

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2016 / XIV. ročník / 31. 10. 2016}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3449.** Řízení před soudem: místní příslušnost soudu 911
- 3450.** Řízení před soudem: příslušnost senátu; jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku 915
- 3451.** Řízení před soudem: dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy; přípustnost žaloby 931
- 3452.** Řízení před soudem: aktivní procesní legitimace Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu. 934
- 3453.** Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení
Rozpočtová pravidla: porušení rozpočtové kázně; postavení Regionální rady soudržnosti. 940
- 3454.** Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení; dokazování
Přezkumné řízení: ochrana práv nabytých v dobré víře. 947
- 3455.** Daňové řízení: námitky proti exekučnímu příkazu; věcná nesprávnost výkazu nedoplatků ... 956
- 3456.** Daň z přidané hodnoty:
dodání zboží 963
- 3457.** Daň z přidané hodnoty:
oprava výše daně; daň vzniklá po rozhodnutí o úpadku;
započtení přeplatku na dani. 972
- 3458.** Energetika: rozhodnutí o udělení licence k podnikání
v energetických odvětvích 977
- 3459.** Energetika: prodloužení licence na obchod s elektřinou; lhůta pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence 979
- 3460.** Opatření obecné povahy: zrušení územního plánu v přezkumném řízení; účastenství obce
v přezkumném řízení. 985
- 3461.** Ochrana spotřebitele: informace o ceně ubytovacích služeb;
povinnost správně účtovat 1000
- 3462.** Mezinárodní ochrana: zajištění žadatele; nebezpečí pro veřejný pořádek 1005
- 3463.** Pomoc v hmotné nouzi:
příznání mimořádné okamžité pomoci 1012

I. JUDIKÁTY

3449

Řízení před soudem: místní příslušnost soudu

k § 7 odst. 2 věty druhé soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Pravidlo podle § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle něhož se má za to, že správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, má sídlo v obvodu své působnosti, lze uplatnit jen za splnění podmínky, že sídlo tohoto správního orgánu je mimo obvod jeho působnosti. Otázka, v které konkrétní části svého obvodu působnosti uplatňoval správní orgán svoji pravomoc, je pro účely uvedeného pravidla irelevantní.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2016, čj. Nad 272/2015-58)

Věc: Daniel Š. proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením této věci Městským soudem v Praze.

Jádrum sporu je právní otázka, jaký krajský soud je ve správním soudnictví místně příslušný k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., je-li obvod působnosti správního orgánu prvního stupně vymezen územím více samosprávných krajů současně, přičemž sídlo daného správního orgánu je na území jednoho z těchto více krajů a místo, kde správní orgán vykonával v dané věci v převážné míře svou působnost, je na území jiného z těchto více krajů.

Žalobce podal dne 25. 10. 2012 u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce ze dne 24. 9. 2012, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České obchodní inspekce, inspektorátu pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, ze dne 9. 7. 2012 o uložení pokuty za správní delikt ve výši 30 000 Kč.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 4. 2015, čj. 11 A 169/2012-40, rozhodl o postoupení věci Krajskému soudu v Praze. V dané věci podle něj platí obecně stanovená místní příslušnost soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s. Sídlu orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni, je sice v Praze, inspektorát však vykonával působnost v provozovně

v Kosmonosích u Mladé Boleslavi, tj. v rámci Středočeského kraje, a v tomto kraji byl rovněž spáchán správní delikt. Platí proto zákonem stanovená fikce, že sídlo správního orgánu prvního stupně je v místě obvodu jeho působnosti, tedy v místě spadajícím do obvodu Středočeského kraje a do působnosti Krajského soudu v Praze, který je místně příslušný k projednání žaloby (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, čj. Nad 126/2012-87).

Krajský soud v Praze s postoupením věci nesouhlasil, a proto věc podle § 7 odst. 5 s. ř. s. předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti. Má za to, že fikce vyplývající z § 7 odst. 2 s. ř. s. se dotýká pouze případů, v nichž správní orgán sídlí mimo územní oblast své působnosti, tj. mimo území, v němž je oprávněn vykonávat své pravomoci. Jen v těchto případech se na něj hledí, jako by v obvodu své působnosti sídlil. Jestliže inspektorát České obchodní inspekce pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu sídlí na adrese Štěpánská 15, Praha 2, přičemž místní působnost tohoto inspektorátu je vymezena souhrnem území hlavního města Prahy a Středočeského kraje, pak se jeho sídlo nachází v místě zjevně spadajícím do jeho obvodu. Otázka, kde správní orgán prvního stupně vykonává pravomoc, je z hlediska

právní úpravy v soudním řádu správním irrelevantní, pravidla místní příslušnosti pracují s pojmem působnosti, který je nezávislý na specifikách konkrétního žalobou napadeného správního aktu. Věta druhá § 7 odst. 2 s. ř. s. je výjimkou z obecného pravidla místní příslušnosti a jako takovou ji nelze vykládat rozšiřujícím způsobem. Nesprávnost právního názoru Městského soudu v Praze potvrdil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 8. 2015, čj. Nad 128/2015-59. Podle Krajského soudu v Praze je proto v dané věci dána místní příslušnost Městského soudu v Praze.

První senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že ve věci nemůže rozhodnout sám, neboť překážkou jsou tomu vzájemně rozporné právní názory již vyslovené v dřívějších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu.

V usnesení ze dne 10. 1. 2013, čj. Nad 126/2012-87, rozhodl šestý senát, že místně příslušným krajským soudem k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ve věci, v níž správním orgánem prvního stupně byla Česká obchodní inspekce, inspektorát pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu, je Krajský soud v Praze. Bez bližšího odůvodnění konstatoval, že za situace, kdy správní orgán působí ve dvou krajích, má sídlo v jednom místě – v Praze – a správní delikt byl spáchán ve Středočeském kraji, jsou naplněny podmínky pro aplikaci § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle níž „[m]á-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti“.

Stejný závěr vyslovil druhý senát v usnesení ze dne 25. 7. 2013, čj. Nad 34/2013-48. Odkázal přitom na výše citované dřívější usnesení v obdobné věci a odmítl argumentaci Krajského soudu v Praze, že jím soud doplnil zákonná kritéria určování místní příslušnosti soudů o další, zákonem výslovně nepředpokládané, kritérium místa spáchání deliktu. Uvedl, že „[v] daném – značně atypickém – případě, kdy má správní orgán I. stupně územní působnost současně pro oba kraje (resp. územně samosprávné celky), je výklad, podle něhož rozhodujícím kritériem pro určení místní příslušnosti sou-

du je to, kde je působnost tohoto správního orgánu realizována, z hlediska citované právní úpravy určitě možný, argumentačně udržitelný a racionální“. Poukázal přitom také na důvodovou zprávu vládního návrhu novely soudního řádu správního, provedené zákonem č. 303/2011 Sb. (Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 319), kterou byla právní úprava místní příslušnosti soudů ve správním soudnictví změněna a doplněna právě i o rozhodný § 7 odst. 2 větu druhou. Z důvodové zprávy plyne, že smyslem změny příslušnosti krajských soudů bylo vyrovnání značné nerovnoměrnosti rozložení agendy mezi správní úseky jednotlivých krajských soudů, přičemž nejvíce zatíženým soudem je v tomto směru Městský soud v Praze. Nejvyšší správní soud shrnul, že řešení zvolené v usnesení čj. Nad 126/2012-87 koresponduje se smyslem a účelem novely soudního řádu správního.

Stejný závěr byl vysloven i v usnesení šestého senátu ze dne 12. 12. 2013, čj. Nad 69/2013-78, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval nesouhlasem Krajského soudu v Praze a s postoupením obdobné věci. Podle Krajského soudu v Praze je obvodem působnosti správního orgánu prvního stupně současně obvod hlavního města Prahy i Středočeský kraj, přičemž tento orgán sídlí v obvodu hlavního města Prahy, tj. v obvodu své působnosti. Není tedy naplněna hypotéza § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., na jejímž základě Městský soud v Praze postoupil věc Krajskému soudu v Praze. Šestý senát sice shledal i názor Krajského soudu v Praze jako „možný, argumentačně udržitelný a racionální“, avšak v situaci, kdy své stanovisko k řešení otázky místní příslušnosti v tomto specifickém případě již dříve zaujal, neshledal důvod se od svého stanoviska odchylovat a vyvolávat cestou aktivace rozšířeného senátu proceduru změny svého právního názoru.

V obdobných věcech byl však později víckrát vysloven závěr, že místně příslušným je Městský soud v Praze.

V usnesení ze dne 11. 2. 2015, čj. Nad 441/2014-89, vyslovil třetí senát příslušnost Městského soudu v Praze, přičemž vyšel

z toho, že „hypotéza právní normy obsažené v § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s. je vymezena slovy, má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti“. *Obvodní báňský úřad pro území hlavního města Prahy a Středočeského kraje, který rozhodoval ve věci v prvnímu stupni, však má sídlo v Praze, tedy zjevně v obvodu své působnosti; dispozice právní normy (právní fikce, podle níž „platí, že má sídlo v obvodu své působnosti“), se tak v daném případě pro nesplnění výchozí podmínky neuplatní. Je ostatně pojmově zcela vyloučeno, aby právní fikce nastupovala tam, kde se její účinek ve výsledku kryje s reálným stavem.“* Třetí senát přitom posuzovanou věc odlišil od dříve rozhodovaných případů, neboť v nich se podle něj jednalo o věci správního trestání, a tam přijaté závěry mohly být proto inspirovány trestněprávní úpravou místní příslušnosti zakotvenou v § 18 odst. 1 trestního řádu. Dodal, že „[j]akkoliv považuje senát rozhodující ve věci výše uvedený právní názor za velmi sporný i pro oblast přestupků a správních deliktů, nemusí v projednávané věci své pochybnosti o jeho správnosti řešit předložením věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť předmět správního řízení je v této věci jiný. Primárně zde tedy není žádný důvod ke korekci jinak jasných ustanovení soudního řádu správního, neboť zde požadavek na jejich přízpůsobení trestnímu procesu nevystává.“ Za zcela bez významu pro určení místní příslušnosti soudu tak třetí senát shledal jak způsob vymezení územního obvodu působnosti správního orgánu územím dvou vyšších územních samosprávných celků, resp. obvodem dvou krajských soudů, tak otázku, na kterém místě tohoto územního obvodu správní orgán svou kompetenci v konkrétním případě uplatnil.

Se stejným závěrem, bez bližšího odůvodnění, posoudil otázku místní příslušnosti soudů v obdobné věci osmý senát v usnesení čj. Nad 128/2015-59.

V usnesení ze dne 15. 10. 2015, čj. Nad 273/2015-20, vyšel druhý senát z toho, že „je třeba pod pojmem ‚obvod působnosti‘ dle § 7 odst. 2 s. ř. s. rozumět souhrn veškerého území, na kterém správní orgán vykonává svou

pravomoc. Vztaheno na nyní posuzovanou věc z toho vyplývá, že je-li obvod působnosti stanoven na území dvou odlišných územních celků (zde tedy území hl. města Prahy a území Středočeského kraje), nelze na věc nahlížet tak, že by správní orgán prvního stupně měl ve smyslu § 7 odst. 2 [s. ř. s.] hned dva obvody své působnosti, nýbrž tak, že jediným obvodem působnosti tohoto orgánu je území představované sjednocením takto definovaných území.“

S ohledem na uvedené vzájemně rozporné právní názory vyslovené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu první senát věc předložil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

První senát míní, že není rozhodné, zda územní obvod správního orgánu I. stupně zahrnuje jeden, dva či více obvodů samosprávných krajů nebo jejich částí či se zcela nebo zčásti kryje s územními obvody krajských soudů. Vstupní podmínkou uplatnění právní fikce podle § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., že sídlo správního orgánu prvního stupně je v obvodu jeho působnosti, je to, že jeho sídlo je ve skutečnosti mimo tento obvod. Vstupní podmínka uplatnění fikce v nyní projednávaném případě není splněna, a proto není na místě pravidlo podle uvedené věty uplatnit. Místně příslušným v dané věci má být podle prvního senátu Městský soud v Praze.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že k řízení o žalobě proti rozhodnutí ústředního ředitele České obchodní inspekce je místně příslušný Městský soud v Praze.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[15] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., „[d]ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správ-

ního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu“.

[16] Z výše uvedeného přehledu právních názorů vyslovených různými senáty Nejvyššího správního soudu je zjevné, že pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené věci je dána. V obdobných věcech dospěly totiž různé senáty k opačným závěrům.

[17] Část z nich měla za to, že pokud územní obvod správního orgánu prvního stupně je tvořen územními obvody dvou krajských soudů, podstatné pro určení místní příslušnosti je, v jakém z těchto dvou obvodů vykonával správní orgán svou pravomoc. Doplňkovým důvodem pro posouzení otázky místní příslušnosti pak v této názorové linii v některých případech bylo, že záměrem historického zákonodárce v novele § 7 odst. 2 s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb. bylo odbřemenit Městský soud v Praze.

[18] Druhá judikатурní linie měla naopak za to, že není podstatné, zda územní obvod správního orgánu prvního stupně je tvořen územními obvody dvou či více krajských soudů, samosprávných krajů či jakkoli jinak, ale pouze to, zda – v souladu se zněním § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s. – je sídlo takového správního orgánu mimo obvod jeho působnosti. Jen za této nutné podmínky lze právní fikci, že sídlo je v takovém případě v obvodu jeho působnosti, uplatnit.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[19] Řešení rozhodné právní otázky plyne ze samotného znění příslušného ustanovení soudního řádu správního. Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (zvýraznění provedl rozšířený senát), „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. **Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.**“

[20] Z uvedeného ustanovení je patrné, že obecné pravidlo, že místní příslušnost krajského soudu se řídí tím, v obvodu jakého soudu se nachází sídlo správního orgánu, kte-

rý ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, je jasně zakotveno ve větě první. V druhé větě je pak stanovena výjimka z tohoto pravidla, která má dopadat jen a pouze na případy, jež splňují vstupní kritérium uvedeného výjimečného pravidla, a sice na ty, kdy sídlo správního orgánu, *kte-rý ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany*, se nachází mimo obvod působnosti tohoto správního orgánu. Kritériem tedy není povaha, velikost, způsob definování či jiné vlastnosti obvodu působnosti správního orgánu, eventuálně jiné v zákoně vůbec neuvedené aspekty jako druh či povaha konkrétní vykonávané pravomoci, nýbrž jen a pouze to, zda sídlo správního orgánu leží v obvodu jeho působnosti, anebo neleží. Toliko při naplnění hypotézy, že neleží, je na místě uplatnit dispozici právní normy, a sice právní fikci, že v obvodu působnosti leží, a podle této fikce určit místní příslušnost postupem uvedeným ve větě první § 7 odst. 2 s. ř. s.

[21] Stejně tak není namístě jen na základě toho, že intence historického zákonodárce, s nímž zákonem č. 303/2011 Sb. novelizoval § 7 odst. 2 s. ř. s., byla odbřemenit Městský soud v Praze, vykládat uvedené ustanovení v rozporu s jeho doslovným a jednoznačným zněním. Navíc územní působnost správních orgánů vymezená podle území více soudních či samosprávných krajů současně (příp. jejich částí) není nijak specifická pro hlavní město Prahu a Středočeský kraj, nýbrž se týká i jiných těchto jednotek. I proto nelze o historickém výkladu uvažovat.

III.3 Závěr

[22] Pravidlo podle § 7 odst. 2 věty druhé s. ř. s., podle něhož se má za to, že správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, má sídlo v obvodu své působnosti, lze uplatnit jen za splnění podmínky, že sídlo tohoto správního orgánu je mimo obvod jeho působnosti. Otázka, v které konkrétní části svého obvodu působnosti uplatňoval správní orgán svoji

pravomoc, je pro účely uvedeného pravidla irrelevantní.

IV.

Další postup ve věci

(...) [24] Městský soud v Praze vydal usnesení o postoupení věci. S ním Krajský soud v Praze vyslovil nesouhlas a předložil věc podle § 7 odst. 6 věty druhé s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu. Nesouhlas je důvodný. Inspektorát České obchodní inspekce pro Středočeský kraj a hlavní město

Prahu, který rozhodoval ve věci v prvním stupni, má sídlo v Praze. Obvod jeho působnosti je vymezen územím hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Jestliže je jeho sídlo v Praze, sídlí v rámci obvodu své působnosti. Místní příslušnost krajského soudu se tedy řídí podle § 7 odst. 2 věty první s. ř. s., a nikoli podle jeho věty druhé. Místně příslušným je proto Městský soud v Praze, v jehož obvodu je sídlo Inspektorátu České obchodní inspekce pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu.

3450

Řízení před soudem: příslušnost senátu; jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku

k § 31 odst. 1 a § 65 a násl. soudního řádu správního

k § 186 odst. 1 a § 189 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Je-li žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) napadeno rozhodnutí služebního funkcionáře podle části dvanácté hlavy čtvrté zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, o jednání příslušníka, které má znaky přestupku (§ 186 odst. 1 věta první 2. alt. a § 189 tohoto zákona), rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví o žalobě specializovaným senátem (§ 31 odst. 1. s. ř. s.).

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38)

Prejudikatura: č. 2017/2010 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 2366/2011 Sb. NSS, č. 3152/2015 Sb. NSS a č. 3181/2015 Sb. NSS.

Věc: Daniel P. proti policejnímu prezidentovi Policie České republiky o uložení kázeňského trestu, o kasační stížnosti žalovaného.

Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, v jakém složení, tedy zda samo soudcem, anebo senátem, rozhoduje krajský soud o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), je-li žalobou napadeno rozhodnutí služebního funkcionáře podle části dvanácté hlavy čtvrté zákona o služebním poměru, ve věci jednání příslušníka, které má znaky přestupku (viz § 186 odst. 1 věta první 2. alt. a § 189 tohoto zákona).

Dne 3. 11. 2010 dopoledne měl žalobce z lesního pozemku v k. ú. Vanice, obec Vanice, pravděpodobně společně s dalšími dvěma

osobami nespadaajícími pro účely posuzování jejich jednání jako případného veřejnoprávního deliktu do působnosti zákona o služebním poměru, ukrást dřevní hmotu z poraženého smrku, a tím způsobit spoluvlastníkům dřeva Vítězslavu M. a Luboši N. škodu ve výši 1 806 Kč. Tento skutek kvalifikoval žalovaný v odvolacím řízení jako jednání mající znaky přestupku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, neboť spočívalo po právní stránce v úmyslném způsobení škody na cizím majetku krádeží. Za uvedené jednání uložil žalovaný žalobci podle § 51

odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru kázeňský trest spočívající v odnětí služební hodnosti inspektora.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. u Městského soudu v Praze, který o žalobě rozhodl specializovaným samosoudcem tak, že rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 27. 5. 2015, čj. 2 A 31/2014-93, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvody pro zrušení shledal městský soud dva: jednak podle soudu měl žalovaný v odvolacím řízení nezákonně vybočit z rozsahu, v jakém žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvoláním, a dále se soud neztotožnil se závěrem žalovaného, že jednání, jež mělo spočívat v krádeži dřevní hmoty z poraženého smrku, bylo žalobci prokázáno nad jakoukoli pochybnost.

Proti rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž mimo jiné namítal zmatečnost rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Byl přesvědčen, že ve věci neměl rozhodovat specializovaný samosoudce, nýbrž senát, neboť řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele nespadá do výčtu věcí rozhodovaných ve správním soudnictví, v nichž podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje specializovaný samosoudce. Podle stěžovatele řízení proti žalobci nebylo řízením ve věci přestupku, nýbrž řízením podle zákona o služebním poměru, které pouze hmotněprávně posuzovalo naplnění skutkové podstaty podle zákona o přestupcích. Žalobce byl podle stěžovatele žalobou napadeným správním rozhodnutím uznán vinným z jednání, které má znaky přestupku, avšak nikoli z přestupku. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 4 Ads 128/2012-49, podle něhož věci uvedené povahy nejsou pro účely určení, zda o nich rozhoduje ve správním soudnictví specializovaný samosoudce podle § 31 odst. 2 s. ř. s., anebo specializovaný senát, považovány za „věci přestupků“.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti právní názor stěžovatele odmítl. Měl za to, že byť se v jeho případě postup stěžovatele řídil zákonem o služebním poměru, hmotně-

právní posouzení žalobceva jednání vychází ze zákona o přestupcích. Předmětem řízení bylo jednání mající znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, a proto podle žalobce jeho věc spadá mezi věci přestupků dle § 31 odst. 2 s. ř. s. Pokud by zákonodárce zamýšlel svěřit specializovaným samosoudcům pouze řízení dle zákona o přestupcích, pak by to podle žalobce v citovaném ustanovení výslovně uvedl. Zvolená formulace „ve věcech přestupků“ však podle žalobce vypovídá o opaku, neboť se nepochybně jedná o širší vymezení. Podle žalobce se proto výjimka definovaná v § 31 odst. 2 s. ř. s. vztahuje na všechna jednání, která z hmotněprávního hlediska naplňují znaky přestupku a která jsou za přestupek zákonem označena, tedy i na jednání žalobce, které stěžovatel hmotněprávně kvalifikoval podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

Při předběžném posouzení věci šestý senát dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud zaujal v minulosti ke shora popsané rozhodné právní otázce v různých svých rozhodnutích odlišné právní názory.

V první řadě šestý senát poukázal na znění rozhodné právní úpravy (§ 31 s. ř. s.). Obecným pravidlem je rozhodování specializovaným senátem; ve věcech vyjmenovaných v odstavci 2 zmíněného ustanovení, mj. i ve věcech přestupků, však rozhoduje specializovaný samosoudce.

Dále šestý senát uvedl, že podle jeho názoru první senát v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, čj. 1 As 20/2006-51, dospěl k závěru, že o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věci spáchání kázeňského přestupku policistou, které je kázeňským deliktem, rozhoduje senát. Naopak o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věci spáchání jednání policistou, které má znaky přestupku, jež po hmotněprávní stránce zůstává přestupkem, rozhoduje samosoudce. První senát k tomu uvedl: „*Ačkoli je tedy s policistou o obou typech správních deliktů vedeno obdobné řízení, nic to nemění na jejich hmotněprávní podstatě. Posouzení, zda v případném soudním přezkumu bude rozhodovat samosoudce, nebo senát, pak*

závisí právě na povaze spáchaného deliktu.“ Podle šestého senátu považoval první senát za rozhodné, jaký typ protiprávního jednání je policisté kladen za vinu, byť v obou případech je vedeno řízení o kázeňském deliktu příslušným funkcionářem dle speciálních procesních pravidel.

Oproti tomu čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 128/2012-49, vyslovil, že se nejedná o případ taxativně vyjmenovaný v § 31 odst. 2 s. ř. s., rozhoduje-li příslušný funkcionář ve věcech kázeňských o vině příslušníka bezpečnostních sborů za spáchání jednání majícího znaky přestupku. Čtvrtý senát považoval řízení před krajským soudem za zmatečné, pokud v takové věci rozhodoval specializovaný samosoudce, a nikoli senát. K tomu dospěl, třebaže v posuzovaném případě byla policistka uznána vinnou ze spáchání jednání, jež má znaky přestupku, a tudíž by se dalo uvažovat o výjimce podle § 31 odst. 2 s. ř. s. v tom směru, že se jedná „o věc přestupků“. Čtvrtý senát k tomu uvedl: *„Za podstatné však Nejvyšší správní soud shledává to, že správní orgány nevedly ‚klasické řízení podle zákona o přestupcích‘, ale jednalo se z procesního hlediska o řízení podle zákona o služebním poměru, které hmotněprávně posuzovalo naplnění skutkové podstaty podle zákona o přestupcích. Byť tedy byl ve věci použit zákon [o přestupcích], nelze přehlédnout procesní aspekt spočívající v použití zákona o služebním poměru, což vede Nejvyšší správní soud k závěru, že se nejedná o čistě ‚přestupkovou věc‘, na kterou dopadá § 31 odst. 2 s. ř. s.“* Výjimka podle § 31 odst. 2 s. ř. s. má být dle čtvrtého senátu vykládána restriktivně, tedy má dopadat pouze na věci výslovně tam zmíněné, a nikoli na věci mající s nimi určitou spojitost. Rozhoduje-li správní orgán podle zákona o služebním poměru a posuzuje, zda určité jednání má znaky přestupku, či nikoli, má žaloby proti jeho rozhodnutí projednat a rozhodnout o nich krajský soud v tříčlenném senátu podle § 31 odst. 1 s. ř. s.

Šestý senát proto dospěl k závěru, že rozsudky prvního a čtvrtého senátu jsou ve vzájemném rozporu. Podle šestého senátu

je takový rozpor dán i přesto, že první senát rozhodoval ve věci, na niž se aplikoval zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, zatímco čtvrtý senát vycházel z úpravy obsažené v zákoně o služebním poměru, jímž byl nahrazen zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Podle šestého senátu je pro věc podstatný především výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. Oba zmíněné zákony o služebních poměrech rozlišují kázeňské delikty na „*typické*“ kázeňské přestupky (spočívající v porušení služebních povinností) a jednání, která mají znaky přestupku. Oba též obsahují vlastní procesní úpravu, přestože správní orgán rozhoduje hmotněprávně o přestupku ve smyslu zákona o přestupcích, jakož i téměř totožné ustanovení odkazující na zákon o přestupcích (§ 39 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru).

Šestý senát dodal, že ke stejnému názoru jako první senát zřejmě dospěl také třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, čj. 3 Ads 72/2013-19. Nejvyšší správní soud je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen zkoumat i bez námítky, zda předchozí soudní řízení nebylo zmatečné, přičemž rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jde o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 5/2003-32). Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 72/2013-19 se rovněž zabýval situací, kdy správní orgán uznal policistu vinným ze spáchání jednání majícího znaky přestupku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Krajský soud byl při přezkumu správního rozhodnutí obsazen specializovanou samosoudkyní a třetí senát neshledal důvody pro zrušení napadeného rozsudku, takže lze mít za to, že aproboval jako souladné se zákonem, a nikoli zmatečné, pokud krajský soud ve věci rozhodoval v takovémto složení.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] První senát v rozsudku čj. 1 As 20/2006-51 uvedl (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„Teorie správního práva setrvává na členění jednotlivých typů deliktů vycházejícím z klasifikačních hledisek vyvozených z pozitivního práva, jimiž jsou zejména subjekt deliktu a jeho postavení, charakter porušovaných povinností, zavinění a účel a zaměření ukládaných sankcí (k tomu srov. např. Hendrych, D. a kol. Správní právo, Obecná část. 6. vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, s. 423 a násl.; Průcha, P. Správní právo, Obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání, Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 386; Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2002, s. 10). Podle těchto kritérií pak nutno mezi jinými odlišit též přestupky a správní disciplinární (či kázeňské) delikty. Přestupek je v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, definován jako ‚zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin‘. Jako správní disciplinární delikt je pak teorií označován delikt fyzické osoby, která je ve zvláštním právním vztahu k určité instituci (státní, profesní či jiné), se zvláštními právy a povinnostmi vyplývajícími právě z tohoto služebního, zaměstnanckého, členského, resp. jinak specificky označeného vztahu. Odlišnost zde tkví zejména ve specialitě subjektu deliktu, kterým může být pouze osoba příslušející k dané instituci,

a dále v objektu deliktu, jímž je disciplína, tedy právem stanovený závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce. [...]

Podle § 32 odst. 1 zákona [o služebním poměru příslušníků Policie České republiky] je kázeňským přestupkem zaviněné porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se jako kázeňský přestupek vyřizuje též jednání policisty, které má znaky přestupku, pokud to stanoví zvláštní předpis.

Ačkoli je tedy s policistou o obou typech správních deliktů vedeno obdobné řízení, nic to nemění na jejich hmotně-právní podstatě. Posouzení, zda v případném soudním přezkumu bude rozhodovat samosoudce nebo senát, pak závisí právě na povaze spáchaného deliktu. V daném případě byl žalobce původním rozhodnutím uznán vinným za zaviněné porušení základních povinností podle § 28 odst. 1 písm. a) zákona [o služebním poměru příslušníků Policie České republiky]. Podle tohoto ustanovení je policista povinen plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu zákony a dalšími obecně závaznými právními předpisy; plnit svědomitě a řádně úkoly uložené mu rozkazy a pokyny služebních funkcionářů a nadřízených, s nimiž byl řádně seznámen. Z toho je zřejmé, že žalobce byl uznán vinným a potrestán za spáchání správního disciplinárního deliktu, nikoli za jednání, které má znaky přestupku. Věc tedy byla správně přidělena senátu.“

[19] Čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 Ads 128/2012-49 uvedl (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„[13] Výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s. se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106; v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44; v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63. Z této judikatury Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že rozhodování v senátu je zásada, z níž jsou možné výjimky, ale pou-

ze v taxativně stanovených případech podle § 31 odst. 2 s. ř. s.

[14] Smysl a účel uvedeného pravidla a výjimky z něj je zřejmý. Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, a to senátem složeným ze tří soudců, protože takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. Kvůli úspoře veřejných prostředků a za účelem zjednodušení řízení v některých vybraných věcech, které jsou typově jednodušší, zákon zavádí výjimku z pravidla, že v těchto věcech rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví samo-soudcem. [...]

[17] V posuzovaném případě dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené rozhodnutí nespadá do žádné z kategorií rozhodnutí vymezených v § 31 odst. 2 s. ř. s. [...]. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatelka byla uznána vinnou za spáchání jednání, jež má znaky přestupku, a tudíž by se dalo uvažovat o výjimce podle § 31 odst. 2 s. ř. s. v tom směru, že se jedná „o věc přestupků“. **Za podstatné však Nejvyšší správní soud shledává to, že správní orgány nevedly ‚klasické řízení podle zákona o přestupcích‘, ale jednalo se z procesního hlediska o řízení podle zákona o služebním poměru, které hmotněprávně posuzovalo naplnění skutkové podstaty podle zákona o přestupcích. Byť tedy byl ve věci použit zákon [o přestupcích], nelze přehlédnout procesní aspekt spočívající v použití zákona o služebním poměru, což vede Nejvyšší správní soud k závěru, že se nejedná o čistě ‚přestupkovou věc‘, na kterou dopadá § 31 odst. 2 s. ř. s.**

[18] Nadto Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle zákona o služebním poměru se mohou vést nejen řízení o skutcích, které mají znaky přestupku, ale rovněž o kázeňských přestupcích. Byť podle § 186 odst. 4 zákona o služebním poměru nelze vést společné řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, **Nejvyšší správní soud nepovažuje za nemožné,**

aby správní orgány nesprávně vedly řízení o jednání, které by vyhodnotily jako přestupek, který by však měl být správně posouzen jako kázeňský přestupek; pokud by to následně bylo žalobně napadáno a zpochybňováno, bylo by za takové situace krajně obtížné určit, v jakém složení má soud o dané věci rozhodovat.

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše zmíněný sporný případ spočívající v určení, zda se jedná o přestupek, nebo kázeňský přestupek, a s ohledem na to, že výjimka podle § 31 odst. 2 s. ř. s. má být vykládána restriktivně, tj. má dopadat pouze na věci výslovně tam zmíněné, a nikoli na věci mající s nimi určitou spojitost, dospívá k závěru, že v případě, kdy správní orgán rozhoduje podle zákona o služebním poměru a posuzuje, zda určité jednání má znaky přestupku, či nikoli, má o žalobách proti jeho rozhodnutí rozhodovat krajský soud v tříčlenném senátu podle § 31 odst. 1 s. ř. s.“

[20] Je zjevné, že právní názor prvního senátu vyslovený v rozsudku čj. 1 As 20/2006-51 a právní názor čtvrtého senátu vyslovený v rozsudku čj. 4 Ads 128/2012-49 byly zformulovány v souvislosti s různými právními úpravami – ten první v souvislosti se zákonem o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, druhý pak v souvislosti se zákonem o služebním poměru. Proto je nejprve nutno vyjasnit, nakolik oba právní názory řešily obdobnou právní otázku.

[21] Právní otázka je obecně vzato definována jednak vstupními podmínkami, jednak možnými variantami pravidla chování, které bude „správné“ (v souladu s právem) za daných vstupních podmínek. Vstupní podmínky mají jednak rozměr skutkový. Ten je dán skutkovými okolnostmi, jež musí být patřičně vymezeny rozhodnými skutkovými znaky, tedy znaky pro účely řešení právního problému identifikovatelnými a ověřitelnými i v jiných obdobných případech, na základě nichž lze jednotlivé skutkové situace odlišovat od jiných skutkových situací. Dále mají vstupní podmínky rozměr právní, daný dalšími právními pravidly tvořícími „normativní okolí“

řešené právní otázky. Řešením právní otázky je pokyn (normativní pravidlo), jak v situaci definované vstupními podmínkami jednat v souladu s právem. Právní otázky jsou tedy obdobné tehdy, jsou-li jejich vstupní podmínky obdobné, tj. jsou-li obdobné jak ve svém skutkovém, tak ve svém právním rozměru.

[22] Při porovnání právních otázek řešených dvěma výše zmíněnými rozsudky je patrné, že se týkaly obdobných právních institutů, konkrétně speciálního typu veřejnoprávní sankční odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů (disciplinární odpovědnosti), přičemž rozhodné parametry této odpovědnosti byly jak z hlediska struktury (tj. definování jednotlivých skutkových podstat, podmínek odpovědnosti, pravidel o řízení, provázanosti s jinými sankčními a odpovědnostními systémy, které by na daného příslušníka mohly být případně uplatnitelné aj.), tak z hlediska funkce (tj. smyslu a účelu existence zvláštního typu odpovědnosti v případě příslušníků daných sborů) obdobné.

[23] Ve shodě s předkládajícím senátem má rozšířený senát za to, že obě úpravy shodně rozlišují mezi dvěma typy správních deliktů, kterých se policista může dopustit.

[24] Prvním typem je kázeňský přestupek v pravém (užším) smyslu. Jeho znaky jsou navzájem obdobně definovány v § 32 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a v § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru. Podle § 32 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky „[k]ázeňským přestupkem je zavíňené porušení základních povinností policisty, pokud nejde o trestný čin“. Podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru „[k]ázeňským přestupkem je zavíňené jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“

[25] Druhým typem je jednání policisty, které má znaky přestupku, jež je definováno jako samostatný typ správního deliktu. V jednom případě je pojímáno jako kázeňský přestupek *sui generis* – viz § 32 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který stanoví, že „[j]ako kázeňský přestupek se vyřizuje též jednání policisty, které má znaky přestupku, pokud to stanoví zvláštní předpis“, a v poznámce pod čarou odkazuje na zákon o přestupcích. Ve druhém případě je jednoduše označeno za jednání, které má znaky přestupku (viz § 186 odst. 1 věta první 2. alt. zákona o služebním poměru, rovněž s odkazem v poznámce pod čarou na zákon o přestupcích, a § 189 téhož zákona; viz též vylučovací klauzule užívané mimo jiných také pojmu *jednání, které má znaky přestupku* v § 50 odst. 1 věty první *in fine* zákona o služebním poměru).

[26] S jednáním policisty, které má znaky přestupku, je po hmotněprávní stránce zacházeno velmi podobně jak v zákoně o služebním poměru příslušníků Policie České republiky (viz zejména jeho § 39), tak v zákoně o služebním poměru (viz jeho § 189, zejména odstavec 1). Procesní režimy jsou pak rovněž velmi podobné, neboť rozhodování o jednání policisty, které má znaky přestupku, je v obou právních úpravách definováním zvláštního typu osobní příslušnosti svěřeno bezvýjimečně pouze orgánům existujícím v rámci řídicí struktury daného bezpečnostního sboru (ve staré i nové úpravě tzv. služebním funkcionářům), a tedy vyňato z pravomoci obecných orgánů rozhodujících ve věcech těch kterých přestupků.

[27] Ze srovnání rozhodných právních pravidel v zákoně o služebním poměru příslušníků Policie České republiky a v zákoně o služebním poměru je tedy patrné, že pravidla pro posuzování jednání policisty, které má znaky přestupku, jako správního deliktu spáchaného policistou, jsou v obou zákonech obdobná.

[28] O skutkové obdobnosti věci řešených prvním a čtvrtým senátem též nejsou pochyby – v obou šlo o jednání policisty, přičemž rozhodné bylo, zda šlo o jednání, které

mělo mít znaky přestupku, anebo o kázeňský přestupek policisty v pravém (užším) slova smyslu.

[29] V případě prvního senátu šlo o kázeňský přestupek policisty, neboť mu bylo kladeno za vinu, že svým přístupem k plnění služebních povinností umožnil, aby se zajištěná cizinka dostala do ohrožení života, neboť si přivodila otravu alkoholem. První senát dovodil, že v jím projednávaném případě měl žalobu proti rozhodnutí o kázeňském přestupku v pravém (užším) slova smyslu posuzovat specializovaný senát krajského soudu, přičemž použil v této souvislosti argumentu, že pokud by se naopak jednalo hmotněprávně o jednání mající znaky přestupku, *a contrario* by platilo, že takovou věc by měl naopak posuzovat specializovaný samosoudce.

[30] V případě čtvrtého senátu se jednalo o jednání policistky, které mělo mít znaky přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, spáchané policistkou mimo rámec výkonu služby. Čtvrtý senát dovodil, že o takové věci neměl rozhodovat specializovaný samosoudce, nýbrž senát, neboť nejde o „věc přestupku“, jelikož jednání policisty, které má znaky přestupku, není přestupkem.

[31] Mezi rozhodnutími prvního a čtvrtého senátu tedy existuje rozpor v řešení rozhodné právní otázky, neboť pro odpověď na to, kdy má rozhodovat specializovaný samosoudce, použily oba senáty různá testovací kritéria – zatímco pro první senát je rozhodnou hmotněprávní podstata jednání kladeného policistovi za vinu, pro čtvrtý senát je rozhodné to, že policista se přísně vzato přestupku dopustit nemůže, jelikož se může dopustit toliko jednání jiného než přestupek, jehož hmotněprávní podstata je definována podle pravidel stanovených zákonem o přestupcích. Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodování je tedy dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[32] Podle § 31 odst. 1 s. ř. s. „[k]rajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy

a dvou soudců“. Podle jeho odstavce 2 pak „[v]e věcech důchodového pojištění, nemo-cenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce“. (Zvýraznění přidal rozšířený senát.)

[33] Jádrem řešení rozhodné právní otázky ve věci předložené rozšířenému senátu je vymezení, co vše se rozumí „věcmi přestupků“ ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s.

III.2.1 Zásady výkladu ustanovení o obsazení správních soudů

[34] Z dosavadní judikatury rozšířeného senátu i tzv. „malých“ senátů Nejvyššího správního soudu lze dovodit určité základní zásady, v jejichž světle je třeba posoudit i nyní řešenou právní otázku.

