

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11<sup>2015 / XIII. ročník / 27. 11. 2015</sup>

# OBSAH

## I.

### JUDIKÁTY

- 3282.** Správní trestání: zákon o silničním provozu; právní kvalifikace skutku ..... 1007
- 3283.** Správní řízení: znalecký posudek předložený účastníkem správního řízení ..... 1010
- 3284.** Správní řízení: doručování; elektronická adresa ..... 1015
- 3285.** Správní řízení: účastníci v řízení o odstranění stavby; kritérium míry přiměřené poměrům ..... 1021
- 3286.** Správní řízení: nahlížení do spisu ..... 1026
- 3287.** Správní řízení: potvrzení nebo změna závazného stanoviska od nadřízeného  
Pozemní komunikace: připojení sousední nemovitosti k účelové komunikaci ..... 1032
- 3288.** Správní řízení: usnesení o účastenství v řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu  
Řízení před soudem: kompetenční výluky ..... 1036
- 3289.** Řízení před soudem: nedoručení rozhodnutí o odvolání; zásahová žaloba; žaloba proti nečinnosti .. 1045
- 3290.** Řízení před soudem: žaloba proti nezákonnému zásahu  
Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně ..... 1050
- 3291.** Daňové řízení: dodatečné daňové příznání; stanovení daně podle pomůcek ..... 1057
- 3292.** Daňové řízení: výše majetkové podjatosti úředních osob ..... 1062
- 3293.** Daň darovací: zavedení daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek Energetika: obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ..... 1067
- 3294.** Provoz na pozemních komunikacích: vrácení řidičského oprávnění ..... 1082
- 3295.** Doprava: zvláštní povolení k provozování vnitrostátní přepravy pro zahraniční provozovatele  
Právo Evropské unie: právo svobodně se usazovat a podnikat ..... 1088
- 3296.** Ochrana přírody a krajiny: forma provedení zónace v chráněných krajinných oblastech ..... 1096
- 3297.** Ochrana ovzduší: krátkodobá opatření ochrany ovzduší; akční plán ochrany ovzduší ..... 1099
- 3298.** Kompetenční spory mezi orgány veřejné správy a soudy: spory mezi zákazníkem a držitelem licence podle energetického zákona .... 1109

**Správní trestání: zákon o silničním provozu; právní kvalifikace skutku**

k § 5 odst. 1 písm. a) a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb. a č. 133/2011 Sb.

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

k § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

**Protože sběrná skutková podstata obsažená v § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, obsahuje normu odkazující a také § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona obsahuje pouze obecně formulovanou povinnost řidiče užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, musí být součástí právní kvalifikace skutku v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu z roku 2004 a § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, také uvedení ustanovení zvláštního právního předpisu, které technické podmínky pro užití motorového vozidla, jež nebyly naplněny, stanoví. Tento požadavek odpovídá i doktríně trestního práva, podle níž je u trestných činů s blanketní dispozicí třeba ve výroku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, které bylo zaviněným jednáním porušeno.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 9. 4. 2015, čj. 60 A 10/2014-33)*

**Věc:** Oleksander S. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje o uložení pokuty.

Magistrát města Liberec, odbor dopravy (správní orgán I. stupně), vydal dne 24. 3. 2014 rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným z přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterých se měl žalobce dopustit tím, že

1. dne 29. 6. 2013, v 00:15 hod. řídil osobní vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem [nekompletní povinná výbava vozidla – náhradní elektrické pojistky, po jedné od každého užitého druhu, na vozidle byly nalepeny fólie neschváleného typu, chyběl dokument (certifikát, osvědčení či typový štítek), ve kterém jsou tyto údaje – typ a výrobní číslo vozidla (VIN, č. karoserie), číslo schválení ministerstva dopravy, způsob úpravy, minimální celková propustnost, vyznačení míst provedených úprav, datum provedení úprav skel a podpis osoby s razítkem montážního pracoviště];

2. dne 5. 7. 2013, v 02:30 hod. řídil motorové vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem (v přední části vozidla ostré hrany na vozidle – chybně přidělaný nárazník);

3. dne 4. 9. 2013, v 23:25 hod. řídil motorové vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem (vozidlo vybaveno lékárníčkou s datem expirace do 6. 12. 2010);

čímž měl porušit § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, § 32 odst. 1 písm. a), odst. 6 písm. c) vyhlášky č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích<sup>\*)</sup>. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 5. 2014 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí I. stupně. V odůvodnění konstatoval, že po

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2015 nahrazena vyhláškou č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.</sup>

přezkoumání spisové dokumentace nezjistil pochybení, které by bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2014. Podle žalobce je rozhodnutí správního orgánu I. stupně především formálně vadné, nepřezkoumatelnost spočívá v nesrozumitelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť z výroku rozhodnutí a ani z odůvodnění rozhodnutí žalobce nevyrozuměl, kolik přestupků měl vlastně spáchat a za kolik přestupků mu byl uložen trest. Žalobce z rozhodnutí pouze dovodil a odhadl, že zřejmě spáchal tři přestupky, neboť ve výroku je mu kladeno za vinu spáchání tří skutků.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný veškeré žalobní námitky odmítl. Uvedl, že obě rozhodnutí jsou zákonná, žalobce nevěděl, v čem nezákonnost spatřuje. Žalobce naplnil skutkovou podstatu jednoho přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, a to jednáním pod bodem 1. až 3., když porušil povinnost dle § 5 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Ve výroku rozhodnutí pak bylo uvedeno, že žalobce svým jednáním porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu.

Žalobce se ohradil proti tvrzení, že nevěděl důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Reagoval na vyjádření žalovaného, že naplnil skutkovou podstatu jednoho přestupku. Uvedl, že pokud mu bylo kladeno za vinu spáchání tří skutků, bylo třeba uvést, zda jde o pokračující přestupek nebo tři přestupky, eventuálně kombinaci. Skutková podstata dle § 125 odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu je blanketní, žalobce ji mohl naplnit porušením jiné právní povinnosti, přičemž toto žalovaný pominul, když ve vyjádření uvedl, že žalobce vždy porušil povinnost dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, a dle výroku rozhodnutí citované ustanovení ale žalobce porušil porušením odlišných ustanovení vyhlášky č. 341/2002 Sb.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, zrušil rozhodnutí žalovaného

i správního orgánu I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Posouzení věci soudem

(...) Nejprve se soud musel zabývat otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., k níž by musel přihlédnout i z úřední povinnosti. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného, kterým byl žalobce shledán vinným z přestupků podle zákona o silničním provozu. Výrok rozhodnutí I. stupně tak musí splňovat jednak obecné náležitosti dle § 68 odst. 2 správního řádu, jednak dle § 77 zákona o přestupcích, tedy musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce. Na výrok takového rozhodnutí jsou kladeny vysoké formální požadavky, ze skutkové věty musí vyplývat nejen popis skutku, který musí být vyjádřen nezaměnitelným způsobem, ale i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro jeho právní kvalifikaci, tj. subsumpci pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku. Z výroku rozhodnutí, jímž je obviněný shledán vinným ze spáchání přestupku, musí být jednoznačně zřejmé, jakého deliktu se z hlediska skutku i jeho právní kvalifikace dopustil a jaká mu za to byla uložena sankce.

V souzeném případě bylo rozhodnutím správního orgánu I. stupně vysloveno, že žalobce je vinen jednáním popsáním pod bodem 1. a 3., zároveň bylo vždy uvedeno, že užil vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem (v závorce vždy popsáno, jaké technické podmínky nesplňovalo), čímž porušil povinnost dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, § 32 odst. 1 písm. a), odst. 6 písm. c) vyhlášky č. 341/2002 Sb., a tím spáchal přestupky podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.

Podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu „[f]yzická osoba se dopustí

*přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona“.*

Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu „[ř]idič je kromě povinností uvedených v § 4 dále povinen užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem“.

Soud se neztotožnil s žalobní námitkou, podle níž musí být v rozhodnutí výslovně početně uvedeno, kolika přestupky byl žalobce shledán vinným. Z formulace výroku přezkoumávaného rozhodnutí I. stupně jednoznačně vyplývá, že žalobci jako řidiči je za vinu kladeno spáchání tří skutků, kterými vždy porušil povinnosti dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, čímž vždy, tedy ve všech třech případech, naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Takto také vyznívá vyjádření žalovaného. Ten k žalobnímu bodu neuvedl, že by snad žalobce spáchal jediný přestupek, případně pokračující, jak se žalobce snaží dovodit v replice, ale konstatoval, že byla naplněna skutková podstata jednoho přestupku uvedeného v § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, a to jednotlivými jednáními popsány pod bodem 1. až 3., jimiž žalobce vždy porušil zákonnou povinnost dle § 5 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. V tvrzeném směru soud nesrozumitelnost výroku neshledal.

Dále je třeba uvést, že sběrná skutková podstata obsažená v § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu není popsána konkrétně a v úplnosti slovně, ale citované ustanovení obsahuje normu odkazující na jiné právní ustanovení daného zákona, které stanoví jednotlivé povinnosti řidiče. Proto také správní orgán I. stupně do výroku svého rozhodnutí zahrnul, že znakem skutkové podstaty přestupku je v daném konkrétním případě porušení povinnosti užít vozidlo, které splňuje technické požadavky stanovené zvláštním právním předpisem podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. Uvedené ustanovení však obsahuje pouze obecně formulovanou

povinnost řidiče užít vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem. Jaké technické podmínky musí vozidlo užité řidičem splňovat, je určeno opět prostřednictvím odkazu na jinou právní normu. Za takové situace musí být dle názoru soudu součástí právní kvalifikace skutku v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu a § 77 zákona o přestupcích také uvedení ustanovení zvláštního právního předpisu, které stanoví technické podmínky pro užití motorového vozidla, které nebyly naplněny. Tento požadavek odpovídá i doktríně trestního práva, podle níž je u trestných činů s blanketní dispozicí třeba ve výroku uvést odkaz na přesné ustanovení právní normy, která byla zaviněným jednáním porušena (srov. např. Šámal, P. a kol. *Trestní řád, I. díl*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 1670).

Správní orgán I. stupně takto postupoval, nicméně zákonnou povinnost v tomto směru beze zbytku nenaplnil. Ve výroku svého rozhodnutí v rámci právní kvalifikace žalobceva jednání sice uvedl, že žalobce porušil § 32 odst. 1 písm. a), odst. 6 vyhlášky č. 341/2002 Sb., avšak vzhledem k tomu, že žalobci bylo za vinu kladeno spáchání tří skutků, není zřejmé, jakým konkrétním jednáním pod body 1) až 3) byla ta která povinnost dle uvedených ustanovení dané vyhlášky porušena. Tento nedostatek nebylo možné odstranit ani výkladem ve spojení s odůvodněním rozhodnutí. Ani v něm není uvedeno, jakým jednáním bylo žalobcem užito vozidlo bez technických podmínek stanovených v konkrétním ustanovení uvedené vyhlášky. Správní orgán I. stupně navíc ve výroku rozhodnutí uvedl pouze dvě konkrétní ustanovení vyhlášky č. 341/2002 Sb., která stanoví povinnou výbavu motorových a přípojných vozidel, žalobce se však dle výroku dopustil třech skutků spočívajících v řízení vozidla nesplňujícího technické požadavky, které tak nebyly řádně právně kvalifikovány. V tomto směru soud za důvodné uznává námitky pod body [6] a [8] žaloby, které se týkaly nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí I. stupně z hlediska právní kvalifikace skutků. (...)

## Správní řízení: znalecký posudek předložený účastníkem správního řízení

k § 127a občanského soudního řádu ve znění zákona č. 218/2011 Sb.

k § 56 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Má-li posudek předložený účastníkem správního řízení náležitosti znaleckého posudku dle § 127a o. s. ř., postupuje se při jeho provádění stejně jako při provádění znaleckého posudku znalce ustanoveného správním orgánem podle § 56 správního řádu z roku 2004.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 206/2014-48)*

**Prejudikatura:** č. 847/2006 Sb. NSS.

**Věc:** Stanislav L. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Louny, odbor správní, oddělení přestupkové (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 5. 2013 uznal žalobce vinným z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a uložil žalobci pokutu ve výši 12 000 Kč. Současně mu uložil, aby nahradil náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1 000 Kč.

Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 19. 5. 2012 v době od 15:00 do 16:00 hodin na letišti v Panenském Týnci na tuningovém srazu „CARWARS Opening 2012“ na dráze „DRAG CUP – Volný sprint“ na 402 metrů jako řidič osobního automobilu použil při finálové jízdě na zadních kolech pneumatiky, u nichž výrazným způsobem snížil tlak vzduchu cca o 65 procent oproti obvyklé a doporučené hodnotě (místo obvyklých 230 kPa byly pláště nahuštěny pouze na 80 kPa). Takto podhuštěné pneumatiky zajišťovaly jen minimální boční vedení vozidla a zadní náprava se chovala jako uvolněná v karoserii v příčném směru, při zvyšování rychlosti zadní náprava mírně vybočila vlevo, při snaze o srovnání do přímého směru došlo k vybočení zadní nápravy výrazně vpravo a poté již došlo k nezvladatelnému vybočení vozidla vlevo. Žalobce vyjel ze své dráhy, levým bokem vozidla narazil do vozidla jedoucího ve vedlejší dráze a poté vyjel mimo vyznačenou trať, porazil kovové zábrany a vjel

do přihlízejících diváků, z nichž osm zranil. Zranění diváci byli převezeni do nemocnic k ošetření a případné hospitalizaci. U všech zraněných osob došlo také ke škodě na majetku a poškození se připojili s nárokem na její náhradu. S těmito nároky byli odkázáni na občanskoprávní řízení u soudu.

Proti rozhodnutí I. stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 8. 2013 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 30. 5. 2014, čj. 78 A 12/2013-70.

Krajský soud označil jako jedinou spornou otázku, zda zranění osmi diváků může být vyhodnoceno jako přestupek ve smyslu § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. K tomu uvedl, že ve skutkové podstatě uvedeného přestupku není stanovena žádná podmínka porušení zákonné povinnosti. Přes takto vymezenou skutkovou podstatu by stěžovatel neměl zapomínat na to, že existuje obecná preventivní povinnost dle § 415 občanského zákoníku z roku 1964, kterou porušil, jelikož musel vědět, že svým jednáním v závodě může způsobit škodu jak na zdraví, tak na majetku osob. Na tento závěr nemá žádný dopad případné nesplnění zákonných povinností pořadatele závodu. Z obsahu správního spisu, zejména z vlastní argumentace žalobce vyplývá, že dal přednost své snaze o vítězství

před bezpečností soupeře a přihlízejících diváků. Neudělal vše pro to, aby střetu s druhým soutěžním vozidlem zabránil, ve smyku svého vozidla se pouze pokoušel vyrovnat směr jízdy, aniž by ubíral plyn, jelikož byl po celou dobu nehodového děje stále před druhým soutěžním vozidlem.

Dále krajský soud konstatoval, že žalobce nebyl ze strany správních orgánů postihován za to, že před inkriminovaným závodem upustil tlak v zadních pneumatikách, nýbrž za to, že při tomto závodění z nedbalosti zranil osm přihlízejících diváků. Výše tlaku v pneumatikách byla z hlediska zavinění zranění diváků naprosto podružná, a proto se soud obsáhlou žalobní argumentací ohledně optimální hodnoty tlaku v pneumatikách při dotyčných závodech blíže nezabýval. Na významu ztratily ze stejného důvodu i výhrady vůči znaleckému posudku znalce Tomáše Bendy. Co přesně způsobilo smyk vozidla, které nemělo mechanickou závadu – tj. zda šlo o nesprávný tlak v pneumatikách či nečistoty na závodní dráze atd., je pro daný případ z hlediska vymezení skutkové podstaty přestupku dle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích nepodstatné. Podstatné je, že žalobce svým jednáním při závodech zapříčinil vznik škodné události.

Krajský soud se kromě jiného neztotožnil s námitkami ohledně neodbornosti znalce Tomáše Bendy. Znalec vypracoval znalecký posudek v souladu se svou specializací a v souladu se zadaným znaleckým úkolem. Soud vyhodnotil posudek jako úplný a objektivní důkazní prostředek, na jehož základě mohl být vystavěn závěr o tom, že se žalobce z nedbalosti dopustil přestupkového jednání. Ve věci proto nebylo nutné provádět dokazování dalším znaleckým posudkem Ing. Richarda Čepka, skutkový stav byl ze strany správních orgánů náležitě objasněn. Navíc jediný případ nevyhovění návrhu na provedení dokazování se týkal vyslechnutí Ing. Richarda Čepka jako svědka, proto správní orgány nepochybně, pokud dovodily, že v dané věci nemohli být vyslýcháni znalci proti sobě, protože v řízení byl ustanoven znalec jen jeden. Námitky

vedené tímto směrem soud vyhodnotil jako nepřesné a zavádějící.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Kromě jiného namítal, že ani v řízení před soudem nebyla správně posouzena otázka existence naplnění skutkové podstaty. Mezi jednáním pachatele přestupku a následkem musí existovat kauzální nexus, jehož nedostatek stěžovatel opakovaně namítal, ale správní orgány i krajský soud dospěly k jinému názoru. Tím se dopustily porušení čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Aby mohl být vynesena výrok o spáchání přestupku, musí být současně stanoveno, co přestupce spáchal, přičemž jeho jednání musí být zákonem výslovně zakázáno nebo spočívat v opomenutí splnění povinnosti. V nynějším případě nebylo stanoveno, jakou zákonnou povinnost stěžovatel porušil či opomenul splnit. Přitom se správní orgány odmítly zabývat exaktními závěry znalce z oboru doprava – odvětví doprava silniční a městská, znalecké posudky o příčinách silničních dopravních nehod, Ing. Richarda Čepka, a stále vycházely ze znaleckého posudku vypracovaného nekompetentním znalcem z oboru ekonomika, ceny a odhady motorových vozidel, strojírenství všeobecné, technický stav vozidel, autoopravárenství, Tomáše Bendy. Z posudku Ing. Čepka vyplývá, že pneumatiky nebyly podhuštěné v době vzniku nehody v důsledku jejich zahřátí na vysoké teploty. Správní orgány odmítly i svědeckou výpověď Jiřího B., závodního komisaře a mezinárodního soutěžního jezdce, který v písemné podobě vyjádřil obdobný závěr.

Další námitka stěžovatele směřovala do skutečnosti, že závěr správního orgánu I. stupně (potvrzený žalovaným i krajským soudem) nemá oporu v provedeném dokazování. V žádném stupni nebyly vysvětleny rozpor mezi svědeckými výpověďmi, respektive nebylo vysvětleno, proč správní orgán některé svědecké výpovědi opomenul. Správní spis obsahuje protichůdná zjištění, zejména svědecké výpovědi, tyto výpovědi jsou zmiňovány v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by vysvětlil, které podklady vzal v úvahu jako podklady pro své rozhodnutí

a které vyloučil a proč. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, a ze dne 28. 2. 2007, čj. 5 Afs 165/2005-96.

Správní orgány dále upřely stěžovateli právo dosáhnout předvolání svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě. Již v prvním stupni namítal chybné závěry znaleckého posudku, který je stěžejním důkazem, námitkami stran nedostatečné odbornosti se správní orgány nezabývaly. Soud pochybil, pokud shledal nepotřebným provedení dalšího dokazování znaleckým posudkem. Ing. Čepka měl být vyslechnut jako znalec, nepřipustění jeho znaleckého posudku a jeho výsledku představuje porušení práva na spravedlivý proces.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

#### III.B Další kasační námitky

(...) [38] K námitce, že správní orgány porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces, neboť nebyl připuštěn jím navržený důkaz, z něhož vyplývají skutečnosti svědčící v jeho prospěch, Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 20. 1. 2006, čj. 4 As 2/2005-62, č. 847/2006 Sb. NSS, ve kterém zaujal ve vztahu k přestupkovému řízení následující stanovisko: „*Není sporu o tom, že je právem správního orgánu, který vede řízení o přestupku, vlastní úvahou dospět k rozhodnutí, které důkazy provede a které naopak označí v dané situaci za nadbytečné a návrhu na jejich provedení nevyhoví (čl. 32 odst. 2 [správního řádu z roku 1967]). Toto jeho oprávnění vychází kromě jeho vrchnostenského postavení spojeného s pravomocí vůči subjektům podřízeným jeho autoritě, svěřenou mu zákonem, a inkvizičního (vyšetřovacího) principu, na němž je přestupkové řízení založeno, také ze základních zá-*

*sad správního řízení, jako je zásada procesní ekonomie (hospodárnosti řízení, § 3 odst. 3 [správního řádu z roku 1967]) a zásada dokazování jen v rozsahu potřebném pro vydání rozhodnutí. Rozhodně však nelze toto právo chápat jako absolutní. Jeho realizace nesmí být překážkou uplatnění základních záruk osob čelících určitému obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, garantovaných normami nejvyšší právní síly. Soubor těchto záruk lze souhrnně nazvat právem na spravedlivý proces.“*

[39] Je tedy na správním orgánu, aby rozhodl o tom, které důkazy v řízení o přestupku provede; tím však nesmí omezit právo osob, které čelí obvinění trestní povahy v širším slova smyslu, vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledku svědků v jejich prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)]. Odmítnutí návrhu na provedení důkazu musí být dostatečně odůvodněno a vysvětleno. To platí obdobně i pro výsledky znalců, předložení znaleckých posudků apod.

[40] Z uvedeného plyne, že správní orgán není vždy automaticky povinen vyhovět všem důkazním návrhům účastníků řízení. Musí však přezkoumatelným způsobem vysvětlit, proč takovéto důkazy nebudou provedeny. V posuzovaném případě žalovaný odmítl provést důkaz znaleckým posudkem Ing. Richarda Čepka s odůvodněním, že není potřebný ke zjištění stavu věci. Zcela dostačujícím shledaly správní orgány znalecký posudek vypracovaný znalcem Tomášem Bendou. Navíc znalecký posudek Ing. Čepka není důkazem ve smyslu § 51 správního řádu z roku 2004, neboť dokazování provádí výlučně správní orgán. Znalecký posudek nebyl zadán správním orgánem I. stupně ani jiným nezávislým orgánem, ale na základě osobní žádosti stěžovatele, který má jako obviněný z přestupku na výsledku projednání přestupku, tedy i na závěru samotného předloženého posudku, předpokládaný zájem. Krajský soud uvedené nevyvrátil, pouze uvedl, že posudek znalce Tomáše Bendy je úplný a objektivní důkazní



prostředek a správní orgán není ve smyslu § 52 správního řádu z roku 2004 vázán všemi důkazními návrhy účastníků řízení.

[41] V souvislosti s vypořádáním námitek ohledně znaleckých posudků se soud zabýval povahou znaleckého posudku Ing. Čepka, neboť je sporná. V přestupkovém řízení se pro otázky neupravené zákonem o přestupcích použijí obecné předpisy o správním řízení (§ 51 zákona o přestupcích). Otázky dokazování zákon o přestupcích neupravuje, použije se proto správní řád z roku 2004. Ve správním řízení se znaleckých posudků dotýká § 56 správního řádu z roku 2004, který jako důkaz znaleckým posudkem připouští posudek znalce, kterého ustanovil usnesením správní orgán. Tohoto znalce může také vyslechnout. Posudek Ing. Čepka byl však předložen stěžovatelem, tedy účastníkem řízení.

[42] Nejvyšší správní soud se k otázce znaleckých posudků předložených účastníky řízení již vyjadřoval například v rozsudcích ze dne 21. 11. 2013, čj. 6 As 61/2013-36, a ze dne 22. 5. 2013, čj. 6 As 22/2013-27, kde téměr shodně uvedl, že: „*Striktně vzato lze ve správním řízení za znalecký posudek označit pouze takový posudek, který podal znalec ustanovený správním orgánem podle § 56 správního řádu [z roku 2004]. Uvedený pojem sice správní praxe běžně užívá i pro posudky vyhotovené soudním znalcem a předložené účastníkem řízení (přičemž např. v občanském soudním řízení se takové označení opírá o výslovnou úpravu v § 127a o. s. ř.), avšak i toto užití je třeba omezit na znalecké posudky splňující náležitosti stanovené v § 13 vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících.*“ Na citované rozsudky pak navázal v rozsudku ze dne 11. 11. 2014, čj. 6 As 207/2014-36, v němž shrnul: „[...] *ve správním řízení se za znalecký posudek stricto sensu označuje pouze takový posudek, který podal znalec ustanovený správním orgánem podle § 56 správního řádu [z roku 2004]. Správní praxe běžně užívá tento pojem largo sensu i pro posudky vyhotovené soudním znalcem a předložené účastníkem řízení a nakládá s nimi obdobně. Toliko pro přehlednost [...] Nejvyšší*

*správní soud označuje posudek Ing. Bukovského, vyhotovený pro žalobcovu předchůdkyni, v předchozím i následujícím textu jako posudek odborný, což však nic nemění na tom, že i tento posudek podal znalec, opatřil jej znaleckou doložkou a v řízení před soudem by se i s takovým posudkem zacházelo jako s plnohodnotným znaleckým posudkem podle výslovné právní úpravy v § 127a občanského soudního řádu.*“

[43] I posudek Ing. Čepka lze v souladu s logikou výše citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu označit jako odborný posudek. V nynější věci k tomu soud doplňuje, že však jde o ryze terminologický rozdíl, neboť takový odborný posudek musí být postaven na roveň posudku znaleckému, splňuje-li všechny požadované náležitosti. Tato úvaha vychází z požadavku na nerozpornost a souladnost právního řádu jako takového. Institut znaleckých posudků je upraven primárně v procesních předpisech. V soudním řízení správním se na základě § 64 s. ř. s. přiměřeně použije ustanovení občanského soudního řádu. Tento právní předpis k nastolené problematice v § 127a uvádí: „*Jestliže znalecký posudek předložený účastníkem řízení má všechny zákonem požadované náležitosti a obsahuje doložku znalce o tom, že si je vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku, postupuje se při provádění tohoto důkazu stejně, jako by se jednalo o znalecký posudek vyžádaný soudem. Soud umožní znalci, kterého některá ze stran požádala o znalecký posudek, nahlédnout do spisu nebo mu jinak umožnit seznámit se s informacemi potřebnými pro vypracování znaleckého posudku.*“

[44] Na základě citovaného ustanovení občanského soudního řádu je tak v řízeních před soudem (i ve správním soudnictví) znalecký posudek předložený účastníkem řízení, pokud splňuje stanovené formální požadavky, považován za důkazní prostředek – znalecký posudek, a to bez ohledu na to, zda byl předložen až v řízení před soudem, nebo v rámci správního řízení. Z logiky věci je pak nepřípustné, aby ve správním řízení byla taž listina považována za jiný podklad pro

rozhodnutí (důkaz listinou), na který nemusí být nahlíženo jako na znalecký posudek, zatímco v řízení před soudem by takovému dokumentu byla přiznána důkazní síla znaleckého posudku. Proto i v řízení před správním orgánem musí být takový posudek předložený účastníkem řízení, pokud splňuje náležitosti uvedené v § 127a o. s. ř., hodnocen stejně jako důkaz znaleckým posudkem. A obdobně znalec, který vypracoval odborný posudek, bude případně vyslechnut jako znalec, tedy k odborným otázkám, nikoliv k okolnostem, které vnímal svými smysly. To platí i ohledně posudku Ing. Čepka předloženého stěžovatelem, neboť uvedené požadavky splňuje. Je potom věcí správního orgánu, zda takový odborný posudek provede, či nikoli, a jak neprovedení případně odůvodní. V situaci jako je ta nyní pak musí platit, že pokud se ve správním řízení objevují posudky dva (nebo více), a tyto posudky jsou vzájemně rozporné, není možné, aby správní orgán vystačil s posudkem, který si opatřil sám, aniž by se s případnými rozpory vypořádal. To platí tím spíše, že posudkům je přiznána stejná důkazní síla.

[45] Pro úplnost soud doplňuje, že rovněž trestní řád se povahou posudku předloženého účastníkem řízení zabývá. V § 110a stanoví obdobné pravidlo jako občanský soudní řád: *„Jestliže znalecký posudek předložený stranou má všechny zákonem požadované náležitosti a obsahuje doložku znalce o tom, že si je vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku, postupuje se při provádění tohoto důkazu stejně, jako by se jednalo o znalecký posudek vyžádaný orgánem činným v trestním řízení. Orgán činný v trestním řízení umožní znalci, kterého některá ze stran požádala o znalecký posudek, nahlédnout do spisu nebo mu jinak umožní seznámit se s informacemi potřebnými pro vypracování znaleckého posudku.“*

[46] Uvedená ustanovení byla do občanského soudního řádu a trestního řádu, které dříve upravovaly povahu znaleckých posudků předložených účastníkem řízení obdobně jako správní řád, zakotvena z důvodu neefektivnosti a neekonomičnosti dosavadní úpravy a zachování práva na spravedlivý proces.

Z novelizací procesních předpisů plyne jasný záměr zákonodárce připustit do soudních řízení i posudek předložený účastníkem řízení a přiznat mu sílu znaleckého posudku. Obdobně musí být přístupováno i k posudkům předloženým účastníky řízení v rámci řízení správního. Jiný výklad by byl v rozporu se zásadou jednotnosti právního řádu a mohl by vést k absurdním situacím, kdy ve správním řízení by posudek vypracovaný znalcem, splňující náležitosti znaleckého posudku dle § 127a o. s. ř., byl považován za běžný důkaz listinou, zatímco v následném soudním řízení správním by rázem měl postavení znaleckého posudku a soud by ho tak měl posuzovat, včetně posuzování osoby znalce například při výslechu. Z výše uvedených důvodů měl být posudek vypracovaný Ing. Čepkem považován za odborný posudek se silou znaleckého posudku.

[47] K nyníjší věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel má dle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích právo navrhnout důkazy na svou obhajobu a odborný posudek Ing. Čepka není ničím jiným. Pokud žalovaný vyhodnotil, že takový posudek není potřebný, byl povinen neprovedení důkazu řádně odůvodnit, tj. dostatečně určitě vymezit, proč je posudek vypracovaný znalcem Tomášem Bendou ke zjištění stavu věci dostačující a proč posudek Ing. Čepka nemůže závěry posudku znalce Tomáše Bendy vyvrátit. V napadeném rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud neshledal takovéto zdůvodnění. Navíc je nutno konstatovat, že se znalec Tomáš Benda vyjadřoval k otázce technického stavu vozidla a pouze závěrem uvedl, že „[p]odhuštění kol zadní nápravy mělo výrazný negativní vliv na jízdní vlastnosti vozidla a pravděpodobně bylo bezprostřední příčinou uvedené dopravní nehody“. Pouze na základě takto vyjádřeného názoru znalce, který se primárně vyjadřoval k technickému stavu vozidla, nelze učinit jednoznačný závěr o vině stěžovatele (a to navíc za situace, kdy znalec označil jako bezprostřední příčinu vzniku nehody pravděpodobně podhuštění pneumatik a krajský soud se podhuštěním pneumatik odmítl zabývat).

[48] S ohledem na uvedené se nelze ztožnit ani s názorem žalovaného, že v případě posudku vypracovaného Ing. Čepkem se nejedná o důkaz, jelikož jej nechal vypracovat stěžovatel. Soud má za to, že se o důkaz jednalo, a to důkaz odborným posudkem (v souladu s výše uvedenou argumentací). Účastníci řízení jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení a je na správním orgánu, aby posoudil, které z nich provede. Hodnověrnost již provedeného důkazu je povinen správní orgán přezkoumat v rámci hodnocení důkazů (může dospět například k závěru, že se jedná o účelový důkaz apod., ale aby mohl takový závěr učinit, musí být důkaz nejprve proveden).

[49] Přehnaně formalistickým pak shledává soud závěr krajského soudu, že znalec Ing. Čepka nemusel být ve správním řízení vyslechnut, jelikož byl navrhován jeho výslech jako svědka. Pouhé chybné označení úkonu dokazování – tedy záměna označení znalce za svědka, nemůže bránit provedení navrhovaného výslechu. Z průběhu řízení je zřejmé, že stěžovatel požadoval vyslechnout znalce, přestože tento úkon špatně označil (respektive označil jej v souladu s tím, jak k jím předloženému posudku přistupovaly správní orgány). Takové drobné pochybení, za situace, kdy není pochyb o tom, co účastník řízení zamýšlel navrhnout, nemůže způsobit neprovedení důkazu. (...)

## 3284

### Správní řízení: doručování; elektronická adresa

k § 19 odst. 3, 8 a 9 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění zákona č. 167/2012 Sb.

**Povinnost správního orgánu doručovat na elektronickou adresu sdělenou účastníkem dle § 19 odst. 3 správního řádu z roku 2004 není absolutní. Jestliže písemnost nelze z objektivních technických důvodů, které zjevně nejsou dočasných či nahodilého charakteru, vůbec odeslat, je možné doručit písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (§ 19 odst. 8, 9 správního řádu). Uvedené nezbavuje správní orgán povinnosti vést správní spis způsobem, z něhož budou jasné seznatelné důvody, pro něž nebylo možno písemnost odeslat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26)*

**Prejudikatura:** č. 625/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Nikolas B. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Krnov, odbor dopravy a silničního hospodářství, uložil dne 11. 7. 2014 žalobci pokutu 1 500 Kč za spáchání přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší dovolené rychlosti.

Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl dne 20. 9. 2014 jako nepřipustné, jelikož jej podala osoba neoprávněná, neboť se v řízení nepodařilo prokázat zmocnění Kamila S. k jednání za žalobce.

V žalobě podané u Krajského soudu v Ostravě žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí je

buď předčasné (správní orgán I. stupně jej nevyzval k odstranění vad plné moci), nebo nezákonné (v řízení před správním orgánem zmocněncem žalobce předložil platnou plnou moc). Navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 30. 3. 2015, čj. 19 A 8/2015-35, žalobu odmítl pro opožděnost. Vycházel z toho, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno zmocněnci žalobce dne 3. 10. 2014, lhůta pro podání žaloby uplynula dne 3. 12. 2014, žaloba však by-

la podána u soudu až dne 2. 2. 2015. Žalovaný rozhodnutím doručil zmocněnci žalobce prostřednictvím držitele poštovní licence na adresu jeho trvalého pobytu, neboť doručení na elektronické adresy sdílené zmocněncem žalobce adresát nepotvrdil.

Nadto krajský soud v odůvodnění citovaného usnesení s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014-31, uvedl, že kopie plné moci ze dne 12. 6. 2014 jako průkaz zastoupení žalobce postačovala. Zástupce (Kamil S.) totiž v průběhu správního řízení jménem žalobce jednal.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Odeslání rozhodnutí žalovaného na adresu trvalého pobytu zmocněnce nepředcházelo žádnému pokusu o vypravení písemnosti na adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu. Žalovaný napadené rozhodnutí na elektronickou adresu zmocněnce stěžovatele (kamil@sabag.eu) vůbec nevypravil. Při nahlášení do spisu stěžovatel nezjistil jedinou listinu, ze které by vyplýval alespoň pokus žalovaného doručit rozhodnutí na uvedenou adresu. Krajský soud konstatoval opak, ačkoliv neprovedl dokazování ani neuvedl, z jakého podkladu vyšel. Pokud soud disponoval jiným podkladem, měl provést dokazování, nebo stěžovatele s tímto podkladem seznámit. Stěžovatel argumentoval tím, že napadené rozhodnutí nebylo vypraveno na elektronickou doručovací adresu, krajský soud tedy měl vysvětlit proč a z čeho dovodil opak.

Stěžovatel upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajských soudů a dále s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12. 11. 1997, sp. zn. II. ÚS 271/96, č. 140/1997 Sb. ÚS, dodal, že z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů. Napadené usnesení krajského soudu dokonce neobsahovalo ani „*odvolání na ob-*

*sah spisu*“, byť i takový postup je podle citovaného nálezu z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nedostatečný. Krajský soud pouze konstatoval, že rozhodnutí žalovaného bylo doručováno na výše uvedenou elektronickou adresu. Jestliže žalovaný nevypravil rozhodnutí na elektronickou doručovací adresu zmocněnce určenou podle § 19 odst. 3 správního řádu, pak nemohlo doručení fikcí na adresu trvalého pobytu vyvolat účinky. Rozhodnutí žalovaného je tedy doručeno až nahlédnutím do spisu uskutečněným dne 22. 1. 2015.

Krajský soud dále stěžovateli nedoručil stanovisko žalovaného k podané žalobě, které popírá uplatněná žalobní tvrzení. Stěžovatel se s ním nemohl seznámit a reagovat na něj. Takový postup soudu, který je v rozporu s § 74 odst. 1 s. ř. s., představuje podle stěžovatele vadu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

(...) [12] V projednávané věci stěžovatel výslovně uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost míří proti usnesení, kterým krajský soud žalobu v předložené věci odmítl pro opožděnost, tedy žalobu neposuzoval meritorně. Nejvyššímu správnímu soudu tak v kasačním řízení přísluší v tomto ohledu pouze hodnotit, zda krajský soud správně posoudil včasnost podané žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Vedle toho lze z obsahu kasační stížnosti dále dovodit, že stěžovatel namítá též vadu řízení před krajským soudem, nicméně i tato námitka spadá pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. právě citovaný rozsudek).

[13] Případné shledání vady řízení před krajským soudem, která mohla mít vliv na zákonost závěru soudu o opožděnosti podané žaloby, by nutně muselo vést ke zrušení napadeného usnesení krajského soudu a k vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení. Proto se

Nejvyšší správní soud nejprve zabýval vznesenou námitkou vad řízení před krajským soudem.

[14] Z předloženého spisu krajského soudu v dané věci plyne, že žalovaný ve vyjádření k žalobě namítal mimo jiné její opožděnost. Krajský soud obdržel toto vyjádření žalovaného dne 25. 3. 2015. Aníž by soud doručil vyjádření žalovaného stěžovateli (jeho zástupci), žalobu již dne 30. 3. 2015 odmítl jako opožděnou.

[15] Stěžovatelem vznesená námitka nedoručení vyjádření žalovaného se týká porušení zásady rovnosti účastníků řízení, která předně plyne z § 36 odst. 1 s. ř. s., podle kterého je „[s]oud [...] *povinen poskytnout [účastníkům] stejné možnosti k uplatnění jejich práv*“. Tato zásada je dále konkretizována v § 74 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je soud povinen zaslat žalobu žalovanému a došlé vyjádření žalovaného mimo jiné též (především) žalobci.

[16] Doručováním vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům se Nejvyšší správní soud již podrobně zabýval v rozsudku ze dne 6. 12. 2007, čj. 2 Afs 91/2007-90. Zde zdůraznil, že je nezbytné vycházet ze zásady rovnosti zbraní v soudním řízení jakožto jednoho z aspektů práva na spravedlivý proces. Pokud soud rozhoduje o věci samé bez jednání, je nezbytné, aby účastníci řízení měli k dispozici všechny podklady, ze kterých bude soud při samotném rozhodování vycházet. Účastníci řízení mohou legitimně očekávat, že budou soudem dotázáni, zda se chtějí k určitému dokumentu vyjádřit. V citovaném rozsudku jsou uvedeny jednotlivé okolnosti, ke kterým je nutno přihlížet při hodnocení intenzity vady řízení spočívající v tom, že soud nedoručil vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům (rozhodující zde mimo jiné bude, zda vyjádření mělo za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu, zda z něho soud ve svém rozhodnutí vyšel, do jaké míry opřel výrok a odůvodnění rozhodnutí o obsah vyjádření a zda bylo ve věci nařízeno jednání). V citovaném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k obecnému závěru, že pokud soud nezaslal ostatním účastníkům řízení vyjádření jednoho z účastníků, ve svém rozhodnutí z něj vychází a účastníci se s ním

nemohli seznámit ani během jednání, od kterého soud upustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu.

[17] V navazující judikatuře pak Nejvyšší správní soud vymezil několik typových případů, v nichž totožné pochybení krajského soudu nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (viz např. rozsudek ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 205/2006-60). Tuto judikaturu Nejvyššího správního soudu je přitom možno zobecnit tak, že je třeba vždy důsledně posuzovat případ od případu, zda nedoručení písemnosti zbývajícím účastníkům (vyjádření k žalobě) představuje vadu řízení, resp. zda se jedná o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Přestože se citovaná judikatura týká případů, kdy soud rozhodoval o věci samé (tj. meritorně), lze ji v zásadě vztáhnout i na případy, kdy soud rozhoduje o odmítnutí žaloby. Rovněž v tomto případě je totiž třeba postupovat v souladu s § 36 odst. 1 s. ř. s., dbát na rovné postavení účastníků v řízení a umožnit jim v souladu se zásadou kontradiktornosti řízení reagovat na tvrzení vnesená do řízení ostatními účastníky (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 5/2012-31). Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že včasností podané žaloby se musí krajský soud zabývat vždy z úřední povinnosti. Tato okolnost ovšem nikterak nevyvazuje soud z povinnosti zaslat podání, v němž jeden z účastníků na tuto pro řízení relevantní skutečnost poukazuje, ostatním účastníkům (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 As 85/2009-108).

[18] V projednávané věci krajský soud odmítl žalobu z důvodu opožděnosti. Z obsahu soudního spisu (tj. zejména časové posloupnosti jednotlivých listin a úkonů soudu) je zřejmé, že tak učinil v návaznosti na vyjádření žalovaného. Vyjádření žalovaného zjevně mělo za cíl ovlivnit rozhodnutí krajského soudu, neboť v něm žalovaný soudu navrhl, aby žalobu odmítl. Výrok i odůvodnění usnesení krajského soudu tak odpovídá obsahu vyjádření žalovaného.

[19] S ohledem na výše uvedené tedy lze dospět k dílčímu závěru, že se krajský soud

dopustil vady řízení, jestliže nezaslal stěžovateli vyjádření žalovaného dříve, než žalobu odmítl. Tímto postupem porušil § 74 odst. 1 a § 36 odst. 1 s. ř. s. K tomu je nicméně nutno dodat, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. může být jen taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (tj. jeho výroku). Vada přitom musí dosahovat takové intenzity, že není možné s určitostí říci, že pokud by nenastala, byl by výrok rozhodnutí totožný.

[20] V projednávané věci nemohl Nejvyšší správní soud přehlédnout, že otázku včasnosti podané žaloby nastolil sám stěžovatel již v bodě II. žaloby. Podrobně zde polemizoval s předchozím postupem žalovaného při doručování žalobou napadeného rozhodnutí. Konstatoval mimo jiné, že žalovaný rozhodnutí doručoval na adresu sabbagh@centrum.cz, která není pro příjem elektronických zpráv uzpůsobena, a nikoliv na adresu kamil@sabag.eu, kterou stěžovatel označil jako doručovací. Ve vyjádření k žalobě k tomu žalovaný pouze bez bližších podrobností uvedl, že napadené rozhodnutí doručoval na obě uvedené adresy.

[21] Lze shrnout, že napadené rozhodnutí krajský soud sice vydal v návaznosti na citované vyjádření žalovaného, které nebylo stěžovateli doručeno, ale z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu neplyne, že by soud z vyjádření žalovaného jakkoliv vycházel či na ně odkazoval (vyjádření je zmíněno pouze v reprodukční části usnesení). Především je pak ale podstatné, že samotný spor spočívající v určení data doručení rozhodnutí žalovaného stěžovateli (jeho zástupci) nebyl do řízení vnesen až vyjádřením žalovaného, ale již samotnou podanou žalobou. Žalovaný pak ve vyjádření k žalobě nad rámec výše uvedeného konstatování nevnesl žádná tvrzení, která by soud nemohl ověřit ze správního spisu, resp. která by mohl stěžovatel vyvrátit novými tvrzeními či důkazními návrhy. Posouzení včasnosti žaloby pro stěžovatele nebylo překvapivou skutečností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010-65).

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem sice bylo stížnou vadou spočívající v tom, že soud nedoručil stěžovateli vyjádření žalovaného k podané žalobě. Tato vada však nemohla mít vliv na zákonnost výroku rozhodnutí krajského soudu ve věci opožděnosti žaloby.

[23] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný odeslal rozhodnutí na adresu trvalého pobytu jeho zástupce, aniž by tomu předcházel řádný pokus o vypravení dané písemnosti na jeho elektronickou adresu pro doručování. V důsledku toho měl podle stěžovatele soud při stanovení počátku běhu lhůty k podání žaloby vycházet až z data uskutečněního nahlédnutí do spisu, a nikoliv z data doručení rozhodnutí na adresu trvalého pobytu zmocněnce stěžovatele. V této souvislosti upozornil stěžovatel též na to, že závěr krajského soudu o vypravení rozhodnutí žalovaného na výše označenou elektronickou adresu není řádně odůvodněn ani nemá oporu ve spise.

[24] Právní úprava postupu správního orgánu při doručování písemností na elektronickou adresu určenou účastníkem plyne především z § 19 správního řádu. „[N]a požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení“ (odstavec 3). „V případě doručování na elektronickou adresu [pak] platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná (odstavec 9), doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.“ (odstavec 8). „Pokud [pak] nebylo možno doručit písemnost doručovanou na elektronickou adresu adresáta podle odstavce 3 nebo 8, protože se datová zpráva vrátila jako nedoručitelná, učiní správní orgán neprodleně další pokus o její doručení; bude-li další pokus o doručení neúspěšný, doručí písemnost, jako by adresát o doručení“

ní na elektronickou adresu nepožádal.“ (odstavec 9).

[25] Ze správního spisu v projednávané věci především plyne, že stěžovatel v rámci podání učiněného prostřednictvím svého zástupce správnímu orgánu I. stupně dne 13. 6. 2014 požádal o zaslání veškerých písemností na adresu kamil@sabag.eu. Součástí správního spisu je pak dále mimo jiné též otisk obsahu (*print screen*) webového prohlížeče (opatřený časovým údajem „20. 9. 2014, 14:14“) a spuštěné aplikace „Univerzální spisový uzel“ užívané JUDr. Michalem Mártonem, Ph.D., právníkem odboru dopravy žalovaného. Dialogové okno „Odesílání dokumentu“ zde uvádí jako značku odesílaného dokumentu číslo jednacím žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a v poli „adresát“ je zde uvedena adresa „kamil@sabag.eu“. Současně je na otisku obsahu webové stránky vyobrazeno dialogové okno „zpráva z webové stránky“, kde je uvedeno „e-mail se nepodařilo odeslat“.

[26] S ohledem na výše uvedené je třeba předně dát stěžovateli za pravdu v tom, že odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu nepřesně reprodukuje obsah předloženého správního spisu. Rozhodnutí žalovaného totiž na shora uvedenou elektronickou adresu zástupce stěžovatele doručeno nebylo. Ve správním spisu o takovém doručení nexistuje žádný záznam a je zde toliko doklad o doručení rozhodnutí žalovaného zástupci stěžovatele v listinné podobě (na adresu jeho trvalého pobytu) a záznam o doručení uvedeného rozhodnutí na elektronickou adresu sabbagh@centrum.cz (tuto adresu uvedl zástupce stěžovatele v plné moci předložené správnímu orgánu I. stupně). Závěr krajského soudu o tom, že adresát nepotvrdil doručení písemnosti ve smyslu § 19 odst. 8 správního řádu, tedy bez dalšího ob stojí pouze ve vztahu k elektronické adrese sabbagh@centrum.cz, a nikoliv k adrese kamil@sabag.eu.

[27] K vyhovění kasační stížnosti z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však nemůže být dostatečný závěr Nejvyššího správního soudu spočívající v nesprávné reprodukci správního spisu ze strany krajského soudu.

Nejvyšší správní soud může přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu za užití citovaného ustanovení pouze tehdy, pokud dojde k závěru, že žaloba byla odmítnuta nezákonně. Tak tomu však v projednávané věci není.

[28] Jak již bylo výše uvedeno, žalovanému se nepodařilo doručit napadené rozhodnutí na stěžovatelem (zástupcem stěžovatele) uvedenou elektronickou adresu pro doručování, neboť zprávu nebylo možno odeslat. V návaznosti na to proto žalovaný rozhodnutí doručil v listinné podobě na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele. Výše citovaná právní úprava plynoucí z § 19 správního řádu na situaci, která nastala v projednávané věci, výslovně nedopadá. Správní řád totiž předpokládá jednak pouze doručení na elektronickou adresu, které není řádné a včas potvrzeno (§ 19 odst. 8), a jednak vrácení elektronické zprávy jako nedoručitelné (odstavec 9). Zákonodárce tedy zjevně nepočítal se situací, kdy správní orgán užívající určitou aplikaci k odesílání elektronických zpráv nebude moci na některou elektronickou adresu podání vůbec odeslat, a zpráva se tedy nebude moci ani vrátit jako nedoručitelná (obdobně je ostatně konstruována i úprava doručování na elektronickou adresu v ostatních procesních předpisech, srov. např. § 47 odst. 3 o. s. ř.).

[29] Pro posouzení projednávané věci je dále podstatné, že nemožnost odeslat písemnost na elektronickou adresu uvedenou zástupcem stěžovatele zde není zjevně dána v důsledku jednorázového technického výpadku, pochybení lidského faktoru či jinou událostí nahodilého charakteru přičitatelnou žalovanému. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo (např. rozsudek ze dne 23. 7. 2015, čj. 8 As 36/2015-54), že žalovanému se v obdobné věci jiného účastníka (nicméně zastoupeného v řízení před správním orgánem stejným zmocněncem a v řízení o kasační stížnosti stejným advokátem jako v projednávané věci) taktéž nepodařilo rozhodnutí na uvedenou elektronickou adresu nejen doručit, ale ani vůbec odeslat. Stejně jako ve shora označené věci zde nemá soud s ohledem na podobu správního spisu důvod

jakkoliv zpochybňovat závěry žalovaného, podle něhož důvod, pro který nebylo možno zprávu (rozhodnutí) na stěžovatелеm uvedenou elektronickou adresu ani odeslat, spočívá v tom, že tato adresa obsahuje diakritická znaménka. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že doménová jména či e-mailové adresy díky tzv. systému IDN (*Internationalized Domain Names*) již mohou obsahovat znaky národních abeced, přičemž dochází k rozšiřování využití takových znaků v e-mailových adresách (srov. např. Sondy do nitra internetu 195. IDN – domény s diakritikou. *Veřejná správa*, 2010, č. 10, s. 24). Na druhou stranu ovšem nelze vyjít z toho, že by využití diakritických znamének již bylo zcela standardní součástí všech domén a běžnou součástí adres užívaných pro elektronickou komunikaci (srov. např. vyjádření správce domény cz.CZ.NIC na <http://háčkyčárky.cz>). Jestliže tedy žalovaný nemohl odeslat žalobou napadené rozhodnutí na stěžovatелеm označenou elektronickou adresu, nestalo se tak v projednávané věci v důsledku jednorázového pochybení některého z jeho zaměstnanců či technické závady, ale v důsledku systémového problému technického charakteru. Nelze ostatně nevyjádřit podiv nad tím, že elektronickou adresu obsahující diakritická znaménka zvolila právě osoba vystupující v řízení před správními orgány jako zástupce účastníků, u níž se předpokládá, že jí budou doručovány písemnosti ze strany různých správních orgánů, jejichž úroveň technické vybavenosti a dostupnost moderních technologií či programů může být často zcela odlišná.

