je možné číst o Ježíši? Jaké svátky uznávají křesťané? Zná žadatel uspořádání církve, ke které konvertoval? Zná žadatel jména některých duchovních církve?* **(v) náboženskou aktivitu žadatele**, ke které se například vztahují otázky: *Jak byl žadatel nábožensky aktivní v zemi původu a dalších zemích, tj. jak projevoval svoji víru? Jak často chodí do kos-*

tela a jakých aktivit církve se účastní? Jakým způsobem se účastní bohoslužeb? Účastní se jiných aktivit církve? Ví jeho rodina a přátelé o tom, že je křesťanem? Kdo jiný o tom ví? Zná nějaké křesťany v zemi původu a v České republice? Byl v kontaktu s křesťany v zemi původu? Jak by byl nábožensky aktivní, pokud by se musel vrátit do země původu? Co pro něj znamená misionářství? Vykonal někdy misionářskou činnost? Pokud by se vrátil do země původu, pokoušel by se o misionářskou činnost? Jak by popsali misionářskou činnost, tj. jakým způsobem by někoho přesvědčil? Zjištěné skutečnosti z jednotlivých oblastí by měl správní orgán posoudit jednotlivě i ve vzájemné souvislosti, doplnit, pokud je to možné, o další důkazy (například výslechy jiných svědků, zprávy o situaci v zemi původu), učinit si úsudek o žadatelově osobnosti a teprve na základě všech těchto zjištění učinit závěr, zda je výpověď žadatele ohledně změny náboženského vyznání věrohodná.

[39] S ohledem na výše uvedené dospěl zdejší soud k závěru, že žalovaný učinil v rozporu se zjištěným skutkovým stavem závěr ohledně náboženského vyznání stěžovatele, čímž porušil § 3 správního řádu. Žalovaný posuzoval náboženskou konverzi stěžovatele jen formálně, tj. pokládáním znalostních otázek bez toho, aby se pokusil zjistit vnitřní přesvědčení stěžovatele, jeho náboženskou identitu, způsob života a další aspekty související s konverzí ke křesťanství. Navíc dovozoval neznalost Nového zákona z pouhých dvou nezodpovězených otázek, ačkoli ostatní otázky stěžovatel zodpověděl. Ve svých závěrech vycházel žalovaný ze zpráv o Alžírsku, z kterých dovodil, že křesťané nejsou v Alžírsku pronásledováni. Jak bylo ale uvedeno výše, žalovaný se nevypořádal s tvrzeným pronásledováním stěžovatele ze strany muslimských vojáků. Ve spojitosti s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem ohledně náboženského vyznání stěžovatele tak žalovaný nezjistil skutkový stav v dostatečné míře, aby si mohl učinit úsudek ohledně udělení azylu podle § 12 písm. b), případně doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu. Jelikož uve-

dené pochybení pominul i krajský soud, shledal Nejvyšší správní soudu i tuto kasační námitku důvodnou.

III.d) Ostatní námitky

[40] Stěžovatel dále uvádí, že se žalovaný měl zabývat jeho námitkou ohledně dezerce z armády. Jelikož tuto skutečnost ale stěžovatel nenamítal již v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl, kasační námitka je nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) a zdejší soud k ní nepřihlédl. Pouze nad rámec odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že dezerce byla jen důvodem pro stěžovatelův odchod z Alžírsku v roce 1977. Později se stěžovatel vrátil do Alžírsku s tím, že problém s dezercí se mezitím vyřešil. Přitom ani v žádosti o udělení mezinárodní ochrany stěžovatel dezerci neuváděl jako důvod pro udělení mezinárodní ochrany.

[41] Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že se nezabýval zdravotními potížemi stěžovatele, které předestřel nově doloženými lékařskými zprávami, ve vztahu k možnosti udělení humanitárního azylu či doplňkové ochrany. Žalovaný a krajský soud vycházeli z lékařské zprávy ze dne 20. 3. 2014, přičemž zpráva nenásledovala tomu, že by byl na tom stěžovatel zdravotně špatně. Stěžovatel přitom tvrzení ohledně svého špatného zdravotního stavu nedoložil. Ačkoli byl nějakou dobu zajištěn, nejpozději v řízení před krajským soudem tak učinit mohl a měl [§ 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], tyto zprávy, vztahující se k relevantnímu období před vydáním rozhodnutí žalovaného, musel mít již k dispozici. Pokud by v řízení před krajským soudem navrhl za důkazy konkrétní lékařské zprávy, posloužily by jako důkazy opaku k lékařské zprávě ze dne 20. 3. 2014. Úloha Nejvyššího správního soudu spočívá v zajišťování jednotnosti a zákonnosti rozhodování (§ 12 odst. 1 s. ř. s.) a v případné nápravě nesprávných rozhodnutí krajských soudů, nikoli v novém zjišťování skutkového stavu (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Pokud se stěžovatel domnívá, že uvedené lékařské zprávy (ve vztahu k období po vydání rozhodnutí žalovaného) jsou významné pro posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nic mu nebrání v tom, aby je předložil žalovanému v dalším řízení.

Nemocenské pojištění: regresní náhrada uložena třetí osobě; krácení nemocenského

k § 125 odst. 3 a § 126 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění^{*)}

Regresní náhradu uloženou třetí osobě, která způsobila, že v důsledku jejího zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečnostem rozhodným pro vznik nároku na dávku nemocenského pojištění, podle § 126 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, nelze snížit z důvodu zjištění, že poškozený pojištěnec porušil režim dočasně práce neschopného, pokud okolnosti nasvědčující porušení režimu zjistí příslušný orgán nemocenského pojištění až po uplynutí prekluzivní lhůty pro krácení nebo odnětí dávky dle § 125 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, čj. 4 Ads 100/2013-82)

Prejudikatura: č. 1589/2008 Sb. NSS.

Věc: František N. V. proti České správě sociálního zabezpečení o regresní náhradu, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 18. 6. 2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla žalovaná odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení Hradec Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 4. 2012, jímž byla žalobci uložena povinnost uhradit regresní náhradu ve výši 69 920 Kč, neboť měl svým protiprávním jednáním zavinit vznik sociální události, z jejíhož titulu vznikl Vítu T. nárok na nemocenskou v uvedeně výši za období od 14. 10. 2010 do 31. 5. 2011. Žalovaná nepřisvědčila žalobcovým námitkám a vyšla ze zjištění, podle něhož byl Vít T. od 30. 9. 2010 uznán dočasně práce neschopným; dne 7. 10. 2010 obdržel správní orgán I. stupně hlášení ošetřujícího lékaře o změně diagnózy nemoci, která odůvodňuje ode dne 3. 10. 2010 trvání dočasné pracovní neschopnosti z důvodu úrazu; tato dočasná pracovní neschopnost trvala až do 31. 5. 2011. Protože důvodem dočasné pracovní neschopnosti Víta T. byl ode dne 3. 10. 2010 úraz utrpěný jednáním žalobce kvalifikovaným jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, spáchaný žalobcem tím, že dne 3. 10. 2010 ve 2:00 před domem č. p. 915 v Mánesově ulici v Hradci Krá-

lové napadl Víta T. úderem pěstí do obličeje a způsobil mu hematoma v obličeji a poranění horní končetiny v oblasti lokte, a vina žalobce tímto přestupkem byla konstatována pravomocným příkazem Magistrátu města Hradce Králové ze dne 15. 11. 2010, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že byly naplněny podmínky § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění, a proto citovaným způsobem rozhodl o povinnosti žalobce uhradit regresní náhradu vyplaceného nemocenského.

Proti napadenému rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou podanou dne 18. 7. 2012 u Krajského soudu v Hradci Králové. Svou žalobu odůvodnil tím, že se správní orgány při posuzování nároku na regresní náhradu nezabývaly značnými rozpory ve skutkových okolnostech, ačkoli na ně v průběhu správního řízení poukazoval. V řízení o regresní náhradě proto podle jeho názoru vznikly důvodné pochybnosti o tom, zda následek, pro který byly Vítu T. vyplaceny dávky nemocenského pojištění, vznikl vůbec v důsledku protiprávního zaviněného jednání žalobce zjištěného příkazem Magistrátu města Hradce Králové. Žalobce poukazoval na to, že pokud mělo dojít k úrazu u vstupních dveří domu poškozeného Víta T., jak tento uvedl v zázna-

^{*)} S účinností od 1. 1. 2012 byl § 125 odst. 3 změněn zákonem č. 470/2011 Sb.

mu o úrazu, je vyloučeno, aby se jednalo o skutek, pro který byl vydán příkaz ve správním řízení.