[35] První takovouto zásadou je, že rozhodování specializovaným senátem krajského soudu je pravidlem, zatímco rozhodování jeho specializovaným samosoudcem výjimkou z tohoto pravidla. Pravidlo, že senát je „více“ než samosoudce, je opřeno o vcelku jednoduchou úvahu, že kolegiální rozhodování v (na krajských soudech tříčlenných) senátech poskytuje účastníkům řízení větší pravděpodobnost uvážlivého, profesionálního, dostatečně bedlivého a ze všech relevantních úhlů věc nahlédnuvšího posouzení jejich věci. Tato úvaha vychází z teze, kterou lze obtížně empiricky ověřit, nicméně je v českém justičním systému tradována, a sice že senát tvořený několika málo soudci (v daném případě třemi) je optimální kombinací kolektivního rozumu a individuální odpovědnosti každého jednotlivého soudce. Jinak ře-

čeno, senátní rozhodování umožní na jedné straně pohlédnout na projednávanou věc vícerou úhly pohledu, přemýšlet o ní v názorových alternativách, které se mohou střetnout v diskusi soudců a následně získat, anebo nezískat podporu v hlasování senátu, a tím zajistí rozhodnutí vyšší přesvědčivost a legitimitu. Senát složený z málo členů přitom relativně účinně brání syndromu kolektivní neodpovědnosti a nezájmu o věc ze strany jiných členů než toho, který věc připravuje k rozhodnutí. Ať jsou výše popsané představy opřeny o realitu, anebo nikoli, v každém případě je lze považovat za věcné důvody, pro které je v § 31 odst. 1 s. ř. s. zakotveno základní pravidlo rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví prostřednictvím specializovaných senátů.

[36] Výjimku z pravidla rozhodování specializovanými senáty zákonodárce při rozhodování krajských soudů ve správním soudnictví stanovuje ve věcech, v nichž obecně vzato lze nalézt znak určité typové jednoduchosti (oblast sociální či přestupková), nebo věcech, kde je vedle jejich typové jednoduchosti též silně přítomen prvek zájmu na rychlém a nekomplikovaném rozhodování (věci mezinárodní ochrany a cizinecké; viz k tomu např. bod [10] zvláštní části důvodové zprávy k návrhu zákona č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 319/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2010–2013, dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=319>, navštíveno 5. 6. 2016). Je jistě možno vést sáhodlouhé diskuse, nakolik jsou věci například důchodové s mezinárodním prvkem či věci mezinárodní ochrany žadatelů o azyl ze zemí jako třeba Sýrie, Afghánistán či Irák vskutku typově jednoduché. Nicméně ve velkém zobecnění lze mít za to, že věci projednávané specializovaným samosoudcem budou častěji jednodušší než věci projednávané podle obecného pravidla v § 31 odst. 1 s. ř. s.

[37] Je-li rozhodování specializovaným senátem pravidlem, zatímco rozhodování specializovaným samosoudcem výjimkou

z tohoto pravidla, lze obecně vzato v pochybnostech vycházet ze zásady, že rozsah výjimky má být interpretován spíše restriktivně. Jinak řečeno, budou-li stejné přesvědčivé důvody pro zařazení určitého typu věci do jedné i do druhé kategorie, má dostat přednost její zařazení mezi věci rozhodované specializovaným senátem.

[38] Další zásadou, spíše však podpůrného charakteru, pro výklad pravidel podle § 31 s. ř. s. by měla být snaha o pokud možno minimalizaci výkladových nejasností a nejednoznačností. Jinak řečeno, za jinak stejných okolností a při respektu k pravidlům popsaným výše, která lze považovat za nadřazená, je třeba dát přednost spíše takovému pravidlu, které použije pro přiřazení věci tomu anebo onomu způsobu rozhodování jednodušší, jednodušeji zjiřitelná, jednoznačnější či stabilnější kritéria.

[39] Výše uvedená výkladová pravidla našla svůj odraz například v komplexní úvaze obsažené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„[12] *Restriktivní výklad pojmu ‚věc‘ zaujala judikatura v případě § 31 odst. 2 s. ř. s., který zakotvuje výjimku ze zásady senátního rozhodování ve správním soudnictví. Podle § 31 odst. 2 s. ř. s. ‚[v]e věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, nemocenského pojištění, uchazečů o zaměstnání a jejich podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci podle předpisů o zaměstnanosti, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státní sociální podpory, ve věcech přestupků, mezinárodní ochrany, rozhodnutí o správním vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, rozhodnutí o zajištění cizince, rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince, jakož i jiných rozhodnutí, jejichž důsledkem je omezení osobní svobody cizince, jakož i v dalších věcech, v nichž tak stanoví zvláštní zákon, rozhoduje specializovaný samosoudce‘. Judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106, a ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 Ans 10/2011-86) dovo-*

dila, že v § 31 odst. 2 uvedené okruhy řízení dopadají pouze na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli na řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

[13] Jak judikatura k výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s. opakovaně uvedla, smysl a účel pravidla senátního rozhodování a výjimky z něj je zřejmý. **Pro většinu typů věcí řešených krajskými soudy ve správním soudnictví má zákonodárce za to, že mají být rozhodovány kolegiálně, tedy senátem složeným ze tří soudců. Takové obsazení soudu je vhodné zejména s ohledem na obecnou typovou obtížnost a závažnost projednávaných věcí. I proto judikatura výjimku obsaženou v § 31 odst. 2 s. ř. s., kdy má být věc projednávána samosoudcem, interpretuje restriktivně, tj. vztahuje ji pouze na jeden ze tří typů žalob před krajským soudem, a sice na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (takto např. shora citovaný rozsudek čj. 7 Ans 9/2011-106). Judikatura Nejvyššího správního soudu zde vychází z premisy, že v případě nečinnostní nebo zásahové žaloby je předmětem řízení nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv ‚věc‘; od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí. Opačný přístup, tj. že určující není nečinnost či zásah, by podle této judikatury obecně vylučoval např. projednávání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v ‚soukromoprávních věcech‘; ty přitom správní soudy běžně projednávají a rozhodují (takto citovaný rozsudek čj. 1 Ans 10/2011-86, bod [14]).“**

[40] Obdobná základní hlediska jsou patrná i v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS. To se sice netýkalo otázky, v jakém složení má o určitém druhu věci rozhodovat krajský soud, nýbrž toho, v jakých věcech soud (v daném případě Nejvyšší správní soud) může rozhodovat ve zjednodušeném režimu, tj. o nepřijatelnosti podle § 104a s. ř. s., a v jakých naopak ne. I zde dal rozšířený senát přednost restriktivnímu výkladu ve sporných případech, jinak řečeno,

v pochybnostech v neprospěch zjednodušeného rozhodovacího režimu. Ve zmíněném usnesení se uvádí (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„[23] Pokud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. **Jestliže tak neučinil, je namíste aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně** (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, [č. 3152/2015 Sb. NSS], bod [18]; rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, [č. 792/2006 Sb. NSS]). Nelze zde ani shledat žádné důležité důvody, které by ospravedlňovaly opačný postup: [P]očet kasačních stížností proti procesním rozhodnutím vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva ve věci mezinárodní ochrany v minulých letech nepřekračoval jednotky případů, nelze tedy usuzovat, že by podmínění jejich projednatelnosti ‚přijatelností‘ ve smyslu § 104a s. ř. s. významným způsobem přispělo k naplnění účelu tohoto ustanovení, tj. k uvolnění kapacity Nejvyššího správního soudu a omezení zneužívání soudní ochrany proti rozhodnutím ve věcech mezinárodní ochrany.

[24] Použitelnost § 104a s. ř. s. nelze spojovat ani se ‚závažností‘ věci či intenzitou zásahu do práv jednotlivce, který je předmětem přezkumu. **Rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, tj. zpravidla její zamítnutí, může mít pro životní poměry žadatele naprosto osudové dopady (v extrémních případech i jeho ohrožení a životě v případě následného předání do země původu), naproti tomu některé věci, v nichž je účastníkům zaručen opravný prostředek v neomezené míře, mohou být svou povahou spíše bagatelní, např. pokuta 1 000 Kč uložená za správní delikt. Důvodem pro přijetí právní úpravy nepřijatelnosti kasač-**

ní stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany tedy nebyla úvaha o malé závažnosti těchto věcí, nýbrž jejich určitá typová charakteristika a vysoké procento zjevně neopodstatněných žalob a kasačních stížností, které azylové věci vykazovaly. Právě a pouze v kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o žalobách proti rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany jde ostatně o posouzení ‚věci mezinárodní ochrany‘, na něž se nepřijatelnost dle výslovného znění § 104a odst. 1 s. ř. s. vztahuje. Na důvod přijetí právní úpravy nepřijatelnosti lze usuzovat i z tehdejších odborných článků publikovaných k novele (srov. Šimíček, V. Přijatelnost kasační stížnosti ve věcech azylové jedna z cest k efektivitě práva. In: Soudní rozhledy 6/2006, s. 201). [...]“

[41] Rozhodování specializovaným samosoudcem v případech, kdy měl rozhodovat specializovaný senát krajského soudu, je stálou judikaturou Nejvyššího správního soudu považováno za zmatečné (viz např. rozsudek ze dne 27. 1. 2011, čj. 4 Ads 108/2010-39, č. 2366/2011 Sb. NSS), zatímco naopak v případech, kdy namísto samosoudce nesprávně rozhodoval senát, vada řízení dosahující intenzity zmatečnosti není spatřována (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Azs 5/2003-32). I to je nepochybně výrazem přesvědčení, že rozhodování soudu v senátu má obecně vzhledem k vyšší autoritě než rozhodování samosoudcem.

III.2.2 Správní delikty příslušníků bezpečnostních sborů a přestupky

[42] Výše nastíněné zásady plynoucí z rozhodování Nejvyššího správního soudu je třeba zohlednit i v nyní projednávané věci.

[43] Je nepochybné, že zákon o služebním poměru rozlišuje mezi dvěma typy správních deliktů spáchaných policisty. Jednak je jím **kázeňský přestupek** podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru, jímž „*je zaviněné jednání, které porušuje služební povinnost, ale nejde o trestný čin nebo o jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu. Za takové jednání se považuje i dosahování neuspokojivých vý-*

sledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení.“ Druhým typem deliktu je pak **jednání, které má znaky přestupku** (viz § 186 odst. 1 věta první 2. alt. zákona o služebním poměru, s odkazem v poznámce pod čarou na zákon o přestupcích, a § 189 téhož zákona; viz též vylučovací klauzule užívané mimo jiných také pojmu „*jednání, které má znaky přestupku*“ v § 50 odst. 1 větě první *in fine* zákona o služebním poměru).

[44] Oba dva delikty stojí vedle sebe a hmotněprávně jsou definovány odlišným způsobem. Kázeňský přestupek je definován jakousi generální klausulí podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ta svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností policisty, jak jsou definovány ve zmíněném zákoně, například v jeho § 45 a násl., či v jiných zákonech.

[45] Druhý typ správního deliktu, **jednání, které má znaky přestupku**, nemá v zákoně o služebním poměru plnohodnotnou definici skutkových podstat, nýbrž je konstruován jako delikt se skutkovými podstatami definovanými v jednotlivých zákonech upravujících přestupky. Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za tento správní delikt použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 zákona o služebním poměru. Ten stanoví v odstavci 1, že „[p]ři *projednávání jednání, které má znaky přestupku, se postupuje podle zvláštního právního předpisu, jde-li o a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, b) rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, c) ukládání ochranného opatření zabránění věci, d) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu, e) společné řízení, f) odložení věci, nebo g) zastavení řízení“.*

[46] Za jednání, které má znaky přestupku, se příslušníkovi ukládá kázeňský trest (viz § 51 zákona o služebním poměru) stejně jako za kázeňský přestupek. Podle odstavce 1 zmíněného ustanovení lze jako kázeňský trest uložit „*a) písemné napomenutí, b) snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, c) odnětí služební medai-*

le, d) odnětí služební hodnosti, e) pokuta, f) propadnutí věci nebo g) zákaz činnosti“. Podstatné je, že „[k]ázeňské tresty uvedené v odstavci 1 písm. e) až g) lze uložit pouze za jednání, které má znaky přestupku. **Lze je uložit společně, popřípadě společně s kázeňskými tresty uvedenými v odstavci 1 písm. a) a c).**“ Podle odstavce 3 platí, že „[p]okuta se ukládá příslušníkovi ve výši, kterou pro přestupek stanoví zvláštní právní předpis, a to i v případě opakovaného jednání majícího znaky přestupku“.

[47] Výše citované ustanovení znamená, že zákon o služebním poměru obsahuje v podstatné míře autonomní úpravu sankcí za jednání, které má znaky přestupku, jakkoli jde o úpravu silně opřenou o obecnou právní úpravu sankcí za přestupky. V § 189 odst. 3 tohoto zákona se stanoví další autonomní pravidlo o sankcích, které obecná úprava sankcí za přestupky nezná – „[j]estliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem“ (tedy příslušným ustanovením zákona definujícího výši pokuty za daný přestupek).

[48] Vedle uvedených pravidel lze v dalších odstavcích § 189 zákona o služebním poměru najít i některá další pravidla vztahující se na zvláštní situace, například v odstavci 2 se stanoví zvláštní podmínka postihu příslušníka za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti – za ně lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka (v tomto smyslu je pravidlo v uvedeném ustanovení formulováno možná poněkud kategoričtěji než obdobné ustanovení o pokusu o smír v § 78 zákona o přestupcích, jakkoli zřejmě smysl a účel obou pravidel byl historickým zákonodárcem vnímán jako obdobný).

[49] Nová, přísnější úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím doby, jež je obsažena v § 20 odst. 2 a odst. 3 zákona o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., nebyla analogicky převzata do obdobné úpra-

vy v § 186 odst. 10 věty druhé zákona o služebním poměru. Podle ní i nadále platí, že „[k]ázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku“. Samotný § 186 zákona o služebním poměru však byl zákonem č. 204/2015 Sb. výslovně novelizován. Stalo se tak však pouze vložением nového odstavce 2, který souvisí s nově zřizovanou evidencí přestupků (do ní se zapisují postupem upraveným v novém § 189a zákona o služebním poměru také jednání, která mají znaky přestupku, spáchaná příslušníky), a přečíslováním stávajících odstavců. Podobně zůstalo novelizací v zákoně č. 204/2015 Sb. nedotčeno časové omezení pravomoci uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek vojáka (§ 51 odst. 2 věta první zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, stanoví, že „[j]ako kázeňský přestupek se vyřídí též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpisem“). I z tohoto následného legislativního vývoje týkajícího se obou zákonů o služebních poměrech je zřejmé, že jednání, které má znaky přestupku, spáchané příslušníkem, jakkoli je po své obsahové stránce přestupkem, má v řadě ohledů poněkud jiný režim než přestupky v pravém slova smyslu a že zákonodárce s ním takto odlišně také zachází.

[50] Klíčovým argumentem pro závěr, že jednání, které má znaky přestupku, není přísně vzato přestupkem, je, že toto jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku, jelikož není za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně (§ 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Naopak, zákon o služebním poměru toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu své části dvanácté, hlavy čtvrté. Obdobná označení uvedených jednání užívají § 55 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, § 23b zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby a § 32 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence. Podobnou, ale v dílčích ohledech se lišící úpravu lze nalézt v § 51 odst. 2 zákona o vojácích z povolání. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pak stanoví – na rozdíl

od právní úpravy vztahující se na soudce obecných soudů a státní zástupce (viz § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, a § 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) – že u soudce Ústavního soudu „[k]árným proviněním je též jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů“.

[51] Jednání, které má znaky přestupku, je po procesní stránce projednáváno způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků – orgánem, který má pravomoc taková jednání projednávat, je služební funkcionář, tedy správní orgán v rámci řídicí struktury bezpečnostního sboru. Příslušník bezpečnostního sboru je tedy – na rozdíl například od soudců obecných soudů, státních zástupců či fakultativně poslanců nebo senátorů (u poslanců a senátorů záleží totiž na jejich volbě příslušného procesního režimu, viz § 9 odst. 3 zákona o přestupcích) – obligatorně vyňat z pravomoci orgánů obecně projednávajících přestupky a o jeho jednání majícím znaky přestupku může být rozhodováno výlučně služebním funkcionářem příslušného bezpečnostního sboru postupem podle zákona o služebním poměru. Zákon o přestupcích s tím výslovně počítá, stejně jako u osob, které se měly dopustit jednání, které má znaky přestupku, podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, a to včetně pravidla o změně osobní příslušnosti přestupkového orgánu v případě, že pachatel přestane být takovou osobou (viz § 10 odst. 1 a odst. 2 zákona o přestupcích).

[52] Ani argumentace zněním § 10 odst. 2 zákona o přestupcích v tom smyslu, že jednání spadající původně do působnosti zvláštních předpisů „*se projedná jako přestupek*“, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou ve výčtu v § 10 odst. 1 zmíněného zákona, není přesvědčivé. Formulaci uvedeného ustanovení je třeba vnímat v kontextu ustanovení podobné povahy a účelu, a sice § 9 zákona o přestupcích, jenž praví, že „[j]ednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit

podle zákona nebo mezinárodního práva, nelze jako přestupek projednat, nestanoví-li zákon jinak“. Z obsahu a účelu § 9 je zjevné, jaký má být význam formulace „*nelze jako přestupek projednat*“ – založit hmotně-právní vyluku z přestupkové odpovědnosti osob, na něž zmíněné ustanovení dopadá. Podobně tedy § 10 odst. 2 zákona o přestupcích neříká nic jiného než to, co § 9, jen jaksi „*v obráceném smyslu*“ – pokud osoba spadající do působnosti zvláštních předpisů podle § 10 odst. 1 zákona o přestupcích přestane být zánikem svého specifického právního postavení (typicky zánikem služebního poměru) osobou, na niž se má vztahovat vyluka z působnosti zákona o přestupcích, stanoví § 10 odst. 2, že se na ni od tohoto okamžiku bude zákon o přestupcích vztahovat a že se její jednání *ex lege* stává přestupkem, který má být jako takový projednán podle obecných pravidel přestupkového práva.

[53] Podpůrně lze argumentovat i některými jinými ustanoveními zákonů týkajících se služebních poměrů. Shora již zmíněný § 51 odst. 2 zákona o vojácích z povolání stanoví, že „[j]ako kázeňský přestupek se vyřídí též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise“. Význam tohoto ustanovení je zjevný a bylo již na něj výše poukázáno – založit zvláštní typ správního disciplinárního deliktu vojáka spočívajícího v jednání, které, kdyby je spáchala takřikajíc „*obyčejná*“ osoba, by bylo přestupkem. „*Vyřízení*“ nebo „*projednání*“ určitého jednání „*jako*“ delikt určitého typu je významově totéž. Není tedy žádného důvodu přikládat ani formulaci v § 10 odst. 2 zákona o přestupcích jiný význam než ten, který byl popsán výše.

[54] Výše popsané znaky „*jednání, které má znaky přestupku*“ podle zákona o služebním poměru ukazují, že se u něho nejedná o přestupek v pravém slova smyslu, nýbrž o zvláštní typ disciplinárního deliktu, kterého se může dopustit toliko příslušník bezpečnostního sboru. Tento disciplinární delikt má s přestupkem společný hmotněprávní základ (možné skutkové podstaty takového deliktu odpovídají skutkovým podstatám obecných

přestupků) a lze za něj uložit podobné, avšak v dílčích ohledech nikoli zcela totožné sankce jako za přestupek. Samotný hmotněprávní základ správního deliktu odvozený od skutkových podstat přestupků však z takového deliktu ještě nečiní přestupky, neboť těmi jsou jen taková jednání, která bez výjimek naplňují všechny znaky přestupků stanovené zákonem.

[55] Za takové situace nelze § 31 odst. 2 s. ř. s., podle něhož specializovaný samosoudce rozhoduje mimo jiné **ve věcech přestupků**, vztáhnout na „jednání, které má znaky přestupku“ podle zákona o služebním poměru, neboť ve věcech žalob proti rozhodnutí správního orgánu týkajícímu se takového jednání nejde o věci přestupků, nýbrž o věci jiných správních deliktů než přestupky (konkrétně deliktů disciplinárních).

III.2.3 Zásada rovného zacházení

[56] Extenzivní výklad zmíněné pasáže § 31 odst. 2 s. ř. s. nelze opřít ani o argument, že v takovém případě mají příslušníci bezpečnostních sborů vyšší komfort soudní ochrany svých veřejných subjektivních práv než jiné osoby, které se dopustí obsahově shodných jednání jako tito příslušníci, ale na rozdíl od nich bude jednání těchto osob právně kvalifikováno jako přestupek. Nerovné zacházení mezi takto vymezenými skupinami osob v oblasti soudní ochrany je legitimováno výše popsanou zásadou, že ve správním soudnictví je rozhodování specializovaným senátem pravidlem, zatímco rozhodování specializovaným samosoudcem výjimkou z tohoto pravidla, která má být v pochybnostech vykládána restriktivně. Ve věcech „běžných“ přestupků plyne pravidlo, že o nich rozhoduje samosoudce, z prostého textu zákona, přičemž lze stěží pochybovat o tom, že „jednoduchý“ zákonodárce má diskreční oprávnění takovému zjednodušenému režimu soudní ochrany pro danou skupinu případů stanovit, pokud se tak rozhodne. Ve věcech jednání, která mají znaky přestupku, dopustí-li se jich příslušníci bezpečnostních sborů, však z prostého textu zákona rozhodně neplyne, že by o nich měl rozhodovat specializovaný samosoudce. Naopak, přesvědčivější je výklad přesně opačný,

opřený o argument *a contrario* ve spojení s povinností restriktivního výkladu výjimky z pravidla.

III.2.4 Historický vývoj právní úpravy a závěry z něho plynoucí

[57] I pohled na právní úpravu rozhodování ve správním soudnictví ve věcech přestupků a jiných správních deliktů účinnou mezi léty 1993 a 2002 spíše naznačuje – aniž by však dával v obecně dostupné starší judikatuře či v literatuře zcela jednoznačné odpovědi –, že samosoudce tehdy rozhodoval toliko ve věcech přestupků v pravém slova smyslu, nikoli ve věcech jiných správních deliktů, byť by po hmotněprávní stránce šlo o ekvivalent přestupku. Tehdejší úprava stanovila v § 246 odst. 3 o. s. ř. ve znění, jež se mezi léty 1992 a 2002 nezměnilo (toliko v roce 1992 šlo o odstavec 4, textově však identický), že „[o]kresní soudy jsou věcně příslušné k přezkoumávání rozhodnutí o přestupcích a v případech, kdy to stanoví zákon“. Standardní dobový komentář autorů J. Bureše a L. Drápala, k nimž posléze přibyl M. Mazanec, uvedené ustanovení vykládal tak, že se vztahuje na přestupky, ať již jsou zakotveny v přestupkovém nebo jiném zákoně a ať o nich rozhodl jakýkoli orgán, včetně orgánů ústředních, avšak nevztahuje se na jiné správní delikty fyzických a právnických osob (viz Bureš, J.; Drápal, L. *Občanský soudní řád. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 1994, s. 497, bod [9]; obdobně i další vydání, již se spoluautorem M. Mazancem). V dalších vydáních uvedeného komentáře se k této úvaze dodává, že přestupky je v tomto smyslu nutno odlišovat nejen od jiných správních deliktů fyzických a právnických osob, ale „samozřejmě také od deliktů disciplinárních či pořádkových“ (ve 3. vydání z roku 1997 viz s. 745, bod [11], ve 4. vydání z roku 2000 viz s. 794–795, bod [11], v 5. vydání z roku 2001 viz s. 1070–1071, bod [11]). Z publikovaných rozhodnutí správních soudů, ač neřešila samotnou nyní projednávanou otázku, lze velmi obezřetně soudit, že věcnou příslušnost okresních soudů vskutku vztahovala spíše pouze na přestupky v pravém slova smyslu (viz unesení Vrchního

soudu v Praze ze dne 13. 12. 1994, sp. zn. 7 A 22/93 a ze dne 28. 4. 1997 sp. zn. 6 A 26/97).

[58] V důvodové zprávě k návrhu soudního řádu správního nelze nalézt argumenty pro závěr, že pojem „*věcí přestupků*“ v navrhovaném zákoně má být vykládán jinak než pojem „*rozhodnutí o přestupcích*“ ve smyslu předchozí právní úpravy v § 246 odst. 3 o. s. ř. ve znění do konce roku 2002. Proto lze považovat § 31 odst. 2 s. ř. s., v němž se hovoří o „*věcech přestupků*“, za v tomto ohledu ideového následníka dřívější úpravy. Historický zákonodárce zřejmě neměl v roce 2002, když vymezoval, v jakých případech má soud v novém správním soudnictví rozhodovat samosoudcem, o tom, na jaké typy správních deliktů se bude rozhodování samosoudcem vztahovat, jinou představu, než jaká vyplývala již z dosavadní právní úpravy. I historický výklad tedy spíše nasvědčuje, aniž by však dával explicitní odpověď, že „*věcmi přestupků*“ nutno rozumět jen věci přestupků v pravém slova smyslu.

III.2.5 Argument jednoduchosti rozlišovacího kritéria

[59] Podpůrně lze argumentovat i tím, že výklad, že ve věcech jednání, která mají znaky přestupku, dopustí-li se jich příslušníci bezpečnostních sborů, rozhodují specializované senáty krajských soudů, a nikoli jejich specializovaní samosoudci, poskytuje i větší jednoduchost kritérií, podle nichž se to, v jakém obsazení krajský soud rozhoduje, posuzuje. Bude-li podána žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. ve věci jakéhokoli správního deliktu příslušníka bezpečnostního sboru, o němž bylo rozhodováno postupem podle zákona o služebním poměru, lze vcelku jednoduše zjistit, že žalobce je (příp. v rozhodné době byl) příslušníkem bezpečnostního sboru a že v jeho věci bylo rozhodováno o některém ze správních deliktů podle zmíněného zákona. V takové situaci již je obsazení soudu bez nutnosti jakéhokoli hlubšího zkoumání zřejmé a fixované na skutečnosti, o nichž si lze jen stěží představit, že by se až na zcela mimořádné okolnosti mohly změnit.

III.2.6 Argument eventuální soudní praxi při výkladu ustanovení o obsazení soudů

[60] Naopak argumentem ve prospěch závěru, že o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jehož předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku, má rozhodovat samosoudce, by nebylo, ani pokud by takový postup krajské soudy nebo Nejvyšší správní soud v minulosti ve významné míře mlčky praktikovaly.

[61] K hodnotě ustálené rozhodovací praxe se (tehdy k otázce k pravidlům přechodu nároku na poskytnutí jednorázové peněžní částky účastníkům národního boje za osvobození) vyjádřil rozšířený senát již dříve ve svém usnesení ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, v bodu [37]: „*Důvodem k zachování dosavadního výkladu § 7 odst. 2 zákona č. 261/2001 Sb., resp. obdobných ustanovení zákona č. 217/1994 Sb. a 39/2000 Sb., zastávaného vrchními soudy a přejatého i Nejvyšším správním soudem, nemůže být v daném případě ani prostý fakt, že takový výklad byl delší dobu aplikován a že si na něj právní praxe zvykla. Argument požadavkem právní jistoty, a tedy tím, že stálá aplikační praxe je či může být hodnotou sama o sobě, jistě má svoji váhu. Stabilní aplikační praxe zajišťuje dostatečnou předvídatelnost právní regulace, snižuje transakční náklady účastníků právních vztahů a umožňuje lepší plánování jejich jednání. Proto obvykle platí, že čím déle byl určitý výklad zákona aplikován, tím silnější musí být důvody pro změnu takové aplikační praxe, neboť tím více je změnou dotčena právní jistota. Soudy jsou však povolány k tomu, aby nalézaly právo, tj. hledaly a nacházely pomocí právní argumentace jeho ‚správný‘ obsah, přičemž – systémově vzato – v úvahu se nabízející interpretační alternativy musí být vždy možno seřadit podle míry jejich přesvědčivosti a pouze jedna jediná může být shledána za daných okolností nejpresvědčivější. Změna judikatury je proto namíste vždy, dospěje-li soud k závěru, že dosud aplikovaná interpretační alternativa není správná, tj. že je z dobrých důvodů méně přesvědčivá než jiné nabízející se*

interpretace, a že i při zohlednění hodnoty, kterou za daných okolností i se zohledněním délky dosavadní aplikační praxe, od níž se má ustoupit, představují právní jistota a s ní spojený zájem na stabilitě právních (a tedy společenských) vztahů, nelze dosavadní interpretaci přesvědčivě hájit. Přesně k takové situaci došlo v projednávané věci – dosud aplikovaná interpretační alternativa rozhodné právní otázky je ve srovnání s jinou, k níž se rozšířený senát přiklonil, natolik nepřesvědčivá a vykazuje natolik výrazné slabiny při pokusech ji argumentačně obhájit (viz výklad shora podaný), že se jí nelze držet ani s přihlédnutím k hledisku právní jistoty. Navíc nelze přehlédnout, že závěry nyní vyslovené, zejména ty o vztahu obecné a zvláštní právní úpravy, mají obecnější význam, využitelný i pro jiné obdobné případy.“

Z výše uvedeného je zřejmé, že ustálená aplikační praxe je jedním z faktorů, který je třeba při výkladu práva brát v úvahu, nicméně jen výjimečně může být sama o sobě faktorem rozhodujícím. V nyní projednávané věci nelze hodnotu aplikační praxe, ať by již byla jakákoli, přeceňovat. Pravidla obsazení soudu je totiž třeba podobně jako vymezení pravomoci a věcné příslušnosti soudů považovat za zcela zásadní prvek dělby moci, a tím i její (sebe)kontroly uvnitř justičního systému a zprostředkovaně i vůči dalším mocím, resp. orgánům veřejné moci v rámci ústavního systému jako celku. Vymezují kompetence soudů – říká se jimi, kdo a za jakých podmínek je vůbec oprávněn vykonávat moc soudní. Právě proto musí být tato pravidla stanovena zákonem, výslovně a pokud možno stabilně a jednoznačně (k podmínkám vymezení pravomocí obecně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 Afs 111/2009-64, č. 2017/2010 Sb. NSS). Rozšířený senát proto ani nepovažoval za potřebné podrobněji zjišťovat, zda a případně jaká byla v minulosti soudní praxe v obsazení krajských soudů při rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, jejichž předmětem bylo jednání příslušníka, které mělo znaky přestupku. Samotná skutečnost,

že praxe se určitým směrem vyvinula, by totiž nemohla mít rozhodující váhu při posuzování, zda se tak stalo v souladu se zákonem.

III.3 Závěr

[62] Rozšířený senát, jak shora popsáno, důkladně uvážil různé argumenty, jež svědčí pro dvě v úvahu přicházející řešení rozhodné právní otázky. Dospěl k závěru, že řada argumentů svědčí, tu více, tu méně silně, pro závěr, že o žalobách proti rozhodnutím služebních funkcionářů, jejichž předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku, má u krajského soudu rozhodovat senát podle § 31 odst. 1 s. ř. s., přičemž tyto argumenty se navzájem doplňují a nejsou v rozporu. Naopak neshledal žádný přesvědčivý argument pro závěr, že by tak měl činit samosoudce. Rozšířený senát proto dospěl k následujícímu závěru ohledně rozhodné právní otázky:

[63] Je-li žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) napadeno rozhodnutí služebního funkcionáře podle části dvanácté hlavy čtvrté zákona o služebním poměru o jednání příslušníka, které má znaky přestupku (§ 186 odst. 1 věta první 2. alt. a § 189 tohoto zákona), rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví o žalobě specializovaným senátem (§ 31 odst. 1 s. ř. s.).

Odlišné stanovisko JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna

[1] Rozšířený senát ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůrazňuje vysokou hodnotu ustálené rozhodovací praxe. Naposledy se tak stalo v kauze *Spolana* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60, bod [44]). Připomínáme, že v kauze *Spolana* jsme čelili naprosto jednoznačně převažující soudní praxi, která zpoplatňovala druhou a každou další x-tou kasační stížnost téhož stěžovatele. Tato praxe však byla kritizována právní doktrínou, narážela na související civilní judikaturu, a především se nedala přesvědčivě odůvodnit. Právě proto, po pečlivé úvaze a přesvědčivé argumentaci, rozšířený senát předchozí jednotnou praxi změnil.

[2] Tvrdíme, že nyní čelíme obdobné situaci, totiž převažující rozhodovací praxi, kterou naprosto jednotně podporuje právní doktrína a podle níž krajské soudy více méně postupují.

[3] Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky Olomouc ze dne 6. 10. 2014, čj. 76 A 5/2013-52. Zde s výslovným odkazem na judikát prvního senátu rozhodoval specializovaný samosoudce. Stejně tak se o judikát prvního senátu opřel Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 28. 6. 2013, čj. 17 A 50/2012-61, a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 11. 2012, čj. 2 A 23/2011-30. Oba tyto rozsudky Nejvyšší správní soud akceptoval, aniž by se touto otázkou jakkoliv dále zabýval a bez dalšího *implicitě* stvrdil rozhodnutí v těchto věcech samosoudcem, aniž by rozhodnutí krajských soudů rušil pro zmatečnost (rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 72/2013-19 a čj. 3 Ads 125/2012-23). Ostatně i v nynější věci postupoval krajský soud v důvěře v naši judikaturu – dokonce šlo o stejného soudce, vůči němuž byl před deseti lety adresován rozsudek prvního senátu, od něhož se nyní většina odchylyje.

[4] Je pravda, že v některých věcech v obdobných situacích rozhodovaly krajské soudy v senátu a Nejvyšší správní soud tuto vadu bez dalšího přešel (např. věci vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 As 89/2015 a sp. zn. 3 Ads 111/2012). To je nicméně přirozené, neboť dle naší ustálené rozhodovací praxe zakládá zmatečnost řízení nesprávným obsazením soudu jen rozhodování samosoudce namísto senátu, nikoliv rozhodování senátu namísto samosoudce. Proto tuto vadu nemusel Nejvyšší správní soud ani nijak dále řešit, *nota bene* pokud ji ani nikdo nenamítal.

[5] Nelze ani podceňovat, že všechny relevantní komentáře odkazují na rozsudek prvního senátu, a bez nějaké další argumentace reprodukují jeho závěry, že má v těchto věcech rozhodovat specializovaný samosoudce (viz zcela shodně komentáře k § 31 s. ř. s. in: Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešník, P.; Zavřelová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek. P. *Soudní řád*

správní. Komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 184.; Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 187.; Blažek, T.; Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2014). Běžný uživatel i běžný soudce bude bezesporu tomuto konsenzu doktríny přisuzovat význam. Právě od těchto komentářů, které vycházejí z naší stabilní judikatury, bude odvozovat svůj další postup.

[6] Tvrdíme tedy, že judikát prvního senátu vytvořil ustálenou rozhodovací praxi, naproti tomu judikát čtvrtého senátu je excesem z této ustálené rozhodovací praxe. V takovémto případě by měl rozšířený senát původní judikaturu potvrdit, ledaže pro změnu judikatury budou závažné důvody. Postup většiny je ale jiný. Většine je lhostejné, že malý senát v pozdější věci dostatečně nezohlednil judikaturu a rozhodl opačně, čímž vznikla všem dalším senátům povinnost tuto otázku předložit rozšířenému senátu. Většina se nyní na oba názory dívá jako na plnohodnotné konfliktní názory, mezi nimiž si volně vybírá. To je ale omyl, takovýmto postupem zásadním způsobem nabouráváme váhu ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

[7] Na popření téměř deset let staré judikatury přitom podle nás žádné závažné důvody nejsou. Jakkoliv je právní názor většiny právně korektní a přesvědčivý, proti tomuto názoru stojí stejně tak závažné důvody opačné.

[8] Celé stanovisko většiny stojí na tom, že výjimka z pravidla musí být vyložena restriktivně (bod [31]). I s tímto se lze v obecnosti ztotožnit. Takovýto výklad však nesmí vést k tomu, že založí nerovnost mezi účastníky soudního procesu. Zásada rovnosti účastníků soudního procesu je v zákonné rovině založena § 36 odst. 1 s. ř. s., což je jen provedení ústavní kautely rovnosti účastníků soudního procesu v čl. 37 odst. 3 Listiny základních lidských práv a svobod. Názor většiny směřuje k tomu, že budeme odlišně zacházet s policisty, kteří spáchají naprosto stejný přestupek jako jiný normální smrtelník. Jejich věc se

posuzuje podle naprosto stejného hmotného práva jako věc normálního smrtelníka, přesto nový výklad vede k tomu, že normální smrtelník dostane „jen“ samosoudce, zatímco policista či jiný příslušník ozbrojeného sboru senát.

[9] Nemáme nic proti tomu, že některé kategorie osob nebo činů mají mít na základě zákona odlišný procesní režim a bude o nich ve správním řízení rozhodováno jinými orgány. Zákon zde jistě vychází ze zájmu mít přehled o „nezázní“ těchto osob nebo ze znalosti specifik prostředí, v němž došlo k deliktu, případně též zajištění nepodjatých orgánů. Tím to však *končí*. Nemá a nemůže to mít žádný vliv na obsazení soudu. Názor většiny, podle které není podstatné, *co* se stalo, ale *kdo* to udělal, vede k protiústavní nerovnosti. Nerovnosti, kterou založil nikoliv zákonodárce, ale dnešním rozhodnutím teprve rozšířený senát.

[10] Odůvodnit toto rozdílné zacházení lze jen jedinou odlišností, totiž odlišným procesním režimem. My se naproti tomu zcela ztotožňujeme s názorem prvního senátu, že rozhodující pro výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. („*ve věcech přestupků*“) je hmotné právo, nikoliv právo procesní. Hmotné právo není služkou práva procesního, proto ostatně i sám text § 31 odst. 2 jasně naznačuje, že klíčová bude hmotněprávní povaha vztahu, nikoliv to, že o určité věci se z nějakých důvodů povede jiné řízení. Srovnáme-li vypočtené agendy v § 31 odst. 2 s. ř. s., vidíme věcný výčet agend neboli jejich hmotněprávní podstatu, nikoliv procesní režim projednávání ve správním řízení, či dokonce osobní výčet, tedy tzv. „*osobní*“ jurisdikci.

[11] Většina si tento problém zjevně uvědomuje, a vychází proto z teze, že jednání mající znaky přestupku vůbec není přestupkem. To je ale neudržitelné. Takovýto názor se nemůže přesvědčivě vypořádat s § 10 odst. 2 zákona o přestupcích, který navazuje na vyluku pro příslušníky ozbrojených sborů v odstavci prvním, a říká: „*Toto jednání [mající znaky přestupku] se však projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1*“ (tedy mj. příslušníkem ozbrojených sborů). Tážeme se tedy: Co to v takovémto případě vlastně je? Z jednání, které nebylo včera přestupkem (máme-li následovat logiku většinového stanoviska) se stává zítra přestupek, protože přestupce mezitím přestal být příslušníkem ozbrojených sborů? Můžeme takto transformovat totéž jednání v závislosti na statusu přestupce? Nebo to stále není přestupek (budeme-li slovíčkařit, zákon tu užívá sousloví „*projedná jako přestupek*“), a tedy i v takovémto případě, jakkoliv už to vše poběží v kolejích naprosto běžného přestupkového řízení, bude rozhodovat senát?

[12] Jediné rozumné řešení je tedy podle nás uzavřít, že osoba podezřelá z přestupku může takto „*i měnit*“ procesní režim, jestliže se stane policistou, nebo naopak v průběhu projednávání jím přestane být. Je jasné, že to bude mít vliv na kompetence jednotlivých správních orgánů, nikoliv však na složení soudu přezkoumávajícího rozhodnutí o přestupku.