[30] Přestože právní úprava doručování podle správního řádu je konstruována na prioritě doručování na adresu zvolenou účastníkem (jeho zástupcem), nemůže volba doručovací adresy v elektronické podobě představovat jediný přípustný prostředek doručení určité písemnosti účastníkům (jejich zástupcům). Zvláště pokud je dána objektivní technická překážka, která není jednorázová či snadno odstranitelná, bylo by v rozporu se smyslem § 19 odst. 3 správního řádu, který má přispívat k urychlení řízení, formálně lpět na povinnosti doručovat výhradně elektronicky. Ji-

nak řečeno lze připustit, aby správní orgán, jsou-li dány výše nastíněné technické překážky, za analogického užití § 19 odst. 8 a 9 správního řádu, písemnost i přes žádost o doručování na elektronickou adresu doručoval, jakoby adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Takový postup lze připustit tím spíše, pokud je doručováno zástupci účastníka zmocněnému též k přijímání písemností. Výše uvedené závěry nepochybně nelze vykládat tak, že by bylo na libovolné úvaze správního orgánu, aby v důsledku jakýchkoliv (byť i nevýznamných, jednorázových či pouze potencionálních) technických problémů rezignoval na povinnost doručovat primárně na účastníky zvolenou doručovací adresu, tato povinnost však nemůže být absolutní. Stejně tak výše uvedené nezabavuje správní orgán povinnosti vést správní spis způsobem, z něhož budou jasně zřetelné (technické) důvody, pro něž se nepodařilo určitou písemnost odeslat.

[31] Nejvyšší správní soud tedy v projednávané věci uzavírá, že krajský soud nepostupoval nezákonně, pokud žalobu odmítl a při určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby vyšel z data, kdy bylo rozhodnutí žalovaného doručeno zástupci stěžovatele v listinné podobě na adresu jeho trvalého pobytu.

[32] Nad rámec výše uvedeného je třeba dodat, že Nejvyšší správní soud nemohl v projednávané věci přehlédnout, že výše již opakovaně označenou elektronickou adresu pro doručování obsahující diakritická znaménka stěžovatel, resp. jeho zástupce, v rámci svých podání za doručovací adresu výslovně nikde neoznačil a neuvedl ji ani nikde v záhlaví svých podání. Požadavek na doručování na tuto adresu zmínil stěžovatel pouze v rámci textu svého obsáhlého podání, a to navíc „ukrytou“ v části týkající se důkazů navrhovaných pro správní řízení. Naopak adresu trvalého pobytu, na kterou mu bylo rozhodnutí žalovaného nakonec doručeno, uvedl v záhlaví svých podání adresovaných správnímu orgánu I. stupně i žalovanému. Stejně tak lze upozornit na to, že dané rozhodnutí mu bylo doručeno i na elektronickou adresu, kterou v plné moci předloženo správnímu orgá-



nu I. stupně taktéž označuje za adresu doručovací. Výše uvedené pak nutně vede Nejvyšší správní soud k závěru, že obdobně jako ve věcech vedených u zdejšího soudu [viz např. rozhodnutí ze dne 19. 8. 2015, čj. 3 As 139/2014-29, ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014-31, nebo ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 144/2014-53 (byť se změněnou „procesní taktikou“)] představuje popsané využití elektronické adresy pro doručování s využitím diakritických znamének i v tomto případě předem promyšlený pro-

cesní postup, který má za cíl komplikovat a protahovat správní řízení, resp. generovat v rámci řízení problémové situace, jež mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k formálním pochybením správních orgánů, a dosáhnout tak v důsledku toho prekluze odpovědnosti za přestupek (srov. např. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, čj. 4 As 76/2015-37). Takový postup nelze akceptovat a poskytovat mu soudní ochranu.

## 3285

### Správní řízení: účastníci v řízení o odstranění stavby; kritérium míry přiměřené poměrům

k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 68/2007 Sb., č. 191/2008 Sb., č. 223/2009 Sb., č. 345/2009 Sb., č. 379/2009 Sb., č. 227/2009 Sb., č. 424/2010 Sb. a č. 281/2009 Sb.<sup>\*)</sup>

k § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Kritérium míry přiměřené poměrům je pro vymezení přímého dotčení podle § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 v řízení o odstranění stavby třeba vykládat nikoliv vzhledem k obdobné demolici, ale ve vztahu k poměrům dané lokality.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, čj. 1 As 62/2015-32)

**Prejudikatura:** č. 1641/2008 Sb. NSS a č. 2029/2010 Sb. NSS.

**Věc:** a) Ing. Daniel V., b) Ing. Miroslav P. a c) Ing. Přemysl S. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti akciové společnosti Písečná Invest, o odstranění stavby, o kasační stížnosti žalobce b).

Úřad městské části Praha 8 rozhodl usnesením ze dne 24. 3. 2010, že žalobci a), b) a c) nejsou účastníky řízení o odstranění stavby – mateřská školka, jesle č. 3 a hospodářská budova (dále jen „stavba“), čehož se žalobci domáhali z titulu vlastnického práva k sousedním nemovitostem. Proti tomuto usnesení se žalobci odvolali.

Žalovaný spojil podaná odvolání do jednoho řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 2. 2. 2011, kterým žalovaný opravil identifikaci sídla žadatele o odstranění stavby, osoby zúčastněné na řízení, a ve zbytku rozhodnutí o nepřiznání statusu účastníků řízení potvrdil.

Žalobci a), b) a c) se u Městského soudu v Praze domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného. Namítali nesprávně zjištěný skutkový stav správními orgány a nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Dále tvrdili, že usnesení o tom, že nejsou účastníky řízení o odstranění stavby, je nezákonné, neboť jejich vlastnická práva jsou v řízení přímo dotčena, jelikož jsou vlastníky bytů v nemovitostech nacházejících se na pozemcích sousedících se stavbou.

Městský soud svým rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 A 78/2011-49, tyto žaloby ve spojeném řízení zamítl. Ustanovení § 128 stavebního zákona z roku 2006 neobsahuje

<sup>\*) S účinností od 1. 1. 2012 změněn zákony č. 420/2011 Sb., č. 142/2012 Sb., č. 167/2012 Sb., č. 350/2012 Sb., č. 257/2013 Sb. a č. 39/2015 Sb.</sup>

vlastní definici okruhu účastníků řízení, založený tak dle soudu správně vycházel z právní úpravy obecné, a sice z § 27 správního řádu. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky správního řízení „též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. V případě vlastnictví sousední nemovitosti se může jednat o dotčení vlastnických práv k ní, jestliže zamýšlený záměr (odstranění stavby) může mít přímý vliv na držbu, užívání či nakládání s příslušnou nemovitostí. Tento závěr nelze aplikovat tak, že by kterémukoliv vlastníku přilehlé nemovitosti svědčilo bez dalšího právo účastnit se řízení o odstranění stavby pouze z důvodu, že jeho právo bude dočasnými průvodními jevy stavební činnosti pravděpodobně ovlivněno.

Klíčovým pojmem § 27 odst. 2 je *přímé dotčení*. Po provedení jeho výkladu v kontextu judikatury správních soudů dospěl městský soud k závěru, že v případě odstranění stavby by šlo o potenciální přímé dotčení vlastnického práva vlastníků sousedních pozemků tehdy, pokud by výsledek činnosti, tedy absence doposud existující stavby, znamenal pro tyto osoby změnu v obsahu jejich vlastnického práva. Takové potenciální následky pro vlastní nemovitosti však žalobci v řízení před správními orgány ani v řízení před soudem nenamítali.

Ve vztahu k potenciálnímu vlivu pomíjivých průvodních jevů odstraňování stavby vymezila judikatura Nejvyššího správního soudu kritérium minimální míry potenciálního dotčení. Tuto míru vymezuje s odkazem na bývalý § 127 odst. 1 občanského zákoníku z roku 1964 jako *míru přiměřenou poměrům*. Pokud žalobci v řízení vymezili jako důvod, pro který se domnívají, že jsou účastníky řízení, prostý fakt, že jsou vlastníky nemovitosti v (blízkém) okolí a že při bourání vždy dochází k obtěžování imisemi, šlo o vymezení nedostatečné. Z podkladů obsažených ve správním spisu vyplývá závěr, že navržený způsob odstranění stavby nepřekročí míru přiměřenou poměrům (tedy míru, která odpovídá obdobné situaci v území při obdobné demolici obdobné stavby). Z tohoto hlediska

lze považovat jak rozhodnutí správního orgánu, tak i rozhodnutí žalovaného za dostatečně odůvodněná, toto odůvodnění je poté i z hlediska aplikace příslušných právních předpisů přiléhavé.

Žalobce b) (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost. Stěžovatel připomněl, že dle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení osoby, jejichž práva mohou být přímo dotčena. Na základě tohoto ustanovení je stěžovatel účastníkem správního řízení ze zákona. Správní orgán ani městský soud se nezabývaly tím, že prováděním odstraňování předmětných staveb mohou být přímo dotčena jeho vlastnická práva, a to hlučím, prachem, vibracemi, uvolňováním látek z nebezpečných odpadů a z toho vyplývajícím narušením pohody bydlení v bytě stěžovatele. Z toho důvodu jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná.

Odstranění stavby vyvolá značnou hlukovou zátěž okolních nemovitostí, což se přímo dotkne vlastnického práva stěžovatele. Ve věci použitá hluková studie není bezvadným podkladem pro rozhodnutí. Z toho důvodu je vadné a v řízení nepoužitelné i stanovisko hygienické stanice, které se o ni opírá. Stanovisky správních orgánů zahrnutými ve správním spisu je dále prokázáno, že okolí bude při odstraňování stavby zatěžováno prachem, čímž je potvrzeno dotčení práv vlastníků sousedních nemovitostí.

Odstranění stavby s sebou nese mimo jiné náročné bourací práce při likvidaci železobetonového skeletu, které budou zdrojem vibrací. S uvedenými negativními vlivy se pojí i doprava těžkými nákladními automobily odvázejícími suť.

Okolí může být obtěžováno nebezpečnými odpady, zejména azbestem, který se v odstraňované stavbě vyskytuje. Není předložen souhlas orgánu vykonávajícího státní správu na úseku odpadového hospodářství k nakládání s nebezpečnými odpady.

Všim výše uvedeným, a to každým z vlivů zvláště, minimálně však v jejich souhrnu, může dojít a dojde po dobu provádění odstranění stavby ke zhoršení životního prostředí

v dané lokalitě a k narušení kvality prostředí, což povede i k narušení pohody bydlení v bytě stěžovatele. Pohoda bydlení je přitom rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS, definována jako „*souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení*“. Není přitom rozhodné, zda se bude jednat o obtěžování trvalé (vycházející ze samotné podstaty stavby), nebo přechodné (po dobu odstraňování stavby). Z žádného právního předpisu nelze dovodit, že by pro účastenství ve správním řízení bylo nezbytné, aby vlivy dotýkající se záhu do vlastnického práva byly trvalé.

Výše uvedenými argumenty se správní orgán ani městský soud nezabývaly. Soudní rozhodnutí obsahuje buď zcela obecné úvahy na téma účastenství ve správním řízení, popř. nekonkrétní a obecná tvrzení. Pominulo, že stěžovatel v žalobě uvedl, jaké konkrétní vlivy povolované činnosti mohou zasáhnout do jeho vlastnického práva. Soud také uvedl, že „*není předmětem sporu, že odstraňování stavby může mít na výkon práv žalobců vliv v podobě imisí hlukových, prachových apod. Podstatné však je, zda tento vliv přesahuje míru, která je obvyklá při každé obdobné činnosti.*“ V řízení však nebylo nijak prokázáno, že by vlivy provádění povolované demolice stavby splňovaly požadavky stanovené právními předpisy a že nebudou překračovat míru, která je obvyklá při každé obdobné činnosti. S ohledem na velikost odstraňované stavby a na skutečnost, že nemovitost stěžovatele se nachází v jejím sousedství, je nepochybné, že zátěž vyvolaná jejím odstraňováním je zátěž nad míru přiměřenou poměrům: jinak se jedná o obytné území bez rušivých vlivů z okolních objektů. V daném případě se navíc nemá posuzovat, zda jsou negativní vlivy stavby obdobné jako u jiné demolice, ale zda se jedná o vlivy, jež mohou negativně přímo zasáhnout do vlastnického práva stěžovatele.

Účast ve správních řízeních je jedním z nástrojů ochrany vlastnického, ústavně zaručeného práva. Jen při účasti stěžovatele

(a ostatních dotčených vlastníků) v daném řízení je možno zajistit, že při provádění demolice budou chráněny i jeho zájmy, což je významné pro vydání rozhodnutí na základě úplných a správných podkladů (jak konstatuje i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 3. 2009, čj. 4 As 71/2008-123).

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že v ní stěžovatel doplnil skutečnosti nutné pro naplnění chybějícího kritéria postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, jak je formuloval městský soud na s. 10 svého rozsudku – tedy zda potenciální dotčení práva žalobců dosahuje minimální potřebné míry definované jako „*míra přiměřená poměrům*“. Žalovaný se plně ztotožňuje s důvody uvedenými v rozsudku městského soudu, kterými nelze přisvědčit stěžovateli postavení účastníka řízení.

Dále se žalovaný vyjádřil k jednotlivým imisím, jejichž negativní vliv v důsledku bourání stavby stěžovatel namítá. Dovodil, že vydaným povolením k odstranění stavby s konkrétně stanoveným technologickým postupem bouracích prací nedošlo k přímému dotčení vlastnického práva stěžovatele.

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

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Stěžovatel spatřuje nepřekoumatelnost rozsudku v tom, že se soud nezabýval konkrétními skutečnostmi, které uvedl jako důkaz toho, že jeho vlastnická práva k bytu jsou rozhodnutím žalovaného přímo dotčena. Žalovaný ani městský soud dle stěžovatele neřešili otázku jednotlivých v úvahu přicházejících imisí ve vztahu k přímému dotčení stěžovatelových práv.

[20] Městský soud dospěl při posuzování účastenství stěžovatele k závěru, že demolici stavby vůbec nedojde k přímému dotčení jeho práv, a proto není třeba se jednotlivými

imisemi zabývat. Nelze tedy říci, že by byl rozsudek nepřezkoumatelný. Otázkou však zůstává, zda je prvotní právní úvaha soudu o (ne)možnosti přímého dotčení stěžovatele na jeho právech, od níž se poté odvíjelo jak nezohlednění jednotlivých imisí, tak i nepřiznání statusu účastníka stěžovateli, správná.

[21] Žalovaný i městský soud správně dovodili, že vzhledem k absenci speciální právní úpravy účastenství v řízení o odstranění stavby dle § 128 stavebního zákona z roku 2006 je třeba pro danou věc použít úpravu obecnou obsaženou v § 27 odst. 2 správního řádu. Dle tohoto ustanovení jsou účastníky správního řízení kromě osob vymezených v odstavci 1 „*těž další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*“.

[22] Pro naplnění této definice účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno. Zároveň musí být splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně. Je povinností správního orgánu v jednotlivých případech posoudit, kteří z vlastníků „*sousedních*“ pozemků a staveb na nich mohou být konkrétním rozhodnutím dotčeni přímo. Samotná skutečnost, že pozemek stěžovatele sousedí s pozemkem, z něhož má být odstraněna stavba, sama o sobě nezakládá stěžovateli účastenství v řízení o jejím odstranění.

[23] Při vymezování okruhu osob, které mohou být přímo dotčeny, je třeba vycházet z rozhodnutí, kterým by mělo správní řízení v ideálním případě skončit. To znamená z hlediska účelu a cíle, pro který bylo zahájeno, a to podle toho, o jaký typ řízení půjde – z pohledu žadatele, půjde-li o řízení o žádosti, tak zřejmě úplně vyhovění žádosti, nebo z pohledu správního orgánu, půjde-li o řízení z moci úřední, tak zpravidla rozhodnutí o uložení povinnosti či odnětí práva (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012). V nyní projednávané věci jde o řízení o odstranění stavby zahájené na žádost jejího vlastníka. Z jeho pohledu ideálním výsledkem je tak povolení odstranění stavby,

resp. reálné odstranění stavby. Zejména ve vztahu k tomuto výsledku je poté třeba zkoumat naplnění definice účastenství v řízení, tedy přímé dotčení stěžovatelových práv.

[24] Právním pojmem „*přímé dotčení*“ se v souvislosti se stavebním řízením zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008-48, č. 1641/2008 Sb. NSS, a dovodil, že *neurčitý právní pojem „přímé dotčení na vlastnickém právu“ ve smyslu § 34 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 je nutno interpretovat vždy s ohledem na okolnosti spočívající v povaze umístěvané stavby a jejích možných dopadech na okolí*. V návaznosti na toto rozhodnutí poté v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 7 As 54/2011-91, dovodil, že „*přímým dotčením je nutno rozumět takovou možnou změnu poměrů v lokalitě vyvolanou zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických či jiných relevantních práv těm, kdo tato práva mají*“.

[25] Stěžovatel jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti svými námitkami tvrdí dotčení svého vlastnického práva ve vztahu k procesu odstraňování stavby (hluk spojený s demolicí, odvozem suti, vibrace, prašnost atd.). Městský soud v této souvislosti konstatoval, že v případě vlastníků sousední nemovitosti, tedy i v případě stěžovatele, by připadalo v úvahu jejich přímé dotčení na právech, jež by bylo způsobitelné založit jejich účastenství v daném řízení, pokud by zároveň bylo naplněno kritérium minimální míry tohoto potenciálního dotčení. K naplnění tohoto kritéria však dle městského soudu nedošlo. Přitom soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, čj. 5 As 6/2009-94, kde se soud vyjádřil k situaci, kdy se vlastník sousední nemovitosti cítil být přímo dotčen stavebními pracemi, k nimž dojde v souvislosti se stavbou povolovanou v řízení: „*Přímým dotčením sousedních nemovitostí může být např. jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Hledisko charakteru stavby a jejího účelu je přitom ve věci zásadní. Nadto je nutno podotknout, že rušivé jevy, které stěžovatel zmiňuje, nejsou vyvolány stav-*

*bou samotnou [...], ale jsou nezbytnými běžnými průvodními jevy každé obdobné realizované stavby, tzn. vždy se bude jednat dočasně o zvýšený hluk, provoz, zhoršení pohody bydlení apod. Tato negativa však dopadají i na jiné obyvatele a osoby pohybující se v dané lokalitě, než toliko na majitele sousedních pozemků, tj. stěžovatele. Nejvyšší správní soud na tomto místě uzavírá, že ani zde nelze hovořit o přímém dotčení vlastnického práva k pozemku stěžovatele, i když není sporu o tom, že na svých právech pokojného užívání dotčen být po určitou dobu může.“*

[26] V souvislosti s tímto rozhodnutím je však třeba podotknout, že v něm Nejvyšší správní soud vycházel z odlišných skutkových a právních okolností. V řízení především nešlo o odstranění stavby, ale o její povolení. Ačkoliv jsou si tato dvě řízení do jisté míry podobná, v dané věci byla podstatným argumentem pro nepřiznání účastenství skutečnost, že stavebnímu řízení předcházelo řízení územní, kde mohl stěžovatel své námitky uplatnit. Ačkoliv mu v tom nebylo bráněno, neučinil tak. Nyní přezkoumávanému řízení o odstranění stavby na žádost jejího majitele žádný jiný proces, kde by stěžovatel mohl své námitky uplatnit, nepředcházelo. Jediným řízením, kde by přicházela v úvahu obrana dotčených subjektů, tak bylo právě řízení o odstranění stavby.

[27] V nyní projednávané věci zvolil městský soud jako kritérium přiznání pozice účastníka řízení stěžovateli posouzení, zda dojde k dotčení jeho práv *nad míru přiměřenou poměrům*. Toto kritérium se v judikatuře zdejšího soudu běžně vyskytuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111, č. 2029/2010 Sb. NSS). Je přitom nutné podotknout, že nejde o jediné v úvahu přicházející kritérium. Často se lze setkat též s konstatováním přímého dotčení na právech v situacích, kdy soud

shledá, že je daný subjekt *dotčen více, než kdokoliv jiný* (toto kritérium bylo zvoleno právě ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 6/2009-94, jímž městský soud podpořil svůj závěr o tom, že stěžovatel není přímo dotčen na svých právech). Dle Nejvyššího správního soudu bylo pro nyní projednávanou situaci kritérium *dotčení nad míru přiměřenou poměrům* zvoleno přílehavě.

[28] Městský soud poté tuto míru charakterizoval jako *míru odpovídající obdobné situaci v území při obdobné demolici obdobné stavby*. Takový výklad je však chybný. Míru přiměřenou poměrům je třeba vykládat nikoliv vzhledem k obdobné demolici, ale ve vztahu k poměrům *dané lokality*, v nyní projednávané věci tedy ve vztahu ke skutečnosti, že se jedná o obytnou zónu s několika bytovými domy v bezprostřední blízkosti stavby. Z tohoto pohledu jsou již poté jednotlivé imise relevantní jako faktory, které mohou *míru přiměřenou poměrům* překročit. Městský soud však svým chybným výkladem *obvyklých poměrů* ke klíčovému posouzení vlivu jednotlivých imisí na vlastnické právo stěžovatele nepřistoupil.

[29] Lze si představit celou řadu situací, kdy může právě samotný proces odstraňování nemovitosti založit účastenství vlastníka sousední nemovitosti právě proto, že naruší poměry v lokalitě obvykle panující. Zejména může jít o zasahování jednotlivými imisemi v souvislosti s odstraňováním (hluk, prach, výskyt azbestu v odstraňované stavbě atd.). Právě na základě dotčení vlastních práv těmito faktory se stěžovatel přiznání postavení účastníka řízení domáhal. Žalovaný ani městský soud se však jimi nezabývali, omezili se pouze na obecná konstatování, že posuzování jednotlivých imisí není pro věc relevantní. Jak však vyplývá z argumentace uvedené výše, tento jejich právní závěr nebyl správný. (...)

**Správní řízení: nahlížení do spisu**

k § 38 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k zákonu č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 12. 2013

**Pro posouzení existence (prokázání) právního zájmu na nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu z roku 2004 je vedle kupř. aktivity žadatele ve správním řízení (byť v něm nebyl účastníkem) významná právě i „pozice“ žadatele ve vztahu k otázkám, jež byly ve správním řízení řešeny. Jestliže je žadatel o nahlédnutí do spisu účasten coby smluvní strana na smlouvách navazujících na postup zadavatele, který byl ve správním řízení shledán rozporným se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a jestliže žadatel hodlá za této situace využívat proti některému z účastníků smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách soukromoprávní ochrany, pak jeho „pozice“ takový právní zájem na nahlédnutí do spisu prokazuje.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 4. 2014, čj. 62 Af 18/2013-112\*)*

**Prejudikatura:** č. 1771/2009 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 20. 9. 2001, Courage a Crehan (C-453/99, Recueil, s. I-6297), ze dne 29. 6. 2010, Komise proti Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Sb. rozh., I-5885), ze dne 29. 6. 2010, Komise proti Bavarian Lager (C-28/08 P, Sb. rozh., I-6055), ze dne 14. 6. 2011, Pfeiderer (C-360/09, Sb. rozh., s. I-5161), ze dne 28. 6. 2012, Komise proti Éditions Odile Jakob (C-404/10 P), ze dne 6. 6. 2013, Donau Chemie a další (C-536/11), ze dne 14. 11. 2013, LPN a Finsko proti Komisi (C-514/11 P), a ze dne 27. 2. 2014, Komise proti EnBW (C-365/12 P).

**Věc:** Akciová společnost IFM Group proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o nahlédnutí do správního spisu.

Žalobkyně požádala žalovaného o nahlédnutí do určitého správního spisu, přičemž ve své žádosti uvedla, že vede s Ministerstvem vnitra soudní spory, které se vztahují právě k uvedenému správnímu řízení. Ministerstvo vnitra bylo zadavatelem veřejné zakázky na poskytování služeb provedením elektronické aukce (smlouva ze dne 5. 6. 2008) a žalovaný v rámci přezkumu postupu tohoto zadavatele dospěl v rozhodnutí ze dne 14. 4. 2009 k závěru, že postupem tohoto zadavatele došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách. Žalobkyně mohla být podle své žádosti o nahlédnutí do správního spisu postupem uvedeného zadavatele poškozena, jelikož jí byla ze strany zadavatele vnučena povinnost uzavřít smlouvu se společností (dnes) CLANROY, a. s. Žalobkyně si tedy podle své žádosti potřebovala opatřit podklady pro vedení soudních sporů, a proto měla právní zájem

na nahlédnutí do dotčeného správního spisu. Následně žalobkyně k výzvě žalovaného doplnila svoji žádost tak, že identifikovala otázky, jejichž právní zodpovězení je pro vedení soukromoprávních sporů podstatné.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 8. 2012 žádosti žalobkyně o nahlédnutí do správního spisu nevyhověl. Dospěl k závěru, že důvody uváděné žalobkyní nejsou dostatečnými pro prokázání právního zájmu, na jehož základě by jí mělo být umožněno do správního spisu nahlédnout. Závěr o porušení zákona o veřejných zakázkách i relevantní argumentace byla podle žalovaného obsažena v obou postupně vydaných rozhodnutích ve věci, která jsou veřejně přístupná. To, že žalobkyně vede soudní spory, nebylo podle žalovaného dostatečným důvodem pro vyvážení možného narušení práv účastníků řízení.

*\*) Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozhodnutí svým usnesením ze dne 17. 6. 2015, čj. 6 As 100/2014-72.*

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 7. 1. 2013 zamítl.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Žalobkyně především namítala, že se žalovaný řádně nevypořádal se všemi argumenty, jimiž žalobkyně svoji žádost o nahlédnutí do správního spisu odůvodňovala. Dále žalovaný vůbec nevyložil, co se rozumí právním zájmem. Pokud pak jeho nesplněním (neprokázáním) žalovaný odůvodňoval nevyhovění žádosti o nahlédnutí do správního spisu, nevytknul žalobkyni tuto vadu před vydáním rozhodnutí a nevyzval ji k jejímu odstranění. Žalovaný se vedle (ne)prokázání právního zájmu vůbec nezabýval tím, zda důvody žalobkyně nejsou „jiným vážným důvodem“ pro nahlédnutí do spisu. Žalobkyně nadto napadla i nesprávné věcné posouzení své žádosti a neodůvodnění závěrů žalovaného. Kromě toho žalobkyně namítla porušení zásad postupu správního orgánu a konkrétní pravidla zákonného postupu.

Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy žalovaného i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### **Z odůvodnění:**

#### **IV.**

#### **Posouzení věci**

(...) Žádost žalobkyně o nahlédnutí do správního spisu byla podána za situace, kdy žalovaný ve správním řízení zahájeném z moci úřední dospěl v rozhodnutí ze dne 28. 11. 2008 k závěru, že se zadavatel (Ministerstvo vnitra) dopustil správního deliktu tím, že před uzavřením smlouvy o poskytování služeb provedením elektronické aukce s vybraným uchazečem – společností CLANROY – nedodržel postup stanovený zákonem o veřejných zakázkách a neprovedl zadávací řízení, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Za spáchání uvedeného deliktu uložil žalovaný zadavateli pokutu ve výši 50 000 Kč. Toto rozhodnutí pak bylo rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 14. 4. 2009 potvrzeno.

Žalobkyně nebyla účastníkem uvedeného správního řízení. Rozhodnutí o tom, že Ministerstvo vnitra coby zadavatel porušilo zákon o veřejných zakázkách, je však vystavěno na posouzení obsahu smlouvy o poskytování služeb provedením elektronické aukce ze dne 5. 6. 2008 (uzavřené mezi Ministerstvem vnitra coby zadavatelem a společností CLANROY coby dodavatelem) a obsahu kupní smlouvy uzavřené na základě provedené aukce dne 4. 7. 2008, jejímž účastníkem byla právě i žalobkyně.

Přestože tedy žalobkyně nebyla účastníkem správního řízení a o jejích subjektivních veřejných právech v uvedeném správním řízení žalovaný nerozhodoval (o tom sporu není), byla žalobkyně osobou, s níž byla uzavřena smlouva v důsledku uskutečněné aukce v návaznosti na zadavatelovy kroky, jež byly (podle žalovaného) v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách.

Žalobkyně za této situace argumentovala vedením (soukromoprávních) soudních sporů v souvislosti s uzavřením smluv navazujících na jednání zadavatele, k výzvě k doplnění své žádosti pak svůj právní zájem na nahlédnutí do spisu odůvodnila potřebou vědět, zda byla smlouva platná (resp. v čem spočíval důvod neplatnosti), jak konkrétně argumentoval zadavatel a společnost CLANROY, jaké byly okolnosti uzavření smlouvy, jaká byla vůle zadavatele při uzavírání smlouvy, jaký je okruh odpovědných osob, jakou povinnost zadavatel a společnost CLANROY porušili, v čem spočívalo zavinění každé ze smluvních stran, jaká byla jeho povaha, jaké důkazní návrhy by na základě zjištění ze správního spisu žalobkyně mohla uplatnit, na základě čehož by pak žalobkyně posoudila porušení povinnosti ze strany zadavatele a společnosti CLANROY, zda je škoda přímým důsledkem porušení právní povinnosti ze strany zadavatele či společnosti CLANROY, případné nároky na náhradu škody nebo jiné nároky vůči zadavateli a společnosti CLANROY, okruh odpovědných subjektů a zda pro žalobkyni vůbec existuje u soudu uplatnitelný nárok.

Ze žádosti a především z jejího doplnění je nepochybné, že žalobkyně nahlédnutí do

spisu stavěla do souvislosti se soukromoprávními spory a, jednoduše řečeno, s potřebou se na tyto spory odpovídajícím způsobem procesně připravit.

Jestliže žalovaný veškerou argumentaci žalobkyně vypořádal (na s. 4 rozhodnutí I. stupně) souhrnně tak, že nejde o důvody dostatečné, jež by prokazovaly právní zájem, a pokud jde o zdroj informací, pak odkázal na obě postupně vydaná rozhodnutí ve věci samé, pokud následně poměřil právo žalobkyně s právem účastníků správního řízení a dovodil, že fakt, že žalobkyně vede soudní spory (připravuje jejich vedení), není dostatečným důvodem pro vyvážení možného narušení práv účastníků řízení, pak je z jeho argumentace patrné, že předmět a nosnou argumentaci žalobkyně k nahlédnutí do správního spisu pochopil a především vypořádal. Krajskému soudu je již z rozhodnutí I. stupně zřetelné, že podstatou závěru žalovaného byl jeho právní argument, že sám fakt, že žalobkyně (neúčastník správního řízení) potřebuje znát informace ze správního spisu proto, aby mohla účinně vést soukromoprávní soudní spor, nahlédnutí do správního spisu neodůvodňuje (neprokazuje právní zájem na nahlédnutí do spisu). Jestliže pak předseda žalovaného v rozhodnutí o rozkladu žalobkyně reagoval na jednotlivé rozkladové argumenty žalobkyně a fakticky převzal nosnou myšlenku vyplývající z rozhodnutí I. stupně (tj. že fakt, že žalobkyně vede soudní spory, popř. připravuje jejich vedení, není dostatečným důvodem pro vyvážení možného narušení práv účastníků řízení, a tedy důvodem pro umožnění nahlédnutí do správního spisu), pokládá krajský soud obě postupně vydaná rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelná. Nosné důvody, na nichž jsou tato rozhodnutí založena, jsou pro krajský soud jasně seznatelné.

Druhou nutně navazující otázkou je otázka věcného posouzení žádosti žalobkyně.

Správní řád v § 38 rozlišuje možnost nahlížet do správního spisu ze strany účastníků správního řízení a ze strany jiných osob. „*Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci*“ (§ 38 odst. 1

správního řádu). „*Jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem*“ (§ 38 odst. 2 správního řádu).

Žalobkyně nebyla účastníkem správního řízení, v němž byl veden správní spis, do něhož žádala nahlédnout (že by jí být měla, to ani žalobkyně netvrdí). Nahlížet do spisu týkajícího se deliktního řízení zahájeného z moci úřední podle zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k Ministerstvu vnitra tedy žalobkyně mohla za splnění podmínek uvedených v § 38 odst. 2 správního řádu.

Žalobkyně tedy musela žalovanému prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení. Ten měl podle žalobkyně spočívat v potřebě opatřit si podklady pro vedení soukromoprávních soudních sporů ve věcech navazujících na uzavření smlouvy mezi Ministerstvem vnitra (coby zadavatelem) a společností CLANROY (coby dodavatelem).

Předně krajský soud musí vyjít z toho, že nahlédnutí do správního spisu za účelem získání podkladů pro uplatnění nároků z náhrady škody může založit právní zájem žadatele (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. 6. 2011, *Pfleiderer*, C-360/09, Sb. rozh., s. I-5161, a ze dne 6. 6. 2013, *Donau Chemie a další*, C-536/11). Žalobkyně přitom argumentovala (obecně již v žádosti a konkrétně pak v jejím doplnění) potřebou posouzení nároků na náhradu škody nebo jiných nároků vůči zadavateli a společnosti CLANROY a okruhu odpovědných subjektů (a zda pro žalobkyni vůbec existuje u soudu uplatnitelný nárok). V právé posuzované věci byla tedy žalobkyně tím, kdo nahlédnutím do správního spisu hodlal získat podklady pro uplatnění svých soukromoprávních nároků (též náhrady škody).

Právo na náhradu škody je i komunitárně garantovaným právem a právě žaloby na náhradu škody před vnitrostátními soudy mohou podstatně přispívat k zachování účinné hospodářské soutěže v zemích Evropské unie (rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 2001, *Courage a Crehan*, C-453/99, Recueil,



s. I-06297, zejména bod 27). Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, judikoval, že smyslem dohledu nad zadávaním veřejných zakázek je (mimo jiné) právě podpora hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli. Právo veřejných zakázek je tak řazeno do oblasti práva hospodářské soutěže *lato sensu*, a rozsudek Soudního dvora ve věci *Courage a Crehan* je tak na posuzovanou věc rovněž plně použitelný.

Pokud jde o otázku, zda právní zájem žadatele mohou založit již prokazatelně vedené soukromoprávní spory anebo také teprve zvažované, pak odpověď poskytuje recentní prejudikatura Nejvyššího správního soudu. Ten v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, čj. 1 Afs 86/2013-78, uvedl, že nelze nutit jakéhokoliv podnikatele, aby nejprve „zkusmo“ podal žalobu o náhradu škody, a následně teprve ze správního spisu zjišťoval informace o výši újmy, resp. teprve o tom, zda nějaká újma vůbec existuje. Opačný výklad by nutil podnikatele podávat v podstatě formální žaloby jen proto, aby prokázali právní zájem pro nahlížení do správního spisu. Tento výklad nejenom, že nemá oporu v zákoně, ale navíc by vytvářel naprosto zbytečné náklady spojené s přípravou žaloby, platbou soudního poplatku v civilním řízení atp. Výslovně přitom Nejvyšší správní soud uvádí (bod [30] právě citovaného rozsudku), že smyslem nahlížení do správního spisu může být též posouzení, zda určitou žalobu podat, či nikoli.

Krajský soud tedy využívá právě uvedených judikatorních východisek a zohledňuje především premisu, podle které posouzení, zda určitou žalobu podat, či nikoli, může být právním zájmem na nahlédnutí do spisu (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 86/2013-78).

Dále krajský soud zohledňuje skutečnost, že i Soudní dvůr připouští možnost povolení nahlédnutí do správního spisu již ve fázi přípravy civilní žaloby (citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Donau Chemie a další*), neboť nahlédnutí do správního spisu může představovat jedinou možnost těchto osob získat důkazy nezbytné pro účely odůvodně-

ní jejich žaloby na náhradu škody, přitom paušální vyloučení nahlédnutí do spisu může nadměrně ztěžovat výkon práva na náhradu škody.

Pak tedy krajský soud nutně dospívá k závěru, že žalobkyní tvrzená potřeba nahlédnutí do správního spisu odůvodňovaná potřebou analýzy nároků, jež lze po rozhodnutí žalovaného ve věci samé (v řízení, kde bylo rozhodnuto o tom, že se zadavatel – Ministerstvo vnitra – dopustil správního deliktu) žalobkyní uplatňovat, je v právě posuzované věci právním důvodem, který odůvodňuje nahlédnutí do správního spisu.

K tomuto závěru vede krajský soud i fakt, že žalobkyní tvrzená potřeba se za shora popsaných skutkových okolností nejvíce jako uměle vykonstruovaná či jako kverulační. Podle listin, které žalobkyně žalovanému předložila, je žalobkyně účastníkem smluv navazujících na zpochybněný postup zadavatele (smlouva ze dne 4. 7. 2008, oznámení a faktura společnosti CLANROY) a účast žalobkyně na navazujících smlouvách byla ostatně žalovanému známa i z jeho úřední činnosti – skutečnost, že Ministerstvo vnitra (zadavatel) uzavřelo kupní smlouvu se žalobkyní (dne 4. 7. 2008) na základě provedené aukce, jež proběhla na základě smlouvy mezi Ministerstvem vnitra (zadavatelem) a společností CLANROY (dodavatelem), k jejímuž uzavření došlo podle žalovaného v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, je uvedena již v rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2008 a v rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 14. 4. 2009.

Pro posouzení existence (prokázání) právního zájmu na nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu je vedle kupř. aktivity žadatele ve správním řízení významná právě i „pozice“ žadatele ve vztahu k otázkám, jež byly ve správním řízení řešeny (bez ohledu na to, zda rozhodnutí mohlo zasahovat do jeho veřejných subjektivních práv – to by ovšem zakládalo postavení účastníka správního řízení a žadatel by o nahlédnutí nežádal v režimu § 38 odst. 2 správního řádu, nýbrž v režimu § 38 odst. 1 správního řádu, a tedy žádný právní zájem ani jiný vážný důvod k nahlédnutí by prokazovat nemusel).

Jestliže z listin doložených žalobkyní (i ze zjištění samotného žalovaného, jež se promítla v jeho rozhodnutích ve věci samé vydaných ve správním řízení, v němž byl veden správní spis, do něhož žalobkyně požadovala nahlédnout) plyne, že žalobkyně je účastna na smlouvách navazujících na postup zadavatele, který byl žalovaným ve správním řízení označený jako v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, a jestliže podle svých tvrzení obsažených v žádosti a v jejím doplnění hodlá za této situace využívat proti některému z účastníků smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách soukromoprávní ochrany, pak její „*pozice*“ ve vztahu k otázkám, které správní řízení před žalovaným řešilo, takový právní zájem prokazuje.

Jestliže tedy žalovaný dospěl k závěru, že v posuzované věci nebyl ze strany žalobkyně dostatečně prokázán právní zájem, resp. jiný důvod, pak se při vyhodnocení zjištěného skutkového stavu dopustil nezákonnosti při aplikaci § 38 odst. 2 správního řádu. Právní zájem na nahlédnutí do správního spisu žalobkyně žalovanému prokázala.

To je nosným důvodem pro zrušení napadeného i jemu předcházejícího rozhodnutí a k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, § 78 odst. 3, § 78 odst. 4 s. ř. s.).

Jestliže žalovaný dále dospěl k závěru, že důvody uváděné žalobkyní (spočívající v potřebě shromáždit podklady pro vedení, popř. pro zvázení vedení soukromoprávních sporů) nejsou dostatečné pro to, aby vyvážily možné narušení práv účastníků správního řízení, které by mohlo nastat zpřístupněním spisu žalobkyni, neboť jeho součástí jsou i informace, které jsou neveřejné, dopustil se tím další navazující nezákonnosti při aplikaci § 38 odst. 2 správního řádu.

Žalovaný totiž nepřipustně spojil podmínky obou fází posouzení žádosti: nejprve měl vyhodnotit samu existenci právního zájmu nebo jiného vážného důvodu a teprve následně po uznání existence právního zájmu vyhodnotit, zda nahlédnutím třetí osoby do spisu nebudou poškozena práva účastníků řízení (dovození poškození práva účastní-

ka řízení nemůže být důvodem k negativnímu vyhodnocení podmínky v rámci první fáze posouzení, tj. podmínky existence právního zájmu). Nepokládal-li žalovaný (nesprávně) první podmínku za splněnou, neměl již dále vyhodnocovat, jaká práva mohou být nahlédnutím poškozena. Měl-li ovšem žalovaný první podmínku (existenci právního zájmu žalobkyně) vyhodnotit jako splněnou, jak krajský soud shora dovodil, měl se zabývat případným omezením nahlédnutí do spisu tak, aby i při prokázání právního zájmu a při realizaci nahlížení do spisu nebyla porušena práva účastníků řízení.

Taková jejich práva přitom nemohou být porušena již tím, že žalobkyně bude do správního spisu nahlížet, ani tím, že „*součástí spisu jsou i informace, které jsou neveřejné*“ (jak dovozuje žalovaný už v rozhodnutí I. stupně). Z logiky věci „*správní spis není veřejný*“ (proto také existují pravidla pro možné nahlédnutí do něj) a individuální zpřístupnění spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu není v žádné kolizi se zásadou neveřejnosti správního řízení vyjádřenou v § 15 odst. 3 správního řádu; § 38 odst. 2 správního řádu je ve vztahu k § 15 odst. 3 správního řádu normou speciální.

Aby tedy při prokázání právního zájmu mohl žalovaný odeprít žalobkyni nahlédnutí do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, musel by identifikovat konkrétní právo některého z účastníků správního řízení, jež by tím mohlo být porušeno (popř. porušení práv jiných dotčených osob či porušení veřejného zájmu). Kromě toho, že správní spis obsahuje i neveřejné informace (to však, jak shora uvedeno, ještě samo o sobě žádné konkrétní právo žádného z účastníků správního řízení nenarušuje) a že je správní řízení ovládáno zásadou neveřejnosti (ani to však, jak shora uvedeno, žádné konkrétní právo žádného z účastníků správního řízení nenarušuje), žalovaný žádné takové konkrétní právo ani nekonstatoval.

Správní orgán, nevyhovuje-li žádosti o nahlédnutí do správního spisu s odkazem na porušení práva účastníka řízení, musí být schopen u každého dokumentu nebo souboru

ru dokumentů vysvětlit, v čem konkrétně vidí porušení práv účastníka řízení. Nepřípustnost nahlížení nelze odůvodnit toliko obecným tvrzením o citlivosti informací. Uznání porušení práv účastníka řízení odůvodněné pouze obecnými tvrzeními může vést k účelovému obcházení práva třetích osob na uplatnění náhrady škody v civilním řízení (citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 86/2013-78).

Pak tedy odepření nahlédnutí do spisu ve věci právě posuzované z důvodů, jak jsou uvedeny v obou postupně vydaných rozhodnutích žalovaného, nemůže obstát.

Hodlal-li by žalovaný argumentovat potřebou utajit vybrané podklady, jež jsou založeny ve správním spisu a jež by takové ochrany podle jeho přesvědčení měly požívat, slouží mu k tomu při respektování § 38 odst. 2 správního řádu pravidla plynoucí z § 38 odst. 6 správního řádu (z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované skutečnosti nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za omezujících podmínek podle § 38 odst. 6 správního řádu). Poskytnuty nemusí být rovněž dokumenty, které jsou pro podání soukromoprávní žaloby ze strany žalobkyně s ohledem na její argumentaci bezpředmětné (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, čj. 2 Afs 82/2012-96).

Právě pravidla plynoucí z § 38 odst. 2 a 6 správního řádu slouží k vyvážení práva účastníka řízení na ochranu informací, jež se „*jej týkají*“, jež jsou z jeho pohledu citlivé a jež jsou obsaženy ve správním spisu, a práva dalších osob na přístup k takovým informacím, hodlají-li takové informace (tu pro navazující soukromoprávní spory) důvodně a smysluplně využít.

V rámci úvah ohledně vyvážení těchto práv lze dobře využít testu plynoucího z rozsudku Soudního dvora ze dne 27. 2. 2014, *Komise proti EnBW*, C-365/12 P. Tam (ve vztahu

k aplikaci unijních pravidel v oblasti ochrany hospodářské soutěže – a ta musí být s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 20/2008-152 nutně obecně aplikovatelná i na věc právě posuzovanou) Soudní dvůr dovodil, že na straně jedné je třeba respektovat „*co nejširší právo (třetích osob) na přístup k dokumentům*“, na straně druhé však toto právo podléhá určitým omezením založeným na důvodech veřejného či soukromého zájmu. Obecný (absolutní) přístup k dokumentům obsaženým ve spisu (v tamní věci vedeném v rámci řízení o porušení článku 101 Smlouvy o fungování EU) by podle Soudního dvora mohl ohrozit rovnováhu, kterou chtěl v jednotlivých procesních nařízeních unijní zákonodárce zajistit mezi povinností sdělit případně citlivé obchodní informace, aby mohlo být odhaleno protiprávní jednání, a zárukou zvýšené ochrany těchto informací (obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 6. 2012, *Komise proti Éditions Odile Jakob*, C-404/10 P, bod 121.)

Vztaženo na právě posuzovanou věc, žalovaný má oprávnění předpokládat, že zpřístupnění dokumentů obsahujících citlivé obchodní informace v zásadě porušuje ochranu obchodních zájmů účastníků řízení, jakož i ochranu cílů vedení řízení o porušení zákona o veřejných zakázkách, a tedy není povinen konkrétně a individuálně zkoumat obsah každého jednotlivého dokumentu ve spisu (ve vztahu k postavení Komise obdobně rozsudky Soudního dvora ze dne 29. 6. 2010, *Komise proti Technische Glaswerke Ilmenau*, C-139/07 P, Sb. rozh. I-5885, zejména bod 61, a ze dne 14. 11. 2013, *LPN a Finsko proti Komisi*, C-514/11 P, zejména bod 64), to však nemůže vyloučit možnost žadatele o nahlédnutí do spisu (zde tedy žalobkyně), aby prokázal, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění požaduje, tento úvodní předpoklad žalovaného nevztahuje. Žadatel (zde žalobkyně) má též možnost prokázat, že existuje převažující veřejný zájem, který odůvodňuje zpřístupnění tohoto dokumentu.

Záleží tedy na jednotlivém žadateli (zde na žalobkyni), který hodlá žalovat náhradu škody způsobené v souvislosti s porušením

zákona o veřejných zakázkách, aby žalovanému prokázal nezbytnost předložení konkrétního dokumentu obsaženého ve spisu. Jedině tak může žalovaný zvážit zájmy odůvodňující zpřístupnění takových dokumentů a současně ochranu informací v těchto dokumentech

obsažených (ve vztahu k postavení Komise obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 29. 6. 2010, *Komise proti Bavarian Lager*, C-28/08 P, Sb. rozh., I-6055, zejména body 77 a 78) ve smyslu § 38 odst. 2 a 6 správního řádu. (...)

## 3287

### **Správní řízení: potvrzení nebo změna závazného stanoviska od nadřízeného silničního správního úřadu Pozemní komunikace: připojení sousední nemovitosti k účelové komunikaci**

k § 40 odst. 4 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 186/2006 Sb. a č. 196/2012 Sb.

k § 149 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**I. Vydává-li silniční správní úřad závazné stanovisko v územním řízení podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, uplatňuje ke konkrétní stavbě svoje stanovisko z hlediska veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích, tj. z hlediska řešení nejen místních komunikací, ale také veřejně přístupných účelových komunikací.**

**II. Směřoval-li žalobce odvolací námitky proti územnímu rozhodnutí do závazného stanoviska silničního správního úřadu k projednávané stavbě rodinného domu včetně sekundárního sjezdu (tedy i účelové komunikace, která je jedinou přístupovou cestou k nemovitostem žalobce) a konkrétně tomuto závaznému stanovisku vytýkal nedostatek odůvodnění, bylo povinností žalovaného jako odvolacího orgánu postupovat dle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 a vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného silničního správního úřadu. Jestliže tak žalovaný nepostupoval, zatížil odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 10. 9. 2014, čj. 59 A 118/2013-72<sup>\*)</sup>)*

**Věc:** a) Václav F. a b) Hana F. proti Krajskému úřadu Libereckého kraje, za účasti 1. Petra P. a 2. Kateřiny P., o umístění stavby.

Magistrát města Liberec, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), vydal osobám zúčastněným na řízení dne 12. 7. 2013 rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu.

Žalobce (spolu se žalobkyní vlastníky sousedních pozemků) se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný svým rozhodnutím ze

dne 29. 10. 2013 rozhodnutí I. stupně částečně změnil a ve zbytku potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podali oba žalobci žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobci spatřovali v porušení § 149 odst. 4

<sup>\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného svým rozsudkem ze dne 28. 5. 2015, čj. 2 As 176/2014-31.</sup>

správného řádu, neboť žalovaný si nevyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, ze dne 15. 1. 2013, u odboru dopravy žalovaného, a o obsahu závazného stanoviska si učinil úsudek sám. Dále se správní orgány obou stupňů řádně nevypořádaly s námitkou týkající se dopravního posouzení účelové komunikace na pozemku ve vlastnictví obce Stráž nad Nisou, které zpracovala společnost JAP projekt, s. r. o., dne 30. 1. 2013. Stavební úřad si podle žalobců nemohl učinit úsudek o otázkách, které přísluší speciálnímu silničnímu správnímu orgánu či orgánům Policie ČR.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný upozornil na to, že závazné stanovisko Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, ze dne 15. 1. 2013 bylo vydáno ve smyslu § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích a byl jím udělen souhlas s územním záměrem. Předmětem tohoto stanoviska nebylo posouzení povolení sjezdu rodinného domu. Sjezd na místní komunikaci byl povolen samostatným rozhodnutím Obecního úřadu Stráž nad Nisou ze dne 11. 2. 2013, po vyjádření Policie ČR ze dne 31. 12. 2012. Nelze tedy přisvědčit tvrzení žalobce o absenci tohoto vyjádření.