Žalobce rovněž poukázal na skutečnost, že mezi zaviněným protiprávním jednáním a vznikem nároku na dávku musí podle § 126 zákona o nemocenském pojištění být příčinná souvislost. Protože však ze zdravotní zprávy o ambulantním ošetření ze dne 3. 10. 2010 vyplývá, že poranění horní končetiny Víta T. spočívalo ve vymknutí lokte, jehož doba léčení podle odborné literatury činí 3–5 týdnů, vyjádřil žalobce pochybnosti, zda dočasná pracovní neschopnost trvající téměř osm měsíců mohla být zapříčiněna právě tímto zraněním.

Pochybnosti vyjádřil žalobce i ve vztahu ke stanovení počátku doby dočasné pracovní neschopnosti způsobené předmětným napadením. Vzhledem k § 23 zákona o nemocenském pojištění vzniká nárok na dávku nemocenského u pojištěnce, který byl uznán dočasně práce neschopným, až trvá-li tato dočasná pracovní neschopnost déle než 14 dní, proto má žalobce za to, že pracovní neschopnost Víta T. v důsledku úrazu ze dne 3. 10. 2010 je nutné počítat až od doby, kdy došlo ke změně diagnózy nemoci, která dočasnou pracovní neschopnost odůvodňovala, tj. od 7. 10. 2010; nárok na výplatu nemocenského proto podle žalobce vznikl až od 21. 10. 2010. Do té doby vyplacené dávky nemocenského nelze zpětně vyžadovat po žalobci, protože ten může odpovídat jen za následek, jenž je v příčinné souvislosti s jeho zaviněným protiprávním jednáním.

Dále žalobce poukázal na § 125 zákona o nemocenském pojištění, podle něhož může nemocenské být dočasně kráceno nebo odňato pojištěnci, který porušil režim dočasně práce neschopného pojištěnce. Právě to byl dle názoru žalobce případ Víta T.; z důkazů, které žalobce předložil během správního řízení, totiž vyplývalo, že se Vít T., ačkoli již v režimu dočasné pracovní neschopnosti, nacházel v době úrazu se svými přáteli v restauraci v Labské kotlině, kde popíjel různé alkoholické nápoje. V důsledku požití alkoholu pak byly oslabeny jeho motorické funkce a byl více náchylný k pádům a s nimi souvisejícím zraněním. Již ve správním řízení bylo

dle žalobce prokázáno, že v době rozhodné pro výplatu nemocenského zde byly dány skutečnosti odůvodňující zkrácení vypláčeného nemocenského, správní orgány k nim však nepřihlédly. Žalobce se zejména neztožňuje s názorem správních orgánů, podle kterého, jelikož již uplynula prekluzivní lhůta pro zpětné zkrácení či odnětí nemocenského, musí být regresní náhrada stanovena v plné výši vypláčeného nemocenského. Žalobce má totiž za to, že na něj nemohou být přenášeny důsledky nesprávného postupu orgánů nemocenského pojištění a důsledky jejich nedostatečného dohledu nad dodržováním léčebného režimu Vítem T. Vzhledem k těmto okolnostem pak žalobce dále poukázal na to, že skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku nemocenského v daném případě zavinilo více subjektů, měly by proto dle § 126 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění odpovídat společně a nerozdílně a vzájemně se vypořádat dle míry zavinění, a proto by výše požadovaného regresního nároku měla být snížena o odpovídající účast samotného Víta T. na vzniku rozhodných skutečností.

Nakonec žalobce poukázal na to, že podle jeho názoru je napadené rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné, neboť se v něm žalovaná nezabývala všemi jeho námitkami.

Rozsudkem ze dne 27. 9. 2013, čj. 30 Ad 10/2012-55, Krajský soud v Hradci Králové napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud zcela přisvědčil námitkám žalobce, podle nichž listiny, které byly soudu předloženy, odůvodňují závěr, že ve skutkových okolnostech případu existují rozpory ohledně otázky, zda poškozený Vít T. neporušoval režim dočasně práce neschopného pojištěnce. Soud sice konstatoval, že je nepochybné, že žalobce ve smyslu § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění způsobil, že v důsledku jeho protiprávního jednání došlo ke skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku nemocenského, takto jednoznačný závěr však nelze učinit ohledně výše regresní náhrady, kterou bylo žalobci uloženo zaplatit. Krajský soud zejména poukázal na § 125 zákona o nemocenském pojištění, které měla žalovaná, respektive správní orgán I. stupně vzít do úvahy při určování vý-

še regresní náhrady. Z některých listin předložených krajskému soudu totiž vyplývá, že poškozený Vít T. se v době úrazu nacházel mimo své bydliště v restauraci v Labské kotlině, kde konzumoval alkoholické nápoje, přičemž k předmětnému napadení mělo dojít při jeho návratu domů s několika kamarádkami v ulici V Lipkách. Obsah jiných listin na druhé straně svědčí o tom, že k úrazu došlo při vyprovázání návštěvy v místě bydliště poškozeného Víta T. Tímto rozparem se však správní orgány nezabývaly, ačkoli dle krajského soudu jde o skutečnost, která by měla vliv na určení výše regresní náhrady, pokud by bylo prokázáno, že v době rozhodné pro výplatu nemocenského zde byly dány skutečnosti odůvodňující zkrácení nebo odejmutí vyplaceného nemocenského. Krajský soud konstatoval, že nelze akceptovat závěr žalované, že vzhledem k tomu, že toto oprávnění již zaniklo, nemůže již ke krácení nebo odejmutí nemocenského dojít. Je to právě žalovaná jako orgán nemocenského pojištění, kdo vykonává dohled nad dodržováním léčebného režimu pojištěnců, a pokud včas neodhalí jeho porušení, jde to k její tíži. Proto pokud by bylo prokázáno, že v případě poškozeného Víta T. k porušení léčebného režimu došlo, musela by být požadovaná regresní náhrada snížena o celou tomu odpovídající částku ve smyslu § 125 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění. Výši vyplacené dávky ve smyslu § 126 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění je totiž nutno chápat jako výši správně vyplacenou, tj. po zohlednění odůvodněného krácení či odnětí nemocenského dle § 125 téhož zákona, a to i když na takové krácení či odnětí zaniklo orgánu nemocenského pojištění oprávnění z důvodu uplynutí lhůty. Tím, že se správní orgány těmito důvodnými pochybnostmi nezabývaly, neprovedly řádné dokazování, a nezjistily tak všechny skutečnosti rozhodné pro stanovení regresní náhrady. Proto krajský soud napadené rozhodnutí žalované zrušil pro vady řízení, aniž by se zabýval dalšími žalobními námitkami.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka má za to, že správní orgány se při stanovování výše regresní náhrady za vyplacené dávky nemocenského nedopustily žád-

ného procesního pochybení, protože z žádých dokumentů, které měly tyto správní orgány k dispozici v zákonné tříměsíční lhůtě ode dne 3. 10. 2010, kdy došlo k úrazu poškozeného Víta T., nevyplývala skutečnost, že došlo k porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce. Existence tohoto podezření vyplývala až z listin předložených žalobcem dne 5. 3. 2012, kdy již správní orgán I. stupně nebyl z důvodu uplynutí lhůty dle § 125 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění, ve znění účinném do 31. 12. 2011, oprávněn nemocenské krátit či odejmout. Protože § 126 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění váže výši regresní náhrady na výši dávky vyplacené, nesouhlasí stěžovatelka se závěrem krajského soudu, podle něhož v případě prokázání porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce by nárok orgánu nemocenského pojištění z titulu regresní náhrady měl být snižen o tomu odpovídající částku, a to i přesto, že lhůta k využití tohoto oprávnění již uplynula. Stěžovatelka konstatuje, že nemocenské bylo vyplaceno ve výši stanovené v souladu se zákonem o nemocenském pojištění a jeho výše mohla být krácena nebo nemocenské odňato pouze na základě rozhodnutí o krácení nebo odnětí nemocenského dle § 125 zákona o nemocenském pojištění. Takové rozhodnutí však vydáno nebylo, protože příslušnému správnímu orgánu I. stupně nebyly známy žádné okolnosti odůvodňující zahájení příslušného správního řízení. Po uplynutí zákonné lhůty pak již dle stěžovatelky takové řízení vést nelze.