[13] Ze všech uvedených důvodů máme za to, že rozšířený senát měl potvrdit stávající judikaturu, založenou rozhodnutím prvního senátu.

Řízení před soudem: dotčená veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy; přípustnost žaloby

k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.; v textu jen „Aarhuská úmluva“)

k § 68 písm. a) soudního řádu správního

Fyzické i právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Byly-li účastníky předcházejícího správního řízení, vztahuje se na jejich žaloby podmínka přípustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2016, čj. 1 As 121/2016-42)

Prejudikatura: č. 3089/2014 Sb. NSS.

Věc: Ing. Michal K. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti společnosti s ručením omezeným Vivus Uhřetěves, o změnu stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad městské části Praha 22 rozhodl dne 15. 10. 2010 o změně stavby „*Obytný soubor Vivus Uhřetěves*“. Proti tomuto rozhodnutí podalo Společenství vlastníků jednotek domu čp. 1370, Nové náměstí 1370, Praha (dále jen „SVJ“), odvolání ze dne 16. 11. 2010, které za SVJ podepsali předseda výboru a žalobce jakožto člen výboru. Podáním ze dne 6. 6. 2011 žalobce oznámil žalovanému, že přistupuje jakožto druhý odvolatel do odvolacího řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 1. 2012 k podanému odvolání SVJ změnil některé podmínky uvedené ve výroku rozhodnutí I. stupně a ve zbytku správní rozhodnutí potvrdil. Žalobcovo odvolání pak zamítl jako opožděné.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 4. 2016, čj. 5 A 41/2012-250, žalobu zamítl jako nedůvodnou. Uvedl, že spornou otázkou mezi stranami je to, zda měl žalovaný projednat žalobcovo odvolání věcně, ačkoli bylo podáno až v řádu měsíců po uplynutí lhůty k podání odvolání. Městský soud neměl pochyby ohledně účastenství žalobce v územním řízení. Žalobce, který vlastní bytovou jednotku v sousedství umístované stavby, byl účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006. Jako takový měl mj. právo být přítomen ústním jednáním a činit procesní návrhy, včetně podání odvolání proti územnímu rozhodnutí. Je tedy patrné, že žalobce sice účastníkem byl, avšak nevystupoval v něm sám za sebe, nýbrž za SVJ, jehož byl členem a rovněž členem výboru SVJ. Správní orgán I. stupně se žalobcem jednal jako se zástupcem SVJ. Není proto možné, aby žalobce následně, jen

z důvodu, že se pro něj situace vyvinula procesně nepříznivě (SVJ nebyla v jiném řízení přiznána aktivní legitimace), začal tvrdit, že vlastně v řízení vystupoval i sám za sebe a že úkony, které činil jako zástupce SVJ, je nutno přičíst i jemu samotnému jako fyzické osobě. Žalobce v řízení na prvním stupni aktivně nevystupoval. Tento nedostatek nelze zhojit pozdější argumentací, že žalobce v roli člena výboru SVJ nejednal jen za SVJ, nýbrž i sám za sebe, nebo podle níž svým podáním (odvoláním) ze dne 6. 6. 2011 jen přistoupil k odvolání SVJ. Stavební zákon z roku 2006 ani správní řád neznají pojem přistoupení k procesnímu úkonu v postavení vedlejšího účastníka, s výjimkou § 141 odst. 3 správního řádu, který se týká sporného řízení správního, nikoli klasického správního řízení. Žalobcovo odvolání bylo tedy samostatným procesním úkonem, který musel splňovat formální náležitosti, tedy i včasnost. Odvolání bylo podáno více než půl roku od uplynutí lhůty pro jeho podání, a proto žalovaný správně odvolání zamítl jako opožděné. Důvodem pro odmítnutí byly rovněž stanoveny meze soudního přezkumu. Městský soud se tedy mohl zabývat pouze tím, zda bylo odvolání včasné, nebo skutečně opožděné.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel mimo jiné namítal porušení svých procesních práv, v důsledku čehož byla porušena i jeho práva hmotná. Dále uvedl přehled evropské právní úpravy týkající se ochrany životního prostředí, veřejnosti a dotčené veřejnosti a jejích práv, ze které vyplývá, že institut dotčené veřejnosti mezi fyzickými a právnickými osobami a pro přiznání statu-

tu je rozhodujícím kritériem, zda mohou být tyto osoby ovlivněny rozhodovací činností pro oblast životního prostředí. Městský soud se však zaměřil výhradně na prověření aktivní legitimace SVJ a žalobce, aniž by se zabýval hmotněprávními důsledky správních a soudních rozhodnutí, proti kterým žalobce brojil jako člen výboru SVJ, jako člen SVJ i jako fyzická osoba. Městský soud dle stěžovatele hodnotil věc podle vnitrostátního „*euronekonformního*“ práva.

Závěrem stěžovatel shrnul, že mu náleží práva dotčené veřejnosti a v řízení může, resp. musí vystupovat jako fyzická osoba dotčená na právech realizací daného záměru.

Žalovaný se vyjádřil ke kasační stížnosti tak, že trvá na opožděnosti odvolání stěžovatele, a ztotožnil se se závěry městského soudu. Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila tak, že v řízení nebylo pochyb o postavení stěžovatele jako účastníka územního řízení, přičemž stěžovatel v řízení nevystupoval sám za sebe, nýbrž za SVJ. S ohledem na jeho status účastníka řízení tak postrádá relevanci jeho argumentace o jeho postavení příslušníka dotčené veřejnosti. Stěžovatel mohl sám za sebe aktivně vystupovat a uplatit svá práva. K výtčtu práva Evropské unie a judikatury Soudního dvora Evropské unie ve stručnosti uvedla, že by aplikace komunitárního práva nic nezměnila na tom, že stěžovatel byl účastníkem řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [13] Stěžovatel je dotčeným subjektem, kterému příslušelo postavení účastníka územního řízení ze zákona [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006]. Mohl tedy vznášet věcné i procesní námitky a aktivně participovat na daném řízení. Ten však, jako i ostatní členové SVJ, dal přednost hájení svých práv prostřednictvím SVJ, které bylo účastníkem územního řízení, vznášelo

námitky a podalo odvolání. Stěžovatel v tomto případě jednal vždy výhradně jménem a na účet SVJ jakožto pověřený člen výboru SVJ. Zvolený způsob jednání stěžovatele mu v žádném případě nezachoval lhůtu pro podání jeho odvolání jakožto fyzické osoby po více než šesti měsících od uplynutí odvolací lhůty. Z obsahu spisové dokumentace nelze dovést, že by podání jménem SVJ byla i podáními stěžovatele jakožto samostatně jednající fyzické osoby. Nic však nebránilo, aby se stěžovatel aktivně podílel na průběhu územního řízení i jako fyzická osoba dotčená na vlastnickém právu. Tento závěr je podpořen i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 31. 3. 2014, čj. 4 As 149/2013-31, č. 3089/2014 Sb. NSS). Stěžovatel tedy mohl individuálně hájit svá práva v územním řízení, stejně jako mohl podat odvolání a případně se domáhat soudního přezkumu správních rozhodnutí. O skutečnost, že došlo po uplynutí lhůty pro podání odvolání ke změnám ve struktuře výboru SVJ, tedy k odvolání stěžovatele jakožto pověřeného člena výboru SVJ, nelze opírat snahu o přezkum správního rozhodnutí I. stupně. Stěžovatelovo odvolání bylo podáno opožděně (o více než šest měsíců), čímž byl stanoven rozsah správního i soudního přezkumu.

[14] Krajské soudy přezkoumávají rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost pouze v otázce, zda odvolání bylo skutečně opožděné, či nikoli. V případě, že dospěje krajský soud k závěru, že odvolání bylo nesprávně zamítnuto pro opožděnost, zruší správní rozhodnutí a zaváže správní orgán, aby se odvoláním zabýval i věcně. Tato skutečnost pak brání tomu, aby krajský soud mohl přezkoumat i věcnou stránku posuzované věci, neboť soud nemůže nahrazovat činnost správních orgánů (vyjma oblasti správního trestání, kde soud může činnost správního orgánu doplnit).

[15] Městský soud v nyní posuzované věci jednal v rámci stanovených mezí, přezkoumal napadené rozhodnutí pouze v otázce včasnosti, přičemž dospěl ke správnému závěru, že odvolání stěžovatele bylo podáno skutečně opožděně. Rozhodnutí žalovaného

bylo zveřejněno na úřední desce od 18. 10. 2010 do 3. 11. 2010 a stěžovatel jakožto fyzická osoba podal odvolání až dne 16. 6. 2011 (po více než sedmi měsících). Z tohoto důvodu se kasační soud ztotožňuje se závěrem městského soudu. (...)

[18] K námitce, že stěžovatel představuje dotčenou veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, a proto se měl městský soud zabývat i jeho hmotněprávními námitkami, Nejvyšší správní soud konstatuje, že není důvodná. Stěžovatel totiž není v nyní posuzované věci aktivně legitimován ke vznášení námitek, které jdou nad rámec posuzování včasnosti jeho odvolání. Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady 2005/370/ES o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství ze dne 17. 2. 2005. Přístup dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy k soudní ochraně je poskytován

v souladu s vnitrostátním právním řádem. Bez ohledu na pluralitu subjektů představujících dotčenou veřejnost (fyzické osoby či právnické osoby) je však nezbytné, aby podle § 68 písm. a) s. ř. s. tyto subjekty vyčerpaly řádné opravné prostředky jakožto předpoklad pro přípustnost správní žaloby, resp. pro přípustnost věcného přezkumu. To neplatí, nemohly-li tyto subjekty z řad dotčené veřejnosti být účastníky správního řízení, ve kterém bylo vydáno meritorní rozhodnutí, které je předmětem následujícího soudního přezkumu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, čj. 10 As 59/2015-42). V případě stěžovatele lze tedy dovést, že může být subjektem z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy. Protože však byl účastníkem správního řízení [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006], měl možnost podat opravný prostředek, a proto na něj dopadá podmínka (včasného) vyčerpání opravných prostředků podle § 68 písm. a) s. ř. s. Je nepochybné, že stěžovatel nepodal odvolání včas. Tímto pochybením byl dán rozsah soudního přezkumu limitovaný pouze na posouzení otázky včasnosti podaného odvolání (k tomu viz bod [14]).

3452

Řízení před soudem: aktivní procesní legitimace Veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu

k § 66 odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Aktivní procesní legitimace veřejného ochránce práv dle § 66 odst. 3 s. ř. s. je dána pouze v případě závažného veřejného zájmu, tj. například v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby nebudou uděleny zákonem stanovené výjimky ze zákazu činnosti ve zvláště chráněném území (půjde tedy o přetrvávající činnost *ex lege* zakázanou), či v případech, kdy příslušná správní rozhodnutí (povolení) byla vydána v důsledku trestné činnosti úředních osob.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, čj. 9 As 24/2016-109)

Věc: Veřejný ochránce práv proti Městskému úřadu Duchcov, za účasti 1) akciové společnosti TALWIN a 2) obce Moldava, o umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1).

Žalovaný vydal dne 14. 8. 2009 rozhodnutí o umístění stavby „*Zemní vedení VN 22 kV Hrob–Moldava–Oldříš*“ (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby zemního vedení“) a dne 24. 8. 2009 žalovaný rozhodl o umístění a povolení stavby „*Fotovoltaické výroby elektrické energie*“ (dále jen „rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE“). Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 8. 10. 2014, čj. 15 A 108/2013-138, rozhodl o zrušení obou výše uvedených rozhodnutí žalovaného. Toto rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 294/2014-114, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud se nezabýval otázkou, zda závažný veřejný zájem, na jehož ochranu podáním žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. žalobce vystoupil, byl vůbec někdy v minulosti ohrožen, a pokud ano, zda je i nadále objektivně ohrožen. Jako nesprávný hodnotil také postup krajského soudu, který odmítl provést navržené důkazy osoby zúčastněné na řízení 1), protože v postavení osoby zúčastněné na řízení neměla právo jakékoliv důkazy předkládat. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud musel navrhované důkazy osoby zúčastněné na řízení 1) provést, nebo řádně zdůvodnit, proč k jejich provedení nepřistoupil.

Krajský soud následně rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, čj. 15 A 108/2013-277, rozhodl o odmítnutí žaloby ve vztahu k rozhodnutí o umístění stavby zemního vedení a o zrušení rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE pro jeho nezákonnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b), resp. § 78 odst. 1 s. ř. s.

Krajský soud na základě provedeného dokazování zjistil, že kladné rozhodnutí o povolení výjimek dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, neexistovalo nejen ke dni vydání žalobou napadených rozhodnutí (srpen 2009), ale ani ke dni podání žaloby (23. 7. 2012). Krajský soud při respektování závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu shledal přetrvávající ohrožení závažného veřejného zájmu, neboť jde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, k níž neexistuje přísluš-

né kladné rozhodnutí o povolení výjimek. Následně dospěl k závěru, že je nadbytečné provádět další dokazování ohledně existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby, navrhované ze strany žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1), neboť v případě, že jde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, je dán závažný veřejný zájem na podání žaloby bez dalšího. Dále soud akcentoval skutečnosti vyplývající z rozsudku krajského soudu ze dne 9. 3. 2015, čj. 4 To 389/2013-1202, kterým byly shledány vinnými paní Květuše K., jako vedoucí odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu v Duchcově, a Lenka B., jako úřednice a zástupce vedoucího odboru výstavby a životního prostředí Městského úřadu v Duchcově, že dne 24. 8. 2009 vydaly rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE, ačkoliv si vzhledem ke svému pracovnímu zařazení a odborné způsobilosti musely být vědomy, že pro vydání uvedeného rozhodnutí nebyly splněny podmínky dle stavebního zákona z roku 2006 a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, tedy jako veřejní činitelé v úmyslu opatřit jinému neoprávněný prospěch vykonávaly svou pravomoc způsobem odporujícím zákonu, čímž spáchaly trestný čin zneužití pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) trestního zákona z roku 1961, a obě byly odsouzeny k trestu odnětí svobody ve výměře šesti měsíců s podmíněným odkladem na zkušební dobu jednoho roku. Současně jim byl uložen i trest zákazu činnosti spočívající v zákazu výkonu funkce ve státní správě a samosprávě spojené s rozhodovací činností ve výměře dvou roků. Krajský soud shledal závažný veřejný zájem na soudním přezkumu správních rozhodnutí, které byly vydány v důsledku trestné činnosti spočívající ve zneužití pravomoci veřejného činitele osobami, které rozhodnutí vydaly, přímo při vydání konkrétního rozhodnutí. Považoval za nepřijatelné, aby byla ze soudního přezkumu vyloučena správní rozhodnutí vydaná jako výsledek trestné činnosti.

Krajský soud zrušení rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE odůvodnil i tím,

že rozhodnutí bylo vydáno bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění a povolení stavby, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz.

K odlišnému závěru dospěl krajský soud ve vztahu k rozhodnutí o umístění stavby zemního vedení. Jedná se o stavbu, u níž po jejím dokončení neexistuje žádná pravděpodobnost, že by následkem této stavby docházelo do zásahu předmětu a cíle ochrany sledovaného vyhlášením Ptačí oblasti Východní Krušné hory. Toto rozhodnutí nebylo vydáno jako výsledek trestné činnosti. Žalobci se nepodařilo prokázat, že ke dni podání žaloby existoval závažný veřejný zájem na projednání žaloby napadající toto správní rozhodnutí. Krajský soud proto žalobu ve vztahu k rozhodnutí o umístění stavby zemního vedení odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyla splněna podmínka řízení spočívající v prokázání existence aktivní žalobní legitimace žalobce a tento nedostatek byl neodstranitelný.

Proti rozhodnutí krajského soudu ze dne 16. 12. 2015 podali kasační stížnost žalovanými [stěžovatel a)] a osoba zúčastněná na řízení 1) [stěžovatelka b)].

Stěžovatel a) v kasační stížnosti namítal, že krajský soud neposoudil otázku závažného veřejného zájmu správně. Nevzal totiž v úvahu, že pro obec Moldava by stavba znamenala přívod elektrické energie a možnost dalšího rozvoje obce. Krajský soud také nezduvodnil, proč je ochrana přírody nejdůležitějším zájmem a také proč zamítl návrh stěžovatele a) na ohodnocení skutečného dopadu FVEE na životní prostředí znaleckým posudkem. Stěžovatel a) uvedl, že dopad FVEE na životní prostředí je fakticky nulový. Výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ani nebyla potřeba pro stavbu technické infrastruktury ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) bodu 2 stavebního zákona z roku 2006, což FVEE je. Stěžovatel a) dále uvedl, že postupoval jako jiný stavební úřad v případě FVEE Žalany a spoléhal na koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Teplice, který je dotčeným orgánem v základních otázkách životního prostředí.

Stěžovatel a) považoval stanovisko České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) za neprofesionální, zmatečné a bez jakékoliv vypovídající hodnoty. Stěžovatel a) v kasační stížnosti dále argumentoval tím, že u soudu nebylo prokázáno, že by stavba FVEE mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Dle stěžovatele a) se jedná o stavbu přízemní, dočasnou a viditelnou pouze z určitých pohledů, proto souhlas dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nebyl nutný. K porušení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny pak stěžovatel a) konstatoval, že měl dostatečnou oporu ve spise, a to koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Teplice.

Stěžovatelka b) v kasační stížnosti namítala porušení § 66 odst. 3 s. ř. s. zakládající oprávnění Veřejného ochránce práv k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dle názoru stěžovatelky b) nebyl prokázán veřejný zájem na podání žaloby. Krajský soud neposoudil skutečný dopad stavby FVEE na životní prostředí, zároveň se uspokojivě nelypořádal s námitkami a návrhy stěžovatelky b) zohledňujícími ochranu jejich práv nabytých v dobré víře. Procesní povinnosti žalobce, nikoliv soudu, bylo prokázat skutečně závažný veřejný zájem na podání a projednání žaloby a krajský soud nebyl oprávněn svou vlastní aktivitou suplovat činnost žalobce či odstraňovat zásadní formální nedostatky žaloby, a nepřipustně tak nastolovat procesní podmínky k jejímu projednání. Rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo pravomocně zrušeno až ke dni 3. 11. 2011, přičemž v mezidobí byla stavba FVEE dokončena (realizace v říjnu 2010), uvedena do zkušebního provozu (19. 11. 2010) a kolaudačním souhlasem (10. 6. 2011) bylo povoleno její trvalé užívání. Ve výroku rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 10. 2010, kterým byla zrušena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, byly jeho účinky stanoveny *ex nunc*, tj. od právní moci zrušovacího rozhodnutí. Veškerá realizace stavby FVEE tak byla prováděna v době, kdy byla uvedená výjimka platná a účinná, a tato výjimka byla následně dokončením staveb fakticky konz-

mována – proto bylo následně řízení o udělení výjimky nejprve dne 27. 2. 2012 pro následnou bezpředemnost zastaveno a posléze též pro nedůvodnost zamítnuto. Krajský soud se dle stěžovatelky b) nedostatečně vypořádal s námitkou absence, resp. neprokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby. Dle stěžovatelky b) také není zřejmé, na základě kterých skutečností dospěl krajský soud k závěru, že v daném případě měl být vyžádán a vydán ještě před vydáním žalobou napadených rozhodnutí souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, když veškeré důkazní návrhy stěžovatele a) a stěžovatelky b) směřující k objasnění této otázky shledal nadbytečnými. Krajský soud nesprávně aplikoval rovněž § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel a) byl při vydávání rozhodnutí vázán koordinovaným závazným stanoviskem Magistrátu města Teplice, jakožto dotčeného orgánu, podle něž je vydání napadených rozhodnutí zcela v souladu s právními předpisy. Uvedené závazné stanovisko tak bylo dostatečným spisovým podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Závěry trestního řízení nelze dle názoru stěžovatelky b) zohledňovat ve vztahu k posuzování prokázání aktivní procesní legitimace žalobce. Stěžovatelka rovněž poukázala na skutečnost, že ve věci bylo podáno dovolání k Nejvyššímu soudu, přičemž řízení o něm nebylo doposud skončeno. V době podání žaloby platilo (a nadále platí), že dopad stavby FVEE na životní prostředí či zájmy jiných osob je *de facto* nulový. Stěžovatelka b) stavbu realizovala v době, kdy rozhodnutí stěžovatele a) bylo pravomocné a stěžovatelka b) jakožto stavebník neměla, s ohledem na princip presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, nejmenší pochybnosti, že toto rozhodnutí je z právního i věcného hlediska správné. Stěžovatelka b) byla až do zahájení řízení ČIŽP v dobré víře, že její činnost je prováděna na základě platného, účinného a pravomocného stavebního povolení a územního rozhodnutí.

Žalobce ve vyjádření k podaným kasačním stížnostem odmítl námitky obou stěžovatelů. Stěžovatelka b) výjimku dle § 56

zákona o ochraně přírody a krajiny ke dni povolení staveb ani podání žaloby nezískala a nedisponuje jí ani v současnosti. Posledním rozhodnutím totiž Krajský úřad Ústeckého kraje žádost o udělení výjimky zamítl. Zájem na výrobě elektrické energie z konkrétního obnovitelného zdroje není zájmem veřejným, neboť slouží především ekonomickému zájmu vlastníka elektrárny.

Nejvyšší správní soud obě kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [36] Spornou otázkou v projednávané věci je, zda krajský soud správně posoudil otázku aktivní žalobní legitimace žalobce ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. V případě shledání žalobní legitimace je dále sporná samotná zákonnost rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE.

[37] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[38] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek důvodů. Není pravdou, že by se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou neprokázání závažného veřejného zájmu k podání žaloby, resp. nevypořádal s námitkami stěžovatelky b) zohledňujícími práve ochranu jejích práv nabytých v dobré víře. Krajský soud se aktivní žalobní legitimací ve smyslu § 66 odst. 3 s. ř. s. a s tím související existencí závažného veřejného zájmu zabýval v napadeném rozsudku detailně od

str. 13 po str. 18. Ohledně ochrany práv stěžovatelky b) nabytých v dobré víře krajský soud uvedl (s. 16), že v případě, kdy je aktivní žalobní legitimace veřejného ochrany práv dána, dochází ke konzumpci ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře u stěžovatelky b). (...)

[41] Dle stěžovatele a) krajský soud nedůvodnil, proč zamítl důkaz znaleckým posudkem směřujícím k prokázání skutečného dopadu na životní prostředí. To není pravdou, protože krajský soud na str. 16 napadeného rozsudku uvedl, že s ohledem na zakázanou činnost ve zvláště chráněném území bylo nadbytečné provádět další dokazování k existenci závažného veřejného zájmu. (...)

[43] Krajský soud byl zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 294/2014-114 zavázán k tomu, aby se zabýval otázkou, zda závažný veřejný zájem na uplatněné žalobě dle § 66 odst. 3 s. ř. s. v době jejího podání stále trval. Nejvyšší správní soud dále mj. uvedl, že „[o]hrožení závažného veřejného zájmu [...] bude trvat např. i tam, kde půjde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, jinými slovy, kdy ze zákazu činnosti (např. umístění stavby) nebyla udělena potřebná výjimka. V takovém případě půjde o přetrvávající činnost ex lege zakázanou a stále ohrožující zvláště chráněné území.“ Tento právní názor byl pro krajský soud závazný. V posuzované věci je povinen se jím řídit rovněž soud kasační.

[44] Pokud tedy krajský soud na základě provedeného dokazování zjistil, že v projednávaném případě kladné rozhodnutí o povolení výjimek dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny neexistovalo ke dni podání žaloby, lze hodnotit jeho závěr o existenci závažného veřejného zájmu k podání žaloby bez dalšího za zcela správný, v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným ve zrušujícím rozsudku.

[45] Nejvyšší správní soud se ztotožnil i s argumentem o závažném veřejném zájmu na soudním přezkumu správních rozhodnutí, která byla vydána v důsledku trestné čin-

nosti spočívající ve zneužití pravomoci veřejného činitele osobami, které rozhodnutí vydaly. Existuje totiž intenzivní zájem celé společnosti na tom, aby rozhodnutí vydaná na základě trestní činnosti jednotlivých osob byla podrobena přezkumu z hlediska jejich zákonnosti, a v případě jejich nezákonnosti mohly nastoupit zákonem předvídané důsledky s tím spojené. Nejvyšší správní soud tedy nesouhlasí se stěžovatelkou b), že při posuzování závažného veřejného zájmu nelze zhodnotit i závěry pravomocného trestního rozhodnutí. To, že bylo ve věci podáno dovolání u Nejvyššího soudu, není pro věc rozhodné. Dovolání je mimořádným opravným prostředkem a jeho podání ze zákona nemá vliv na vykonatelnost rozhodnutí.

[46] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s výtkou stěžovatelky b) týkající se procesu dokazování v řízení před krajským soudem, a tím související aktivitou samotného soudu. Aktivní žalobní legitimace patří mezi podmínky řízení, které soud zkoumá z úřední povinnosti, tj. svou vlastní činností zjišťuje jejich splnění. Z dikce § 52 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Konečná volba toho, jaké důkazy a zda vůbec budou v soudním řízení provedeny, závisí na posouzení soudu. Soudní řád správní v tomto ustanovení zakotvuje zásadu vyšetřovací; dává soudům ve správním soudnictví oprávnění provést nejen důkazy, které navrhuje strany řízení, ale také důkazy, jejichž provedení žádný z účastníků řízení nenavrhne, vyvstala-li v řízení najevo potřeba jejich provedení. Soud ve správním soudnictví je s ohledem na zásadu materiální pravdy oprávněn provést důkaz nový, účastníky nenavrhovaný. K tomu přistoupí zejména tehdy, vyplývá-li potřeba jeho provedení z obsahu spisu. Jiné důkazy lze ve správním soudnictví provést ale i za jiných okolností, bude-li to podle soudu pro posouzení věci nezbytné.

[47] V provedeném dokazování Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného pochybení neshledal. Krajskému soudu nelze

ani vytknout, že za dané procesní situace nepřistoupil k dalšímu provádění důkazů, které navrhovali stěžovatelé. Pokud měl soud z provedeného dokazování postaveno najisto, že stěžovatele b) nebyla udělena potřebná výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž došlo k prokázání aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv, bylo skutečně další dokazování z logiky věci nadbytečné. Za této situace se krajský soud dále nemusel zabývat skutečným dopadem stavby FVEE na životní prostředí. Správně poznamenal, že stěžovatele b) nesvědčí právo na ochranu jejich práv nabytých v dobré víře, protože existence závažného veřejného zájmu „konzumovala“ ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře, což již konstatoval kasační soud ve zrušujícím rozsudku.

[48] Jako účelovou Nejvyšší správní soud hodnotí argumentaci stěžovatelky b) zdůrazňující, že veškerá realizace stavby FVEE byla prováděna v době, kdy byla uvedena výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny platná a účinná, a tato výjimka byla následně dokončením staveb fakticky konzumována. Stěžovatelka b) tímto způsobem záměrně zlehčuje absenci zákonem požadované výjimky. Pro soud je klíčové, že v době podání žaloby výjimkou dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny stěžovatelka b) nedisponovala, a proto šlo o přetrvávající činnost *ex lege* zakázanou a stále ohrožující zvláště chráněné území, v čemž krajský soud zcela správně shledal existenci závažného veřejného zájmu.

[49] Nejvyšší správní soud má za to, že všechny podklady a důkazy stačily pro zrušení územního rozhodnutí i stavebního povolení. Tvrzení stěžovatele a), že územní rozhodnutí mohlo obstát, není pravdivé, protože § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny mj. stanoví, že „[k] *umístování a povolování staveb* [...], *které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody*“. Již ve

fázi umístování stavby byl proto nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu § 12 odst. 2 citovaného zákona, proto zde krajský soud oprávněně shledal nezákonnost napadeného rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVEE.

[50] Argumentace stěžovatele a) tím, že pro obec Moldava by stavba znamenala přívod elektrické energie, popř. možnost dalšího rozvoje obce, nemůže ospravedlnit to, že by v chráněné ptačí oblasti byla umístěna stavba FVEE ohrožující zvláště chráněné území bez splnění zákonem stanovených podmínek. Další námitky stěžovatele a), že spoléhal na koordinované stanovisko Magistrátu města Teplice, popř. že posouzení ČÍŽP je neprofesionální, nemohou na výše uvedeném posouzení soudu nic změnit. (...)

[59] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel a) neměl ve spise dostatečnou oporu pro svůj postup, že by v posuzované věci nebyla nutná výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nelze souhlasit s názorem obou stěžovatelů, že měli dostatečnou oporu ve spise, a to v podobě koordinovaného stanoviska Magistrátu města Teplice, ve kterém bylo mj. uvedeno, že tento dotčený orgán ve vztahu k zákonu o ochraně přírody a krajiny nemá k záměru námitek. Takové vyjádření je naprosto nedostatečné k posouzení toho, zda v důsledku výstavby nemůže dojít k zásahu do sféry zvláště chráněných rostlin a zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 49, resp. § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 77a odst. 3 navíc stanoví, že je to krajský úřad, který povoluje výjimky z ochranných podmínek ohrožených zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Vůbec tedy nešlo o vyjádření kompetentního orgánu. Za situace, kdy stavba FVEE měla být umístěna v území, které je součástí ptačí oblasti, bylo na místě, aby stěžovatel a) zjišťoval, zda výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byla nutná.

**Řízení před soudem: osoba zúčastněná na řízení
Rozpočtová pravidla: porušení rozpočtové kázně;
postavení Regionální rady soudržnosti**

k § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 421/2004 Sb., č. 138/2006 Sb., č. 270/2007 Sb., č. 477/2008 Sb., č. 281/2009 Sb. a č. 465/2011 Sb.

k § 34 odst. 1 soudního řádu správního

Regionální rada regionu soudržnosti rozhoduje v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 11 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jako veřejnoprávní subjekt, na který byl na základě zákona přenesen výkon veřejné správy; nemá proto v soudním řízení postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, čj. 10 As 177/2014-46)

Prejudikatura: č. 710/2005 Sb. NSS a č. 1479/2008 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným INTERTOUR proti Ministerstvu financí o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad.

Dne 27. 1. 2009 byla mezi žalobkyní na straně příjemce a Regionální radou regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „Regionální rada“) na straně poskytovatele uzavřena smlouva o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad na projekt „*Revitalizace kulturní památky zámku Bystřice nad Úhlavou*“. V článku IX. smlouvy nazvaném „*Porušení smluvních podmínek, nesrovnalosti a sankce*“ je pod bodem [6] upraveno rozlišení nároku na vrácení příslušné částky vázící se k porušení rozpočtové kázně nebo smlouvy. V případě, že vztah mezi poskytovatelem a příjemcem bude soukromoprávního charakteru, nárok bude uplatňován podle soukromého práva, především v občanskoprávním řízení. V případě veřejnoprávního charakteru vztahu bude nárok na vrácení příslušné částky dotace uplatňován poskytovatelem postupem podle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. U žalobkyně byla v průběhu roku 2012 provedena série kontrol dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, s odkazem na zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, na základě kterých vydala Regionální rada

dne 21. 5. 2013 platební výměr č. 12/2013 na odvod za porušení rozpočtové kázně.

Odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 2. 2014.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. V průběhu řízení o žalobě bylo krajskému soudu doručeno podání Regionální rady, ve kterém oznámila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Naplnění podmínek pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. spatřovala Regionální rada především v možném přímém dotčení jejich práv v důsledku případného zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť odvod uložený žalobkyní za porušení rozpočtové kázně (v té době již exekučně vymáhaný) je ze zákona příjmem rozpočtu Regionální rady. V této souvislosti odůvodňovala Regionální rada potřebu uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení rovněž možnými negativními důsledky odkladného účinku přiznaného žalobě a veřejným zájmem sledovaným Regionální radou, tj. využitím jejich rozpočtových prostředků na

podporu cílu Regionálního operačního programu Jihozápad.

Krajský soud usnesením ze dne 18. 7. 2014, čj. 10 Af 38/2014-97, rozhodl, že Regionální rada osobou zúčastněnou na řízení není. Konstatoval, že právo účastnit se řízení a vyjádřit se k němu má Regionální rada zaručeno prostřednictvím účasti žalovaného jako odvolacího orgánu v řízení proti platebnímu výměru vydanému úřadem Regionální rady, kterým byl žalobkyni dle § 22 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně. O uložení odvodu a penále dle citovaného ustanovení rozhoduje úřad Regionální rady, který je ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje výkonným orgánem Regionální rady, a zabezpečuje tudíž veškeré úkony spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu a plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Regionální rady. Na základě uvedené struktury nesplňuje Regionální rada materiální podmínku dotčení na svých právech a povinnostech, a to s ohledem na skutečnost, že je subjektem, jehož výkonný orgán vystupoval v předmětné záležitosti veřejnoprávního vztahu jako vykonavatel státní moci vůči adresátu (žalobkyni). Regionální rada nemůže dle krajského soudu úspěšně tvrdit dotčení na svých právech, neboť účelem předkládaných tvrzení je odůvodnění správnosti závěrů vyslovených v rozhodnutí, a nikoliv požadovaná ochrana práv a povinností.

Regionální rada (stěžovatelka) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 12. 12. 2013, čj. 1 Afs 66/2013-54) konstatovala, že po uzavření smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace formou veřejnoprávní smlouvy je ochrana kterékoliv smluvní strany poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy, přičemž rozhodnutí o něm je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stěžovatelka byla tudíž přesvědčena, že může být přímo dotče-

na zrušením rozhodnutí žalovaného, a to na svých právech a povinnostech založených smlouvou o podmínkách poskytnutí dotace, tedy jako poskytovatelka dotace. Na tom přitom nemůže nic změnit skutečnost, že výkonný orgán stěžovatelky vystupoval v předmětné záležitosti veřejnoprávního vztahu jako vykonavatel státní moci vůči žalobkyni.

Postavení stěžovatelky jako poskytovatelky dotace je třeba odlišit od pravomoci a působnosti úřadu stěžovatelky při ukládání odvodů dle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Krajský soud nevezal v úvahu postavení stěžovatelky jakožto smluvní strany veřejnoprávní smlouvy. Smlouva o podmínkách poskytnutí dotace předvídá různé postupy stěžovatelky jako poskytovatelky dotace v případech, kdy dojde k porušení smluvních podmínek ze strany příjemce dotace. Do okamžiku proplacení dotace je stěžovatelka oprávněna jednostranně poskytovanou dotaci snížit (obrana příjemce dotace cestou vyvolání sporu z veřejnoprávní smlouvy); po proplacení dotace stěžovatelka dotačními prostředky již nedisponuje, a právní úprava obsažená v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů proto předvídá vrchnostenské oprávnění úřadu stěžovatelky v postavení správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Pravomoc úřadu stěžovatelky ukládat v postavení správce daně odvody a penále za porušení rozpočtové kázně je však třeba posuzovat v rámci vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace vymezeného veřejnoprávní smlouvou za svou povahou zvláštní oprávnění jednoho z orgánů stěžovatelky, které je založeno přímo zákonem. Zákonnodárce dal pravomoc ukládat odvody za porušení rozpočtové kázně úřadu stěžovatelky jako vykonavatelé veřejné správy, nikoli stěžovatelce samotné. Pokud by pravomoc k ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně byla svěřena jinému správnímu orgánu vně stěžovatelky, stěžovatelka by podmínky pro postavení osoby zúčastněné na řízení jistě splňovala. Takový závěr je však dle stěžovatelky neudržitelný a nemůže v jeho důsledku

dojít k oslabení ochrany práv poskytovatele dotace, tedy strany veřejnoprávní smlouvy.

Stěžovatelka dále za nepřipadné označila konstatování krajského soudu, že její zájmy jsou v řízení dostatečně hájeny prostřednictvím žalovaného. Krajský soud dle jejího názoru zcela pominul komplexní povahu vztahu mezi stěžovatelkou a žalovaným, který mj. plní úkoly platebního a certifikačního orgánu a orgánu auditního; dle ustálené praxe rozhoduje spory ze smluv o podmínkách o poskytnutí dotace, vydává metodiku finančních toků atd. Závěrem stěžovatelka odmítla názor krajského soudu, že úřad stěžovatelky vystupuje v rámci veřejnoprávního vztahu založeného smlouvou o podmínkách poskytnutí dotace jako vykonavatel státní moci. To podle jejího názoru neplatí ani pro postup Regionální rady podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Žalobkyně ve svém vyjádření odmítla argumentaci o dvojím postavení úřadu a stěžovatelky; naopak je přesvědčena, že úřad je orgánem stěžovatelky a naplňuje její vůli a zájem stanovený zákonem. Stěžovatelka při rozhodování o odvodech za porušení rozpočtové kázně nechránil vlastní zájem, vystupuje ve vrchnostenském postavení, neboť se jedná o rozhodování stěžovatelky ve fázi, která již přesáhla potenciálně rovné postavení poskytovatele a příjemce dotace ve sporu z veřejnoprávní smlouvy. V tomto kontextu žalobkyně poukázala na protokoly z kontrol rozpočtové kázně, které v záhlaví nesou označení stěžovatelky a současně jsou opatřeny razítkem úřadu stěžovatelky. Pro určení osob zúčastněných na řízení je dle žalobkyně nutné primárně vycházet z okruhu účastníků správního řízení. Stěžovatelka účastníkem správního řízení nebyla, neboť sama ve věci rozhodovala prostřednictvím úřadu. Při výkladu zastávaném stěžovatelkou bylo nutné dospět k závěru, že v případě vyhovění odvolání žalobkyně by stěžovatelka byla legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Postavení úřadu v rámci stěžovatelky žalobkyně přirovnala ke vztahu mezi obcí a obecním úřadem, krajem a krajským úřadem, případně finančním úřadem

a Českou republikou. Ve všech případech přitom jde o orgány jednotlivých veřejnoprávních korporací; při výkladu zastávaném stěžovatelkou by bylo nutné postavení osoby zúčastněné na řízení přiznat obci při jakémkoli rozhodnutí obecního úřadu ukládajícím povinnost plnění do rozpočtu obce nebo České republiky ve všech daňových věcech. Takový výklad je však dle žalobkyně nepřijatelný.

V návaznosti na vyjádření žalobce stěžovatelka ve vztahu k argumentaci o dvojím postavení úřadu Regionální rady doplnila, že úřad vystupuje v řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně jako samostatný správní orgán, který vykonává svou vlastní působnost svěřenou mu zákonem; lze jej tedy ve smyslu teorie práva funkčně chápat jako samostatný správní úřad. Úřad Regionální rady, resp. jeho ředitel, nejedná dle zákona o podpoře regionálního rozvoje za stěžovatelku navenek, nelze proto dovodit, že rozhodnutí o uložení odvodu je rozhodnutím stěžovatelky. Je tedy přesvědčena, že vůči žalobkyni na rozdíl od úřadu ve vrchnostenském postavení nevystupuje. Stěžovatelka se ztotožnila s názorem žalobkyně o nepřipustnosti její pozice osoby zúčastněné na řízení z titulu rozhodnutí úřadu o uložení odvodu, je nicméně přesvědčena, že stěžejním důvodem pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení je její pozice smluvní strany veřejnoprávní smlouvy. Rozhodnutí úřadu Regionální rady představuje rozhodnutí, které se nepochybně dotýká práv a povinností stěžovatelky, a proto by na ni mělo být nahlíženo jako na osobu, která se může stát zúčastněnou na řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud již v minulosti rozhodoval o přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí, dle něhož určitá osoba

není osobou zúčastněnou na řízení. Takové rozhodnutí má zásadní vliv na práva osoby, které není postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno, proto jej nelze ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. označit za usnesení, kterým se pouze upravuje vedení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, čj. 7 As 43/2005-53, č. 710/2005 Sb. NSS). Kasační stížnost je tedy z tohoto hlediska přípustná, Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné důvody její nepřipustnosti.