Žalovaný dále zmínil udělení souhlasu obce Stráž nad Nisou jako vlastníka účelové komunikace ze dne 28. 1. 2013 a ze dne 23. 1. 2013, jehož součástí bylo stanovení podmínek pro vlastní provedení připojení. Žalovaný se vyjadřoval ke stavu a užívání dotčené účelové komunikace, jež je podle něj způsobilá i pro další rodinný dům, jelikož platný územní plán presumoval další výstavbu v území, čehož si musel být žalobce vědom. Problematika stavebně-technického posouzení účelové komunikace v souvislosti s prováděním stavby spadá do dalšího stupně povolení stavby, a to do stavebního řízení. Rozsah využití komunikace zmenšuje možnosti využívání komunikace ze strany žalobce (např. parkování již ve vstupní části komunikace), což neznamená zkrácení práv žalobce, který účelovou komunikaci může nadále užívat v rozsahu plně zajišťujícím dopravní potřebu. S ohledem na výše uvedené nebylo nutné, aby žalovaný z hlediska vznesených odvolacích námitek

vyžádal přezkum závazného stanoviska silničního správního úřadu, neboť ze strany žalobce nebyly vzneseny žádné relevantní důvody, které by tento postup odůvodňovaly. Podle žalovaného žalobce neuvedl žádné skutečnosti, které by prokazovaly, že souhlasným stanoviskem dopravního odboru mohou být přímo dotčena jeho vlastnická práva z hlediska přístupu a užívání rodinného domu v jeho vlastnictví. Žalovaný upozornil na to, že žalobkyně nenapadla rozhodnutí stavebního úřadu odvoláním, a proto má být její žaloba odmítnuta.

Osoby zúčastněné na řízení využily svého práva a k podané žalobě se vyjádřily tak, že správní orgány postupovaly správně, neboť argumentace žalobce ve skutečnosti nemířila věcně proti stanovisku odboru dopravy, a tedy ani proti rozhodnutí ve věci samé a jeho důvodům. Žalobce namítal to, že se stanovisko vyjadřuje k jinému stavu věci, než který byl základem pro rozhodnutí. Tuto okolnost stavební úřad vysvětlil. Osoby zúčastněné na řízení popsaly důvody pro změnu projektové dokumentace rodinného domu formou dodatku č. 2 technické zprávy a dodatku č. 3, kterým se vrátilo k původnímu záměru sekundárního sjezdu z účelové komunikace. Odbor dopravy se vyjadřoval ke správné verzi dokumentace a souhlas žalobce není pro předmět řízení relevantní. Stavební úřad tuto otázku v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlil dostatečně a k věci se vyjádřil i žalovaný. Postup dle § 149 odst. 4 správního řádu na danou situaci vůbec nedopadá a vyžadovat si potvrzení nadřízeného dopravního úřadu nemělo pro věc význam. Rovněž bylo konstatováno, že účelová komunikace nevyžaduje výhybny ani obratiště a napojením nového sjezdu se nezmění způsob využití komunikace a nezmění se zásadně ani četnost automobilové dopravy. V tomto směru osoby zúčastněné na řízení odkázaly na odborné vyjádření k užívání účelové komunikace s tím, že dospěje-li soud k závěru o potřebě doplnit dokazování, může předloženým vyjádřením doplnit dokazování. Osoby zúčastněné na řízení zdůraznily, že žádost o územní rozhodnutí doložily stanoviskem obce Stráž nad Nisou

coby vlastníka dotčené komunikace a také měly k dispozici souhlasné stanovisko Policie ČR a stanovisko Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, jako silničního správního úřadu. Studie posouzení dopravní komunikace obsahuje závěr, že dotčená komunikace je z pohledu únosnosti a funkčnosti dostatečná. Napadené rozhodnutí je věcně správné a nebylo namístež vyžadovat si potvrzení nadřízeného dopravního úřadu, resp. Policie ČR či silničního úřadu. Osoby zúčastněné na řízení rovněž upozornily na to, že žalobkyně nevyčerpala opravné prostředky.

V replice žalobci uvedli, že odborné vyjádření posuzuje využití účelové komunikace pouze co do intenzity, ale neřeší provedení komunikace dle české technické normy k projektování místních komunikací ČSN 736110 pro minimální funkční skupinu D1. Současný stav je v rozporu s touto normou, což žalobci dokládají vyjádřením společnosti JAP projekt ze dne 27. 6. 2014.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, odmítl žalobu žalobkyně, a na základě žaloby žalobce zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) V souzeném případě žalobkyně nepodala proti rozhodnutí I. stupně odvolání, nevyčerpala tudíž opravné prostředky, které zákon připouští, a její žaloba je nepřipustná podle § 68 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud ji proto odmítl v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (...)

Soud se nejprve zabýval námitkou porušení § 149 odst. 4 správního řádu žalovaným.

Podle citovaného ustanovení správního řádu „[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.“ Pokud odvolací správní úřad neposoudí správně podané odvolání podle jeho obsahu a nevyžádá si před vydáním

rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu potvrzení či změnu závazného stanoviska dotčeného správního úřadu, zatíží odvolací řízení vadou, která mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Žalobcovo odvolání směřovalo proti závaznému stanovisku Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, ze dne 15. 1. 2013, je muž vytýkal nedostatek důvodů. Odvolací námitku žalovaný vyhodnotil jako nespĺňující kritéria § 89 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, neboť v odvolání nebyly uvedeny skutečnosti, ze kterých by vyplývala přímá dotčenost žalobcových spoluvlastnických práv k sousedním nemovitostem. Následně žalovaný jen stručně odkázal na souhlas Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, se záměrem s tím, že mu byla předložena správná varianta projektové dokumentace.

S takto restriktivním výkladem se však soud neztotožnil. V průběhu územního řízení žalobce vyjádřil svůj nesouhlas s podobou předmětné stavby rodinného domu včetně tzv. sekundárního přístupu z ulice P. Následně v písemné námitce ze dne 21. 6. 2013 vyjadřoval pochybnosti ohledně toho, k jaké verzi projektové dokumentace bylo vydáno rozhodnutí Obecního úřadu Stráž nad Nisou jako silničního správního úřadu ze dne 11. 2. 2013. Při ústním projednání námitek dne 24. 6. 2013 pak ze strany žalobce jasně zaznělo, že s umístěnou stavbou rodinného domu včetně dalšího sjezdu nesouhlasí a důvodem je omezení přístupu k jeho pozemku, což dokládal dopravním posouzením účelové komunikace vypracovaným společností JAP projekt. Odvolací námitky žalobce směřující proti nedostatku důvodů závazného stanoviska pak na jeho postoj v územním řízení jednoznačně navazují a z jejich obsahu vyplývá, že důvodem jejich uplatnění je již dříve žalobcem vyjádřená obava z omezení přístupu k jeho nemovitostem po účelové komunikaci.

Odvoláním napadené závazné stanovisko Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, bylo vydáno podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení vydává silniční správní úřad svůj

souhlas v územním řízení ve formě závazného stanoviska, jak případně uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě. Soud ovšem nesouhlasí s další částí argumentace žalovaného, totiž že toto závazné stanovisko nemá se sekundárním sjezdem na veřejně přístupnou účelovou komunikaci v podstatě nic společného, neboť nebylo povolením sjezdu, resp. připojením předmětné stavby ve smyslu § 10 zákona o pozemních komunikacích. Jisté, o připojení předmětné stavby rodinného domu sekundárním sjezdem na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nebylo třeba vydávat povolení silničního správního úřadu ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Jedná se totiž jen o připojení nemovitosti na účelovou komunikaci, nikoli místní komunikaci, jako v případě připojení stavby rodinného domu na ulici H. Vydává-li ovšem silniční správní úřad závazné stanovisko v územním řízení podle § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, uplatňuje ke konkrétní stavbě (v daném případě včetně zpevněných ploch a otevírané brány pro sekundární přístup z ulice P. po veřejně přístupné účelové komunikaci) svoje stanovisko z hlediska veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích, tj. z hlediska řešení nejen místních komunikací, ale také veřejně přístupných účelových komunikací.

Směřoval-li žalobce odvolací námitky proti územnímu rozhodnutí proti závaznému stanovisku Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, ze dne 15. 1. 2013, jež se jeho právní sféry mohlo bezpochyby dotýkat, neboť jím bylo uplatněno závazné stanovisko silničního správního úřadu k projednávané stavbě rodinného domu včetně sekundárního sjezdu z hlediska řešení místních a veřejně přístupných účelových komunikací (tedy i účelové komunikace, která je jedinou přístupovou cestou k nemovitostem žalobce), a konkrétně tomuto závaznému stanovisku vytykal nedostatek odůvodnění, bylo povinností žalovaného jako odvolacího orgánu postupovat dle

§ 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od nadřízeného silničního správního úřadu. Jestliže tak žalovaný nepostupoval, zatížil odvolací řízení vadou, jež mohla mít za následek jeho nezákonné rozhodnutí o věci samé.

K další části žaloby pak soud uvádí následující. Žalobce již v územním řízení uplatnil konkrétní důvody proti umístění stavby rodinného domu včetně zpevněných ploch a otevírací brány k sekundárnímu sjezdu na ulici P. a dokládal je odborným dopravním posouzením společnosti JAP projekt. Jeho námitky se zjevně týkaly dopravního řešení v daném místě a zajištění přístupu k jeho nemovitostem v souvislosti s umístěním stavby rodinného domu. Jednalo se tedy o námitky ohledně odborných otázek, které řeší právě silniční správní úřad v závazném stanovisku pro územní řízení dle § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích. Nebylo namístě, aby si o těchto odborných otázkách stavební úřad učinil úsudek sám, jak to stručně učinil v závěru svého rozhodnutí. Jeho úkolem naopak bylo, jakož i žalovaného v odvolacím řízení právě postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu, aby v územním řízení zajistil řádné vypořádání odborných otázek příslušným dotčeným orgánem. Právě z tohoto pohledu měl stavební úřad, resp. následně žalovaný, dbát na to, aby se silniční správní úřady jako dotčené orgány vypořádaly s konkrétně uplatněnými výhradami žalobce k umístění stavby včetně zbudování sekundárního sjezdu.

Na tomto závěru nic nemění ani to, že byl v územním řízení obstarán souhlas vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace obce Stráž nad Nisou a že umístovaný rodinný dům má zajištěn přístup a příjezd ve smyslu § 20 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, z ulice H. rozhodnutím silničního správního úřadu ze dne 11. 2. 2013. (...)

## Správní řízení: usnesení o účastenství v řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu

### Řízení před soudem: kompetenční vyluky

k § 28 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 70 písm. c) soudního řádu správního

**I. Usnesení o tom, zda osoba je, či není účastníkem podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, není rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a proto nespadá pod kompetenční vyluku podle § 70 písm. c) s. ř. s.**

**II. Pokud došlo k vydání rozhodnutí o věci samé, nelze vydat usnesení o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, kromě zákonem předvídaných výjimek.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, čj. 9 As 222/2014-147)*

**Prejudikatura:** č. 710/2005 Sb. NSS, č. 1236/2007 Sb. NSS, č. 1657/2008 Sb. NSS, č. 1838/2009 Sb. NSS a č. 2499/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Mgr. Ing. Petr L. proti Městskému úřadu Říčany, za účasti společnosti s ručením omezeným RIM PROPERTY DEVELOPMENT, o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2009 rozhodl žalovaný o umístění stavby a povolení stavby pěti dvojdomů, plynovodní přípojky, přípojky vodovodu a kanalizace a komunikace na vymezených pozemcích v k. ú. Říčany-Radošovice. Od jednoho ze zaměstnanců osoby zúčastněné na řízení se žalobce dozvěděl, že lhůta k dokončení stavby stanovená ve výše uvedeném rozhodnutí o umístění stavby a povolení stavby byla prodloužena o dva roky. Proto dne 1. 11. 2011 požádal žalovaného o ověření této informace a o sdělení, kdy a jak bylo případné rozhodnutí zveřejněno. Ten mu dne 25. 11. 2011 potvrdil, že na základě žádosti stavebníka prodloužil lhůtu pro dokončení stavby, a to po projednání s účastníky řízení, kterým bylo poté rozhodnutí o změně stavby před dokončením doručeno do vlastních rukou. V návaznosti na to žalobce dne 9. 1. 2012 požádal žalovaného o přiznání postavení účastníka v uvedeném řízení, neboť je vlastníkem sousedního pozemku, jehož práva budou stavbou dotčena.

Na tuto žádost reagoval žalovaný prvním přípisem ze dne 27. 1. 2012 a na základě odvolání proti tomuto přípisu druhým přípisem ze dne 29. 3. 2012. V obou přípisech mu

sdělil, že vzhledem ke vzdálenosti nemovitostí vlastněných žalobcem neshledal jakékoliv dotčení na jeho právech.

Proti tomuto postupu se žalobce bránil žalobou podanou u Krajského soudu v Praze. Ten rozsudkem ze dne 23. 7. 2014, čj. 45 A 24/2012-41, zrušil obě rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud posoudil oba přípisy žalovaného jako rozhodnutí v materiálním smyslu, proti kterým je tudíž přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s., neboť jimi došlo k zásahu do materiálních práv žalobce, jelikož těmito úkony mu žalovaný fakticky zamezil činit jakékoliv úkony týkající se daného řízení o změně stavby. Dále vyšel z toho, že pro posouzení otázky, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení, je třeba vyjít z § 28 správního řádu z roku 2004, podle něhož „[z]a účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je, či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí.“ Krajský soud dovodil, že se nejedná o situaci, kdy by neexistovaly žádné pochyb-



nosti o účastenství žalobce, což by bylo možné řešit s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu i neformálním přípisem. Pokud se žalovaný domníval, že žalobce účastníkem není, měl o tom rozhodnout usnesením ve smyslu § 28 správního řádu z roku 2004, nebo mu vyhovět a jako s účastníkem s ním dále jednat. Pokud tak neučinil, dopustil se v řízení závažných procesních vad, jež jsou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (formálně označeného jako vyjádření). Vzhledem k tomu, že obdobnými vadami jsou stížena obě rozhodnutí, krajský soud je za užití § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení. Tu spatřuje v tom, že nemůže vydávat usnesení o účastenství a s někým jako s účastníkem jednat v řízení, které je již pravomocně skončeno.

Správní řízení bylo u stěžovatele zahájeno podáním žádosti osoby zúčastněné na řízení (stavebníka) dne 6. 1. 2011, o které rozhodl stěžovatel rozhodnutím o změně stavby před dokončením. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 4. 2011, čímž bylo řízení ukončeno. Žalobce až dne 1. 11. 2011, tedy až více než půl roku po pravomocném skončení řízení zaslal, stěžovateli dotaz na průběh řízení. Další úkony byly činěny ještě později. Stěžovatel již v řízení před krajským soudem upozorňoval na to, že řízení bylo pravomocně skončeno, ale krajský soud k tomu nepřihlédl. Žalobce nevyužil žádný z mimořádných opravných prostředků podle správního řádu z roku 2004, pouze se svými podáními domáhal účastenství v již skončeném řízení. Jak vyplývá z § 27 a násl. správního řádu z roku 2004, o účastenství lze rozhodovat a s účastníky jednat jen v probíhajícím správním řízení. S ohledem na to stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření uvedla, že žalobce nemohl být považován za účastníka řízení, neboť není vlastníkem sou-

sedního pozemku, přičemž tuto myšlenku ve vyjádření podrobněji rozvedla. Podle osoby zúčastněné na řízení není možné na účastenství v řízení vedeném podle stavebního zákona z roku 2006 aplikovat § 28 správního řádu z roku 2004. Účastníci územního a stavebního řízení jsou vymezeni v § 85 odst. 1 písm. b) a v § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, a § 28 správního řádu z roku 2004 tudíž není aplikovatelný. Dále poukázala na zásadu šetření práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Osoba zúčastněná na řízení byla v dobré víře, že má platné rozhodnutí o změně stavby před dokončením. Na práva a povinnosti žalobce nemohlo mít rozhodnutí žádný vliv, neboť došlo pouze ke změně lhůty pro dokončení stavby. Zároveň se dovolávala i zásady proporcionality a subsidiarity. Navrhla proto soudu, aby kasační stížnosti stěžovatele vyhovět a napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se nedomáhal práv účastníka v pravomocně skončeném řízení. Podle § 73 správního řádu z roku 2004 je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání. Stěžovatel však rozhodnutí o změně stavby před dokončením doručil pouze stavebníkovi, ačkoliv mu bylo známo, že okruh účastníků je podstatně širší. Samotné stavební povolení však z tohoto důvodu doručoval veřejnou vyhláškou. Pokud nebylo rozhodnutí doručeno účastníkům, pak těžko mohlo nabýt právní moci. Právě proto, že žalobci nebylo rozhodnutí doručeno, domáhal se vydání rozhodnutí o svém účastenství, aby proti němu mohl podat opravný prostředek. Navíc nelze učinit závěr, že by i po právní moci rozhodnutí příslušné osoby pozbývaly postavení účastníků řízení. Právní předpisy jim i poté přiznávají některá práva. Například podle § 38 odst. 1 správního řádu z roku 2004 mohou i poté nahlížet do správního spisu, a pokud by určitou osobu za účastníka neshledal, musí o tom rozhodnout podle § 38 odst. 5 téhož zákona. Stejně tak se musí řešit otázka účastenství u přezkumného řízení na podnět účastníka (§ 95 odst. 2 správního řádu z roku 2004), v obnoveném

řízení (§ 102 odst. 2 téhož zákona), nebo u odvolání opomenutého účastníka (§ 84 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Pokud by měl být správný názor stěžovatele, pak by se opomenutý účastník těžko kdykoliv domohl svých práv, neboť by rozhodnutí bylo zdánlivě pravomocné v důsledku uplynutí třicetidenní lhůty pro odvolání známých účastníků a odvolání opomenutého účastníka podané v roční lhůtě by nebylo možné posoudit, respektive nebylo by možné rozhodnout, zda je odvolatel účastníkem, či nikoliv. Právní názor o nepřipustnosti rozhodování o účastenství je proto nesprávný, neboť by vedl ke zcela absurdním a procesně neřešitelným situacím.

Žalobce se také vyslovil k vyjádření osoby zúčastněné na řízení tak, že se nijak netýká právní otázky řešené v řízení o kasační stížnosti, tedy toho, zda má stavební úřad o účastenství žalobce vydat rozhodnutí. Otázku účastenství měl posoudit stěžovatel, jak správně uvedl v rozsudku krajský soud. Základní zásady správního řízení jsou stanoveny ve prospěch všech účastníků správního řízení, nikoliv pouze ve prospěch developerů. Je absurdní dovozovat, že zjevně nezákonné rozhodnutí by nemohlo být zrušeno z důvodu existence dobré víry osoby, která jím byla zvýhodněna. Jednání bylo navíc nestandardní na první pohled, a je tak otázkou, jestli by osoba zúčastněná na řízení vůbec mohla být v dobré víře.

Na vyjádření žalobce reagoval replikou stěžovatel, ve které uvedl, že není pravdou, že by rozhodnutí o změně stavby před dokončením bylo doručováno pouze osobě zúčastněné na řízení (stavebníkovi). Bylo doručováno všem účastníkům stavebního řízení, jak vyplývá z rozdělovníku na konci rozhodnutí. V původním územním a stavebním řízení bylo doručováno veřejnou veyhláškou, neboť byla spojena dvě řízení a okruh účastníků byl podstatně širší než v řízení o změně stavby před dokončením. Žalobcem uváděné příklady, kdy je třeba zkoumat účastenství i po právní moci rozhodnutí, jsou ve vztahu speciality k § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Z daného ustanovení je třeba naopak dovodit, že upravuje účastenství v probíhají-

cích správních řízeních, což je možné vyčíst z jeho poslední věty, která hovoří o dalším projednávání a rozhodnutí věci. Žalobce nevyužil žádného z jím zmiňovaných institutů. Pokud by tak učinil, stěžovatel by nepochybně otázku účastenství v souladu s těmito ustanoveními posoudil. Žalobce měl možnost přihlásit se jako účastník v původním územním a stavebním řízení, čehož nevyužil, a jeho práva potencionálního účastníka tak rozhodně nebyla krácena. Dále se vyjádřil k tomu, že návrh, aby byla žalobci přiznána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, shledává jako účelový a v rozporu s dobrými mravy, neboť sám žalobce je advokátem a v předchozích řízeních nijak zastoupen nebyl.

Žalobce v návaznosti na tuto repliku sdělil, že se od začátku domáhal pouze doručení rozhodnutí o změně stavby před dokončením, aby se s ním mohl seznámit a podle toho případně využít svých procesních práv. Celý soudní spor tak vznikl jen v důsledku toho, že mu stěžovatel rozhodnutí nezaslal. Rozhodně se tedy nejedná o samoúčelné rozhodnutí o účastenství v řízení. Žalobce využil svého práva podat proti prvnímu přípisu stěžovatele odvolání, což mu stejně k ničemu nebylo, neboť ani poté mu stěžovatel rozhodnutí o změně stavby před dokončením nedoručil, ani odvolání nepostoupil k rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu. Jaká jiná práva by měl využít, když se s rozhodnutím o změně stavby před dokončením nemohl ani seznámit, mu není známo. Žalobce je dále toho názoru, že rozhodnutím o tom, zda ten, kdo tvrdí, že je účastníkem řízení, účastníkem řízení je, či není, je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení a kasační stížnost proti němu je nepřipustná. Pokud jde o zastoupení advokátem, odkázal na nálezh Ústavního soudu, kde se i advokátům přiznává právo na právní pomoc. Navíc není příliš zřejmé, proč stěžovatel vůbec kasační stížnost podal, když v mezidobí marně uběhla i prodloužená lhůta pro dokončení stavby.

Na uvedené reagoval stěžovatel tak, že napadený rozsudek soudu nemůže být rozhodnutím o vedení řízení, když soud rozhodl ve věci samé rozsudkem, zatímco o otázkách ve-

dení řízení se rozhoduje usnesením. Ani typově nejde o usnesení o vedení řízení, neboť to jsou pouze taková, která nemají vliv na rozhodnutí ve věci samé, nemohou přivodit vážnější újmu na právech účastníků a týkají se otázek, které je v zájmu hospodárnosti řízení třeba rychle řešit. V rozsudku ze dne 31. 8. 2005, čj. 7 As 43/2005-53, č. 710/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že takovým rozhodnutím není ani usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení. Tím spíše tedy takovým rozhodnutím nemůže být rozhodnutí soudu o tom, zda někdo je, či není účastníkem řízení. Napadený rozsudek je rozhodnutím ve věci samé a je proti němu přípustná kasační stížnost. Pokud je žalobci nejasná kasační stížnost v situaci, kdy již marně uběhla lhůta pro dokončení stavby, pak je stěžovateli nejasné, proč se žalobce neustále domáhá vydání usnesení o jeho účastenství. Pokud jde o nález Ústavního soudu o právní pomoci advokátem, z něj vyplývá, že se nemá vztahovat na situace zneužití tohoto práva na úkor protistrany, o což v posuzované věci jde.

Žalobce se dále vyjádřil tak, že rozhodnutím o změně stavby před dokončením byla platnost stavebního povolení prodloužena do 27. 4. 2013 a stavba nebyla ani v době prodloužené platnosti stavebního povolení zahájena. Stavební povolení tedy podle § 115 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 pozbylo platnosti dne 27. 4. 2013. Krajský soud tedy vydal napadený rozsudek až po skončení platnosti stavebního povolení, což žalobce nemohl ovlivnit. Nechápe proto účel kasační stížnosti. Náklady soudního řízení tak nezvyšuje žalobce, ale stěžovatel. Toto vyjádření později ještě doplnil tak, že pokud stěžovatel tvrdí, že není možné vydat rozhodnutí o účastenství žalobce v územním a stavebním řízení, pak je s tím v rozporu rozhodnutí stěžovatele v témže stavebním řízení, uveřejněné na jeho úřední desce dne 6. 1. 2015, podle něhož bylo v souladu s § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 rozhodnuto, že účastníkem řízení je Občanské sdružení Fialka. Stavební úřad tedy přiznal tomuto subjektu postavení účastníka řízení i po jeho pravomocném skončení. Pro-

to o postavení účastníka v tomto řízení požádal i žalobce.

Na uvedené reagoval stěžovatel s tím, že rozhodnutí o účastenství Občanského sdružení Fialka vydal na základě rozsudku Městského soudu v Praze a na něj navazujícího rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí stěžovatele o tom, že Občanské sdružení Fialka není účastníkem řízení. Postavení tohoto subjektu je však zcela odlišné, neboť se svého účastenství domáhalo v průběhu původního územního a stavebního řízení. Pakliže bylo rozhodnutí stěžovatele o tom, že účastníkem není později zrušeno, pak původní rozhodnutí o umístění a povolení stavby pozbylo právní moci. K rozhodnutí o účastenství proto došlo v nepravomocně skončeném řízení. Situace žalobce je však jiná, neboť ten se domáhal účastenství v řízení o změně stavby před dokončením, které již bylo pravomocně skončeno.

Žalobce se vyjádřil tak, že vydáním rozhodnutí o účastenství Občanského sdružení Fialka pozbylo právní moci nejen rozhodnutí o umístění a povolení stavby, ale i rozhodnutí o změně stavby před dokončením vydané na jeho základě. Námitka stěžovatele, že o účastenství žalobce nelze rozhodnout, je bezpředmětná, o čemž musel vědět již v době podání kasační stížnosti. Následně žalobce ještě doplnil, že stěžovatel vydal dne 26. 1. 2015 rozhodnutí, že žalobce není účastníkem územního a stavebního řízení, neboť se posuzovaná stavba nijak nedotýká jeho práv. Stěžovatel rozhodl o účastenství žalobce v souladu s napadeným rozsudkem krajského soudu, z čehož vyplývá, že již neexistuje důvod pro podání kasační stížnosti. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud řízení zastavil podle § 62 odst. 4 s. ř. s. a uložil stěžovateli nahradit mu náklady řízení.

Stěžovatel reagoval tak, že vydal zamítavé rozhodnutí o účastenství žalobce ohledně územního a stavebního řízení, nikoliv ohledně řízení o změně stavby před dokončením. Jedná se o dvě odlišná řízení se samostatným okruhem účastníků.

Následně žalobce doplnil, že výše uvedené rozhodnutí stěžovatele ze dne 26. 1. 2015 bylo k jeho odvolání zrušeno Krajským úřadem Středočeského kraje a vráceno stěžovateli k dalšímu řízení. Krajský úřad údajně dovodil, že žalobce byl účastníkem spojeného stavebního a územního řízení.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Předmětem sporu se však mimo jiné stalo, zda jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Žalobce totiž namítá, že jde o rozhodnutí, kterým se vede řízení. Pokud by měl pravdu, byla by kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. vskutku nepřipustná.

[19] Žalobce (a částečně i stěžovatel) nicméně v prvé řadě zcela zjevně směřuje fázi správního řízení a řízení před správními soudy. Krajský soud rozsudkem zrušil napadené úkony stěžovatele, které posoudil jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozsudek tedy byl rozhodnutím, kterým se řízení končí, a to rozhodnutím o věci samé. Krajský soud navíc neposuzoval otázku, zda žalobce účastníkem řízení je, či není, ale toliko to, zda mohl tuto otázku stěžovatel vyřešit pouhým připsím, nebo zda měl vydat o této otázce usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Podle rozsudku krajského soudu měl stěžovatel rozhodnout tuto otázku v rámci správního řízení, a to nikoliv pouze rozhodnutím v materiálním slova smyslu, ale řádným usnesením. Rozsudek, kterým se ruší rozhodnutí stěžovatele, tak v žádném případě nelze považovat za rozhodnutí, kterým se vede řízení.

[20] Pokud měl žalobce na mysli připsy stěžovatele, kterými dle krajského soudu materiálně rozhodl o jeho účastenství, pak je po-

někud zvláštní, že to, že šlo o rozhodnutí, kterým se pouze vede řízení, namítá právě on. Pokud by totiž měl pravdu, pak by měl Nejvyšší správní soud nikoliv odmítnout kasační stížnost, ale naopak by jí měl vyhovět a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. c) odmítnout jeho žalobu, neboť by šlo o úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, který je ze soudního přezkumu vyloučen. K této vadě by musel Nejvyšší správní soud přihlídnout nad rámec kasačních důvodů, neboť by řízení před krajským soudem bylo zmatečné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), k čemuž nakonec dospěl, avšak z jiných důvodů (viz bod [34] rozsudku).

[21] Usnesení podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 však nelze považovat za rozhodnutí, kterým se vede řízení před správním orgánem. Za rozhodnutí správního orgánu vyloučená ze soudního přezkumu podle citovaného ustanovení judikatura označila rozhodnutí o přerušení řízení, o ustanovení zástupce, o rozsahu nahlédnutí do spisu, o vyloučení úřední osoby pro podjatost nebo rozhodnutí o odvolání proti výzvě k zaplacení správního poplatku nebo rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty (k přehledu této judikatury viz Potěšil L.; Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 611–612). Všemi těmito úkony se nezabráňuje účastníkovi pokračovat v řízení a následně se domáhat soudní ochrany proti konečnému rozhodnutí, které účastníkům musí být doručováno. Pokud je však podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 rozhodnuto o tom, že určitá osoba účastníkem není, pak s ní nadále správní orgán jako s účastníkem nejedná. Pravomocným rozhodnutím o účastenství je pak jakýkoliv správní orgán vázán (§ 73 odst. 2 správního řádu z roku 2004). To mimo jiné vylučuje možnost osoby, o které bylo pravomocně rozhodnuto, že není účastníkem řízení, podávat následně odvolání proti dalším rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení, neboť by bylo jako nepřipustné zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí takového odvolání vychází z pravomocného rozhodnu-

tí o účastenství (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, čj. 4 As 13/2013-26, č. 2499/2012 Sb. NSS). Rozhodnutí o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 proto nelze považovat za úkon, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, protože se jím s konečnými účinky určuje, zda určitá osoba účastníkem řízení je, nebo nikoliv. V případě negativního rozhodnutí pro danou osobu řízení končí, což může mít nepochybně významný dopad do jejích práv. Jak plyne z citovaného rozsudku, nemůže se ani domoci přezkoumání takového rozhodnutí v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci, které jí navíc ani není doručováno. Takové rozhodnutí proto podléhá soudnímu přezkumu a není z něj vyloučeno ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. Tento závěr je implicitně potvrzen i judikaturou Nejvyššího správního soudu, jelikož ta rozhodnutí o účastenství, ať podle platného správního řádu z roku 2004, tak podle správního řádu z roku 1967, podrobila bez dalších pochybností soudnímu přezkumu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63, nebo ze dne 28. 3. 2007, čj. 3 As 74/2006-61, č. 1236/2007 Sb. NSS); výslovně pak byla přezkoumatelnost takového rozhodnutí ve správním soudnictví zmíněna v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 13/2013-26.

[22] Odkaz stěžovatele na rozsudek čj. 7 As 43/2005-53 není zcela případný, neboť ten řešil vyluku přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí krajských soudů, kterými se vede řízení, podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. Rozsah rozhodnutí, na které tato vyluka dopadá, je vykládán úžeji než u vyluky podle § 70 písm. c) s. ř. s., což souvisí s tím, že v případě rozhodování krajských soudů jde často o řešení ústavně garantovaného práva na přístup k soudu a určení zákonného soudu a soudce. Taková práva na ústavní úrovni pak pro přístup ke správnímu orgánu zpravidla garantována nejsou.

[23] Vzhledem ke shora uvedenému shledal Nejvyšší správní soud, že kasační stížnost je přípustná, a proto na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí kraj-

ského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a po přezkoumání důvodů, k nimž musí přihlížet i bez návrhu, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda je na věc vůbec aplikovatelné ustanovení právního předpisu, ze kterého krajský soud při posuzování věci vyšel, jelikož osoba zúčastněná na řízení poukazuje na to, že účastníci územního a stavebního řízení jsou vymezení v § 85 odst. 1 písm. b) a v § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, a § 28 správního řádu z roku 2004 tudíž není aplikovatelný. Jak správně uvedl krajský soud, § 28 správního řádu z roku 2004 se použije v zásadě ve kterémkoliv správním řízení, v němž nastanou pochybnosti o procesním postavení určité osoby. To platí i ve stavebním zákoně z roku 2006, který stanoví okruh účastníků pro stavební řízení taxativně. I v takovém případě totiž mohou nastat pochybnosti v otázce, zda určitá osoba do tohoto okruhu spadá, či nikoliv. Poměr speciality je tak dán vůči § 27 správního řádu z roku 2004, vymežujícímu okruh účastníků správního řízení, ale nikoliv vůči § 28 téhož zákona, řešícímu spornost toho, zda někdo účastníkem je. Obdobně se k této otázce vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39, č. 1657/2008 Sb. NSS. Osoba zúčastněná na řízení nijak nevysvětlila, v čem by měla být úvaha krajského soudu chybná.

[25] Ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 zní: *„Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je, či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“* Smyslem uvedeného ustanovení je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má, či nemá postavení účastníka řízení. Nepochybně

by totiž byla možná i taková konstrukce, která by tuto otázku ponechávala vždy až na opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se bude řízení končit. Opomenutý účastník by měl možnost brojit proti tomuto rozhodnutí s tím, že mu nebylo umožněno uplatňovat svá práva v řízení. Je však nepochybně vhodnější, aby zejména u řízení, která mohou být náročná na dokazování, uplatňování různých procesních práv účastníků atd., byla otázka sporného účastenství postavena najisto co nejdříve. Tím bude v ideálním případě zabráněno tomu, aby se celé řízení muselo opakovat kvůli tomu, že by odvolací orgán, případně i soud, zaujal až po proběhlém řízení jiný pohled na účastenství určité osoby. Dané ustanovení tak bude aplikováno v probíhajícím správním řízení, ve kterém o sobě určitá osoba tvrdí, že je účastníkem řízení, ale o takovém jejím postavení budou existovat pochybnosti. Podle výroku tohoto usnesení pak buď bude v řízení s touto osobou pokračováno, nebo pro ni bude účast v řízení ukončena (viz bod [21] odůvodnění tohoto rozsudku).

[26] Spornou otázkou však je, zda má být toto usnesení vydáváno i v případě, kdy správní řízení bylo skončeno rozhodnutím, kterým se řízení před správním orgánem končí. Jak bylo uvedeno výše, v daném případě se žalobce dotazoval stěžovatele na průběh řízení až po více než 7 měsících ode dne vydání rozhodnutí o změně stavby před dokončením a po více než 6 měsících od předpokládaného nabytí právní moci. Výzva k tomu, aby mu bylo doručeno rozhodnutí a bylo s ním jednáno jako s účastníkem, byla podána ještě o další dva měsíce později.

[27] Podle Nejvyššího správního soudu nelze otázku skončení řízení před správním orgánem směřovat s právní mocí tohoto rozhodnutí, jak to činí stěžovatel i žalobce. Vydáním rozhodnutí (§ 71 odst. 2 správního řádu z roku 2004) se řízení před správním orgánem v zásadě končí, neboť správní orgán je vydaným rozhodnutím vázán a nemůže jej i při zjištění vad změnit jinak než zákonem stanoveným způsobem (viz Vedral J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 631–632). To samozřejmě nezname-

ná, že správní orgán nemůže činit další úkony, u kterých je zákonem výslovně předpokládáno, že budou činěny po vydání rozhodnutí (např. oprava zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu z roku 2004 nebo úkony správního orgánu I. stupně při podání odvolání podle § 86 až § 88 správního řádu z roku 2004). Nemůže však činit úkony, které jsou vyhrazeny pouze pro dobu do vydání rozhodnutí, jako je například přerušování řízení, nebo doplňování dalších podkladů pro rozhodnutí, pokud nejde o postup podle § 86 odst. 2 správního řádu z roku 2004, v rámci odvolacího řízení. Těžko si tedy lze například představit situaci, že by po vydání rozhodnutí, aniž by ve věci bylo podáno odvolání, mohl správní orgán provádět výslechy svědků k předmětu řízení a za tím účelem je i předvolávat, případně nechat předvádět. Právní moc rozhodnutí není v tomto směru podstatná, neboť veškeré úkony v rámci řízení činí správní orgán za účelem vydání rozhodnutí. To po jeho vydání nemůže změnit, kromě situací výslovně předvídaných správním řádem z roku 2004. I pokud by tedy například správní orgán zjistil, že určitou osobu jako účastníka opomenul, pak nemůže sám bez dalšího tuto vadu napravit tak, že by považoval již vydané rozhodnutí za neexistující a mohl by dále v řízení pokračovat a případně vydat rozhodnutí nové, kde by například zohlednil nově vznesené připomínky takového účastníka. Nejvyšší správní soud za rozhodnutí, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat, považuje i usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004.

[28] Jak správně podotýká stěžovatel, tomuto závěru svědčí i gramatický výklad uvedeného ustanovení, které hovoří v poslední větě o tom, že tomuto postupu nebrání další projednávání a rozhodnutí věci. Z toho je třeba dovodit, že citované ustanovení je mířeno právě na situace, kdy správní orgán ještě věc projednává a nerozhodl o ní. Pokud pak žalobce poukazuje na to, že některá ustanovení správního řádu počítají s posuzováním účastenství i po skončení řízení, pak to podle Nejvyššího správního soudu rozhodně neznamená, že by takovému postupu mělo nej-

prve předcházet rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, ba právě naopak. Pokud jde například o nahlížení do spisu, pak § 38 odst. 5 správního řádu z roku 2004 počítá s tím, že o případném odmítnutí nahlížit do spisu bude rozhodnuto samostatným usnesením. Nerozlišuje se, zda je rozhodováno o účastnících řízeních nebo jiných osobách. Pokud jde o posuzování odvolání opomenutým účastníkem (viz podrobněji dále) nebo o návrh na obnovu řízení, rozhodující orgán si otázku účastenství posoudí jako otázku předběžnou.

[29] V situaci, kdy již správní orgán I. stupně vydá rozhodnutí ve věci samé, se může opomenutý účastník bránit zejména podáním odvolání. Na situaci, že rozhodnutí není doručeno osobě, která materiálně účastníkem byla, nepochybně dopadá § 84 správního řádu z roku 2004. Podle jeho odstavce 1 platí: „Osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpозději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze promítnout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“ Toto ustanovení se bude jen výjimečně aplikovat na situaci, kdy správní orgán opomene zaslat rozhodnutí účastníkovi, s nímž jako s účastníkem jednal. Typicky naopak půjde o opomenuté účastníky. Účastenství se totiž nezakládá rozhodnutím podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, ale je dáno naplněním podmínek účastnenství stanovených správním řádem z roku 2004 nebo jiným zákonem (v posuzované věci stavebním zákonem z roku 2006). Žalobce proto nemá pravdu, když tvrdí, že odvolání by mohl podat až poté, co bude rozhodnuto o jeho účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004. Naopak tento postup je standardním způsobem obrany opomenutého účastníka. Pokud by bylo skutečně třeba nejprve rozhodnout o účastenství podle § 28 odst. 1, pak by muselo být

takové rozhodnutí v právní moci nejpозději ve lhůtě podle § 84 odst. 1 správního řádu z roku 2004, aby takový účastník vůbec mohl odvolání včas podat. Prostým oddalováním vydání takového rozhodnutí by správní orgán mohl účastníkovi možnost podat odvolání zmařit. Takový postup nelze vyčíst ani ze zákona, ale ani dovozovat, že by zákonodárce právě takový postup měl na mysli.

[30] V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1998, čj. 5 A 27/96-26, který na půdorysu správního řádu z roku 1967 uvedl: „V daném případě se však žalobce nedovolal svého účastenství současně s podáním stanoviska, kdy se dozvěděl, že bylo řízení zahájeno, ani poté v řízení vedeném orgánem I. stupně, tj. do vydání rozhodnutí orgánu I. stupně. Pokud by tak učinil, a byla mu účast v řízení odmítnuta, bylo by namístě samostatně posoudit otázku, zda je, či není účastníkem řízení, a do doby, než by se takové procesní rozhodnutí stalo pravomocným, by účastníkem byl. Žalobce však námitku, že byl jako účastník řízení pomínut, uplatnil až v podaném rozkladu, a v této fázi řízení není již pro takový postup místa (byl by totiž nemístným dualismem), protože správní řád [z roku 1967] pro takový případ nabízí řešení v rámci samotného odvolacího či rozkladového řízení (eventuálně i v rámci autoremedury). Pokud totiž odvolání (rozklad) podá ten, s nímž orgán I. stupně v řízení nejednal jako s účastníkem, je odvolací orgán povinen tuto uplatněnou námitku řešit jako prvořadou, a to tak, že pokud je oprávněná a odvolání podal ten, kdo měl být účastníkem řízení, odvolání účastníka projedná a rozhodne podle § 59 (§ 61) správního řádu [z roku 1967] ve věci samé (zpravidla rozhodnutí pro tuto vadu zruší). Dojde-li však k závěru, že odvolání podala osoba, která účastníkem řízení podle zákona není, ač to tvrdí, postupuje podle § 60 (§ 61 odst. 3) správního řádu [z roku 1967].“ Nejvyšší správní soud přitom nevidí důvod, proč by tyto závěry nebyly v zásadě aplikovatelné i na správní řád z roku 2004.

[31] Obdobně též posoudil otázku obrany opomenutého účastníka rozšířený senát Nej-

vyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, čj. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS. Ačkoliv byla věc rozhodována opět podle správního řádu z roku 1967, rozšířený senát současně poukazoval i na správní řád z roku 2004. Rozšířený senát se primárně zabýval otázkou nabytí právní moci rozhodnutí v případě nedoručení opomenutému účastníkovi, avšak v návaznosti na to předestřel i určité možnosti obrany opomenutého účastníka, aniž by posuzoval veškeré detaily těchto postupů. Možnost, že by mohl správní orgán vydat rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 i po rozhodnutí ve věci samé připustil pouze za situace, kdy by probíhalo odvolací řízení na základě odvolání jiného účastníka (viz bod [40] citovaného rozsudku), což však není posuzovaný případ.

[32] V posuzované věci je třeba vyjít zejména z bodů [54] až [57] citovaného rozsudku rozšířeného senátu, které se vyjadřují k situaci, že opomenutý účastník vystoupí až poté, kdy správní orgán již vyznačil nabytí právní moci, a účastenství současně správní orgán popírá. V takovém případě rozšířený senát vůbec neuvažoval o možnosti postupu podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004, ačkoliv se touto možností zabýval v případě popsaném v bodu [40], ale pouze s možností opomenutého účastníka podat odvolání nebo návrh na obnovu řízení. Není tedy pravdou, že by žalobce neměl možnosti obrany pro případ, že by skutečně byl opomenutým účastníkem řízení, neboť mohl podat odvolání a případně návrh na obnovu řízení i za situace, kdy mu nebylo rozhodnutí o změně stavby před dokončením doručeno.

[33] Argumentace účastníků řízení v návaznosti na další úkony ve správním řízení, případně ve spojeném územním a stavebním řízení, není důvodná. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází při přezkoumání rozhodnutí soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To samozřejmě platí i pro řízení o kasační stížnosti, které je přezkumným řízením vůči rozhodnutí krajského soudu. Tato argumentace je zcela bezpředmětná, protože i kdyby stěžovatel rozhodl v souladu s rozsudkem krajského soudu o účastenství žalobce v řízení o změně

stavby před dokončením, Nejvyšší správní soud by k takové skutečnosti nemohl přihlížet, neboť pouze přezkoumává zákonnost rozhodnutí krajského soudu v době jeho rozhodování. Postup podle § 62 odst. 4 s. ř. s., kterého se dovolává žalobce, tak vůbec není namístě, pokud soud pomine, že nebyly splněny ani další podmínky dané v § 62 s. ř. s. Nad rámec Nejvyšší správní soud poznamenává, že situace Občanského sdružení Fialka, na kterou poukazuje žalobce (byť ohledně původního spojeného územního a stavebního řízení), je od situace žalobce odlišná. Jak je totiž zřejmé, tato osoba se domáhala účastenství ještě v době, kdy správní řízení před stěžovatelem probíhalo. Proto o něm stěžovatel správně rozhodl podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a Občanské sdružení Fialka se mohlo bránit v zásadě pouze proti tomuto rozhodnutí (viz shora citovaný rozsudek čj. 4 As 13/2013-26). Pokud následně bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno, mohl tento spolek učinit úkon, který mezitím zmeškal podle § 28 odst. 2 správního řádu z roku 2004.

[34] S ohledem na shora uvedené závěry nicméně musel Nejvyšší správní soud také přehodnotit závěr krajského soudu o přípustnosti žaloby. Krajský soud totiž při posuzování této otázky dospěl k závěru, že přípis stěžovatele je z hlediska obsahu třeba považovat za rozhodnutí, jimiž bylo ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 rozhodnuto o postavení žalobce v daném správním řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel již nemohl takové rozhodnutí vydat, neboť řízení před ním již bylo skončeno vydáním rozhodnutí, nelze jeho přípisy považovat za úkony, kterými se zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje právo nebo povinnost žalobce. Žaloba směřuje proti úkonům stěžovatele, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Tím je dána kompetenční výlučka podle § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Krajský soud měl s ohledem na to žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. K této vadě musel Nejvyšší správní soud přihlídnout nad rámec kasačních důvodů, neboť řízení před krajským soudem bylo zmatečné (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).



## Řízení před soudem: nedoručení rozhodnutí o odvolání; zásahová žaloba; žaloba proti nečinnosti

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

**(Ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014-52)*

**Prejudikatura:** č. 1566/2008 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Tomáš H. proti Magistrátu hlavního města Prahy o vydání rozhodnutí, o kasační stížnosti žalobce.

Rozsudkem ze dne 2. 9. 2014, čj. 8 A 1/2013-52, zamítl Městský soud v Praze žalobu žalobce na ochranu před nečinností žalovaného. Žalobce se domáhal, aby městský soud uložil žalovanému povinnost do třiceti dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí v řízení vedeném proti obviněnému Vítovi P. (dále jen „obviněný“), kterým bude rozhodnuto o jeho nároku na náhradu škody.

Městský soud byl v dané věci zavázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 30. 1. 2014, čj. 7 Ans 16/2013-39. Konkrétně se měl městský soud zabývat skutečností, zda rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „ministerstvo“) ze dne 23. 4. 2012, které mělo zrušit rozhodnutí žalovaného, bylo doručeno jednomu z účastníků řízení – obviněnému, a zda je tedy v právní moci. Tato skutečnost byla zásadní v souvislosti s určením nečinnosti žalovaného.

Městský soud ze získaného spisového materiálu zjistil, že výše uvedené rozhodnutí ministerstva nebylo skutečně dosud doručeno obviněnému, nenabývalo tedy právní moci, a městský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný není nečinný.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek kasační stížností, ve které namítá, že daný rozsudek je nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky, zda je žalovaný nečinný, či není. Stěžovatel konkrétně namítá, že § 79 odst. 1 s. ř. s. mu umožňuje domáhat se pouze

vydání rozhodnutí ve věci samé. Nemůže se proto žalobou domáhat uložení povinnosti doručit již vydané rozhodnutí, tedy ani povinnosti doručit předchozí zrušovací rozhodnutí dalšímu z účastníků, aby mohlo nabýt právní moci. Navíc žalobu o uložení povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé je možno podat pouze ve lhůtě jednoho roku, uvedené v § 80 odst. 1 s. ř. s. Přitom poslední úkon vůči stěžovateli učinilo ministerstvo dne 27. 4. 2012, když vydalo zrušovací rozhodnutí (kterým zrušilo předchozí rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátilo k dalšímu řízení). Mělo-li by být pro posouzení oprávněnosti či neoprávněnosti (důvodů) nečinnosti žalovaného určující, že v řízení došlo k nesprávnému úřednímu postupu (který zaviniily výlučně samy správní orgány, a nikoliv účastník), který navíc správní orgán nebo jeho nadřízený správní orgán odmítají odstranit, bylo by tím správní řízení zavedeno do slepé uličky a jako účastník řízení by se stěžovatel nikdy nemohl domoci jeho pravomocného skončení. Stěžovatel má za to, že nemůže být „rukojmím“ ve sporu mezi žalovaným (správním orgánem I. stupně) a ministerstvem (jeho nadřízeným orgánem), v němž žalovaný namítá, že ministerstvo nedoručilo svoje zrušovací rozhodnutí obviněnému a nesprávně vyznačilo doložku právní moci na rozhodnutí. Není zřejmé, z jakého důvodu toto pochybení ministerstva nenapravitel žalovaný sám a proč toto rozhodnutí nedoručil obviněnému sám.

Aprobováním takového postupu by byl stěžovatel zbaven efektivní soudní ochrany proti nečinnosti a vydání konečného rozhodnutí by se nedomohl nikdy. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý „může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Podmínky práva domáhat se soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je proto nutno vykládat nikoliv formálně, ale materiálně (tedy i se zřetelem k nesprávnému úřednímu postupu v průběhu řízení, který je nutno vykládat v neprospěch žalovaného, nikoliv v neprospěch účastníka řízení poškozeného nečinností správního orgánu, který se ukončení nečinnosti domáhá). V opačném případě by nastala absurdní situace – pokud by předchozí zrušovací rozhodnutí ministerstva ze dne 27. 4. 2012 nebylo obviněnému ani dodatečně doručeno (a nenabývalo tak právní moci) – v níž by správní orgán svou nečinností mohl blokovat pokračování v řízení do nekonečna, a řízení o přestupku by tak skončeno nikdy nebylo, aniž by proti tomuto (jakkoliv nezákonnému) postupu měl stěžovatel reálnou možnost efektivní soudní ochrany. Takový výklad práva je v materiálním právním státě, za který se Česká republika prohlašuje v čl. 1 odst. 1 Ústavy, nepřijatelný.

Dále stěžovatel namítá, že předestřel městskému soudu výše uvedenou podrobnou právní argumentaci, pro kterou považuje právní názor žalovaného za neudržitelný. Městský soud se s ní však v odůvodnění svého rozsudku nijak nevypořádal, ačkoliv šlo o argumentaci pro věc zcela zásadní. Namísto toho městský soud bezdůvodně způsobem pouze opsál argumentaci ze zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ans 16/2013-39. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že není předmětem tohoto řízení přezkoumávat zákonnost a věcnou správnost rozhodnutí ministerstva jakož i způsob doručování, popř. jeho nečinnost, neboť jako žalovaného stěžovatel ministerstvo neoznačil a soud byl vázán § 79 odst. 2 s. ř. s., podle kterého „[ž]alovaným [správním orgánem] je

*správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí*“. Městský soud si přitom vůbec nepoložil otázku, zda by stěžovatel mohl takovou žalobou brojit proti nečinnosti ministerstva v situaci, kdy se žalobou lze domáhat pouze vydání rozhodnutí (srov. § 79 odst. 1 s. ř. s.) a takové rozhodnutí již ministerstvem vydáno bylo, avšak pravděpodobně nebylo doručeno jednomu z účastníků.