Stěžovatelka dále upozornila, že oprávnění orgánu nemocenského pojištění krátit nebo odejmout nemocenské je toliko fakultativního charakteru; zákon dává orgánu nemocenského pojištění pouze možnost, nikoli povinnost takovýto krok učinit. Rovněž samotná výše zkrácení nebo odejmutí nemocenského je plně v diskreční pravomoci orgánu nemocenského pojištění. Z toho důvodu nelze podle názoru stěžovatelky akceptovat závěr krajského soudu, že výše případného krácení nebo odnětí nemocenského měla být zohledněna v rozhodnutí o regresní náhradě za vyplacené nemocenské, protože otázka, zda nemocenské odejmout či krátit (a případně v jaké výši), by byla řešena v samostatném

správním řízení, jehož výsledky není možno předjímat. Výše regresní náhrady je stanovena zákonem, a to na výši vyplacené dávky; tato výše není dále limitována žádnými dalšími skutečnostmi rozhodnými pro výpočet výše vyplaceného nemocenského.

Ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti vyjádřil žalobce nesouhlas s tvrzeními stěžovatelky obsaženými v kasační stížnosti. To, že správní orgány nedisponovaly dokumenty, z nichž by bylo možno dovodit, že poškozený Vít T. porušil režim dočasně práce neschopného pojištěnce v tříměsíční lhůtě, kdy mohly zahájit správní řízení o krácení či odnětí nemocenského, nelze přičítat k tíži žalobci, protože nebyl účastníkem původního řízení, a nemohl tak navrhnout důkazy k prokázání skutečností na svoji obranu. Výklad, který podává stěžovatelka, by hrubě zasáhl do žalobcových ústavních práv. Pokud stěžovatelka uvádí, že v původním správním řízení nedošlo k žádným procesním pochybením, odkazuje žalobce na povinnost správního orgánu zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, což se správním orgánům v daném případě naplnit nepodařilo. Podle žalobce je nejdůležitější otázkou určení místa, kde mělo k napadení dojít, protože z dostupných listin nelze zcela jednoznačně dovodit, zda jednání žalobce vedlo ke zranění poškozeného. K tomu žalobce znovu upozornil na nesrovnalosti ve skutkových zjištěních – podle některých listin byl poškozený Vít T. v rozhodnou dobu pod vlivem alkoholu (ve výpovědi Policii ČR přiznal popíjení alkoholických nápojů v restauraci, při lékařském ošetření dne 3. 10. 2010 pak již jen vypítí dvou piv), z listiny oznámení o přestupku zpracovaného Policií ČR dne 1. 11. 2010 je dle žalobce patrné, že Policie se snaží změnit místo, kde mělo k napadení dojít, a to v rozporu s podáním vysvětlení poškozeného; v této listině se pak uvádí, že si úraz způsobený napadením nevyžádal pracovní neschopnost, ale jen lékařské ošetření. Žalobce také upozornil na záznam o úrazu ze dne 15. 11. 2010, v němž poškozený Vít T. popsal zcela odlišný skutkový děj, než jaký se odehrál, čímž správní orgán I. stupně uvedl v omyl.

Žalobce nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, podle něhož je rozhodnutí o krácení či

odejmutí nemocenského pouze právem, a nikoli povinností orgánů nemocenského pojištění, protože podle jeho názoru musí správní orgány postupovat předvídatelně a v obdobných případech obdobně. V dané věci přitom bylo prokázáno, že poškozený závažným způsobem porušil režim dočasně práce neschopného pojištěnce. Žalobce také požaduje, aby trvání dočasné pracovní neschopnosti posoudil nezávislý posudkový lékař. Konečně žalobce uvedl, že správní orgány nezkoumaly, zda předmětný úraz způsobený poškozenému Vítu T. představoval překážku pro výkon jeho profese, přičemž žalobce má za to, že tomu tak nebylo, protože vzhledem k povolání poškozeného Víta T., jež není spojeno s fyzickou činností, činí maximální doba vyléčení daného úrazu 5 týdnů. Žalobce uzavřel, že považuje rozsudek krajského soudu za věcně i právně správný, a proto navrhuje, aby byla kasační stížnost stěžovatelky zamítnuta.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 1. 2014, čj. 4 Ads 100/2013-26, rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí o regresní náhradě podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je rozhodnutím soudu ve věci soukromoprávní. Proto poučil žalobce, že může ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat žalobu podle části páté občanského soudního řádu u věcně a místně příslušného soudu, kterým je Okresní soud v Hradci Králové.

Poté, co žalobce podal v souladu s poučením uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu žalobu u Okresního soudu v Hradci Králové, vyvolal tento řízení před zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Zvláštní senát rozhodl usnesením ze dne 12. 3. 2015, čj. Konf 8/2014-25, č. 3227/2015 Sb. NSS, že příslušným vydat rozhodnutí v této věci je soud ve správním soudnictví, a zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 100/2013-26. Nejvyšší správní soud v návaznosti na citované usnesení zvláštního senátu přistoupil k opětovnému projednání kasační stížnosti stěžovatelky.

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

Z odůvodnění:

II.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [17] Z výše uvedené rekapitulace vyplývá, že pro rozhodnutí o kasační stížnosti je podstatné posouzení otázky, zda pro uplatnění regresní náhrady podle § 126 zákona o nemocenském pojištění je relevantní skutečnost, že poškozený pojištěnec porušil režim dočasně práce neschopného ve smyslu § 125 zákona o nemocenském pojištění. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že na rozhodovanou věc je třeba aplikovat znění zákona o nemocenském pojištění účinné do 31. 12. 2011, a to s ohledem na čl. II bod 6 zákona č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, podle něž se v souladu s ústavní zásadou zákazu pravé retroaktivity na případy porušení zákona o nemocenském pojištění, k nimž došlo před 31. 12. 2011, použije zákon v dosavadním znění.

[18] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

[19] Je třeba zdůraznit, že proto, aby třetí osobě mohla být uložena povinnost uhradit regresní náhradu, musí být splněny podmínky stanovené v § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění. Podle tohoto ustanovení „[t]en, kdo způsobil, že v důsledku jeho zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečností rozhodným pro vznik nároku na dávku, je povinen zaplatit orgánu nemocenského pojištění regresní náhradu“.

[20] Lze souhlasit s krajským soudem, že vyšší dávky vyplacené ze systému nemocenského pojištění pojištěnci je třeba rozumět dávkou oprávněně vyplacenou v souladu se zákonem. Není však možné posuzovat jako dávku vyplacenou neprávem nemocenské, pokud pojištěnec v minulosti sice porušil režim dočasně práce neschopného, avšak o snížení nebo odnětí dávky podle § 125 zákona o nemocenském pojištění nebylo rozhodnuto proto, že v zákonné prekluzivní lhůtě se příslušný orgán nemocenského pojištění o této skutečnosti nedozvěděl.