[16] Soudní řád správní vymezuje v § 34 odst. 1 osoby zúčastněné na řízení jako osoby, „*které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat*“. Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. přitom předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu osob zúčastněných na řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS).

[17] Krajský soud nepovažoval stěžovatelku za osobu zúčastněnou na řízení, neboť vystupovala prostřednictvím svého výkonného orgánu (úřadu) v projednávané věci v pozici správního orgánu prvního stupně.

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu se k otázce účasti správního orgánu prvního stupně v soudním řízení opakovaně vyjádřila se závěrem, že „[s]oudní řád správní nepočítá s účastí správního orgánu prvního stupně v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Vychází totiž z předpokladu, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek a postačí, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí v soudním řízení obhajuje toliko odvolací správní orgán, který je k tomu zpravidla lépe personálně i materiálně vybaven. Správní orgán, který rozhodl v prvním stupni, tedy není žalovaným, ačkoliv soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může zrušit také jeho

rozhodnutí a ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. je i správní orgán prvního stupně vázán právním názorem soudu. Postavení účastníka řízení nesvědčí správnímu orgánu prvního stupně ani z jiného titulu, nemůže být ani osobou zúčastněnou na řízení. Tou je totiž podle § 34 odst. 1 s. ř. s. osoba přímo dotčená na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí správního orgánu, a nikoliv správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni.“ (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2013-25, nebo usnesení ze dne 27. 9. 2013, čj. 5 As 57/2013-16). (...)

[21] Stěžovatelka odvozuje své postavení osoby zúčastněné na řízení ve správním soudnictví z titulu jedné ze stran sporu z veřejnoprávní smlouvy. Nejvyšší správní soud podotýká, že v nyní projednávané věci se nelze zabývat veškerými alternativami postavení Regionální rady jakožto smluvní strany veřejnoprávní smlouvy a různými důvody a podobami sporu z veřejnoprávní smlouvy. Jeho úkolem v dané věci je posoudit, zda Regionální rada může mít postavení osoby zúčastněné na řízení v řízení, v němž rozhodovala v prvním stupni řízení prostřednictvím svého úřadu o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Pouze k tomuto postavení Regionální rady jsou uváděny všechny následující závěry.

[22] Spory z veřejnoprávních smluv nejsou správním řádem nijak charakterizovány dle důvodu vzniku či obsahu, § 169 odst. 1 správního řádu pouze podle určení smluvních stran upravuje, jaké subjekty o sporech rozhodují. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů upravuje zvláštní případ sporu z veřejnoprávní smlouvy – z důvodu porušení rozpočtové kázně. Ukládá stěžovatelce povinnost definovat a odhalovat u jí poskytnutých dotací případy, v nichž došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V takových případech stěžovatelka postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (§ 22 odst. 15 zákona o rozpočtových pravidlech územních

rozpočtů), a je povinna ukládat odvody za porušení rozpočtové kázně. Příjemce dotace je v takovém řízení v postavení daňového subjektu. Stěžovatelka tedy při porušení smluvních podmínek veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, které je možno definovat jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nezahajuje spor z veřejnoprávní smlouvy dle správního řádu, ale postupuje podle zvláštního zákona, tj. zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Jedná se zvláštní případ porušení veřejnoprávní smlouvy, úprava § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je vůči § 167 správního řádu speciální. Poměr speciality potvrzuje i komplexní úprava § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, neboť odlišným způsobem od úpravy sporů z veřejnoprávních smluv dle správního řádu stanoví subjekty, které rozhodují o odvodu, upravuje jejich postup i opravné prostředky – odvolání, včetně taxativního výčtu způsobu rozhodnutí odvolacích orgánů (§ 22 odst. 10 citovaného zákona).

[23] Pouze na základě skutečnosti, že dotace byla poskytnuta formou veřejnoprávní smlouvy, tedy nelze dovodit jiné postavení stěžovatelky v projednávané věci, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, nežli je její vrchnostenské postavení v řízení vedeného dle daňového řádu vůči porušiteli – příjemci dotace.

[24] Stěžovatelka namítá, že je nutno oddělovat rozhodování a úkony Regionální rady jakožto samostatné právnické osoby s právní subjektivitou a rozhodnutí vydaná úřadem Regionální rady. Nejvyšší správní soud s tímto výkladem nesouhlasí. K tomu (a ke všem ostatním námitkám stěžovatelky) považuje za nutné stručně připomenout historii a důvody vzniku Regionálních rad v jejich současné podobě a na základě toho shrnout jejich postavení a povahu činnosti.

[25] Podle § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Jejich územní vymezení je totožné s územ-

ními statistickými jednotkami nazývanými NUTS 2. Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti (§ 16 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje). Jejím úkolem je připravit a řídit provádění tohoto programu za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Toto je zákonem stanovený účel zřízení Regionálních rad, od něhož je nutno odvíjet obsah jejich činnosti.

[26] Důvodem vzniku Regionálních rad v současné podobě, tj. právnických osob s právní subjektivitou, byly podmínky stanovené Evropskou unií zahrnující existenci národních struktur, které by byly odpovědné za realizaci regionálních operačních programů. V úvahu zpočátku přicházely kraje a jejich úřady. Tento model však nebyl shledán vyhovujícím, neboť postavení krajů jakožto jednotek územní samosprávy výrazně omezovalo schopnost státu ovlivňovat aktivity územní samosprávy prováděné v rámci samostatné působnosti (včetně kontroly), což bylo ve vztahu k podobě závazků stanovených Evropskou komisí při využívání podpory v rámci politiky soudržnosti hodnoceno jako riziko. Dalším důvodem proti využití krajů byla jejich jiná úroveň v hierarchii statistických jednotek Evropské unie (tzv. NUTS), než stanovila Evropská komise, která trvala na zřízení řídicích orgánů regionálních operačních programů minimálně v územních celcích s počtem obyvatel mezi 800 tisíci a třemi miliony. Na této úrovni však v České republice neexistovala instituce s právní subjektivitou, která by byla schopna tento úkol zajistit.

[27] Z uvedených důvodů byl ustanoven právní subjekt na úrovni NUTS 2 a v souladu s příslušnou evropskou legislativou byla definována jeho odpovědnost, kompetence, orgány i systém fungování. K tomu byl využit stávající zákon o podpoře regionálního rozvoje, který zřízení a fungování tzv. Regionálních rad regionů soudržnosti obsahoval, nicméně do té doby to byly struktury bez právní subjektivity. Od 1. 7. 2006 byl zákon o podpoře regionálního rozvoje novelizován a vznikly

Regionální rady regionů soudržnosti jakožto právnické osoby, které fungují výhradně za účelem realizace operačních programů. Svoji činnost vykonávají prostřednictvím orgánů: Výbor, úřad a předseda (§ 16 odst. 4 zákona o podpoře regionálního rozvoje).

[28] Je nutno připustit, že právní postavení regionálních rad je specifické a i po téměř deseti letech jejich působení v současné podobě stále v určitých bodech sporné. Podle Nejvyššího správního soudu lze z právního hlediska regionální rady zařadit mezi tzv. ostatní veřejnou správu, nejsou orgány státní správy (přestože určitou část státní správy přeneseně vykonávají) a v žádném případě orgány samosprávy. Regiony soudržnosti, v nichž regionální rady působí, jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Z hlediska stávající české správní struktury jsou jednotky NUTS umělé úrovně, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoliv jiných aktivit státu) využívána.

[29] Dle současného znění § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje „*Regionální rada vykonává působnost [výhradně] v oblasti veřejné správy*“. Regionální rady podle tohoto ustanovení vykonávají pouze úkoly vyplývající z přímo použitelných nařízení Evropské unie. Konkrétně funkce řídicího orgánu Regionálního operačního programu podle § 16 odst. 3 zákona o podpoře regionálního rozvoje se opírá o vymezení funkcí řídicího orgánu v článku 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Nová funkce zprostředkujícího subjektu doplněná zákonem č. 298/2015 Sb. se opírá o čl. 123 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální

rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a z hlediska vymezení úkolů o článek 125 tohoto nařízení. Obdobně mají oporu v přímo použitelných nařízeních i další úkoly v souvislosti s implementací fondů Evropské unie, jejichž výkonem může být Regionální rada řídicím orgánem pověřena. Zákon pro vymezení působnosti Regionální rady nepoužil termín „*přenesená působnost*“, který je v platných právních předpisech vymezen pro působnost obcí a krajů, aby byl odlišen od působnosti samostatné. Regionální rada není orgánem územní samosprávy, proto byl záměrně použit vhodnější termín dle § 1 odst. 1 správního řádu a § 1 odst. 1 zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a to „*výkon působnosti v oblasti veřejné správy*“ (viz důvodová zpráva k bodu [7] zákona č. 298/2015 Sb.).

[30] Výklad stěžovatelky, dle kterého je nutno rozhodnutí úřadu o odvodu pro porušení rozpočtové kázně oddělit od osoby Regionální rady a nepovažovat je za projev vůle této právnické osoby, Nejvyšší správní soud shledává za zjevně rozporný s již výše citovanými § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje a § 22 odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Regionální Rada je právnickou osobou - veřejnoprávní korporací, která jedná pouze prostřednictvím svých orgánů. Podle § 22 odst. 11 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů rozhoduje o uložení odvodu a penále pro porušení rozpočtové kázně u Regionální rady její úřad. Rozhodnutí, které funkčně dle zákona činí za Regionální radu úřad, jsou rozhodnutími Regionální rady, nikoliv vnějším samostatným projevem vůle úřadu, který by jiný orgán Regionální rady mohl v následných řízeních napadnout. Vyplývá to též z § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje, podle něhož působnost v oblasti veřejné správy vykonává Regionální rada - nikoliv její jednotlivé orgány.

[31] Rozhodnutí Regionální rady a úřadu nelze z vnějšího pohledu oddělovat, neboť

Regionální rada nemá působnost rozdělenou na samostatnou a přenesenou, jako je tomu u krajů a obcí. U těchto jednotek územní samosprávy může v určitých specifických případech docházet ke střetu rozhodování např. obecního úřadu v rámci přenesené působnosti o záležitosti spadající do samostatné působnosti obce. To se však u Regionální rady nemůže stát. Samostatná působnost pojmově znamená samostatný výkon samosprávy – péče o všestranný rozvoj území a o potřeby občanů. Jak je výše uvedeno, regiony soudržnosti jsou sice územní, ale pouze administrativní jednotkou zřízenou na základě podmínek stanovených Evropskou komisí pro tvorbu a přijímání programů na regionální rozvoj a řádné čerpání prostředků Evropské unie. Regionální rady se zodpovídají pouze vůči státu. Jsou personálně tvořeny zástupci krajů, jsou tedy odvozeny od územní samosprávy, ale nejsou orgánem územní samosprávy – materiálně ani formálně, neboť územní samospráva je zakotvena v Ústavě. Regionální rada je právníkou osobou vykonávající působnost výhradně v oblasti veřejného práva, odpovědnou za svoji činnost pouze státu (jemu určeným orgánům), který ji zřizuje; z této pozice činí všechny své úkony.

[32] Stěžovatelka dále namítala, že pokud by pravomoc k ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně byla svěřena jinému správnímu orgánu vně stěžovatelky, stěžovatelka by podmínky pro postavení osoby zúčastněné na řízení jistě splňovala. Tato námitka jednak popírá povinný postup Regionální rady podle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a je opět opřena o předpoklad, že rozhodování úřadu je možno izolovat od činnosti Regionální rady, který je vyvrácen v předchozích odstavcích. Výklad § 22 odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů provedený stěžovatelkou, podle něhož je rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně svěřeno nikoliv Regionální radě, ale úřadu jako samostatnému a od Regionální rady oddělitelnému subjektu, je nutno odmítnout i s odkazem na obdobnou úpravu v § 22 odst. 7 zákona

o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, dle které obce a kraje rozhodují o těchto otázkách v samostatné působnosti, a to prostřednictvím obecních či krajských úřadů. Jazykové vyjádření je zcela shodné (např. „za porušení rozpočtové kázně rozhoduje v samostatné působnosti u obce obecní úřad“), je však zjevně vyloučeno, aby rozhodnutí, která přijímají obce či kraje v samostatné působnosti, nebyla přiřítatelná těmto osobám – jednotkám územní samosprávy, ale pouze jejich úřadům. Nejvyšší správní soud na základě uvedeného uzavírá, že § 22 odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů světil rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně Regionální radě s funkčním určením orgánu, která bude o těchto záležitostech uvnitř právnícké osoby rozhodovat. Regionální radu je tedy nutno považovat za správní orgán, který rozhoduje podle uvedeného ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v prvním stupni řízení o porušení rozpočtové kázně.

[33] Regionální rada hospodáří podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem a zajišťuje výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu (zákon o finanční kontrole). Hospodaření Regionální rady za uplynulý kalendářní rok přezkoumává podle zvláštního právního předpisu Ministerstvo financí (viz § 16a zákona o podpoře regionálního rozvoje). Ministerstvo financí je tedy nejen odvolacím orgánem v řízení o odvodu pro porušení rozpočtové kázně dle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ale i podle zákona o podpoře regionálního rozvoje orgánem způsobilým i zákonem povolaným hájit veřejné zájmy týkající se rozpočtu Regionální rady.

[34] Argumentace, že Regionální rada musí mít v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně vedle Ministerstva financí samostatné postavení a hájit zájmy svého rozpočtu, nemá oporu v citovaných právních předpisech a je v rozporu zejména s § 16a zákona o podpoře regionálního rozvoje. Ministerstvo financí z pozice kontrolního a od-

volacího orgánu v této fázi řízení přejímá vůči státu odpovědnost za řádný odvod pro porušení rozpočtové kázně do rozpočtu Regionální rady.

[35] Stěžovatelka se v dané věci považuje za právnickou osobu, která mohla být přímo dotčena ve svých právech a povinnostech zrušením rozhodnutí žalovaného krajským soudem. V posuzované věci – v řízení o odvodu pro porušení rozpočtové kázně – však stěžovatelka vystupuje jako veřejnoprávní subjekt, na který byl na základě zákona přenesen výkon státní, resp. veřejné, správy, a to poskytování dotací z veřejných prostředků a následná kontrola, včetně ukládání sankcí. V daném případě se jedná o výkon veřejné

správy, nikoliv o výkon subjektivních práv a povinností této právnické osoby. V řízení o odvodu pro porušení rozpočtové kázně je dle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů výkon veřejné správy výslovně upraven tak, že je stanoven odvolací orgán, který vystupuje v postavení žalovaného v případném řízení o žalobě ve správním soudnictví, a z této pozice hájí veřejný zájem na řádném nakládání s dotacemi poskytnutými z rozpočtu Regionální rady.

[36] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že stěžovatelka v projednávané věci nebyla osobou zúčastněnou na řízení a krajský soud o této otázce rozhodl v souladu se zákonem.

3454

Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení; dokazování Přezkumné řízení: ochrana práv nabytých v dobré víře

k § 94 odst. 5, § 96 odst. 2, § 97 odst. 3 a § 99 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)
k § 77 odst. 2 soudního řádu správního

I. Přezkoumává-li soud zákonnost správního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, je povinen učinit předmětem přezkumu rovněž i zákonnost správního aktu, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno.

II. Podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Uvedené však nikterak nevyklučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, má-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně. Soud může použít i nové důkazy, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí, a lze jimi tedy potvrdit nebo vyvrátit skutkový stav, který správní orgán zjistil ve správním řízení.

III. Pokud rozpor rozhodnutí s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu dotčená osoba svým jednáním jakkoli přispěla, a dotčená osoba je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správním postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu zohlednit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, čj. 5 As 203/2015-141)

Věc: Magdalena Š. proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti 1) akciové společnosti V. D. KUKA, 2) PhDr. Václava M. a 3) Ing. Jiřího Č., o nařízení provedení nutných zabezpečovacích pracích, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad městské části Praha 1 (stavební úřad) dne 10. 8. 2011 rozhodl, že stavba Praha-Hradčany čp. 163, na pozemku v k. ú. Hradčany, jejímž vlastníkem je Magdalena Š., svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, avšak není nutné ji neodkladně odstranit. Stavební úřad podle § 135 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 nařídil vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací a zároveň podle § 141 odst. 1 téhož zákona nařídil vlastníkům sousedních staveb (osoby zúčastněné na řízení) povinnost strpět provádění udržovacích prací na stavbě, které mohou zasáhnout do jejich práv, a to v nezbytně nutném rozsahu. Proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno odvolání, nabylo tak právní moci. Osoby zúčastněné na řízení následně podaly podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu s tím, že se nejedná o nutné zabezpečovací práce, ale o práce, které by vyžadovaly stavební povolení, přitom s vlastníky sousedních nemovitostí nebylo jednáno.

Dne 24. 8. 2012 bylo vydáno usnesení o zahájení přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, které bylo doručeno žalobkyni do vlastních rukou dne 31. 8. 2012; téhož dne bylo doručeno i osobám zúčastněným na řízení. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně dne 6. 9. 2012 odvolání. Odvolání bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 12. 2012 zamítnuto; výrok usnesení o zahájení přezkumného řízení byl doplněn o nový text s uvedením data narození a adresy žalobkyně jako účastnice přezkumného řízení, jakožto právní nástupkyně Magdaleny Š. ml. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, která byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2014, sp. zn. 9 A 29/2013, odmítnuta.

V přezkumném řízení Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební, rozhodnutím ze dne 25. 9. 2012 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 s účinky k právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný neshledal důvodným. Žalovaný nicméně provedl změnu ve

výroku rozhodnutí, jejímž důvodem bylo formální pochybení Magistrátu hlavního města Prahy spočívající v neúplném označení účastníků přezkumného řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu. V daném případě ve výroku I. rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 chybělo datum narození fyzické osoby (Magdaleny Š.), přičemž uvedené pochybení podle žalovaného ve vztahu k určitosti výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu je o to závažnější, že na dané adrese bydlí dvě fyzické osoby stejného jména a příjmení (matka a dcera). Žalovaný rovněž napravil pochybení Magistrátu hlavního města Prahy, které shledal v tom, že vedle zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 pro jeho rozpor s právními předpisy Magistrát hlavního města Prahy současně věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Podle žalovaného stavební úřad porušil ve vztahu k oběma výrokům rozhodnutí ze dne 10. 8. 2011 § 46 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 192 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. V důsledku tohoto porušení právních předpisů, tj. že stavební úřad neoznámil účastníkům obou správních řízení, vedených z moci úřední, tj. řízení dle § 135 odst. 2 a dle § 141 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, jejich zahájení, nedošlo k jejich zahájení, a tedy není možné vedle zrušení rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 (které nemělo, resp. nemohlo být vzhledem k výše uvedenému porušení právních předpisů vůbec vydáno) věc vrátit stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Žalovaný proto v této části rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy změnil.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2013 podala žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobu, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 26. 8. 2015, čj. 10 A 63/2013-192. Stran namítané záměny účastníků odkázal městský soud na rekapitulovaný obsah správního spisu. Usnesení o zahájení přezkumného řízení, tedy úkon, jímž se zahajuje řízení, bylo adresováno v souladu s tím, jak byl označen adresát povinnosti plynoucí z rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací. Z obsahu doručanky (zjevná totožnost podpisu) vyplývá, že usnesení převzala žalob-

kyně a svou procesní reakcí (podání odvolání) zjevně osvědčila, že neměla pochybnost o tom, že právě ona je účastníkem řízení. Ve správním spisu, který byl soudu předložen, není jakýkoliv doklad o tom, že by usnesení o zahájení přezkumného řízení bylo doručováno její dceři. V rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012 pak žalovaný pouze upřesnil označení účastníků řízení a žalobkyni identifikoval datem narození a uvedením údaje, že jde o právní nástupkyni předchozího vlastníka předmětné nemovitosti (dcera totožného jména a příjmení). Tento úkon dle městského soudu nelze považovat za jakoukoliv záměnu účastníků řízení, neboť od počátku bylo přezkumné řízení zjevně vedeno se žalobkyní, nikoliv s jinou osobou. Městský soud neshledal důvodné ani námitky ohledně tvrzeného nedodržení lhůty podle § 96 správního řádu, ani ohledně nepřislušnosti správního orgánu, který přezkumné řízení prováděl. K namítanému opomenutí právního zastoupení žalobkyně a v důsledku toho nesprávnému doručování městský soud poukázal na to, že zmíněná vada měla podle obsahu žalobní námitky stíhat usnesení o zahájení přezkumného řízení, jež však není předmětem žaloby. Jde tak o námitku míjející se s předmětem soudního přezkumu vymezeného žalobou (věcně se jí ostatně zabýval žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012). Nadto žalobkyně nijak nespécifikuje, jaký vliv měla mít tato namítaná vada na zákonnost nyní napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí jemu předcházejícího. Městský soud s odkazem na § 96 odst. 2 správního řádu, podle kterého se v přezkumném řízení soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, nepřisvědčil ani námitce stran nedostatečně zjištěného skutkového stavu (správní orgány nez rozhodly skutkový stav existující k datu vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, zejména to, že do zahájení přezkumného řízení 24. 8. 2012 byla realizována podstatná část nařízených zabezpečovacích prací, tedy že došlo k podstatné a zásadní změně, neboť dům čp. 163 přestal ohrožovat zdraví a životy osob nebo zvířat a jako stavba byl přiveden do stavu statické stabilizace, vybavený

ochranou proti povětrnostním vlivům). S odkazem na § 99 odst. 2 správního řádu městský soud neshledal důvodné ani námitky stěžovatelky ohledně zpětných účinků rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení k právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Co se týče namítané vady výroku rozhodnutí v části (ne)vrácení věci stavebnímu úřadu, konstatoval městský soud, že zrušení přezkoumávaného rozhodnutí a vrácení věci příslušnému orgánu připadá v úvahu zásadně pouze tehdy, pokud přezkumný orgán po posouzení spisového materiálu podle § 96 odst. 2 správního řádu zjistí, že nelze nápravy dosáhnout změnou rozhodnutí, neboť jsou zde závažné nedostatky při zjišťování stavu věci, které nelze v přezkumném řízení napravit, nebo je rozhodnutí pro svou nesrozumitelnost nepřezkoumatelné, přičemž lze předpokládat, že tyto nedostatky bude možné v novém řízení odstranit. Zrušení přezkoumávaného rozhodnutí bez dalšího je tedy zcela legitimní reakcí přezkumného orgánu na situace, kdy je přezkoumávané rozhodnutí nezákonné, přičemž příčiny této nezákonnosti již nelze odstranit. V případě nezákonnosti rozhodnutí podle § 135 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je tak zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení bez dalšího příležitým řešením. Ohledně namítané absence správního uvážení a (ne)poměření zájmů ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu městský soud uvedl, že obsahově byly tyto námitky v zásadě vypořádány již ve vztahu k námitce nedostatečného zjištění skutkového stavu v přezkumném řízení. Okolnosti, na něž stěžovatelka poukazuje, nejsou z hlediska § 99 odst. 2 správního řádu dle soudu relevantní, rovněž tak nejsou relevantní ve vztahu k hlediskům, podle nichž se rozhodnutí v přezkumném řízení přezkoumává.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala záměnu v osobách účastníků řízení, nedodržení lhůty podle § 96 správního řádu, vady přezkumného řízení, opomenutí zastoupení stěžovatelky v řízení, neúplné zjištění skutečného stavu věci, nesprávné právní posouzení, vadnost výroku

rozhodnutí žalovaného o zpětných účincích a o (ne)vrácení věci.

Co se týče nesprávného zjištění skutkového stavu, soud dle stěžovatelky interpretoval příslušná ustanovení správního řádu zcela izolovaně, zejména nevzal v potaz § 94 odst. 5 tohoto zákona, podle něhož „[p]ři rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy [...] nebo určuje-li, odkdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení“. Stěžovatelka podle rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 realizovala prostřednictvím zhotovitele podstatnou část z 29 nařízených úkonů s tím výsledkem, že dům ohrožený samovolnou demolicí přivedla do stavu, kdy je u něj zajištěna mechanická odolnost a spolehlivost zděných konstrukcí s tím, s realizací rozhodnutí byla současně zvýšena odolnost sousedních domů, což vyplývá ze znaleckého posudku znalce Ing. Jana L. Bedrníčka. Stěžovatelka poukázala na to, že i v rámci prověřování trestního oznámení, které proti ní a proti pracovníkům stavebního úřadu podala společnost V. D. KUKA a. s., podal Znalecký ústav TRIGON, s. r. o., znalecký posudek, z něhož mimo jiné vyplývá závěr, že provedené práce v 1. až 4. nadzemním podlaží domu lze považovat za součást potřebného zabezpečení. Stěžovatelka má za to, že bylo povinností správních orgánů v přezkumném řízení zkoumat dle § 99 odst. 2 správního řádu okolnosti případu v tom smyslu, zda neodůvodňují, aby účinky rozhodnutí nebyly stanoveny ke dni právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Stěžovatelka dále poukázala na to, že byla adresátem povinností, které jí byly z moci úřední nařízeny, byla povinna je realizovat, a to tím spíše za situace, kdy byla ze strany správního orgánu stran provedení zabezpečovacích prací urgována. Stěžovatelka byla tedy v dobré víře ve správnost a zákonnost vydaného rozhodnutí, dle kterého byla povinna postupovat, a také tak činila. Stěžovatelka uvedla, že žalovaný zcela pominul „Technickou zprávu“ vypracovanou pracovníci odboru Magistrátu hlavního měs-

ta Prahy Ing. Eliškou N. a posunul ji pouze do úrovně konceptu rozhodnutí. Vypracování technických zpráv ve správním řízení, které se týká provádění staveb, je pravidlem a slouží jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu. Pokud ji žalovaný vůbec nehodnotil, nepřipustil zjišťování okolností případu ve smyslu § 99 odst. 2 správního řádu.

Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že byly dány veškeré materiální podmínky pro nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací. Nicméně ani žalovaný, ani městský soud z hlediska splnění či nesplnění relevantních skutečností nic neuvedli a rozhodnutí odůvodnili odkazem na úplnost, resp. neúplnost správního spisu a existencí, či neexistencí kontrolní prohlídky stavby podle § 135 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Pokud byl ve správním spise relevantní doklad o havarijním stavu (statický posudek Ing. Ledvinky), odmítl městský soud takový důkaz s odkazem na to, že není uveden ve spisovém přehledu a že stavební úřad o něj jako o podklad své rozhodnutí neopřel. Závěr znalce, co do dikce, se přitom naprosto kryje s jedním z důvodů, pro které stavební úřad nařídil provedení zabezpečovacích prací. Městský soud zcela přehlédl dikci shodnou se závěrem posudku v rozhodnutí stavebního úřadu: „[O]bjekt jako celek jednoznačně vykazuje havarijní stav – jedná se o stav aktuálního ohrožení života a zdraví osob. V případě zřícení střech a pádu prvků na konstrukce nižších podlaží by mohlo dojít k zřícení celého objektu [...]“ Touto citací byl dle stěžovatelky vyvrácen závěr městského soudu, že stavební úřad nevzal posudek Ing. Ledvinky jako podklad pro své rozhodnutí.

Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem městského soudu, podle kterého „z hlediska závěru zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí je tak zcela irrelevantní stav, jaký nastal po vydání přezkoumávaného rozhodnutí (včetně stavu, který byl způsoben jeho realizací). Námitka žalobkyně, že žalovaný a správní orgán I. stupně nepřihlédl k tomu, že došlo k zásadní změně ve stavebně technickém stavu předmětného objektu, je tedy zcela nepřipadná.“ Stěžovatelka naopak

s přihlédnutím k § 99 odst. 2 správního řádu považuje tuto námitku za velmi případnou. Stěžovatelka vyčítá správním orgánům a potažmo i městskému soudu, že se nezabývaly otázkou, v jakém rozsahu připadá v úvahu zrušení rozhodnutí o provedení nutných zabezpečovacích prací (§ 97 správního řádu umožňuje přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit pouze částečně). Správní orgány ani městský soud neprovedly kontrolní prohlídku, resp. ohledání domu „*U Tří andělů*“, přičemž podstatná část úkonů vyjmenovaných v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 8. 2011 byla realizována a je spojena se statickou stabilizací domu. Městský soud odmítl provedení důkazu v mezidobí zpracovanými znaleckými posudky, které se těmito aspekty zabývají a ani jinak nebyl zjišťován skutečný stav domu. Dle stěžovatelky nebyl zjištěn správný skutkový stav, což se nutně promítlo i do nesprávného právního posouzení věci.

Ohledně výroku stran (ne)vrácení věci stěžovatelka poukázala na závěr městského soudu na s. 21 napadeného rozsudku: městský soud zde uvedl, že stěžejním důvodem pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí v posuzované věci byl „*absolutní nedostatek skutkových zjištění potřebných pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí*“, k tomu však dále dodal, že obecně by takový důvod mohl být podnětem pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci příslušnému správnímu orgánu, předmětem přezkumu je však rozhodnutí podle § 135 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, tedy rozhodnutí, které je vázáno k okamžitému stavu stavby. Dále městský soud uvedl, že zároveň jde o opatření, jež má docílit odstranění nějakého v přítomné době existujícího ohrožení, a že v takovém případě je z povahy věci vyloučeno, aby byl s odstupem v řádu let zjišťován stav, který již neexistuje, a aby bylo vydáno rozhodnutí ukládající opatření, jež s ohledem na aktuální stav již nemusejí být vůbec účinná. Stěžovatelka má za to, že z takto formulovaných úvah městského soudu ještě více vystupuje do popředí nutnost zjišťování stavebně technického stavu domu, který byl docílen na základě

autoritativního rozhodnutí stavebního úřadu o provedení nutných zabezpečovacích prací, byť ne zcela realizovaných. Z úvah městského soudu se naopak podává, že vlastně celé přezkumné řízení bylo samoučelné a bez potence jakéhokoli vlivu do reality. Stěžovatelka však byla až dosud existencí tohoto řízení enormně zatěžována a výsledek přezkumného řízení má pro ni ten důsledek, že po dobu tří let nemůže dům ve svém vlastnictví ani opravit, natož užívat. Za této situace pak položila otázku, nakolik pro správní orgány, které přezkumné řízení vedly, platí § 4 správního řádu, podle něhož je veřejná správa službou veřejnosti, a proč soud samoučelnost řízení nevzal v potaz.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v tom smyslu, že co se týče námitek ohledně neúplného zjištění skutkového stavu věci a nesprávného právního posouzení, které stěžovatelka spatřuje v tom, že při rozhodování v přezkumném řízení nebyl brán v potaz § 99 odst. 2 správního řádu, žalovaný poukázal na to, že stěžovatelce rozhodnutím stavebního úřadu žádná práva nabytá v dobré víře nevznikla, tudíž ani aplikace § 94 odst. 5 správního řádu není na místě. Žalovaný se stran aplikace § 99 odst. 2 správního řádu ztotožnil s městským soudem v tom, že primární povinností správního orgánu, v případě, že ruší nebo mění rozhodnutí ukládající povinnost, je určit právní účinky rozhodnutí zpětně, neboť smyslem je šetřit subjektivní práva osob, do nichž bylo závažným způsobem zasazeno nezákonným rozhodnutím. Pouze za situace, kdyby okolnosti případu odůvodňovaly jiné řešení, jako např. kdyby se stěžovatelka ocitla zrušením rozhodnutí s právními účinky zpětně od právní moci zmiňovaného rozhodnutí v méně výhodné pozici, než kdyby bylo rozhodnutí zrušeno s právními účinky ode dne právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, bylo by možné určit právní účinky rozhodnutí v přezkumném řízení ode dne jeho právní moci. V případě stěžovatelkou namítané realizace podstatné části provedených prací se o takovou okolnost nejedná, zejména za situace, kdy se zrušením rozhodnutí stavebního úřadu provedené

stavební úpravy dostaly do režimu § 129 stavebního zákona z roku 2006, v rámci něhož může stěžovatelka požádat o jejich dodatečné povolení.

Ohledně neúplného zjištění skutečného stavu a nesprávného právního posouzení se ke kasační stížnosti vyjádřila také společnost V. D. KUKA, která poukázala na to, že rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací bylo vydáno výlučně na základě dohody se stavebním úřadem z důvodu obejití zákona. Dům byl bez jakýchkoli zjištění prohlášen za nebezpečný a v rámci nařizovacích prací bylo cílem jej nikoli staticky zajistit, ale v zásadě celý téměř zbourat a vystavět nový mající s domem původním pouze společnou část vnějších obvodových zdí a dvě klenby. Stav domu, v němž se nacházel v roce 2010 a 2011, resp. ještě před započítáním stavební činnosti stěžovatelky v roce 2012, je podrobně popsán ve stanovisku Národního památkového ústavu – Vyjádření k přípustnosti provedení stavebních úprav čp. 163 „*Dům U tří andělů*“, vypracovaném k žádosti Ministerstva kultury dne 26. 10. 2015. Zároveň vyjádření obsahuje podrobný popis současného stavu domu, včetně popisu nenávratně zničených konstrukcí, navýšení domu, rozšíření oproti původním rozměrům a konstatování, že ke statickému narušení konstrukcí došlo až v důsledku zásahu stěžovatelky. Ke stěžovatelkou tvrzenému zásahu do jejích práv nabytých na základě rozhodnutí stavebního úřadu společnost V. D. KUKA uvedla, že stěžovatelka zcela pomíjí práva ostatních účastníků řízení. Použitím nevhodných materiálů a technologií stěžovatelka přímo ovlivnila okolní stavby způsobem, jež pravděpodobně povede k další degradaci okolních staveb, a je zde tedy dán jasný nepoměr tvrzených práv stěžovatelky k veřejnému zájmu na ochranu památek, zachování kulturního bohatství a práv okolních vlastníků staveb.

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

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) Za podstatné pro další posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud především vymežit, co je předmětem soudního přezkumu – rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací ze dne 10. 8. 2011. Úkolem žalovaného a potažmo městského soudu tak bylo zabývat se tím, zda v době vydání tohoto rozhodnutí existovaly relevantní zákonem stanovené podmínky pro jeho vydání, resp. zda bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; dále potom, zda v přezkumném řízení správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení zrušily, a zda tak učinily v zákonné lhůtě. Součástí přezkumu musí být dále rovněž úvaha o zákonnosti usnesení o zahájení přezkumného řízení.

Přezkumné řízení bylo zahájeno usnesením žalovaného ze dne 24. 8. 2012; v něm se konstatuje, že ze spisu a z rozhodnutí stavebního úřadu nelze zjistit, na základě jakých důkazů a dokazování stavební úřad dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky pro nařízení nutných prací a nařízení strpět opatření na sousedním pozemku a stavbě; dále žalovaný konstatoval, že dospěl k premise, že nařízení stavebního úřadu je v rozporu s § 135 odst. 2 a § 141 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a § 68 odst. 2 a odst. 3 správního řádu, protože rozhodnutí není srozumitelné a určité; chybí odpovídající odůvodnění.

Úkolem správního orgánu (Magistrátu hlavního města Prahy) v přezkumném řízení tudíž bylo, aby výše uvedené premisy zhodnotil, a vady, které byly rozhodnutí stavebního úřadu vytýkány, ve svém rozhodnutí reflektoval.

Nejvyšší správní soud jako první musel vypořádat vznesenou námitku prekluze práva zahájit přezkumné řízení. Stěžovatelka dovozuje nedodržení objektivní lhůty stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu ve spojení s nesprávným doručením usnesení o zahá-

jení přezkumného řízení a opomenutím zastoupení stěžovatelky.

Podle citovaného ustanovení „[u]snesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci“.

Stěžovatelka lhůtu jednoho roku činí spornou, neboť tato skončila 7. 9. 2012, přitom v této lhůtě nebylo doručeno jejímu právnímu zástupci; pokud bylo usnesení o zahájení přezkumného řízení doručeno přímo stěžovatelce dne 31. 8. 2012, nemá toto doručení podle § 34 odst. 2 správního řádu dle stěžovatelky žádná účinky pro běh lhůt.

S námitkou prekluze, kterou stěžovatelka uplatnila v žalobě, se městský soud vypořádal co do splnění podmínek subjektivní lhůty, objektivní lhůtu však pominul, resp. v souvislosti s vypořádáním námítky opomenutého zastoupení (s. 17) uvedl, že *„zminěná vada měla podle obsahu žalobní námítky stíhat usnesení o zahájení přezkumného řízení, jež však není předmětem žaloby. Jde tak o námitku míjející s předmětem soudního přezkumu vymezeného žalobou (věcně se jí ostatně zabýval žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 17. 12. 2012). Nadto stěžovatelka nijak nespecifikuje, jaký vliv měla mít tato namítaná vada na zákonnost nyní napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí jemu předcházejícího.“* Předně nelze souhlasit s tím, že vznesená námitka nemohla mít žádný vliv na právě vedené řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného vydaném v přezkumném řízení, týkala-li se dodržení zákonné prekluzivní lhůty pro jeho zahájení, tedy základní podmínky řízení. Bylo povinností městského soudu se jí zabývat, a nikoli bez dalšího odkázat na řízení, v němž tato věc nebyla posuzována, neboť týž soud návrh stěžovatelky, kterým směřovala právě do rozhodnutí žalovaného ve věci zahájení přezkumného řízení, s odkazem na § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. a § 68 písm. e) s. ř. s. usnesením ze dne 30. 1. 2014, č. j. 9 A 29/2013-55, odmítl a věci se meritorně nezabýval.

Přezkoumává-li soud zákonnost správního rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, je povinen učinit součástí přezkumu rovněž i zákonnost správního aktu, kterým bylo přezkumné řízení zahájeno; to tím spíše, vyloučil-li takový správní akt, jehož přezkoumání soudem se stěžovatelka domáhala, ze soudního přezkumu.

Přezkumné řízení je správním řízením vedeným z moci úřední a jeho zahájení není v dispozici účastníků řízení. To však nic nemění na tom, že kritériem přezkoumávaného správního rozhodnutí v přezkumném řízení je pouze zákonnost přezkoumávaného správního aktu a řízení, které jeho vydání předcházelo. Pouze z takových důvodů, a v zákonem stanovené lhůtě, může správní orgán přezkumné řízení zahájit; zahájení a provedení řízení tak nemůže být projevem libovůle. Nelze totiž pominout, že vzhledem k tomu, že předmětem přezkumného řízení jsou zásadně taková správní rozhodnutí, která již nabyla právní moci, jde často o rozhodnutí, z nichž pro jejich účastníky vyplývají práva různého druhu a závažnosti, proto zákon rovněž předpokládá ohledně předmětu přezkumného řízení určitá omezení motivovaná ochranou práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu), plynoucí zejména z toho, že správní akty jsou nadány tzv. presumpcí správnosti.