Stěžovatel má tedy za to, že odůvodnění napadeného rozsudku není ničím jiným nežli sofistickým odůvodněním zřejmě nespravedlnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 3377/12, č. 86/2013 Sb. ÚS). Zároveň představuje mechanickou aplikaci práva, ztotožňující text právního předpisu a právní normu, která je jeho významem, a neuvědomující si smysl a účel právní normy, v důsledku čehož činí z práva nástroj odcizení a absurdity (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 1710/07, č. 188/2007 Sb. ÚS). Rozsudek městského soudu nepředstavuje dle stěžovatele spravedlivé řešení věci, nýbrž právě a pouze jen sofistické zdůvodnění zřejmě nespravedlnosti, kterou bezpochyby 8 roků trvající správní řízení, ve kterém po dobu 2,5 roku nebylo vydáno žádné nové (a konečné) rozhodnutí, je. Uvedený rozsudek představuje slepou uličku, kdy nastalá situace, při soudem zvoleném právním výkladu a za současného znění § 79 odst. 1 s. ř. s., je neřešitelná a proti níž se stěžovatel nemůže domáhat účinné soudní ochrany. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu. Především poukázal na to, že osoba oprávněná jednat za žalovaného dne 12. 12. 2013 při nahlížení do spisu, který byl v té době u ministerstva, upozornila ministerstvo, že rozhodnutí nebylo doručeno i dalším účastníkům (obviněnému). Ministerstvo vzalo uvedené na vědomí. Ke dni sepsání vyjádření ke kasační stížnosti nedisponoval žalovaný informací, že by ministerstvo doručení provedlo, což korespon-

duje i se zjištění městského soudu. Žalovaný má tedy za to, že není nečinný. Z uvedeného důvodu navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

V replice stěžovatel uvedl, že argumentace žalovaného je absurdní. Znovu zopakoval, že § 79 s. ř. s. mu umožňuje pouze domáhat se vydání rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel se nemůže prostřednictvím uvedené žaloby domáhat uložení povinnosti ministerstvu doručit již vydané rozhodnutí, tedy ani povinností doručit zrušovací rozhodnutí dalšímu z účastníků řízení, aby mohlo nabýt právní moci. Z argumentace žalovaného vyplývá, že stěžovatel nemůže nyní dělat nic. Pod záminkou vadného postupu ministerstva odmítá žalovaný pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí (tvrdí, že není nečinný), ačkoliv proti ministerstvu stěžovatel žalobu proti nečinnosti podat nemůže (neboť je sice nečinné, ale rozhodnutí ve věci vydalo a stěžovateli doručilo). Stěžovatel dále upozorňuje na povinnost žalovaného vydat o jeho návrhu (nároku na náhradu škody) rozhodnutí podle správního řádu, tedy zahájené správní řízení řádně stanoveným způsobem ukončit (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96, č. 114/1997 Sb. ÚS).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [12] Z obsahu spisů vyplynulo, že ministerstvo, vázano právním názorem městského soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 30. 11. 2011, čj. 4 A 17/2011-144, vydalo dne 23. 4. 2012 rozhodnutí. Tímto rozhodnutím ministerstvo zrušilo rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2006 o vině, druhu a výměru sankce obviněného a o nároku na náhradu škody stěžovatele. Na rozhodnutí ministerstva je vyznačena doložka právní moci ze dne 24. 5. 2012 tak, že rozhodnutí nabylo právní moci dne 14. 5. 2012, tedy v den doručení zmocněnci stěžovatele.

[13] Dne 29. 10. 2012 předal žalovaný ministerstvu kompletní spisový materiál k posouzení, zda nebyly v daném případě naplněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení. Žalovanému nebylo totiž zřejmé, zda se jeho rozhodnutí zrušuje v celém rozsahu, nebo se toto zrušení týká pouze výroku o náhradě škody stěžovatele. Dále se žalovaný domníval, že rozhodnutí ministerstva nebylo oznámeno všem účastníkům správního řízení, ale pouze zmocněnci stěžovatele, proto nemůže být v právní moci.

[14] Protože ve věci nebylo ze strany žalovaného nijak činěno, podal stěžovatel dne 29. 11. 2012 k ministerstvu stížnost na průtahy a žádost o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného. Jelikož do 2. 1. 2013 nevyrozumělo ministerstvo stěžovatele o tom, jak vyřídilo jeho stížnost a žádost a žalovaný v předmětné věci nerozhodl, v tentýž den podal stěžovatel žalobu na ochranu před nečinností žalovaného.

[15] Městský soud na základě nekompletního správního spisu (žalovaný ve svém vyjádření k žalobě městskému soudu sdělil, že spis se nachází u ministerstva) rozhodl dne 15. 11. 2013, že žalovaný je povinen ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku vydat rozhodnutí v řízení vedeném proti obviněnému, kterým bude rozhodnuto o nároku stěžovatele na náhradu škody, a dále rozhodl o náhradě nákladů řízení stěžovatele. Z protokolu o nahlížení do spisu zástupkyně žalovaného ze dne 12. 12. 2013 vyplynulo, že doložka právní moci byla vyznačena chybně, neboť ministerstvo své rozhodnutí nezaslalo obviněnému. Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalovaného rozsudek městského soudu zrušilo pro nepřezkoumatelnost, neboť městský soud rozhodoval na základě nekompletní spisové dokumentace, a především bez posouzení, zda rozhodnutí ministerstva bylo doručeno i obviněnému, a je tak v právní moci. Městský soud si v souladu se závazným názorem Nejvyššího správního soudu vyžádal kompletní spis žalovaného. Dne 27. 5. 2014 byl městskému soudu doručen spis ministerstva ve věci stěžovatele. Jelikož součástí spisu nebyly doručky k rozhodnutí minis-

terstva ze dne 23. 4. 2012, vyzval městský soud dne 3. 6. 2014 ministerstvo k zaslání jejich fotokopii a k vyjádření, zda ministerstvo doručilo rozhodnutí i obviněnému. Vyřízení uvedené žádosti městský soud urgoval dne 4. 7. 2014. Protože ministerstvo neodpovědělo ani na urgenci, městský soud uložil usnesením ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 A 1/2013-41, žalovanému předložit doručky vztahující se k předmětnému rozhodnutí ministerstva, neboť v předloženém spisu žalovaného chyběly, a dále mu uložil sdělit, zda bylo rozhodnutí doručeno i obviněnému. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 15. 8. 2014 uvedl, že rozhodnutí patří do spisu ministerstva, jež také mělo rozhodnutí doručit; žalovaný měl pouze kopii výše uvedeného rozhodnutí a k němu patřící doruček, z nichž je patrné, že bylo doručováno pouze stěžovateli a žalovanému. Žalovaný také uvedl, že mu není z dostupných informací známo, zda ministerstvo doručovalo rozhodnutí i obviněnému.

[16] Podle § 79 odst. 1 správního řádu „[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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“

[17] Podle § 79 odst. 2 správního řádu „[ž]alovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení“.

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

[19] Jelikož stěžovatel (obecně) namítal, že se městský soud nevypořádal se všemi je-

ho žalobními námitkami, což by dle ustálené judikatury zdejšího soudu mohlo způsobit nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval touto námitkou. Nepřezkoumatelnost rozsudku totiž znemožňuje jeho věcný přezkum z hlediska dalších námitek obsažených v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, čj. 7 As 79/2012-54, konstatoval, že je třeba odlišovat uplatněné žalobní námitky a jednotlivé dílčí argumenty na jejich podporu. Soud má povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými žalobními námitkami, což ale neznamená, že musí nutně reagovat na každý dílčí argument či tvrzení. Nejvyšší správní soud posoudil napadený rozsudek a konstatuje, že městský soud se sice nevyjádřil explicitně ke každému z tvrzení stěžovatele, nicméně všechny uplatněné žalobní námitky vypořádal, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelem označený žalovaný nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, jelikož jeho původní rozhodnutí nebylo zrušeno, a není proto nečinný. Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná.

[20] Podstatou sporu je určení, zda je žalovaný nečinný, či nikoliv. Městský soud má za to, že žalovaný není nečinným, neboť jeho rozhodnutí není zrušeno, a nemá tedy povinnost vydat (nové) rozhodnutí. Zrušující rozhodnutí ministerstva totiž nebylo doručeno obviněnému, a tak nenabýlo právní moci. Stěžovatel namítá, že žalovaný má dané rozhodnutí ministerstva doručit obviněnému sám a následně vydat rozhodnutí v jeho věci. Nesporná mezi stěžovatelem i žalovaným je tedy skutečnost, že rozhodnutí ministerstva nebylo doručeno obviněnému (účastníkovi správního řízení), což ostatně plyne i z předloženého spisového materiálu (viz především bod [15]).

[21] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 a násl. s. ř. s. se žalobce může „domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat

*rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*“. Dovolání se soudní ochrany je tak omezeno na případy, v nichž má správní orgán ve správním řízení povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení. Právo moc soudu tak není založena proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí ve věci samé nebo vydání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, čj. 5 As 34/2004-118; shodně viz bod 21 usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[22] Stěžovatel dovozuje na základě toho, že mu bylo doručeno rozhodnutí ministerstva o zrušení rozhodnutí žalovaného, že žalovaný je nečinný, neboť do této doby nevydal rozhodnutí, kterým by rozhodl o jeho nároku na náhradu škody. Jak již bylo ale uvedeno výše, k tomu, aby žalovaný takovou povinnost měl a stěžovatel se mohl domáhat nečinnostní žalobou vydání předmětného rozhodnutí, muselo by být předchozí rozhodnutí žalovaného zrušeno rozhodnutím ministerstva. Rozhodnutí ministerstva však zatím nenabývalo právní moci, neboť nebylo oznámeno všem účastníkům řízení (§ 91 odst. 2 správního řádu). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovaný není nečinný. Tato námitka stěžovatele je tedy nedůvodná.

[23] Stěžovatel namítá, že městský soud měl vyložit institut nečinnostní žaloby materiálně tak, aby byla zajištěna efektivní soudní ochrana jeho práv, která je mu zaručena čl. 36 Listiny. Tím, že městský soud rozhodl, že žalovaný není nečinný, je nadále rukojmím ve sporu mezi žalovaným a ministerstvem. Stěžovatel považuje tento postup městského soudu za zbavení jeho práva na účinnou soudní ochranu.

[24] Je nepochybné, že účastníkovi správního řízení svědčí právo na projednání jeho věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), jež implicitně zahrnuje i její skončení bez zbytečných průtahů (srov. § 6 odst. 1 správního řádu). Pokud správní orgán neskonečí řízení bez zbytečných průtahů, v daném případě tím, že neoznámí rozhodnutí

všem účastníkům řízení tak, aby mohlo nabýt právní moci, je nutné, aby byl takový úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností podroben účinné soudní kontrole.

[25] Stěžovatel se v takovém případě nemůže domáhat nečinnostní žalobou vydání rozhodnutí, neboť žalovaný není povinen, jak již bylo uvedeno výše, nové rozhodnutí vydat, pokud jeho „původní“ rozhodnutí nebylo zrušeno. V projednávaném případě se však nelze domáhat ani vydání rozhodnutí ministerstvem, neboť ministerstvo rozhodnutí již vydalo. Vymezení pojmu vydání rozhodnutí je upraveno v § 71 správního řádu, jenž stanovuje, že „[v]ydáním rozhodnutí se rozumí

*a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“;*

*b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1),*

*c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25, nebo*

*d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu.“*

[26] Přesto, že pod pojem vydání rozhodnutí spadá i předání stejnopisu písemného vyhotovení k doručení, v daném případě je dle Nejvyššího správního soudu nutno mít za to, že tímto zákonodárce myslel předání prvního stejnopisu rozhodnutí tak, aby byla ukončena „jedna fáze správního řízení na úrovni správního orgánu, který rozhodnutí vydává [...] od této chvíle, tedy od vydání rozhodnutí, resp. platnosti správního rozhodnutí, je jím správní orgán, který ho učinil, vázán, a to tak že ho může změnit nebo jinak modifikovat jen zákonem stanoveným způsobem“ (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 631–632). Nečinnostní žalobou se tak nelze domáhat předání stejnopisu rozhodnutí k doručení, pokud již byl alespoň jeden stejnopis rozhodnutí předán k doručení některému z účastníků řízení.

[27] Jelikož se stěžovatel nemůže bránit proti neoznámení rozhodnutí obviněnému nečinností žalobou a z povahy věci nelze podat ani žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., „zbyývá“ se proti nezákonné nečinnosti ministerstva bránit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud v bodě 17 již zmiňovaného usnesení svého rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98 konstatoval, že „věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního [žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. a zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.] je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“. V citovaném usnesení Nejvyšší správní soud dále v bodu 20 uvedl, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobitelné zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“

[28] Nejvyšší správní soud tedy se stěžovatelem nemůže souhlasit, že pokud městský soud vyložil institut nečinnostní žaloby tak, že jej nelze použít v případech stěžovatele, zbavil jej účinné soudní ochrany. Nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení má zásadní důsledky pro účastníky řízení již jen v tom, že bez řádného doručení dané rozhodnutí nemůže nabýt moci, což brání v provedení jeho soudního přezkumu k žalobě některého z účastníků. Je tedy zjevné, že doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení ve smyslu výše citovaného správního názoru rozšířeného senátu. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou. I tato námitka je tedy nedůvodná a stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že v souvislosti s doručováním rozhodnutí odvolacího orgánu je ponechán bez soudní ochrany.

## 3290

### **Řízení před soudem: žaloba proti nezákonnému zásahu Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně**

k § 254 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 65 a § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**Nárok daňového subjektu na vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ve správné výši neuplatněním námitky podle § 254 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nezaniká. V takovém případě jsou úkony správce daně učiněné v souvislosti s vyplacením tohoto úroku (či jeho části) neformální, nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a lze tak proti nim (stejně jako proti nečinnosti správce daně) brojit pouze žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, čj. 2 Afs 234/2014-43)

**Prejudikatura:** č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 3180/2015 Sb. NSS; č. 85/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 664/2004) a č. 179/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 591/2008).

**Věc:** Akciová společnost Veletrhy Brno proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úrok z neoprávněného jednání správce daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno I [ve věci původně rozhodoval Finanční úřad Brno I, který po nabytí účinnosti zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zanikl (§ 19 odst. 1 citovaného zákona) a jeho agendu převzal ke dni 1. 1. 2013 v souladu s § 20 citovaného zákona Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno I.; dále jen „správce daně“] rozhodnutím ze dne 19. 3. 2013 zastavil podle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu řízení zahájená podáními žalobkyně ze dne 19. 12. 2012 označenými jako „*Žádost o předepsání zbylé části úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu*“, která správce daně v souladu s § 70 odst. 2 daňového řádu posoudil podle § 159 daňového řádu jako námitky proti jeho postupu při přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně.

Proti rozhodnutí správce daně podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 2. 10. 2013 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 13. 11. 2014, čj. 29 Af 89/2013-49, zamítl. Konstatoval, že v otázce přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně je irelevantní, že pohledávka žalobkyně vznikla dle § 254 daňového řádu *ex lege*. Právní úprava nevyžaduje, aby správce daně vydal o přiznání úroku rozhodnutí. Postačuje, aby vyřídil nárok daňového subjektu například sdělením se současným předepsáním přiznaného úroku na jeho osobní daňový účet. Daňový řád poskytuje přiměřené prostředky ochrany, jak se proti postupu správce daně bránit. Podle § 254 daňového řádu může daňový subjekt uplatnit námitku podle § 159 daňového řádu, která je základním prostředkem jeho ochrany. Podpůrným pro-

středkem ochrany je pak podnět na ochranu před nečinností dle § 38 daňového řádu. Správce daně může podle § 159 daňového řádu napadený úkon změnit nebo zrušit, případně zjednat nápravu jiným způsobem. I v případě plné oprávněnosti námítky tak správce daně může situaci napravit tak, že daňovému subjektu přizná úrok ve správné výši a na jeho osobní daňový účet předepíše i spornou částku, není tedy důvod rušit původní sdělení o přiznání úroku. Žalobkyní provedený výklad § 159 daňového řádu tak lze hodnotit jako nepřiměřeně formalistický. Nelze souhlasit ani s jejím názorem, že o přiznání dosud nepřiznaných částí úroku lze bez ohledu na další okolnosti žádat kdykoli v rámci prekluzivní lhůty dle § 160 daňového řádu. V takovém případě by byl § 254 odst. 5 daňového řádu zcela zbytečný. Nesouhlasí-li daňový subjekt s výší již přiznaného úroku z neoprávněného jednání správce daně, musí se včas bránit postupem dle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu. Další možnost nápravy nesprávného postupu správce daně si lze teoreticky představit již jen v rovině nenárokové. Z daňového řádu sice neplyne možnost uplatnění mimořádných opravných či dozorčích prostředků, avšak cílem správy daně je dle § 1 odst. 2 daňového řádu mimo jiné správné zjištění a stanovení daní. „*Řádná správa*“ by tak měla připouštět také aplikaci alespoň dozorčích prostředků, např. postup analogický přezkumnému řízení dle § 121 a násl. daňového řádu.

Krajský soud považoval za podstatné, že dle § 254 odst. 5 ve spojení s § 159 daňového řádu byla žalobkyně oprávněna uplatnit proti postupu správce daně námitku ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o postupu správce daně dozvěděla. Žalobkyně však podala „*Žádost o předepsání zbylé části úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňo-*

*vého řádu*“ až dne 19. 12. 2012, tedy více než rok po doručení sdělení o předepsání úroku. Postup správce daně, který toto podání podle jeho obsahu posoudil jako jediný přípustný řádný opravný prostředek, tedy jako námitky dle § 159 daňového řádu, proto nelze označit za nezákonný, neboť správce daně tímto postupem v zásadě nezměnil procesní postavení žalobkyně. I kdyby její žádost posoudil jako podnět k předepsání zbývajících částí úroku, stávající právní úprava mu neukládá povinnost o takovém podnětu rozhodnout. Závěr správce daně, že námitky byly podány opožděně, jakož i jeho poznámka, že práva náleží bdělým, jsou správné, neboť lhůta pro podání námitek marně uplynula dne 30. 11. 2011. Správce daně však pochybil, když řízení zastavil dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu, neboť měl postupovat podle § 159 odst. 3 daňového řádu a žalobkyní podané námitky měl jako opožděné zamítnout. Tato vada však neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí spočívajícího na závěru, že opožděně podané námitky nelze projednat. Orgány daňové správy tedy netěžily z vlastního nezákonného jednání, neboť to byla žalobkyně, která se měla nápravy domáhat včas. S ohledem na obsah napadeného rozhodnutí se krajský soud nezabýval otázkou správnosti výše přiznaného úroku z neoprávněného jednání správce daně.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Za předmět sporu považovala otázku, zda má správce daně povinnost předepsat na její osobní účet původně nepřiznanou část úroku z neoprávněného jednání správce daně (jenž dle § 254 odst. 1 daňového řádu vzniká přímo ze zákona), a tím zhojit svůj předchozí nezákonný postup. Stěžovatelka byla toho názoru, že ona v tomto směru nemá povinnost činit jakýkoli úkon, naopak je to správce daně, kdo je z moci úřední povinen ze zákona vzniklý úrok předepsat daňovému subjektu na jeho osobní daňový účet. Stěžovatelka uvedla, že je stejně jako Generální finanční ředitelství (resp. jeho metodika ze dne 23. 5. 2012 ke způsobu výpočtu úroku z neoprávněného jednání správce daně) toho názoru, že na úrok z neopráv-

něného jednání správce daně dopadá obecné pravidlo obsažené v § 264 odst. 1 daňového řádu. V předchozí právní úpravě byla zcela disproporčně stanovena cena peněz pro správce daně a pro daňový subjekt, přičemž tato disproporce byla jedním z důvodů změny právní úpravy. Stěžovatelka zdůraznila, že správce daně postupuje zcela vědomě v rozporu s metodikou ze dne 23. 5. 2012, kterou Generální finanční ředitelství založilo správní praxi a legitimní očekávání subjektů, že v obdobných případech bude dle této metodiky postupováno. Postup správce daně tak rovněž porušuje zásadu rovnosti uvedenou v § 6 odst. 1 daňového řádu.

I kdyby stěžovatelka přijala premisu žalovaného a krajského soudu, že její podání bylo možné posoudit jako námitku (s čímž však zásadně nesouhlasila), nelze akceptovat závěr krajského soudu, že lhůta pro podání námitek marně uplynula dne 30. 11. 2011 a že tato lhůta je svou povahou prekluzivní. V takovém případě by daňový subjekt nepodáním námitek navždy ztratil možnost, aby mu byl úrok z neoprávněného jednání správce daně předepsán, přestože mu nárok vznikl přímo *ex lege* zrušením vadného rozhodnutí správce daně. Krajský soud se nijak nezabýval otázkou počátku běhu lhůty pro podání námitek a svůj závěr založil pouze na tom, že stěžovatelce byla sdělení o přiznání úroku doručena 30 dnů přede dnem 30. 11. 2011. Takový paušalizovaný závěr je ovšem nesprávný, neboť důkazní břemeno pro určení, kdy se stěžovatelka skutečně seznámila s obsahem úkonu, bylo na žalovaném, resp. na krajském soudu. Krajský soud však nijak nevyšetřil, z jakého důvodu se domnívá, že lhůta pro podání námitek uplynula již dne 30. 11. 2011, čímž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Stěžovatelka poukázala na to, že i kdyby snad lhůta pro podání námitek dle § 159 daňového řádu již uplynula, nemá to za následek zánik jejího práva na předepsání úroku z neoprávněného jednání správce daně, jak se mylně domnívali krajský soud i správce daně. Její pohledávka vůči státu stále existuje, a to až do uplynutí prekluzivní lhůty 6 let pro placení daně dle § 160 daňového řádu. K to-



mu stěžovatelka s poukazem na § 159 odst. 4 daňového řádu uvedla, že opačný výklad by měl za následek hrubý nepoměr práv a povinností daňových subjektů oproti právům a povinnostem správců daně a tato disproporce by zcela jistě dosahovala ústavněprávní roviny, neboť správce daně by měl výrazně širší oprávnění a možnosti, jak (a především dokdy) může úrok z prodlení od daňového subjektu vymáhat. Přestože obě sankce (úrok z prodlení i úrok z neoprávněného jednání správce daně) jsou svou povahou sankcemi obdobnými a vznikají *ex lege*, optikou právního názoru krajského soudu a žalovaného by nárok daňového subjektu zanikl prakticky již po 30 dnech, avšak nárok na úrok z prodlení teprve po 6 letech, aniž by správce daně musel v průběhu této lhůty učinit jakékoli procesní kroky, např. notifikovat daňový subjekt o své pohledávce. Tento hrubý nepoměr mezi právy daňového subjektu a správce daně nemůže být nikterak odůvodněn zájmem státu na výběru daní či lpěním na právní jistotě. Je zcela v rozporu s ústavními principy, aby při nejasném znění zákona použil krajský soud výklad v neprospěch daňového subjektu, neboť princip právní jistoty nemá sloužit k jednostranné ochraně zájmů státu. Stěžovatelka dále upozornila na to, že je jí známo, že orgány finanční správy v případech jiných daňových subjektů rozhodují a rozhodovaly o předepsání úroku z neoprávněného jednání správce daně, aniž by jakkoli omezovaly jejich práva aplikací lhůty pro podání námítky. Akceptace názoru krajského soudu by tedy vedla k aprobaci nejednotné praxe orgánů finanční správy a potažmo k nepřipustné diskriminaci stěžovatelky.

Stěžovatelka také vyjádřila názor, že pakliže ji správce daně na její osobní účet předepsal úrok v nesprávné výši, bylo jeho povinností toto pochybení napravit, a to bez ohledu na procesní aktivitu stěžovatelky. Namísto toho se však správce daně uchýlil k použití obstrukčního prostředku (zastavení řízení pro údajně marné uplynutí lhůty k podání námítky). Dle názoru stěžovatelky měl správce daně na základě její žádosti o předepsání úroků vydat buď zamítavé rozhodnutí (sdělení) o nepří-

znání zbylé části úroku, nebo pozitivní rozhodnutí (sdělení) a současně předepsat zbylou část úroku na její daňový účet. Závěr krajského soudu, že přípis (sdělení) správce daně o (ne)přiznání úroku dle § 254 daňového řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je v příkrém rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu o nutnosti vykládat právní normy nikoli formalisticky. Ač sdělení o přiznání úroků není v daňovém řádu formálně označeno jako rozhodnutí dle § 101 a násl. daňového řádu, nemůže jít tento legislativní nedostatek k tíži daňových subjektů, a tedy k újmě stěžovatelky. Pro soudní přezkum úkonu správního orgánu není podstatné jeho formální označení ani jeho právní kvalifikace dle daňového řádu. Podstatným je pouze to, zda tento úkon naplnil znaky vymezené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud by sdělení výše úroku z neoprávněného jednání správce daně, jímž se závazně deklaruje peněžitité subjektivní právo daňových subjektů, nebylo považováno za deklaratorní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., bylo by to v rozporu se základními právy daňových subjektů a s ústavněprávními principy upravujícími postavení správce daně jakožto orgánu veřejné moci.

Stěžovatelka uvedla, že v důsledku nejednoznačné právní úpravy podala z procesní opatrnosti jak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, tak i žalobu na ochranu před nečinností správce daně. Dne 30. 12. 2014 uplatnila rovněž podnět na nařízení přezkoumání napadeného rozhodnutí, který Generální finanční ředitelství posoudilo dne 11. 2. 2015 jako nedůvodný s odůvodněním, že při předepsání úroku z neoprávněného jednání správce daně se nevzdává rozhodnutí, a proto tento postup nelze přezkoumat. Z toho je dle stěžovatelky zřejmá nerovnost v právech státu a daňového subjektu, neboť správce daně vydává v případě úroku z prodlení kdykoli v šestileté prekluzivní lhůtě deklaratorní rozhodnutí (platební výměr), které může být přezkoumáno v přezkumném řízení. Stěžovatelce tedy není zřejmé, z jakého důvodu jí orgány finanční správy odpírají přiznání obdobných práv za situace, kdy daň má být stanovena správně, všechny formy vlastnictví

(tj. jak státní, tak soukromé) jsou si rovny a podstatou věci je náhrada újmy za nezákonné rozhodnutí orgánů finanční správy.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že správce daně svým postupem neporušil zásadu rovnosti ve smyslu § 6 odst. 1 daňového řádu, neboť vždy, když daňový subjekt podá opravný prostředek po lhůtě stanovené daňovým řádem, správce daně řízení v souladu se zákonem zastaví. Správce daně se dle žalovaného dopustil jediného pochybení tím, že zastavil řízení dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu, ač přílehavější by bylo zastavit jej na základě jiného ustanovení daňového řádu, avšak nejednalo se o pochybení takové intenzity, která by způsobila nezákonnost rozhodnutí o věci samé. K argumentaci ohledně běhu lhůty pro podání námítky žalovaný konstatoval, že její počátek se odvíjí od doručení sdělení o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně, tedy ode dne 31. 10. 2011. Dle žalovaného stěžovatelka vyložila § 254 odst. 1 daňového řádu extenzivně a v rozporu s jeho jasným textem a nesporným obsahem. Citované ustanovení je ustanovením speciálním, neboť představuje tzv. paušalizovanou náhradu škody, která byla způsobena nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem, a v souladu se zásadou, že výjimky mají být vykládány restriktivně, je namísto jeho adekvátní nebo restriktivní výklad.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správce daně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [12] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve stručně rekapitulovat průběh předchozího daňového řízení. Na základě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 6. 2011, čj. 29 Af 47/2011-109, bylo zrušeno rozhodnutí Finančního úřadu Brno I ze dne 26. 6. 2000 (dodatečný platební výměr

na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1996). V důsledku toho přiznal správce daně stěžovateli úrok z neoprávněného jednání správce daně, což jí oznámil třemi sděleními ze dne 26. 10. 2011, za neoprávněně stanovenou daň, za neoprávněně stanovené daňové penále a za neoprávněně stanovené úroky z odložené částky. Dne 19. 12. 2012 obdržel správce daně podání stěžovatelky nadepsané „*Žádost o předepsání zbylé části úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu*“. Stěžovatelka v tomto podání uvedla, že při auditním prověřování zjistila, že jí byl přiznán úrok z neoprávněného jednání správce daně pouze částečně, v neúplné výši. V tomto podání také vyjádřila přesvědčení, že dodatečnému přiznání úroku nebrání, že proti citovaným sdělením nebyla podána námitka podle § 159 daňového řádu, neboť zákon nestanovuje, že by nepodáním námítky mohlo dojít k zániku zákonného nároku. Správce daně žádost stěžovatelky v souladu s § 70 odst. 2 daňového řádu posoudil dle § 159 daňového řádu jako námítky proti výše citovaným sdělením a řízení o nich zastavil rozhodnutím ze dne 19. 3. 2013 s odůvodněním, že tyto námítky byly podány opožděně. Správnost postupu správce daně pak potvrdil žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[13] Stěžovatelka proti postupu daňových orgánů brojila ve správním soudnictví, přičemž k domožení se svého nároku zvolila dvě odlišné procesní cesty: jednak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., již krajský soud zamítl napadeným rozsudkem, a jednak žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., která navazovala na stěžovatelkou podaný podnět na ochranu před nečinností podle § 38 daňového řádu. Tuto žalobu zamítl krajský soud rozsudkem ze dne 13. 11. 2014, čj. 29 A 20/2013-69, a na základě kasační stížnosti stěžovatelky se jí zabýval také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 2. 2015, čj. 7 As 254/2014-48. V tomto rozsudku se tak podrobně věnoval otázce, kterou stěžovatelka vnesla i v nyní posuzované věci, tj. zda je správce daně při postupu podle § 254 da-

ňového řádu povinen vydat rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že správce daně žádné takové rozhodnutí nevydává. Daňový řád totiž pro jeho postup nestanoví žádné formalizované správní řízení, které by mělo být zakončeno vydáním formalizovaného aktu obsahujícího stanovené náležitosti. Zároveň daňový řád zakotvuje prostředek, jímž se může daňový subjekt domoci „zprocesnění“ postupu správce daně. Tímto prostředkem jsou námitky podle § 254 odst. 5 daňového řádu, na jejichž základě je správce daně již povinen vydat rozhodnutí, proti kterému lze brojit odvoláním a následně i žalobou ve správním soudnictví. Možnost, že by proti sdělení odraženému postup správce daně dle § 254 daňového řádu bylo možné brojit odvoláním i námitkami (a následně odvoláním proti rozhodnutí o námitkách), se nejvíce jako logická ani vhodná. Ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu tedy nezakotvuje postup, jehož výsledkem by mělo být uložení povinnosti nebo přiznání práva anebo prohlášení práva či povinnosti stanovené zákonem, a proto nelze o případném písemném výstupu, informujícím o postupu správce daně podle § 254 daňového řádu, hovořit jako o rozhodnutí dle § 101 daňového řádu. Nejvyšší správní soud nemá žádný rozumný důvod odchýlit se od těchto závěrů ani v nyní posuzované věci, přičemž na citovaný rozsudek v podrobnostech plně odkazuje, a uzavírá, že postup podle § 254 daňového řádu je postupem toliko faktickým. Argumentace stěžovatelky, že sdělení o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 26. 10. 2011 představovala rozhodnutí v materiálním slova smyslu podle § 65 s. ř. s., je tedy nesprávná.

[14] Stěžovatelka ve své další kasační námitce uvedla, že krajský soud se nijak nezabýval otázkou počátku běhu lhůty pro podání námitky proti postupu správce daně a neodůvodnil, proč dle jeho názoru tato lhůta uplynula již dne 30. 11. 2011. Nejvyšší správní soud předně podotýká, že tato námitka není podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná (jak tvrdil žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti), neboť směřuje výhradně proti postu-

pu krajského soudu, a tak přirozeně nemohla být uplatněna v řízení před krajským soudem, nebo dokonce již v odvolacím řízení. Dle Nejvyššího správního soudu je z úvah krajského soudu patrné, že za rozhodující pro počátek běhu lhůty pro podání námitky považoval den 31. 10. 2011. V tento den došlo k doručení všech tří sdělení správce daně o přiznání úroku (viz kopie doručenek v přílohách A2, A3 a A4 správního spisu). Stěžovatelka přitom v žalobě ani v kasační stížnosti netvrdila, že se s postupem správce daně seznámila v jiný den. Nelze tedy přisvědčit její námitce, že krajský soud postavil svůj závěr o počátku běhu lhůty pro podání námitky na „ničím neověřené spekulaci“, čímž měl zatížit napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (shodně viz již citovaný rozsudek čj. 7 As 254/2014-48, v němž Nejvyšší správní soud vypořádal totožnou námitku stěžovatelky). Pokud stěžovatelka namítla, že adresát se s doručovanou písemností nemusí skutečně (fakticky) seznámit v okamžiku jejího doručení, pak se tato premisa v nyní posuzované věci neuplatní, neboť stěžovatelka (resp. její tehdejší zástupce) sdělení správce daně dne 30. 11. 2011 aktivně převzala (nedošlo tak např. k fikci doručení).

[15] Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení o kasační stížnosti není namístě věcně posuzovat námitky, které se zcela míjí s rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku (tj. že správce daně ani žalovaný nepochybili, když žádost stěžovatelky o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně věcně neprojednali). Výhrady stěžovatelky proti správcem daně přiznané výši úroku z neoprávněného jednání správce daně (tj. že na předeepsání tohoto úroku *en bloc* dopadá § 264 odst. 1 daňového řádu, že správce daně při stanovení výše úroku postupoval v rozporu s ustálenou správní praxí, čímž porušil ochranu legitimního očekávání daňových subjektů a zásadu rovnosti podle § 6 odst. 1 daňového řádu atp.) krajský soud zcela správně vůbec neposuzoval, a nepřisluší je tudíž posuzovat ani Nejvyššímu správnímu soudu. Takové námitky je nutno považovat již proto

za nedůvodné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, čj. 8 Afs 161/2005-87). Nejvyšší správní soud rovněž nemohl věcně posoudit tvrzení stěžovatelky, že je jí známo, že orgány daňové správy rozhodovaly v případech jiných daňových subjektů o předepsání úroku z neoprávněného jednání správce daně, aniž by jakkoli omezovaly jejich práva aplikací lhůty pro podání námítky. Tuto námitku stěžovatelka poprvé vznesla až v kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud k ní v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nemohl přihlídnout. K tomu Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že důkazní břemeno ohledně prokázání ustálené správní praxe zásadně spočívá na stěžovateli, ta však své tvrzení ničím nedoložila ani jej nijak blíže nekonkretizovala.

[16] Nejvyšší správní soud však stěžovatelce přisvědčuje v tom, že správce daně a žalovaný neměli její žádost o předepsání zbylé části úroku z neoprávněného jednání správce daně posoudit jako opožděné podání námitek podle § 254 odst. 5 daňového řádu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že smyslem a účelem daňového řízení je stanovení a vybrání daně ve správné výši (srov. § 1 odst. 2 daňového řádu nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, čj. 2 Afs 184/2006-123, či nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. II. ÚS 664/2004, č. 85/2006 Sb. ÚS, a ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. IV. ÚS 591/2008, č. 179/2010 Sb. ÚS). Daňové orgány tak musí k naplnění této zásady směřovat ve všech svých postupech, přičemž je nutné vyjít z jejího širšího pojetí, tedy ve správné výši stanovit nejen daň samotnou, ale i její příslušenství (srov. § 2 odst. 4 a 5 daňového řádu). Správce daně je tedy po zrušení rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu *ex officio* povinen stanovit úrok z neoprávněného jednání správce daně ve správné výši. Pokud tak z jakéhokoli důvodu neučiní, Nejvyšší správní soud neshledává žádnou právní překážku pro to, aby své pochybení nemohl také z vlastní iniciativy napravit. Pokud správce daně takovou překážku vytvořil výkladem § 254 odst. 5

ve spojení s § 159 daňového řádu, upřednostnil tím formalistický výklad práva před samotným účelem daňového řízení. V daňovém řádu je přitom zakotvena celá řada institutů, při jejichž realizaci postupují daňové orgány neformálně (fakticky). Pokud zákon dává možnost daňovému subjektu domoci se podáním námítky „zprocesnění“ takového postupu (jak je tomu podle § 254 odst. 5 daňového řádu), nelze z toho zároveň dovozovat, že by neuplatněním námítky jeho právo na vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ve správné výši zaniklo. Daňový řád totiž v žádném svém ustanovení nestanoví, že by neuspokojené nároky daňových subjektů při placení daní zanikaly jinak než marným uplynutím lhůty pro placení daně, která činí 6 let (srov. § 155 odst. 7 a § 164 odst. 3 daňového řádu). Naopak v § 20 odst. 2 daňového řádu se výslovně uvádí, že daňový subjekt má práva a povinnosti při placení daně po dobu, ve které lze požadovat placení nedoplatku (srov. § 160 odst. 1 daňového řádu). Výklad uplatněný v nyní posuzované věci daňovými orgány a krajským soudem by s přihlídnutím k zásadě rovnosti procesních práv a povinností všech osob zúčastněných na správě daní (§ 6 odst. 1 daňového řádu) měl nepříznivé následky i pro samotné daňové orgány, resp. pro fiskální zájmy státu. Při pasivitě daňového subjektu by totiž daňové orgány ztratily možnost svůj předchozí faktický postup jakkoli korigovat, např. v nyní posuzované věci by správce daně v případě nesprávného předepsání vyšší než zákonné výše úroku již nemohl své pochybení jakkoli napravit, a to z důvodů na jeho vůli nezávislých (tj. pouze kvůli pasivitě stěžovatelky).

[17] Lze tedy uzavřít, že správce daně a žalovaný pochybili, když se žádostí stěžovatelky o předepsání zbylé části úroku z neoprávněného jednání správce daně odmítli zabývat z ryze formálních procesních důvodů a neposoudili ji jako podnět k provedení toho, k čemu byli *ex officio* povinni. K tomu lze dodat, že stěžovatelka opírala svou žádost mimo jiné o to, že samy orgány finanční správy si byly vědomy nesprávnosti své tehdejší praxe při stanovení výše úroku z neoprávněného jed-

nání správce daně. Tím spíše se daňové orgány měly pokusit svá předchozí pochybení z vlastní iniciativy napravit, resp. v případě, že by shledaly žádost stěžovatelky nedůvodnou, stěžovatelku o tom přinejmenším uvědomit, nikoli se s poukazem na procesní ustanovení vyhnout věcnému posouzení její žádosti. Pokud se stěžovatelka domnívala, že správce daně nepřiznal úrok z neoprávněného jednání správce daně v plné výši, správně uplatnila podnět na ochranu před nečinností podle § 38 daňového řádu. Úkony správce daně učiněné v souvislosti s případným doplace-

ním zbylé části tohoto úroku jsou však neformální (faktické) a nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (srov. bod [13] tohoto rozsudku). Proti takovým úkonům (stejně jako proti případné nečinnosti) správce daně lze tedy brojit pouze žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS, a tam citovanou judikaturu, zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). (...)

## 3291

### Daňové řízení: dodatečné daňové přiznání; stanovení daně podle pomůcek

k § 145 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

**Nesouhlasí-li daňový subjekt s obsahem, resp. s důvody výzvy k předložení dodatečného daňového přiznání, a tento nesouhlas správci daně ve lhůtě stanovené ve výzvě (nejpozději však před vydáním platebního výměru správcem daně I. stupně) kvalifikovaným způsobem sdělí, není správce daně bez dalšího oprávněn doměřit daň dle pomůcek (§ 145 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2015, čj. 9 Afs 66/2015-36)*

**Prejudikatura:** č. 20/2003 Sb. NSS, č. 576/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS a č. 1940/2009 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

**Věc:** Ing. Antonín K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad ve Znojmě (správce daně) z vyhledávací činnosti a při daňové kontrole u jiného subjektu zjistil, že žalobce v letech 2008 až 2010 nabyl ještě další příjmy než ty, které uvedl ve svém daňovém přiznání. Jednalo se o příjmy za prodej akcií společnosti NOVOTOS, s. r. o., v celkové částce 640 000 Kč. Tyto příjmy měly být dle správce daně zdaněny, neboť se nejedná o příjmy, které jsou osvobozeny.

Správce daně žalobce prostřednictvím jeho zástupce vyzval dne 19. 9. 2011 k podání dodatečného daňového přiznání za zdaňovací období roku 2008, 2009 a 2010 s upozorněním na zákonnou možnost zjistit základ da-

ňe a stanovit daň podle pomůcek dle § 145 odst. 2 daňového řádu.

Žalobce reagoval přípisem ze dne 20. 9. 2011 označeným jako „*Odmítnutí výzvy k podání daňového tvrzení k dani z příjmů fyzických osob za rok 2008*“, resp. 2009 a 2010. Dále odeslal dne 12. 3. 2012 správci daně písemnost, označenou jako dodatečné daňové přiznání, kde tvrdil, že sporné příjmy jsou osvobozeny od daně.

S ohledem na to, že žalobce dle správce daně výzvám k předložení dodatečných daňových přiznání nevyhověl, vydal správce daně dne 17. 7. 2012 dodatečné platební výměry, kterými byla žalobci za tři zdaňovací

období doměřena daň podle pomůcek, a to za zdaňovací období roku 2008 ve výši 31 500 Kč s penále celkem 37 800 Kč, za zdaňovací období roku 2009 ve výši 43 500 Kč s penále celkem 52 200 Kč a za zdaňovací období roku 2010 daň ve výši 21 000 Kč s penále celkem 25 200 Kč.

Proti těmto rozhodnutím podal žalobce u žalovaného samostatná odvolání, která byla změněna toliko v části týkající se bankovního spojení. V ostatním zůstala rozhodnutí I. stupně beze změny.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žaloby u Krajského soudu v Brně, který po spojení věcí ke společnému projednání napadená rozhodnutí rozsudkem ze dne 19. 2. 2015, čj. 30 Af 42/2013-45, zrušil s tím, že vyhověl pouze jedné z žalobcem uplatněných námitek.

Souhlasil s žalobcem v tom smyslu, že pomůcky jsou institutem *ultima ratio*. Používají se v situacích, kdy je daňový subjekt zcela pasivní, nekomunikuje (nereaguje na výzvy správce daně). Žalobce však se správcem daně alespoň v určité míře komunikoval a zcela pasivní nebyl, neboť ve stanovené lhůtě zaslal správci daně podání nazvaná „*Odmítnutí výzvy k podání daňového tvrzení k daní z příjmů fyzických osob za rok 2008*“, resp. 2009 a 2010.

V nich uvedl, že daň z příjmů fyzických osob řádně přiznal, přičemž příjem od společnosti NOVOTOS je příjem od daně osvobozený. Jedná se o příjem z prodeje cenných papírů společnosti CENTOS, které žalobce vlastnil více než šest měsíců, což byla doba předjímaná zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, k osvobození od daně [srov. § 4 odst. 1 písm. w) uvedeného zákona]. Současně odkázal na důkazy, které měly prokazovat jeho tvrzení, a dále uvedl, že v případě potřeby je připraven poskytnout další důkazy.

Přípisy soud vyhodnotil jako tvrzení daně v materiálním smyslu (k tomu srov. komentář k § 145 odst. 2 daňového řádu in Lichnovský, O.; Ondříšek, R. a kolektiv. *Daňový řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 319–320), tedy tvrzení k dani v nulové výši. Zákonem stanovená podmínka pro použití pomůcek, tj. nepodání dodatečného daňového přiznání, proto splněna nebyla.

Správce daně měl připsat žalobce považovat za materiální tvrzení daně v nulové výši, a tudíž nebyl oprávněn stanovit daň podle pomůcek dle § 145 odst. 2 daňového řádu. Jak vyplývá z § 8 odst. 3 daňového řádu, „[s]právce daně vychází ze skutečného obsahu právního jednání nebo jiné skutečnosti rozhodné pro správu daní“. Soud má za to, že přípisy obsahují takové skutečnosti, které by byly součástí formálně správně podaného dodatečného daňového přiznání. Nepřekročitelnou podmínkou pro posouzení určitého přípisu jako tvrzení daně v materiálním smyslu nepochybně nemůže být podání na předepsaném formuláři ani formální označení přípisu jako dodatečného daňového přiznání.

Z obsahu přípisů vyplývá, že žalobce tvrdil dodatečnou daň v nulové výši. Rovněž uvedl, odkud jeho nepřiznané příjmy pochází, stejně jako uvedl, z jakého důvodu má za to, že jsou od daně osvobozeny, a odkázal na důkazy, které měly jeho tvrzení prokazovat. Za situace, kdy podání nebyla podána na předepsaném formuláři (srov. § 72 odst. 1 daňového řádu), měl vzhledem k § 74 odst. 1 daňového řádu správce daně vyzvat žalobce k odstranění vad tohoto podání. Následně dle případné reakce žalobce bylo na správci daně, aby zahájil dokazování (a případně osvobození od daně posoudil) nebo stanovil daň podle pomůcek.

Tato vada řízení měla dle krajského soudu nepochybně za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Daňová povinnost žalobce byla totiž stanovena podle pomůcek, k čemuž nebyly splněny zákonné podmínky. Pro úplnost je třeba ještě doplnit, že závěry soudu je třeba vztáhnout i na přípisy označené jako dodatečná daňová přiznání, podaná dne 12. 3. 2012. Krajský soud všechna tři rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž tvrdil následující. V dodatečném daňovém přiznání uvede daňový subjekt rozdíl oproti poslední známé daňové povinnosti a den jeho zjištění; v případě dodatečného daňového přiznání nebo dodatečného vyúčtování podle odst. 2 a 4 § 141 daňového řádu uvede i důvody pro jeho podání.

Podle § 145 daňového řádu je správce daně oprávněn vyzvat daňový subjekt k podání dodatečného přiznání, lze-li důvodně předpokládat, že daň bude doměřena.

Nereagovali žalobce na výzvu správce daně zákonem stanoveným způsobem, byl správce daně oprávněn vyměřit daň podle pomůcek. Pokud pouze správci daně sdělil, že sporné příjmy považuje za osvobozené, postrádá jeho podání náležitosti dodatečného daňového přiznání a nelze jej považovat za materiální tvrzení daně v nulové výši. Zákon nepočítá s možností v dodatečném daňovém přiznání tvrdit daň ve výši nula.

Ustanovení § 8 daňového řádu na věc aplikovat nelze. Určuje-li zákon pro určité podání zákonem stanovenou formu, nelze nedodržení této formy zhojit odkazem na uvedené ustanovení.

K argumentaci soudu, že správce daně byl povinen žalobce vyzvat k odstranění nedostatků formy, stěžovatel uvedl, že tato námitka byla žalobcem uplatněna až v doplnění žaloby, tj. po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že byl po celou dobu řízení aktivní, a ke svým tvrzením předkládal důkazy. Za této situace nelze než ztotožnit se závěry krajského soudu, že podmínky pro stanovení daně podle pomůcek nebyly splněny.

Postup stěžovatele, který bez dalšího stanovil daň podle pomůcek, je zjevně v rozporu se základními principy daňového řízení. Správní orgány porušily zásadu volného hodnocení důkazů, překročily meze správního uvážení a bez součinnosti žalobce vydaly nezákonná rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [25] Předmětem sporu je jediná otázka, a to, zda v případě, že daňový subjekt na výzvu správce daně vydanou podle § 145 odst. 2

daňového řádu reaguje, avšak nikoli předložením dodatečného daňového přiznání, ale popřením své daňové povinnosti, jsou či nejsou splněny podmínky pro stanovení daně dle pomůcek.

[26] Podle § 143 daňového řádu lze dodatečně doměřit daň na základě dodatečného daňového přiznání nebo dodatečného vyúčtování nebo z moci úřední. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení k doměření daně „z moci úřední může dojít pouze na základě výsledků daňové kontroly. Zjistí-li správce daně nové skutečnosti nebo důkazy mimo daňovou kontrolu, na jejichž základě lze důvodně předpokládat, že bude daň doměřena, postupuje podle § 145 odst. 2“ daňového řádu.

[27] Ustanovení § 145 odst. 2 daňového řádu stanoví oprávnění správce daně vyzvat daňový subjekt k předložení dodatečného daňového přiznání a stanovit mu k tomu náhradní lhůtu, za předpokladu, že lze důvodně předpokládat, že daň bude doměřena. Nevyhoví-li daňový subjekt této výzvě ve stanovené lhůtě, může správce daně doměřit daň podle pomůcek.

[28] Aplikuje-li správce daně § 145 odst. 2 daňového řádu, existují dle výkladu stěžovatele pouze dvě možnosti. První možností je předložení dodatečného daňového přiznání (nikoli však v nulové výši), druhou možností je dodatečné doměření daně z úřední povinnosti. Se stěžovatelem lze souhlasit, že z doslovného gramatického znění uvedeného ustanovení lze takový postup dovodit.

[29] Otrocké následování doslovného znění zákona, jehož se stěžovatel domáhá, však nemá v moderním právním státě opodstatnění. Pokud vezmeme v úvahu jednu ze základních charakteristik právní normy (tenzi mezi její obecností a širokou variabilitou společenských vztahů, na něž dopadá) a nadprodukcí právních předpisů posledních let, jakož i jejich vzájemné překrývání, mohlo by trvání na doslovném znění zákona bez možnosti užití dalších výkladových metod (vedle metody jazykové) vést v konkrétních případech k absurdním důsledkům.

[30] Ideální zákonodárce, který by upravitel jasně, srozumitelně a bezrozporně veškeré právem regulované vztahy, je fikcí. Proto jsou zejména soudy (vedeny imperativem zákazu odepření spravedlnosti) nuceny hledat rozumná řešení tam, kde právní normy mlčí nebo jsou v ostrém konfliktu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 1 As 31/2009-81, č. 1940/2009 Sb. NSS).

[31] Z těchto hledisek je zřejmé, že jazykový výklad právní normy „[j]e *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 nevědomosti, smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ (viz poprvé nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.).

[32] Výklad právní normy by měl být průnikem a vyvážením jednotlivých výkladových metod – vedle metody jazykové též metody systematické, historické, teleologické, logické, srovnání v právu aj. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, čj. 5 A 116/2001-46, č. 20/2003 Sb. NSS, a ze dne 11. 2. 2004, čj. 7 A 72/2001-53, č. 576/2005 Sb. NSS, a dále též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS). Použití jednotlivých metod výkladu lze legitimně omezit jen v některých případech.

[33] Při výkladu sporného ustanovení vycházel soud zejména ze smyslu a účelu daňového řádu, z cíle správy daně a ze základních zásad daňového řízení. Daňový řád upřednostňuje stanovení daně dokazováním, neboť správné zjištění a stanovení daně je prvořadým cílem správy daně.