[21] Je sice pravdou, že okresní správa sociálního zabezpečení je oprávněna kontrolovat dodržování režimu dočasně pracovně neschopných pojištěnců [srov. § 84 odst. 2 písm. j) zákona o nemocenském pojištění], z toho však nelze dovozovat jakousi „objektivní odpovědnost“ orgánů nemocenského pojištění za nezjištění každého jednotlivého porušení režimu. Kontrola dodržování režimu dočasně práce neschopných pojištěnců totiž je prováděna namátkově a musí být dodržena zásada přiměřenosti kontrol tak, aby bylo respektováno právo na ochranu soukromého a rodinného života. Orgány nemocenského pojištění proto nemohou kontrolovat pojištěnce způsobem srovnatelným s osobami odsouzenými k domácímu vězení (§ 60 trestního zákoníku z roku 2009) či jej např. sledovat prostřednictvím elektronického kontrolního systému, tzv. „nárámku“, srov. vyhlášku č. 456/2009 Sb., o kontrole výkonu trestu domácího vězení. Pokud tedy orgány nemocenského pojištění nezjistí porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce vlastní namátkovou kontrolní činností ani na základě jiných hodnověrných informací, které se dostanou do jejich dispozice v běhu prekluzivní lhůty podle § 125 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění, pak nelze dovozovat, že by dávka byla vyplacena v plné (nezkrácené) výši v důsledku jejich pochybení. Nelze v takovém případě spravedlivě požadovat po nositeli nemocenského pojištění, potažmo po ostatních pojištěncích, aby nesli náklady protiprávního jednání jiných osob (zde primárně třetí osoby, která svým zaviněným protiprávním jednáním způsobila sociální událost, v jejímž důsledku byly vyplaceny dávky, sekundárně pak pojištěnce, který porušil režim dočasně práce neschopného, avšak v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty již jej nelze za to postihovat).

[22] Odlišná situace by byla, pokud by orgán nemocenského pojištění v běhu prekluzivní lhůty podle § 125 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění zjistil porušení režimu poškozeného pojištěnce, a přesto by řízení o zkrácení nebo odnětí dávky nezahájil. V takovém případě by se jednalo o pochybení orgánu nemocenského pojištění, které by bylo nutné zohlednit při posuzování nároku na re-

gresní náhradu. Obecná zásada právní „*nemo turpitudinem suam allegare potest*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, čj. 6 A 75/2000-37, č. 1589/2008 Sb. NSS) totiž brání tomu, aby ten, kdo porušuje právo, se mohl tohoto svého protiprávního jednání dovolávat ve svůj prospěch. Tak by tomu bylo, pokud by bylo akceptováno právo nositele nemocenského pojištění na regresní náhradu za dávky, které byly neprávem vyplaceny v plné výši, ačkoli mohly a měly být na základě skutečnosti známých orgánům nemocenského pojištění podle § 125 zákona o nemocenském pojištění kráceny či odňaty.

[23] Taková situace však v nyní projednávané věci nenastala. Správní orgán I. stupně nezjistil porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce Víta T. ani z vlastní kontrolní činnosti, ani z dokladů, které měla k dispozici v běhu prekluzivní lhůty podle § 125 odst. 3 zákona o nemocenském pojištění (tj. do tří měsíců od porušení režimu, k němuž mělo dojít 3. 10. 2010, lhůta tedy skončila 3. 1. 2011). Ze správního spisu lze zjistit, že z dokumentů, které měl správní orgán I. stupně před skončením prekluzivní lhůty k dispozici, naopak musel mít za to, že v souvislosti s napadením Víta T. k žádnému porušení režimu dočasně práce neschopného nedošlo. Dne 16. 11. 2010 byl správnímu orgánu I. stupně doručen „*záznam o úrazu*“ sepsaný Vítem T. dne 15. 11. 2010, z něhož vyplývá, že k napadení došlo v místě určeného pobytu poškozeného na adrese Mánesova 915, Hradec Králové, při vyprovázení návštěvy z domovních dveří. Totéž vyplývá ze „*Zprávy o výsledku šetření – fyzické napadení*“ sepsané Policií České republiky dne 28. 11. 2010 a doručené správnímu orgánu I. stupně dne 1. 12. 2010, kde se uvádí, že k fyzickému napadení Víta T. ze strany žalobce došlo v Hradci Králové v ulici Mánesova před domem č. p. 915 a že věc byla oznámena správnímu orgánu – Magistrátu města Hradec Králové. Až dne 2. 11. 2011 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno „*Sdělení ve věci přestupku*“, kterým Magistrát města Hradec Králové sděluje, že příkazem ze dne 15. 11. 2010, který nabyl právní moci dne 15. 12. 2010, bylo rozhodnuto, že žalobce se dopustil přestupku podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o pře-

stupcích tím, že napadl poškozeného Víta T., ovšem i zde je jako místo útoku označen „*Hradec Králové, Mánesova ul. před domem č. 915*“, tj. v místě určeného pobytu poškozeného.

[24] Až v rámci ústního jednání konaného u správního orgánu I. stupně dne 5. 3. 2012 žalobce předložil dokumenty, z nichž bylo možno usuzovat na jiné místo útoku žalobce proti poškozenému. Jednalo se o úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 21. 10. 2010 sepsaný Policií České republiky, podle něhož poškozený Vít T. dne 3. 10. 2010 (skutečně je zde diskrepance v datu, kterým je označen úřední záznam, a datu výpovědi) vypověděl, že „*včerejšího dne ve večerních a nočních hodinách popíjel různé alkoholické nápoje, seděl s kamarádama v restauraci v Labské Kotlině, Hradec Králové. Okolo 01:50 hodin odcházel z restaurace se dvěma kamarádkama ve směru k domovu, když potkali na cestě domů v ulici V Liphkách na chodníku mladého podnapilého muže. Dále se bavil s kamarádkama o různých věcech a kolemjdoucímu mladíkovi se něco najednou nelíbilo. Kamarádky začal vulgárně nadávat a urážet je. Kamarádek se tedy zastával. Najednou k němu kolemjdoucí muž přikročil a udeřil ho pěstí do obličeje. Dále spadnul na chodník a poranil si loket horní končetiny. Kolemjdoucí muž pokračoval dále, jako když se nic neděje. Poté tedy zavolal na linku 158.*“ (citováno včetně gramatických chyb).

[25] Je tedy zřejmé, že informaci o možném porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce (večerní a noční pobyt v restauračním zařízení spojený s konzumací alkoholických nápojů a noční procházka mimo určené místo pobytu v době mimo stanovené vycházky) se správní orgán I. stupně dozvěděl až dne 5. 3. 2012, tedy poté, co prekluzivní lhůta pro krácení nebo odnětí dávky nemocenského pojištění dávno uběhla.

[26] S ohledem na výše uvedené právní závěry neobstojí závěr krajského soudu vyslovený v napadeném rozsudku, že rozhodnutí stěžovatelky trpí podstatnou vadou řízení spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu ohledně otázky, zda poškozený neporušoval režim dočasně práce neschopného pojištěnce. Tato skutečnost měla mít

dle názoru krajského soudu vliv na výši regresní náhrady. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že spis správního orgánu obsahuje podklady, z nichž ohledně otázky možného porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce vyplývají vzájemně rozporné závěry (zda k napadení ze strany žalobce došlo před bytem poškozeného na adrese Mánesova 915, nebo zda se poškozený vracel z restaurace a byl napaden na ulici V Lipkách, tedy mimo určené místo pobytu). Tato okolnost je však z hlediska stanovení výše regresní náhrady nerozhodná, protože, jak výše uvedeno, správní orgán I. stupně se dozvěděl o těchto okolnostech, které nasvědčují možnému porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce, až po uplynutí prekluzivní lhůty, v níž lze zahájit řízení o krácení nebo odnětí dávek nemocenského, a proto případné krácení či odnětí dávek nemohlo mít vliv na výši vyplacených dávek, která je určující z hlediska výše regresní náhrady.

[27] Krajský soud se v dalším řízení vypořádá s ostatními žalobními námitkami, kterými se v napadeném rozsudku z důvodu nadbytečnosti nezabýval. Znovu se zaměří i na žalobní námitku, že sociální událost, pro kterou byly poškozenému vyplaceny dávky nemocenského pojištění, nevznikla v důsledku protiprávního jednání žalobce zjištěného příkazem správního odboru Magistrátu města Hradec Králové ze dne 15. 11. 2010.