Nejvyšší správní soud proto považoval za nutné korigovat závěry městského soudu stran (ne)případnosti námítek stěžovatelky směřujících k dodržení podmínek pro zahájení přezkumného řízení. Nicméně i přes závěr, který městský soud vyslovil, se námitkou nedodržení lhůty ve vztahu k neúčinnému doručení (opomenutému zastoupení) určitým, byť stručným způsobem i částečně nepřiléhavou argumentací vypořádal a jeho závěry ob stojí. Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech, neboť usnesení o zahájení přezkumného řízení jí bylo doručeno a podala proti němu v zákonné lhůtě odvolání (a poté i správní žalobu). Nicméně městský soud pominul dikci § 96 odst. 1 správního řádu, podle kterého je přezkumné řízení za-

hájeno **vydáním** usnesení o zahájení řízení, nikoli až jeho doručením. Co se rozumí vydáním rozhodnutí, stanoví § 71 odst. 2 správního řádu [„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 dle § 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“].

V projednávané věci bylo usnesení o zahájení přezkumného řízení vydáno dne 24. 8. 2012, tedy před uplynutím objektivní lhůty. (...)

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že nikterak nepřehlédl informace vyplývající ze spisu ohledně posuzované nemovitosti (probíhající řízení o odstranění stavby, resp. její dodatečné povolení), jakož ani ostatní skutečnosti, které nastaly *ex post*, a nikterak nepřehlídí stanoviska orgánů památkové péče, jakož ani ostatní aspekty spojené se samotným řízením před stavebním úřadem, na něž upozorňují osoby zúčastněné na řízení ve svých vyjádřeních.

Nejvyšší správní soud nicméně nemůže odhlédnout od zásad, na kterých je správní soudnictví založeno; podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. Ve věci projednávané v tomto kasačním řízení je tak zcela bez významu skutečnost, zda a jakým způsobem stěžovatelka případně překročila rozsah prací stanovený jí v rozhodnutí a v jakém stavu se dům v současné době nachází a jaké práce a jakým způsobem na něm byly provedeny. Tyto skutečnosti by byly zcela jistě relevantní pro případná jiná řízení (viz např. § 178 stavebního zákona z roku 2006 apod.), nikoli však pro zodpovězení otázky důvodnosti a zákonnosti vydaného rozhodnutí o nařízení zabezpečovacích prací, resp. zákonnosti rozhodnutí žalovaného vydaného poté. Námitky a argumentace,

jakož např. i předložený posudek Národního památkového ústavu z roku 2015, a jiné dokumenty uplatněné v tomto ohledu osobami zúčastněnými, jakož i argumentace žalovaného a závazná stanoviska Národního památkového ústavu, nacházející se ve spise, jsou zcela nepřijatelné (vyjma skutečností vztahujících se ke stavu nemovitosti v době rozhodování stavebního úřadu) a v tomto řízení bezpředmětné, proto k nim Nejvyšší správní soud (ani městský soud) nemohl přihlížet.

Není sporu o tom, že podle § 96 odst. 2 správního řádu se v přezkumném řízení posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání, což na několika místech městský soud, např. na str. 18 rozsudku, opakovaně uvádí.

Uvedené však nikterak nevylučuje, aby soud ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl a doplnil dokazování, měl-li za to, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn nedostatečně, a to i za použití nových důkazů, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, jak uvádí městský soud, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí; tedy lze jimi ve správním řízení správním orgánem zjištěný skutkový stav potvrdit nebo vyvrátit; v daném případě potvrdit či vyvrátit havarijní stav nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky k datu vydání rozhodnutí o nařízení provedení zabezpečovacích prací. Takové hodnocení však městský soud neprovedl a bez dalšího akceptoval žalovaným konstatovaný nedostatek skutkových zjištění. (...)

Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že z hlediska závěru o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí je zcela irelevantní stav, který nastal po vydání přezkoumávaného rozhodnutí (včetně stavu, který byl způsoben jeho realizací). Nelze však již zcela akceptovat závěr, že námitky stěžovatelky týkající se zásadní změny ve stavebně technickém stavu objektu jsou v přezkumném řízení zcela nepřijatelné.

Podle § 94 odst. 5 správního řádu „[p]ři rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)“.

Podle § 99 odst. 2 správního řádu, „[p]okud se ruší nebo mění rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, a neodůvodňují-li okolnosti případu jiné řešení, určí správní orgán, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí“.

Městský soud konstatuje, že zmíněný § 99 odst. 2 správního řádu se již netýká samotných podmínek pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, ale řeší časové účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení; proti tomu nelze z hlediska samotné zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí ničeho namítat. Lze zcela souhlasit s městským soudem v tom, že smyslem tohoto ustanovení je šetřit subjektivní práva osob, do nichž bylo zasaženo nezákonným rozhodnutím závažným způsobem, a to tak, že jim byla rozhodnutím správního orgánu uložena povinnost v rozporu s právními předpisy; z důvodu odstranění škodlivých následků rušeného nebo měněného rozhodnutí, jímž byla nezákonně uložena povinnost, správní orgán *a priori* určí, že účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne právní moci nebo předběžné vykonatelnosti přezkoumávaného rozhodnutí. V dalších úvahách ohledně správnosti vydaného rozhodnutí v přezkumném řízení však městský soud opomíjí skutkový stav věci. Uvádí, že takovými okolnostmi, které by mohly navodit účinnost rozhodnutí *ex nunc*, by mohla být situace, kdy by se osoba, jíž byla uložena povinnost, ocitla zrušením rozhodnutí s účinky *ex tunc* v méně výhodné situaci, než kdyby rozhodnutí bylo zrušeno *ex nunc* či by bylo nesrovnatelně závažněji zasaženo do práv jiné osoby; pokud uvádí, že o takový případ však v posuzované věci nejde, a to ani

s přihlédnutím k argumentaci stěžovatelky, nelze s ním souhlasit.

Městský soud zcela opomíjí, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla stěžovatelce uložena *ex offio* (nikoli k její žádosti) povinnost – provést určité konkrétné stanovené zabezpečovací práce a stěžovatelka je na malé náklady provedla. Není ani bez významu, že tomuto aktu předcházelo již rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 12. 2010, které povinnost provedení z převážné části týchž nutných zabezpečovacích prací ukládalo předchozím vlastníkům nemovitosti Ing. Pavlu R. a Ing. Jiřímu K., stejně tak byla tímto rozhodnutím uložena osobám zúčastněným povinnost strpět provádění prací na stavbě (jmenovaným bylo opakovaně vydáno stavební povolení, k odvoláním sousedních vlastníků – osob zúčastněných na řízení – bylo vždy zrušeno, poté byly vzhledem ke stavu chátrající nemovitosti nařizeny zabezpečovací práce); následně byla nemovitost prodána. Nelze proto tvrdit, že stěžovatelka nebyla v dobré víře v zákonnost správního aktu, který *de facto* „zdědila“ po svých předchůdcích, byť žádná práva nenabyla, nýbrž jí byla uložena povinnost. Tím spíše, byla-li stěžovatelka na základě správního rozhodnutí, které je nadáno presumpcí správnosti a které navíc bylo již pravomocné, povinna určitým způsobem konat.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, čj. 2 As 241/2014-36, konstatoval mimo jiné: „*Stavebník se v přezkumném řízení nemůže zpravidla dovolávat dobré víry (§ 94 odst. 4 správního řádu), realizoval-li záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylišení rozhodných skutečností. Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, a to ani tehdy, pokud*

stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění stavby či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však není možno na stavebníka přenášet povinnosti orgánů státní správy. U stavebníků lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu jejich záměrů s podrobnou právní regulací. Posouzení souladu záměru stavebníka se zákonnými požadavky je v první řadě úkolem správních orgánů, které k tomu mají disponovat takovým personálním a odborným zázemím, aby jej zevrubně posoudily a v případě rozporu s právními předpisy patřičně reagovaly.“

Výše uvedené závěry stran dobré víry stěžovatelky jsou zcela případné i na projednávanou věc. Pokud rozpor rozhodnutí

s právními předpisy má mít původ výlučně v postupu správního orgánu, aniž by k tomu stěžovatelka svým přičiněním jakkoli přispěla, a je v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, je třeba její dobrou víru v intencích § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu reflektovat. Pokud žalovaný a potažmo městský soud dovodili, že stěžovatelka nenabyla žádná práva, ale byly jí uloženy pouze povinnosti, tudíž na ni § 94 odst. 5, resp. § 99 odst. 2 správního řádu nedopadá, interpretoval daná ustanovení pouze na základě gramatického výkladu, aniž by přihlížel k jejich smyslu.

Odůvodnění žalovaného (potažmo městského soudu) tak zcela postrádá argumentaci pro závěry, které byly stran § 94 odst. 5 a § 99 odst. 2 správního řádu učiněny. (...)

3455

Daňové řízení: námitky proti exekučnímu příkazu; věcná nesprávnost výkazu nedoplatků

k § 176 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 344/2013 Sb.

V exekučním řízení lze v podaném odvolání proti exekučnímu příkazu namítat věcnou nesprávnost výkazu nedoplatků, jakožto exekučního titulu dle § 176 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jelikož proti výkazu nedoplatků neexistuje účinný prostředek k nápravě jeho věcných nesprávností.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, čj. 9 Afs 52/2015-59)

Prejudikatura: č. 835/2006 Sb. NSS.

Věc: Roman M. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o nařízení prodeje nemovitých věcí, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Finančního úřadu pro Liberecký kraj, Územního pracoviště v Jablonci nad Nisou (správce daně), ze dne 10. 4. 2013 byl vydán exekuční příkaz na prodej nemovitostí označených ve výroku k vymožení nedoplatku, včetně úroku z prodlení a exekučních nákladů. Rozhodnutím správce daně ze dne 26. 7. 2013 bylo rozhodnuto o prvním odvolání žalobce tak, že se podanému odvolání částečně vyhovělo, rozhodnutí správce daně ze dne 10. 4. 2013 bylo částečně změněno a ve zbytku bylo odvolání zamítnuto.

Rozhodnutím o odvolání byly změněny vyžádané částky, a to tak, že exekuce na prodej

nemovitostí se nařizuje k vymožení nedoplatku ve výši 7 879 358,12 Kč, včetně příslušejícího úroku z prodlení ke dni 10. 4. 2013 ve výši 4 753 247,95 Kč a exekučních nákladů ke dni nařízení exekuce ve výši 252 652 Kč, tj. celkem 12 885 258,07 Kč, jakož i úroku z prodlení z částky 6 380 203,12 Kč od 11. 4. 2013 do zaplacení dle roční výše repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí. K částce nedoplatku ve výši 1 499 155 Kč úrok z prodlení nevznikne.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014 zamítl, a potvrdil tak rozhodnutí správce daně ze dne 26. 7. 2013.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci žalobu, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 11. 2. 2015, čj. 59 Af 27/2014-69. Krajský soud dospěl k závěru, že exekuční příkaz není nicotný, obsahuje veškeré zákonné náležitosti, a neshledal vady, které by činily exekuční příkaz vnitřně rozporným. Krajský soud rovněž neshledal důvodnou výtku, že odkaz na výkaz nedoplatků neoznačuje konkrétního správce daně, který jej vydal.

Dále krajský soud uvedl, že neurčitost výroku rozhodnutí nelze spatřovat v neuvedení zdaňovacího období, za které byla daň vyměřena či doměřena, či neuvedení období, za které byly stanoveny úroky z prodlení. Dle přesvědčení krajského soudu postačí, je-li z výroku rozhodnutí zřejmá výše nedoplatku, pro který je exekuce nařizována. Namítanou podstatnou nesrovnalost nelze vidět ani v tom, že pod určitými položkami byla uvedena stejná čísla jednacích a data vydání rozhodnutí na stejný druh daně s uvedením různé výše nedoplatku, nezpochybňoval-li žalobce zároveň konkrétní částky zahrnuté ve výkazu nedoplatků, vydání či vykonatelnost rozhodnutí nebo částečnou úhradu nedoplatku na dani či příslušenství. Důvody, proč rozhodnutí uvedených čísel jednacích a dat vydání ukládala více daňových povinností, plynou z těchto rozhodnutí, včetně toho, za jaké zdaňovací období je stanovena daň určitého druhu, jakož i důvody stanovení penále. Z odůvodnění rozhodnutí pak lze beze všech pochybností dovodit, jaké odvolací výtky neshledal správce daně důvodnými.

Krajský soud uvedl, že neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným z důvodu, že se žalovaný nevypořádal s námitkami uvedenými v prvním odvolání (o němž bylo rozhodnuto správcem daně rozhodnutím o odvolání ze dne 26. 7. 2013), které nebyly zopakovány v druhém odvolání (o němž za-

lovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014).

Krajský soud dospěl k závěru, že vadou postupu správce daně nebylo ani to, že nedoručoval výkaz nedoplatků. Výkaz nedoplatků není rozhodnutím, ale vnitřním dokladem správce daně, výpisem z evidence daní, který se daňovému subjektu zásadně nedoručuje a proti němuž nejsou přípustné opravné prostředky. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Ans 6/2007-101. K námitce týkající se nemožnosti řádně formulovat odvolací a žalobní důvody krajský soud dodal, že konkrétní nedoplatky na dani a příslušenství, jakož i zdaňovací období, za něž byly daně vyměřeny, a období, za které byly vyčísleny úroky z prodlení, musí být žalobci známy z rozhodnutí vydaných ve vyměřovacích, resp. doměřovacích řízeních a dalších písemnostech předcházejících vystavení výkazu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

Stěžovatel uvedl, že mu dosud není známo, co se pod vyčíslenými položkami v exekučním příkazu skrývá. Ani v soudním řízení nebylo vyřešeno, z jakého titulu uváděné nedoplatky vznikly. Stěžovatel sám totiž o částkách uváděných v exekučním příkazu žádnou vědomost nemá. Je v rozporu se zásadou spravedlnosti, aby sám určoval podle částky konkrétní obsah rozhodnutí a domýšlel, k čemu se vlastně neurčitě sdělené příslušenství může vztahovat. Základní myšlenka kasační stížnosti vychází z toho, že výrok exekučního příkazu, potažmo rozhodnutí o odvolání, byl neurčitý. Stěžovateli není vůbec zřejmé, na základě čeho krajský soud dospěl k závěru, že konkrétní nedoplatky na dani a příslušenství mu musí být známy z rozhodnutí vydaných ve vyměřovacích a doměřovacích řízeních. Ve správním spisu nejsou založeny doručenky k těmto rozhodnutím ani jiný případný důkaz. Krajský soud se vůbec nezabýval námitkou, že žádná taková rozhodnutí, která by obsahovala totožné částky jako uvedené ve výkazu nedoplatků, eventuálně exekučním příkazem či rozhodnutím o odvolání, mu doručena nebyla. Přitom už v průběhu

řízení se prokázalo, že výkaz nedoplatků je vadný a nedoplatky tam vyčíslené neexistují.

Stěžovatel po celé správní i soudní řízení brojil proti neurčitosti a nejasnosti jednotlivých položek v napadených písemnostech s tím, že mu tato neurčitost bránila řádně precizovat odvolací a žalobní body. Krajský soud si potom protiřečí, neboť na jedné straně shledal exekuční příkaz, výkaz nedoplatků i rozhodnutí o odvolání co do obsahu výroků určitými, na straně druhé uvedl, že nebylo možné seznat, že exekuce byla nařízena právě pro konkrétní částky, u nichž byla vykonatelnost odložena usneseními o odkladném účinku. To považuje stěžovatel za podstatnou vadu, jelikož věc nebyla žalovaným ani krajským soudem řádně přezkoumána, ale krajský soud se spokojil s obsahem předloženého správního spisu a s tvrzením, že zde je nějaký úrok, který může být exekvován. Nikterak se nezabýval námitkami neurčitosti úroku z prodlení a vůbec obecně neurčitosti napadených rozhodnutí, přestože u sumárního čísla nebylo blíže určeno, z jaké konkrétní jedinečné daňové povinnosti a jakých konkrétních úroků z prodlení ve vztahu k jedinečné daňové povinnosti se výrok exekučního příkazu sestává.

K námitce nezákonnosti uvedl, že výkaz nedoplatků jakožto exekuční titul má klíčový význam. V průběhu řízení bylo prokázáno, že výkaz nedoplatků nesprávně obsahoval i neexistující daňové pohledávky, a potom tedy ani exekuční příkaz nemohl obsahovat všechny zákonné náležitosti. Bez existujícího exekučního titulu nelze exekuci nařídit. Tyto okolnosti způsobují absenci základního předpokladu nařízení exekuce z důvodu nicotnosti výkazu nedoplatků.

Mezi zákonné náležitosti výkazu nedoplatků patří také údaje o jednotlivých nedoplatecích, posuzovaný výkaz nedoplatků však neobsahoval zdaňovací období a chyběla specifikace období, za něž má být placen úrok, přičemž takový výkaz nedoplatků je neurčitým podkladem pro vydání exekučního příkazu. Tato vada je podstatná, protože činí výkaz nedoplatků fakticky neuskutečnitelným. Není zřejmé, jaký konkrétní nedoplatek existuje. Výkaz nedoplatků je nejasný, neurči-

tý, přičemž v přímém důsledku s namítanou neurčitostí významným způsobem zasáhl právní jistotu stěžovatele, kterému je na jedné straně ukládána povinnost strpět exekuci svého majetku a zároveň je významně zasaženo jeho právo uplatnit možné námitky proti exekuci právě pro neurčitost vyčíslených nedoplatků v exekučním příkazu, resp. rozhodnutí o odvolání. Krajský soud tedy pochybil, pokud shledal výkaz nedoplatků určitým.

Krajský soud dle stěžovatele rovněž pochybil, pokud shledal, že je zřejmé, který správce daně vydal výkaz nedoplatků. Z formulace v exekučním příkazu a rozhodnutí o odvolání vyplývá, kterému správci daně stěžovatel nezapltil, nikoli že ho tento správce daně vystavil. Nebyl tak dostatečně definován exekuční titul.

Dále stěžovatel považoval za neurčitý i výrok rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí považuje za nicotné. Není z něj zřejmé, v čem spočívala změna exekučního příkazu. S takovou námitkou se krajský soud nevypořádal. Uvedl pouze, že struktura byla zachována a dle této struktury je jednoduše seznatelné, co bylo změněno. Stěžovatel tento názor nesdílí už vzhledem k tomu, že výrok je značně obsáhlý. Nesouhlasil ani s názorem, že z odůvodnění rozhodnutí o odvolání lze bez pochybností dovodit, jaké odvolací výtky shledal správce daně důvodnými. Správce daně se totiž nevyjádřil k námitce, že není zřejmé, jaký konkrétní nedoplatek exekuční příkaz obsahuje, a k námitce, že označení vykonatelných pohledávek je neurčité a takové pohledávky neexistují. Pokud žalovaný tuto skutečnost napravoval, pak pouze v části určení položek nedoplatku, ale nedoplatek zůstal stále nejasný, jelikož výše daně na uváděných platebních výměrech byla odlišná od daně uvedené v rozhodnutí o odvolání.

Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že neurčitost výroku nelze spatřovat v neuvedení zdaňovacího období, za které byla daň vyměřena či doměřena, či neuvedení období, za které byly stanoveny úroky z prodlení, a naopak že postačí, pokud je z výroku zřejmá výše nedoplatku. Takový výklad považuje za extrémní. V konečném důsledku mu brání precizovat námitky do neurčitosti jednotlivých položek

nedoplatku. Přitom právě to je mu kladeno za vinu. Za formalistické považoval stěžovatel vypořádání krajského soudu, že nelze přisvědčit námitce o podstatné nesrovnalosti výroku, jelikož pod určitými položkami byla uvedena stejná čísla jednacích a data vydání rozhodnutí na stejný druh daně, a to zároveň s uvedením různé výše nedoplatku, přičemž současně nebyly zpochybněny konkrétní částky zahrnuté ve výkazu nedoplatků. Stěžovatel nemohl výkaz nedoplatků zpochybnit, neměl ho k dispozici. Krajský soud tvrdil, že důvody, proč rozhodnutí stejných čísel jednacích a dat vydání ukládala více povinností, plynou z těchto rozhodnutí, a to včetně zdaňovacího období, jakož i důvodů stanovení penále. To je *novum*, jelikož dosud z ničeho neplynulo, že předmětem exekučního příkazu je také nedoplatek na penále.

Stěžovatel rovněž setrval na námitce, že žalovaný byl povinen přezkoumat i námitky, které stěžovatel uplatnil v odvolání proti exekučnímu příkazu, ale nezopakoval je v odvolání proti rozhodnutí o odvolání, a to proto, že řízení v obou stupních je celistvým řízením. Krajský soud se s námitkou řádně nevypořádal. Stěžovatel nesouhlasil dále s názorem krajského soudu, že daňový poplatník se s výkazem nedoplatků seznámí spolu s exekučním příkazem, a proto nebyl správce daně povinen výkaz nedoplatků předtím doručit. Exekuční příkaz obsahuje pouze odkaz na exekuční titul, nikoli však samotný exekuční titul. Pokud může daňový subjekt žádat přezkoumání výkazu nedoplatků, musí mu být exekuční titul znám. Zákon výslovně nestanoví, že nemá být výkaz nedoplatků doručován, proto má stěžovatel za to, že měl být doručen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

III.B Namítaná nezákonnost

[39] Stěžovatel se ve své argumentaci do nezákonnosti napadených rozhodnutí zaměřil

na výkaz nedoplatků. Konstatoval, že výkaz nedoplatků měl vady, proto nemohl být způsobitelným exekučním titulem.

[40] Ustanovení § 176 daňového řádu ve znění účinném v posuzované době obsahuje výčet exekučních titulů, mezi nimi i výkaz nedoplatků, který je exekučním titulem v posuzované věci. Výkaz nedoplatků je veřejnou listinou, kterou sestavuje správce daně na základě údajů evidence daní, není rozhodnutím, ale pouze vnitřním dokladem správce daně, proti němuž nejsou přípustné opravné prostředky. Vzhledem k absenci opravných prostředků se připoustí, že i v exekučním řízení lze výjimečně namítat věcnou nesprávnost výkazu nedoplatků. Proti výkazu nedoplatků lze sice brojit námitkou dle § 159 daňového řádu, ovšem námitku nelze považovat za účinný prostředek nápravy, neboť výkaz nedoplatků se dlužníku vůbec nedoručuje, dlužník se s ním seznámí teprve prostřednictvím doručovaného exekučního příkazu. Z tohoto hlediska lze považovat výjimečně prolomení vázanosti exekučního orgánu exekučním titulem za správné (podrobněji viz Baxa, J. a kol. *Daňový řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2011, s. 1073–1080.).

[41] V posuzovaném případě byly v odvolání proti exekučnímu příkazu namítány nedostatky vymezení jednotlivých podkladových rozhodnutí zahrnutých do exekučního příkazu na základě výkazu nedoplatků. Rozhodnutím o odvolání ze dne 26. 7. 2013 byly tyto nedostatky napraveny, 12 položek, kterými jsou v exekučním příkazu vymezena jednotlivá vykonatelná rozhodnutí, bylo z důvodu duplicitního uvedení vypuštěno, u dalších byla opravena čísla jednacích a data vydání rozhodnutí. Touto změnou došlo k tomu, že výrok exekučního příkazu byl částečně nahrazen, *de facto* upřesněn. Prostřednictvím exekučního příkazu byl „změněn“ i výkaz nedoplatků, respektive byla napravena pochybení správce daně ohledně uvedení jednotlivých podkladových rozhodnutí i ve výkazu nedoplatků, jelikož proti němu není možné uplatnit opravné prostředky a jeho věcnou nesprávnost lze namítat i v exekučním řízení, jak je uvedeno výše. Fakticky tak výkaz nedo-

platků neodpovídá exekučnímu příkazu ve znění rozhodnutí o odvolání, ovšem je tomu tak proto, že ve výkazu nedoplatků i exekučním příkazu byly stejné chyby, které byly k námitce stěžovatele odstraněny rozhodnutím o odvolání. Bylo by tedy proti jakékoli logice, kdyby nyní soud vyhověl kasační námitce, že výkaz nedoplatků obsahoval vady, a proto měl být zrušen, jelikož tyto vady byly napraveny správcem daně již ve správním řízení. Výkaz nedoplatků není nicotný a existuje, a přestože musely být jeho nedostatky napraveny v exekučním řízení, je způsobilým podkladem pro správní exekuci.

[42] Výkaz nedoplatků byl dále dle stěžovatele fakticky neuskutečnitelným, jelikož z něj nelze seznat, k jakým nedoplatkům se vztahuje. Neobsahuje totiž zdaňovací období, za která jsou nedoplatky vymáhány, a u úroků z prodlení není uvedeno období, za něž se úrok z prodlení vyměřuje a vymáhá.

[43] Náležitosti výkazu nedoplatků vymezuje § 176 odst. 2 daňového řádu. Ten stanoví, že výkaz nedoplatků musí obsahovat: „a) označení správce daně, který výkaz nedoplatků vydal, b) číslo jednacích, c) označení daňového subjektu, který neuhradil nedoplatek [...], d) údaje o jednotlivých nedoplatcích, e) podpis úřední osoby s uvedením jména a pracovního zařazení a otisk úředního razítka [...], f) potvrzení o vykonatelnosti, g) den, k němuž je výkaz nedoplatků sestaven“. Vytýkané nedostatky by mohly být zahrnuty pod položku *údaje o jednotlivých nedoplatcích*.

[44] Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda byly jednotlivé nedoplatky dostatečně definovány tak, aby stěžovatel mohl bez obtíží určit, jaké nedoplatky jsou ve výkazu nedoplatků vyznačeny, a pro které nedoplatky se tedy vede exekuce na jeho majetek. Pro tyto účely bylo třeba vzít v potaz změnu exekučního příkazu, tedy nepřímou změnu výkazu nedoplatků. Exekuce je vedena pro nedoplatky, které jsou vymezeny v rozhodnutí o odvolání, a to číslem jednacím rozhodnutí, jímž byl nedoplatek vyměřen,

datem vydání rozhodnutí, druhem daně, částkou a datem splatnosti nedoplatku. Nejvyšší správní soud má za to, že každý jednotlivý nedoplatek byl vymezen dostatečným způsobem. Již na základě čísla jednacích a data vydání rozhodnutí by měl být každý daňový poplatník schopen dohledat si ve svých dokumentech příslušné rozhodnutí a z něj potom zjistit všechny relevantní informace, případně namítat, že mu takové rozhodnutí doručeno nebylo. Nejvyšší správní soud má za to, že nedoplatky byly dostatečně určité vymezeny. Zdaňovací období ani vymezení doby, za níž je vyměřen úrok z prodlení, není podstatnou náležitostí výkazu nedoplatků a lze je bez potíží zjistit z příslušného podkladového rozhodnutí. Se znalostí čísla jednacích a data vydání rozhodnutí mohl stěžovatel jednoduše zpochybnit například to, že by mu bylo konkrétní rozhodnutí doručeno, případně že zní na jinou částku a podobně. Žádnou takovou námitku však nevyslovil. Veškeré jeho námitky se v průběhu správního řízení a následně i řízení před krajským soudem omezovaly obecně na neurčitost výroku rozhodnutí, žádnou konkrétní výtku týkající se toho kterého rozhodnutí, kterou by bylo možné zkoumat, nevedl.

[45] Jak připomenul ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný, komentářová literatura k vymezení nedoplatků ve výkazu nedoplatků odkazuje na starou právní úpravu (zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků⁷⁾), kde bylo mimo jiné pro vymezení nedoplatku vyžadováno uvedení druhu daně, výše nedoplatku a údaj o původní splatnosti. Nelze než souhlasit, že i tyto podmínky, které byly nastaveny za staré právní úpravy, nyní posuzovaný výkaz nedoplatků obsahuje. Uvedení zdaňovacího období nebo období pro vyměření úroku z prodlení mezi nimi není.

[46] Krajský soud tedy s ohledem na kvalitu žalobní námitky vyslovil správný názor, že výrok exekučního příkazu, samozřejmě ve znění rozhodnutí o odvolání, je dostatečně určitý tak, jak je. Dle čísla jednacích, data vydání rozhodnutí, konkrétně vymezené

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňovým řádem.

částky, data splatnosti a druhu daně byl stěžovatel schopen seznat, o jaké nedoplatky se jedná. Rozhodně není na první pohled zřejmé, že by se jednalo o chybné vyčíslení jednotlivého nedoplatku, jak je tvrzeno v kasační stížnosti. Žádná konkrétní námitka týkající se některého z nedoplatků nebyla vznesena. Stěžovateli tak nemohlo být zasaženo jeho právo uplatnit nejpozději s odvoláním proti rozhodnutí o odvolání námitky proti exekuci pro neurčitost nedoplatků. V exekučním příkazu ve znění rozhodnutí o odvolání byla jasně vymezena rozhodnutí, z nichž plynou relevantní nedoplatky. Pokud by přednesl přípustnou námitku týkající se konkrétního rozhodnutí, musely by se jí správní i soudní orgány zabývat. V opačném případě lze pouze konstatovat, že je věcí každého, jakým způsobem hájí svá práva, jaké námitky vznášá, jak je konkretizuje. Kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu soudního rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[47] Jedna konkrétní námitka byla v kasační stížnosti vznesena, a to námitka, že podkladová rozhodnutí nebyla stěžovateli doručena. Ta se nicméně poprvé objevila až v kasačním řízení, nebyla obsažena v žalobě, proto bylo nutné ji vyhodnotit jako nepřipustnou a soud se jí nemohl zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[48] Nejvyšší správní soud tedy v souladu se soudem krajským dospěl k závěru, že pro vedení exekuce existují podklady, které nebyly relevantním způsobem zpochybněny. Nad rámec uvedeného k námitkám do výkazu nedoplatků Nejvyšší správní soud uvádí, že je považuje za zcela účelové. Stěžovatel v rámci odvolání proti exekučnímu příkazu namítal chyby ve výkazu nedoplatků a v exekučním příkazu, a přestože byly k jeho námitce odstraněny a mohl vznášet případné námitky proti správně vymezeným nedoplatkům, neustále opakuje to, co již bylo napraveno. (...)

[54] Další pochybení je spatřováno také ve skutečnosti, že v exekučním příkazu nebyl dostatečně definován exekuční titul, je-

likož tam nebyl vymezen správce daně, který vydal výkaz nedoplatků. Dle zákonného ustanovení musí exekuční příkaz obsahovat mimo jiné i odkaz na exekuční titul [srov. § 178 odst. 2 písm. d) daňového řádu]. Ten posuzovaný exekuční příkaz bezpochyby obsahoval, odkazoval na výkaz nedoplatků vydaný dne 10. 4. 2013, a stanovil, že dlužník nezapltil ke dni 10. 4. 2013 shora uvedenému správci daně, tj. správci daně, který vydal exekuční příkaz, dále specifikované nedoplatky. Obdobnou formulaci potom obsahuje i rozhodnutí o odvolání. Stejně jako krajský soud má i Nejvyšší správní soud rozhodující o kasační stížnosti za to, že identifikace výkazu nedoplatků výše popsaným způsobem byla dostatečná. Přestože v exekučním příkazu a rozhodnutí o odvolání není výslovně uvedeno označení správce daně, který vydal výkaz nedoplatků, nevzbuzují formulace tam uvedené o posuzované skutečnosti větší pochybnosti. Takovéto drobné formulační nedostatky nemohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[55] V další námitce je krajskému soudu vytýkáno, že se řádně nelyžoval s namítanou neurčitostí výroku rozhodnutí o odvolání a s nicotností tohoto rozhodnutí. Uvedené nedostatky má mít rozhodnutí z důvodu, že z něj není zřejmé, v čem spočívala změna exekučního příkazu. Krajský soud k tomu konstatoval, že struktura výroku exekučního příkazu byla zachována, a dle této struktury je seznatelné, co bylo změněno a co nikoliv. Nejvyšší správní soud s tím souhlasí. Přestože je možná v důsledku změny exekučního příkazu méně přehledný, nadále zůstává dostatečně jasně určitelné, pro jaký nedoplatek je exekuce nařizována a jakým způsobem má být provedena, jakož i další náležitosti dle § 178 odst. 2 daňového řádu. Nejvyšší správní soud má za to, že v rozhodnutí o odvolání bylo postupováno standardním způsobem, a i pokud je rozhodnutí uživatelsky méně přehledné, nedosahuje tato skutečnost intenzity vady, která by způsobovala namítanou neurčitost, nebo dokonce nicotnost rozhodnutí o odvolání.

[56] Nejvyšší správní soud má dále, na rozdíl od stěžovatele, za to, že z odůvodnění rozhodnutí o odvolání je zřejmé, jaké odvolací výtky shledal správce daně důvodnými. Správce daně vymezil, pro jaký nedoplatek byla exekuce nařízena souhrnným číslem, a k odvolací námitce rozepsal důvody, proč k části sumární částky vznikají navíc úroky z prodlení a k části nikoli. Jednotlivé nedoplatky jsou pak vymezeny specifikací jednotlivých rozhodnutí, na jejichž základě byly vyměřeny či doměřeny. Správce daně v rozhodnutí o odvolání k námitce, že označení vykonatelných pohledávek je neurčité a že takové pohledávky neexistují, opravil čísla jednacích a data vydání rozhodnutí, přičemž proti takto vymezeným podkladovým rozhodnutím již stěžovatel nevznesl žádnou konkrétní námitku. Z rozhodnutí o odvolání je tedy zřejmé, jaká je celková částka nedoplateků na daních a která rozhodnutí sloužila jako podklad pro nařízení exekuce. Správce daně se těmito námitkami zabýval a odpovědi na ně lze nalézt v rozhodnutí o odvolání. Kasační námitka je nedůvodná.

[57] Stěžovatel rovněž namítal, že ani ve výroku exekučního příkazu a rozhodnutí o odvolání nebylo uvedeno zdaňovací období, za které byla daň vyměřena nebo doměřena, a dále nebylo uvedeno období, za které byly stanoveny úroky z prodlení. Obecně lze říci, že tyto skutečnosti nejsou náležitostí exekučního příkazu dle § 178 odst. 2 daňového řádu, proto není chybou, pokud nebyly uvedeny. Stěžovatel spatřuje nedostatek neuvedení těchto údajů v tom, že nemohl precizovat své námitky, jelikož mu nebylo zřejmé, k jakým konkrétním nedoplatkům se rozhodnutí vztahuje. V těchto intencích se soud námitkou již zabýval, v podrobnostech odkazuje přiměřeně na body [42] až [48] tohoto rozsudku.

[58] K důkazům, které byly předloženy krajskému soudu při jednání a které odmítl provést, musel Nejvyšší správní soud posoudit, zda se vztahovaly k novému, tedy opožděně uplatněnému, žalobnímu bodu, jak situaci vyhodnotil krajský soud, nebo zda je bylo možné provést v rámci řádně uplatněného

ho žalobního bodu. V žalobě byla namítána obecně neurčitost výkazu nedoplateků i všech z něj vycházejících rozhodnutí, jelikož nebyly dostatečně jasně definovány konkrétní daňové povinnosti. Napadána tedy byla nesrozumitelnost či nepřehlednost výroku rozhodnutí, na jejichž základě měla být provedena daňová exekuce. Námitky se týkaly neurčitosti, nesrozumitelnosti, nepřehlednosti, avšak námitka, která by zpochybňovala výši částek, které mají být vymoženy, nebyla vznesena. Povinnost vykládat rozsah žalobních námitek ve prospěch žalobce nelze vyložit tak široce, aby pod obecnou námitku neurčitosti byla zahrnuta i námitka dovolávající se nesprávně vymezené výše daňových povinností. Proto postupoval krajský soud správně, pokud odmítnul důkazy, které měly doložit, že výše daně z příjmů na platebním výměru se liší od její výše v rozhodnutí o odvolání. Takové důkazy nemají základ v žádné včas uplatněné žalobní námitce.

[59] Na rozdíl od uvedeného v kasační stížnosti nepovažuje Nejvyšší správní soud za formalistické vypořádání námitek o podstatné nesrovnalosti výroku rozhodnutí v napadeném rozsudku. Toto vypořádání naopak považuje za zcela správné. Stěžovatel neustále opakuje, že výkaz nedoplateků i na něj navazující rozhodnutí byla neurčitá, byla tam uvedena pouze částka, z níž nemohl poznat, o jaké nedoplatky se vlastně jedná. Nejpozději v rozhodnutí o odvolání byla však uvedena správná čísla jednacích a data vydání rozhodnutí, z nichž plynou jednotlivé nedoplatky a z nichž lze k těmto nedoplatkům ověřit další informace, jakož i to, proč u některých nedoplateků jsou uvedena stejná čísla jednacích a data vydání rozhodnutí. Může tomu být například proto, že jedním rozhodnutím byl vyměřen nedoplatek za více zdaňovacích období, nebo například proto, že bylo vyčísleno penále, jak uvedl krajský soud. Krajský soud vysvětlil důvod, proč je možné, aby se v exekučním příkazu objevovala u několika položek stejná čísla jednacích, toto vysvětlení je naprosto srozumitelné a plně vyhovuje podstatě námitek o podstatné nesrovnalosti výroku rozhod-

nutí. Opět lze zopakovat, že stěžovatel mohl namítat konkrétní nesrovnalosti (například, že v konkrétním rozhodnutí pod konkrétním číslem jednacím mu nebylo vyměřeno penále nebo že mu nebylo takové rozhodnutí vůbec doručeno apod.), žádné konkrétní námitky se však v žalobě neobjevily.

[60] Nejvyšší správní soud dále nepřisvědčil ani námitce, že se žalovaný měl v rámci odvolacího řízení zabývat i námitkami, které byly uplatněny v prvním odvolání proti exekučnímu příkazu, přestože nebyly zopakovány v odvolání proti rozhodnutí o odvolání. Tato námitka postrádá logiku. Proti exekučnímu příkazu bylo podáno odvolání, v němž byly vzneseny určité námitky. S těmi se správce daně vypořádal a s využitím možnosti autoremedury vydal rozhodnutí o odvolání. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel další odvolání. V něm mohl mimo jiné i nesouhlasit s tím, jak byly jeho námitky proti exekučnímu příkazu vypořádány v rozhodnutí o odvolání. Pokud tak neučinil, nemohl žalovaný tušit, že stěžovatel s jejich vypořádá-

ním nesouhlasí, a nebylo tedy jeho povinností se jimi zabývat. Proto Nejvyšší správní soud neshledává v tom, že se žalovaný nezabýval námitkami vznesenými v prvním odvolání, žádné pochybení. (...)