[34] Za určitých okolností může být daňová povinnost stanovena náhradním způsobem, a to buď stanovením daně podle pomůcek, případně sjednáním daně. Stanovení daně podle pomůcek bude připadat v úvahu především tehdy, nesplní-li daňový subjekt některou ze

svých zákonem stanovených povinností při dokazování svých daňových tvrzení v takovém rozsahu, že výsledky provedeného dokazování neumožňují spolehlivě stanovit daň dokazováním (srov. komentář k § 98), popř. znemožní-li správci zahájit daňovou kontrolu za podmínek stanovených v § 87 odst. 5 či neposkytne-li správci daně potřebnou součinnost k odstranění pochybností podle § 90 odst. 4. Daň podle pomůcek může být vyměřena popř. doměřena i tehdy, nepodal-li daňový subjekt řádné daňové tvrzení či dodatečné daňové tvrzení ani poté, kdy byl k jeho podání správcem daně vyzván. V takovém případě se neuplatní zásada součinnosti a správce daně stanoví daň podle pomůcek, které si sám k tomu účelu opatří a jejichž příkladný výčet obsahuje § 98 odst. 3.

[35] Specifikem rozhodnutí o stanovení daně podle pomůcek je, že rozhodnutí o daňové povinnosti není v tomto případě výsledkem dokazování o tom, jaká je daňová povinnost daňového subjektu, ale je postaveno na kvalifikovaném odhadu této daňové povinnosti. Z tohoto specifika logicky vyplývá i odlišný okruh otázek, které mohou být předmětem přezkumu rozhodnutí o stanovení daně podle pomůcek v odvolacím řízení.

[36] Je-li podáno odvolání proti rozhodnutí o stanovení daně podle pomůcek, je předmětem přezkumu dodržení zákonných podmínek pro stanovení daně tímto náhradním způsobem. Zkoumání zákonnosti se omezuje na zjištění, zda byly naplněny podmínky, za nichž lze vydat rozhodnutí o stanovení daně podle pomůcek, jakož i přiměřenost použitých pomůcek (srov. § 114 odst. 4 daňového řádu).

[37] Smyslem a účelem § 145 odst. 2 daňového řádu je umožnit správci daně stanovit rychle a efektivně daň, a to v případě souhlasu daňového subjektu na základě dodatečného daňového přiznání a v případě jeho pasivity i bez součinnosti daňového subjektu. Podmínkou takového postupu je, že zde existuje důvodný předpoklad, že daň bude doměřena.

[38] Tento předpoklad potvrzuje i důvodová zpráva k vládnímu návrhu uvedeného



ustanovení, která k aplikaci § 145 odst. 2 daňového řádu uvádí: „[V] případě, že správce daně důvodně předpokládá doměření daně s tím rozdílem, že pro podání dodatečného tvrzení není stanovena objektivní lhůta, ale pouze lhůta subjektivní, jejíž počátek je pro daňový subjekt určen okamžikem zjištění důvodů pro podání dodatečného tvrzení. Správce daně je povinen postupovat při zjištění důvodů k podání takových tvrzení v souladu se zásadou rychlosti.“

[39] Pokud daňový subjekt nekoná, je zákonem stanovený důsledek jeho pasivity zřejmý. Správce daně je oprávněn stanovit daň podle pomůcek, které si opatří i bez součinnosti s daňovým subjektem. Jak ale postupovat v případě, že daňový subjekt s důvody uvedenými ve výzvě nesouhlasí a správci daně tento svůj nesouhlas oznámí, tj. koná, avšak nikoli tak, jak požaduje správce daně ve výzvě.

[40] V důvodové zprávě se k § 145 odst. 2 daňového řádu dále uvádí: „Tento způsob opět respektuje primární povinnost tvrzení daňového subjektu a vytváří analogické podmínky v doměřovacím řízení k podmínkám původního (rádného) vyměření. Je tedy na vůli daňového subjektu, zda učiní i v tomto stadiu nalézacího řízení o své daňové povinnosti tvrzení, čímž otevře možnost postupu k odstranění pochybností, a tedy k zahájení dokazovacího postupu, nebo zda umožní správci daně doměřit daň z moci úřední buď na základě jím získaných důkazů, nebo podle pomůcek. Správce daně proto ve výzvě daňovému subjektu sdělí důvody, pro které ho k podání tvrzení vyzývá.“

[41] Soud se ztotožňuje s výkladem předkladatele zákona, dle kterého je smyslem sporného ustanovení ponechat na vůli daňového subjektu, zda na základě výzvy k předložení dodatečného daňového přiznání otevře postup k odstranění pochybností či k zahájení dokazovacího postupu, nebo zda v důsledku své pasivity umožní správci daně doměřit daň z moci úřední buď na základě jím získaných důkazů, nebo podle pomůcek.

[42] S tvrzením v důvodové zprávě, že se takový postup otevře daňovému subjektu

uposlechnutím výzvy, resp. předložením dodatečného daňového tvrzení v souladu s výzvou, se však již soud ztotožnit nemůže.

[43] Předloží-li daňový subjekt v souladu s výzvou správce daně dodatečné tvrzení, je správce daně oprávněn aplikovat § 144 daňového řádu, tj. nemusí výsledek doměření daňovému subjektu vůbec sdělovat, dodatečný platební výměr pouze založí do spisu, přičemž daňový subjekt nemá právo se proti takovému rozhodnutí odvolat. Zákon sice stanoví, že tento postup nelze využít, pokud byl zahájen postup k odstranění pochybností, nicméně ten resp. jeho zahájení je ve smyslu § 89 daňového řádu v rukou správce daně, nikoli v rukou daňového subjektu.

[44] Jinými slovy, pokud správce daně vyzve daňový subjekt k předložení dodatečného daňového tvrzení a ten výzvě vyhoví, nemá daňový subjekt žádný zákonem stanovený nárok na zahájení postupu k odstranění pochybností či dokazování, jak se uvádí v důvodové zprávě. V této souvislosti lze připomenout, že při aplikaci § 144 daňového řádu dokonce nemá ani právo se odvolat a podrobit zákonnost takto dodatečně přiznané daně odvolacímu přezkumu. Splněním výzvy tedy daňový subjekt více méně rezignuje na proěřování zákonnosti takto přiznané daně. Nesplněním výzvy se vystavuje riziku doměření daně podle pomůcek a následně omezenému odvolacímu (soudnímu) přezkumu.

[45] Pokud bude daňový subjekt i přes svůj nesouhlas s výzvou správce daně pasivní, nelze proti stanovení daně podle pomůcek nic namítat. V takové situaci musí mít správce daně oprávnění stanovit daň i bez součinnosti s daňovým subjektem.

[46] Aplikovat stejný postup včetně omezeného odvolacího přezkumu i na situace, kdy daňový subjekt s obsahem, resp. s důvody výzvy k předložení dodatečného daňového přiznání nesouhlasí a tento nesouhlas kvalifikovaně a před doměření daně z úřední povinnosti správci daně sdělí, není udržitelné. Daňový subjekt má plné právo se zjištěními správce daně polemizovat, vyjádřit se k nim, má právo předkládat svá vlastní tvrže-

ní a k těmto tvrzením navrhopvat důkazy. Má také právo, aby právní posouzení věci správcem daně prvního stupně bylo podrobeno odvolacímu přezkumu v plné apelaci.

[47] Odvolací řízení obecně slouží k tomu, aby rozhodnutí vydané správním orgánem v prvním stupni bylo na principu úplné apelace přezkoumáno. Ačkoliv jde o různé dílčí procesní stupně řízení, stále se jedná o souvislý jednotný proces, jehož cílem je pravomocné rozhodnutí. Odvoláním se v podstatě přenáší věc ve svém celku na vyšší instanci a této náleží, aby ji samostatně posoudila. Teprve pravomocným rozhodnutím příslušný správní orgán konečným způsobem určí práva a povinnosti daňového subjektu.

[48] Má-li daňový subjekt při standardním doměření daně celou řadu práv, lze si jen obtížně představit výklad, dle kterého by mu i přes aktivní kvalifikovaný nesouhlas daňového subjektu s důvody vedoucími k doměření daně bylo uplatnění výše uvedených práv odepřeno.

[49] Zaměňovat nesouhlas daňového subjektu s právním názorem správce daně za nečinnost daňového subjektu a spojovat takový nesouhlas s oprávněním doměřit daň podle pomůcek, tj. aplikovat náhradní způsob stanovení daně tradičně svázaný s pasivitou daňového subjektu, pouze z důvodu rozdílného právního výkladu a nepodání dodatečného daňového přiznání na příslušném tiskopise, je v právním státě neudržitelné.

[50] Nesouhlasí-li daňový subjekt s obsahem výzvy k předložení dodatečného daňového přiznání a tento nesouhlas správci daně ve lhůtě stanovené ve výzvě (nejpozději však před vydáním platebního výměru správcem daně prvního stupně) kvalifikovaným způsobem sdělí, není správce daně bez dalšího oprávněn doměřit daň dle pomůcek.

[51] Zvoleným postupem správní orgány pozměnily nalézací řízení na jednostranné stanovení daně z úřední povinnosti bez možnosti podrobit zejména hmotné právní otázky plnému odvolacímu přezkumu.

## 3292

### Daňové řízení: výše majetkové podstaty úpadce; námitka podjatosti úředních osob

k § 77 odst. 4 a § 167 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 263 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)\*

**I. Zajišťovací příkaz (§ 167 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), který byl vydán k zajištění majetkové podstaty úpadce, neovlivňuje výši jeho majetkové podstaty. Soudní řízení o přezkumu zajišťovacího příkazu se proto prohlášením konkursu nepřerušuje (§ 263 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění účinném do 31. 12. 2013).**

**II. Odvolací orgán vypořádá námitku podjatosti úředních osob (§ 77 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) orgánu I. stupně uplatněnou po vydání rozhodnutí v I. stupni jako odvolací námitku, nikoliv jako námitku podjatosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 130/2014-33)*

**Prejudikatura:** č. 114/2004 Sb. NSS, č. 1682/2008 Sb. NSS, č. 2491/2012 Sb. NSS a č. 2981/2014 Sb. NSS; č. 52/1998 Sb. NS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným I.P.-95 proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

\* S účinností od 1. 1. 2014 byl § 263 odst. 1 změněn zákonem č. 294/2013 Sb.

Zajišťovacím příkazem ze dne 19. 12. 2011 Finanční úřad Ostrava I (dále jen „správce daně“) uložil žalobkyni, aby složila jistotu v celkové výši 70 669 925 Kč k zajištění dosud nestanovené daně z přidané hodnoty za kalendářní měsíce srpen, září a říjen roku 2011.

Žalovaný [zde ještě Finanční ředitelství v Ostravě, které bylo s účinností od 1. 1. 2013 dle § 19 odst. 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, zrušeno a jeho právním nástupcem se ve smyslu § 7 písm. a) citovaného zákona ve spojení s § 69 s. ř. s. stalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, s nímž bylo v řízení pokračováno] zamítl odvolání žalobkyně proti zajišťovacímu příkazu rozhodnutím ze dne 30. 1. 2012.

Toto rozhodnutí žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 16. 7. 2014, čj. 22 Af 37/2012-32, zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž vyslovil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že pochybil, pokud se nevypořádal s námitkou podjatosti úředních osob správce daně vznesenou žalobkyní. Soud nezohlednil specifické skutkové okolnosti věci a nepřipustně formalisticky aplikoval pravidlo dovozené z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle kterého správce daně musí rozhodnout o námitce podjatosti před vydáním meritorního rozhodnutí, jímž stanoví daňovou povinnost.

Žalobkyně vznesla námitku podjatosti úředních osob, které se podílely na zpracování a vydání zajišťovacího příkazu, současně s doplněním odvolání proti zajišťovacímu příkazu. Správce daně posoudil námitku podjatosti jako jeden z odvolacích důvodů a předal ji spolu s odvoláním k vyřízení stěžovateli. Podle stěžovatele měla o námitce podjatosti rozhodnout osoba stojící v čele správce daně v souladu s § 77 odst. 4 daňového řádu. Ředitel správce daně rozhodl o námitce dne 14. 2. 2012 tak, že dotčené úřední osoby nebyly vyloučeny z daňového řízení. Podle § 168 odst. 1 daňového řádu stěžovatel musel rozhodnout o odvolání proti zajišťovacímu příkazu do tři-

ceti dnů od jeho vydání, jinak by se stal neúčinným, což by mohlo ohrozit dosažení cíle správy daní vyjádřeného v § 1 odst. 2 daňového řádu. Vydání rozhodnutí o námitce podjatosti před rozhodnutím o odvolání proti zajišťovacímu příkazu nebylo v technických a personálních možnostech správních orgánů.

Skutečnost, že žalobkyně vznesla námitku podjatosti až po vydání rozhodnutí I. stupně, odlišuje věc od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS, na který odkázal krajský soud. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „*uplatnění námítky podjatosti nepůsobí zpětně, ale vyvolává účinky do budoucna*“. Úřední osoby, jejichž podjatost žalobkyně namítala, neprováděly po podání námítky podjatosti další úkony v řízení, do práv žalobkyně proto nemohlo být zasaženo. Rozhodování podjatými úředními osobami by představovalo nezákonnost, kterou by stěžovatel musel prověřit při rozhodování o odvolání i bez návrhu na základě § 114 odst. 3 daňového řádu. Stěžovatel ale nezákonný postup neshledal, zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

Stěžovatel svým postupem neznemožnil žalobkyni namítat v žalobě skutečnost, že ve věci rozhodovaly podjaté úřední osoby, protože eventuální podjatost byla dána bez ohledu na deklaratorní rozhodnutí k námitce účastníka. Ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. krajský soud mohl přezkoumat i rozhodnutí o námitce podjatosti úředních osob ze dne 14. 2. 2012. Lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí stěžovatele uplynula žalobkyni dne 10. 4. 2012 a rozhodnutí o námitce podjatosti jí bylo doručeno dne 15. 2. 2012, měla tedy prostor brojit v žalobě i proti rozhodnutí o námitce podjatosti.

Žalobkyně měla za to, že její právo na spravedlivý proces bylo porušeno, pokud o námitce podjatosti nebylo rozhodnuto před vydáním meritorního rozhodnutí a námitka nebyla přezkoumatelně vypořádána ani v napadeném rozhodnutí stěžovatele. Rozhodnutí správce daně o námitce podjatosti úřední osoby není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, proto o námitce musí být rozhodnuto před vydáním rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „*vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“. Nemůže tedy přihlédnout k pozdějšímu rozhodnutí, jímž byla vypořádána námitka podjatosti.

Žalobkyně považovala za nepodložený argument stěžovatele o technické a personální nemožnosti vypořádání námítky podjatosti před vydáním rozhodnutí o odvolání. Mezi podáním námítky podjatosti a vydáním rozhodnutí stěžovatele uplynulo 14 dní. Pokud by o námitce podjatosti bylo rozhodnuto bez zbytečného odkladu, žalobkyně mohla podrobit soudnímu přezkumu i toto rozhodnutí a nebyla by zkrácena na svých právech.

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

### Z odůvodnění:

[14] Soud se nejprve zabýval vlivem zahájení insolvenčního řízení a následného prohlášení konkursu na probíhající soudní řízení.

[15] Vyhláškou ze dne 10. 4. 2012, čj. KSOS 36 INS 8493/2012, insolvenční soud oznámil zahájení insolvenčního řízení ve věci žalobkyně s účinky od 8:30 hod. dne 10. 4. 2012. Usnesením ze dne 20. 6. 2012, čj. KSOS 36 INS 8493/2012-A-11, byl zjištěn úpadek žalobkyně, s účinky od 10:36 hod. dne 20. 6. 2012. Usnesením ze dne 13. 9. 2012 insolvenční soud prohlásil konkurs na majetek žalobkyně, s účinky od 14:27 hod. dne 13. 9. 2012. Řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele bylo zahájeno dne 10. 4. 2012, tedy v den zahájení insolvenčního řízení, před zjištěním úpadku a prohlášením konkursu. Krajský soud vydal napadený rozsudek čj. 22 Af 37/2012-32 dne 16. 7. 2014, tj. po prohlášení konkursu na majetek žalobkyně.

[16] Nejvyšší správní soud zkoumal účinky prohlášení konkursu na řízení před krajským soudem podle § 263 a násl. insolvenčního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2013. Druhý díl druhé části insolvenčního zákona věnovaný účinkům prohlášení konkursu na probíhající řízení byl novelizován zákonem č. 294/2013 Sb., jenž dále vložil do insolvenč-

ního zákona § 140a až § 141a – skupinu ustanovení věnovanou (spolu s § 140) účinkům rozhodnutí o úpadku. Novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2014 a podle přechodného ustanovení v článku II zákona č. 294/2013 Sb. novelizované znění insolvenčního zákona „*platí i pro insolvenční řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, právní účinky úkonů, které v insolvenčním řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstávají zachovány*“. Nejvyšší správní soud posuzoval účinky prohlášení konkursu, potažmo zjištění úpadku, tedy úkonů, které nastaly před účinností novely, proto postupoval podle znění insolvenčního zákona před novelou (srov. Hásová, J. a kol. *Insolvenční zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 452; „*Zákon č. 294/2013 Sb. provedl s účinností od 1. 1. 2014 změnu spočívající v předsunutí účinků insolvenčního řízení dopadajících na jiná řízení a spojených původně až s prohlášením konkursu (§ 263 až § 267 [insolvenčního zákona]) již do fáze vydání rozhodnutí o úpadku. Podle přechodných ustanovení citovaného zákona (čl. II zákona č. 294/2013 Sb.) se nová právní úprava použije i na insolvenční řízení zahájená před 1. 1. 2014, ovšem právní účinky úkonů, které v insolvenčním řízení nastaly přede dnem účinnosti tohoto zákona [č. 294/2013 Sb.], zůstávají zachovány. Komentované ustanovení je zařazeno pod skupinovým nadpisem ‚Účinky rozhodnutí o úpadku‘ a spojuje přerušování soudních a rozhodčích řízení přímo s vydáním rozhodnutí o úpadku, jedná se tedy o přímý účinek tohoto rozhodnutí. Z toho lze dovodit, že účinky rozhodnutí o úpadku uvedené v § 140a [insolvenčního zákona] budou spojeny pouze s rozhodnutím o úpadku, které bylo vydáno až počínaje dnem 1. 1. 2014.*“).

[17] Podle § 263 odst. 1 insolvenčního zákona „*prohlášením konkursu se přerušují soudní, správní a jiná řízení o právech a povinnostech, která se týkají majetkové podstaty nebo mají být uspokojeny z majetkové podstaty, jejichž účastníkem je dlužník*“, není-li v citovaném zákoně stanoveno jinak. Majetkovou podstatou se rozumí v souladu s § 2 odst. 1 písm. e) „*majetek určený k uspokojení dlužnickových věřitelů*“. Nejvyšší soud se

vyjádřil k § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání<sup>\*)</sup>, podle kterého se přerušovala řízení o nárocích, jež se týkaly majetku patřícího do konkursní podstaty nebo které měly být uspokojeny z tohoto majetku, následovně: „*Nároky, které se týkají majetku patřícího do konkursní podstaty, se přitom rozumí veškeré nároky, jež s majetkem podstaty přímo či nepřímo souvisejí, a které tak mají vliv na některá (byť dílčí) oprávnění s majetkem podstaty spojená.*“ (stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 1998, sp. zn. Cpjn 19/98, č. 52/1998 Sb. NS). Nejvyšší správní soud odkázal na toto stanovisko i při výkladu pojmu „*řízení týkající se majetkové podstaty*“ podle insolvenčního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 9 Afs 58/2010-74). V rozsudku ze dne 3. 4. 2007, čj. 8 Afs 88/2005-53, Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*pojem „nároky, které se týkají majetku patřícího do konkursní podstaty, [...] je nutno vnímat tak, že jde i o nároky, jež by se konkursní podstaty mohly dotýkat. [...] Z tohoto pohledu jsou pak tedy významné i sporné majetkové hodnoty, jež by výši konkursní podstaty výrazně ovlivnily.*“ Přestože soud v citované věci rozhodoval podle zákona o konkursu a vyrovnání, jeho závěr je bezpochyby platný i pro výklad pojmu „*řízení o právech a povinnostech, která se týkají majetkové podstaty*“. Řízení se netýká majetkové podstaty, pokud se jedná pouze o otázku procesního práva, jejíž řešení se nedotkne hmotněprávní sféry úpadce (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 8 Afs 31/2008-40, č. 1682/2008 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 64/2009-68, Nejvyšší správní soud uzavřel, že se nepřerušují řízení o nárocích, které z majetkové podstaty nemohou být uspokojeny (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2011, čj. 8 As 39/2010-114). Obecně se řízení nepřerušuje, pokud jeho výsledek nemůže mít vliv na výši majetkové podstaty (srov. rozsudek ze dne 26. 1. 2011, čj. 9 Afs 29/2010-61, č. 2491/2012 Sb. NSS).

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

[18] V posuzované věci žalobkyně napadla zajišťovací příkaz vydaný správcem daně. Podle § 167 odst. 1 daňového řádu správce daně může vydat zajišťovací příkaz, má-li odůvodněnou obavu, že „*daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi*“. „*Zajišťovacím příkazem správce daně uloží daňovému subjektu úhradu v příkazu uvedené částky*“ (§ 167 odst. 2 daňového řádu). V rozsudku ze dne 26. 1. 2011, čj. 9 Afs 29/2010-61, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy správce daně vydal zajišťovací příkaz, kterému daňový subjekt vyhověl, ale ještě před splatností daně, k jejímuž zajištění byl příkaz vydán, byl na majetek daňového subjektu prohlášen konkurs. Nejvyšší správní soud uzavřel, že správce daně byl povinen vydat částku zaplacenou na základě zajišťovacího příkazu do konkursní podstaty, zdůraznil přitom zajišťovací funkci příkazu.

[19] Je-li správce daně povinen vydat částku zaplacenou pod zajišťovacím příkazem ve prospěch majetkové podstaty, nemůže samotný zajišťovací příkaz ovlivnit její výši. Tím spíše se majetkové podstaty nemůže dotknout řízení o zajišťovacím příkazu, podle kterého dosud vůbec nebylo placeno (jako v posuzované věci). Krajský soud proto správně nepřerušil řízení a nadále jednal s žalobkyní (neuplatní se ani § 246 odst. 1 a § 252 odst. 1 insolvenčního zákona).

[20] Následně soud přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti spočívajícímu v zodpovězení otázky, zda stěžovatel pochybil, pokud rozhodl o odvolání žalobkyně předtím, než ředitel správce daně rozhodl o námitce podjatosti, a sám tuto námitku nevypořádal.

[21] Žalobkyně uplatnila námitku podjatosti úředních osob, které se účastnily řízení o vydání zajišťovacího příkazu, v doplnění odvolání proti zajišťovacímu příkazu, tedy až po vydání rozhodnutí I. stupně. Smyslem in-

stitutu námitky podjatosti je vyloučit, aby se na řízení podílely osoby, u nichž lze důvodně pochybovat o jejich nepodjatosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011-200, č. 2981/2014 Sb. NSS). Účastník řízení se nemůže domáhat vyloučení úředních osob pro podjatost z řízení, ve kterém již bylo meritorně rozhodnuto. Odvolací orgán musí námitku podjatosti úředních osob orgánu I. stupně uplatněnou po vydání rozhodnutí I. stupně vypořádat jako námitku odvolací, nikoliv jako námitku podjatosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, čj. 1 As 19/2010-133, ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011-200, nebo ze dne 4. 9. 2014, čj. 3 As 130/2013-56; obdobně při námitce podjatosti soudce např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2014, čj. Nao 70/2014-48).

[22] Stěžovatel se mýlil, měl-li za to, že se námitkou podjatosti měl zabývat ředitel správce daně ve smyslu § 77 odst. 4 daňového řádu, což výslovně vyjádřil v rozhodnutí o odvolání žalobkyně. Zároveň ale uvedl, že v souladu s § 114 odst. 3 daňového řádu zkoumal, zda řízení před správcem daně netrpělo nesprávnostmi či nezákonnostmi. Stěžovatel zdůraznil tuto skutečnost s tím, že rozhodování orgánu I. stupně prostřednictvím podjatých osob by mělo za následek nezákonnost zajišťovacího příkazu, o níž by stěžovatel rozhodl i bez návrhu.

[23] Nejvyšší správní soud rozhodl již dříve ve skutkově podobných věcech, že zákonnost rozhodnutí nemusí být dotčena, je-li z jeho odůvodnění zřejmé, že odvolací orgán neshledal „*neobjektivní postup úřední osoby, zřetelné porušování práv stěžovatelů či prokazatelně účelové jednání*“ (rozsudek čj. 3 As 130/2013-56) a „*námitku podjatosti, jakožto odvolací důvod, alespoň stručně meritorně zhodnotil*“ (rozsudek čj. 2 As 134/2011-200), i pokud se k podjatosti úředních osob výslovně nevyjádřil.

[24] Žalobkyně spatřovala podjatost úředních osob správce daně převážně v tom, že vydaly zajišťovací příkaz, přestože pro to podle jejího názoru nebyly splněny zákonné podmínky. Námitky se věcně netýkaly pomě-

ru úředních osob k žalobkyni nebo k předmětu daně, který by vzbuzoval pochybnosti o jejich nepodjatosti, ale přímo postupu úředních osob a jejich právního posouzení věci. S těmito námitkami se stěžovatel dostatečně vypořádal a z jeho rozhodnutí je zřejmé, že neshledal, že by postup úředních osob vzbuzoval pochybnosti o jejich nepodjatosti.

[25] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že stěžovatel pochybil, měl-li za to, že námitka podjatosti obsažená v doplnění odvolání žalobkyně měla být vypořádána postupem podle § 77 odst. 4 daňového řádu, nikoliv jako další z odvolacích důvodů. Věcně se ale s námitkami žalobkyně vypořádal, zákonnost rozhodnutí o odvolání proto nebyla dotčena. Nejvyšší správní soud dal za pravdu stěžovateli v tom, že rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Afs 20/2003-23, kterým argumentoval krajský soud, na posuzovanou věc nedopadá. Ve zmíněném rozsudku soud vyloučil samostatnou přezkoumatelnost rozhodnutí o podjatosti úředních osob ve správním soudnictví, protože se jedná o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Dále soud uvedl, že má-li mít „*rozhodnutí o tom, zda je pracovník správce daně vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Nebyly-li tyto podmínky splněny, může osoba dotčena takovým nezákonným rozhodnutím ve věci samé podat žalobu k příslušnému soudu, a napadat tak skutečnost, že ve věci samé bylo rozhodnuto osobou podjatou.*“ Rozsudek vyšel z výše naznačené úvahy, že námitka podjatosti slouží k tomu, aby se podjaté osoby dále nepodílely na řízení. Vznese-li účastník námitku podjatosti úřední osoby za trvání řízení, musí být o námitce rozhodnuto dříve, než je vydáno meritorní rozhodnutí. V opačném případě může účastník meritorní rozhodnutí napadnout z důvodu, že ve věci bylo rozhodnuto vyloučenou osobou. Samostatnou žalobu ale nelze podat proti rozhodnutí o námitce podjatosti. V posuzované věci žalobkyně namítla podjatost úředních osob, jejichž účast na řízení již skončila, nemělo proto smysl rozhodovat o námitce postupem podle § 77 odst. 4 daňového řádu. Žalobkyně napadla ve správním soudnictví

rozhodnutí ve věci samé, mohla přitom namítat i vadu řízení spočívající v rozhodování vyloučenou úřední osobou. Soud by se takovou námitkou musel zabývat (jak vyplývá i z citovaného rozsudku čj. 3 Afs 20/2003-23). Tvrzení podjatost úředních osob nebyla vyloučena ze soudního přezkumu, právo žalobkyně na spravedlivý proces proto nebylo dotčeno. Po-

važoval-li krajský soud napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání námítky podjatosti, Nejvyšší správní soud po zhodnocení věcného obsahu námítek shledal, že se týkaly právního posouzení věci správcem daně, se kterým se stěžovatel vypořádal dostatečně.

## 3293

### **Daň darovací: zavedení daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek**

#### **Energetika: obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů**

k § 6 odst. 8, § 7a a § 14a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí\*) (dále jen „zákon o dani darovací“)

k článku 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (dále jen „směrnice 2003/87/ES“)

**Zavedení daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek (podle § 6 odst. 8, § 7a a § 14a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí) je v rozporu s článkem 10 směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, pokud nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplat, kterou stanoví tento článek. Pokud by v dotčeném odvětví (v tomto případě v odvětví energetiky definovaném v souladu s uvedenou směrnicí) dopadlo zdanění na více než 10 % povolenek rozdělených v pětiletém období počínajícím rokem 2008, nebyla by stanovená hranice pro úplatné přidělení emisních povolenek dodržena. V takovém případě by bylo nutno respektovat přímý účinek směrnice 2003/87/ES a zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí v rozsahu, ve kterém podrobuje dani počet povolenek přesahující stanovenou 10% hranici, neaplikovat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, čj. 1 Afs 6/2013-184)*

**Prejudikatura:** č. 1865/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 131/1994 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 16/93), č. 40/2003 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 15/02), č. 181/2009 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 29/08), č. 147/2012 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 29/11) a č. 220/2012 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 17/11); rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, van Duyn (C-41/74, Recueil, s. 1337), ze dne 5. 10. 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh., s. I-8835), ze dne 10. 1. 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, Sb. rozh., s. I-403), ze dne 4. 7. 2006, Adeneler a další (C-212/04, Sb. rozh., s. I-6057), ze dne 16. 12. 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další (C-127/07, Sb. rozh., s. I-9895), ze dne 7. 7. 2009, S. P. C. M. a další (C-558/07, Sb. rozh., s. I-5783), ze dne 14. 9. 2010, Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals proti Komisi (C-550/07 P, Sb. rozh., s. I-8301), ze dne 17. 10. 2013, Iberdrola a další (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 a C-640/11), a ze dne 26. 2. 2015, ŠKO-ENERGO (C-43/14).

\*) S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 340/2013 Sb.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným ŠKO-ENERGO proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň darovací, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad v Mladé Boleslavi (dále jen „správce daně“) vydal dne 6. 6. 2011 platební výměr, kterým v souladu s § 7a a § 14a zákona o dani darovací vyměřil žalobkyni daň darovací ve výši 20 473 152 Kč. Předmětem daně bylo bezúplatné nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny v zařízení, které ke dni 1. 1. 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a ve kterém probíhá z činností, na něž se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, pouze spalování paliv výrobcem elektřiny (§ 6 odst. 8 zákona o dani darovací). Podle § 14a zákona o dani darovací činila sazba daně darovací u bezúplatně nabytých povolenek 32 %.

Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí správce daně odvolání, ve kterém namítla nezákonnost platebního výměru z důvodu neústavnosti právní úpravy a jejího rozporu s právem EU, konkrétně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

Žalovaný [tehdy ještě Finanční ředitelství v Praze, jež bylo zrušeno zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a jehož působnost přešla v souladu s § 19 odst. 1, § 20 odst. 1 a 2 a § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve spojení s § 114 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, na Odvolací finanční ředitelství v Brně] zamítl odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 14. 11. 2011 s tím, že uvedená daň byla stanovena na základě zákona. Do zákona o dani darovací byla zakotvena novelou provedenou zákonem č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů). Žalovaný nesouhlasil s námítkou žalobkyně, že je sporné, zda přidělení povolenek může být předmětem daně darovací, a vyjádřil se ke

způsobu stanovení počtu emisních povolenek tvořících předmět daně darovací a jejich ceny pro účely zdanění. Odmítl tvrzení žalobkyně, že by stanovení daně darovací bylo v kolizi s právem EU. K tomu uvedl, že základní rámec pro obchodování s emisemi CO<sub>2</sub> v Evropě stanovují směrnice 2003/87/ES a směrnice 2009/29/ES, jejichž ustanovení byla transponována do českého právního řádu a jsou obsahem zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o podmínkách obchodování s povolenkami“).

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 20. 11. 2012, čj. 46 Af 6/2012-43, napadené rozhodnutí zrušil pro jeho nezákonnost z důvodu porušení unijního práva a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Dle krajského soudu směrnice 2003/87/ES ve znění směrnice 2009/29/ES daně nijak neharmonizuje, ale zároveň ani nepřipouští, aby členské státy prostřednictvím daňové politiky narušovaly plnění svých povinností stanovených touto směrnicí. Z pohledu uvedené směrnice je totiž stát povinen naplnit cíl uvedený v jejím článku 10, kterým je přidělit alespoň 90 % emisních povolenek zdarma, a nemůže vnitrostátními opatřeními dosažení tohoto cíle mařit.

Krajský soud se zabýval otázkou, zda je možné se od článku 10 směrnice 2003/87/ES odchýlit. Poznamenal, že systém obchodování s emisními povolenkami ve smyslu této směrnice má umožnit, aby bylo tržními mechanismy dosaženo redukce emisí v těch odvětvích, kde lze snížení dosáhnout nejlevněji. Novela zákona o dani darovací (provedená zákonem č. 402/2010 Sb.) však nutí výrobce elektřiny ke snižování objemu emisí bez ohledu na to, zda snížení jejich objemu není efektivněji dosažitelné v jiných odvětvích výroby. Skutečnost, že darovací daň zatížila pouze jedno z odvětví zahrnutých do systému ob-



chodování s emisními povolenkami, je způsobilá narušit dosahování cílů směrnice a vede k závěru o rozporu dotčené úpravy s právem EU. Přijatá novela tak nespĺňuje podmínky přísnějšího opatření podle článku 193 Smlouvy o fungování EU. Žalovaný byl podle názoru krajského soudu povinen respektovat přímý účinek článku 10 směrnice 2003/87/ES a rozpornou novelu zákona o dani darovací neaplikovat.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti.

Nezákonnost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel v závěru krajského soudu, že uvalení daně darovací na bezplatně přidělené emisní povolenky je v rozporu s unijním právem.

Nepřezkoumatelnost spočívala podle stěžovatele v tom, že krajský soud nevysvětlil, jakým způsobem mohly správní orgány postupem *ex lege* zároveň zákon porušit, pokud krajský soud toliko uvedl, že postupovaly dle zákona o dani darovací, nicméně to nebylo v daném případě správné. Stěžovatel proto namítl, že soud v řízení o žalobě nezkoumal soulad rozhodnutí s platným právem, jímž jsou správní orgány vázány, ale posuzoval soulad právní úpravy s evropským právem, což mu v takovém případě nepřísluší. Navíc z rozsudku není zřejmé, jak měly správní orgány postupovat a jaký závazný právní názor z něj vzešel.

Stěžovatel dále připomněl, za jakých podmínek může mít směrnice přímý účinek, a uvedl, že v případě, kdy členský stát poruší evropské právo, může se jednotlivec dovolávat náhrady škody. Zásada priority unijního práva je sice uváděna mezi zásadami finančního práva, nikoliv však v katalogu zásad berního práva. Rozhodnutí správního orgánu proto nemohlo být shledáno nezákonným. Směrnice 2003/87/ES, jejímž cílem je vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, upravuje odlišnou materii než zákon o dani darovací a v rámci eventuálních průsečíků odlišné aspekty takové materie. Vzhledem k tomu, že

daň darovací není v rámci Evropské unie harmonizována, spadá její úprava do pravomoci členských států. Není tak možné, aby se soud dovolával toho, že správce daně měl při zjištění neslučitelnosti zákona s právem EU toto právo aplikovat přednostně před právem vnitrostátním.

Stěžovatel také odkázal na nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb., kde mimo nekonfliktnosti vnitrostátní úpravy a evropské direktivy Ústavní soud dospěl k závěru, že se nejedná o retroaktivní zdanění.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornila, že směrnice nepřipouští, aby členský stát mařil dosažení stanoveného cíle vnitrostátním opatřením daňového charakteru. Výraz „*zdarma*“ v článku 10 směrnice 2003/87/ES je třeba vykládat materiálně, a proto podrobuje-li zákon bezúplatně nabyté povolenky dani darovací sazbou 32 %, nelze již hovořit o bezúplatném nabytí emisních povolenek. Takto stanovená daň proto zjevně dosahuje účinku rozporného s článkem 10 citované směrnice. Žalobkyně podpořila také závěr krajského soudu, že novela zákona o dani darovací nespĺňuje podmínky přísnějšího opatření podle článku 193 Smlouvy o fungování EU. Skutečným záměrem českého zákonodárce totiž nebyla ochrana životního prostředí – to bylo pouze faktickým a neplánovaným důsledkem zmiňované novely.

Nejvyšší správní soud svým usnesením ze dne 18. 12. 2013, čj. 1 As 6/2013-46, řízení ve věci stěžovatelovy kasační stížnosti přerušil. Důvodem bylo předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru, jestli je třeba článek 10 směrnice 2003/87/ES (podle kterého: „*Pro pětileté období počínající dnem 1. 1. 2008 členské státy přidělí alespoň 90 % povolenek zdarma.*“) vykládat v tom smyslu, že brání uplatnění takových vnitrostátních předpisů, které podrobují bezplatně přidělení emisních povolenek v příslušném období dani darovací.

Druhý senát Soudního dvora v rozsudku ze dne 26. 2. 2015, *ŠKO-ENERGO*, C-43/14, odpověděl na předběžnou otázku takto: „*Článek 10 směrnice Evropského parlamentu*

*a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání uplatnění takové daně darovací, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, pokud tato daň nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplatu, kterou stanoví tento článěk, což musí ověřit předkládající soud.“*

Usnesením ze dne 9. 3. 2015, čj. 1 As 6/2013-103, Nejvyšší správní soud vyslovil, že se v řízení pokračuje, a vyzval účastníky řízení k vyjádření ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení.

Stěžovatel ve svém vyjádření uvedl, že hranice 10 % musí být posuzována ve vztahu k dotčenému odvětví, tj. v odvětví energetiky, jak bylo definováno v § 6 odst. 8 zákona o dani darovací. Podle informace Ministerstva životního prostředí bylo v daném obchodovacím období v tomto odvětví přiděleno celkem 314 359 025 emisních povolenek, z toho 10 % činí 31 435 903 povolenek, které nemusely být státem poskytnuty bezúplatně a mohly být prodány, tj. i v plné výši své hodnoty. Povolenka je tedy dle stěžovatele zpoplatněna, pokud je oproti jejímu přidělení uhrazena cena povolenky. Vzhledem k tomu, že sazba daně darovací činila 32 %, bylo zpoplatněno pouze 0,32 každé povolenky podléhající darovací dani, kterých bylo v dotčeném obchodovacím období 84 415 171. Pokud tedy tento počet povolenek byl částečně zdaněn (v části 0,32 každé povolenky), odpovídá to 27 012 855 stoprocentně zdaněných povolenek, což představuje cca 8,59 % počtu povolenek v dotčeném odvětví. Hranice 10 % povoleného zpoplatnění podle článku 10 směrnice 2003/87/ES tudíž nebyla překročena.

Podle stěžovatele byla dodržena zásada rovnosti, jelikož se subjekty, které byly v odvětví energetiky darovací dani podrobeny, nacházely v jiném postavení než subjekty, jež byly od této daně osvobozeny. Darovací dani byl v souladu s cílem směrnice podroben energeticky nejméně efektivní způsob výroby elektřiny, tedy výroba elektřiny spalováním paliv.

Žalobkyně v reakci na vyjádření stěžovatele uvedla, že pojem „dotčené odvětví“ nelze vztáhnout na celé odvětví energetiky. To by bylo v rozporu s přílohou I směrnice 2003/87/ES i přílohou č. 1 k zákonu o podmínkách obchodování s povolenkami, které oblast energetiky dále rozdělují na jednotlivé činnosti. Podle žalobkyně je pro účely posuzování dodržení hranice 10 % třeba dotčené odvětví definovat jako samostatnou výrobu elektřiny pomocí spalování paliv nezahrnující kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Tento závěr vyplývá také z bodu 35 stanoviska generální advokátky. Ze stejného vymezení vychází také Soudní dvůr v bodu 24 svého rozsudku. Žalobkyně poznamenala, že Národní alokační plán pro období let 2005 až 2007 dále rozlišoval u spalovacích zařízení veřejný a závodní sektor.

Žalobkyně také zpochybnila stanovení počtu emisních povolenek přidělených ve stěžovatelem definovaném odvětví, neboť tento výpočet zahrnuje jednak subjekty z nesprávně vymezeného dotčeného odvětví, jednak lze mít i pochybnosti o spolehlivosti a správnosti údajů, z nichž výpočet vychází. Výpočet stěžovatele se odvíjí od údajů ze seznamu poskytnutého Ministerstvem životního prostředí, který oproti seznamu poskytnutému Energetickým regulačním úřadem nereagoval na průběžné změny subjektů zařazených do tohoto seznamu. Ministerstvo životního prostředí pouze mechanicky vynásobilo roční alokaci emisních povolenek uvedenou v daném seznamu pěti. Tím pádem došlo k tomu, že někteří výrobci elektřiny, kterým nebyly žádné povolenky přiděleny, na tomto seznamu byli, a naopak. Také hodnota počtu zdaněných povolenek se liší od hodnoty udávané Českou republikou v rámci řízení před Soudním dvorem.

Dále se žalobkyně ohradila proti stěžovatelem popsanému způsobu výpočtu hranice 10 % pro přidělení emisních povolenek za úplatu. I v případě, že by dotčené odvětví bylo vymezeno tak, jak uvádí stěžovatel, zdanění darovací daní by ve skutečnosti nerespektovalo horní hranici 10 % (což podle stěžovatele představuje 31 435 903 kusů povolenek).

Vzhledem k tomu, že darovací dani ve sledovaném období podléhalo 84 415 171 kusů, je zjevné, že úplata se týkala trojnásobně vyššího počtu emisních povolenek, než umožňuje článek 10 směrnice 2003/97/ES. Soudní dvůr přitom zdůraznil, že pro směrnici není rozhodující hodnota povolenek, nýbrž jejich počet. Skutečným výsledkem výpočtu stěžovatele tak není počet emisních povolenek podléhajících dani darovací vyjádřený procentem, ale průměrná sazba daně připadající na jednu emisní povolenku v oboru energetika. Výpočet stěžovatele v podstatě simuluje situaci, jakoby část povolenek podléhala 100% zdanění, což ovšem představuje mylné východisko, neboť 100% zdanění se prakticky rovná vyvlastnění. Jde tak o simulaci ústavně neakceptovatelné situace. K nepřipustnému překročení hranice 10 % ostatně došlo i v případě žalobkyně samotné, neboť pro pětileté období jí bylo přiděleno celkem 2 639 225 kusů emisních povolenek, v letech 2011 a 2012 podléhalo zdanění darovací daní celkem 365 758 kusů povolenek, což znamená, že bylo zdaněno celkem 14 % počtu žalobkyni přidělených emisních povolenek.

V souvislosti s diskriminací a se zásadou rovnosti žalobkyně akcentovala skutečnost, že darovací daň zatížila pouze jedno z odvětví zahrnutých do systému obchodování s emisními povolenkami, a to odvětví samostatné výroby elektřiny ve spalovacích zařízeních nezahrnující kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Zásadu rovnosti je však třeba vnímat komplexně, nejen s přihlédnutím k cílům směrnice 2003/87/ES, kterým je snižování ekologické zátěže, ale zejména s ohledem na cíl samotného článku 10 této směrnice, jímž je dočasně zmírnit hospodářský dopad zřízení trhu s emisními povolenkami Evropskou unií, a to zabráněním ztrátě konkurenceschopnosti v některých výrobních odvětvích, na něž se tato směrnice vztahuje. Uvedených cílů bude dosaženo, pokud k redukci emisí dojde v těch odvětvích, kde lze jejich snížení dosáhnout nejlevněji, což ovšem vůbec nemusí souviset s tím, do jaké míry je provoz energeticky šetrný a efektivní. Naopak zavedení daně pro vybrané odvětví na základě kri-

téria energetické šetrnosti a efektivity nutně vede k narušení článku 10 směrnice 2003/87/ES.

Stěžovatel se ve svém dalším vyjádření nejdříve zabýval vymezením odvětví pro účely stanovení 10% hranice. Upozornil, že ve svém výpočtu nebral v úvahu celé energetické odvětví, jak zmiňuje žalobkyně, ale odvětví definované v § 6 odst. 8 zákona o dani darovací. Požadavek dalšího členění nemá v tomto kontextu opodstatnění.

V souvislosti se způsobem výpočtu celkového množství emisních povolenek uvedl, že se v dané věci nemůže vyjadřovat k případným daňovým povinnostem jiných provozovatelů, tato skutečnost nicméně není pro provedení výpočtu relevantní. Považoval však za vhodné zmínit, že některé nově zařazené subjekty vznikly vyčleněním z podniků, které byly v systému emisního obchodování zahrnuty po celé obchodovací období a byly jim na vyčleněnou část alokovány povolenky. Je tedy vhodné zahrnout do výpočtu alokaci dotčených podniků na celé obchodovací období. Stěžovatel při výpočtu, kolik bylo v dotčeném odvětví alokováno emisních povolenek, vycházel z údajů uvedených v Národním alokačním plánu. Při zpracování podkladů za celou Českou republiku bylo k výše uvedeným změnám přihlédnuto a údaje předkládané v řízeních byly aktualizovány, proto také existuje rozdílný údaj o počtu emisních povolenek podléhajících dani darovací předložený Soudnímu dvoru a předložený Nejvyššímu správnímu soudu ve vyjádření stěžovatele.

K samotné podstatě výpočtu hranice 10 % stěžovatel poznamenal, že existovaly dva přístupy k výkladu této podmínky. První možností je, že budou „zpoplatněny“ v principu všechny emisní povolenky alokované v dotčeném odvětví, ale pouze určitým procentem jejich hodnoty. Tento přístup zvolil zákonodárce, pokud zatížil povolenky přidělené ve dvou letech z celkového obchodovacího období darovací daní se sazbou 32 %. Druhou možností je, že část alokovaných emisních povolenek bude přidělena bezúplatně a část za úplatu. Úplata v tomto případě není nijak určena, ale logicky se nabízí tržní cena povolenek v době jejich přidělení. Tento druhý

přístup aproboval Soudní dvůr jako správný, ovšem zároveň určil, že je nutné rozsah zpoplatnění doposud hodnocený přístupem zákonodárce (první metodou) přepočítat podle druhého přístupu. Polemika žalobkyně, že přidělení zpoplatněné části povolenek za úplatu odpovídající jejich tržní ceně by představovalo konfiskační zdanění, je v tomto kontextu zcela lichá, protože by se nejednalo o zdanění, ale o přímý prodej.

Zároveň stěžovatel odmítl, že by hranice 10 % měla být posuzována z hlediska každého jednotlivého výrobce elektřiny. Takový závěr odporuje smyslu bodu 28 rozsudku Soudního dvora, který implicitně předpokládá, že různé subjekty v rámci téhož odvětví mohou být podrobeny různé výši zpoplatnění emisních povolenek, a to případně i vyšší než 10 %, avšak různá výše zpoplatnění nesmí dopadat na subjekty, které jsou z hlediska darovací daně ve srovnatelném postavení.

Žalobkyně ve svém dalším vyjádření zpochybnila stěžovatelem tvrzený počet přidělených emisních povolenek v definovaném odvětví a stejně tak celkový počet následně zdaněných emisních povolenek. Zopakovala, že počet subjektů v jednotlivých letech nebyl konstantní, přičemž vysvětlila, že docházelo k vyčlenění ze stávajících podniků, platí pouze pro některé z nich. Pokud tedy docházelo k určitým změnám v počtu subjektů působících v daném odvětví, nemůže být konečný počet emisních povolenek stanoven jako prostý pětinásobek koncového stavu těchto subjektů. V této souvislosti neobstojí ani poukaz na Národní alokační plán na roky 2008–2012.

Dále žalobkyně zopakovala, že ve světle rozsudku Soudního dvora nemůže obstát „hodnotový“ výpočet 10% hranice pro přidělení povolenek za úplatu, kterou argumentuje stěžovatel. Vyjádřila se také k nepřipadnosti uvalení právě daně darovací na bezúplatně nabyté emisní povolenky, neboť ty nepředstavují dar ve smyslu civilního práva.

Stěžovatel zaslal soudu další vyjádření, ve kterém zdůraznil, že počet provozovatelů (subjektů) byl při určení počtu povolenek alokovaných v dotčeném odvětví zcela irele-

vantní. Alokační povolenek je totiž vždy vázána na zařízení jako takové bez ohledu na to, kdo je jeho provozovatelem, a takto byly také počty povolenek Ministerstvem životního prostředí stanoveny. V rozhodných výpočtech alokovaných povolenek předložených stěžovatelem v průběhu řízení tedy počet provozovatelů (subjektů) nehrál roli. Pro úplnost však stěžovatel ve svém vyjádření ozřejmil alokaci povolenek u zpochybňovaných provozovatelů.

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

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Hodnocení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [33] Jádrem sporu je posouzení souladu české právní úpravy stanovující daň darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek v letech 2011 a 2012 s článkem 10 směrnice 2003/87/ES.

[34] Směrnice 2003/87/ES „vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství [...], aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“ (viz článek 1 směrnice). Podle článku 10 věty druhé směrnice „pro pětileté období počínající dnem 1. 1. 2008 členské státy přidělí alespoň 90 % povolenek zdarma“.

[35] Cílem bezplatného přidělení emisních povolenek bylo zmírnění hospodářského dopadu, který mělo okamžité a jednostranné zřízení trhu s emisními povolenkami Evropskou unií, zabráněním ztrátě konkurenceschopnosti některých výrobních odvětví, na která se vztahuje tato směrnice (viz bod 39 rozsudku Soudního dvora ze dne 17. 10. 2013, *Iberdrola a další*, C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 a C-640/11).

[36] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Iberdrola a další* vyložil pojem „bezplatnosti“ uvedený v článku 10 této směrnice tak, že „brání nejen přímému stanovení ceny za při-

*dělení emisních povolenek, ale také následné mu výběru poplatku za přidělení uvedených povolenek“ (viz bod 31 tohoto rozsudku).*

[37] Směrnice 2003/87/ES byla transponována do českého právního řádu prostřednictvím zákona o podmínkách obchodování s povolenkami. Tento zákon mimo jiné upravoval povolení k emisím skleníkových plynů a systém přidělování emisních povolenek. Na základě tohoto zákona vydala vláda nařízení č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008–2012<sup>\*)</sup>, ve kterém byl stanoven maximální alokovaný objem povolenek na období 2008–2012, jež představoval pětinašobek roční kvóty stanovené Evropskou komisí, která činila 86 835 264 povolenek. Podle Národního alokačního plánu měly být všechny povolenky rozděleny zdarma s výjimkou případně nespotřebovaných zbývajících povolenek z rezervy pro nové účastníky, které budou prodány v aukci na konci druhého obchodovacího období. Zařízení zařazená do Evropského systému emisního obchodování („EU ETS“) byla pro potřeby alokace povolenek rozdělena na dva soubory – zařízení s ročními emisemi CO<sub>2</sub> do 50 000 tun (malá zařízení) a zařízení s emisemi CO<sub>2</sub> nad 50 000 tun (velká zařízení). Příloha Národního alokačního plánu obsahuje úplný seznam zařízení pro obchodovací období 2008–2012 podle jednotlivých subjektů s uvedením počtu alokovaných povolenek.