[28] Nejvyšší správní soud na okraj poznamenává, že pokud by žalobce poškozenému způsobil úmyslně poruchu zdraví, která porušením normálních tělesných nebo duševních funkcí znesnadnila, nikoli jen po krátkou dobu, obvyklý způsob života poškozeného (tj. zpravidla pracovní neschopnost přesahující sedm dní) a která vyžadovala lékařského ošetření, jednalo by se zřejmě o trestný čin dle § 146 trestního zákoníku. Pokud by žalobcem způsobená porucha zdraví poškozeného pojištěnce byla vážná a delší dobu trvající (tj. vyžádala by si pracovní neschopnost přesahující šest týdnů), pak by se jednalo dokonce o trestný čin podle § 145 trestního zákoníku. Příkaz ze dne 15. 11. 2010 naopak uvádí, že žalobce způsobil poškozenému pouze drobné poranění lokte, které si vyžádalo lékařské ošetření bez pracovní neschopnosti. V této souvislosti je třeba poukázat na § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož si správní orgán nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá. Pravomocným rozhodnutím o přestupku (zde příkaz z 15. 11. 2010), včetně vymezení skutku, je správní orgán tedy vázán ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu i § 126 odst. 1 zákona o nemocenském pojištění. Bude proto třeba, aby krajský soud objasnil, zda protiprávní jednání žalobce *zjištěné pravomocným příkazem* mělo za následek skutečnosti rozhodné pro vyplacení dávek nemocenského pojištění.

3281

Veřejné zakázky: označení obálky nabídky; více obálek; otevření obálek; zrušení zadávacího řízení

k § 69 odst. 5, § 71 odst. 4, § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách^{*)}

I. Uchazeč splní povinnost podat nabídku v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky podle § 69 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pokud řádně označí alespoň obálku vlastní nabídky, kterou vloží do obálek další. Nic přitom nebrání zadavateli, aby si označování obálek podrobně vymežil v zadávacích podmínkách.

^{*) S účinností od 1. 4. 2012 byl § 69 odst. 5 pozměněn zákonem č. 55/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2014 zákonem č. 341/2013 Sb. a s účinností od 6. 3. 2015 zákonem č. 40/2015 Sb. S účinností od 1. 4. 2012 byl § 71 odst. 4 pozměněn zákonem č. 55/2012 Sb.}

II. Otevřel-li zadavatel obě obálky nabídky (vnější neoznačenou a vnitřní označenou) nedopatřením současně, a to před termínem pro otevírání obálek stanoveným zadavatelem, porušil tím povinnost stanovenou v § 71 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Podle okolností může taková událost představovat důvod hodný zvláštního zřetele, pro nějž nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval; může tedy být důvodem pro zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. e) téhož zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2015, čj. 8 As 32/2014-38)

Prejudikatura: č. 24/2003 Sb. NSS, č. 701/2005 Sb. NSS a č. 1771/2009 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 9. 1999, *Metalmecanica Fracasso (C-27/98, Sb. rozh., s. I-05697)*; rozsudek Tribunálu ze dne 30. 4. 2014, *Euris Consult Ltd (T-637/11)*.

Věc: Společnost s ručením omezeným PROMA REHA proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o přezkum úkonů zadavatele, o kasační stížnosti žalovaného.

Dne 15. 2. 2010 zadavatel, Karlovarská krajská nemocnice a. s., vyhlásil otevřené zadávací řízení na veřejnou zakázku „*Modernizace vybavení a zařízení Karlovarské krajské nemocnice a. s., dodávka lůžkových kompletů*“.

Dne 29. 3. 2010 mělo na adrese zadavatele proběhnout otevírání obálek s nabídkami. Toho dne však zástupce zadavatele sdělil komisi pro otevírání obálek, že nedopatřením došlo k otevření obálky uchazeče LINET spol. s r. o. (dále jen „LINET“). Přístrojový technik měl při otevírání vnější neoznačené obálky doručené kurýrní službou omylem protrhnout i vnitřní, řádně označenou obálku s nabídkou. Komise se proto jednomyslně shodla na tom, že v zadávacím řízení není možné pokračovat, a usnesla se, že zadavateli doporučí zadávací řízení zrušit a nabídky vrátit uchazečům. Zadavatel proto dne 31. 3. 2010 rozhodl o zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách.

Žalobkyně, jako jediný zbývající uchazeč v zadávacím řízení, podala dne 9. 4. 2010 námitky proti rozhodnutí zadavatele o zrušení zadávacího řízení. Zadavatel námitkám žalobkyně rozhodnutím ze dne 19. 4. 2010 nevyhověl.

Žalobkyně poté podala žalovanému návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele dle § 113 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Mimo jiné namítala, že společnost LINET doručila zadavateli obálku neoznačenou, a nesplnila tak podmínky pro podání nabídky. Tato skutečnost proto dle žalobkyně neměla být důvodem zrušení zadávacího ří-

zení. Uchazeč LINET měl být vyloučen a zadavatel měl pokračovat v zadávacím řízení se zbývajícím uchazečem, tj. žalobkyní.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 7. 2010 rozhodl, že se zadavatel nedopustil porušení zákona o veřejných zakázkách, a návrh žalobkyně zamítl.

Žalobkyně toto rozhodnutí napadla rozkladem. Předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 9. 12. 2010 potvrdil rozhodnutí žalovaného a rozklad zamítl.

Žalobkyně rozhodnutí o rozkladu napadla žalobou u Krajského soudu v Brně. Namítala zejména nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť se podle ní žalovaný ani jeho předseda nijak nevypořádali s námitkou, že příčinou předčasného otevření obálky s nabídkou byla skutečnost, že uchazeč LINET doručil zadavateli obálku neoznačenou, a nesplnil tak podmínky pro podání nabídky.

Krajský soud rozsudkem ze dne 19. 7. 2012, čj. 62 Af 15/2011-37, rozhodnutí o rozkladu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 Afs 53/2012-46, zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Přitom závazal krajský soud svým právním názorem, že rozhodnutí o rozkladu není nepřezkoumatelné. Měl za to, že předseda žalovaného dostatečně odůvodnil, proč zadavatel v souladu se zákonem o veřejných zakázkách v zadávacím

řízení nepokračoval. Nemusel už tedy více zdůvodňovat, proč zadavatel v zadávacím řízení pokračovat měl. Nemohl podrobně vyprávět námitku žalobkyně týkající se vnější neoznačené obálky uchazeče LINET, neboť ji žalovaný ani zadavatel neměl k dispozici. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud poskytl žalovanému ve svém zrušujícím rozhodnutí nevhodný návod, jak má dále postupovat, aniž by zohlednil, že nabídka uchazeče LINET byla doručena kurýrní službou, specifické postupy při doručování kurýrní službou, jiné obdobné případy a to, zda je užití více obálek běžné v zahraničí, a zda by proto vyřazování uchazečů, kteří použijí dvojitou obálku, nevedlo k nepřímé diskriminaci zahraničních uchazečů o veřejné zakázky.