[62] Pokud jde o námitku, že výkaz nedoplatků měl být doručen, odkazuje Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ve věci sp. zn. 2 Ans 6/2007, v němž byla shodná otázka vyřešena. V něm uvedl, že „výkaz nedoplatků se nikomu nedoručuje (vystavuje se pro potřeby správce daní) a smyslem jeho existence je sumarizace nedoplatků a jejich předání k vymáhání. K charakteru výkazu se vyjádřil také Nejvyšší soud např. v usnesení ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 20 Cdo 1204/2006. Jde [...] o interní doklad mezi vyměřovacími a vymáhacími odděleními, [...] o tzv. jiný, materiální úkon správce daně, v němž se prolínají znaky organizační, technické a pomocné.“ Tyto závěry jsou platné i pro nyní posuzovanou věc a správně na ně odkázal i krajský soud. (...)

3456

Daň z přidané hodnoty: dodání zboží

k čl. 5 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně³⁾

k čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty
k § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákonů č. 635/2004 Sb. a č. 302/2008 Sb.

k občanskému zákoníku (č. 89/2012 Sb.)

I. Pojem „dodání zboží“ (čl. 5 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS a čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty) musí mít univerzální obsah platný ve všech členských státech, protože je jím fakticky vymezen předmět daně. Jednotná definice předmětu daně by byla ohrožena, jestliže by se obsah pojmu, který je jednou ze tří transakcí tvořících předmět daně, lišil v jednotlivých členských státech na základě různých podmínek pro převod právního vlastnictví daných soukromým právem (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*, C-320/88, bod 8).

³⁾ S účinností od 1. 1. 2007 nahrazena směrnicí Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty.

II. Pojem „*nakládat se zbožím jako vlastník*“ dle § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, není identický s právním pojetím vlastnictví ve smyslu občanského zákoníku z roku 2012. Z pohledu daně z přidané hodnoty k dodání zboží (převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník) dochází mimo jiné převzetím zboží. I v případě, kdy je z určitých důvodů odsunut přechod vlastnického práva, se jedná o dodání zboží, pokud kupující fakticky převezme zboží a může ho využívat, tedy s ním nakládat jako vlastník.

III. Krádež zboží činí z osoby, která se jí dopustila, pouhého držitele tohoto zboží a nemá za následek oprávnění jejího pachatele nakládat se zbožím za stejných podmínek jako jeho vlastník. Nemůže být považována za převod mezi poškozeným a pachatelem trestného činu, a proto nespadá pod pojem „*dodání zboží*“ (čl. 5 odst. 1 šesté směrnice Rady 77/388/EHS a čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty), a není tedy zdanitelným plněním (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 7. 2005, *British American Tobacco International, Newman Shipping & Agency Company*, C-435/03).

IV. Pokud stěžovatel zcela dobrovolně uzavřel na prodej automobilů kupní smlouvy a předání vozidel stvrdil v předávacích protokolech, nelze poté, kdy mu kupní cena nebyla ze strany kupujícího zaplacená, a to z jakýchkoli důvodů, hovořit o krádeži a dovozovat *ex post*, že nedošlo k dodání zboží a že zdanitelné plnění nenastalo.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, čj. 5 Afs 24/2016-40)

Prejudikatura: rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV* (C-320/88, Recueil, s. I-285), ze dne 21. 2. 2006, *Halifax plc* a další (C-255/02, Sb. rozh., s. I-1609), ze dne 14. 7. 2005, *British American Tobacco International Ltd* a *Newman Shipping & Agency Company NV* (C-435/03, Sb. rozh., s. I-7077), ze dne 12. 1. 2006, *Optigen Ltd* a další (C-354/03, Sb. rozh., s. I-483), ze dne 18. 7. 2013, „*Evita-K*“ EOOD (C-78/12), a ze dne 21. 11. 2013, *Dixons Retail plc* (C-494/12).

Věc: Pavel L. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství i doměření daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 25. 5. 2012 dodatečná daňová přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2010 a listopad 2010, ve kterých vykázal snížení skutečných zdanitelných plnění se základní sazbou daně. Za říjen 2010 vykázal rozdíl oproti posledně známé daňové povinnosti ve výši -2 200 000 Kč, za listopad 2010 vykázal rozdíl ve výši -754 000 Kč. V důvodech pro podání dodatečných daňových přiznání uvedl žalobce rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích čj. 13 Cm 1246/2011-58, který nabyl právní moci dne 14. 2. 2012. Na základě uvedeného rozsudku bylo dle žalobce potvrzeno, že nedošlo ke zdanitelným plněním (dodání nákladních vozidel TATRA T 815 S3 společnosti KOROSTENSKI s. r. o.),

kteřá přiznal v řádných daňových přiznáních za říjen a listopad 2010.

Finanční úřad v Kopřivnici (dále jen „*správce daně*“) následně zahájil postup k odstranění pochybností. V jeho průběhu nebyly shledány důvody pro změnu původně přiznané daňové povinnosti, neboť správce daně shledal, že dodatečně uvedená výše daně nebyla žalobcem věrohodným způsobem prokázána. Správce daně proto neshledal důvody k pokračování v dokazování a dne 19. 10. 2012 vydal platební výměry, kterými doměřil daň za uvedená období ve výši 0 Kč.

Proti platebním výměrům podal žalobce odvolání, v němž namítal, že nebyly správně a ve všech souvislostech hodnoceny důkazní prostředky, byl nesprávně posouzen skutkový stav věci a následně byly nesprávně

aplikovány daňové předpisy. Stěžovatel dále v doplnění odvolání ze dne 17. 12. 2012 uvedl, že dne 2. 11. 2012 doručil opravný daňový doklad jednateli společnosti KOROSTENSKI a že odstoupení od smlouvy je důvodem pro postup dle § 42 zákona o dani z přidané hodnoty. V doplnění odvolání ze dne 19. 4. 2013 zase žalobce tvrdil, že v řetězci transakcí mezi dodavatelem nákladních vozidel a kupujícím jako konečným odběratelem hrál pouze zprostředkovatele, který předmětná nákladní vozidla fakticky kupujícímu nikdy nedodal. Poukázal na to, že na tom nic nemění ani vystavené písemnosti (předávací protokoly podepsané žalobcem a kupujícím), neboť skutkový stav je od stavu formálně-právního odlišný. Tvrdil tedy, že vozidla fakticky předával dodavatel kupujícímu. Žalovaný však jeho odvolání zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Ostravě žalobu, v níž setrval na svých námitkách uplatněných v odvolání. Žalobce zejména zdůraznil, že se stal obětí podvodu jednatele společnosti KOROSTENSKI Radka N., jehož úmyslem nikdy nebylo získat zboží za jakékoli protiplnění. Je-li plněno v důsledku trestného jednání pachatele – třetí osoby, nelze to dle názoru žalobce přičítat k tíži poškozeného daňového subjektu. Chyběli tak dle žalobce konkrétní majetek v důsledku trestné činnosti třetí osoby, nelze to považovat za dodání zboží. Získání zboží podvodem činí z osoby, která se podvodu dopustila, pouhého detentora ve zlé víře, přičemž žalobce odkázal na rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 7. 2005, *British American Tobacco International a Newman Shipping & Agency Company*, C-435/03, Sb. rozh., s. I-7077. Projev vůle byl dle žalobce učiněn v omylu, který byl Radkem N. úmyslně vyvolán. Dále vylkl žalovanému, že měl vyčkat výsledků trestního řízení vedeného o předmětné transakci vůči Radku N. pro trestný čin podvodu, neboť posouzení, zda se jedná o trestný čin, má dle jeho názoru charakter předběžné otázky ve smyslu § 92 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.

Krajský soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2016, čj. 22 Af 108/2013-56, žalobu zamítl. Odkázal na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, která jasně vymezila pojem „dodání zboží“ pro účely daně z přidané hodnoty právě jako jakýkoli úkon hmotného majetku jednou osobou, který opravňuje druhou osobu skutečně nakládat s tímto majetkem, jako by byla jeho vlastníkem, a to bez ohledu na to, jak upravuje převod vlastnického práva vnitrostátní legislativa, tj. i v případě, že podle vnitrostátní legislativy k převodu vlastnického práva nedošlo (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*, C-320/88, Recueil, s. I-285). Tato zásada nebyla prolomena ani rozhodnutím Soudního dvora Evropské unie ve věci *British American Tobacco International a Newman Shipping & Agency Company*, v němž bylo akcentováno, že při krádeži nedochází k žádnému jednání či úkonu první osoby, jímž by tato vyjádřila svou vůli umožnit druhé osobě nakládat s majetkem jako vlastním (proto se nemůže jednat o dodání zboží a předmět daně z přidané hodnoty). Dále soud rovněž vycházel z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 7. 1997, *Goldsmith Jewellers Ltd.*, C-330/95, Recueil, s. I-3801, ve kterém Soudní dvůr Evropské unie zdůraznil, že pro případ, že transakce nebyla završena, je na volbě členského státu, zda a za jakých podmínek umožní vrácení daně z přidané hodnoty, ve vztahu ke které již daňová povinnost podle obecných pravidel příslušnému daňovému subjektu vznikla (bod [16]), přičemž se jedná o výjimku z obecných pravidel (bod [15]). Krajský soud konstatoval, že podle uvedené judikatury tak „pouhé“ nezaplacení ceny nemá vliv na primární daňovou povinnost k dani z přidané hodnoty, neboť tato primární daňová povinnost vzniká již převodem práva nakládat s věcí jako vlastník. Je dále na členském státu, zda (za splnění dalších podmínek stanovených dříve směrnicí 77/388/EHS, nyní směrnicí 2006/112/ES) umožní vrácení dříve řádně vyměřené daně z přidané hodnoty v takových případech. Zákon o dani z přidané hodnoty ani jiný předpis práva České republiky přitom vrácení

daně z přidané hodnoty v takovém případě neumožňuje. Zákon o dani z přidané hodnoty umožňuje vrácení DPH jen v § 44 tohoto zákona pro případ insolvence odběratele, a to při stanovení dalších přísných podmínek, což však nebyl případ žalobce.

Krajský soud uzavřel, že vrácení daně nepřicházelo v posuzovaném případě do úvahy, a stěžejní tak bylo posouzení otázky, zda vůbec došlo k primární daňové povinnosti, tj. k úkonu, jímž bylo společností KOROSTENSKI umožněno nakládat se zbožím jako vlastník. Krajský soud poukázal především na to, že žalobce dobrovolně dodal zboží společnosti KOROSTENSKI, o čemž též účtoval ve svém účetnictví (sjednanou cenu společnosti KOROSTENSKI vyfakturoval). Tím umožnil o vlastní vůli této společnosti nakládat se zbožím jako vlastník, čímž došlo k uskutečnění zdanitelného plnění ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie (viz rozsudek ve věci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*). Vůle žalobce přitom nebyla determinována násilím, tísní či jiným nátlakem.

Krajský soud současně zdůraznil, že závěry rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci *British American Tobacco International a Newman Shipping & Agency Company* nelze bez dalšího vztahovat na jakoukoli činnost prohlášenou vnitrostátním právem za trestnou. Je nutno rozlišovat mezi trestnou činností vylučující svobodnou vůli poškozeného (např. loupež dle § 173 trestního zákoníku z roku 2009) a trestnou činnost, která vůli poškozeného nevylučuje (např. pletichy v insolvenčním řízení dle § 226 trestního zákoníku z roku 2009). Krajský soud rovněž konstatoval, že si je vědom skutečnosti, že Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 Afs 104/2012-45, i Soudní dvůr Evropské unie např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2007, *Teleos*, C-409/04, Sb. rozh., s. I-7797 naznačují, že oběti podvodu by neměl jít podvod na ní spáchaný k tíži. To však tato rozhodnutí vždy podmiňují skutečností, že oběť přijala veškerá opatření, která po ní lze spravedlivě požadovat, aby podvodu zabránila. To v nyní posuzované věci žalobce zjevně neučinil, pokud podle obsahu spisu

v dodávkách pokračoval i poté, co mu nebyla cena za dodávky uskutečněné 4. 10. 2010, splatná 29. 10. 2010, zaplacená. Argumentaci, že by přijal veškerá opatření, která po něm lze spravedlivě požadovat, aby podvodu zabránil, přitom ani neučinil obsahem žalobních bodů.

Krajský soud neshledal ani porušení zásady neutrality daně z přidané hodnoty, když žalobce při pořízení zboží uplatnil odpočet daně na vstupu a nyní, když sám o své vůli umožnil jinému nakládat se zbožím jako vlastník, je po něm tato daň (odpočtená mu dříve na vstupu) požadována na výstupu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž tvrdil, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda došlo k dodání zboží ve smyslu příslušných právních předpisů a judikatury Soudního dvora Evropské unie, tj. zda lze na jednání učiněné v omylu v důsledku podvodu kupujícího, kdy dojde k vylákání věci s úmyslem neposkytnout prodávajícímu protiplnění, nahlížet jako na dodání zboží za protiplnění a zda může podléhat dani z přidané hodnoty. Krajský soud dle stěžovatele zcela pominul, že jeho vůle nebyla prosta omylu. Právní úkony jsou definovány jako kvalifikované projevy vůle, má-li ovšem jít o projev vůle způsobilé osoby, musí zde především taková vůle být. Kupující uvedl v omyl stěžovatele tak, že se zmocnil jeho majetku, přičemž skutečným účelem jednání kupujícího nebylo uzavřít smluvní vztah, ale využít stěžovatele jako oběť podvodu. K získání zboží ze strany kupujícího došlo formou podvodu nikoli na základě zdanitelného plnění. Dle stěžovatele se nejednalo o zdanitelné plnění, ale o ztrátu majetku v důsledku podvodu, což nelze považovat za dodání zboží ve smyslu zákona o dani z přidané hodnoty.

Stěžovatel namítal, že postupem žalovaného došlo k porušení zásady neutrality daňové zátěže, která chrání osobu povinnou k dani. S ohledem na uvedené není přípustné, aby daní byl zatížen stěžovatel jakožto dodavatel, ale daní z přidané hodnoty má být zatížen pouze konečný spotřebitel. Stěžovatel nemůže nést následky za protiprávní jednání kupu-

jícího. Stěžovatel poukázal na to, že jedním ze základních principů unijního práva týkajícího se systému daně z přidané hodnoty je stanovení základu pro vyměření daně ve výši odpovídající skutečně přijaté úplatě. Ve shodě s uvedeným je proto nezbytné, aby byla zajištěna možnost odpovídajícím způsobem snížit základ daně a následně daň z přidané hodnoty placenou plátcem daně.

Za zásadní kasační důvod stěžovatel označil nesprávně vyloženou zásadu neutrality ze strany krajského soudu. Krajský soud na tuto otázku nahlížel pouze z pohledu stěžovatele, tedy na jeho vstup a výstup. Nejednalo se však o vztah Loprais–Loprais, ale o vztah dodavatel–odběratel. V daném případě neměla mít společnost KOROSTENSKI nárok na odpočet daně na vstupu, neboť se lze domnívat, že součástí podvodného jednání bylo i podvodné jednání ve věci daně z přidané hodnoty, tedy s úmyslem neuhradit státu příslušnou daň. Pokud tedy neměla mít tato společnost nárok na odpočet na vstupu, nebyl důvod k neaplikaci zásady daňové neutrality, a mělo tedy dojít i ke zrušení výstupu na dani z přidané hodnoty u osoby, která se zjevně na daňovém podvodu nepodílela. Povinnost podvedené osoby zaplatit daň z přidané hodnoty za zboží, které jí bylo protiprávně odňato bez protiplnění, nelze obhájit.

Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem ani v tom, že nepřijal veškerá opatření, která po něm lze spravedlivě požadovat, aby podvodu zabránil. Stěžovatel jako prodávající ve smlouvách sjednal výhradu vlastnického práva dle § 445 obchodního zákoníku tak, že vlastnické právo k vozidlům, která byla předmětem kupních smluv, mělo přejít až úplným zaplacením kupní ceny. Stěžovatel se tedy chránil tím, že vlastnické právo na kupujícího nepřešlo a vlastníkem vozidel zůstal stěžovatel. Kupující se stal pouze držitelem zboží. Takové získání zboží nemá dle stěžovatele za následek oprávnění pachatele podvodu nakládat se zbožím jako vlastníkem ani nespadá pod pojem dodání zboží, tedy není zdanitelným plněním. Stěžovatel odkazuje v této souvislosti na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *British American*

Tobacco International, z něhož lze dovodit, že v případě, že je osoba pouhým držitelem zboží, nedochází k oprávnění pachatele nakládat se zbožím za stejných podmínek jako jeho vlastníka a nedochází k převodu vlastnictví mezi poškozeným a pachatelem trestného činu. Stěžovatel tvrdil, že nedošlo k dodání zboží, jak tvrdil krajský soud s odkazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, neboť jedna strana neoprávně druhou stranu, aby s majetkem nakládala, jako by byla vlastníkem tohoto majetku. Na transakci je nutno z pohledu dodání zboží pohlížet, jako by k ní nedošlo. V takovém případě se nejedná ani o převod práva k majetku se souhlasem podvedeného vlastníka, ani o žádné protiplnění, které by bezprostředně souviselo s plněním a které by podvodník hradil ve prospěch vlastníka.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že otázka, zda se jednatel kupujícího dopustil podvodu či nikoli, je zcela nerozhodná a nebylo na místě vyčkávat výsledků trestního řízení, v němž by bylo objasněno, zda skutečně jednání společnosti bylo od samého počátku podvodným, zda byl stěžovatel uveden v omyl a zda byl tímto jednáním spáchán trestný čin. Tato otázka má nepochybně povahu předběžné otázky, která je pro daňové řízení důležitá. Žalovaný tak ne učinil, tedy nezjistil ani dostatečně základní skutečnosti mající vliv na objasnění skutkového stavu věci a právní hodnocení. Žalovaný se tím, že nevyčkal výsledků trestního řízení, zbavil možnosti provést v daňovém řízení důkaz veřejnou listinou z trestního řízení, z níž mohl čerpat základní poznatky nejen z hlediska otázky, zda byl spáchán trestný čin, ale i z hlediska platnosti uzavřených smluv a předávacích protokolů. Stejně nesprávně postupoval i krajský soud, který řízení nepřerušil, ačkoli je vedeno řízení o předběžné otázce, která je pro rozhodnutí ve věci zásadní.

Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a námitky stěžovatele považoval za nedůvodné. Dle žalovaného bylo klíčovou otázkou, zda ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty došlo k dodání zboží. Stěžovatel prokazatelně předal dobrovol-

ně (bez jakéhokoli nátlaku nebo tísně) zboží (nákladní vozidla) společnosti KOROSTENSKI, a tím umožnil této společnosti nakládat se zbožím jako vlastník. Tím došlo k dodání zboží pro účely daně z přidané hodnoty. Závěru, že uvedená společnost mohla nakládat se zbožím jako vlastník, zcela zjevně přisvědčuje i fakt, že některá z těchto vozidel byla touto společností již prodána dalším subjektům, což vyplývá z předložených písemností. Následný prodej potvrdil ostatně i sám stěžovatel ve své výpovědi ze dne 5. 3. 2012. Dle žalovaného nedošlo ani k namítanému porušení neutrality daně z přidané hodnoty. Stěžovatel zakoupil vozidla od plátců daně z přidané hodnoty, přičemž si mohl uplatnit nárok na odpočet na vstupu v souladu s § 72 zákona o dani z přidané hodnoty, což prokazatelně také učinil. Nyní, když stěžovatel o své vlastní vůli umožnil jinému subjektu nakládat se zbožím jako vlastník, je po něm tato daň (odpočtená mu dříve na vstupu) požadována na výstupu. K námitce stran povinnosti krajského soudu přerušit řízení žalovaný uvedl, že i kdyby byl jednatel společnosti uznán vinným ze spáchání trestného činu podvodu, existuje zde stále úkon stěžovatele, kterým bylo umožněno nyní obžalované společnosti (jejímu jednatele) nakládat s věcí jako vlastník, což je pro vznik daňové povinnosti rozhodné. Vzhledem k tomu, že otázka, zda se jmenovaný jednatel dopustil podvodu či nikoli, je pro věc nerozhodná, nebylo na místě vyčkávat výsledků trestního řízení. Žalovaný se rovněž zcela ztotožnil s krajským soudem i v tom, že stěžovatel nepřijal dostatečná opatření, aby podvodu zabránil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci

Nejvyšším správním soudem

(...) Předmětem posouzení je právní otázka, zda lze dodání zboží (nákladních automobilů), tj. prodej uskutečněný stěžovatelem na základě kupních smluv s výhradou vlastnictví, považovat za dodání zboží ve smyslu § 13

odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, za situace, kdy nebyla za předaná vozidla stěžovateli zaplacená kupujícími kupní cena a tato vozidla na základě odstoupení od smlouvy a poté na základě rozsudku soudu na vydání věci nebyla stěžovateli ani vrácena z důvodu jejich prodeje kupujícími dalším subjektům. (...)

Z obsahu spisu, jakož i formulace žalobních a kasačních námitek vyplývá, že stěžovatel se prostřednictvím dodatečných daňových příznání domáhal snížení daně za zdaňovací období říjen a listopad 2010 nikoli z důvodů uvedených v § 42 odst. 1 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty, ale z důvodu, že zdanitelné plnění, resp. dodání zboží, nikdy nenastalo (což sám stěžovatel uvádí v důvodech podaného daňového příznání); přitom nenastalo buď z důvodu zatížení obchodu daňovým podvodem, nebo z důvodu, že nepřešlo vlastnictví na kupujícího v důsledku výhrady vlastnictví sjednané v kupních smlouvách.

Směrnice 77/388/EHS a směrnice 2006/112/ES zavádějí společný systém daně z přidané hodnoty založený zejména na jednotné definici zdanitelných plnění. V tomto ohledu vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie, že pojem „dodání zboží“ stanovený v čl. 5 odst. 1 šesté směrnice a v čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/112/ES odkazuje na převod vlastnictví způsoby, jež upravuje použitelné vnitrostátní právo, ale zahrnuje veškeré převody hmotného majetku jednou stranou opravňující druhou stranu k faktickému nakládání s uvedeným majetkem, jako by byla vlastníkem tohoto majetku.

Dodání zboží je jedním z konceptů, které musejí mít univerzální obsah platný ve všech členských státech, protože je jím fakticky vymezen předmět daně. Tento cíl, tj. jednotná definice předmětu daně, by byl ohrožen, jestliže by se obsah pojmu, který je jednou ze tří transakcí, jež tvoří předmět daně, lišil v jednotlivých členských státech na základě různých podmínek pro převod právního vlastnictví daných soukromým právem (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve

věci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*, bod [8]).

Ve věci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV* byl Soudní dvůr nizozemským soudem dotázán, zda musí být čl. 5 odst. 1 šesté směrnice interpretován tak, že se dodání zboží uskuteční pouze tam, kde přejde vlastnické právo k majetku. Soudní dvůr konstatoval, že termín dodání zboží se nevztahuje na převod vlastnického práva tak, jak ho upravuje národní legislativa, ale zahrnuje jakýkoliv převod hmotného majetku jednou osobou, která opravňuje druhou osobu skutečně nakládat s tímto majetkem, jako kdyby byla jeho vlastníkem, a to i kdyby k převodu právního vlastnictví k majetku nedošlo. Zda bylo právo nakládat s majetkem jako vlastník převedeno, je přitom na posouzení vnitrostátního soudu, který má k dispozici veškeré možnosti vyhodnotit skutečnosti daného případu.

Odobně v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 7. 2013, „*Evita-K*“ *EOOD*, C-78/12, Soudní dvůr posuzoval otázku, zda mohou být ustanovení směrnice 2006/112/ES vykládána v tom smyslu, že v souvislosti s uplatňováním nároku na odpočet daně z přidané hodnoty vyžadují pojem „dodání zboží“ a prokázání uskutečnění takového dodání, aby bylo formálně prokázáno vlastnické právo dodavatele k dotčenému zboží, či zda v tomto ohledu postačí nabytí vlastnického práva k tomuto zboží držbou v dobré víře; přitom konstatoval: „*Plnění lze kvalifikovat jako ‚dodání zboží‘ ve smyslu čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/112/ES, pokud tímto plněním osoba povinná k dani převede hmotný majetek opravňující druhou stranu k faktickému nakládání s uvedeným majetkem, jako by byla jeho vlastníkem, přičemž v tomto ohledu nehráje žádnou roli způsob nabytí vlastnického práva k tomuto zboží.*“

K převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník nicméně nedochází v případě krádeže zboží. Jak k této problematice uvedl Soudní dvůr Evropské unie ve věci *British American Tobacco International a Newman Shipping & Agency Company*, krádež zboží činí z osoby, která se jí dopustila, pouhého držitele tohoto zboží. Nemá za následek oprávnění jejího pachatele nakládat se zbožím za stejných podmínek jako jeho vlastník. Krádež tedy nemůže být považována za převod mezi poškozeným a pachatelem trestného činu, nespadá pod pojem dodání zboží ve smyslu šesté směrnice, a není tedy zdanitelným plněním. Stejně tak již Soudní dvůr rozhodl, že uvedený pojem má objektivní povahu a že se použije bez ohledu na účel a výsledky dotyčných plnění, aniž mají daňové orgány povinnost provést šetření za účelem zjištění úmyslu dotčené osoby povinné k dani nebo zohlednit úmysl jiného subjektu, než je dotyčná osoba povinná k dani, který je součástí téhož řetězce dodávek (viz např. rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 1. 2006, *Optigen Ltd. a další*, C-354/03, Sb. rozh., I-483, body [44] až [46], jakož i [51] a [55]; ze dne 21. 2. 2006, *Halifax a další*, C-255/02, Sb. rozh., I-1609, body [56] a [57] etc.). V rozsudku ze dne 21. 11. 2013, *Dixons Retail plc*, C-494/12, Soudní dvůr konstatoval: „*Podvodné použití bankovní karty jako platebního prostředku v případě uvedených plnění nemá dopad na skutečnost, že uvedená plnění lze kvalifikovat jako dodání zboží ve smyslu šesté směrnice a směrnice 2006/112/ES. Takové použití totiž nepodléhá objektivním kritériím, na kterých se uvedený pojem zakládá, ale vychází z úmyslu osoby, která se dotčených plnění účastní jako nabyvatel, jakož i z postupů, jejichž prostřednictvím takový úmysl uskutečňuje. Je tedy třeba konstatovat, že mezi společnostmi Dixons a jejími zákazníky došlo k ‚převodu‘ ve smyslu čl. 5 odst. 1 Šesté směrnice a čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/112/ES, ačkoli uvedení zákazníci v případě plnění dotčených věcí v původním řízení podvodně použili bankovní kartu jako platební prostředek za účelem zaplacení zboží dodaného společností Dixons. [...] [M]usí být situace, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, odlišena od situace, kdy dojde ke krádeži zboží, která nespadá pod pojem ‚dodání zboží‘.*“

Dovolává-li se stěžovatel rozsudku ve věci *British American Tobacco International a Newman Shipping & Agency Company*, činí tak zcela nepřipadně. V dané věci soud

konstatoval, že krádež zboží není předmětem daně. Zloděj zboží se totiž nepochybně chová jako vlastník, ale právo chovat se takto na něj nebylo převedeno, neboť zde chybí jakýkoli projev vůle ze strany „okradeného“, resp. chybí smlouva. Tak tomu však v případě stěžovatele, jakkoli se snaží o analogii trestných činů, zcela zjevně nebylo. Stěžovatel zcela dobrovolně uzavřel předmětné kupní smlouvy a předání vozidel stvrdil v předávacích protokolech (jakkoli následně tyto transakce zpochybňuje). V souvislosti s nezaplacením kupní ceny ze strany kupujícího, a to z jakýchkoli důvodů, nelze hovořit o krádeži ve smyslu rozhodnutí, kterého se stěžovatel dovolává. Naopak je v tomto kontextu případné výše uvedené rozhodnutí ve věci *Dixons Retail plc*, které naopak samotný podvod z pojmu „dodání zboží“ nevylučuje.

Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že plnění představují dodání zboží ve smyslu čl. 5 odst. 1 šesté směrnice a čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/112/ES, pokud splňují objektivní kritéria, na kterých se uvedený pojem zakládá, a pokud nejsou stížena podvodem s daní z přidané hodnoty (v tomto smyslu lze odkázat např. na rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věci *Optigen a další*, body [51] a [52], jakož i ve věci *Halifax a další*, body [58] a [59]). V daném případě však není zjevné, jaké podvodné jednání, v jehož řetězci by se stěžovatel ocitl, má stěžovatel na mysli. Samotná skutečnost, že s ním kupující uzavřel kupní smlouvu, a poté za koupené zboží nezaplatí, ještě bez dalšího neznámá, že se stěžovatel stal obětí podvodu, resp. kupující byl veden podvodným záměrem vylákat na stěžovateli zboží, jak tvrdí stěžovatel. Samotné nezaplacení faktury lze řadit mezi podnikatelské riziko. Nicméně, i kdyby Nejvyšší správní soud připustil, že by tomu tak mohlo být, nelze odhlédnout od toho, že to byl stěžovatel, kdo takové (ze strany kupujícího podvodné) plnění v podstatě umožnil. V tomto směru lze přisvědčit žalovanému i krajskému soudu v tom, že stěžovatel nečinil vše, co na něm bylo možno z hlediska eliminace rizikového obchodu, resp. tvrže-

ného podvodného jednání ze strany odběratele požadovat (minimálně si ověřit jeho solventnost). Pokud totiž stěžovatel i poté, kdy nebyla uhrazena cena za vozidla předaná kupujícímu na základě smluv ze dne 4. 10. 2010, uzavřel další kupní smlouvy, resp. v listopadu 2010 předal další vozidla (např. stěžovatel vystavil dne 5. 11. 2010 fakturu č. 2010026 na prodej automobilu na základě kupní smlouvy z téhož dne, přitom splatnost na faktuře uvedenou datoval až 20. 1. 2011; to vše za situace, kdy splatnost faktur vystavených dne 4. 10. 2010 uplynula 25. 10. 2010, aniž by byly uhrazeny), nelze jeho počínání ani přinejmenším považovat za obezřetné a adekvátní dané situaci. Tvrzení stěžovatele, že *kupující jej uvedl v omyl tak, že se zmocnil jeho majetku, přitom skutečným účelem jednání kupujícího nebylo uzavřít smluvní vztah, ale využít stěžovatele jako obětí podvodu*, nemá oporu v listinách založených ve spise; kupující se majetku zcela zjevně (na rozdíl od krádeže) nezmocnil, neboť zde existovaly kupní smlouvy, tj. zcela zjevný svobodný projev vůle směřující k uzavření obchodu – dodání zboží.

Nelze v této souvislosti ani pominout další okolnosti, které plynou ze spisového materiálu. Stěžovatel obžalobu, která je součástí spisu i argumentace stěžovatele, staví na tom, že v době od 4. 10. 2010 do 4. 1. 2011 Radek N. jako jediný společník a jednatel obchodní společnosti KOROSTENSKI na něm vylákal nákladní vozidla pod záminkou včasné úhrady, ačkoli si byl současně vědom, že společnost nemá dostatek finančních prostředků na úhradu kupních cen.

Současně v obžalobě stěžovatel specifikuje komu (vzájemně propojeným osobám) a za jakou cenu a kdy jmenovaný vozidla následně prodal, aniž by však stěžovatel uhradil kupní cenu (vyčíslená škoda ve vztahu ke stěžovateli byla 18 806 300 Kč). Pokud stěžovatel uvádí, že si musel být jmenovaný vědom toho, že za vozidla nezaplatí, neboť nemá dostatek finančních prostředků, není zřejmé, resp. je stěžování pochopitelné, z jakého

rozumného důvodu stěžovatel předmětné obchody uskutečnil.

Nejvyšší správní soud k výše nastolené otázce uzavírá, že pojem nakládat se zbožím jako vlastník dle § 13 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty není identický s právním pojetím vlastnictví ve smyslu občanského zákoníku. Z pohledu daně z přidané hodnoty k dodání zboží (převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník) dochází mimo jiné převzetím zboží. I v případě, kdy je z určitých důvodů odsunut přechod vlastnického práva, jedná se o dodání zboží, pokud kupující převezme zboží a může ho využívat, tedy s ním nakládat jako vlastník. Není proto vyloučeno, že se může časově lišit okamžik dodání zboží jako závazek z kupní smlouvy a dodání zboží pro účely daně z přidané hodnoty. Za určitých okolností může být tedy právo nakládat se zbožím jako vlastník převedeno dříve či později než samotné vlastnické právo.

Termín dodání zboží zahrnuje jakýkoliv převod hmotného majetku, pokud je (v daném případě kupujícímu) umožněno (je oprávněn) se zbožím skutečně nakládat jako vlastník, a to i když k převodu vlastnického práva k majetku dle smlouvy nedošlo. Dodání zboží ve smyslu čl. 5 odst. 1 šesté směrnice musí být vykládáno tak, že znamená převod práva nakládat s věcí jako vlastník, a to i když nedojde k převodu vlastnického práva k majetku. Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že pojem dodání zboží se nevztahuje na převod vlastnictví ve formách upravených použitelným vnitrostátním právem, ale že zahrnuje jakýkoli převod hmotného majetku smluvní stranou, která druhou smluvní stranu opravňuje, aby s ním nakládala, jako by byla vlastník tohoto majetku. Tato koncepce je v souladu s cíli šesté směrnice a potvrdil ji opakovaně Soudní dvůr Evropské unie mimo jiné i ve

výše zmíněných rozsudcích, zejména pak v rozsudku ve věci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*, na který žalovaný a krajský soud případně odkázali.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodné ani ostatní námitky stěžovatele stran porušení zásady daňové neutrality. Zcela lze přisvědčit závěrům žalovaného i krajského soudu. Stěžovatel při nákupu automobilů nárokoval odpočet daně, při jejich prodeji daň odvedl. Skutečnost, zda měl nárok na odpočet kupující, jakož i to, zda mu byl či nebyl vyměřen, či to, zda mu neměl být z důvodu podvodného jednání přiznán, a stěžovateli měla být proto snížena (zrušena) daň na výstupu, kterou odvedl, je pro posouzení nyní projednávané věci stěžovatele zcela bez významu. V dané věci je podstatné pouze to, zda plnění, která stěžovatel uskutečnil v rozhodných zdaňovacích obdobích roku 2010, byla dodáním zboží, či nikoli. Vzhledem k tomu, že tomu tak bylo, resp. stěžovateli se nepodařilo v daňovém ani soudním řízení prokázat opak, je třeba uzavřít, že stěžovatele stíhala stran těchto plnění daňová povinnost, a pokud správce daně vyměřil na základě dodatečných daňových přiznání daň ve výši 0 Kč, učinil tak v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele stran nutnosti vyčkávat výsledků trestního řízení, neboť nepovažuje jeho výsledek za předběžnou otázku, jejíž vyřešení je ve věci, s přihlédnutím k uvedenému výše, třeba.

Jakkoli Nejvyšší správní soud chápe situaci, v níž se stěžovatel ocitl, nelze ze skutečností nastalých *ex post* (nezaplacení kupní ceny ani nevrácení prodaných vozidel) dovozovat předestřené daňové dopady, jak činí stěžovatel; nicméně tím nejsou nikterak dotčeny oprávněné nároky stěžovatele v jiném soudním řízení.

Daň z přidané hodnoty: oprava výše daně; daň vzniklá po rozhodnutí o úpadku; započtení přeplatku na dani

k § 44 odst. 5 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 47/2011 Sb. k § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 399/2012 Sb.³⁾

Daňový nedoplatek vzniklý na základě opravy daně z přidané hodnoty provedené podle § 44 odst. 5 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, nebylo možno považovat za daň vzniklou po rozhodnutí o úpadku ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ve znění účinném do 31. 12. 2013, neboť se vztahuje ke zdanitelným plněním poskytnutým v období před rozhodnutím o úpadku. Nešlo tedy o pohledávku za majetkovou podstatou, která by mohla být po rozhodnutí o úpadku započtena proti přeplatku na dani.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2016, čj. 4 Afs 91/2016-38)

Prejudikatura: č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 2856/2013 Sb. NSS.

Věc: Ing. Aleš K., insolvenční správce dlužníka PLP a. s., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o žádost o vrácení vratitelného přeplatku, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Finančního úřadu v Ústí nad Labem (správce daně) ze dne 1. 11. 2012 byla zamítnuta žádost žalobce o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, vzniklého z nadměrných odpočtů uvedených v daňových přiznáních k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2011 ve výši 574 223 Kč, červen 2011 ve výši 95 931 Kč, květen 2012 ve výši 49 129 Kč a červen 2012 ve výši 51 632 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 4. 2013 zamítl.

Žalovaný shledal, že na osobním daňovém účtu žalobce nebyl ke dni podání žádosti evidovaný žádný vratitelný přeplatek, a to z toho důvodu, že již dříve byl zahájen postup k odstranění pochybností o údajích v daňových přiznáních za zdaňovací období prosinec 2011 a červen 2011, přičemž platebním výměrem ze dne 12. 10. 2011 byla žalobci vyměřena daňová povinnost za červen 2011 ve výši 1 750 578 Kč. Tento nedoplatek vznikl s ohledem na úpadek žalobce jako pohledávka správce daně z opravy výše daně podle

§ 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty. Nadměrné odpočty za měsíc prosinec 2011, květen 2012 a červen 2012, které žalobce nárokoval, byly potom použity na úhradu neuhrazené daňové povinnosti za zdaňovací období červen 2011 v souladu s § 152 odst. 3 daňového řádu. Žalovaný konstatoval, že vzhledem k uvedeným skutečnostem nebyla splněna základní podmínka pro vrácení vratitelného přeplatku, kterou je samotná existence přeplatku. Žádosti žalobce tedy nemohlo být vyhověno.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobce namítal, že pohledávka státu dle § 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty nemůže být pohledávkou za majetkovou podstatou ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, a nemůže proto být započtena podle § 242 odst. 3 daňového řádu, jak to fakticky umožnil správce daně. Oprávnění provést opravu daně na výstupu je snížením již původně uplatněné daně, aniž by se měnilo zdanitelné plnění nebo poskytovalo nové plnění, což dovodil i Nejvyšší správní soud v rozsud-

³⁾ S účinností od 1. 1. 2014 byl § 168 odst. 2 písm. e) změněn zákonem č. 294/2013 Sb. a s účinností od 1. 1. 2016 byl § 168 odst. 2 písm. e) změněn zákonem č. 377/2015 Sb.

ku ze dne 11. 4. 2013, čj. 9 Afs 69/2012-47, č. 2856/2013 Sb. NSS. Veškeré rozhodné skutečnosti se tedy vztahují k době před úpadkem, a nejde proto o nově vznikající pohledávku za majetkovou podstatou.