[38] V průběhu uvedeného pětiletého období byla přijata novela zákona o dani darovací provedená zákonem č. 402/2010 Sb., který s účinností od 1. 1. 2011 včlenil do tohoto zákona § 6 odst. 8, podle něhož „*předmětem daně darovací je bezúplatně nabytí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012 pro výrobu elektřiny v zařízení, které k 1. 1. 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetím osobám a ve kterém probíhá z činností, na které se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, pouze spalování paliv (dále jen ‚bezúplatně nabytá povolenka‘) výrobcem elektřiny“.* Podle § 7a zákona o dani darovací byla základem daně darovací z bezúplatně nabytých povolenek „*průměrná tržní*

*hodnota povolenky na emise skleníkových plynů k 28. 2. příslušného kalendářního roku vynásobená počtem bezúplatně nabytých povolenek k výrobě elektřiny pro příslušný kalendářní rok“.* Sazba daně darovací činila dle § 14a zákona o dani darovací 32 %. V souladu s § 20 tohoto zákona bylo od daně darovací osvobozeno „*nabytí takového počtu bezúplatně nabytých povolenek, které odpovídá poměru průměrného množství vyrobené elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla k celkovému množství vyrobené elektřiny v letech 2005 a 2006“.*

[39] Stěžejní argumentace kasační stížnosti směřuje proti závěru krajského soudu, že daň darovací z bezúplatně nabytí emisních povolenek je v rozporu s unijním právem. Při posouzení této otázky vycházel Nejvyšší správní soud z odpovědi Soudního dvora na jím položenou předběžnou otázku (rozsudek ve věci ŠKO-ENERGO). Z odpovědi Soudního dvora však přímo neplyne, zda je česká právní úprava daně darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek v rozporu s článkem 10 směrnice 2003/87/ES. Tutto otázku má na základě kritérií vyslovených Soudním dvorem posoudit předkládací soud. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval samotným výkladem rozsudku Soudního dvora, který je klíčový pro další posouzení souladu české právní úpravy s článkem 10 směrnice 2003/87/ES (viz kapitola V.A). Posléze se vypořádal s kasačními námitkami stěžovatele a formuloval závazný právní názor pro další postup ve věci (viz kapitola V.B).

#### **V.A Výklad a použití rozsudku Soudního dvora**

[40] Soudní dvůr v rozsudku ve věci ŠKO-ENERGO konstatoval, že daň darovací, jež se týká pouze přidělení povolenek, a nikoliv jejich použití, představuje poplatek zatěžující bezplatně přidělení povolenek na emise skleníkových plynů, který je neslučitelný s požadavkem bezplatnosti zavedeným směrnicí 2003/87/ES (viz body 18 a 24 rozsudku). Podle Soudního dvora toto opatření, jehož cílem bylo získat dodatečné příjmy pro provozovatele solárních elektráren, sleduje jiné

<sup>\*)</sup> Toto nařízení pozbylo platnosti dnem 1. 1. 2013.

cíle než směrnice 2003/87/ES, a nelze jej proto považovat za přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 193 Smlouvy o fungování EU (viz bod 25 rozsudku). Článek 10 směrnice 2003/87/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání uplatnění daně darovací, pokud tato daň nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplat, kterou stanoví tento článek.

[41] Těžiště návodu pro posouzení souladu české právní úpravy se směrnicí shledává Nejvyšší správní soud v bodu 28 rozsudku ve věci *ŠKO-ENERGO*, kde Soudní dvůr zdůraznil, že „výklad zastávaný českou vládou odporuje cíli sledovanému článkem 10 směrnice 2003/87/ES, kterým je dočasně zmírnit hospodářský dopad zřízení trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů Evropskou unií, a to zabráněním ztrátě konkurenceschopnosti některých výrobních odvětví, na která se tato směrnice vztahuje (rozsudek Iberdrola a další, bod 39). **Takový cíl totiž vyžaduje, aby omezení množství povolenek, které mohou být přiděleny za úplatu, na 10 %, bylo posuzováno z hlediska subjektů v každém z dotčených odvětví, a nikoliv ve vztahu ke všem povolenkám vydaným členským státem, při dodržení zásady rovnosti.**“

[42] Z vyjádření účastníků vyplynulo, že při výkladu rozsudku Soudního dvora jsou sporné zejména tři otázky. Za prvé je nutno vyložit, jak má být vymezeno „dotčené odvětví“, což je klíčové pro následný výpočet 10% hranice povoleného zpoplatnění povolenek. Dále se žalobkyně se stěžovatelem zcela rozcházejí v tom, jakým způsobem má být vypočítána hranice 10 % pro úplatné přidělení emisních povolenek, tedy zda je třeba vycházet z počtu (kusů) zdaněných povolenek nebo je nutno přepočítat celkovou částku uhrazenou na daní darovací z nabytých povolenek, na jejich tržní hodnotu. Nakonec je třeba posoudit, zda zdanění pouze některých producentů emisí CO<sub>2</sub> neporušuje zásadu rovnosti.

#### *Vymezení dotčeného odvětví*

[43] Soudní dvůr v rozsudku ve věci *ŠKO-ENERGO* uvedl, že cíl článku 10 směrnice vy-

žaduje, aby omezení množství povolenek, které mohou být přiděleny za úplatu, na 10 % bylo posuzováno z hlediska subjektů v každém dotčeném odvětví, a nikoliv ve vztahu ke všem povolenkám vydaným členským státem, při dodržení zásady rovnosti (viz bod 28 rozsudku). Soudní dvůr tak reagoval na vyjádření české vlády, která předložila v řízení o předběžné otázce údaje týkající se všech přidělených povolenek v pětiletém odvětví a hranici 10 % počítala z tohoto celkového počtu bez ohledu na rozdělení na odvětví. Ačkoliv by tento přístup české vlády bylo možné podle názoru Nejvyššího správního soudu odůvodnit výkladem článku 10 směrnice 2003/87/ES, který se o odvětvích nijak nezmiňuje, Soudní dvůr se s tímto pojetím neztotožnil a hranici 10 % jednoznačně vztáhl k dotčenému odvětví. Z jeho konstatování, že 10% hranice má být posuzována z hlediska subjektů v každém z dotčených odvětví, níméně nelze vyvodit, že by se dodržení této hranice pro účely posouzení souladu vnitrostátní úpravy s právem EU mělo zkoumat u každého jednotlivého subjektu zvlášť. Pak by totiž zmínka o dotčeném odvětví postrádala pro posouzení souladu českého práva s unijním právem relevanci.

[44] Soudní dvůr ve svém rozsudku dotčená odvětví blíže nespécifikoval. Vzhledem k tomu, že se jedná o výklad směrnice 2003/87/ES, je dle Nejvyššího správního soudu třeba vymežit pojem odvětví v souladu s touto směrnicí. Dotčenými odvětvími jsou ta odvětví, ve kterých byly v pětiletém období počínajícím rokem 2008 rozděleny emisní povolenky dle uvedené směrnice. V bodu 25 jejího odůvodnění se uvádí, že „[p]olitiky a opatření je třeba provádět na úrovni členských států a na úrovni Společenství pro všechna odvětví hospodářství Evropské unie, a ne pouze v odvětvích průmyslu a energetiky, aby se dosáhla podstatná snížení emisí“. Podle článku 9 citované směrnice pojednávajícího o národním alokačním plánu platí, že *plán nerozlišuje mezi společnostmi nebo odvětvími tak, aby neoprávněně upřednostňoval některé podniky nebo činnost*“. Článek 30 odst. 2 citované směrnice pak stanoví: „Na

*základě zkušeností s uplatňováním této směrnice a na základě pokroku dosaženého při monitorování emisí skleníkových plynů a ve světle vývoje v mezinárodních souvislostech vypracuje Komise zprávu o uplatňování této směrnice, ve které bude posuzovat: a) jak a zda by měla být změněna příloha I, aby zahrnovala další relevantní odvětví, mimo jiné odvětví chemického průmyslu, zpracování hliníku a oblast dopravy, jiné činnosti a emise jiných skleníkových plynů uvedených v příloze II, s cílem zlepšit ekonomickou účinnost systému; [...].“*

[45] Z logiky směrnice tak plyne, že dotčenými odvětvími jsou odvětví energetiky a průmyslová odvětví. V České republice podléhali dani výrobci elektřiny spalováním paliv, kteří spadají do odvětví energetiky. Může být však sporné, která všechna (další) zařízení, pro které byly v relevantním oddělení rozděleny emisní povolenky, do odvětví energetiky patří. V tomto je nutno vyjít z přílohy I směrnice 2003/87/ ES nazvané „*Kategorie činností uvedených v čl. 2 odst. 1, článkách 3 a 4, čl. 14 odst. 1 a článkách 28 a 30*“, jež specifikuje seznam činností, které spadají pod jednotlivé oblasti, na něž se směrnice vztahuje. Do oblasti energetiky jsou zařazeny následující činnosti:

1. spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 20 MW (s výjimkou zařízení pro spalování nebezpečných nebo komunálních odpadů),

2. rafinerie minerálních olejů,

3. koksovací pece.

[46] Obdobné vymezení pojmu odvětví energetiky ostatně přejal také český zákonodárce v příloze č. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami, nazvané „*Činnosti, na které se vztahuje obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů*“, ve které pod oblast energetiky zařadil stejné tři kategorie činností.

[47] Žalobkyně dále jako možné vymezení odvětví navrhla rozdělení na veřejnou a podnikovou energetiku podle rozdělení uvedeného v Národním alokačním plánu České re-

publiky pro roky 2005–2007, tedy v předěšlém období rozdělování emisních povolenek. Stejně dělení bylo použito i v prvním návrhu Národního alokačního plánu České republiky pro roky 2008–2012, který však nebyl akceptován Evropskou komisí z důvodu stanovení vysokého počtu alokovaných povolenek ročně (viz rozhodnutí Evropské komise ze dne 26. 3. 2007). V nové verzi Národního alokačního plánu (jež byla přijata formou nařízení vlády č. 80/2008 Sb.), kde byla stanovena roční alokace povolenek v souladu s rozhodnutím Evropské komise na 86 835 264 ročně, se již neuvádí rozdělení povolenek po sektorech, nýbrž přímo po zařízeních jednotlivých emitentů s tím, že základními kritérii byly průměry let 2005 a 2006. Z této konečné verze Národního alokačního plánu je proto třeba vycházet. Rozdělení energetiky na veřejnou a podnikovou tak nemá oporu v žádném z dokumentů relevantních pro pětileté období počínající rokem 2008.

[48] Není také namístě vymezit dotčené odvětví tak, jak bylo identifikováno v § 6 odst. 8 zákona o dani darovací, tj. jako výrobu elektřiny spalováním paliv s tím, že podle § 20 odst. 14 tohoto zákona bylo od daně darovací osvobozeno „*nabytí takového počtu bezúplatně nabytých povolenek, které odpovídá poměru průměrného množství vyrobené elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla k celkovému množství vyrobené elektřiny v letech 2005 a 2006*“. Jde totiž o vymezení oblastí, resp. okruhu zařízení vyrábějících elektřinu, které český zákonodárce uměle vytvořil pouze pro účely zdanění darovací daní. Toto vymezení tak nijak nesouvisí s účelem směrnice a nebylo s ním ani počítáno v Národním alokačním plánu. Námitka žalobkyně, že tuto definici odvětví použila generální advokátka ve svém stanovisku ze dne 11. 12. 2014 ve věci ŠKO-ENERGO, neobstojí, neboť v této části Soudní dvůr závěry stanoviska nepřevzal. Nadto lze uvést, že generální advokátka v bodu 35 stanoviska použila pojem odvětví spíše ve smyslu okruhu výrobců elektřiny, kteří byli v České republice podrobeni dani, aniž by zamýšlela definovat odvětví pro účel výpočtu 10% hranice povoleného

zpoplatnění (tu ostatně generální advokátka ve svém stanovisku ani blíže neřešila).

[49] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že odvětví, ve kterém má být posouzeno dodržení hranice 10 % pro úplatné přidělení emisních povolenek, je třeba chápat v souladu se směrnicí 2003/87/ES jako odvětví energetiky, jež v sobě zahrnuje činnosti specifikované přílohou I této směrnice, tj. spalovací zařízení o jmenovitém tepelném příkonu větším než 20 MW (s výjimkou zařízení pro spalování nebezpečných nebo komunálních odpadů), rafinerie minerálních olejů a koksovací pece.

*Výpočet 10% hranice pro přidělení povolenek za úplatu*

[50] Mezi stěžovatelem a žalobkyní je sporné, zda se hranice 10 % týká počtu emisních povolenek, nebo jejich hodnoty. Stejně jako žalobkyně je i Nejvyšší správní soud přesvědčen, že je třeba vycházet z počtu povolenek, nikoliv z kalkulace jejich tržní hodnoty (ceny). Jiný výklad by byl dle soudu účelový a zcela v rozporu se smyslem článku 10 směrnice 2003/87/ES i se závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *ŠKO-ENERGO*.

[51] Článek 10 směrnice 2003/87/ES stanovil, že členské státy rozdělí v daném období alespoň 90 % povolenek zdarma. Ze samotného textu tohoto ustanovení nelze vyvodit, že by zdarma mělo být rozděleno 90 % tržní hodnoty povolenek, naopak gramatický výklad jednoznačně nasvědčuje tomu, že se jedná o 90 % z celkového počtu povolenek.

[52] Soudní dvůr v bodu 27 rozsudku uvedl, že druhá věta článku 10 směrnice 2003/87/ES „stanoví pro dotčené období zásadu bezplatného přidělení alespoň 90 % povolenek, aniž odkazuje na jejich hodnotu“. Jednoznačně přitom odmítl přístup české vlády, která (obdobně jako stěžovatel ve svém vyjádření) kalkulovala hranici 10 % s ohledem na hodnotu povolenek. Že se jedná o množství povolenek, a nikoliv jejich hodnotu, uvedl Soudní dvůr také v bodu 28 uvedeného rozsudku.

[53] Z článku 10 směrnice 2003/87/ES i z rozsudku Soudního dvora tak plyne, že přidělení 10 % (počtu) povolenek mohlo být

spojeno s určitou formou úplaty. Za úplatu je přitom třeba považovat nejen prodej povolenek za jejich tržní cenu (jak mylně uvažuje stěžovatel), ale také jakýkoliv poplatek související se samotným přidělením povolenky (viz bod 18 rozsudku ve věci *ŠKO-ENERGO*), tj. i daň darovací, jejíž sazba činí 32 % z tržní hodnoty emisní povolenky. Bylo na členském státu, jakou formu a výši úplaty v případě 10 % emisních povolenek zvolí, či zda ponechá všechny povolenky zadarmo. Stále však musel respektovat požadavek směrnice, aby 90 % povolenek bylo přiděleno v pětiletém období počínajícím rokem 2008 zdarma, tedy bez jakékoliv úplaty. Směrnice umožnila členskému státu zpoplatnit (ať již tržní cenou, či jakýmkoliv poplatkem) 10 % povolenek, nikoliv vybrat částku odpovídající tržní hodnotě 10 % přidělených povolenek. Tohoto výsledku však mohl členský stát dosáhnout prodejem 10 % povolenek. Tento přístup ovšem český zákonodárce nezvolil a pochopitelně ani zvolit nemohl, pokud přidělení části povolenek „zpoplatnil“ až v průběhu pětiletého období počínajícího rokem 2008, pro které v Národním alokačním plánu stanovil, že všechny povolenky (s výjimkou případně nespotřebovaných zbývajících povolenek z rezervy pro nové účastníky) budou rozděleny zdarma.

[54] Zcela nepřipadná je v tomto kontextu argumentace stěžovatele, že zpoplatněno bylo pouze 32 % každé zdaněné povolenky, a zbylých 68 % zdaněné povolenky bylo přiděleno zdarma. Stěžovatel tak simuluje situaci, kdy bylo méně než 10 % povolenek 100% zdaněno, tj. jakoby prodáno za tržní cenu. Zdaněnou povolenku ovšem nelze dělit na část zpoplatněnou a část přidělenou zdarma. Rozhodující je, zda bylo reálně možno získat 90 % z počtu povolenek bez jakékoliv úplaty, resp. bez nutnosti následně uhradit darovací daň. Není přitom relevantní posuzovat, zda byla celková státem vybraná částka větší či menší nežli 10 % tržní hodnoty rozdělených povolenek.

[55] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že dani darovací mohlo být podrobeno pouze 10 % (kusů) přidělených povolenek v dotčeném odvětví.



### Posouzení dodržení zásady rovnosti

[56] Mezi účastníky řízení je konečně spor i o tom, jak má být interpretována zásada rovnosti, kterou Soudní dvůr taktéž zmínil v bodu 28 rozsudku, kde uvedl, že omezení množství povolenek, které mohou být přiděleny za úplat, na 10 % má být posuzováno z hlediska subjektů v každém z dotčených odvětví, a nikoliv ve vztahu ke všem povolenkám vydaným členským státem, **při dodržení zásady rovnosti.**

[57] Zásada rovnosti, resp. nediskriminace, vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (viz např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 1. 2006, *IATA a ELFAA*, C-344/04, Sb. rozh., s. I-403, bod 95, ze dne 7. 7. 2009, *S. P. C. M. a další*, C-558/07, Sb. rozh., s. I-5783, bod 74, či ze dne 14. 9. 2010, *Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals proti Komisi*, C-550/07 P, Sb. rozh., s. I-8301, bod 55). Rozdílné zacházení však může být odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a přiměřeném kritériu, tedy pokud to souvisí s právně přípustným cílem sledovaným dotčenými právními předpisy a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením (viz např. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine a další*, C-127/07, Sb. rozh., s. I-9895, bod 47).

[58] Ve směrnici 2003/87/ES je zásada rovného zacházení specifikována v příloze III (Kritéria pro národní alokační plány podle článků 9, 22 a 30) bodu 5, který zakazuje členskému státu, aby při přidělování povolenek neoprávněně upřednostňoval některé podniky nebo činnosti.

[59] Je tedy třeba posoudit, jestli podrobení dani darovací pouze subjektů v určitém výseku odvětví energetiky – v oblasti výroby elektřiny spalováním paliv mimo kombinovanou výrobu elektřiny a tepla – nepředstavuje neoprávněné upřednostňování některých podniků či činností, resp. není nerovným zacházením bez objektivního odůvodnění.

[60] Při výkladu principu rovnosti vycházel Nejvyšší správní soud také z judikatury

Ústavního soudu, podle které je třeba chápat rovnost jako relativní kategorii, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo (viz např. nálezy ze dne 25. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, N 25/1 SbNU 189, č. 131/1994 Sb., či ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02, N 11/29 SbNU 79, č. 40/2003 Sb. atd.).

[61] Je tedy třeba posuzovat srovnatelnost postavení subjektů, které byly podrobeny dani, a subjektů, jež daňovou povinnost neměly. O nerovné zacházení zavedením zdanění v určité hospodářské oblasti se totiž nejedná v případech, kdy je tato oblast dostatečně odlišitelná od ostatních oblastí (srov. např. také stanovisko generální advokátky ze dne 21. 3. 2013 ve věci *Iberdrola a další*). Není totiž namístě – taktéž z důvodu respektování principu rovnosti – upravovat režim nestejných věcí a procesů stejně (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, N 89/53 SbNU 125, č. 181/2009 Sb.). Odlišitelnost se vyznačuje například tím, že produkty/služby produkované v určitém odvětví nejsou substituty k produktům/službám nabízeným v jiném odvětví nepodléhající dani. Rozdílnost se může projevit také v jiném postupu při výrobě obdobných produktů, třeba postupu méně efektivním, který se zákonodárce rozhodne regulovat zavedením zdanění.

[62] Výkladem zásady rovnosti v daňové oblasti se Ústavní soud zabýval ve svém plenárním nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, N 102/65 SbNU 367, č. 220/2012 Sb., ve kterém přezkoumával ústavnost právní úpravy obsahující zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických elektráren a souvisejících předpisů, mimo jiné také novely zákona o dani darovací, která zavedla právě zdanění emisních povolenek. Porušení zásady rovnosti uvalením daně pouze na některé subjekty zde neshledal. V bodu 75 nálezu uvedl, že „[u]rčitá zákonná úprava, jež zvyšuje jednu skupinu či kategorii osob

oproti jiným, nemůže [...] být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva [ze dne 28. 5. 1985, *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království*, stížnosti č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81, Series A, č. 94, bod 72, ze dne 8. 7. 1986, *Lithgow a další proti Spojenému království*, stížnosti č. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 a 9405/81, Series A, č. 102, bod 177, a ze dne 28. 10. 1987, *Inze proti Rakousku*, stížnost č. 8695/79, Series A, č. 126, bod 41].“ Ústavní soud přitom rozlišuje mezi uplatněním zásady rovnosti v oblasti občanských a politických práv a svobod, která se vyznačuje povinností státu zdržet se zásahů do nich, a v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, kde je stát častěji nucen k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti. V druhé z uvedených oblastí proto zákonodárce disponuje logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Preferenční zacházení s určitou skupinou či kategorií osob zde tudíž volí mnohem častěji. Zároveň Ústavní soud zdůraznil, že ve fiskálních otázkách (jako bylo zavedení odvodu z elektřiny ze solárních elektráren dopadající pouze na některé výrobce elektřiny) je nutno respektovat vůli zákonodárce k přijetí jím zvolených opatření, pokud jsou splněny podmínky legitimního zákonného účelu prosazovaného racionálními prostředky a současného vyloučení evidentní svévole (viz bod 76 citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11).

[63] V případě posuzování dodržení zásady rovnosti v hospodářské oblasti (zde konkrétně v oblasti zdanění) je tedy třeba respektovat široké meze uvážení zákonodárce,

a je tak namísto zkoumat toliko racionalitu přijatého opatření, tzn. zda existují rozumné důvody pro podrobení právě určité oblasti dani, a vyloučit evidentní svévoli zákonodárce.

[64] V nyní projednávaném případě zkoumal soud dodržení zásady rovnosti v kontextu zavedení daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek v několika rovinách. První rovinou je, že zdanění bylo zavedeno pouze v jednom z odvětví, na které se směrnice 2003/87/ES vztahuje, a to v odvětví energetiky. Je však evidentní, že odvětví energetiky je dostatečně odlišné od průmyslových odvětví, a to zejména z hlediska odlišných činností a produkce. Nelze proto považovat za diskriminační, pokud dani darovací podléhalo pouze odvětví energetiky.

[65] V rámci druhé roviny soud hodnotil, zda nedošlo k diskriminaci některých podniků či zařízení uvnitř energetického odvětví. Zdanění byli totiž podrobena pouze výrobci elektřiny spalováním paliv. Důvodová zpráva k zákonu č. 402/2010 Sb., kterým byla do zákona o dani darovací zavedena daň z bezúplatného nabytí emisních povolenek, uvádí jako důvod zavedení daně darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek krytí výdajů na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, která byla zakotvena v zákoně o podpoře využívání obnovitelných zdrojů účinném do 31. 12. 2012. Z tohoto odůvodnění ovšem jednak není patrné, z jakého důvodu byla zdaněna pouze určitá část výrobců elektřiny, a jednak tento účel nekorresponduje s cíli směrnice 2003/87/ES (viz bod 25 rozsudku Soudního dvora ve věci *ŠKO-ENERGO*).

[66] Nicméně je třeba konstatovat, že výroba elektřiny spalováním paliv není v konkurenčním vztahu (případně pouze ve vztahu velmi volném) k ostatním činnostem spadajícím do energetického odvětví, tedy činnostem rafinerie minerálních olejů a koksovací pece (viz příloha I směrnice 2003/87/ES). Pokud jsou zdaněny pouze podniky zabývající se výrobou elektřiny spalováním paliv, nejde o jejich znevýhodnění ve srovnání s ostatními podniky v energetickém odvětví, neboť tyto činnosti nejsou vzájemně zastupitelné

a tvoří odlišné trhy. Nejedná se tedy o srovnatelné činnosti, a proto zde není nutno vyžadovat rovné zacházení. Bylo jen na vůli zákonodárce, kterou z činností v oblasti energetiky podrobí darovací dani.

[67] Zákon o dani darovací však od daně osvobodil výrobu elektřiny a tepla kombinovaným způsobem. Je proto nutno posoudit, zda není zvýhodnění těchto vybraných výrobců diskriminační vůči ostatním. Nejvyšší správní soud v tomto vyněti nespátřuje znaky svévole, neboť zákonodárce tímto podpořil současnou výrobu elektřiny a tepla, kterou zřejmě považoval za efektivnější a šetrnější nežli samostatnou výrobu elektřiny spalováním paliv bez využití produkovaného tepla. Podpora těchto výrobců ostatně odpovídá účelu směrnice 2003/87/ES spočívajícímu v podpoře používání technologií, které účinněji využívají energii, včetně technologie kombinované výroby tepla a elektřiny (kogenerací), jež produkují méně emisí na jednotku výstupu (viz bod 20 odůvodnění směrnice 2003/87/ES). Záměr zatížit ekologicky méně šetrné výrobce elektřiny je také v souladu s environmentálními cíli směrnice 2003/87/ES. Nejvyšší správní soud proto neshledal porušení zásady rovnosti ani v rovině výrobců elektřiny spalováním paliv, neboť zde existoval racionální důvod, pro který byli darovací dani podrobeni pouze méně efektivní výrobci elektřiny spalováním paliv.

#### *Dílčí závěr*

[68] Rozsudek Soudního dvora ve věci *ŠKO-ENERGO* je třeba vyložit a aplikovat tak, že daň darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek není v rozporu s článkem 10 směrnice 2003/87/ES, pokud počet zdaněných emisních povolenek nepřekročil hranici 10 % z celkového počtu povolenek rozdělených v odvětví energetiky (vymezeného v souladu s přílohou I směrnice) v pětiletém období počínajícím rokem 2008.

#### **V.B Posouzení kasačních námitek**

[69] Stežejní kasační argumentace směřovala proti závěru krajského soudu o nesouladu daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek s právem EU. Tuto otáz-

ku však Nejvyšší správní soud nemůže zodpovědět bez toho, aby zjišťoval dosud neposuzované skutkové okolnosti, a to celkový počet rozdělených emisních povolenek v odvětví energetiky v pětiletém období počínajícím rokem 2008 a počet zdaněných povolenek. Úvahu, zda byla dodržena hranice 10 %, ovšem ve svém rozsudku nenaznačil ani krajský soud, který dospěl k závěru o nesouladu české daně darovací s právem EU zejména z důvodu porušení zásady rovného zacházení, neboť darovací dani podléhalo pouze jedno z odvětví zahrnutých do systému obchodování s emisními povolenkami. Tyto závěry však byly výše vyvráceny. Krajský soud nadto ani své úvahy dostatečně nerozvinul a není zcela zřejmé, jakým právním názorem se měl stěžovatel v dalším řízení řídit. Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se stěžovatelem v tom, že napadený rozsudek je nezákonný a nepřezkoumatelný, a je proto namístě jej zrušit.

[70] S většinou kasačních námitek se však Nejvyšší správní soud věcně nezotožnil. Za nesprávnou považuje argumentaci stěžovatele, že správní orgány nemohly postupovat nezákonně, pokud vybraly daň podle zákona. Z konstantní judikatury Soudního dvora i rozhodovací praxe Ústavního soudu (viz náleze ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 19/04) totiž vyplývá, že orgány veřejné moci jsou od okamžiku vstupu České republiky do EU povinny aplikovat unijní právo přednostně před českým zákonem tehdy, pokud je český zákon s právem EU v rozporu.

[71] V posuzovaném případě tedy byly správní orgány i krajský soud povinny respektovat požadavky vyplývající ze směrnice 2003/87/ES, která upravovala předpoklady pro zpoplatnění emisních povolenek. Směrnice sice (na rozdíl např. od nařízení, u kterých se presumuje přímý účinek) zejména ukládají povinnost členským státům implementovat jejich ustanovení do vnitrostátního práva, nicméně v případě nesprávného provedení směrnice či zcela chybějící implementace musí nejen vnitrostátní soudy, ale i orgány veřejné moci respektovat působení směrnice - ať již v podobě přímého, či nepřímého účinku (viz např. rozsudky Evropské-

ho soudního dvora ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh., s. I-8835, bod 110, a ze dne 4. 7. 2006, *Adeneler a další*, C-212/04, Sb. rozh., s. I-6057, bod 117).

[72] Nepřípadná je též námitka stěžovatele, že zásada priority unijního práva sice patří mezi zásady finančního práva, nikoliv však mezi zásady práva berního. Nejenže daňové právo představuje odvětví práva finančního, ale přednost práva EU je navíc obecnou právní zásadou bez ohledu na právní odvětví.

[73] Ve věci není důvodná ani argumentace žalobkyně týkající se nevhodnosti uvale- ní daně darovací na bezúplatně nabyté povolenky. Jakkoliv lze s žalobkyní souhlasit v tom, že přidělení emisní povolenky od státu není klasickým darováním ve smyslu civilního práva, přípustnost použití tohoto instrumentu již byla akceptována Ústavním soudem ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11. Stát navíc disponuje poměrně širokou diskrecí v tom, jakou daň zvolí, aby shromáždil finanční prostředky pro zabezpečování svých funkcí a politik. Vyměřovaná daň však nesmí omezovat vlastnické právo osoby povinné k zaplacení daně takovým způsobem, který by se přičil čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (viz výše citovaný nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/08).

[74] Vzhledem k výše uvedenému lze shrnout, že krajský soud sice rozhodnutí stěžovatele správně zrušil, ovšem na základě argumentace, která byla zcela popřena závěry rozsudku Soudního dvora o předběžné otázce. Krajský soud se zejména nezabýval klíčovou otázkou, zda český zákonodárce respektoval 10% hranici pro přidělení emisních povolenek za úplatu. Bez této úvahy však nemohl dospět k závěru o rozporu právní úpravy s právem EU. Vznikl tak důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud však vzal do úvahy, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele, neboť ten se s odvoláním žalobkyně vypořádal zcela nesprávně. Stěžovatel se totiž nijak nezabýval možným

nesouladem uplatnění daně darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek se směrnicí 2003/87/ES a konstatoval, že bylo nutno aplikovat český zákon o dani darovací bez ohledu na unijní právo. Nejvyšší správní soud proto zrušil i rozhodnutí stěžovatele. Pokud by totiž zrušil pouze rozsudek krajského soudu a zavázal by jej správným právním názorem, krajský soud by v dalším řízení rozhodnutí stěžovatele opět zrušil, tentokrát již na základě Nejvyššího správního soudem vyslovené právní argumentace. Takový postup by však dle názoru Nejvyššího správního soudu byl zcela neefektivní (k možnosti obdobného postupu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, čj. 1 As 78/2012-35).

[75] Stěžovatel bude v dalším řízení muset znovu posoudit oprávněnost daně darovací vybrané od žalobkyně, přičemž bude vycházet ze závěrů Soudního dvora podrobněji vyložených Nejvyšším správním soudem. Postup stěžovatele při novém projednání odvolání žalobkyně bude následující.

[76] Nejprve stěžovatel zjistí, zda byla v odvětví energetiky, vymezeném podle přílohy I směrnice 2003/87/ES, v pětiletém období počínajícím rokem 2008 dodržena 10% hranice pro přidělení emisních povolenek za úplatu. K tomu je ovšem třeba postavit najisto, kolik emisních povolenek bylo celkově za toto období podnikům se zařízeními spadajícími do oblasti energetiky (tj. spalovacími zařízeními o jmenovitém tepelném příkonu větším než 20 MW, s výjimkou zařízení pro spalování nebezpečných nebo komunálních odpadů, rafinerie minerálních olejů a koksovací pece) rozděleno a dále jaký počet z těchto povolenek podléhal v letech 2011 a 2012 zdanění darovací daní. Tyto informace však nemá Nejvyšší správní soud k dispozici, respektive je třeba je učinit předmětem dokazování. Žalobkyně stěžovatelem předložené údaje zpochybňuje, a proto je v dalším řízení bude nutno ověřit a jednoznačně vymežit. Stěžejním dokumentem by měl být Národní alokační plán pro roky 2008 až 2012, ve kterém je uvedena roční alokace povolenek pro jednotlivá zařízení produkující emise CO<sub>2</sub>. Tyto údaje

pak bude třeba ověřit například pomocí evidencí vedených příslušnými orgány – zejména Ministerstvem životního prostředí a Energetickým regulačním úřadem. Uvedený postup zvolil Nejvyšší správní soud z důvodu zachování kasačního principu soudního přezkumu správních aktů, podle kterého správním soudům nepřísluší zjišťovat nové skutkové okolnosti věci, ale přezkoumat právní závěry správních orgánů.

[77] Na základě spolehlivě zjištěných údajů o počtu rozdaných povolenek stěžovatel posoudí, zda byla v odvětví energetiky dodržena hranice 10 % pro úplatné přidělení emisních povolenek v pětiletém období počínajícím rokem 2008. Při výpočtu 10% hranice bude stěžovatel vycházet z počtu zdaněných emisních povolenek, nikoliv z jejich hodnoty. Nebude tedy kalkulovat s tím, že bylo zpoplatněno pouze 32 % každé zdaněné povolenky, neboť tento jeho přístup neodpovídá ani smyslu článku 10 směrnice 2003/87/ES, ani závěrům Soudního dvora v rozsudku ve věci *ŠKO-ENERGO* (viz výše body [53] až [59]).

[78] Pokud bude počet zdaněných povolenek respektovat 10% hranici z celkového počtu povolenek přidělených v odvětví energetiky, bude to svědčit o souladu české úpravy daně darovací z bezúplatného nabytí povolenek s článkem 10 směrnice 2003/87/ES. V takovém případě by byla žalobkyni darovací daň vyměřena oprávněně.

[79] Pokud by bylo v odvětví energetiky zdaněno nabytí více než 10 % emisních povolenek, bude stěžovatel muset dospět k závěru, že právní úprava daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek nebyla zcela v souladu s článkem 10 směrnice 2003/87/ES. Z odpovědi Soudního dvora na předběžnou otázku totiž vyplývá, že dani darovací, jako poplatku za přidělení emisní povolenky, mohlo podléhat maximálně 10 % povolenek rozdaných v pětiletém období v odvětví energetiky. Nabytí počtu emisních povolenek přesahujících 10% hranici by proto bylo zdaněno v rozporu s požadavky směrnice.

[80] Z judikatury Soudního dvora jednoznačně vyplývá, že všechny orgány členského

státu, včetně orgánů veřejné moci, jsou povinny vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicemi vydanými Evropskou unií nebo aplikovat ustanovení směrnice přímo. V případě nesouladu vnitrostátního právního předpisu s požadavkem směrnice jsou orgány povinny přednostně aplikovat směrnici, pokud jsou zároveň splněny podmínky přímého účinku směrnice. Cílem přímého účinku je nepřipustit, aby pochybením členského státu trpěla práva jednotlivců. Ti se proto v případě porušení svých práv mohou dovolat unijní úpravy před vnitrostátními orgány. Podmínky přímého účinku, jež byly definovány v rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, *van Duyn, C-41/74*, Recueil, s. 1337, jsou následující: 1. marné uplynutí lhůty pro transpozici a implementaci směrnice, 2. dostatečná přesnost a bezpodmínečnost dotčeného ustanovení, 3. přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci.

[81] V případě článku 10 směrnice 2003/87/ES byla jednoznačně splněna první a třetí podmínka přímého účinku, tedy uplynutí lhůty pro implementaci a transpozici směrnice a neuložení povinnosti jednotlivci její přímou aplikací. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zároveň byl naplněn i předpoklad přesnosti a bezpodmínečnosti předmětného ustanovení. Článek 10 totiž jednoznačně stanovil povinnost členských států rozdělit alespoň 90 % emisních povolenek zdarma, *a contrario* umožnil 10 % povolenek přidělit za úplatu. Byl tak stanoven bezpodmínečný cíl, kterého musely členské státy v rámci svého uvážení při implementaci směrnice dosáhnout. Tento cíl byl ještě konkretizován Soudním dvorem v odpovědi na předběžnou otázku zdejšího soudu tak, že 10% hranici je třeba posoudit v rámci dotčeného odvětví, v nyní posuzovaném případě v odvětví energetiky.

[82] Pokud by členský stát podrobil dani větší počet emisních povolenek, než mu umožňoval článek 10 směrnice 2003/87/ES, bylo by nutno respektovat přímý účinek směrnice a zákon o dani darovací neaplikovat v rozsahu, ve kterém podrobuje dani počet povolenek přesahujících stanovenou 10% hranici.

[83] Dále je nutno posoudit, jak by se případně pochybení českého zákonodárce pro-

jevilo v konkrétní věci žalobkyně, respektive jakým způsobem by měl být aplikován zákon o dani darovací na jednotlivce tak, aby byl dodržen požadavek článku 10 směrnice 2003/87/ES. Samozřejmě není možné určit, zda zdaněné povolenky žalobkyně spadaly do 10 % oprávněně zdaněných povolenek, nebo již představovaly povolenky přesahující povolenou hranici zpoplatnění. Nelze totiž připustit, aby pochybení zákonodárce spočívající v nedodržení požadavku směrnice dopadalo na jednotlivé subjekty podrobené dani darovací nerovnoměrně. Při aplikaci přímého účinku směrnice je tak nutno respektovat zásadu rovnosti, která je obecným právním principem v rovině vnitrostátní i unijní (viz hlava III Listiny základních práv Evropské unie). Pokud článek 10 směrnice 2003/87/ES stanovoval určité početní omezení pro zpoplatnění emisních povolenek, které by stát při zavedení daně darovací nedodržel, musel by správní orgán při interpretaci předmětného vnitrostátního ustanovení zákona o dani darovací – respektive jeho části neodporující cíli směrnice – respektovat zásadu rovnosti (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11, N 34/64 SbNU 361, č. 147/2012 Sb.).

[84] Ve směrnici 2003/87/ES je zásada rovnosti specifikována v příloze III bodu 5, který uvádí, že při přidělování povolenek nemá docházet k nedůvodnému upřednostňování některých podniků nebo činností (k tomu viz podrobně body [56] až [67] tohoto rozsudku). Neoprávněně zdanění emisních povolenek členským státem by tak nemělo nedůvodně dopadat na některé subjekty více než na jiné.

[85] Při respektování zásady rovnosti je proto nutno dodržení hranice 10 % pro úplatné rozdělení emisních povolenek (v případě, že došlo k překročení 10% hranice v rámci odvětví energetiky) posuzovat individuálně, tedy samostatně u každého dotčeného subjektu. Stěžovatel bude muset zjistit celkový počet povolenek přidělených žalobkyni v pětiletém období počínajícím rokem 2008 a vypočítat, zda počet zdaněných povolenek nepřesáhl 10 %. Pokud bylo žalobkyni zdaněno více než 10 % přidělených povolenek, počet povolenek přesahujících tuto hranici byl podroben dani neoprávněně, v rozporu s cílem článku 10 směrnice 2003/87/ES. Tento případně zjištěný rozdíl na uhrazené dani však nemůže státu náležet.

## 3294

### Provoz na pozemních komunikacích: vrácení řidičského oprávnění

k § 87a odst. 3 písm. c) a § 102 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb., č. 133/2011 Sb., č. 193/2012 Sb., č. 390/2012 Sb. a č. 101/2013 Sb.

**Úhrada pokuty za přestupkové jednání, úhrada nákladů za uskutečněné přestupkové řízení a dodržení zákazu řízení motorových vozidel po stanovenou dobu nemá žádný vliv na existenci daného přestupkového rozhodnutí včetně jeho právní moci, a proto dané přestupkové rozhodnutí musí být nadále bráno v potaz [viz § 87a odst. 3 písm. c) a § 102 odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích] při následné rozhodovací činnosti správních orgánů o žádostech žadatelů o vrácení řidičského oprávnění.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 4. 2015, čj. 15 A 88/2014-28<sup>\*)</sup>)

**Věc:** Karel P. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, o vrácení řidičského oprávnění.

<sup>\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 17. 6. 2015, čj. 4 As 95/2015-19.</sup>

Žalobce podal dne 30. 7. 2013 žádost o vrácení řidičského oprávnění. Magistrát města Děčín, odbor správních činností a obecní živnostenský úřad (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 16. 6. 2014 řízení o této žádosti zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jelikož žalobce v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 10. 2014 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem. V žalobě namítl, že žalovaný ve zcela stejné věci již vydal pravomocné rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014, kterým zrušil usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 5. 11. 2013 o zastavení správního řízení o vydání řidičského oprávnění, a současně správnímu orgánu I. stupně uložil, aby žalobci bez zbytečného odkladu vrátil řidičský průkaz zadržený Policií ČR dne 18. 6. 2013 v Ústí nad Labem. Svě zrušující rozhodnutí žalovaný odůvodnil tím, že rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, jímž byl žalobce uznán vinným z přestupku dle § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu, byla mu uložena pokuta ve výši 7 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců, nenabýlo právní moci, neboť se jej nepodařilo žalobci doručit, jelikož ten se v době doručování prokazatelně zdržoval ve Španělsku, a to již od 1. 9. 2011. V podobném smyslu rozhodl žalovaný i rozhodnutím ze dne 2. 1. 2014, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 29. 7. 2013 o přestupkovém jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013.

Dále žalobce namítl, že žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nesprávně uvedl, že žalobce správnímu orgánu I. stupně zaslal dne 22. 1. 2014 opětovně žádost o vrácení řidičského oprávnění, jelikož toto podání bylo jen žádostí o informaci ve smyslu § 175 odst. 5 správního řádu, jakým způsobem mu bude řidičský průkaz vrácen, jak vyplývá z poslední věty tohoto podání. Toto nesprávné pochopení jeho podání ze strany správního orgánu I. stupně vedlo k zahájení nového správního řízení v téže věci, o které

již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem I. stupně a posléze i žalovaným. V tomto případě bylo tedy žalobou napadené rozhodnutí vydáno v situaci, kdy byla dána překážka věci pravomocně rozhodnuté.

Vedle toho žalobce namítl, že žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nesprávně uvedl, že pro správní orgán I. stupně je závazné rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, přičemž toto rozhodnutí dle žalobce již bylo zkonsumováno. Žalobce totiž uloženou pokutu uhradil a rovněž více než jeden rok motorová osobní vozidla neřídil, protože po dobu více než jednoho roku pobýval ve Španělsku. Žalovaný tedy pochybil, pokud v rozhodnutí napadeném žalobou dospěl k jinému závěru, než který učinil ve svém již výše citovaném rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014, které správní orgán I. stupně nerespektoval, i když pro něj mělo být závazné.

Dle žalobce žalovaný pochybil, neboť poté, co na základě stížnosti žalobce ze dne 20. 1. 2014 zjistil, že správní orgán I. stupně, který byl vázán názory vyslovenými žalovaným v jeho již výše citovaném rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014, nezohledňuje tyto názory ve svém dalším rozhodnutí, jelikož řidičské oprávnění žalobci nevydává, čímž se protíví zákonu a svým počínáním již opakovaně dokonává porušení zákona, neučinil nic. Žalovaný totiž pouze v reakci na žalobcovu stížnost ze dne 20. 1. 2014 vydal usnesení ze dne 4. 2. 2014, jímž postoupil tuto stížnost správnímu orgánu I. stupně namísto toho, aby učinil zákonná opatření z pozice nadřízeného správního orgánu, jehož rozhodnutí podřízený správní orgán nerespektuje.

Závěrem žalobce namítl nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se v něm vůbec nezabýval žalobcovými námitkami jednak ohledně toho, že jeho podání ze dne 18. 1. 2014 doručené správnímu orgánu I. stupně dne 22. 1. 2014 nebylo podnětem pro zahájení nového řízení, nýbrž žádostí o informaci, kdy bude žalobci vrácen řidičský průkaz na základě již výše citovaného rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2014, a jednak ohledně toho, že u nově zahájeného řízení existovala překážka věci rozhodnuté.

Žalovaný ve svém vyjádření kromě jiného uvedl, že žalobce dne 22. 1. 2014 zaslal správnímu orgánu I. stupně přípis ze dne 18. 1. 2014 nazvaný „Opětovná žádost o vrácení řídičského oprávnění“, proto i žalovaný ve svém rozhodnutí hovoří o tom, že žalobce opětovně zaslal žádost o vrácení řídičského oprávnění. Dále uvedl, že nesouhlasí s tím, že by v dané věci bylo rozhodováno dvakrát, přičemž v rozhodnutí napadeném žalobou je popsán podrobně celý průběh správního řízení a vyjádření se k němu ze strany žalovaného.

Ve vztahu k námitkám, že po obdržení stížnosti žalobce ze dne 20. 1. 2014, z níž vyplývalo, že správní orgán I. stupně nerespektuje jeho závěry vyslovené v rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014, nečinil nic, žalovaný zmínil, že výše citovaným rozhodnutím ze dne 2. 1. 2014 zrušil rovněž již rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 29. 7. 2013 o přestupkovém jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013 a přestupkové řízení zastavil, neboť dospěl k závěru, že v dotčeném přestupkovém jednání chybí forma zavinění, což bylo nezbytnou podmínkou pro naplnění skutkové podstaty daného přestupku. Ve věci přestupku ze dne 18. 6. 2013 sice správní orgán žalobci vyhověl, nicméně již v době spáchání daného přestupku měl žalobce pozbyta řídičská oprávnění, a to na základě rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, které je dosud v právní moci a je závazné pro všechny správní orgány. Vzhledem k tomu, že Magistrát města Jihlava považuje své rozhodnutí za pravomocné a zamítl žalobcovu žádost o obnovu řízení, jsou pro správní orgán I. stupně tato rozhodnutí závazná a ani žalovanému nepřísluší do kompetencí Magistrátu města Jihlava zasahovat. Pokud nedojde ze strany Magistrátu města Jihlava ke zrušení jeho pravomocného rozhodnutí ze dne 28. 11. 2011 na základě mimořádných opravných prostředků podaných žalobcem, tak je pro vrácení řídičského oprávnění žalobci za stávajících podmínek nutné, aby odstranil nedostatky své žádosti o vrácení řídičského oprávnění, tj. aby prokázal odbornou a zdravotní způsobilost a podrobil se psychologickému vyšetření. Až za splnění těchto podmínek je možné vyho-

vět jeho žádosti o vrácení řídičského oprávnění.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) Z hlediska věcné podstaty daného případu má pro posouzení věci klíčový význam, o čem bylo rozhodováno žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 31. 10. 2014 a jemu předcházejícím usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 16. 6. 2014. Již výše bylo uvedeno, že usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 16. 6. 2014, které bylo potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 31. 10. 2014, bylo zastaveno řízení o žalobcově žádosti o vrácení řídičského oprávnění podané dne 30. 7. 2013 a doplněné dne 22. 1. 2014 ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v návaznosti na § 87a odst. 3 písm. c) a § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu, neboť žalobce jakožto žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti.

V kogentním § 87a odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu, čili v zákonném ustanovení, které byly správní orgány obou stupňů povinny respektovat v rámci jejich rozhodovací činnosti, je stanoveno, že „[d]opravně psychologickému vyšetření je povinna podrobit se osoba, která žádá o vrácení řídičského oprávnění, které pozbyla v důsledku správním orgánem uložené sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, byla-li tato sankce uložena na dobu nejméně 6 měsíců“.

Podle kogentního § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu, čili opět zákonného ustanovení, které byly správní orgány obou stupňů povinny respektovat v rámci jejich rozhodovací činnosti, je mj. zakotveno, že „[p]okud ode dne právní moci [...] rozhodnutí, jímž došlo k uložení [...] sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel [...] uplynul více než jeden rok, musí žadatel prokázat zdravotní a odbornou způsobilost“.

V daném případě byla aplikace § 87a odst. 3 písm. c) i § 102 odst. 5 zákona o silnič-



ním provozu jednoznačně dána, neboť správní orgány obou stupňů bezpečně zjistily a prokázaly existenci pravomocného rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, jímž byl žalobce uznán vinným z přestupku dle § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu, za který mu byla uložena pokuta ve výši 7 000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost uhradit náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč. Toto rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 nabylo právní moci dne 4. 1. 2012, přičemž Magistrát města Jihlava k tomuto rozhodnutí v rámci součinnosti poskytnuté správnímu orgánu I. stupně výslovně sdělil, že toto jeho rozhodnutí ze dne 28. 11. 2014 je v právní moci a je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, přičemž žalobcová žádost o obnovu řízení završeného dotčeným rozhodnutím ze dne 28. 11. 2014 byla zamítnuta pravomocným rozhodnutím Magistrátu města Jihlava ze dne 17. 2. 2014, které nabylo právní moci dne 8. 3. 2014. Aplikace § 87a odst. 3 písm. c) i § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu byla jednoznačně dána, když byl pravomocným rozhodnutím Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 žalobci uložen zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců [význam pro § 87a odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu, který ukládá žadateli o vrácení řidičského oprávnění povinnost podrobit se psychologickému vyšetření] a když ode dne právní moci daného rozhodnutí ze dne 28. 11. 2011, tj. ode dne 4. 1. 2012, uplynul více než jeden rok [význam pro § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu, který ukládá žadateli o vrácení řidičského oprávnění povinnost prokázat zdravotní a odbornou způsobilost].

K rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 je třeba uvést, že pokud, popř. dokud je pravomocné a není zrušeno mimořádnými opravnými prostředky, je závazné nejen pro účastníky řízení, z něhož vzešlo, tj. v daném případě pro žalobce, nýbrž je závazné i pro všechny správní orgány včetně správního orgánu I. stupně a žalovaného v předmětné věci, a to s ohledem na presumpci správnosti správních aktů, která je jednou

z ústředních zásad správního řízení. I případně vadný správní akt je způsobilý založit právní účinky a je třeba se jím řídit, pokud, resp. dokud není předepsaným postupem zrušen. I vadné projevy vůle správních orgánů jsou tedy projevy vůle správních orgánů, přičemž v důsledku presumpce správnosti správních aktů to v praxi znamená, že na vadné správní akty se hledí, jako by byly bezvadné (srov. např. Kindl, M. *Činnost veřejné správy*. Plzeň : Západočeská univerzita, 1998, s. 84). Výjimkou z uvedeného principu jsou vady způsobující nulitu. Nulitu ovšem nezpůsobuje pochybení při doručení správního rozhodnutí, které by mohlo mít či má vliv na nabytí právní moci doručovaného rozhodnutí. Žalobcová následná polemika o tom, že rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 nenabylo právní moci dne 4. 1. 2012, protože mu nebylo řádně doručeno, tak pro daný případ není vůbec významná, jelikož význam v tomto směru toliko má, zda rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 existovalo v době rozhodovací činnosti správních orgánů obou stupňů v předmětné věci a zda bylo pravomocné, což bylo zjištěno. V této souvislosti nelze nezmínit na dokreslení postoje žalobce vůči rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, že žalobce pokutu ve výši 7 000 Kč a náklady přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč vyměřené rozhodnutím Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 uhradil, jak sám doložil v průběhu předmětného správního řízení, a to předložením ústřížku poštovní poukázky „A“ s podacím datem již ze dne 26. 3. 2012, aniž by jakkoliv rozporoval svoji platební povinnost a existenci pravomocného rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, avšak návrh na obnovu řízení, z něhož vzešlo rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, podal až dne 21. 1. 2014, přičemž v návrhu na obnovu řízení již kategoricky popíral nabytí právní moci rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011.