Krajský soud tedy ve svém novém rozhodnutí ze dne 6. 2. 2014, čj. 62 Af 15/2011-68, vycházel z právního názoru Nejvyššího správního soudu a rozhodnutí žalovaného již považoval za přezkoumatelné. Neztotožnil se ale s názorem žalovaného, že postup zadavatele byl správný. Krajský soud měl za to, že předčasné otevření obálky zadavatelem má jít k tíži zadavatele jen tehdy, pokud otevře řádně označenou obálku v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a zadávací dokumentací. Pokud však obálka řádně označená není, je třeba předčasné otevření obálky přičítat k tíži uchazeči, který nabídku v neoznačené obálce podal. Krajský soud dovodil, že pokud je nabídka podávána ve více obálkách, musí i vnější obálka obsahovat upozornění na to, že je uvnitř obsažena obálka s nabídkou, bez ohledu na to, jakým způsobem je obálka doručována. Správní spis dle krajského soudu poskytoval dostatečný podklad pro závěr, že vnější obálka nebyla označena v souladu se zadávací dokumentací a zákonem o veřejných zakázkách ani adresátovi nenaznačovala, že obsahuje další obálku s nabídkou. Proti tomuto závěru nebrojil ani uchazeč LINET. Krajský soud tedy měl za to, že v předložené věci bylo nutné přičítat předčasné otevření obálky k tíži uchazeči. Nejednalo se tedy o nepředvídatelnou okolnost podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, ale o důvod pro vyřazení nabídky uchazeče LINET. Krajský soud tedy rozhodnutí předsedy žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nepřezkoumatelnost i nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřoval stěžovatel v tom, že krajský soud považoval předčasné otevření obálky za přičitatelné uchazeči, a tedy i za důvod pro vyřazení nabídky uchazeče. Předseda stěžovatele v rozhodnutí o rozkladu proti tomu vycházel z nemožnosti kontroly obálky a toho, že proto není možné objektivně posoudit, zda k otevření vnitřní obálky došlo nedopatřením, či nikoli. Předseda stěžovatele byl povinen zohlednit, zda postupy zadavatele zaručovaly dodržení základních zásad postupu zadavatele (§ 6 zákona o veřejných zakázkách). Pokud součástí podkladů zadávacího řízení není vnější obálka, která neměla být správně označena, je výrazně narušena zásada transparentnosti zadávacího řízení. K porušení zásady transparentnosti tedy došlo nejen tím, že byla předčasné otevřena jedna z obálek a obsah dané nabídky se mohl stát známým ostatním uchazečům, ale i tím, že zadavatel řádně neuchoval všechny podklady zadávacího řízení, a znemožnil tak řádnou kontrolu průběhu řízení i prokázání tvrzení, jakým způsobem byla vnější obálka označena. K tomu stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS. Jediné, co je dle stěžovatele prokázáno, je, že řádně označená obálka s nabídkou byla otevřena před termínem otevírání obálek s nabídkami dle § 71 zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel tedy nemohl konstatovat určitý výrok na základě skutečností, které není možné prokázat v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu).

Stěžovatel namítal, že krajský soud postavil závěry rozsudku na okolnosti, kterou nelze spolehlivě ověřit, tj. že vnější obálka nebyla označena v souladu se zadávací dokumentací a zákonem. Stěžovatel byl přesvědčen, že pokud tuto obálku nelze řádně přezkoumat, není možné o ní činit jakékoli závěry a na nich stavět rozhodnutí o správnosti či nesprávnosti postupu zadavatele. Opačný postup stěžovatele by byl v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, neboť by měl rozhodnout o tom, že zadavatel měl v zadávacím řízení pokračovat, přestože došlo

k zásadnímu narušení základních zásad zadávání veřejných zakázek. Rozsudek krajského soudu tedy stojí na závěrech založených na neexistujících a nepřezkoumatelných skutečnostech.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že považuje argumentaci stěžovatele za nepřipadnou. Podstatná pro rozhodování Nejvyššího správního soudu je dle žalobkyně otázka, zda doručení nabídky v obálce, která je označena v rozporu se zadávací dokumentací a zákonem o veřejných zakázkách, je důvodem pro vyřazení uchazeče z účasti na veřejné zakázce. Krajský soud se s touto otázkou jasně vypořádal. Žalobkyně se domnívala, že odůvodnění rozsudku krajského soudu respektuje zásadu transparentnosti uvedenou v § 6 zákona o veřejných zakázkách. Přístup stěžovatele považovala za formalistický, a proto nepřijatelný.

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

Z odůvodnění:

V.2.a K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

(...) [20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatele. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek v celém rozsahu nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další kasační námitky stěžovatele. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že krajský soud dle stěžovatele postavil své rozhodnutí na skutečnosti, kterou nelze spolehlivě ověřit, neboť krajský soud nemohl vnější obálku nabídky uchazeče LINET řádně přezkoumat. Nemohl tedy o ní činit ani jakékoli závěry a na nich stavět rozhodnutí o správnosti či nesprávnosti postupu zadavatele. Tuto námitku stěžovatele je možné podřadit pod námitku nepřezkoumatelnosti pro jinou vadu řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[21] Nejvyšší správní soud předně zhodnotil, že rozsudek krajského soudu je srozumitelný a dostatečně odůvodněný, právní názor krajského soudu je z jeho rozsudku zřejmý.

[22] Krajský soud na základě předloženého správního spisu dospěl k závěru, že vnější obálka nebyla označena názvem veřejné zakázky a heslem „*neotvírat*“. Odkázal přitom na sdělení zaměstnanců zadavatele ze dne 26. 3. 2010 a protokol o otevírání obálek s nabídkami ze dne 29. 3. 2010 a také na skutečnost, že proti závěru zadavatele nebrojil uchazeč LINET.

[23] Nejvyšší správní soud má za to, že je na základě výše uvedených dokumentů možné vycházet z toho, že vnější obálka nabídky uchazeče LINET nebyla označena. To i přesto, že vnější obálka nebyla zadavatelem archivována, že mezi sdělením zaměstnanců zadavatele ze dne 26. 3. 2010 a protokolem ze dne 29. 3. 2010 existují dílčí rozpory v popisu obálky (její protržení nebo prořiznutí) a že vzhledem k nemožnosti prohlédnutí obálky „*není možné objektivně posoudit, zda k otevření obálky došlo skutečně nedopatřením, či nikoliv*“, jak opakovaně zdůrazňuje stěžovatel. Skutkový závěr krajského soudu se opírá o dokumenty založené ve správním spise a jako takový je přezkoumatelný. Proti tomu sporná otázka posuzovaná odlišně stěžovatelem a krajským soudem spočívá v tom, zda je otevření neoznačené vnější obálky spolu s řádně označenou vnitřní obálkou přičitatelné uchazeči, nebo zadavateli a jaký měl být následný postup zadavatele. Tato otázka je však otázkou právní, neboť se váže na zjišťování konkrétní právní povinnosti, která měla být během zadávacího řízení porušena.

[24] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je proto nedůvodná. Stěžovatel především nesouhlasí s věcným posouzením krajského soudu. Tím se Nejvyšší správní soud zabývá níže při hodnocení zákonnosti rozsudku.

V.2.b K tvrzené nezákonnosti rozsudku

[25] Nejvyšší správní soud má v předložené věci posoudit, zda byl správný postup zadavatele, který poté, co otevřel neoznačenou obálku spolu s řádně označenou vnitřní obálkou, zadávací řízení zrušil, nebo zda zadavatel měl pouze vyřadit nabídku uchazeče LINET, jak namítala žalobkyně a jak rozhodl krajský soud.

[26] Zákon o veřejných zakázkách ve znění rozhodném v době, kdy bylo vyhlášeno za-

dávací řízení a probíhalo otevírání obálek, tedy ve znění účinném do 14. 6. 2010, v § 6 odst. 1 stanovil, že „[z]adavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace“.

[27] Podle § 69 odst. 5 věty třetí zákona o veřejných zakázkách platilo, že: „Nabídka v listinné podobě musí být podána v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky, na které musí být uvedena adresa, na niž je možné zaslat oznámení podle § 71 odst. 6.“

[28] Článek XII odst. 3 zadávací dokumentace k veřejné zakázce stanovil, že: „Nabídka bude předána ve dvou písemných vyhotoveních – v jednom originále a jedné kopii, a v jednom elektronickém vyhotovení ve formátu MS WORD, MS EXCEL, PDF. Všechna vyhotovení nabídky budou zadavateli doručena v jedné uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky a heslem ‚ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ – NEOTVÍRAT‘. Na obálce bude rovněž uvedena adresa, na niž je možné zaslat oznámení o pozdním doručení nabídky dle § 71 odst. 6 zákona.“

[29] Podle § 71 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách platilo, že: „Zadavatel ani komise nesmí otevřít obálku před uplynutím lhůty pro podání nabídek. Obálky musí být otevřeny v termínu stanoveném zadavatelem, nejpozději však do 30 dnů po uplynutí lhůty pro podání nabídek.“ Podle odst. 10 téhož ustanovení platilo, že: „Jestliže komise zjistí, že nabídka není úplná, nabídku vyřadí. Zadavatel bezodkladně vyloučí uchazeče, jehož nabídka byla komisí vyřazena, z účasti v zadávacím řízení. Vyloučení uchazeče včetně důvodů zadavatel bezodkladně písemně oznámí uchazeči.“

[30] Podle § 76 odst. 1 věty první a druhé zákona o veřejných zakázkách platilo, že: „Hodnotící komise posoudí nabídky uchazečů z hlediska splnění zákonných požadavků a požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách a z hlediska toho, zda uchazeč nepodal nepřijatelnou nabídku podle § 22 odst. 1 písm. d). Nabídky, které tyto požadavky nespĺňují, musí být vyřazeny.“

[31] Podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách platilo, že zadavatel

může bez zbytečného odkladu zrušit zadávací řízení, pouze pokud se „v průběhu zadávacího řízení [...] vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro které nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval“.