Krajský soud shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 16. 3. 2016, čj. 15 Af 80/2013-57, zrušil rozhodnutí žalovaného i správce daně. Krajský soud přisvědčil námitkám žalobce, podle nichž nelze opravu daně podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty považovat za nové, samostatné zdanitelné plnění, které věřitel uplatňuje v tom zdaňovacím období, v němž opravu výše pohledávky uskutečnil. Zařazením pohledávky správce daně podle § 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty do zvýhodněné kategorie pohledávek za majetkovou podstatou by nepřipustně zvýhodnilo pozici státu na úkor věřitelů, což odporuje judikatuře Ústavního soudu (nálezy ze dne 25. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 2345/07, č. 87/2008 Sb. ÚS, nebo ze dne 6. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 822/06, č. 9/2008 Sb. ÚS) i Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí ze dne 13. 5. 2009, čj. 1 Afs 12/2009-52, č. 2528/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 4. 2011, čj. 2 Afs 79/2010-80). Žalovaný i správce daně tak postupovali nesprávně, pokud dospěli k závěru, že pohledávka vzniklá opravou výše daně je pohledávkou za majetkovou podstatou, v důsledku čehož provedli nepřipustné započtení ve smyslu § 242 odst. 3 daňového řádu a následně v rozporu s § 155 odst. 2 daňového řádu zamítli žalobcovu žádost o vrácení vratitelného přeplatku. Proto krajský soud obě rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a současně vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel krajskému soudu vytýkal nesprávné posouzení povahy řízení o vrácení vratitelného přeplatku podle § 155 daňového řádu. Stěžovatel namítal, že v řízení o vrácení vratitelného přeplatku není správci daně dána žádná diskrece ohledně toho, zda žádosti vyhovějí, či nikoliv. Zamítnout žádost lze pouze v situaci, kdy nejsou splněny podmínky pro vrácení vratitelného přeplatku. To nastane zejména

v případech, kdy vratitelný přeplatek neexistuje nebo není vratitelný, popř. jeho výše nedosáhne limitní částky 100 Kč. V posuzovaném případě však správce daně v rozhodné době na účtu žalobce neevidoval žádný vratitelný přeplatek, a nebylo tedy možné rozhodnout jinak, než žádost zamítnout.

Krajský soud podle stěžovatele také nesprávně posoudil právní otázku povahy pohledávek vzniklých opravou výše daně v insolvenčním řízení. Provedením opravy výše daně podle § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty dlužníkovým věřitelem vzniká dlužníkovi povinnost snížit svoji daň na vstupu u přijatého zdanitelného plnění o částku daně opravenou věřitelem podle § 44 odst. 5 téhož zákona. Oprava výše daně provedená podle § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty je přitom považována za samostatné zdanitelné plnění podle odstavce 9 téhož paragrafu, a to za zdaňovací období, v němž byly splněny podmínky dle § 44 odst. 1 citovaného zákona. Jde tedy o pohledávku na dani vzniklou po rozhodnutí o úpadku, tj. pohledávku za majetkovou podstatou. Tuto skutečnost potvrdil zákonodárce i tím, že novelou insolvenčního zákona účinnou od 1. 1. 2014 pohledávku z opravy výše daně podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty výslovně zahrnul do výčtu pohledávek za majetkovou podstatou v § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, čímž zabránil jakýmkoliv nejasnostem a pochybnostem o charakteru této daňové pohledávky.

Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že napačený rozsudek považuje za správný. Žalobce odmítl úvahu stěžovatele, podle níž vratitelný přeplatek v posuzovaném případě vůbec neměl existovat. Existence vratitelného přeplatku závisí na právní otázce, zda pohledávka správce daně plynoucí z aplikace § 44 zákona o dani z přidané hodnoty představuje pohledávku za majetkovou podstatou, či nikoliv. Stěžovatel nebyl oprávněn pohledávku započíst proti přeplatkům vzniklým v dalších zdaňovacích obdobích, jelikož se nejednalo o pohledávku za majetkovou podstatou.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v části

výroku I., kterou bylo zrušeno rozhodnutí Finančního úřadu v Ústí nad Labem ze dne 1. 11. 2012, a ve zbytku kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou týkající se posouzení právní otázky povahy pohledávek vzniklých opravou výše daně podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty ve vztahu k insolvenčnímu řízení. Stěžovatel tvrdí, že opravou výše daně podle § 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty vzniká dlužníkovi nová daňová povinnost, a to za zdaňovací období, v němž byly splněny podmínky podle § 44 odst. 1 citovaného zákona. Pohledávka správce daně odpovídající takto vzniklé povinnosti dlužníka je pak pohledávkou za shodné zdaňovací období. Jde tedy o pohledávku na dani vzniklou po rozhodnutí o úpadku. S ohledem na tyto skutečnosti měla být pohledávka správce daně vzniklá opravou výše daně podle § 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty pohledávkou za majetkovou podstatou podle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona a správce daně byl oprávněn proti této pohledávce započíst vzniklý přeplatek podle § 242 odst. 3 daňového řádu. Tento výklad dle stěžovatele podporuje také skutečnost, že zákonodárce s účinností od 1. 1. 2014 pohledávku z opravy výše daně podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty výslovně zahrnul do výčtu pohledávek za majetkovou podstatou v § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona.

[19] Podle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona ve znění účinném ke dni rozhodování stěžovatele „[p]ohledávkami za majetkovou podstatou, pokud vznikly po rozhodnutí o úpadku, jsou [...] e) daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění“. Podle § 21 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty „daně na výstupu je plátce povinen přiznat ke dni uskutečnění zdanitelného plnění nebo ke dni přijetí úplaty, a to k tomu dni, který nastane dříve, pokud zákon nestanoví jinak. Plátce daně uvádí v daňovém

přiznání za zdaňovací období, ve kterém mu vznikla povinnost přiznat daň.“ Podle § 152 odst. 3 písm. a) daňového řádu „[ú]hrada daně hrazené jako pohledávka za majetkovou podstatou se na osobním daňovém účtu použije na úhradu splatných daňových pohledávek postupně podle těchto skupin: a) nedoplatky na dani a splatná daň z daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku“.

[20] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 12. 2010, čj. KSUL 45 INS 15086/2010-A-13, byl zjištěn úpadek dlužníka PLP a. s. Účinky rozhodnutí o úpadku nastaly zveřejněním v insolvenčním rejstříku tentýž den. Platebním výměrem na daň z přidané hodnoty ze dne 12. 10. 2011 byla žalobci vyměřena na základě úředního záznamu o výsledku postupu k odstranění pochybností k řádnému daňovému tvrzení za zdaňovací období červen 2011 daňová povinnost ve výši 1 750 578 Kč. Podle úředního záznamu ze dne 14. 9. 2011 provedl správce daně v předmětném zdaňovacím období opravu daně podle § 44 odst. 1 a odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty s odkazem na opravný daňový doklad vystavený žalobci věřitelem Teplárny Trmice a. s. podle § 46 citovaného zákona za plnění uskutečněná v období před rozhodnutím o úpadku. Opravu výše daně přitom správce daně považoval za samostatné zdanitelné plnění ke zdaňovacímu období červen 2011. Stejným způsobem správce daně provedl potom také opravu daně za zdaňovací období prosinec 2011, která však nevedla ke vzniku nedoplatku.

[21] Povahou pohledávek z opravy výše daně podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 11. 4. 2013, čj. 9 Afs 69/2012-47, č. 2856/2013 Sb. NSS: „Zákonem stanovené oprávnění provést opravu daně na výstupu není ničím jiným než právem dodavatele (věřitele) snížit jím původně uplatněnou daň na výstupu, která již byla věřitelem uplatněna s ohledem na zboží či služby jím v minulosti dodané. Původně uskutečněné zdanitelné plnění nedoznává v důsledku opravy žádných změn, stejně tak nedochází

k žádnému novému dodání zboží či poskytnutí služby, jak se snaží navodit stěžovatel. Je tedy zcela nepochybné, že oprava výše daně nemá stejnou povahu jako povinnost odvést daň na výstupu z dodání zboží či poskytnutí služby, která je vždy navázána na zdaňovací období, ve kterém k dodání zboží či poskytnutí služby došlo. Stejně tak je nepochybné, že původní zdanitelné plnění zůstává i pro provedení opravy výše daně zcela beze změny. Nedochází k jeho vrácení, ke změně jeho rozsahu či ke změně ceny, za kterou bylo uskutečněno. Posuzovaná oprava je navázána pouze na daň uplatněnou z původně uskutečněného zdanitelného plnění a její samotné provedení nemá žádný jiný důsledek než právě snížení původně uplatněné daně. Oprávnění plátce provést opravu daně na výstupu již uskutečněného zdanitelného plnění je tak právem nutně souvisejícím s již uplatněnou daní bez ohledu na to, že samotné provedení opravy je zákonem [o dani z přidané hodnoty] formálně považováno za samostatné zdanitelné plnění. Obdobně je povinnost dlužníka snížit daň na vstupu pouze ve výši, v jaké uplatnil odpočet daně z přijatého zdanitelného plnění, zrcadlově povinností související s již jím v minulosti uplatněnou daní na vstupu. Důsledkem koncepce zvolené zákonodárcem je proto pouze to, že se snížení již uplatněné daně na výstupu daňově projeví nejdříve ve zdaňovacím období, kdy jsou splněny podmínky pro tuto opravu (nejpozději do tří let od uskutečnění původního zdanitelného plnění), a ovlivní tak celkovou výši daňové povinnosti deklarované za jiné zdaňovací období, než ve kterém bylo uskutečněno původní plnění.“

[22] V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od výkladu provedeného v citovaném rozsudku odchýlit. Tento názor ostatně koresponduje i se zněním § 21 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, který váže vznik daňové povinnosti k dani z přidané hodnoty k okamžiku uskutečnění zdanitelného plnění. Pouze daň vztahující se ke zdanitelným plněním uskutečněným po rozhodnutí o úpadku lze tedy považovat za daň vzniklou po rozhodnutí o úpadku, a tedy za pohledávku za majetkovou podstatou. Po-

hledávku správce daně vzniklou opravou daně za měsíc červen 2011 podle § 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty tedy nelze považovat za daň vzniklou na základě samostatného zdanitelného plnění uskutečněného ve zdaňovacím období červen 2011, jelikož se reálně vztahuje k daňové povinnosti žalobce (dlužníka) za období před účinností rozhodnutí o úpadku. Nelze ji proto považovat za pohledávku za majetkovou podstatou.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro posouzení věci je s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. rozhodná právní úprava účinná ke dni vydání rozhodnutí stěžovatele, tj. ke dni 8. 4. 2013. Ze skutečnosti, že zákonem č. 294/2013 Sb. byl § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona s účinností od 1. 1. 2014 doplněn v tom smyslu, že pohledávky vzniklé opravou výše daně v případech předpokládaných § 44 zákona o dani z přidané hodnoty jsou pohledávkami za majetkovou podstatou, nelze dovozovat platnost tohoto pravidla i před účinností předmětné novely. Nejvyšší správní soud poukazuje v této souvislosti na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006155, č. 1778/2009 Sb. NSS, v němž se mimo jiné uvádí: „[P]okud zákonodárce je v určitém ohledu legislativně činný, nutno mít za to, že provádí změnu právní úpravy oproti předchozímu stavu, leda by bylo zjevné, že předchozí úpravu zachovává a pouze formulačně vyjasňuje bez změny jejího obsahu a významu.“ Takový zájem zákonodárce však v posuzovaném případě zjevný není. Důvodová zpráva k zákonu č. 294/2013 Sb. (sněmovní tisk č. 929/0, Poslanecká sněmovna 2010–2013) pouze uvádí: „Na základě rozhodnutí vlády ze dne 27. 2. 2013 byla do § 168 odst. 2 písm. e) návrhu zákona doplněna jako zapodstatovaná pohledávka i oprava výše daně v případech předpokládaných § 44 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.“ Ani citované usnesení vlády nevysvětluje blíže důvody změny. Proto je nutno vycházet z toho, že citovaná novela byla schválena právě proto, aby právní úprava pohledávek za podstatou byla obsahově změněna oproti předchozí úpravě.

[24] S ohledem na výše uvedené závěry posoudil Nejvyšší správní soud také námitku, podle níž v řízení o vrácení přeplatku podle § 155 daňového řádu stěžovatel neměl možnost vydat jiné než zamítavé rozhodnutí, jelikož na daňovém účtu žalobce žádný vratitelný přeplatek neevidoval.

[25] Podle § 154 odst. 1 daňového řádu je přeplatek „částka, o kterou úhrn plateb a vrátek na kreditní straně osobního daňového účtu převyšuje úhrn předpisů a odpisů na debetní straně osobního daňového účtu“. Podle odstavce 2 „[s]právce daně převede přeplatek na úhradu případného nedoplatku téhož daňového subjektu na jiném osobním daňovém účtu, popřípadě na úhradu nedoplatku podle odstavce 4. Není-li takového nedoplatku, stává se přeplatek vratitelným přeplatkem a zůstává jako platba na dosud neuhrazenou daň na osobním daňovém účtu, na kterém je evidován.“ Podle § 155 odst. 2 daňového řádu „[s]právce daně vrátí daňovému subjektu vratitelný přeplatek na základě žádosti daňového subjektu o vrácení vratitelného přeplatku, nebo pokud tak stanoví zákon“.

[26] Pokud však existují na tomtéž osobním daňovém účtu jiné dosud neuhrazené a splatné daňové povinnosti, daňový přeplatek vůbec nevzniká. O takovou situaci se jedná i v posuzovaném případě. Na základě platebního výměru na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období červen 2011 evidoval správce daně na osobním daňovém účtu žalobce nedoplatek ve výši 1 750 578 Kč, který se stal splatný ke dni 16. 4. 2012, tj. v náhradní lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru. Na úhradu tohoto nedoplatku následně správce daně použil nadměrné odpočty za zdaňovací období prosinec 2011 ve výši 122 344 Kč, květen 2012 ve výši 49 129 Kč a červen 2012 ve výši 51 632 Kč, a to podle § 152 odst. 3 písm. a) daňového řádu, podle kterého se úhrada daně hrazené jako pohledávka za majetkovou podstatou na osobním daňovém účtu použije na úhradu nedoplatku na dani a splatné daně z daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku. Tento postup byl však s ohledem na výše uvedený výklad nezákonný,

jelikož vyměřený nedoplatek za zdaňovací období červen 2011 nebyl (v části odpovídající provedeným opravám) pohledávkou za majetkovou podstatou.

[27] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, podle něhož v řízení o vrácení přeplatku podle § 155 odst. 2 daňového řádu lze zkoumat pouze skutečnost, zda je přeplatek na osobním daňovém účtu evidován, či nikoliv. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2015, čj. 5 Afs 62/2014-55, shledal, že: „Při rozhodování o vrácení přeplatku správce daně zkoumá, zda nějaký přeplatek subjektu vznikl a zda jej eviduje. Zjistí-li, že tomu tak je, zkoumá podmínky pro zacházení s tímto přeplatkem. Posuzuje, zda neeviduje on nebo některý z jiných správců daně nedoplatek téhož daňového subjektu. Teprve v případě, že tomu tak není, je oprávněn vratitelný přeplatek vydat. Pokud ovšem dospěje k závěru, že žádný přeplatek neeviduje, žádost o vrácení přeplatku zamítne.“ Závěru, zda je na osobním daňovém účtu daňového subjektu evidován přeplatek, tudíž předchází zkoumání, zda tento přeplatek vznikl, či nikoliv. V posuzovaném případě měl tak správce daně přihlídnout k okolnostem namítaným žalobcem a zabývat se okolnostmi vzniku nedoplatku, na jehož úhradu byl přeplatek použit, resp. to, zda se jedná o nedoplatky na dani, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku ve smyslu § 152 odst. 3 daňového řádu. Pokud by Nejvyšší správní soud přijal výklad, že v řízení o vrácení přeplatku již nelze zkoumat podmínky vzniku nedoplatku, vůči němuž správce daně přeplatek započítal, vedlo by to v posuzovaném případě k faktickému odepření soudního přezkumu takového rozhodnutí. Nelze sice v této fázi soudně přezkoumávat zákonnost či správnost pravomocného rozhodnutí o vyměření nedoplatku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2016, čj. 4 Afs 31/2016-26), správní orgány však mohou a musí posoudit otázku, zda je daňový nedoplatek pohledávkou za podstatou ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona a § 152 odst. 3 daňového řádu. Námitka proto není důvodná. (...)

Energetika: rozhodnutí o udělení licence k podnikání v energetických odvětvích

k § 3 odst. 3 větě první a § 8 odst. 1 větě první 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 zákona č. 158/2009 Sb.^{*)}

Rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o udělení licence k podnikání v energetických odvětvích podle § 8 odst. 1 větě první zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, je správním rozhodnutím konstitutivní povahy.

Udělením licence správním rozhodnutím Energetický regulační úřad zakládá oprávnění žadatele o licenci podnikat v energetickém odvětví ve smyslu § 3 odst. 3 větě první zákona o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, a to *ex nunc*.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2016, čj. 62 A 49/2014-86)

Prejudikatura: č. 3071/2014 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Bioplynka VEPA proti Energetickému regulačnímu úřadu o udělení licence.

Dne 21. 11. 2013 byla žalovanému doručena žádost žalobkyně o udělení licence pro zařízení na výrobu elektřiny využívající spalování bioplynu o instalovaném výkonu 0,550 MW. Na základě ohledání konaného dne 19. 12. 2013 žalovaný zjistil, že zařízení na výrobu elektrické energie není schopno provozu. Dne 20. 12. 2013 žalobkyni vyzval k odstranění nedostatku podání, konkrétně k doplnění dokladů o technické způsobilosti energetického zařízení ve smyslu § 9 vyhlášky č. 426/2005 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích^{*)}, a určení provozovny podle § 5 téže vyhlášky. Dne 16. 1. 2014 proběhlo opětovné ohledání energetického zařízení, jehož předmětem bylo ověření údajů pro určení provozovny, prokázání vlastnického nebo uživatelského práva k energetickému zařízení a ověření splnění technických předpokladů. Bylo zjištěno, že zařízení na výrobu elektrické energie již je schopno provozu. Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2014 žalovaný podle § 17

odst. 6 energetického zákona rozhodl o udělení licence na výrobu elektřiny.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad. Namítala, že podmínky pro udělení licence byly splněny již k datu 27. 12. 2013. Předsedkyně žalovaného rozklad zamítla rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014. Konstatovala, že požadované doklady byly žalovanému doručeny až dne 27. 12. 2013 a opětovné ohledání věci bylo namíste, přičemž zdůraznila, že rozhodnutí o udělení licence je rozhodnutím konstitutivním, zakládajícím oprávnění podnikat v licencované oblasti *ex nunc*.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Brně. Předně namítala, že v řízení o udělení licence, jakož i v navazujícím řízení o rozkladu, docházelo k průtahům a nečinnosti žalovaného. Žalobkyně odmítla, že by tyto průtahy byly byt jen zčásti způsobeny z její strany. Poukázala na to, že upřesnění provozovny, upřesnění umístění kogenerační jednotky a revizní zprávy žalovanému posílala opakovaně. V této souvislosti

^{*)} S účinností od 1. 1. 2016 byl § 3 odst. 3 změněn zákonem č. 131/2015 Sb.

^{**)} S účinností od 1. 2. 2016 nahrazena vyhláškou č. 8/2016 Sb., o podrobnostech udělování licencí pro podnikání v energetických odvětvích.

žalobkyně rovněž namítala, že žalovaný nevydal rozhodnutí o udělení licence do 30 dnů, nýbrž až po 60 dnech od podání návrhu, aniž by tento postup blíže odůvodnil. Ke značným průtahům došlo podle žalobkyně i v řízení o rozkladu, kdy předsedkyně žalovaného o podaném rozkladu rozhodla 96 dnů od jeho podání a 167 dnů od zahájení řízení. Z důvodu těchto průtahů žalobkyně nedosáhla na zelený bonus roku 2013.

Bioplynová stanice byla podle žalobkyně technicky způsobilá již v roce 2013, a to ke dni 27. 12. 2013. Vzhledem k tomu, že všechny požadavky pro provozování bioplynové stanice byly podle žalobkyně splněny již v roce 2013, navrhla žalobkyně, aby krajský soud rozhodl podle § 78 a § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak, aby byla žalobkyni udělena licence již ke dni 27. 12. 2013, kdy bioplynová stanice byla již technicky způsobilá.

Žalovaný ve svém stanovisku kromě jiného uvedl, že teprve dnem 27. 12. 2013 byla žádost žalobkyně kompletní a na základě toho bylo nařízeno ohledání věci. Žalovaný dále uvedl, že právní moc rozhodnutí o udělení licence je vázána na jeho existenci. Pokud rozhodnutí o udělení licence bylo vydáno dne 20. 1. 2014, nelze se domáhat existence licence již ke dni 27. 12. 2013.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Právní posouzení věci

(...) Krajský soud dále zdůrazňuje, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a zásadou subsidiarity soudního přezkumu; veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob je ochrana ve správním soudnictví poskytována tehdy, jestliže se nositel práva takové ochrany domáhá, tj. obrátí se na soud předepsaným způsobem.

Primárním prostředkem soudní ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.; nečinnostní žalobou ve smyslu § 79 s. ř. s. se lze

domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Zásahová žaloba pak slouží k ochraně subjektivních veřejných práv tam, kde nelze ochranu podle § 65 a § 79 s. ř. s. využít. Přitom určujícím kritériem pro vymezení předmětu soudního přezkumu je povaha napadeného úkonu či správního aktu.

Žalobkyně podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s., nikoli žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., která je prostředkem ochrany proti průtahům ve správním řízení a kterým se lze domoci vydání správního rozhodnutí ve věci samé. S ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu by se však ochrany proti nečinnosti žalobkyně musela předně domáhat ještě v řízení před žalovaným, a teprve poté, co by bezvýsledně využila prostředky ochrany proti nečinnosti ve smyslu správního řádu, by se mohla domáhat soudní ochrany. Účastník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s., a to i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu, kterým je i žalovaný (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS).

V nyní posuzované věci se proto krajský soud nemůže *ex post* zabývat otázkou namítaných průtahů v průběhu správního řízení žalovaného a předsedkyně žalovaného. Ochranu proti průtahům v době vedení správního řízení by totiž mohl poskytnout soud v jiném typu řízení. (...)

Podle § 3 odst. 3 věty první energetického zákona mohou „[p]odnikat v energetických odvětvích na území České republiky [...] za podmínek stanovených tímto zákonem fyzické či právnické osoby pouze na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem“.

Podle § 8 odst. 1 věty první energetického zákona rozhodne „Energetický regulační úřad [...] o udělení licence na základě splnění podmínek pro její udělení podle § 5“.

Smyslem podání žádosti o udělení licence žalobkyní bylo získání oprávnění k podnikání v licencované oblasti, k čemuž následně i došlo. Pokud žalobkyně zpochybňuje věcnou správnost data vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti, tak k tomu z obsahu správního spisu vyplynulo, že vznik oprávnění k licencované činnosti byl žalovaným stanoven v rozhodnutí I. stupně tak, že vznikne dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence. K nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence pak došlo dne 6. 5. 2014, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno žalobkyni.

Namítá-li žalobkyně, že jí oprávnění k výkonu licencované činnosti mělo být uděleno ke dni 27. 12. 2013, tak s ohledem na to, že žalovaný rozhodl o udělení licence podle § 8 energetického zákona dne 20. 1. 2014, se žalobkyně nemůže dovolávat toho, že fakticky splnila podmínky pro podnikání v licencované oblasti ve smyslu § 5 energetického zákona dříve, než bylo správní rozhodnutí vydáno.

Je tomu tak proto, že se v případě rozhodnutí o udělení licence jedná o správní rozhodnutí konstitutivní povahy, a nikoli rozhodnutí povahy deklaratorní, které by určovalo vznik oprávnění k licencované činnosti zpětně.

Krajský soud zdůrazňuje, že ačkoli to, že žadatel o udělení licence splnil technické předpoklady, vychází z faktického stavu věci, musí být tento faktický stav prokázán v rámci správního řízení před žalovaným. Až poté, kdy je skutkový stav věci žalovaným zjištěn takovým způsobem, že o něm nejsou jakékoli důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 správního

ho řádu z roku 2004, může žalovaný, který je garantem toho, že subjekt, kterému licenci k podnikání v oblasti energetiky udělí, splňuje všechny zákonné podmínky, přistoupit k vydání rozhodnutí ve věci samé, tedy k udělení licence k podnikání ve státem regulovaném odvětví. Udělením licence správním rozhodnutím žalovaný teprve zakládá právo žadatele o licenci podnikat v regulovaném odvětví, a to *ex nunc*, tedy nikoli pouze deklaruje oprávnění již snad existující, jak se snaží dovozovat žalobkyně (§ 3 odst. 3 energetického zákona). Pokud měla žalobkyně za to, že žalovaný ve správním řízení o udělení licence postupuje liknavě, že skutkový stav věci již je spolehlivě prokázán a žalovaný provádí pouze neúčelné, zbytečné úkony, měla využít výše zmíněné prostředky ochrany proti nečinnosti.

Z argumentace žalobkyně je zjevné, že její snahou jak v řízení před správním orgánem, tak i v řízení před krajským soudem je docílit vydání správního rozhodnutí o udělení licence k datu před 31. 12. 2013. Předpokladem vzniku oprávnění k provozování činnosti je však vydání správního rozhodnutí ve věci samé a jeho následné nabytí právní moci. Žalovaný tak rozhodl správně, pokud rozklad proti rozhodnutí I. stupně o udělení licence zamítl a uvedl, že rozhodnutí o udělení licence je rozhodnutí, jehož účinky nastávají *ex nunc*, a právo jím přiznané nemůže vzniknout dříve, než je rozhodnutí vydáno. Domáhá-li se účastník řízení vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti k období, po kterém teprve následovalo vydání rozhodnutí, jež ho má k této činnosti opravňovat, nelze takovému požadavku vyhovět. (...)

Energetika: prodloužení licence na obchod s elektřinou; lhůta pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence

k § 9 odst. 6 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 zákona č. 158/2009 Sb.

O prodloužení licence na obchod s elektřinou může Energetický regulační úřad rozhodnout pouze na podkladě žádosti podané ve lhůtě dle § 9 odst. 6 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, tj. na podkladě žádosti podané v časovém rozpětí nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dnů před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena. Marným uplynutím této lhůty právo na prodloužení udělené licence zaniká a je třeba požádat o vydání licence nové.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2016, čj. 30 A 36/2014-57)

Věc: Akciová společnost Commexim Group proti Energetickému regulačnímu úřadu o prodloužení licence na obchod s elektřinou.

Žalovaný obdržel dne 5. 6. 2013 žádost žalobkyně (držitelky licence na obchod s elektřinou) o změnu licence pro podnikání v energetických odvětvích, konkrétně o prodloužení doby platnosti této licence na dalších 5 let počínaje datem 25. 6. 2013.

Žalovaný vydal dne 25. 6. 2013 usnesení, kterým řízení o žádosti žalobkyně podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s § 9 odst. 6 energetického zákona zastavil. Dle odůvodnění tohoto usnesení žalobkyně ve lhůtě stanovené § 9 odst. 6 energetického zákona žádost o prodloužení doby platnosti licence nedoplnila a žalovaný shledal žádost zjevně právně nepřijatelnou. Rozhodnutím předsedkyně žalovaného ze dne 2. 10. 2013 bylo usnesení I. stupně zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu projednání. Předsedkyně žalovaného napadenému usnesení vytýkala především jeho nedostatečné odůvodnění způsobující jeho nepřezkoumatelnost, jelikož v rozhodnutí nebyly uvedeny důvody vedoucí žalovaného k závěru o zjevné právní nepřijatelnosti podané žádosti. Dále nebylo zřejmé, proč správní orgán I. stupně poukázal na absenci doplnění žádosti, když z obsahu správního spisu nevyplývalo, že by žalobkyně jako žadatelka byla k jakémukoli doplnění vyzvána.

Dne 13. 11. 2013 žalovaný vydal nové usnesení, kterým opětovně rozhodl o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu z důvodu zjevné právní nepřijatelnosti podané žádosti. Toto usnesení odůvodnil tak, že podle § 9 odst. 6 energetického zákona musí být žádost podána nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dnů před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena. Žalobkyni vzniklo oprávnění

k výkonu licencované činnosti na dobu 5 let dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení licence, přičemž konec této pětileté doby připadl na den 23. 6. 2013. Vzhledem k tomu, že žádost byla podána až dne 5. 6. 2013, nebyly uvedené lhůty dodrženy, a tedy žalovaný dospěl k závěru, že žádost žalobkyně nelze projednat, a řízení o ní zastavil.

Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila rozkladem, o němž předsedkyně žalovaného rozhodla rozhodnutím ze dne 20. 2. 2014 tak, že podaný rozklad zamítla a správní rozhodnutí I. stupně potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí poukázala na skutečnost, že zákonodárce jako jednu z podmínek pro prodloužení licence jednoznačně stanovil časový úsek, ve kterém musí být žádost o prodloužení podána, přičemž žalobkyně jako žadatel tuto lhůtu nedodržela. Předsedkyně žalovaného se ztotožnila se závěry správního rozhodnutí I. stupně, dle kterého žalovaný nemůže překračovat své zákonem vymezené pravomoci a lhůtu si svévolně upravovat. O žádosti lze rozhodnout pouze tehdy, byla-li podána v určeném časovém rozmezí; důsledkem opožděné žádosti držitele licence je prekluze práva na její prodloužení (přesněji řečeno změnu, kam je systematicky v energetickém zákoně řazena), k čemuž došlo i v nyní posuzovaném případě. Předsedkyně žalovaného rovněž doplnila, že žalobkyně měla možnost v době, kdy již věděla, že lhůta pro prodloužení licence uplynula, požádat žalovaného o vydání licence nové. Za této situace by sice nepřicházel v úvahu zjednodušený postup, nýbrž standardní postup při vydávání licence, a k žádosti by bylo třeba doplnit všechny požadované podklady (tedy

včetně podkladů dle § 7 odst. 4 energetického zákona), nicméně žádost by byla podána v souladu se zákonem a žalovaný by při splnění všech zákonných podmínek žádosti vyhověl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí ze dne 20. 2. 2014 žalobu, kterou se domáhala jeho zrušení. V žalobě namítala, že žalovaný vycházel z nesprávného právního posouzení celé věci, čímž své rozhodnutí zatížil vadou způsobující jeho nezákonnost. Žalobkyně pokládala závěry žalovaného o zjevné právní nepřipustnosti jí podané žádosti za absurdní a nemající oporu v zákoně. Žalovaný se navíc dostal do rozporu s původním zrušovacím rozhodnutím předsedkyně žalovaného, neboť opětovně řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení licence na obchod s elektřinou zastavil, aniž by o věci meritorně rozhodl. Žalobkyně se tak znovu ocitla ve stavu, kdy o jí podané žádosti nebylo věcně rozhodnuto, neboť řízení o ní bylo opětovně zastaveno pro údajnou nepřipustnost s odůvodněním, že žalobkyně žádost o prodloužení licence nepodala včas, resp. v časovém rámci předpokládaném § 9 odst. 6 energetického zákona. Dle konstantní judikatury přitom zjevná právní nepřipustnost ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu nastává tehdy, pokud je již ze samotné žádosti patrné, že jí nelze vyhovět, neboť to právní úprava neumožňuje. Tak tomu ale v daném případě dle názoru žalobkyně nebylo.

Žalobkyně dále citovala závěry obsažené v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a s odkazem na relevantní ustanovení energetického zákona namítala, že pravomoc žalovaného rozhodovat o žádostech o prodloužení zakládá generálně § 17 odst. 6 písm. a) energetického zákona, přičemž náležitosti žádosti stanoví § 9 odst. 7 téhož zákona. Dle § 9 odst. 6 věty první energetického zákona platí, že „[p]ožádá-li držitel licence na obchod s elektřinou nebo plynem nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dní před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena, o její prodloužení, Energetický regulační úřad rozhodne o prodloužení doby, na kterou byla licence udělena, nejvýše však o dobu

stanovenou podle § 4 odst. 2.“ Dle věty druhé tohoto ustanovení zákona pak „[l]icence na obchod s elektřinou [...] nezaniká do právní moci rozhodnutí o žádosti o její prodloužení“. Z těchto ustanovení přitom nelze dovodit, že by žádost o prodloužení licence mohla být podána pouze a jen v zákonem určeném časovém rámci. Ustanovení § 9 odst. 6 energetického zákona dle názoru žalobkyně pouze upravuje postup žalovaného v případě, že je žádost v uvedeném časovém rámci podána, přičemž se jedná o jakýsi zákonný příkaz „kladného vyřízení žádosti“, kdy úřad musí za splnění ostatních zákonných podmínek rozhodnout o prodloužení žádosti. Toto ustanovení však nepředstavuje povinnost žadatelů podávat žádost o prodloužení pouze v uvedeném časovém rámci ani nepředstavuje nemožnost žalovaného o takto podané žádosti rozhodnout. Dle názoru žalobkyně tedy nepochybně je možno žádost o prodloužení projednat i v případech, kdy k podání žádosti došlo mimo zákonem určený časový rámec, a žalovaný tedy musí i o takové žádosti rozhodnout.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě nesouhlasil se závěry žalobkyně, že z dikce § 9 odst. 6 věty první energetického zákona není možno dovodit, že by žádost musela být podána pouze a jen ve stanoveném časovém rámci. Žalovaný byl naopak toho názoru, že výklad § 9 odst. 6 energetického zákona je jednoznačný, neboť stanovením rozpětí lhůty pojmy „nejdříve“ a „nejpozději“ zákonodárce určil charakter lhůty jako lhůty hmotněprávní, jejímž marným uplynutím nastává prekluze práva. Jelikož žalobkyně v zákonem stanovené lhůtě žádost o prodloužení licence nepodala, její právo na toto prodloužení zaniklo.

Žalovaný dále upozornil, že nemá „zákonný příkaz kladného vyřízení žádosti“, jak se žalobkyně mylně domnívala, neboť žalovaný musí i v případě žádosti podané ve lhůtě zjišťovat naplnění zákonem stanovených předpokladů pro prodloužení licence, a to zejména s ohledem na znění § 7 odst. 4 energetického zákona. Žalovaný tak setrval na svých závěrech, že žádosti o prodloužení

licence podané po uplynutí lhůt stanovených v § 9 odst. 6 energetického zákona vyhovět nemohl, a proto bylo správní řízení dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaveno. Žalovaný zároveň doplnil, že žalobkyně měla možnost v době, kdy již věděla, že lhůta pro prodloužení licence uplynula, požádat žalovaného o vydání licence nové. Za této situace by sice nepřicházel v úvahu zjednodušený postup a žalobkyně by byla povinna k žádosti předložit veškeré požadované doklady (tj. včetně těch uvedených v § 7 odst. 4 energetického zákona), avšak žalovaný by při splnění všech podmínek byl povinen žádosti vyhovět.

Žalobkyně reagovala na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž nesouhlasila s právními závěry žalovaného, a jím přijatý výklad právních předpisů pokládala za příliš restriktivní, ústavně nekonformní a žalobkyni poškozující. Tvrzená prekluze práva, kterou žalovaný spojuje s uplynutím lhůty, není dle názoru žalobkyně v právním předpisu vůbec vyjádřena a je postavena čistě na svévoli žalovaného. Žalovaný o žádosti žalobkyně měl a mohl rozhodnout, což ovšem neučinil a řízení zastavil.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci krajským soudem

(...) V projednávané věci je předmětem soudního přezkumu otázka, zda žalovaný měl a mohl meritorně rozhodnout o prodloužení licence na obchod s elektřinou (případně na obchod s plynem) v případě, kdy žadatel (zde žalobkyně) nedodržel zákonem stanovenou lhůtu v podobě časového rozmezí pro podání žádosti o prodloužení licence. Přitom skutečnost, že žalobkyně tuto lhůtu nedodržela a v zákonem stanoveném rozpětí žádost o prodloužení licence (jejímž byla držitelem) nepodala, není mezi účastníky řízení sporná. Sporné je toliko právní posouzení zákonnosti postupu žalovaného, který v důsledku toho věc meritorně neprojednával a dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení zastavil

z důvodu zjevné nepřipustnosti takto podané žádosti.

Prodloužení doby platnosti licence je v energetickém zákoně systematicky zařazeno do § 9 upravujícího změny rozhodnutí o udělení licence. Podle § 9 odst. 6 energetického zákona platí, že „[p]ožádá-li držitel licence na obchod s elektřinou nebo plynem **nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dní před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena, o její prodloužení, Energetický regulační úřad rozhodne o prodloužení doby, na kterou byla licence udělena, nejvýše však o dobu stanovenou podle § 4 odst. 2. Licence na obchod s elektřinou nebo na obchod s plynem nezaniká do právní moci rozhodnutí o žádosti o její prodloužení.**“

Dle § 9 odst. 7 téhož zákona „[ž]ádost právnické osoby o prodloužení doby, na kterou byla licence udělena, obsahuje **náležitosti podle § 7 odst. 3. Doklady podle § 7 odst. 4 se nevyžadují, ledaže si jejich doložení v případě důvodných pochybností o splnění podmínek pro udělení licence Energetický regulační úřad vyžádá. Ustanovení § 7 odst. 5 a 6 se použije obdobně.**“

Dle § 7 odst. 3 energetického zákona „[ž]ádost o udělení licence právnické osobě obsahuje

a) obchodní firmu nebo název a sídlo právnické osoby, jméno a příjmení, rodné číslo a identifikační číslo, pokud byla přidělena, a bydliště osoby nebo osob, které vykonávají funkci statutárního orgánu nebo jsou jeho členy, a způsob, jakým jednájí jménem právnické osoby,

b) předmět, místo a rozsah podnikání, seznam provozoven, u licence na distribuci a rozvod též vymezené území,

c) identifikační číslo, bylo-li přiděleno,

d) údaje týkající se odpovědného zástupce,

e) požadovanou dobu, na kterou má být licence udělena, a navrhovaný termín zahájení výkonu licencované činnosti,

f) u zahraniční právnické osoby umístění organizační složky v České republice a údaje uvedené v písmeni a) týkající se vedoucího organizační složky; je-li odpovědným zástupcem nebo vedoucím organizační složky osoba s bydlištěm mimo území České republiky, též místo jejího pobytu v České republice, pokud na území České republiky pobývá.“

Dle § 7 odst. 4 téhož zákona se k žádosti podle odstavce 3 rovněž připojí

„a) kopie smlouvy nebo listiny o zřízení nebo založení právnické osoby, u osob zapsaných v obchodním či obdobném rejstříku postačí výpis z tohoto rejstříku; zahraniční právnická osoba připojí výpis z obchodního či obdobného rejstříku vedeného ve státě sídla a doklad o tom, že její organizační složka na území České republiky je zapsána do obchodního rejstříku, pokud byl již její zápis proveden, a doklad o provozování podniku v zahraničí,

b) v případě fyzické osoby, osoby, která je statutárním orgánem nebo jeho členem, a odpovědného zástupce výpis z cizozemské evidence trestů nebo rovnocenný doklad vydaný orgánem státu, jehož je občanem, jakož i státu, kde se naposledy osoba v posledních 3 letech zdržovala nepřetržitě po dobu nejméně 6 měsíců; nevydává-li stát takové doklady, pak prohlášení o bezúhonnosti učiněné před příslušným orgánem takového státu; tyto doklady nebo prohlášení nesmí být starší než 6 měsíců,

c) doklady prokazující odbornou způsobilost fyzické osoby a odpovědného zástupce,

d) doklady prokazující finanční a technické předpoklady,

e) doklady prokazující vlastnické nebo uživatelské právo k energetickému zařízení,

f) prohlášení odpovědného zástupce, že souhlasí s ustanovením do funkce a že není ustanoven do funkce odpovědného zástupce pro licencovanou činnost u jiného držitele licence,

g) u zahraniční fyzické osoby doklady o trvalém pobytu, nejedná-li se o fyzickou

osobu, která je občanem členského státu Evropské unie; zahraniční fyzická osoba, která zřizuje na území České republiky organizační složku podniku, doklad prokazující, že má podnik mimo území České republiky, a doklady o jeho provozování,

h) doklady o umístění provozovny nebo vymezeného území.“

Krajský soud dále uvádí, že institut tzv. prodloužení doby platnosti licence byl do energetického zákona doplněn novelou provedenou zákonem č. 158/2009 Sb. Jak v této souvislosti vyplývá z důvodové zprávy k předmětné novele, smyslem zavedení tohoto institutu bylo upravit „zjednodušený postup pro ty subjekty, které již držitelé licencí jsou, a má uplynout doba, na kterou byla licence vydána. V takovém případě rozhodne Energetický regulační úřad o prodloužení doby, na kterou byla licence na obchod s elektřinou nebo na obchod s plynem vydána, na žádost stávajícího držitele, avšak bez nutnosti dokládat všechny skutečnosti, které musí k žádosti doložit ten, kdo dosud činnost obchodu s elektřinou nebo s plynem nevykonává. Povinnost doložení těchto skutečností bude jen v případě důvodných pochybností o splnění podmínek pro udělení licence. V takovém případě si bude muset jejich doložení Energetický regulační úřad vyžádat.“

Je tedy zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo v případech, kdy již subjekt drží licenci na obchod s elektřinou (resp. s plynem) a žádá o prodloužení doby její platnosti, provést pouze zjednodušený postup, který by subjekty nezatěžoval dokládáním veškerých shora vyjmenovaných náležitostí jak dle § 7 odst. 3, tak dle § 7 odst. 4 energetického zákona, jako tomu je v případě žádosti u udělení nové licence, ale toliko náležitostí dle § 7 odst. 3 tohoto zákona.