Pro posouzení dané věci nemá žádný význam žalobcová argumentace, že rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 bylo zkonsumováno, neboť uloženou pokutu

za údajný přestupek žalobce uhradil a také dodržel i uložení zákaz řízení motorových vozidel, neboť po dobu více než jednoho roku pobýval v zahraničí. Žalobce by měl vzít v potaz skutečnost, že úhrada pokuty za přestupkové jednání, úhrada nákladů za uskutečněné přestupkové řízení a dodržení zákazu řízení motorových vozidel po stanovenou dobu nemá žádný vliv na existenci správního rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o obou druhých sankcích a náhradě nákladů správního řízení, včetně jeho právní moci. Přes splnění veškerých povinností, které byly žalobci uloženy rozhodnutím Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, zůstalo toto rozhodnutí nadále v platnosti a právní moci, takže muselo být vzato v potaz správním orgánem I. stupně i žalovaným v předmětné věci při jejich rozhodovací činnosti s ohledem na obligatorní díkce § 87a odst. 3 písm. c) i § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu.

Žalobce v předmětné věci rovněž nepodstatně namítal, že žalobou napadené rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014 i jemu předcházející usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 16. 6. 2014 nemohla být vydána pro překážku věci rozhodnuté, když v téže věci žalovaný vydal výše citované rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014. Je tomu tak proto, že tímto rozhodnutím ze dne 9. 1. 2014 žalovaný pouze zrušil prvotní usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 5. 11. 2013, jak bylo specifikováno výše, o zastavení správního řízení o vydání řidičského oprávnění na základě žalobcovy žádosti podané dne 30. 7. 2013, neboť žalobce jakožto žadatel v určené lhůtě dle správního orgánu I. stupně neodstranil podstatné vady žádosti – neprokázal zdravotní a odbornou způsobilost. V důsledku tohoto zrušujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2014 se věc vrátila k vyřízení opět před správním orgánem I. stupně, aby ve věci žalobcovy žádosti podané dne 30. 7. 2013 opětovně rozhodl. Zrušujícím rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 1. 2014, kdy se řízení vrátilo opět do stadia řízení před správním orgánem I. stupně, tak nebylo dotčené správní řízení pravomocně ukončeno, jak mylně dovozoval žalobce. Za tohoto vývoje správního řízení, které nebylo pravomoc-

ně ukončeno v odvolacím stadiu pro zrušující rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2014, proto správní orgán I. stupně vedl stále totožné správní řízení a mohl v něm opětovně rozhodnout, což učinil usnesením ze dne 16. 6. 2014, a následně i žalovaný mohl o tomto usnesení ze dne 16. 6. 2014 vést opětovně odvolací řízení a vydat žalobou napadené rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014, neboť nebyla dána překážka věci pravomocně rozhodnuté.

Je sice pravdou, že žalovaný v odůvodněné zrušujícího rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014 vyslovil, že v dalším řízení bude nutné, aby byl žalobci vrácen řidičský průkaz, který mu byl zadržen Policií ČR dne 18. 6. 2013 v Ústí nad Labem, nicméně žalovaný tak činil ve vztahu k přestupkovému jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013. O tomto přestupkovém jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013 rozhodl v prvním stupni Magistrát města Ústí nad Labem výše citovaným rozhodnutím ze dne 29. 7. 2013, které ovšem bylo následně zrušeno a řízení o něm zastaveno shora specifikovaným rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 1. 2014, neboť žalovaný dospěl k závěru, že v projednávaném přestupkovém jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013 chybí forma zavinění, což bylo nezbytnou podmínkou pro naplnění skutkové podstaty dotčeného přestupku, a to v důsledku jeho nesprávného úsudku o nenabytí právní moci výše zmiňovaného rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, jelikož tento úsudek pomíjel presumpci správnosti tohoto pravomocného správního aktu.

Dále soud uvádí, že žalobci v daném případě nezakládá právo na vrácení jeho řidičského oprávnění ani sdělení Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2013, jímž bylo žalobci sděleno, že se mu vrací řidičský průkaz zadržený Policií ČR dne 18. 6. 2013 v Ústí nad Labem s tím, že si jej žalobce může vyzvednout u Magistrátu města Děčín. Žalobce by měl vzít v potaz skutečnost, že toto sdělení bylo činěno ryze v intencích § 118c odst. 2 zákona o silničním provozu, z něhož vyplývá, že správní orgán vrátí zadržený řidičský průkaz bez zbytečného odkladu jeho držiteli, pokud není v zákonem stanovené lhůtě zahájen o řízení o zadržení řidičského průkazu.

Ostatně to, že sdělení ze dne 15. 7. 2013 Magistrát města Ústí nad Labem činil ryze v intencích § 118c odst. 2 zákona o silničním provozu a ve vztahu k přestupkovému jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013 bez dalších souvztázností, dokládá skutečnost, že ve sdělení učinil výlučně odkaz na toto zákonné ustanovení a přestupkové jednání žalobce ze dne 18. 6. 2013. Formulaci o vrácení zadrženého řidičského průkazu obsaženou ve sdělení Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2013 sice lze vyhodnotit jako nešťastnou a zavádějící, avšak ze své podstaty nemůže mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014 ani jemu předcházejícího usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 16. 6. 2014. Správní orgán I. stupně totiž vedl svébytné správní řízení o žalobcově žádosti podané dne 30. 7. 2013 o vrácení řidičského oprávnění, v němž byl povinen zkoumat splnění všech zákonných podmínek pro vyhovění dotčené žádosti včetně splnění zákonných podmínek i z hlediska díkce § 87a odst. 3 písm. c) i § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu, jejichž aplikace byla dána pro existenci pravomocného rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011, jak soud uvedl shora. V této souvislosti soud pro úplnost doplňuje, že žalobce svůj řidičský průkaz na základě rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 v rozporu s § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu fyzicky neodevzdal, a proto mohlo dojít k jeho následnému fyzickému zadržení Policií ČR dne 18. 6. 2013 v Ústí nad Labem.

Z týchž důvodů proto nemůže obstát ani žalobcova argumentace, že správní orgán I. stupně byl povinen na základě výše specifikovaného zrušujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2014 bez dalšího vyhovět žádosti žalobce a vrátit mu jeho řidičské oprávnění, popř. že žalovaný měl na základě stížnosti žalobce ze dne 20. 1. 2014 z pozice nadřízeného správního orgánu usměrnit správní orgán I. stupně tak, aby respektoval jeho zrušující rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014. I v dalším řízení vedeném před správním orgánem I. stupně po vydání zrušujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2014 byl tento správní orgán po-

vinen dbát na zákonnost svého rozhodnutí, přičemž pokud prokazatelně ověřil, a to v rámci úzké součinnosti s Magistrátem města Jihlava, existenci pravomocného rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 i přes uskutečněné správní řízení o návrhu žalobce na obnovu řízení ve věci daného rozhodnutí ze dne 28. 11. 2011, tak legitimně dospěl k závěru, že žalobce se musí podrobit psychologickému vyšetření a prokázat svoji zdravotní a odbornou způsobilost ve smyslu § 87a odst. 3 písm. c) i § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu.

Dále soud uvádí, že jako naprosto nepodstatněnou vyhodnotil i námitku žalobce, že žalovaný nesprávně vyhodnotil jeho podání ze dne 18. 1. 2014 zasláné správnímu orgánu I. stupně dne 22. 1. 2014 jako opětovnou žádost o vrácení řidičského oprávnění, třebaže dotčené podání dle žalobce bylo jen žádostí o informaci ve smyslu § 175 odst. 5 správního řádu, což údajně vedlo k zahájení nového správního řízení v téže věci, ačkoliv již o ní bylo pravomocně rozhodnuto. Již výše soud konstatoval, že k pravomocnému skončení předmětného správního řízení nedošlo vydáním zrušujícího rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2014, neboť tímto rozhodnutím se řízení vrátilo před správní orgán I. stupně. K pravomocnému skončení předmětného správního řízení došlo až právní mocí žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014, což nastalo až dne 1. 12. 2014, a tedy zjevně až po 22. 1. 2014, kdy správní orgán I. stupně obdržel podání žalobce ze dne 18. 1. 2014. S ohledem na tuto časovou posloupnost nemohla být v předmětném správním řízení z logiky věci dána překážka věci rozhodnutí. Ve vztahu k této námitce soud uvádí, že ze správního spisu a potažmo i z usnesení ze dne 16. 6. 2014 a na něj navazujícího žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014 vyplývá, že na základě podání žalobce ze dne 18. 1. 2014 nebylo zahájeno a ani vedeno nové správní řízení, když správní orgány obou stupňů svá rozhodnutí vydaly na základě prvotní žádosti žalobce podané dne 30. 7. 2013, k čemuž naprosto správně uváděly, že tuto žádost žalobce dne 22. 1. 2014 doplnil a správní

orgán I. stupně v tomto směru za pojem „*doplnil*“ ještě uváděl pojem „*(opětovně podal)*“. Pokud správní orgány žalobcovu podání ze dne 18. 1. 2014 vyhodnotily jako doplnění jeho prvotní žádosti o vrácení řídičského oprávnění podané dne 30. 7. 2013, popř. jako opětovnou žádost o vrácení řídičského oprávnění, plně to odpovídalo jednak označení dotčeného podání ze dne 18. 1. 2014, které užil samotný žalobce, tj. „*Opětovná žádost o vrácení řídičského oprávnění*“, a jednak i obsahu tohoto podání, které mělo přímou vazbu na žalobcovu prvotní žádost o vrácení řídičského oprávnění podanou dne 30. 7. 2013. Je sice pravdou, že v závěru podání ze dne 18. 1. 2014 žalobce zmínil, že v souladu s § 175 odst. 5 správního řádu žádá o podání informace, jakým způsobem mu bude řídičské oprávnění vráceno, nicméně pro žalobcem užitě označení dotčeného podání a jeho obsah nelze vytýkat správním orgánům obou stupňů, že ve svých rozhodnutích přejaly označení podání užitě žalobcem. Pro daný případ má přítom relevanci toliko zjištění

soudu, že správní orgány obou stupňů na základě podání žalobce ze dne 18. 1. 2014 nezhájily a ani nevedly nové správní řízení.

Na základě výše uvedených skutečností soud uzavírá, že správní orgány obou stupňů naprosto legitimně uzavřely, že s ohledem na existenci pravomocného rozhodnutí Magistrátu města Jihlava ze dne 28. 11. 2011 je k vrácení řídičského oprávnění žalobci zapotřebí, aby se žalobce nejprve podrobil psychologickému vyšetření a prokázal svoji zdravotní a odbornou způsobilost ve smyslu § 87a odst. 3 písm. c) a § 102 odst. 5 zákona o silničním provozu. Jelikož v předmětném správním řízení žalobce neprokázal svoji zdravotní a odbornou způsobilost, nezbylo správnímu orgánu I. stupně a potažmo ani žalovanému než konstatovat, že žalobce jakožto žadatel o vrácení řídičského oprávnění v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, na základě čehož bylo nezbytné rozhodnout o zastavení správního řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

## 3295

### Doprava: zvláštní povolení k provozování vnitrostátní přepravy pro zahraniční provozovatele

#### Právo Evropské unie: právo svobodně se usazovat a podnikat

k § 32 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákona č. 103/2004 Sb. k čl. 49 Smlouvy o fungování Evropské unie (v textu jen „SFEU“)

**Dopravce, který je právnickou osobou se sídlem v jiném členském státě Evropské unie a na území České republiky podniká prostřednictvím organizační složky, není povinen pro provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky disponovat zvláštním povolením Ministerstva dopravy podle § 32 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Takový požadavek je v rozporu s článkem 49 Smlouvy o fungování Evropské unie, zaručujícím právo svobodně se usazovat a podnikat za podmínek stanovených pro státní příslušníky přijímajícího členského státu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, čj. 4 As 148/2013-126)*

**Prejudikatura:** č. 2757/2013 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 1. 1986, Komise proti Francii (C-270/83, Recueil, s. 273), ze dne 29. 4. 1999, Royal Bank of Scotland (C-311/97, Recueil, s. I-2651), ze dne 8. 3. 2001, Metallgesellschaft Ltd a další (spojené věci C-397/98 a C-410/98, Recueil, s. I-1727), a usnesení Soudního dvora ze dne 21. 5. 2015, Slovenská autobusová doprava Trnava (C-318/14).

**Věc:** Akciová společnost Slovenská autobusová doprava Trnava proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně, která je společností se sídlem ve Slovenské republice, získala v roce 2009 zakázku statutárního města Přerov na provozování osmi linek městské hromadné dopravy a uzavřela smlouvu o veřejných službách v přepravě cestujících se statutárním městem Přerov jako objednatel.

V souvislosti s tím žalobkyně před zahájením provozu ke dni 1. 1. 2010 uskutečnila tyto právní kroky:

a) založila v České republice organizační složku zahraniční právnické osoby;

b) získala v České republice koncesi na předmět podnikání „*Silniční motorová doprava – vnitrostátní veřejná linková*“ (rozhodnutí Magistrátu města Přerov ze dne 10. 12. 2009);

c) získala licence na provozování jednotlivých předmětných linek MHD podle § 10 zákona o silniční dopravě rozhodnutí Magistrátu města Přerov (dále jen „dopravní úřad“) ze dne 18. 12. 2009;

d) získala Osvědčení o oprávnění k podnikání v městské autobusové dopravě podle § 9a zákona o silniční dopravě rozhodnutím dopravního úřadu – Magistrátu města Přerov ze dne 18. 12. 2009.

Žalobkyně předmětné linky MHD provozovala od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011.

Ministerstvo dopravy svým přípisem ze dne 12. 11. 2010 žalobkyni sdělilo, že jako právnická osoba se sídlem v zahraničí může provozovat městskou hromadnou dopravu v České republice (ve smyslu článku 3 nařízení Rady ES č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu) pouze na základě zvláštního povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě.

Následně podanou žádost žalobkyně o vydání tohoto zvláštního povolení ministerstvo zamítlo rozhodnutím ze dne 15. 6. 2011, a to s argumentací, že z čl. 3 bodu 3 a z odůvodnění nařízení č. 12/98 vyplývá, že městskou a příměstskou linkovou dopravu nelze dopravci nerezidentovi povolit, neboť je tímto

nařízením zakázána.

Na základě rozkladu podaného žalobkyní ministr dopravy rozhodnutím ze dne 13. 3. 2012 zrušil rozhodnutí ze dne 15. 6. 2011. Závěr, že nařízení č. 12/98 zakazuje nerezidentům městskou a příměstskou linkovou dopravu, je dle ministra dopravy nesprávný; nařízení na tuto dopravu vůbec nelze aplikovat, a při posuzování žádosti žalobkyně o zvláštní povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě je tedy nutné vycházet pouze z vnitrostátní úpravy.

Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2012 ministerstvo dopravy opětovně rozhodlo, že zvláštní povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě se žalobkyni nevydává. Rozhodnutí odůvodnilo tak, že v mezidobí nabyla účinnosti novela zákona o silniční dopravě, provedená zákonem č. 119/2012 Sb., která podmínky pro vydání zvláštního povolení zpřísnila a vyhovění žádosti je nově podmíněno existencí mimořádných dopravních potřeb. Ty v projednávaném případě nebyly shledány, neboť existuje dostatečný počet dopravců se sídlem v České republice, kteří mohou předmětné linky MHD provozovat.

Rozklad proti tomuto rozhodnutí ministr zamítl rozhodnutím ze dne 9. 11. 2012. Zvláštní povolení dle rozhodnutí ministra představuje před i po novele naprosto mimořádný institut a na jeho vydání není právní nárok. To vyplývá i z toho, že je lze vydat nanejvýš na dobu jednoho roku.

Na základě podnětu ministerstva zahájil dopravní úřad se žalobkyní řízení o správním deliktu spočívajícím v provozování předmětných linek MHD bez zvláštního povolení dle § 32 zákona o silniční dopravě a rozhodnutím ze dne 19. 12. 2011 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“) shledal žalobkyni vinnou ze spáchání deliktu dle § 35 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě a uložil jí pokutu 100 000 Kč. V odůvodnění se dopravní úřad ztotožnil s názorem ministerstva, podle něhož zahraniční dopravci jsou oprávněni provozovat silniční dopravu mezi dvěma místy ležícími v České republice (tzv. kabotáž) pouze na základě zvláštního povolení ve smyslu § 32 zákona o silniční do-

pravě, nestanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného. Podle článku 3 nařízení č. 12/98 lze provozovat kabotáž pouze v souvislosti s provozováním povolené mezinárodní linky, přičemž z toho je výslovně vyloučena městská a příměstská doprava. Z nařízení č. 12/98 tedy vyplývá úplný zákaz kabotáže v městské a příměstské dopravě.

Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím ze dne 13. 2. 2012 a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný se neztotožnil s námitkami žalobkyně, že vnitrostátní i evropská právní úprava podmínek pro provozování MHD ze strany právnických osob se sídlem v jiném členském státě je nejasná a umožňuje i výklad, že nařízení č. 12/98 provozování městské a příměstské dopravy dopravci nerezidenty nezakazuje. Povinnost získat zvláštní povolení podle § 32 12/98 nelze nijak obejít. Pokud pak ministerstvo na základě svého uvážení rozhodlo o tom, že žalobkyni se toto zvláštní povolení nevydává, pak ani dopravní úřad, ani žalovaný nemohou tento závěr nijak zvrátit a jsou jím vázáni v předmětném řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě žalobu, v níž mimo jiné zopakovala své stanovisko uplatněné již ve správním řízení, že byla oprávněna provozovat MHD i bez zvláštního povolení, a to vzhledem k tomu, že zřídila v České republice organizační složku a získala všechny potřebné koncese a licence. Opačný výklad by odporoval právu Evropské unie, diskriminoval by žalobkyni a byl by rovněž v rozporu s pravidly hospodářské soutěže platnými v Evropské unii. Žalobkyně rovněž dovozovala, že z čl. 3 bodu 3 nařízení č. 12/98 i z odůvodnění tohoto nařízení lze naopak dovodit, že městskou a příměstskou dopravu lze provozovat i mimo pravidelnou mezinárodní dopravu; v žádném případě tato ustanovení nelze vykládat tak, že by bylo provozování městské a příměstské dopravy dopravcem se sídlem v jiném členském státě zcela zakázáno, jak dovozovalo ministerstvo v původním (zrušeném) rozhodnutí ze dne 15. 6. 2011. Dále žalobkyně poukazovala na to, že dopravní úřad

měl před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řízení přerušit a vyčkat na právní moc rozhodnutí o žádosti žalobkyně o vydání zvláštního povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí odkazují na rozhodnutí ministerstva ze dne 15. 6. 2011, které však bylo následně pro jeho nezákonnost zrušeno rozhodnutím ministra dopravy ze dne 13. 3. 2012.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2013, čj. 22 A 53/2012-41, se stručným odůvodněním, že je nesporné, že žalobkyně jako právnická osoba se sídlem v zahraničí provozovala předmětné linky MHD v období od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011 a nebylo jí vydáno zvláštní povolení. Krajský soud uvedl, že z žádného aplikovatelného ustanovení mezinárodní smlouvy ani z práva Evropské unie nevyplývá nic, co by v posuzovaném případě vylučovalo aplikaci § 32 zákona o silniční dopravě na žalobkyni, jakožto slovenského dopravce provozujícího kabotáž v České republice. Skutečnost, že se žalobkyně následně pokoušela tento nedostatek odstranit žádostí o vydání zvláštního povolení, byla zohledněna jako polehčující okolnost při stanovení výše pokuty.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž zopakovala svou argumentaci uvedenou již v žalobě, mj. že byla na základě vydaných licencí a koncesí a na základě skutečnosti, že v České republice zřídila svou organizační složku, oprávněna předmětné linky MHD provozovat i bez zvláštního povolení.

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

#### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Řízení o předběžné otázce

[11] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 6. 6. 2014, čj. 4 As 148/2013-94, přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru EU tyto předběžné otázky:

1. Je třeba vykládat článek 49 ve spojení s článkem 52 SFEU tak, že brání uplatňování takové vnitrostátní úpravy, která vyžaduje od dopravce se sídlem v jiném členském státu usazeného v České republice prostřednictvím organizační složky, aby získal nad rámec licencí a koncesí opravňujících dopravce se sídlem v České republice k provozování vnitrostátní linkové dopravy (městské hromadné dopravy) pro výkon stejné činnosti ještě zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení správního orgánu?

2. Je pro posouzení první otázky relevantní to, že se jedná o městskou hromadnou dopravu provozovanou v režimu závazku veřejné služby na základě smlouvy o veřejných službách za kompenzaci vyplacenou z veřejných prostředků ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70?

3. Lze vykládat čl. 3 bod 3 nařízení č. 12/98 ve spojení s článkem 91 SFEU tak, že dovoluje členskému státu omezit provozování MHD dopravci se sídlem v jiném členském státu způsobem uvedeným v první otázce?

[12] Soudní dvůr EU v této věci usnesením ze dne 21. 5. 2015, *Slovenská autobusová doprava Trnava*, C-318/14, rozhodl takto: Článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, kteří mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.

## V.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

**V.b) Aplikovatelnost požadavku zvláštního povolení v posuzované věci**

(...) [19] Relevantní předpisy ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí zní následovně.

[20] Ustanovení § 2 odst. 12 zákona o silniční dopravě stanoví: „Provozovatel silniční dopravy (dále jen ‚dopravec‘) je právnická nebo fyzická osoba, která provozuje silniční dopravu podle tohoto zákona. Tuzemský dopravce je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem v České republice, která provozuje dopravu silničními motorovými vozidly, kterým byla přidělena státní poznávací značka Českou republikou. Zahraniční dopravce je fyzická osoba s trvalým pobytem nebo právnická osoba se sídlem mimo území České republiky, která provozuje dopravu silničními motorovými vozidly, kterým byla přidělena státní poznávací značka cizím státem.“

[21] V § 32 zákona o silniční dopravě se dále uvádí: „1. Pokud nestanoví jinak mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů, jsou zahraniční dopravci oprávněni provozovat silniční dopravu mezi místy ležícími na území České republiky jen na základě zvláštního povolení Ministerstva dopravy. 2. Zvláštní povolení může být vydáno jen zahraničnímu dopravci, který je podle předpisů platných ve státě, na jehož území má sídlo nebo bydliště, oprávněn provozovat mezinárodní silniční dopravu. 3. Zvláštní povolení se uděluje k provedení jednoho přepravního výkonu nebo na omezený nebo neomezený počet výkonů v určitém časovém období, nejvýše na dobu jednoho roku.“

[22] Podle § 35 odst. 2 písm. a) zákona o silniční dopravě „[d]opravní úřad při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který provozuje silniční dopravu bez příslušného povolení“.

[23] Podle článku 49 SFEU „[v] rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Stejně tak jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území jiného členského státu. Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků, zejména

*společností ve smyslu článku 54 druhého pododstavce, za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení, nestanoví-li kapitola o pohybu kapitálu jinak.“* Podle čl. 52 odst. 1 SFEU ovšem „[u]stanovení této kapitoly a opatření přijatá na jejich základě nevylučují užití těch ustanovení právních a správních předpisů, které stanoví zvláštní režim pro cizí státní příslušníky z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví“. Článek 54 SFEU pak stanoví, že „[s]e společnostmi založenými podle práva některého členského státu, jež mají své sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní provozovnu uvnitř Unie, se pro účely této kapitoly zachází stejně jako s fyzickými osobami, které jsou státními příslušníky členských států. Společnostmi se rozumějí společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva včetně družstev a jiné právnícké osoby veřejného nebo soukromého práva s výjimkou neziskových organizací.“

[24] Je sice nutno dát za pravdu správním orgánům a krajskému soudu, že stěžovatelku je třeba považovat za zahraničního dopravce ve smyslu § 2 odst. 12 zákona o silniční dopravě vzhledem k tomu, že její sídlo je v zahraničí. Právo, které jsou povinny správní orgány a soudy aplikovat, se však neomezuje na zákon o silniční dopravě. Podle článku 10 Ústavy totiž „[v]yhlášené 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“.

[25] Na základě smlouvy o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (č. 44/2004 Sb. m. s., dále jen „Smlouva o přistoupení“) se Česká republika ke dni 1. 5. 2004 stala členem Evropské unie. Podle článku 2 Aktu o podmínkách přistoupení, který je součástí Smlouvy o přistoupení, se dnem 1. 5. 2004 pro Českou republiku jakožto nový stát stala závaznými veškerá ustanovení původních smluv, tj. Smlouvy o založení

Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii, ve znění pozdějších smluv a aktů. Dnem 1. 12. 2009 nabyla platnosti Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (č. 111/2009 Sb.). Článek 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii stanoví tzv. zásadu loajální spolupráce, podle níž jsou členské státy povinny činit veškerá vhodná opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

[26] Z výše uvedeného vyplývá pro české orgány, ať již orgány moci výkonné (správní orgány), nebo soudní (správní soudy), povinnost aplikovat právo Evropské unie tak, jak je autoritativně vykládáno Soudním dvorem EU. Pokud je to možné, je třeba vykládat české předpisy tak, aby jejich aplikace byla v souladu s právem EU. Není-li takový tzv. eurokonformní výklad tuzemských předpisů možný, a jsou-li splněny podmínky vyplývající z ustálené judikatury Soudního dvora EU pro tzv. přímý účinek unijního práva, je nutné předpisy evropského práva přímo aplikovat na řešený případ namísto s nimi rozporných předpisů českého práva (tzv. aplikační přednost, srov. též článek 10 Ústavy). Nezbytnost takového postupu Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, čj. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

[27] V posuzované věci je ovšem již s ohledem na odkaz uvedený v § 32 odst. 1 zákona o silniční dopravě třeba zkoumat, zda z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů (respektive ve Sbírce mezinárodních smluv), nevyplývá oprávnění dopravce se sídlem v zahraničí (tj. i v jiných členských státech EU) provozovat silniční dopravu v České republice i bez zvláštního povolení.

[28] Otázkou, zda je požadavek zvláštního povolení v případě provozování předmětných linek MHD stěžovatelkou, která je právnickou osobou se sídlem na Slovensku, avšak za účelem provozování MHD zřídila organizační složku v České republice, v souladu s právem EU, vyřešil Soudní dvůr EU v usnesení ze dne 21. 5. 2015 o předběžné otázce předložené Nejvyšším správním soudem v té-



to věci. Nejvyšší správní soud se proto při posouzení této otázky řídil názorem vyjádřeným v tomto usnesení, jakož i další judikatuře Soudního dvora.

[29] Soudní dvůr v citovaném usnesení ze dne 21. 5. 2015 uvedl následující:

„26. Na úvod je třeba připomenout, že se na společnost, která se stabilně a trvale podílí na hospodářském životě jiného členského státu, než je stát jejího původu, vztahují články 49 SFEU až 55 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. 6. 1997, Sodemare a další, C-70/95, Recueil, s. I-3395, bod 24 a citovaná judikatura).

27. V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že ve smyslu článku 49 SFEU může být osoba usazena ve více než jednom členském státě, a to především v případě společností prostřednictvím zřizování zejména poboček (viz rozsudek ze dne 30. 11. 1995, Gebhard, C-55/94, s. I-4165, bod 24).

28. Z ustálené judikatury mimoto vyplývá, že se na osobu vykonávající činnost spadající do působnosti článků 49 až 55 SFEU nevztahují ustanovení Smlouvy o volném pohybu služeb (v tomto smyslu viz výše citovaný rozsudek ve věci Gebhard, bod 28).

29. V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že [stěžovatelka] je společností založenou podle slovenského práva, která v České republice zřídila organizační složku, jež v době zahájení řízení, v nichž bylo vydáno rozhodnutí o uložení sankce napadené v rámci původního řízení, provozovala osm linek městské hromadné dopravy ve městě Přerov.

30. Za těchto podmínek musí být v souladu s přístupem zaujatým předkládajícím soudem v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce situace, o kterou jde v původním řízení, posuzována z hlediska ustanovení Smlouvy v oblasti svobody usazování.

31. Ustanovení SFEU v oblasti volného pohybu služeb, konkrétně čl. 58 odst. 1 SFEU, podle kterého je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven ustanoveními hlavy o dopravě, nejsou tudíž na spor v původním řízení použitelná.

32. K argumentu uplatněnému v této souvislosti českou vládou, že použití ustanovení SFEU týkajících se svobody usazování by sloužilo k obcházení ustanovení hlavy této Smlouvy, která se týká dopravy, stačí konstatovat, že v předkládacím rozhodnutí nic nenavědčuje tomu, že by podmínky, na kterých uvedený pojem „usazení“ spočívá, tj. skutečný výkon hospodářské činnosti prostřednictvím stálé provozovny v dotyčném členském státě, v tomto případě v České republice, po neurčitou dobu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. 9. 2006, Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Sb. rozh., s. I-7995, bod 54), nebyly za okolností, které vedly ke sporu v původním řízení, splněny.

33. To platí i pro nařízení č. 12/98, kterým se stanoví podmínky, za nichž může dopravce nerezident provozovat vnitrostátní silniční přepravu cestujících uvnitř členského státu, a které bylo přijato na základě dopravní politiky podle čl. 58 odst. 1 SFEU. Jak správně poukazuje Komise v písemném vyjádření, základní podmínka pro aplikaci tohoto nařízení podle jeho článku 1, tedy skutečnost, aby dopravce neměl v členském státě, ve kterém dopravní služby poskytuje, sídlo nebo v něm nebyl jinak usazen, např. prostřednictvím organizační složky, není ve věci v původním řízení naplněna, jak vyplývá z bodu 29 tohoto rozsudku.

34. Na třetí otázku týkající se výkladu čl. 3 bodu 3 nařízení č. 12/98, ve spojení s článkem 91 SFEU, není tudíž namístě odpovídat.

35. Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je to, zda článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, včetně těch, kteří mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.

36. Za tímto účelem je třeba přezkoumat, zda požadavek takového povolení představuje omezení ve smyslu článku 49 SFEU, a případně zda může být takové omezení odůvodněné.

37. Podle ustálené judikatury zahrnuje svoboda usazování přiznaná státním příslušníkům členského státu na území jiného členského státu zejména přístup k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkon za podmínek, které právní úprava členského státu usazení stanoví pro vlastní státní příslušníky (rozsudek ze dne 1. 12. 2011, Komise proti Maďarsku, C-253/09, Sb. rozh., s. I-12391, bod 47).

38. Jak správně uvádí předkládající soud, z výše uvedeného plyne, že článek 49 SFEU zakazuje každému členskému státu, aby ve svých právních předpisech stanovil pro osoby, které využívají svobody se v něm usadit, podmínky pro výkon jejich činností, které se odlišují od těch, které jsou vymezeny pro jeho vlastní státní příslušníky (rozsudky ze dne 27. 1. 1986, Komise proti Francii, C-270/83, Recueil, s. 273 bod 24; ze dne 22. 12. 2008, Komise proti Rakousku, C-161/07, Sb. rozh., s. I-10671, bod 28, a výše citovaný rozsudek ve věci Komise proti Maďarsku, bod 47).

39. Ve věci v původním řízení je přitom nesporné, že sporná právní úprava ukládá povinnost získat zvláštní povolení k provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky pouze těm společnostem, které mají sídlo mimo území České republiky, včetně společností, jež mají v tomto členském státě organizační složku.

40. Kromě toho § 32 zákona o silniční dopravě, ve znění zákona č. 119/2012 Sb., upřesňuje, že zvláštní povolení se vydává zahraničním dopravcům pouze z důvodu mimořádných dopravních potřeb, které nelze zabezpečit dopravci usazenými v České republice.

41. Soudní dvůr však měl též příležitost upřesnit, že vnitrostátní právní úprava, která podřizuje výkon činnosti podmiňuje související s hospodářskou nebo sociální potřebností této činnosti, narušuje svobodu usazování, jelikož směřuje k omezení počtu poskytovatelů služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. 12. 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C 338/09, Sb. rozh., s. I-13927, bod 45; rozsudek ze dne 10. 12. 2009, Hartlauer, C 169/07, Sb. rozh., s. I-1721, bod 36 a citovaná judikatura).

42. Taková právní úprava, jaká je dotčena v původním řízení, zakotvuje tedy rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti, které článek 49 SFEU v zásadě zakazuje.

43. Je tedy třeba přezkoumat, zda se na toto rozdílné zacházení vztahuje výjimka stanovená v článku 52 SFEU, podle něhož mohou být diskriminační opatření odůvodněna pouze veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví (viz výše citovaný rozsudek ve věci Komise proti Rakousku, bod 32).

44. Za tímto účelem je nutno připomenout, že omezení, která stanoví členské státy, musí splňovat podmínky přiměřenosti. Vnitrostátní právní předpisy jsou tak k tomu, aby zaručily uskutečnění tvrzeného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídajícím způsobem (viz rozsudek ze dne 22. 10. 2014, Blanco a Fabretti, spojené věci C 344/13 a C 367/13, bod 39 a citovaná judikatura).

45. V této souvislosti předkládající soud podotýká, že v případě vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení zřejmě nelze shledat žádný z důvodů uvedených v článku 52 SFEU. Česká vláda neuvádí žádný důvod, který by mohl ospravedlnit rozdílné zacházení konstatované v bodě 40 tohoto rozsudku.

46. Pokud jde o přiměřenost takové právní úpravy, uvedený soud je názoru, který též česká vláda nezpochybňuje, že i kdyby předmětná právní úprava sledovala jiné cíle, není mu známo, proč by splnění těchto cílů nebylo dosažitelné tím, že na zahraniční dopravce budou aplikovány běžné povinnosti a předpisy platné i pro tuzemské dopravce.

47. Soudní dvůr měl mimoto již příležitost upřesnit, že režim předchozího vydání správního povolení nemůže vnitrostátní orgány opravňovat k diskrečnímu počínání, které by mohlo zbavit předpisy Unie, zejména předpisy týkající se svobody usazování, jejich užitečného účinku (v tomto smyslu viz výše citovaný rozsudek ve věci Yellow Cab Verkehrsbetrieb, bod 53).

48. Aby byl režim předchozího vydání povolení oprávněný, přestože se od takové základní svobody odchyluje, musí se zakládat

na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která zajišťují, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci unitrostátními orgány stanoveny dostatečné meze (výše citovaný rozsudek ve věci Yellow Cab Verkehrsbetrieb, bod 53, a výše citovaný rozsudek ve věci Hartlauer, bod 64 a citovaná judikatura).

49. Jak přitom jasně vyplývá z předkládacího rozhodnutí, v rámci aplikace právní úpravy dotčené v původním řízení tomu tak zjevně není.

50. Vzhledem ke zjištění účinným předkládajícím soudem nemůže být tedy takové omezení svobody usazování, jaké vyplývá z právních předpisů dotčených v původním řízení, odůvodněné.

51. Tento závěr nelze zpochybnit na základě nařízení č. 1370/2007, konkrétně jeho čl. 5 odst. 3, neboť za předpokladu, že by se *ratione temporis* použilo na spor v původním řízení, toto nařízení pouze vymezuje, jak vyplývá z jeho čl. 1 odst. 1, podmínky, za nichž příslušné orgány poskytují kompenzace při ukládání nebo sjednávání provedení závazků veřejné služby provozovatelům veřejných služeb za vzniklé náklady nebo udělují výlučná práva za plnění závazků veřejné služby.

52. Jak přitom správně uvádí Komise, původní řízení se netýká poskytnutí takové kompenzace za závazky veřejné služby, ale týká se výlučně vydání zvláštního povolení k provozování silniční dopravy mezi místy ležícími na území České republiky, jehož nevydání nezbavilo [stěžovatelku] v původním řízení možnosti zřídit v České republice organizační složku a získat zakázku Statutárního města Přerov na provozování osmi linek městské hromadné dopravy.

53. Za těchto podmínek je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že článek 49 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která pouze zahraničním dopravcům, kteří mají v tomto členském státě organizační složku, ukládá povinnost získat k provozování městské hromadné silniční dopravy pouze na území tohoto členského státu zvláštní povolení, jehož vydání závisí na uvážení příslušných orgánů.“

[30] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v usnesení o předložení věci Soudnímu dvoru EU ze dne 6. 6. 2014, zvláštní povolení podle § 32 zákona o silniční dopravě záviselo na uvážení příslušného správního orgánu (ministerstva), a to jak podle právního stavu před novelou provedenou zákonem č. 119/2012 Sb., tak i podle právního stavu po této novele (srov. bod 28 usnesení o předložení předběžné otázky).

[31] Z citovaného rozboru podaného Soudním dvorem EU tak jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka neměla v rozhodném období od 1. 1. 2010 do 30. 11. 2011 povinnost disponovat zvláštním povolením podle § 32 zákona o silniční dopravě. Takový požadavek by totiž byl v rozporu s článkem 49 SFEU. Proto není naplněna dispozice normy uvedené v § 32 odst. 1 o silniční dopravě („Pokud nestanoví jinak mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů.“) I pokud by ovšem takový výslovný odkaz chyběl, vedlo by to ke stejnému závěru, neboť článek 49 SFEU má dle ustálené judikatury Soudního dvora přímý účinek (srov. např. výše citovaný rozsudek ve věci *Komise proti Francii*, bod 13; rozsudek ze dne 29. 4. 1999, *Royal Bank of Scotland*, C-311/97, Recueil, s. I-2651, bod 22; rozsudek ze dne 8. 3. 2001, *Metallgesellschaft Ltd a další*, spojené věci C-397/98 a C-410/98, Recueil, s. I-1727, bod 41).

[32] Neobstojí tedy závěr krajského soudu, vyslovený v napadeném rozsudku, tj. že „z žádné normy mezinárodního či evropského práva nevyplývá vyloučení aplikace § 32 odst. 1 [o silniční dopravě.] na slovenského dopravce provozujícího kabotáž v České republice“. Jak totiž vyplývá z výše citovaného bodu 33 usnesení Soudního dvora o předběžné otázce v této věci, stěžovatelku vzhledem k tomu, že prostřednictvím organizační složky byla usazena v České republice, vůbec nebylo možno považovat za dopravce – nezidenta podle článku 1 nařízení č. 12/98. Stěžovatelku jakožto podnikatelku usazenou v České republice totiž nebylo možné považovat za „ne-rezidentku“. V případě jí provozovaných linek MHD se proto ani nejednalo o kabotáž ve smyslu čl. 97 odst. 1 písm. b) SFEU. (...)

## Ochrana přírody a krajiny: forma provedení zónace v chráněných krajinných oblastech

k § 27 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 161/1999 Sb. a č. 218/2004 Sb.

**Z § 27 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2000 neplatí povinnost Ministerstva životního prostředí vymezit nově vyhláškou zóny všech chráněných krajinných oblastí, ve kterých byla v souladu s původní právní úpravou zónace provedena jinou formou.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2015, čj. 7 As 53/2015-55)*

**Prejudikatura:** č. 2464/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 568/2004 Sb.

**Věc:** Státní podnik Lesy České republiky proti Ministerstvu životního prostředí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 2. 11. 2010 a rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 3. 2011 byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za správní delikt podle § 88 odst. 1 písm. a) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 12. 2014, čj. 10 A 108/2011-29, shora uvedená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že uložení pokuty za spáchání správního deliktu, jehož skutková podstata se opírá o porušení § 26 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, který obsahuje zakázané činnosti na území první a druhé zóny chráněné krajinné oblasti, neobstojí, pokud k datu spáchání tohoto deliktu nejsou platně vymezeny zóny chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO“) Beskydy. Městský soud totiž dospěl k závěru, že v návaznosti na novelizaci § 27 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené s účinností od 1. 1. 2000 zákonem č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláškou Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je třeba, aby po účinnosti této změny byly zóny CHKO vymezeny formou vyhlášky, a to i v těch případech, kdy k zónaci došlo za dřívější právní úpravy jinou formou (zde Protokolem o vymezení zón CHKO Beskydy ze dne 7. 7. 1999).

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V ka-

sační stížnosti stěžovatel nesouhlasil se závěrem, že zónace vyhlášené protokolem před účinností zákona č. 161/1999 Sb. nelze po účinnosti tohoto zákona považovat za platné. Stěžovatel připustil, že zákon č. 161/1999 Sb. neobsahuje žádné přechodné ustanovení ohledně změny formy vymezení zón odstupňované ochrany přírody ve zvláště chráněných územích. Tento zákon však současně zónaci provedenou podle předchozí právní úpravy výslovně neprohláší za neplatnou. Za takové situace je třeba v souladu se zásadou presumpce správnosti správních aktů takto vyhlášené zónace považovat za platné, neboť opačný výklad by vedl ke zpětnému působení právní normy. Na podporu svého názoru stěžovatel odkázal na závěry uvedené v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 15/2012-16. Stěžovatel též uvedl, že mezi schválením zákona č. 161/1999 Sb. a jeho účinností zůstalo pouze 6 měsíců, ve kterých by podle názoru městského soudu musel stěžovatel vymezit vyhláškou zóny odstupňované ochrany přírody u 19 CHKO a 3 národních parků, přičemž takový proces obvykle trvá i několik let. Stěžovatel poukázal také na to, že v dosavadní judikatuře nebyla zónace stanovená protokolem nijak zpochybněna, přičemž například citoval z nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2004, sp. zn. I. ÚS 198/02. Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zákazy činnosti navázané buď na zařazení pozemku do CHKO,

či její I. nebo II. zóny představují omezení vlastnického práva, a proto na ně plně dopadá čl. 11 odst. 4 a též čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Protože se zařazením území do I. či II. zóny odstupňované ochrany CHKO je spojena řada povinností (a omezení vlastnických práv), došlo ke změně právní úpravy, jež ponechávala vymezení zón internímu aktu ministerstva, a to zákonem č. 161/1999 Sb. Od účinnosti tohoto zákona musí být vymezení zón provedeno vyhláškou ústředního orgánu státní správy, tedy obecně závazným právním předpisem. Skutečnost, že důvodem této novelizace byla nekonformnost dosavadní právní úpravy a praxe s ústavním pořádkem České republiky, vyplývá mj. též z důvodové zprávy k zákonu č. 161/1999 Sb. Aby zóny odstupňované ochrany přírody vymezené do 31. 12. 2009 mohly být považovány za zóny odstupňované ochrany přírody ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění zákona č. 161/1999, tj. i po 1. 1. 2000, bylo nezbytné, aby zákonodárce přijal úpravu obdobnou např. § 90 odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož národní parky a chráněné krajinné oblasti vyhlášené podle zákona č. 40/1956 Sb. jsou i nadále chráněny jako národní parky a chráněné krajinné oblasti. Jelikož takové ustanovení právní řád neobsahuje, bylo podle stěžovatele třeba, aby k vymezení zón došlo po účinnosti zákona č. 161/1999 Sb. vyhláškou, k čemuž měl stěžovatel dostatek prostoru. Na podporu svých závěrů žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS, který (ačkoliv řeší mj. otázku ústavnosti vymezení Národního parku Šumava) je svou argumentací aplikovatelný i na posuzovaný případ, zejména v částech týkajících se zhojení ústavně nekonformního právního základu zónace CHKO. Závěry plynoucí z rozsudku městského soudu přitom nejsou v rozporu ani se závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, čj. 9 As 15/2012-39, který se týkal otázky povahy komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 198/02 žalobce považoval za irelevantní, neboť se

zde Ústavní soud zabýval porušením práva stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, a nikoliv otázkou ústavně konformního vymezení zónace CHKO Beskydy či otázkou obdobnou.

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

### Z odůvodnění:

(...) Podstatou kasační námitky stěžovatele je nesouhlas s výkladem novelizace § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny provedené zákonem č. 161/1999 Sb., který zaujal městský soud.

Podle § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 1999 „[k] bližšímu určení způsobu ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se vymezují zpravidla čtyři, nejméně však tři zóny odstupňované ochrany přírody; první zóna má nejpřísnější režim ochrany. Zóny vymezuje orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými ústředními orgány státní správy, okresními úřady a obcemi. Podrobnější režim zón ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se stanoví při vyhlášení či změně bližších ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí (§ 25 odst. 3) obecně závazným právním předpisem.“

Podle § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném od 1. 1. 2000 „[k] bližšímu určení způsobu ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se vymezují zpravidla čtyři, nejméně však tři zóny odstupňované ochrany přírody; první zóna má nejpřísnější režim ochrany. Vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou po projednání s dotčenými obcemi. Podrobnější režim zón ochrany přírody chráněných krajinných oblastí se stanoví při vyhlášení či změně bližších ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí (§ 25 odst. 3) obecně závazným právním předpisem.“

Uvedená změna byla provedena zákonem č. 161/1999 Sb., z jehož důvodové zprávy plyne, že „[d]oplnění § 17 odst. 2 a § 27 odst. 1

*souvisí s nově navrhovanou formou vyhlášené zónace v národních parcích a CHKO, a to vyhláškou Ministerstva životního prostředí. Tuto novelu navrhla Legislativní rada vlády z důvodu, aby zónace, jež významně působí na možnosti obhospodařování v předmětných územích, byla prováděna odpovídající právní formou v souladu s naším právním řádem.“*

Pro upřesnění nutno uvést, že městský soud, ačkoli se ve svých úvahách odvolával na novelu provedenou zákonem č. 161/1999 Sb. a na důvodovou zprávu k tomuto zákonu, uváděl v rozsudku napadeném kasační stížností rozhodnou právní úpravu ve znění zákona č. 218/2004 Sb., tj. ve znění účinném od 28. 4. 2004, odkdy byla obsažena v § 27 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení **vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou**. Toto pochybení lze však považovat za pouhou nepřesnost, neboť obsahově byla právní úprava v obou zněních (tj. ve znění účinném od 1. 1. 2000 a ve znění účinném od 28. 4. 2004), pokud jde o formu vyhlášení zónace, shodná. Právní názor, který městský soud vyslovil, lze tudíž považovat za dostatečně srozumitelný. Správný však není.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu, že z § 27 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném od 1. 1. 2000, případně ze znění § 27 odst. 2 téhož zákona, ve znění účinném od 28. 4. 2004, plyne povinnost stěžovatele vymezit nově vyhláškou zóny všech jednotlivých CHKO, ve kterých byla podle původní právní úpravy zónace provedena jinou formou. Taková povinnost (s případným stanovením lhůty, ve které je třeba provést zónaci novou formou) by podle názoru Nejvyššího správního soudu musela být v souvislosti s provedenou novelizací výslovně stanovena v přechodných ustanoveních. Jestliže taková přechodná ustanovení chybí, platí zásada, že vznik právních vztahů je třeba posuzovat podle předpisů účinných v době jejich vzniku. Tudíž při posuzování otázky, zda byly platně vymezeny zóny příslušné CHKO, je třeba vycházet z právní úpravy účinné v době, kdy k takovému vymezení došlo. V daném případě k zónaci CHKO Bes-

kydy došlo Protokolem o vymezení zón CHKO Beskydy ze dne 7. 7. 1999 (dále jen „protokol“). Jelikož tehdejší právní úprava nestanovila přesnou formu zónace CHKO, je třeba vycházet z toho, že k vymezení zón došlo v souladu s tehdejší právní úpravou.

Nejvyšší správní soud nepochybně, že novelizace, která přinesla požadavek na provedení zónace vyhláškou stěžovatele, s argumentem, že je zapotřebí, aby zónace byla napříště prováděna odpovídající právní formou, je novelizací racionální a přínosnou. Má však za to, že tuto změnu právní úpravy nelze vykládat tak, že dosavadní právní úprava, respektive na jejím základě vydané akty, bez dalšího pozbývají platnosti a účinnosti. Tomu by tak bylo pouze za předpokladu, že by zákonodárce tento následek současně výslovně stanovil. Tak tomu však v daném případě nebylo, a proto je třeba vycházet z toho, že akty vydané podle předchozí právní úpravy jsou i nadále aplikovatelné. Nelze tudíž shledat žádný rozumný důvod k tomu, aby bez věcné změny byla nově prováděna zónace CHKO jen proto, aby tato byla namísto dosavadního způsobu (který odpovídal tehdy platné a účinné právní úpravě) stanovena vyhláškou.

Tento závěr Nejvyšší správní soud činí při vědomí závěrů plynoucích z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, č. 568/2004 Sb., které se týkaly aplikovatelnosti podzákoného právního předpisu. K této problematice Ústavní soud uvedl: *„Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis – dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem – sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění. Jen na okraj k tomu Ústavní soud poznamenává, že pokud je pak v takové situaci*

soudní moc konfrontována s otázkou, zda příslušný právní předpis aplikovat, musí se nutně vypořádat právě s absencí materiálních předpokladů působení takového právního předpisu, tj. jeho účinnosti, a takovému předpisu odepřít aplikaci (čl. 95 odst. 1 Ústavy).“ Souzená věc se však liší v tom, že zmocnění k provedení zónace CHKO obsažené v zákoně o ochraně přírody a krajiny nebylo zrušeno, ale došlo pouze k upřesnění právní formy, prostřednictvím které má být zónace provedena. Závěry plynoucí z uvedeného nálezu Ústavního soudu proto nejsou v dané věci aplikovatelné.

Nelze též přehlédnout, že samotným vymezením zón ochrany přírody není bezprostředně stanovována žádná povinnost. Povinnosti vztahující se k územím zařazeným do jednotlivých zón CHKO v podobě povinností strpět omezení a zákazy, které se k těmto územím vážou, jsou totiž v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny stanoveny přímo zákonem (§ 26 zákona o ochraně přírody a krajiny). Byť se pak ve vztahu ke konkrétnímu území tyto povinnosti projeví až provedením příslušné zónace CHKO, nelze nevidět, že tyto povinnosti jsou primárně povinnostmi zákonnými, a nikoli povinnostmi plynoucími se samotné zónace.

K poukazu žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ao 6/2010-44, vyjadřující se mj. k problematice vyhlášení Národního parku Šumava, je třeba uvést, že vyhlášení národního parku je svou povahou kvalitativně jiným institutem, než jakým je jeho následná zónace. To se ostatně projevuje v tom, že zatímco národní parky, jejich poslání a bližší ochranné podmínky se podle § 15 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vyhláší zákonem, zónaci národních parků stanoví podle § 17 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny Ministerstvo životního prostředí vyhláškou. Z tohoto důvodu nelze požadavky na formální a materiální naplnění ústavních kautel popsaných v uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu bez dalšího vztahovat ani na zónaci samotných národních parků, ani na zónaci CHKO.