[32] Krajský soud dospěl k závěru, že zadavatel neměl zadávací řízení zrušit podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, ale měl nabídku uchazeče LINET vyřadit pro rozpor se zákonem o veřejných zakázkách a zadávací dokumentací.

[33] S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Ač krajský soud neodkázal na konkrétní ustanovení zákona o veřejných zakázkách, ztotožnil se zřejmě (podle formulace krajského soudu „důvod pro vyřazení takové nabídky pro její rozpor se zadávací dokumentací a [zákonem o veřejných zakázkách]“) s názorem žalobkyně, která odkazovala na výše citovaný § 76 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[34] Zákon o veřejných zakázkách obsahuje v § 71–73 postup při otevírání obálek s nabídkami, v § 74–75 složení a jednání hodnotící komise a v § 76–80 posouzení a hodnocení nabídek, které provádí *hodnotící komise*. Otevírání obálek proti tomu provádí *komise pro otevírání obálek*, je-li ustanovena (§ 71 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách). Stanoví-li tak veřejný zadavatel, může funkci komise pro otevírání obálek plnit hodnotící komise (§ 71 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách). V předložené věci ze správního spisu vyplývá, že zadavatel dne 18. 3. 2010 ustanovil pětičlennou komisi pro otevírání obálek.

[35] Tato komise má však odlišné pravomoci oproti hodnotící komisi. Především jí nepřísluší hodnotit nabídky po obsahové stránce, nemůže tedy vyřazovat nabídky pro rozpor s požadavky zákona o veřejných zakázkách nebo zadávací dokumentace. Takové oprávnění má jen hodnotící komise dle § 76 zákona o veřejných zakázkách. Teprve ta totiž až ve fázi posouzení nabídek „posuzuje detaily nabídky jednotlivých uchazečů z hlediska naplnění zadávacích podmínek. Zkoumá na rozdíl od fáze otevírání obálek, kdy se kontroluje, zda jsou požadované dokumenty v nabídce přítomny, zda obsah těchto dokumentů obsažených v nabídce je v souladu

se zadávacími podmínkami v zadávací dokumentaci či v oznámení zadávacího řízení.“ (Jurčík, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 420).

[36] Komise pro otevírání obálek mohla dle § 71 odst. 10 zákona o veřejných zakázkách v rozhodném znění vyřadit nabídku tedy, pokud zjistila, že nabídka *není úplná*. Kontrola úplnosti nabídky dle § 71 odst. 8 zahrnovala kontrolu, zda a) je nabídka zpracována v požadovaném jazyce, b) je návrh smlouvy podepsán osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče a c) nabídka obsahuje všechny součásti požadované zákonem či zadavatelem v zadávacích podmínkách.

[37] Přitom kontrola toho, zda je obálka řádně označena a uzavřena, by měla samotnému otevírání obálek předcházet. Komentář k zákonu o veřejných zakázkách uvádí: „*Aby mohly být obálky s nabídkami řádně otevřeny, musí být obálky podány v souladu s § 69 odst. 5, tzn. v uzavřené obálce s názvem veřejné zakázky a identifikačními údaji dodavatele.*“ (Jurčík, R., op. cit., s. 401). Zákon přitom nestanoví, jak se postupuje v případě nabídek neoznačených (citovaný komentář zřejmě předpokládá, že se taková nabídka *neotevírá*, Jurčík, R., op. cit., s. 394). Rozhodně však není možné, aby komise pro otevírání obálek nechala bez povšimnutí skutečnost, že jedna z obálek s nabídkami byla předčasně otevřena, a teprve poté *nabídku* vyřadila *hodnotící komise* pro rozpor se zákonem a zadávací dokumentací podle § 76 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[38] Již samotný závěr krajského soudu, že nabídka uchazeče LINET měla být (neurčitou komisí) vyřazena „*pro její rozpor se zadávací dokumentací a [zákonem o veřejných zakázkách]*“, je tedy nesprávný.

[39] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda krajský soud správně přičítal předčasně otevření obálky k tíži uchazeči LINET. Tato úvaha krajského soudu byla zřejmě následující: „*Kdyby byla označena i vnější obálka s nabídkou, zadavatel by obálku neotevřel předčasně.*“ Stejně tak ale lze kontrafaktuálně uvažovat takto: „*Kdyby zadavatel postupoval s obvyklou pečlivostí, rozřízl by pouze jednu obálku a našel by uvnitř řádně*

označenou obálku s nabídkou uchazeče LINET.“ Je tedy nutné zjistit, zda zákonem stanovenou povinností porušil uchazeč, nebo zadavatel, a komu tedy předčasné otevření vnější neoznačené obálky má být přičítáno.

[40] V případě zadavatele je porušení jeho povinnosti zřejmě ze znění výše citovaného § 71 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, podle něhož zadavatel nesmí otevřít obálku před uplynutím lhůty pro podání nabídek (tzn. zadavatel má povinnost neotevírat obálku před uplynutím lhůty pro podání nabídek).

[41] Proti tomu je v případě uchazeče sporné, zda má uchazeč povinnost označovat všechny obálky, do nichž nabídku vloží. Pokud by tuto povinnost měl, bylo by možné přičítat jeho pochybení skutečnost, že zadavatel obálku otevřel předčasně. Naopak pokud by uvedenou povinnost neměl, předčasné otevření vnější obálky je výhradně pochybením zadavatele.

[42] Uchazeč LINET podle správního spisu (protokol ze dne 29. 3. 2010) dostal požadavku § 69 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, aby nabídku podal v řádně uzavřené obálce označené názvem veřejné zakázky, neboť řádně označena byla vnitřní obálka, v níž svou nabídku zaslal. Stejně tak dostal i požadavku článku XII odst. 3 zadávací dokumentace. Toto ustanovení uvádí, že všechna vyhotovení nabídky mají být zadavateli doručena v jedné uzavřené obálce. Nejvyšší správní soud má z kontextu tohoto ustanovení zadávací dokumentace za to, že požadavek *jedné* obálky se váže ke *všem* vyhotovením nabídky. Nabídka totiž měla být dle téhož ustanovení zadávací dokumentace zaslána ve dvou písemných vyhotoveních, originále a kopii, a v jednom elektronickém vyhotovení. Zadavatel tedy žádal, aby mu jednotlivá vyhotovení nebyla zasilána v samostatných obálkách.

[43] Oproti krajskému soudu přitom Nejvyšší správní soud nepovažuje za správné dovodit povinnost označovat vnější obálku (případně jiné vnější ochranné obaly) nad rámec zákona o veřejných zakázkách. Předně je přesvědčen o tom, že u veřejných zakázek by základní podmínky, jako je označování obálek, měly být stanoveny natolik jednoznačně, aby uchazeči nemuseli kvůli této otázce studovat aktuální judikaturu správních soudů.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že může být v zájmu uchazeče, aby vnější obálku rovněž označil, třeba z obavy, aby při otevírání vnější obálky nedošlo k otevření i vnitřní obálky. Na druhou stranu však může být v zájmu uchazeče i to, aby tak neučinil – bude-li obálku přepravovat poštou, může ji z obavy o protržení jednoduché obálky pracovníky pošty vložit do dalších obálek nebo zaslat jako balík. Pokud pracovníky pošty dojde k poškození ochranného obalu nabídky, který nebude označený jako nabídka, bude moci zadavatel balík otevřít a objevit vnitřní nepoškozenou a označenou obálku s nabídkou. Naopak, pokud by pracovníci pošty poškodili (protrhli) označený ochranný vnější obal, zadavatel by se dostal do obdobně obtížné situace jako v předložené věci. V případě, že by z protržené obálky nebylo zřejmé, že skrývá další obálku, mohl by nabídku považovat za otevřenou.