Závěrem Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobce, jako subjekt dlouhodobě hospodařící na územích zařazených do první či druhé zóny nejen v CHKO Beskydy, ale i na území jiných CHKO, jen stěží mohl být v nejistotě ohledně existence jejich zónace. Proto mu skutečnost, že k sankcionované činnosti došlo v druhé zóně CHKO Beskydy, musela být dobře známa. (...)

## 3297

### Ochrana ovzduší: krátkodobá opatření ochrany ovzduší; akční plán ochrany ovzduší

k směrnici Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší<sup>\*)</sup>

k směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu

**Směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu neumožňují vtělení krátkodobých opatření ochrany ovzduší do jiných nástrojů ochrany ovzduší, ale výslovně vyžadují přijetí akčního plánu ochrany ovzduší jako celistvého dokumentu s jasně daným obsahem. Teprve co se týče stanovení konkrétních opatření v akčním programu, svědčí členským státům určitá míra volnosti.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, čj. 2 As 48/2015-60)

<sup>\*) S účinností od 10. 6. 2010 zrušeno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.</sup>

**Prejudikatura:** č. 2698/2012 Sb. NSS a č. 3170/2015 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 8. 1995, Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo (C-433/93, Sb. rozh., s. I-02303), ze dne 11. 7. 1996, Regina proti Secretary of State for the Environment (C-44/95, Sb. rozh., s. I-03805), ze dne 7. 12. 2000, Komise Evropských společenství proti Francouzské republice (C-374/98, Sb. rozh., s. I-10799), ze dne 27. 2. 2003, Komise Evropských společenství proti Belgickému království (C-415/01, Sb. rozh., s. I-02081), ze dne 8. 9. 2005, Trestní řízení proti Syuichi Yonemoto (C-40/04, Sb. rozh., s. I-07755), ze dne 7. 11. 2007, Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství (T-374/04, Sb. rozh., s. II-04431), ze dne 25. 7. 2008, Dieter Janecek proti Freistaat Bayern (C-237/07, Sb. rozh., s. I-06221), ze dne 14. 10. 2010, Evropská komise proti Rakouské republice (C-535/07, Sb. rozh., s. I-09483), ze dne 26. 5. 2011, Stichting Natuur en Milieu (C-165/09, Sb. rozh., s. I-04599), a ze dne 19. 11. 2014, ClientEarth (C-404/13); rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 23. 9. 2009, Estonská republika proti Komisi Evropských společenství (T-263/07, Sb. rozh., s. II-03463).

**Věc:** a) Pavla S. a b) Vladimír B. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobci podanou žalobou brojili proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřovali v tom, že žalovaný přes dlouhodobě špatnou kvalitu ovzduší nevypracoval a nevydal akční plán podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší\*\*, pro území oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší – městského obvodu Ostrava Radvanice a Bartovice.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 12. 2. 2015, čj. 22 A 182/2011-93, rozhodl, že výše uvedený zásah byl v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 nezákonný, přičemž ukončení doby trvání zásahu se odvíjí od zrušení povinnosti žalovaného přijmout akční plán obsahující přehled krátkodobých opatření, ke kterému došlo s účinností od 1. 9. 2012. Při posouzení aktivní legitimace žalobců vyšel krajský soud ze závěrů, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 10. 2014, čj. 2 As 127/2014-32, č. 3180/2015 Sb. NSS. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 19. 6. 2014, čj. 22 A 182/2011-61, vydaný v nyní projednávané věci. Podle krajského soudu byla splněna i podmínka nezákonnosti zásahu, protože povinnost žalovaného byla výslovně a jednoznačně zakotvena v první větě § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. Prováděcí právní předpis, uvedený v následující větě, se vztahuje k realizaci opatření uvedených

v akčních plánech, nebyl tedy zákonnou podmínkou vypracování samotného akčního plánu. Povinnost stanovená v § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. by zcela určitě obstála, i pokud by nebylo navazujícího § 8 odst. 12 citovaného zákona. To také odpovídá logické hierarchii právních předpisů (vztah zákon – prováděcí právní předpis). Argumentace žalovaného, že dosud nebyl požadovaný prováděcí předpis vydán, neobstojí již jen proto, že v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod byly žalovanému v § 7 odst. 11 citovaného zákona stanoveny jak meze, tak i způsob výkonu státní správy.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní předně poukázal na skutečnost, že vykonává státní správu v přenesené působnosti v oblasti ochrany ovzduší v případech, mezích a způsoby stanovenými příslušnými zákony, kterými je vymezena působnost a pravomoc stěžovatele. Podle článku 2 odst. 2 Listiny lze státní moc vykonávat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Zákon č. 86/2002 Sb. vázal vypracování akčních plánů na splnění podmínek uvedených v prováděcím právním předpisu a Ministerstvem životního prostředí nebyl takovýto prováděcí právní předpis vůbec vydán. Za této situace pouhé nevypraco-

\*\*\*) S účinností od 1. 9. 2012 nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.



vání akčního plánu stěžovatelem proto nemůže být posouzeno jakožto přímý, nezákonný zásah do práv žalobců. Pokud zákon stanovil, že prováděcím předpisem bude stanoven obsah akčních plánů, pak tím nebylo normováno nic jiného než to, že tímto prováděcím předpisem měla být stanovena opatření, jež mohla a měla být stěžovatelem na základě akčního plánu realizována, a to za splnění podmínek stanovených opět tímto prováděcím předpisem. Podle stěžovatele vydání akčního plánu, jenž by neobsahoval opatření, která by mohl stěžovatel realizovat tak, aby mohl uložit původcům imisí jejich plnění a jejich neplnění sankcionovat, nemůže být považováno za splnění zákonné povinnosti. Oproti tomu nevydání takového samotného akčního plánu nemůže být považováno za nezákonný zásah, jak tvrdí žalobci.

Dále stěžovatel namítal, že krajský soud nepřihlédl ke skutkovým tvrzením, že právní předpisy vydané stěžovatelem podle zákona č. 86/2002 Sb., tj. Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje (nařízení č. 1/2009), Krajský program snižování emisí Moravskoslezského kraje (nařízení č. 1/2004), Krajský regulační řád Moravskoslezského kraje (nařízení č. 1/2005, resp. č. 2/2010), obsahují jak opatření dlouhodobé povahy, tak opatření krátkodobé povahy (mezi nimiž jsou rovněž opatření, na něž žalobci poukazovali v žalobním návrhu) vedoucí ke zlepšení životního prostředí nejen na území Statutárního města Ostravy. Konkrétně Krajský regulační řád definoval regionálně významné stacionární zdroje podléhající regulaci, a tímto doplnil Ústřední regulační řád [republikově významné stacionární zdroje podléhající regulaci uvedeny v příloze č. 2 vyhlášky č. 553/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti\*), přičemž Česká

inspekce životního prostředí následně vydala rozhodnutí pro vydefinované zdroje uvedené v krajském i v ústředním regulačním řádu a stanovila v těchto rozhodnutích krátkodobá opatření, čímž bylo naplněno hmotněprávní ustanovení aplikace akčních plánů. Vydáním těchto předpisů a realizací těchto dlouhodobých a krátkodobých opatření došlo k naplnění požadavků směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (konkrétně čl. 7 odst. 3) a následně také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (konkrétně článku 24).

Další krátkodobá opatření nejsou podle stěžovatele u průmyslových závodů z podstaty technicky kontinuálně pracujících provozů možná, např. okamžité zastavení procesu výroby surového železa na vysokých pecích by znamenalo kompletní zničení výrobního zařízení s bezpečnostními riziky pro pracovníky na daném provozu. Stěžovatel tedy bez vydaného prováděcího předpisu netušil, jaká jiná krátkodobá opatření by měl v rámci akčního plánu dle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. uvést. Nad rámec zákonných povinností uzavřel dohody s jednotlivými provozovateli průmyslových a energetických provozů, kterými se tyto provozovatelé zavazují, že budou realizovat regulaci prašnosti dotčených provozů již v době vyhlášení signálu upozornění, a nikoliv až v době vyhlášení signálu regulace, čímž dochází k omezení sekundární prašnosti provozu mající zásadní vliv na imisní situaci v jejich okolí.

Podle stěžovatele Ministerstvo životního prostředí transponovalo ustanovení akčních plánů směrnice 96/62/ES a směrnice 2008/50/ES do vyhlášky č. 553/2002 Sb., posléze do § 10 zákona č. 201/2012 Sb., ochrany ovzduší. Řízení kvality ovzduší v rámci krátkodobých opatření probíhá prostřednictvím regulačních opatření v rámci smogových situací, což naplňuje požadavky směrnice na akční plány. Úprava regulačních řádů v zákoně č. 86/2002 Sb. byla na rozdíl od akčních plánů úplná a pro využití regulačních řádů

\*) S účinností od 1. 9. 2012 zrušena zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

hovořila i tehdejší praxe, kdy u významných průmyslových a energetických stacionárních zdrojů uvedených v ústředním a krajském regulačním řádu byla realizována krátkodobá opatření. Tato krátkodobá opatření byla logicky propojena s vyhlášenými signály (signál upozornění a signál regulace), které měly vazbu na krátkodobou zhoršenou kvalitu ovzduší. Z podstaty věci byly a jsou právní nástroje krátkodobých opatření ke snížení znečištění ovzduší ve smyslu výše uvedených směrnic o kvalitě ovzduší obsaženy právě v regulačních řádech.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že povinnost přijmout akční plán vychází přímo z unijního práva a že obsah akčního plánu bylo možné při absenci prováděcí vyhlášky s dostatečnou určitostí dovodit jak ze smyslu tohoto institutu, vyplývajícího ze systematického výkladu zákona č. 86/2002 Sb., tak z článku 7 odst. 3 a článku 8 odst. 3 a 4 směrnice 96/62/ES a zejména z přílohy IV. této směrnice. Základní podmínka vyhlášení akčních plánů, existence oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, byla jasně vyjádřena již v § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. a žádné další podmínky nebylo nutné prováděcím předpisem stanovit. Podobně i základní obsah akčních plánů vyplývá již ze zákona a směrnice. Není příliš zřejmé, co zákonodárce rozumí „zásadami vypracování“ a „zásadami realizace“ akčních plánů, tyto „zásady“ by zřejmě byly spíše specifikováním technických otázek a sjednocením postupů. Absence výslovného formulování takovýchto zásad nebrání vydání akčního plánu.

Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší v Moravskoslezském kraji (dále jen „krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší“) je opatřením, jehož realizace by vedla ke zlepšování kvality ovzduší. Nicméně sám uvádí na s. 57, že nelze očekávat okamžité zlepšení. Předpokládá, že větší opatření by měla proběhnout v horizontu 1 roku až 5 let, ovšem na emisích se velkou měrou podílejí zejména zvláště velké a velké zdroje znečišťování ovzduší, u kterých se (stejně jako u obchvatů obcí a budování dopravní infrastruktury obecně) předpokládá

realizace ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Z tohoto důvodu se jedná o dokument, který v žádném případě nemůže nahradit funkci akčních plánů, jejichž efekt má být krátkodobý. Cílem Krajského programu snižování emisí Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský program snižování emisí“) pak bylo dosáhnout k roku 2010 doporučených hodnot emisních stropů pro oxid siřičitý, oxid dusíku, těkavé organické látky a amoniak, kdežto látkami, které nejzávažnějším způsobem ohrožují zdraví žalobců, jsou zejména částice polévatého prachu (PM10), benzo-(a)-pyren a arsen. I kdyby tomu tak nebylo, krajský program snižování emisí ve svých obecných zásadách klade důraz na ekonomické nástroje, nepřímou podporu aktivit k omezování emisí, dobrovolné aktivity, vyjednávání mezi správními orgány a provozovateli zdrojů znečišťování ovzduší, výchovu a osvětu apod., což jsou nástroje zajisté účinné a potřebné, ale také dlouhodobějšího charakteru. Rovněž krajský program snižování emisí se proto s akčním plánem nekryje z hlediska časového horizontu ani obsahově. Konečně krajský regulační řád byl podle § 8 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb. povinně vydáván krajem a obcemi v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší. Měl upravit vyhlášení a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na území v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace. Smogová situace je přitom stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění ovzduší znečišťující látkou překročí zvláštní emisní limit stanovený prováděcím právním předpisem. Z uvedeného vyplývá, že se smogové varovné regulační systémy uplatňují pouze v časově omezeném období vzniku smogové situace. Ani regulační řády proto nejsou schopné nahradit akční plány. Kromě toho je podle žalobců zcela zřejmé, že dosud žádné z opatření obsažených v uvedených dokumentech nevedlo ke snížení úrovně znečištění ovzduší u všech znečišťujících látek pod úroveň emisních limitů. Výběr konkrétních opatření byl plně v kompetenci stěžovatele, který byl zodpovědný za to, že tato opatření budou v souladu s ustanoveními právních předpisů ČR a EU. Příkladem konkrétního opatření mohlo být například stanovení povinnosti přísluš-

ným úřadům ve stanovené době provést přezkum integrovaných povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), vydaných pro provoz, které mají největší podíl na překračování imisních limitů v tomto území.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalobců uvedl, že kompetence k provedení přezkumu integrovaných povolení je svěřena místně příslušným krajským úřadům. Stanovit takovou podmínku v akčním plánu by bylo proto nadbytečné a duplicitní, navíc se nejedná o krátkodobé opatření. Ani žalobci tak sami přesně nevědí, co konkrétně mělo být obsahem akčního plánu a mělo se dotknout jejich práv. Pro úplnost stěžovatel uvedl, že nezávisle na podání žaloby zahajuje z moci úřední přezkumy integrovaných povolení, přičemž vždy vyhodnocuje nejlepší dostupné techniky dle jednotlivých Závěrů o nejlepších dostupných technikách (BAT).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] K námitce stěžovatele, že se krajský soud nezabýval jeho argumenty, že zákonnou povinností přijmout akční plán splnil stěžovatel prostřednictvím jiných koncepčních nástrojů ochrany ovzduší, uvádí zdejší soud následující.

[15] Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. „[ú]častníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.“

[16] Podle konstantní judikatury zdejšího soudu (viz např. rozsudek ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009-153) platí, že „[n]ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu

§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Tento závěr zdejší soud doplnil například v rozsudku ze dne 29. 4. 2014, čj. 2 As 23/2014-34, ve kterém uvedl, že „[s]právní soud je tak povinen vypořádat se pouze s žalobní argumentací; správní orgán musí naopak svou argumentaci, jejíž správnost má krajský soud posoudit, vtělit do správního rozhodnutí“. I přesto, že krajský soud nemá obecně povinnost zabývat se námitkami žalovaného ve vyjádření k žalobě, může takové vyjádření ozejmít přístup správního orgánu k řešení sporných otázek, upozornit na nedostatky žaloby a reagovat na tvrzení žalobce.

[17] V případě žaloby proti nečinnosti nebo nezákonnému zásahu je situace odlišná, protože zde není rozhodnutí správního orgánu, které by obsahovalo odůvodnění právních názorů žalovaného, a tyto názory nemusí být seznatelné ani jiným způsobem. V rozsudku ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-61, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]edním z projevů rovného postavení účastníků řízení je právo žalovaného vyjádřit se k obsahu žaloby a přednést soudu svou procesní obranu. Význam vyjádření žalovaného k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu umocňuje skutečnost, že v mnoha případech půjde o první dokument, ve kterém žalovaný předestře svůj názor na projednávanou věc. Tím se „nečinnostní žaloby“ odlišují od žalob proti rozhodnutím správních orgánů, kde by mělo být jádro argumentace žalovaného obsaženo právě v žalobou napadeném rozhodnutí. Směřuje-li žaloba proti nečinnosti správního orgánu, žalovaný často teprve ve vyjádření k žalobě poukáže na důvody, proč dosud rozhodnutí či osvědčení nevydal, případně proč se necítí být k tomu povinen. K těmto důvodům by poté soud měl zaujmout své stanovisko, aby byla dodržena rovnost

*účastníků řízení a aby se právo žalovaného na vyjádření k žalobě nestalo pouhou formalitou. Nejvyšší správní soud konstatuje, že nevypořádá-li se krajský soud ve svém rozsudku, jímž vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, s námitkami žalovaného obsaženými ve vyjádření k žalobě, poruší tím § 36 odst. 1 s. ř. s. Takováto vada řízení ještě sama o sobě nemusí vyvolat nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť nemusí mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného však může způsobit, že rozsudek, jímž krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*

[18] V posuzované věci mohlo být tvrzení stěžovatele, že svoji zákonnou povinnost přijmout akční plán fakticky splnil prostřednictvím jiných koncepčních nástrojů, relevantní pro posouzení existence nezákonného zásahu. Krajský soud se tímto tvrzením nezabýval a omezil se toliko na závěr, že k přijetí akčního plánu nedošlo, přičemž tato povinnost byla výslovně a jednoznačně zakotvena v § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. Postup krajského soudu ovšem neměl vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[19] Předně lze poukázat na skutečnost, že námitky stěžovatele obsažené ve vyjádření k žalobě byly velmi obecné. Stěžovatel vyjmenoval výše uvedené přijaté koncepční nástroje s tím, že obsahují rovněž opatření, na něž je poukazováno v žalobním návrhu. Vedle toho upozornil na smlouvy uzavřené mezi provozovateli zdrojů znečištění a Moravskoslezským krajem, ve kterých se provozovatelé zavázali realizovat regulaci prašnosti již v době vyhlášení signálu upozornění, a nikoliv až v době vyhlášení signálu regulace. Na takto formulované námitky nemohl krajský soud reagovat jinak než adekvátně obecným způsobem. Teprve v kasační stížnosti doplnil stěžovatel některá ustanovení koncepčních nástrojů, který by mohla být považována za krátkodobá opatření ve smyslu § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb.

[20] Dále je pro posouzení, zda se v dané věci jednalo o nezákonný zásah, nutné určit

presný obsah zákonné povinnosti přijmout akční plán ochrany ovzduší.

[21] Podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb. „[p]ro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracují krajské úřady a obecní úřady obcí s počtem obyvatel nad 350 000 akční plány obsahující přehled krátkodobých opatření. K realizaci opatření uvedených v akčních plánech bude docházet při splnění podmínek uvedených v prováděcím právním předpisu.“

[22] Podle § 8 odst. 12 zákona č. 86/2002 Sb. „[p]rováděcí právní předpis stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů pro znečišťující látky, nebo jejich stanovené skupiny, způsob jejich kontroly včetně metod odběru vzorků, měření a dalších technických požadavků, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci podle odstavce 3, podmínky vedoucí k vyhlášení akčních plánů, strukturu a obsah akčních plánů, zásady vypracování a realizace akčních plánů a zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních ráadů“.

[23] Výše uvedená povinnost přijmout akční plán vycházela z čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES a následně z článku 24 směrnice 2008/50/ES.

[24] Podle čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62/ES „[č]lenské státy vypracují akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. V některých případech mohou uvedené plány stanovit opatření na kontrolu a v nezbytném případě i na pozastavení činností, které přispívají k překračování mezních hodnot, včetně provozu motorových vozidel.“

[25] Podle článku 24 směrnice 2008/50/ES (Krátkodobé akční plány):

„1. Pokud v dané zóně nebo aglomeraci existuje riziko, že úrovně znečišťujících látek překročí jednu nebo více varovných prahových hodnot uvedených v příloze XII, vypracují členské státy akční plány uvádějící

opatření, jež mají být v krátkodobém horizontu přijata za účelem snížení rizika nebo doby trvání tohoto překročení. Pokud riziko platí pro jednu nebo více mezních hodnot nebo cílových hodnot uvedených v přílohách VII, XI a XIV, mohou členské státy případně vypracovat tyto krátkodobé akční plány. Pokud však existuje riziko, že bude překročena varovná prahová hodnota pro ozon uvedená v oddíle B přílohy XII, vypracují členské státy tyto krátkodobé akční plány, pouze pokud podle jejich názoru existuje s ohledem na vnitrostátní zeměpisné, meteorologické a hospodářské podmínky významná možnost, že sníží riziko, zkrátí dobu trvání nebo sníží závažnost tohoto překročení. Při přípravě tohoto krátkodobého akčního plánu zohlední členské státy [rozhodnutí Komise 2004/279/ES o pokynech pro provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES o ozonu ve vnějším ovzduší].

2. Krátkodobé akční plány uvedené v odstavci 1 mohou v konkrétních případech stanovit účinná opatření pro regulaci a případně i pozastavení činností, které přispívají k riziku překročení příslušných mezních či cílových hodnot nebo varovné prahové hodnoty. Tyto akční plány mohou zahrnovat opatření týkající se provozu motorových vozidel, stavebních prací, lodí v kotvištích a využívání průmyslových zařízení nebo výrobků a vytápění domácností. V rámci těchto plánů lze rovněž zvážit zvláštní kroky zaměřené na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

3. Pokud členské státy vypracují krátkodobý akční plán, zpřístupní veřejnosti a příslušným organizacím, jako jsou organizace zaměřené na životní prostředí, organizace spotřebitelů, organizace zastupující zájmy citlivých skupin obyvatelstva, jiné významné subjekty zaměřené na zdravotní péči a zainteresované odvětvové svazy, jak výsledky svých výzkumů ohledně proveditelnosti a obsah konkrétních krátkodobých akčních plánů, tak i informace o provádění těchto plánů.

4. Komise poprvé do 11. 6. 2010 a poté v pravidelných intervalech zveřejňuje příklady osvědčených postupů pro vypracová-

vání krátkodobých akčních plánů, včetně příkladů osvědčených postupů na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.“

[26] Obecně platí, že členským státům svědčí poměrně široká volnost ve výběru konkrétních nástrojů při provádění unijního práva. Článek 288 třetí pododstavec Smlouvy o fungování EU stanoví, že „[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Pokud směrnice nebo nařízení nestanoví formu a prostředky k dosažení konkrétního výsledku, má členský stát v zásadě úplnou volnost ohledně výběru vhodných forem a prostředků k dosažení požadovaného výsledku. Při absenci pravidla, které by jasně stanovilo, jaké prostředky musí členský stát použít, je na Komisi, aby v rámci výkonu své dozorové pravomoci prokázala, že použité nástroje jsou v rozporu s unijním právem (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 9. 2005, *Trestní řízení proti Syuichi Yonemoto*, C-40/04, Sb. rozh., s. I-07755, bod 58; navazující judikatura v environmentálních věcech: rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. 11. 2007, *Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství*, T-374/04, Sb. rozh., s. II-04431, body 78–79, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 23. 9. 2009, *Estonská republika proti Komisi Evropských společenství*, T-263/07, Sb. rozh., s. II-03463, body 51–52).

[27] Kromě toho mají význam obecné požadavky na provádění a uplatňování unijního práva, zejména nezbytnost dostatečně jasného provedení, zásady efektivity a rovnocennosti, jakož i respektování základních práv zakotvených v unijním právu. Není povinností členského státu přejímat unijní právo doslovně. Soudní dvůr však již několikrát judikoval, že je v rozporu se závaznou povahou směrnice spoléhat se na nezávazné nástroje, například správní praxi nebo vymezení chráněných území nezávaznými mapami (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 11. 8. 1995, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-433/93, Sb. rozh., s. I-02303; ze dne 27. 2. 2003, *Komise Evropských společen-*

*ství proti Belgickému království*, C-415/01, Sb. rozh., s. I-02081, bod 21). Nicméně tam, kde směrnice ukládá vytvoření programu k dosažení obecných cílů směrnice, lze v některých případech za dostatečné považovat i uzavření veřejnoprávních smluv mezi státem a soukromými subjekty. Odkázat lze například na sdělení Evropské komise ze dne 27. 11. 1996 o Dohodách o životním prostředí nebo na doporučení Komise 96/733/EC ze dne 9. 12. 1996 o Dohodách o životním prostředí provádějících směrnice Společenství. Nicméně půjde jen o takové případy, kdy směrnice výslovně předvídají možnost uzavření takových dohod (viz bod 2.1 citovaného doporučení Komise: „Where provisions in Directives in the field of the environment explicitly allow for implementation by way of Environmental Agreements, Member States should observe the following guidelines.“).

[28] Na jedné straně je tak třeba identifikovat cíle směrnice a na straně druhé prostředky, které směrnice ukládá k dosažení těchto cílů. V oblasti ochrany životního prostředí je možné rozlišit směrnice, které ukládají povinnost závazného stanovení určitých standardů kvality spolu s určitým kontrolním režimem (např. řízení jakosti vod ke koupání upravené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES o řízení jakosti vod ke koupání), zavedení obecných institutů environmentální ochrany (např. v oblasti odpovědnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí) nebo takové, které požadují zavedení komplexního systému regulace směřujícího k dostatečnému režimu právní ochrany (typicky tzv. Naturové směrnice a ze související judikatury např. rozsudky Soudního dvora k povinnostem členských států při jejich provádění ze dne 14. 10. 2010, *Evropská komise proti Rakouské republice*, C-535/07, Sb. rozh., s. I-09483; ze dne 7. 12. 2000, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-374/98, Sb. rozh., s. I-10799, nebo ze dne 11. 7. 1996,

*Regina proti Secretary of State for the Environment*, C-44/95, Sb. rozh., s. I-03805). Za účelem dosažení vymezených cílů tak mohou směrnice členské státy zavazovat jak k zavedení kvalitativních požadavků ochrany životního prostředí a jejich následnému prosazování, tak i k přijetí konkrétní regulace nebo zavedení konkrétních procesních mechanismů.

[29] Směrnice Rady 96/62/ES a 2008/50/ES jsou případem *smíšených* směrnic, které vedle stanovení mezních a prahových hodnot pro vnější ovzduší vyžadují přijetí zvláštních opatření, která budou směřovat k zajištění ochrany ovzduší (podle preambule směrnice Rady 96/62/ES došlo k přijetí směrnice mimo jiné i proto, že „za účelem splnění obecných cílů této směrnice je potřeba přijmout uvedené zvláštní opatření co nejdříve“) a která jsou obsažena v konkrétních koncepčních nástrojích. Unijní úprava tak zásadně omezuje volnost členských států při výběru formy a způsobu regulace ochrany ovzduší v tom, že jasně stanoví, které plány musí členské státy přijmout a jaká opatření musí být jejich obsahem.

[30] Konkrétné úpravu akčních plánů nelze interpretovat jako pouhé doporučení k dosažení cílů směrnice, ale jako stanovení účelu, obsahu i formy normativního aktu, které jsou členské státy za daných podmínek povinny vypracovat. K tomu například preambule směrnice 2008/50/ES v bodě 19 uvádí:

*„Je třeba vypracovat akční plány určující opatření, která se mají přijmout v krátkodobém horizontu, pokud hrozí riziko překročení jedné nebo více varovných prahových hodnot, s cílem snížit toto riziko a zkrátit délku jeho trvání. Pokud se riziko týká jedné nebo více mezních hodnot nebo cílových hodnot, členské státy mohou případně tyto krátkodobé akční plány vypracovat. Pokud jde o ozon, měly by tyto krátkodobé akční plány zohledňovat ustanovení rozhodnutí Komise 2004/279/ES ze dne 19. 3. 2004 o pokynech pro provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES o ozonu ve vnějším ovzduší.“*

[31] Citované rozhodnutí Komise 2004/279/ES v článku 1 odkazuje na přílohu I tohoto roz-

hodnutí, která podává výčet pokynů týkajících se navrhování krátkodobých akčních plánů v souladu s čl. 7 směrnice 2002/3/ES o ozonu ve vnějším ovzduší<sup>\*)</sup>. Podle odstavce 2 téhož článku je při vypracovávání a provádění krátkodobých akčních plánů nutno vzít v úvahu příklady opatření stanovené v příloze II tohoto rozhodnutí v souladu s čl. 7 odst. 3 směrnice 2002/3/ES. Příloha I citovaného rozhodnutí uvádí obecná hlediska ke zvážení členskými státy při vypracovávání krátkodobých akčních plánů v souladu s článkem 7 směrnice 2002/3/ES, příloha II pak uvádí celou řadu příkladů a zkušeností s prováděním krátkodobých opatření v jednotlivých členských státech.

[32] Rovněž z judikatury Soudního dvora lze dovodit, že obsahem povinnosti přijmout krátkodobý akční plán je přijetí celistvého dokumentu obsahujícího konkrétní opatření. V rozsudku ze dne 25. 7. 2008, *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, C-237/07, Sb. rozh., s. I-06221, Soudní dvůr uvedl, že čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62 „*ukládá členským státům jasnou povinnost vypracovat akční plány jak v případě rizika překročení mezních hodnot, tak v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot. Tento výklad, vyplývající z pouhého čtení čl. 7 odst. 3 směrnice 96/62, je ostatně potvrzen ve dvanáctém bodě odůvodnění uvedené směrnice. Co je uvedeno ve věci mezních hodnot, platí a fortiori ohledně výstražných prahových hodnot, pro něž ostatně článek 2 téže směrnice, který vymezuje jednotlivé pojmy použité v uvedené směrnici, stanoví, že členské státy při jejich dosažení ‚podniknou [...] okamžitě kroky podle této směrnice‘ [...] Z výše uvedeného vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené rizikem překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně s pomocí příslušných soudů, aby byl vypracován akční plán, jestliže takové riziko existuje. [...] Z tohoto pohledu je třeba uvést, že ačkoli členské státy disponují posuzovací pravomocí, čl. 7 odst. 3*

*směrnice 96/62 obsahuje meze pro její výkon, jichž se lze dovolávat před vnitrostátními soudy (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 24. 10. 1996, Kraaijeveld a další, C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 59), pokud jde o přiměřenost opatření, která musí obsahovat akční plán s cílem snížení rizika překročení a omezení doby trvání takové situace, s ohledem na rovnováhu, již je třeba zajistit mezi uvedeným cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy.*“ Citované závěry je možné vztáhnout i na koncepční nástroje upravené ve směrnici 2008/50/ES. Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku ze dne 19. 11. 2014, *ClientEarth*, C-404/13, body 53 a 56, „[v] případě překročení mezních hodnot pro oxid dusičitý po 1. 1. 2010 v členském státě, který nepožádal o prodloužení této lhůty v souladu s čl. 22 odst. 1 směrnice 2008/50/ES, mu čl. 23 odst. 1 druhý pododstavec této směrnice ukládá jasnou povinnost vypracovat plán kvality ovzduší odpovídající určitým požadavkům (obdobně viz rozsudek ze dne 25. 7. 2008, *Janecek*, C-237/07, Sb. rozh., s. I-06221, bod 35). [...] Z toho vyplývá, že fyzické či právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot po 1. 1. 2010 musí mít možnost od vnitrostátních orgánů požadovat, případně prostřednictvím řízení u příslušných soudů, vypracování plánu kvality ovzduší v souladu s čl. 23 odst. 1 druhým pododstavcem směrnice 2008/50/ES, pokud členský stát nezajistil splnění požadavků vyplývajících z čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice, a nepožádal přitom o prodloužení lhůty za podmínek stanovených v jejím článku 22 (obdobně viz rozsudek ve věci *Janecek* [...], bod 39).“ Pouze v případě, že by směrnice obecně požadovala vypracování plánů nebo programů, které by směřovaly ke směrnicí požadovanému cíli, spadala by volba způsobu začlenění požadavků směrnice do koncepčních nástrojů ochrany ovzduší do volného uvážení národního zákonodárce. V tomto směru lze odkázat na závěry, ke kterým Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 26. 5. 2011, *Stichting Natuur en*

<sup>\*) S účinností od 10. 6. 2010 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu.</sup>

*Milieu*, spojené věci C-165/09 až C-167/09, Sb. rozh., s. I-04599, ve kterém se zabýval výkladem článku 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší. Toto ustanovení ukládalo členským státům povinnost vypracovat nejpozději do 1. 10. 2002 programy pro postupné snižování národních emisí znečišťujících látek uvedených v článku 4 s cílem splnit nejpozději do roku 2010 alespoň národní emisní stropy stanovené v příloze I dané směrnice. Národní programy musely obsahovat informace o přijaté a předpokládané politice a opatřeních a číselně vyjádřené odhady účinku této politiky a opatření na emise znečišťujících látek v roce 2010. Soudní dvůr dovodil, že „[č]lánek 6 směrnice 2001/81 přiznává bezprostředně dotčeným jednotlivcům práva, kterých se lze dovolávat před unitostními soudy a domáhat se toho, aby členské státy během přechodného období od 27. 11. 2002 do 31. 12. 2010 přijaly nebo plánovaly v rámci národních programů přiměřené a soudržné politiky a opatření vhodné k celkovému snížení emisí uvedených znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice nejpozději do konce roku 2010, a poskytl ty za tímto účelem vypracované programy veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.“

[33] Z výše uvedeného vyplývá, že směrnice Rady 96/62/ES a 2008/50/ES neumožňují vtělení krátkodobých opatření ochrany ovzduší do jiných nástrojů ochrany ovzduší, ale výslovně vyžadují přijetí akčního plánu ochrany ovzduší jako celistvého dokumentu s jasně daným obsahem. Teprve co se týče stanovení konkrétních opatření v akčním programu, svědčí členským státům určitá míra volnosti. Tomu ostatně odpovídají i další ustanovení především směrnice Rady 2008/50/ES, která se týká příhraničních vlivů znečištění a možnosti kooperace členských států při navrhování a provádění krátkodobých akčních plánů (srov. bod 20 preambule a článek 25, který mimo jiné vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby sousedící zóny v jiných členských státech,

které vypracovaly krátkodobé akční plány, obdržely veškeré potřebné informace).

[34] V posuzované věci není sporu, že byly splněny podmínky, se kterými zákon č. 86/2002 Sb. spojoval povinnost stěžovatele přijmout akční plán obsahující přehled krátkodobých opatření. Ve shodě s krajským soudem proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatel tuto povinnost nesplnil, což v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 představovalo nezákonný zásah do práv žalobců. Skutečnost, že nebyl vydán prováděcí právní předpis, který by blíže upravoval podmínky vyhlášení, vypracování a realizace akčních plánů, na tomto závěru nic nemění. Povinnost vydat akční plán ležela na stěžovateli, který se důsledků jejího nesplnění nemůže zbavit odkazem na pochybení jiného orgánu veřejné správy, který mu měl být vydáním prováděcího předpisu nápomocen. Odpovědnost stěžovatele za nezákonný zásah je tak objektivní a absolutní (tzv. odpovědnost za výsledek; srov. k odpovědnosti za zákonnost závazného stanoviska závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS).

[35] Není úlohou zdejšího soudu, aby posuzoval účelnost využití krátkodobého akčního plánu v posuzovaném případě nebo aby navrhoval konkrétní opatření, která měla být součástí akčního plánu. Pokud ovšem stěžovatel uvádí, že taková opatření byla součástí ostatních koncepčních nástrojů, pak nelze shledat rozumný důvod, aby nemohla být vydána formou krátkodobého akčního plánu. Příklady osvědčených postupů pro vypracovávání krátkodobých akčních plánů a doplňující studie nadto zveřejňuje Komise na svých webových stránkách (<http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/management.htm>). Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2014, čj. 6 As 1/2014-30, č. 3170/2015 Sb. NSS, „[j]e obecně známou skutečností, že stav ovzduší na Ostravsku není příznivý, a to v důsledku řady příčin. Tuto skutečnost zřejmě měl na mysli i zákonodárce při přijímání nové právní úpravy ochrany ovzduší, neboť v důvodové zprávě navrhovatele tohoto zákona je uvedeno, že



,k nejvíce znečištěným oblastem v rámci ČR patří oblast Ostravska a Karvinska v Moravskoslezském kraji. Zde dochází díky vysoké kumulaci velkého množství zdrojů (průmyslových, lokálních i dopravy) trvale k překračování jak krátkodobých, tak ročních imisních a cílových imisních limitů pro řadu znečišťujících látek. Rovněž v kontextu celé Evropy se jedná o jednu z oblastí s nejvyššími úrovněmi znečištění ovzduší' (viz k tomu *sněmovní tisk č. 449/0, 2011, www.psp.cz*). *Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dále odkazuje na závěrečné stanovisko ze šetření vedeného z vlastní iniciativy zástupkyní veřejného ochránce práv ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 3792/2009/VOP/KČ (publikováno na internetových stránkách Veřejného ochránce práv), v němž je obsažena podrobná analýza zdrojů znečištění na Ostravsku. Zástupkyně veřejného ochránce práv rovněž dospěla k formulaci návrhů na přijetí opatření k nápravě nepříznivé situace, a to vůči Ministerstvu životního prostředí, Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, Magistrátu*

*statutárního města Ostravy, Ministerstvu zdravotnictví, jakož i Krajské hygienické stanici Moravskoslezského kraje.*“ Samotná skutečnost, že je znečištění ovzduší na Ostravsku komplexním a složitě řešitelným problémem, nemůže být důvodem k ustoupení od jednotlivých kroků k řešení tohoto problému a provádění opatření ke snížení dopadu na zdraví obyvatel. Stěžovatel je rovněž jednou z veřejnoprávních korporací, jejichž orgány mají povinnost přispívat k nápravě této závadné situace.

[36] S uvedeným hodnocením jsou závěry napadeného rozsudku krajského soudu v souladu. Je z nich patrné, jak krajský soud věc posoudil a o jaké důvody své rozhodnutí opřel, o čemž svědčí i skutečnost, že stěžovatel tyto důvody v kasační stížnosti adresně rozporuje. Nejvyšší správní soud tak neshledal s ohledem na výše uvedené kasační stížnost důvodnou. Krajský soud postupoval správně, když dospěl k závěru, že nevydání krátkodobého akčního plánu znečištění ovzduší bylo v období od 1. 1. 2007 do 31. 8. 2012 nezákonným zásahem.

## 3298

### Kompetenční spory mezi orgány veřejné správy a soudy: spory mezi zákazníkem a držitelem licence podle energetického zákona

k § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákonů č. 670/2004 Sb., č. 158/2009 Sb. a č. 211/2011 Sb.\*)

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu ve znění zákonů č. 519/1991 Sb., č. 30/2000 Sb. a č. 293/2013 Sb.

**Podle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, může Energetický regulační úřad rozhodovat spory mezi zákazníkem a držitelem licence podle uvedeného zákona o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny nebo plynu, jen tehdy, je-li návrhovatelem zákazník. Domáhá-li se tedy svých práv ze smlouvy se zákazníkem držitel licence, je tu založena obecná pravomoc soudu ve věci rozhodnout (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).**

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 7. 2015, čj. Konf 26/2014-18)

**Prejudikatura:** č. 485/2005 Sb. NSS, č. 1478/2008 Sb. NSS a č. 2275/2011 Sb. NSS.

\*) S účinností od 1. 1. 2016 bude § 17 odst. 7 písm. e) bod 1 změněn zákonem č. 131/2015 Sb.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Energetickým regulačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 1, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným BOHEMIA ENERGY entity a žalovaného Zdeňka C., ve věci platby za dodávku elektřiny.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 4. 9. 2014 se Energetický regulační úřad domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 1 ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 115 EC 60/2012 o zaplacení 6 906 Kč s příslušenstvím.

Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti.

Žalobkyně se u Obvodního soudu pro Prahu 1 domáhala zaplacení 6 906 Kč s příslušenstvím. Uvedla, že je dodavatelem elektrické energie podle energetického zákona. S žalovaným (zákazníkem) uzavřela smlouvu, na jejímž základě měla žalovanému dodávat elektřinu anebo zemní plyn. Žalovaný se zavázal za tyto dodávky uhradit sjednanou cenu závislou na množství odebrané elektřiny anebo zemního plynu a dále zaplatit související poplatky (aktivační a deaktivační poplatek). Žalovaný do dne podání žaloby dlužné částky neuhradil.

Obvodní soud pro Prahu 1 usnesením ze dne 24. 4. 2014, čj. 115 EC 60/2012-43, řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Energetickému regulačnímu úřadu. V odůvodnění poukázal na § 7 odst. 1 a § 103 o. s. ř. a § 17 odst. 7 písm. e) bod 1 energetického zákona, podle něhož *„Energetický regulační úřad [...] na návrh zákazníka odebírajícího elektřinu nebo plyn pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, rozhoduje spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny nebo plynu“*. V daném případě měl obvodní soud za to, že předmětem řízení je zaplacení dodávky elektřiny vyplývající ze smlouvy o sružených službách dodávky elektřiny. Žalovaný se přitom dne 2. 12. 2009 obrátil se svým návrhem na Energetický regulační úřad, o čemž dle e-mailové korespon-

dence ze dne 12. 1. 2010 žalobkyně věděla. Návrh se týkal období uplatňovaného žalobkyní. Obvodní soud tedy dospěl k závěru, že v předložené věci je pravomoc soudů vyloučena a věc postoupil Energetickému regulačnímu úřadu.

Energetický regulační úřad poté podal návrh zvláštnímu senátu k rozhodnutí záporného kompetenčního sporu. Odmítl svou pravomoc k rozhodnutí sporu mezi žalobkyní a žalovaným, neboť měl za to, že pro jeho pravomoc není splněna podmínka § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona, aby bylo řízení zahájeno na návrh zákazníka. Dle Energetického regulačního úřadu nelze vyloučit, aby se svých práv ze smlouvy domáhal i dodavatel. Takový návrh však musí směřovat k obecnému soudu jako návrh na řešení sporu dle § 7 odst. 1 o. s. ř. Proto navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve výše uvedené věci je soud.

Spis obvodního soudu obsahoval *„žádost o prošetření“* ze dne 27. 11. 2009, kterou žalovaný zaslal Energetickému regulačnímu úřadu. Ten tuto žádost obdržel dne 2. 12. 2009. Ing. Aleš T., zaměstnanec Energetického regulačního úřadu, zaslal dne 12. 1. 2010 žalovanému e-mail, ve kterém uvedl, že podklady k vyúčtování prověřil a dospěl k závěru, že nedoplatek žalovaného činí 6 106 Kč. Své stanovisko zaslal e-mailem také žalobkyni, v němž ji dále požádal, aby okamžitě opětovně prověřila fakturace a následně bezodkladně vystavila a předala žalovanému správné vyúčtování a informovala o dořešení celé záležitosti Energetický regulační úřad. Na stanovisko Energetického regulačního úřadu dále poukazoval i zástupce žalovaného v dopise předaném žalobkyni dne 3. 3. 2010 i v následné korespondenci.

Ve vyjádření ze dne 20. 4. 2015 Energetický regulační úřad zvláštnímu senátu sdělil, že ve věci žalobkyně a žalovaného nevedl žádné správní řízení. Výše uvedené kroky představovaly pouze vyřízení dotazu žalovaného v rámci pravomoci Energetického regulační-

ho úřadu spočívající v podpoře ochrany spotřebitelů na energetickém trhu. V době vyřizování dotazu žalovaného nebyl oprávněn vykonávat kontrolu podle energetického zákona či zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, proto nezahajoval kontrolu ve smyslu zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole<sup>\*)</sup>. Přitom žádost žalovaného, kterou Energetický regulační úřad obdržel dne 2. 12. 2009, nevyhodnotil jako návrh na zahájení řízení, který by obsahoval petit vymezující předmět sporu. V uvedené době Energetický regulační úřad nemohl vést sporné správní řízení ve věci odběratele, neboť tehdy účinný energetický zákon neobsahoval pravomoc dnes vymezenou v § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1. Uvedená pravomoc byla založena až změnou energetického zákona provedenou zákonem č. 211/2011 Sb. V rozhodné době by tedy Energetický regulační úřad mohl vést sporné řízení mezi žalobkyní a žalovaným pouze podle § 17 odst. 5 písm. b) energetického zákona, a to jen tehdy, pokud by byla dána příslušnost soudu, ale všichni účastníci řízení by vyslovili souhlas s pravomocí Energetického regulačního úřadu spor řešit.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci platby za dodávku elektřiny je soud a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 zrušil.

### Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a obecným soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou.

Obvodní soud pro Prahu 1 popřel svou pravomoc rozhodnout věc. Energetický regulační úřad popírá svou pravomoc rozhodnout po postoupení věci. Ve věci se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zvláštní senát zákonem o některých kompetenčních sporech.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

Podle § 17 odst. 7 písm. e) bod 1 energetického zákona „Energetický regulační úřad [...] na návrh zákazníka odebírajícího elektřinu nebo plyn pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, rozhoduje spory mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv, jejichž předmětem je dodávka nebo distribuce elektřiny nebo plynu“.

Podle § 96b odst. 1 energetického zákona platí, že „[v] řízení podle § 17 odst. 7 písm. e) má podání návrhu na rozhodnutí sporu tytéž právní účinky, jako kdyby byla v téže věci podána žaloba u soudu“.

V předložené věci je sporné, zda žádost o prošetření ze dne 2. 12. 2009 vedla nebo měla vést k zahájení řízení podle energetického zákona, které by bránilo pozdějšímu zahájení řízení v téže věci u soudu podle části třetí občanského soudního řádu. Zvláštní senát se tedy nejprve zabýval tím, zda Energetický regulační úřad na základě uvedené žádosti zahájil nebo měl zahájit správní řízení.

Žalovaný v žádosti o prošetření uvedl: „Žádám tímto Váš úřad o prošetření níže popsané nesrovnalosti ve vyúčtování spotřeby energie.“ V žádosti poté následoval popis vyúčtování, která žalovaný obdržel od žalobkyně, jaké částky uhradil a jaké reklamoval. Ze spisu Energetického regulačního úřadu vyplývá, že žalovaný komunikoval se zaměstnancem Energetického regulačního úřadu telefonicky a poté popsal další vývoj ve věci v dopise s označením: „Je to pokračování mého dopisu ze dne 27. 11. 2009.“ Poté, co Energetický regulační úřad podklady k vyúčtování prověřil a své stanovisko zaslal dne 12. 1. 2010 e-mailem žalovanému i žalobkyni, žalobkyně informovala, že opravenou fakturu zašle zákazníkovi s omluvou a vysvětlením. Posledním dokumentem ve spise byl e-mail žalovaného zaměstnanci Energetického regulačního úřadu ze dne 19. 1. 2010, z něhož vyplývá, že žalovaný s dalším postupem žalobkyně není spokojen, obrátil se na advokátní kancelář a bude za čas strávený řešením vyúčtování žalobkyně „požadovat finanční náhradu soudně“.

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

Energetický zákon ve znění účinném do 27. 12. 2009 obsahoval pravomoc Energetického regulačního úřadu k rozhodování sporů vyplývajících „ze smluvních vztahů mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a jeho zákazníkem [podle energetického zákona] v případech, ve kterých by jinak byla k rozhodnutí sporu dána příslušnost soudu, pokud s pravomocí Energetického regulačního úřadu rozhodovat vzniklý spor souhlasí všichni účastníci řízení“ [§ 17 odst. 5 písm. b) energetického zákona ve znění účinném do 27. 12. 2009]. Neobsahoval pravomoc Energetického regulačního úřadu dnes vymezenou v § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona.

Žádost žalovaného popsanou výše přitom nebylo možné považovat za návrh na rozhodnutí sporu podle § 17 odst. 5 písm. b) energetického zákona ve znění účinném do 27. 12. 2009. Z žádosti nebylo patrné, že se žalovaný domáhá vydání pravomocného rozhodnutí ve sporu se žalobkyní, ani to, že by žalovaný dával souhlas s projednáním věci Energetickým regulačním úřadem namísto soudu. Takový souhlas nedala ani žalobkyně. Nelze jej dovodit ani z písm. F odst. 2 Všeobecných obchodních podmínek žalobkyně platných od 1. 3. 2006, jež byly součástí smlouvy mezi žalobkyní a žalovaným a na něž poukazyval obvodní soud. Uvedené ustanovení stanovilo pouze to, že v případě, že se účastníkům smlouvy nepodaří případný spor urovnat smírnou cestou, může se kterýkoli účastník „obrátit na Energetický regulační úřad (případně jiný k tomu určený státní orgán), resp. na soud“. Z tohoto ustanovení všeobecných obchodních podmínek neplyne souhlas s řešením konkrétního sporu mezi žalobkyní a žalovaným Energetickým regulačním úřadem namísto soudu.

Přitom také § 96 odst. 1 energetického zákona ve znění účinném do 27. 12. 2009 vyžadoval k příslušnosti Energetického regulačního úřadu „k rozhodování sporů o právech či povinnostech vyplývajících z právního vztahu podle § 17 odst. 5 písm. b) [tétož zákona, aby] současně s podáním návrhu na rozhodnutí ve sporu nebo ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení oznámení o podání návrhu rozhodovat ve sporu vyjádřil odpůrce [zde žalobkyně] s pravomocí Energetického regu-

lačního úřadu souhlas“. Řízení pak podle téhož ustanovení zahájil dnem, v němž mu byl souhlas odpůrce s pravomocí Energetického regulačního úřadu doručen.

Žádost žalovaného ze dne 2. 12. 2009 tedy nemohla vést k zahájení řízení podle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona, neboť ten v rozhodné době neexistoval, ani nemohla vést k zahájení jiného sporného řízení dle energetického zákona, zejména dle § 17 odst. 5 písm. b) energetického zákona ve znění účinném do 27. 12. 2009 (ostatní sporná řízení dle § 17 odst. 5 na spor žalobkyně a žalovaného obsahově nedopadají).

Zvláštní senát v usnesení ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS, již k tehdy účinnému znění § 17 odst. 5 energetického zákona vyslovil, že obsahuje pravomoc Energetického regulačního úřadu v oblasti rozhodování soukromoprávních sporů, které představují výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů. Takové výluky je třeba vykládat restriktivně, neboť odnímají soudům jejich nejvládnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 10. 2005, čj. Konf 99/2004-5, č. 1478/2008 Sb. NSS). Z tohoto důvodu tehdy zvláštní senát dovodil, že nebude-li možno podřadit projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je Energetický regulační úřad oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.

V předložené věci podala žalobu žalobkyně, nikoli zákazník (žalovaný). Ani v době podání žaloby tak Energetický regulační úřad neměl pravomoc rozhodnout ve sporu mezi žalobkyní a žalovaným dle § 17 odst. 7 písm. e) bod 1 energetického zákona. Podle uvedeného ustanovení může Energetický regulační úřad rozhodovat jen tehdy, je-li navrhovatelem zákazník. I žalobkyně jako dodavatel elektřiny přitom má právo domáhat se svých práv ze smlouvy s žalovaným. Vzhledem k tomu, že Energetický regulační úřad pravomoc k rozhodování sporu mezi žalobkyní a žalovaným na návrh žalobkyně nemá, je tu založena obecná pravomoc soudu ve věci rozhodnout (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Proto zvláštní senát rozhodl, že předloženou věc projedná a rozhodne soud (§ 9 odst. 1 o. s. ř.).