[45] Stejně tak si je Nejvyšší správní soud vědom i toho, že označení vnější obálky může mít význam pro zadavatele, který má dle § 69 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách evidovat podané nabídky s uvedením pořadového čísla, data a času jejich doručení. Uvedenou povinnost by tedy mohla neoznačená zásilka tížít (např. zjišťováním osoby příslušné k otevření neoznačené zásilky). To je však otázkou organizace práce zaměstnanců u zadavatele, neboť je na něm, a nikoli na uchazeči, aby uvedenému požadavku zákona dostál.

[46] Přidávání ryze formálního požadavku, který by mohl vést ke snadnému vyřazování uchazečů, nad rámec zákona o veřejných zakázkách Nejvyšší správní soud nepovažuje za souladný s účelem tohoto zákona. Tím je zejména podpora rozvoje konkurenčního prostředí a zabezpečení maximálního uplatnění soutěživosti mezi potenciálními uchazeči (vyplývá mimo jiné z bodů 2, 12, 15, 29, 39 a 46 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby; srov. Jurčík, R., op. cit., s. 69; dále Bovis, Ch. *EC Public Procurement: Case Law and Regulation*. Oxford,

NY : Oxford University Press, 2006, s. 12–13 a tam citované zdroje).

[47] Nic přitom nebrání zadavateli, aby si požadavky na označování obálek přesně vymezil v zadávacích podmínkách, neboť pak budou s těmito požadavky uchazeči seznámeni výslovně předem, a tím budou zachovány i základní zásady postupu zadavatele stanovené v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

[48] Nejvyšší správní soud nepovažoval za nezbytné dovodit požadavek na označování vnější obálky, aniž by to vyžadoval zákon a zadávací podmínky, tím spíše, že jej v minulosti nevyhodnotil za nutný ani Tribunál. Ten se v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, *Euris Consult Ltd*, T-637/11, zabýval zadávacím řízením zveřejněným Evropským parlamentem. Oznámení o zahájení zadávacího řízení výslovně požadovalo, aby byly nabídky zaslány ve dvou obálkách, přičemž obě měly být podrobně označeny a zapečetěny, a vnější obálka měla uvádět jméno nebo firmu a adresu uchazeče a referenční číslo zadávacího řízení. Uchazeč Euris svou nabídku zaslal ve dvou obálkách a dále ve vnější obálce „poskytnuté dopravcem“. Při otevírání nabídek výbor pro otevírání nabídek zjistil, že vnější poštovní obálka byla zavřená, ale nikoli zapečetěná, a obálky nacházející se uvnitř byly značně roztrhány natolik, že byly zcela otevřeny. Výbor tedy nabídku odmítl (otevřít) [podle čl. 145 nařízení Komise (ES, EURATOM) č. 2342/2002 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společností^{*)}].

[49] Tribunál uvedl: „*Za účelem splnění povinností stanovených v oznámení o zahájení zadávacího řízení tak měl uchazeč, který se rozhodl využít služeb dopravce, na výběr mezi použitím obálky dopravce, pokud to vlastnosti této obálky umožňovaly, jako druhé vnější obálky, což vyžadovalo ji zapečetit podepsáním se přes dodatečnou lepicí pásku, uvést všechny požadované údaje na obálce dopravce a použít pak pouze jednu vnitřní obálku obsahující nabídku, nebo vložení obsahu své nabídky do dvou zape-*

^{*)} S účinností od 1. 1. 2013 zrušeno nařízením Komise (EU) č. 1268/2012 o prováděcích pravidlech k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie.

četných obálek s uvedením požadovaných údajů a poté umístěním této dvojí obálky do vnější obálky dopravce, která za těchto podmínek nemusela být zapečetěná a nemusela obsahovat všechny požadované údaje.“ Ani Tribunál tedy nedovodil, že by povinnost označit obálku bylo nutné rozšiřovat na všechny další obálky, do nichž je nabídka vložena, nad rámec zadávací dokumentace.

[50] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že uchazeč žádnou zákonnou povinnost neporušil.

[51] Proti tomu zadavatel porušil povinnost stanovenou v § 71 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách. Obálku předčasně otevřel zaměstnanec zadavatele, snad nedopatřením, přičemž zadavatel porušení své povinnosti sám zjistil a již nebylo objektivně možné jej nijak napravit. Jak zmiňuje stěžovatel, předčasným otevřením obálky došlo i k porušení zásady transparentnosti, a to tím spíše, že tomu tak bylo za situace, kdy zadavateli tři dny *po otevření* obálky s nabídkou uchazeče LI-NET přišla jediná další nabídka (nabídka žalobkyně), která by pak „*musela být*“ vybrána.

[52] Nejvyšší správní soud již uvedl v rozsudku ze dne 27. 1. 2010, čj. 2 Afs 64/2009-109, že důvody hodné zvláštního zřetele [jako důvod zrušení zadávacího řízení zadavatelem dle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách] jsou typickým neurčitým právním pojmem. V zákoně jeho definice obsažena není, a tedy je třeba mu přisoudit takový význam, který nejlépe odpovídá povaze, smyslu a účelu toho, co zákon o veřejných zakázkách upravuje (srov. také rozsudky ze dne 30. 6. 2003, čj. 6 A 118/2001-44, č. 24/2003 Sb. NSS, a ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73, č. 701/2005 Sb. NSS). V oblasti práva veřejných zakázek je třeba si navíc počínat tak, aby interpretace byla ku prospěchu efektivní hospodářské soutěže (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS; srov. také odst. [46]).

[53] Komentář k § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách mezi důvody hodné zvláštního zřetele podle uvedeného ustanovení řadí i „*porušení postupu předepsaného tímto zákonem pro zadávání veřej-*

ných zakázek, které zadavatel sám zjistil (aniž by byly podány námitky či zahájeno správní řízení před orgánem dohledu). Musí přitom jít o takový případ, kdy zadavatel již nemá možnost přijmout opatření k nápravě (§ 111 odst. 6 [zákona o veřejných zakázkách]), kterým by uvedené porušení zákona napraveno, a při následném řízení o přezkoumání úkonů zadavatele by došlo k uložení nápravného opatření nebo pokuty za správní delikt.“ (Jurčík, R., op. cit., s. 485). Totéž zmiňuje i důvodová zpráva (digitální repozitář PSP ČR, IV. volební období, tisk č. 1076/0, dostupné na www.psp.cz). Příslušnou pasáž důvodové zprávy cituje i zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 64/2009-109, který požaduje, aby důvody zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách byly důvody objektivními. Z toho lze dovodit, že porušení postupu předepsaného zákonem o veřejných zakázkách, které zadavatel sám zjistil a již nemá možnost je napravit, je objektivním důvodem hodným zvláštního zřetele.

[54] Nejvyšší správní soud má tedy na základě všech popsáných skutkových okolností tohoto případu za to, že se v posuzovaném zadávacím řízení vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž nelze na zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, a proto zadavatel zadávací řízení mohl zrušit.

[55] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že v rozhodném znění zákona o veřejných zakázkách bylo možné pod § 84 odst. 2 písm. e) podřadit i případy, kdy zadavateli v zadávacím řízení zbyla jen jediná nabídka [srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2010, čj. 62 Ca 79/2008-60, které vychází z rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 9. 1999, *Metalmecanica Fracasso*, C-27/98, Sb. rozh., s. I-05697; v nyní účinném znění zákon o veřejných zakázkách tyto případy upravuje v § 84 odst. 3 písm. b)]. Zadavatel by tak mohl v předložené věci zadávací řízení zrušit dle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách po případném neotevření nabídky uchazeče LI-NET i na základě toho, že mu v zadávacím řízení zůstala jen nabídka žalobkyně. Nebyl tedy povinen pokračovat v zadávacím řízení s jediným zbývajícím uchazečem (žalobkyní).