Jako vstupní podmínku pro tento zjednodušený postup však energetický zákon v § 9 odst. 6 stanoví lhůtu v podobě časového rozpětí pro podání žádosti, a to nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dnů před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena. Pokud je žádost v této lhůtě podána, zákon stano-

ví, že Energetický regulační úřad rozhodne o prodloužení doby, na kterou byla licence udělena (nejdéle však o dobu stanovenou v § 4 odst. 2 energetického zákona), přičemž platí, že stávající licence nezaniká do právní moci rozhodnutí o žádosti o její prodloužení.

Dikce shora citovaného § 9 odst. 6 energetického zákona přitom může navozovat dojem, jak na tuto skutečnost poukazovala žalobkyně v podané žalobě, že v případě podání žádosti je žalovaný povinen jí bez dalšího (automaticky) vyhovět a že § 9 odst. 6 energetického zákona v sobě obsahuje zákonný příkaz kladně rozhodnout a licenci prodloužit. S tímto posouzením se však krajský soud ne zcela ztotožňuje. Je zřejmé, že úmyslem zákonodárce (jak to vyplývá ze shora citované důvodové zprávy) bylo při prodlužování již udělených licencí zavést určité zjednodušení v postupu, který by držitele licencí nezatěžoval opětovným dokládáním veškerých náležitostí. Nelze však dospět k závěru, že by z citované právní úpravy vyplývalo prodlužování licencí bez dalšího. Ani včasné podání žádosti ve stanoveném časovém rozpětí totiž žalovaného nezbavuje povinnosti zkoumat veškeré zákonem upravené náležitosti, což vyplývá zejména z § 9 odst. 7 energetického zákona, dle kterého si žalovaný může, má-li důvodné pochybnosti o splnění podmínek pro prodloužení doby licence, vyžádat také předložení veškerých náležitostí a podkladů jako v případě udělování licence nové, tj. včetně náležitostí vyjmenovaných v § 7 odst. 4 energetického zákona (viz citace shora).

Stanovení časového rámce pro podání žádosti přitom má v případě prodlužování doby platnosti licencí své opodstatnění. Zákonný požadavek na to, aby žádost o prodloužení licence byla podána ve stanoveném časovém úseku, je požadavkem racionálním, a to především s ohledem na zachování časové návaznosti (kontinuity) ve výkonu licencované obchodní činnosti. Z tohoto důvodu ostatně energetický zákon stanoví, že licence na obchod s elektřinou nezaniká do doby právní moci rozhodnutí o žádosti o její prodloužení. Zákonná lhůta pro podání žádosti stanovená v rozpětí nejdříve 6 měsíců a nejpozději 90 dnů

před uplynutím doby, na kterou byla licence udělena, je přitom lhůtou dostatečně dlouhou, v níž držitel licence může o její prodloužení požádat, a poskytuje také dostatečný prostor k vydání rozhodnutí žalovanému (včetně garance platnosti licence až do doby pravomocného rozhodnutí žalovaného dle § 9 odst. 6 věty poslední energetického zákona), který je touto lhůtou vázán a nemůže ji svévolně překračovat. Neoprávněně by tím totiž zakládal nerovnost a zvýhodňoval žadatele, kteří žádost ve stanovené lhůtě nepodali, oproti těm, kteří si náležitě střežili svá práva a kteří o prodloužení licence v zákonem stanoveném rozpětí řádně požádali.

Krajský soud tak přisvědčuje závěrům a výkladu žalovaného, že o prodloužení licence, které energetický zákon systematicky řadí mezi změny rozhodnutí o udělení licence, lze rozhodnout pouze a jedině na podkladě žádosti podané v této lhůtě. Uvedený výklad nelze dle krajského soudu pokládat za extenzivní ani účelový, ale jak bylo uvedeno výše, vychází z racionálního požadavku na navazující, kontinuální výkon licencovaného obchodu s elektřinou (resp. obchodu s plynem), jakož i z legitimního očekávání na straně držitelů licencí, že mohou v případě nezměněných podmínek na podkladě včas podaných žádostí očekávat prodloužení dříve udělených licencí. Stanovením rozpětí lhůty za použití pojmů „nejdříve“ a „nejpozději“ zákonodárce jednoznačně deklaroval, že marným uplynutím této lhůty se žadatelé o možnost prodloužení licence připravují, a tedy jim právo na prodloužení již udělené licence zaniká. Větu poslední § 9 odst. 6 energetického zákona, dle které licence na obchod s elektřinou nebo na obchod s plynem nezaniká do právní moci rozhodnutí o žádosti o její prodloužení, pak nelze ve světle výše uvedeného vykládat jinak, než že toto ustanovení dopadá toliko na žádosti podané v zákonem stanovené lhůtě.

Obdobnou koncepcí takto stanovených lhůt lze přitom vysledovat také v jiných veřejnoprávních předpisech, konkrétně je možno jmenovat např. § 47 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, upravující lhůtu pro vydání povolení k dlouho-

dobému pobytu nebo o prodloužení doby jeho platnosti tak, že je cizinec povinen tuto žádost podat „nejpozději před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, nejdříve však 120 dnů před uplynutím jeho platnosti. Žádost o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty je cizinec povinen podat nejdříve 120 a nejpozději 30 dnů před uplynutím její platnosti.“

V posuzovaném případě však žalobkyně žádost o prodloužení lhůty ve stanovené lhůtě nepodala, a ačkoli si byla vědoma skutečnosti, že tuto lhůtu nestihla, neuvedla správnímu orgánu ani žádné konkrétní okolnosti, které by jí v podání žádosti ve stanoveném zákonném rozpětí zabránily. Rovněž ve smyslu § 41 správního řádu nepožádala žalovaného o navrácení v předešlý stav, tj. o prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést v určité lhůtě, byla-li zde překážka, která podatel bránila úkon učinit (srovnej § 41 odst. 1 a 2 správního řádu), ačkoli dle odstavce 4 tohoto ustanovení zákona platí, že „[s]právní orgán promíne zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění“. Existenci těchto

skutečností však žalobkyně v předcházejícím řízení nejen netvrdila, ale ani neosvědčila.

Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný nepochybil, pokud řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení licence dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastavil pro zjevnou právní nepřipustnost, neboť v důsledku uplynutí zákonem stanoveného časového rozpětí došlo k zániku práva o prodloužení licence požádat. Již z data podání žádosti žalobkyně přitom bylo zjevné, že žádosti nebude moci býti pro její opožděnost vyhověno.

Krajský soud rovněž podotýká, že žalobkyni nic nebránilo v době, kdy již věděla, že lhůta pro možné prodloužení licence marně uplynula, požádat žalovaného o vydání licence nové. Za této situace by sice nepřicházel v úvahu zjednodušený postup upravený v § 9 odst. 6 energetického zákona, nýbrž standardní postup při vydávání licence, kdy je třeba k žádosti doplnit všechny požadované podklady (tedy včetně těch uvedených v § 7 odst. 4 energetického zákona), avšak při splnění veškerých zákonných podmínek by žalovaný byl povinen o této žádosti meritorně rozhodnout a jí vyhovět. (...)

3460

Opatření obecné povahy: zrušení územního plánu v přezkumném řízení; účastenství obce v přezkumném řízení

k § 172 odst. 5 a § 174 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

k § 101a soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.

I. Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky.

II. Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a s. ř. s.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015-36)

Prejudikatura: č. 1831/2009 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS a č. 2321/2011 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07).

Věc: Město Vimperk proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti Marty M., o opatření obecné povahy, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje vydaného v přezkumném řízení dne 16. 10. 2014 bylo zrušeno opatření obecné povahy ze dne 29. 6. 2011 – územní plán města Vimperk. Odvolání žalobce bylo pro nepřipustnost zamítnuto, neboť žalovaný dovodil, že v řízení ve věci vydání opatření obecné povahy, resp. pořizování a vydávání územního plánu, existují pouze dotčené osoby (§ 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu), nikoli účastníci řízení. Ani následné přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a § 174 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 95 odst. 4 téhož zákona, proto nemá účastníky. V návaznosti na § 9 a § 81 správního řádu nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, podat odvolání.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích žalobu, v níž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, čj. 7 Aos 1/2013-35, namítal, že byl účastníkem přezkumného řízení a svědčí mu právo podat proti rozhodnutí krajského úřadu odvolání. Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 8. 4. 2015, čj. 10 A 20/2015-67, zamítl. Argumentoval tím, že účastníky přezkumného řízení jsou obecně podle § 95 odst. 4 správního řádu účastníci původního řízení, ve kterém bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno. V projednávané věci nebyl předmětem přezkoumání individuální správní akt (rozhodnutí), ale územní plán, který je opatřením obecné povahy. Okruh adresátů opatření obecné povahy je vymezen obecně, chybí v něm jmenovitě určení adresátů, přičemž řízení, ve kterém se opatření obecné povahy vydává, nemá účastníky řízení, ale ve smyslu § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu jen dotčené osoby. Jestliže řízení, ve kterém byl územní plán vydán, žádné účastníky řízení nemělo, pak účastníky řízení nemá ani řízení přezkumné, předpokládá-li § 95 odst. 4 správního řádu, že účastníky jsou ti, kdo jimi byli v řízení původním. Ustanovení o účastenství v přezkumném řízení lze vztáhnout

výlučně na přezkoumání správních rozhodnutí. Krajský soud nesusouhlasil s názorem uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aos 1/2013-35. Při úvaze o přiměřené aplikaci předpisů správního řádu (dle § 94 a násl.) je zapotřebí respektovat základní zásady správního řízení, zejména zásadu rovnosti ve správním řízení. Přiznáním více práv jedné z dotčených osob, kterou je žalobce, by k narušení této rovnosti došlo, a proto nelze ani žalobci jako samosprávnému celku přiznat více práv, než mají ostatní dotčené osoby. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, čj. 4 Aos 4/2014-40, podle kterého rozhodnutí zrušující opatření obecné povahy je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy. Nejedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona s. ř. s.. Žalobce bez soudní ochrany nezůstane, neboť rozhodnutí krajského úřadu o zrušení územního plánu lze napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které namítal, územní plán, který byl v přezkumném řízení zrušen, byl vydán v rámci jeho samostatné působnosti. Jako správní orgán příslušný k pořizení a vydání územního plánu má vůči přezkumnému orgánu jiné postavení než osoby, jejichž nemovitosti jsou tímto plánem dotčeny, a to jak z hlediska míry dopadu přezkoumávaného rozhodnutí (ve vztahu ke stěžovateli se přezkumné rozhodnutí týká celého jeho území), tak z hlediska rozsahu práv a povinností, která jsou tímto řízením zasažena (na rozdíl od majitelů nemovitostí, kteří se v průběhu pořizování územního plánu pouze vyjadřují k jeho obsahu, nicméně aktivně v rámci pořizování nevystupují). Do jeho práv bylo objektivně zasaženo podstatně více než u kterékoliv jiné osoby, neboť došlo k zásahu státní moci do samosprávy. Je nepřipustné, aby k takovému zásahu mohlo dojít v řízení, jehož by se stěžovatel nemohl účastnit a aktivně hájit svá práva. Soudem zvolený výklad je v rozporu s právem územ-

ně samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy). Na přezkumné řízení ve vztahu k opatření obecné povahy se § 95 odst. 4 správního řádu nevztahuje. Pro stanovení okruhu účastníků platí dle stěžovatele § 27 odst. 2 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že není žádný důvod, aby obec při přezkumu územního plánu měla odlišné postavení než ostatní dotčené osoby. Přiznáním postavení účastníka řízení obci by byla založena nerovnost v právu. Přezkumné řízení opatření obecné povahy bylo zákonodárcem koncipováno jako řízení úsporné, rychlé, týkající se zákonnosti a vedené nadřízeným orgánem ve vztahu k pořizovateli a vydavateli opatření. Přibližování tohoto postupu řízení v obecném slova smyslu a prodlužování řízení o odvolací fázi je v rozporu se smyslem a účelem přezkumného řízení opatření obecné povahy. Žalovaný obdobně jako krajský soud nesouhlasil se závěry Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 Aos 1/2013. Dovolával se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Aos 4/2014 a komentářů v odborných publikacích ke správnímu řádu (např. Vedral J. *Správní řád – komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012; Závěr č. 85 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12. 2009).

Při předběžném posouzení předkládající senát zjistil, že k otázce účastenství obce v řízení o přezkoumání jí vydaného opatření obecné povahy existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu, tak, jak na ni ostatně odkazují v rámci své argumentace účastníci řízení. V rozsudku čj. 7 Aos 1/2013-35 dospěl sedmý senát k následujícímu závěru: „*Ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití § 94 a násl. správního řádu odůvodňuje závěr, že obec je v daném případě účastníkem přezkumného řízení, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu.*“ Oproti tomu čtvrtý senát v rozsudku čj. 4 Aos 4/2013-40 uvedl: „*Jak totiž judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 Aos 3/2013-33, a dále rozvedl v rozsud-*

*ku ze dne 13. 12. 2013, čj. 5 As 101/2013-40, napadené rozhodnutí žalovaného nelze pojmát jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž se jedná o správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, a jako takový je třeba jej pro účely soudního přezkumu pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. Výsledkem přezkumného řízení, vedeného podle § 174 odst. 2 správního řádu, nebylo rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1, nýbrž opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. správního řádu. Rozhodnutí žalovaného je třeba z materiálního hlediska pojímat jako opatření obecné povahy, a to bez ohledu na to, že formálně byl tento akt označen jako rozhodnutí. [...] Vzhledem k tomu, že řízení k přijetí opatření obecné povahy se vyznačuje absencí konkrétně určených účastníků, proti rozhodnutí o jeho zrušení v přezkumném řízení se rovněž nelze odvolat (srov. § 95 odst. 4 správního řádu, závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS, a dále Vedral, J. *Správní řád – komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1387, třetí odstavec shora, s. 1391, druhý odstavec shora).“*

Správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska rovněž opatřením obecné povahy, k čemuž dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 Aos 3/2013-33, č. 3005/2014 Sb. NSS: „*Správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s. a části šesté správního řádu z roku 2004, nevyplývá-li ze zákona výslovně jinak.*“ „*Přezkumné řízení je upraveno v hlavě IX (§ 94 až § 99) zařazené do části druhé správního řádu upravující obecná ustanovení o správním řízení. Těchto ustanovení však lze pro přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně, neboť již samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu) a s tím související nemožnost určení účastníků pře-*

zkumného řízení (odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí. Výsledkem „přezkumného řízení“ vedeného podle § 174 správního řádu proto není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 správního řádu, tzn. úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, čj. 5 As 101/2013-40).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Předkládající senát zjistil, že ohledně účastenství obce při přezkumu územního plánu, o které v projednávané věci jde, existuje rozdílná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jsou zde tudíž dány rozpor, o nichž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí ve věci, neboť stěžovatel v uplatněném kasačním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítá chybné posouzení právě této otázky.

IV.2 Posouzení povahy přezkumu územního plánu

[18] V projednávané věci jde o přezkum územního plánu. Územní plán je opatřením obecné povahy. Opatření obecné povahy obecně představuje správní akt smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedná se o výsledek činnosti veřejné správy, který není ani individuálním rozhodnutím, ani právním předpisem. Rozhodnutím není

z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, ale naopak vůči neurčitému počtu osob. Právním předpisem není proto, že jeho předmětem je podobně jako u rozhodnutí řešení určité konkrétní věci, nikoli stanovení obecného pravidla chování, vztahujícího se na všechny případy stejného druhu.

[19] Zákodárce zůstal definici opatření obecné povahy dlužen a do § 171 správního řádu se dostalo pouze negativní vymezení, které odlišuje opatření obecné povahy od obou klasických forem činnosti správních orgánů, tedy činnosti normotvorné a rozhodovací. Opatření obecné povahy tvoří jistý mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem, v literatuře též někdy nazývaném jako všeobecné opatření nebo abstraktně-konkrétní či konkrétně-abstraktní akt.

[20] V části šesté (nazvané „*Opatření obecné povahy*“) správní řád upravuje „řízení“ o opatření obecné povahy, a to formou obecné právní úpravy vydávání opatření obecné povahy v oblasti správního práva. Právní úprava obsažená ve stavebním zákoně z roku 2006 je ve vztahu k této obecné úpravě úpravou speciální. Stavební zákon z roku 2006 s odkazem na správní řád v šesti případech výslovně označuje správní akty vydávané v oblasti jeho věcné působnosti formou opatření obecné povahy. Jde o zásady územního rozvoje (§ 36 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), územní plán (§ 43 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006), regulační plán (§ 62 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), územní opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a územní opatření o asanaci území (§ 97 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006). Některé z těchto aktů jsou vydávány v samostatné působnosti, jiné v působnosti přenesené.

[21] Zvláštní povaze opatření obecné povahy odpovídá i způsob jeho vydávání, stejně tak i způsob přezkumu v rámci soudního řádu správního (§ 101 a s. ř. s. a násl.). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Soudní řád správní dále přiznává zvláštní oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem obci, přičemž aktivní procesní legitimace zde není nijak omezena. Jak uvádí J. Vedral, jedná se o určitou obdobu § 64 odst. 2 písm. j) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož může zastupitelstvo obce podat návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží (viz k tomu Vedral, J. Opatření obecné povahy. *Správní právo*, 2007, č. 6, s. 353). S tímto srovnáním lze souhlasit, neboť územní plánování je vyjma procesu pořizování územně plánovací dokumentace součástí samostatné působnosti, takže i toto oprávnění spadá svou povahou do ochrany práva obce na samosprávu (článek 8 a článek 100 Ústavy).

[22] Přezkum zákonnosti opatření obecné povahy je umožněn i uvnitř veřejné správy dle správního řádu. Tomuto postupu zákonodárce bohužel věnoval pouze čtyři věty. Podle § 174 odst. 2 správního řádu „[s]oulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“ Pro řízení platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

[23] Prvotní právní otázkou, kterou v této věci musí rozšířený senát vyřešit, je povaha přezkumu územního plánu, tj. opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti ve vztahu k části druhé správního řádu. Odpověď na tuto základní otázku předurčuje i povaha výsledku přezkumu. Jinými slovy je nutné vyřešit, v jaké míře se aplikují § 94 a násl. správního řádu (zda lze vůbec hovořit o správním řízení v obecném významu, zda má nějaké účastníky a co je vlastně jeho výsledkem, zda opět opatření obecné povahy, či rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu).

[24] Správní řád v § 174 odkazuje na přiměřené použití části druhé správního řádu. Slova „*přiměřeně*“ se užívá za situace, kdy se konkrétní vztahy nemají řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy. Z obecného odkazu na část druhou správního řádu jednoznačně nevyplývá, která ustanovení části druhé se mají pro přezkum opatření obecné povahy použít, případně nepoužít. Vzhledem ke zvláštní povaze opatření obecné povahy, postupu jeho vydávání a rozsahu části druhé správního řádu měl být zákonodárce při odkazu na použití, či naopak vyloučení určitých ustanovení správního řádu konkrétnější.

[25] Ani přiměřené použití právní normy či norem nemůže být projevem interpretační libovůle, nepochybně však vyjadřuje volnější vztah mezi porovnávanými právními vztahy, než je tomu u „*použití obdobného*“. Zákonodárce takovou úpravou dává v obecné rovině najevo určitou podobnost těchto vztahů, nikoli však jejich shodnost, a umožňuje s přihlídnutím k povaze věci některé části odkazované úpravy nepoužít.

[26] Rozšířený senát vychází z předpokladu, že stejně jako „*běžné přezkumné řízení*“ vedené dle § 94 a násl. správního řádu je také přezkum územního plánu zvláštním druhem kontrolního mechanismu, tzv. dozorčím prostředkem. Tento prostředek lze uplatnit vůči jakémukoliv opatření obecné povahy vydanému správním orgánem, bez ohledu na to, zda byl přezkoumávaný akt vydán v samostatné či přenesené působnosti. Jedná se o postup zahajovaný z úřední povinnosti, na který nemá nikdo z okruhu případných adresátů právní nárok. Žádost, resp. podnět k přezkumu územního plánu, proto nezakládá právní nárok žadatele na jeho věcné projednání.

[27] Jen pro srovnání lze uvést ustálenou rozhodovací praxi správních soudů ve věcech posuzování přípustnosti žalob proti sdělením o podnětu k přezkumu správního rozhodnutí dle správního řádu. Dle této judikatury přípis, jímž správní orgán sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu), je pou-

hým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je proto vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřipustnou (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS).

[28] Přezkum územního plánu je tedy postupem z moci úřední, jehož zahájení by se za přiměřeného použití § 94 odst. 1 správního řádu mělo oznámit účastníkům řízení doručným oznámením nebo ústním prohlášením.

[29] Účastníky přezkumného řízení, jehož předmětem je rozhodnutí, jsou obecně podle § 95 odst. 4 správního řádu ti, kteří se účastnili původního řízení, nebo jejich právní nástupci.

[30] Při pořizování a vydávání územního plánu žádní předem určení účastníci řízení nejsou. Existuje zde okruh blíže neurčených, tzv. dotčených osob, které mohou podle svého procesního postavení uplatňovat připomínky nebo námítky. Právě povaha územního plánu, který je opatřením obecné povahy směřujícím vůči blíže neurčenému okruhu osob, vylučuje možnost konkrétní účastníky řízení stanovit. Není-li územní plán určen objektivně určitelnému okruhu adresátů, nexistuje ani jmenovitě určený okruh osob, se kterými by mohlo být jednáno při jeho přezkumu. Postup, ve kterém je územní plán vydáván, není správním řízením v užším slova smyslu. Základním znakem řízení je, že v něm vedle orgánu, který autoritativně rozhoduje, existují konkrétně určené subjekty (účastníci), jichž se výsledné rozhodnutí dotýká nebo může dotýkat.

[31] Skutečnost, že zákonodárce tento v podstatě univerzální nástroj nápravy nezákonnosti uplatňovaný zejména v rámci hierarchického uspořádání státní správy umožnil i ve vztahu k opatřením obecné povahy a určitým způsobem jej formalizoval, automaticky neznamená, že se jedná o správní řízení v procesním slova smyslu, tedy že jej lze vést se jmenovitě určenými osobami v postavení účastníků řízení. Lze citovat např. Jiřího Hoet-

zla, podle něhož „[p]od správním řízením rozumí se obyčejně řízení, jehož účelem je tvoření konkrétních rozhodnutí a opatření, ale pod správní řízení možno subsumovat i tvoření aktů osvědčovacích [...], resp. aktů, jejichž právní povaha je hybridní. [...] Řízení správní v pravém slova smyslu se neobejde bez stran. Toto řízení jest součinnost správních úřadů a stran k vytvoření správního aktu pro strany závazného, resp. k jeho exekučnímu provedení.“ (viz Hoetzel, J. *Československé správní právo, část všeobecná* [Melantrich, 1937]. 2. vyd. Praha : Melantrich, 1937, s. 318).

[32] Není-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna – nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za „rozhodnutí“ a navázání jeho účinků na „právní moc“. Takovým výsledkem přezkumného řízení není úkon správního orgánu zakládající, měnící nebo rušící práva či povinnosti konkrétním osobám, ale závazný správní akt dopadající svým předmětem na obecně vymezený okruh adresátů. Pojmově proto nemůže mít přezkum územního plánu podobu správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí dle § 67 správního řádu.

[33] Ze samotné skutečnosti, že zákonodárce označil přezkum územního plánu za řízení, nelze dovozovat, že se jedná o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, neboť zákonodárce za řízení označil v § 172 odst. 3 správního řádu i samotný proces, ve kterém se opatření obecné povahy vydává. Je však zcela nesporné, že vydávání opatření obecné povahy je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, nikoli správním řízením v užším slova smyslu. Zvláštní povaha přezkoumávaného aktu vylučuje, aby se přezkum územního plánu vedl shodným způsobem jako „běžné přezkumné řízení“, resp. některá ustanovení druhé části správního řádu včetně § 95 odst. 4 tohoto zákona na tento postup vůbec aplikovat nelze. Jde sice o dozorčí prostředek, jeho předmětem je však dozor nad zcela jinou formou činnosti

veřejné správy, než je tomu u „běžného přezkumného řízení“.

[34] Zákodárce si tohoto problému byl vědom, protože okruh účastníků při přezkumu opatření obecné povahy na rozdíl např. od veřejnoprávních smluv výslovně nevymezil (srov. § 165 odst. 6 správního řádu).

[35] Rozšířený senát se shoduje s touto částí dosavadní judikatury, která vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy a považuje za výsledek přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy. Pokud z právní úpravy vyplývá, že je správní orgán oprávněn (tj. má pravomoc) učinit úkon (zrušit územní plán), jímž při výkonu veřejné moci zasáhne do práv blíže neurčeného počtu osob, který z povahy věci nelze předem určit a nejedná se o zmocnění vydat právní předpis, pak je takový úkon z materiálního pojetí opatřením obecné povahy, protože naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů). Nelze dovozovat, že by rozšířený senát takto svévolně měnil zákonem stanovenou formu úkonu, kterým se územní plán v přezkumném řízení zrušuje, neboť při výkladu § 174 odst. 2 správního řádu je nutno zohlednit vedle výkladu doslovného (používá-li toto ustanovení pojem „rozhodnutí“) výklad systematický a teleologický. Posuzovaný případ nelze ani srovnávat s věcmi rozhodovanými Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, čj. 7 As 323/2015-37, a ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS (resp. v na to navazujícím usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11), neboť v těchto věcech šlo o akty zákonem výslovně prohlášené za právní předpisy, k jejichž zrušení nemají správní soudy pravomoc a tuto pravomoc si nemohou přisvojit ani extenzivní aplikací materiálního pojetí opatření obecné povahy.

[36] Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu (srov. bod [40] tohoto rozsudku), má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitého

okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořídit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořízení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci. Pozemky v dosud zastavitelných plochách se stávají součástí nezastavěného území, jejichž využití je možné pouze dle § 18 odst. 5, resp. § 188a stavebního zákona z roku 2006. Regulativy stanovené pro využití určitých ploch pozbývají platnosti, což se může projevit ve snížení ochrany vlastníků sousedních nemovitostí, zanikají věcná předkupní práva k pozemkům a nemovitostem zřízená přezkoumávaným územním plánem apod. V důsledku deregulace území proto dochází k podstatnému zásahu do práv širokého okruhu blíže neurčených adresátů (obce, vlastníků nemovitostí, stavebníků, investorů a dalších). Zrušení územního plánu dozorčím orgánem tedy naplňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy.

[37] V přezkumném řízení proto může být opatření obecné povahy rušeno (v některých případech, např. u opatření vydávaných v přenesené působnosti, také nahrazeno jiným) pouze právním aktem stejného druhu a vlastní přezkum územního plánu je nutno vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání.

[38] K materiálnímu pojetí opatření obecné povahy se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne ze dne 19. 11. 2008, Pl. ÚS 14/07, N 198/51 SbNU 409, č. 198/2008 Sb. ÚS. V tomto nálezu mj. konstatoval, že „§ 171 správního řádu [z roku 2004] charakterizuje v tomto smyslu opatření obecné povahy jednak materiálními znaky, a to negativním vymezením jako závazný úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Zároveň ale stanovuje správn-

ním orgánům v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, postupovat podle části šesté zákona, jež upravuje řízení o návrhu opatření obecné povahy a jeho přezkum (formální znak) [...] [M]ateriálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojnásobný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody.“

[39] Také převážná část odborné literatury, pokud se vůbec touto otázkou zabývá, zastává materiální pojetí opatření obecné povahy a považuje výsledek přezkumu dle § 172 správního řádu za opatření obecné povahy. Kromě již opakovaně uváděného Komentáře ke správnímu řádu dále pak Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 757: „Judikatura se opakovaně vyjádřila k tomu, jaká je povaha rozhodnutí v přezkumném řízení v případě přezkoumání opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 AOs 3/2013-33, 3005/2014 Sb. NSS (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, čj. 5 As 101/2013-40), nejprve obecně konstatoval, že ‚správní akt, kterým se mění nebo ruší opatření obecné povahy, je třeba rovněž pokládat za opatření obecné povahy‘. Posléze Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2014, čj. 4 AOs 4/2013-40, uzavřel, že ‚rozhodnutí o zrušení opatření obecné povahy v přezkumném řízení představuje z materiálního hlediska opatření obecné povahy‘. Na tom ničeho nemění, že Krajský soud v Praze (srov. usnesení ze dne 12. 6. 2013, čj. 46 A 46/2013-9) vyslovil právní názor opačný. Přednostně je třeba zohlednit závěry Nejvyššího správního soudu, které byly navíc vysloveny opakovaně. Ze strany krajského soudu se proto jedná spíše o exces a vybočení z dosavadního přístupu, který je založen na preferenci tzv. materiálního pojetí opatření obecné pova-

hy.“ Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 219: „Přezkumné řízení o opatření obecné povahy je zvláštním řízením podle části šesté správního řádu, na které se pouze přiměřeně použijí ustanovení části druhé, zejména § 94 a násl. správního řádu (srov. Vedral 2012, s. 1390, Závěr č. 85 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu).“

IV.3 Možná procesní obrana

[40] Dozorčí orgány mohou územní plán zrušit pro rozpor se zákonem nebo pro nezákonnost předcházejícího řízení. Stavební zákon z roku 2006 změnu územního plánu v přezkumném řízení výslovně vylučuje (srov. § 54 odst. 6 tohoto zákona). I kdyby však stavební zákon z roku 2006 toto výslovné vyloučení neobsahoval, měla by případná změna opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti provedená dozorcím orgánem v rámci přezkumu vždy za následek nepřipustný zásah do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu [srov. § 147 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a v něm uvedený zákaz apelace v odvolacím řízení ve věcech samostatné působnosti či shodně § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

[41] V rámci přezkumného řízení se přezkoumává nejen zákonnost územního plánu, ale i zákonnost řízení o jeho vydání. Soulad s právními předpisy se posuzuje dle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. K vadám, které neměly vliv na soulad územního plánu s právními předpisy, se nepřihlíží.

[42] Výše uvedené nicméně neznamená, že zrušení územního plánu se stěžovatele žádným způsobem nedotkne. Opak je pravdou. Kompetence přezkoumávajícího správního orgánu sice nezahrnuje oprávnění územní plán jakýmkoliv způsobem měnit ani samosprávnému celku přikázat, aby takový dokument vůbec měl, avšak jeho zrušení představuje podstatný zásah. Jak již bylo uvedeno výše, zrušení územního plánu má za následek deregulaci dotčeného území a s ní spojenou velkou mírou právní nejistoty. Územ-

ní plán je klíčovým prostředkem, kterým může obec kontrolovat, regulovat a usměrňovat urbanistický rozvoj svého území a chránit jeho hodnoty. Ani ekonomický aspekt není zanedbatelný, protože pořízení územního plánu je finančně nákladné. Zrušení územního plánu se dotýká jak obce samotné, tak dalších subjektů. Jelikož o jeho věcné stránce rozhoduje obec v samostatné působnosti, dochází zrušením územního plánu k zásahu do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 Ústavy).

[43] Zásah do práva obce na samosprávu nemá za následek „překlopení“ postupu dle části šesté správního řádu do formalizovaného řízení dle části druhé, v rámci kterého by obec byla jediným účastníkem řízení s oprávněním podat proti výsledku přezkumu odvolání. Takový výklad by byl v rozporu s materiálním pojetím opatření obecné povahy a navíc by zakládal nerovnost v právech obce a blíže neurčeného počtu dotčených osob, do jejichž práv je zrušením územního plánu v přezkumném řízení zasahováno (zejm. vlastníků pozemků). Kasační stížnosti stěžovatele proto nelze v projednávané věci přisvědčit.

[44] Na druhé straně ani výklad, dle kterého nemá obec žádnou možnost do přezkumu jí vydaného opatření obecné povahy zasahovat, není udržitelný. Ačkoliv obec neměla ani při vydávání a schvalování územního plánu postavení dotčené osoby, musí mít vzhledem k povaze zásahu výkonné moci do ústavně zaručeného práva na samosprávu možnost aktivně do tohoto „řízení“ vstoupit a případně se proti tomuto zásahu státní moci bránit. Neznamená to však, že má natolik jiné či silnější postavení než např. vlastníci dotčených nemovitostí, a svědčí jí proto zvláštní privilegované postavení.

[45] Obci musí být za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu přiznáno postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitku. Dalším důvodem pro přiznání obci postavení dotčené osoby je to, že obci zpravidla svědčí řada věcných práv k nemovitostem na jejím území, např. vlastnická

práva k pozemkům či věcná předkupní práva vyplývající z § 101 stavebního zákona z roku 2006. Podle tohoto ustanovení má obec předkupní právo k pozemku určenému územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo pro veřejné prostranství. Zrušením územního plánu předkupní právo zaniká. V takovém případě je obec zrušením územního plánu přímo dotčena na svých subjektivních právech.

[46] Ostatně postavení obcí a krajů, a to přímo jako účastníků řízení, se připouští i v případě sistace (pozastavení účinnosti) obecně závazných vyhlášek. Územní samospráva není jen výkonem veřejné moci, ale rovněž ústavně zaručeným právem obcí a krajů, které může obec a kraj hájit nejen před obecnými soudy a Ústavním soudem, ale i před správními orgány v rámci výkonu veřejné správy.

[47] Jakkoliv je výsledkem přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy, není účelem dozorčího prostředku (přezkumného řízení) opakovat či nahrazovat celý proces, který vydání přezkoumávanému aktu předcházela. Není proto žádného důvodu, aby byl postup dozorčího orgánu zcela shodný s procesem stanoveným stavebním zákonem z roku 2006 při jeho vydávání (např. veřejné projednání apod.) S ohledem na skutečnost, že územní plán může být zrušen pouze pro rozpor se zákonem, může obec účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné a ke zrušení územního plánu není zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu může také namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která obci jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému nebo veřejnému zájmu.

[48] Právo obce vstoupit do přezkumného řízení a uplatňovat své námitky či připomínky předpokládá, že dozorčí orgán je za analogického použití § 172 správního řádu povinen zveřejnit (oznámit) nejen zahájení „přezkumného řízení“ vyvěšením usnesení o zahájení přezkumného řízení na své úřední

desce (§ 26 správního řádu), ale stejným způsobem zveřejnit též návrh výsledného „rozhodnutí“ formou veřejné vyhlášky (případně tak může za přiměřené aplikace § 98 správního řádu učinit současně). Dnem zveřejnění návrhu výsledného „rozhodnutí“ je den, kdy byl návrh zveřejněn veřejnou vyhláškou za splnění podmínek stanovených v § 25 správního řádu. Podmínkou platného zveřejnění je, aby byl návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Součástí veřejné vyhlášky musí být i výzva pro dotčené osoby, aby k návrhu na zrušení územního plánu podávaly připomínky či námítky (srov. § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu).

[49] Jak již bylo uvedeno, obec není jediným subjektem, který může být výsledkem přezkumu dotčen. Zrušením územního plánu mohou být zasaženy i osoby, jejichž práv se vydání územního plánu dotýkalo a které postavení dotčených osob již měly. Tyto mohly podle významu svých práv podávat v procesu jeho schvalování připomínky či námítky. Takovým osobám musí být umožněno do „přezkumného řízení“ vstoupit a namítat, že ke zrušení územního plánu není žádný důvod, případně namítat, že zákonný důvod pro zrušení územního plánu je naopak dán.

[50] Osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a odst. 5 správního řádu procesní možnost uplatňovat svá práva v řízení o vydání územního plánu, by měly mít v „přezkumném řízení“ obdobné postavení, a to bez ohledu na to, zda svá práva v procesu vydávání územního plánu skutečně uplatnily. Je tomu tak proto, že při jeho přijímání nemusely mít proti tomuto územnímu plánu žádné výhrady, a proto ani aktivně v tomto procesu nevystupovaly, zatímco jeho zrušení se jich naopak může negativně dotknout.

[51] Právě proto, že vzhledem k povaze přezkoumávaného aktu není objektivně možné předem okruh takových osob stanovit, je na každé z nich, aby podle svého původního procesního postavení uplatnila proti návrhu výsledného aktu buď připomínku, nebo námítku.

[52] I pro dotčené osoby platí, že proti návrhu „rozhodnutí v přezkumném řízení“ mohou účinně namítat, že územní plán či jemu předcházející řízení byly se zákonem zcela souladné (případně rozporné) a ke zrušení územního plánu není (je) zákonný důvod. Za přiměřeného použití § 94 odst. 4 správního řádu mohou obdobně jako obec namítat, že územní plán byl sice vydán v rozporu s právem, avšak újma, která jim jeho případným zrušením vznikne, je nepoměrně větší než újma, která v důsledku porušení zákona vznikla jinému, nebo by zrušení územního plánu odporovalo veřejnému zájmu.

[53] Dozorčí orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, o námítkách je povinen rozhodnout jednotlivě. Odůvodněné rozhodnutí o námítkách je součástí výsledného aktu (výsledku přezkumu, viz § 172 odst. 5 správního řádu).

[54] Výsledné „rozhodnutí o zrušení územního plánu“ oznámí dozorčí orgán postupem dle § 173 odst. 1 správního řádu a účinky nastanou za přiměřeného použití § 73 odst. 1 téhož zákona jeho oznámením. Proti tomuto výsledku přezkoumání pak mohou dotčené osoby obdobně jako obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s., pokud splňují podmínky pro aktivní procesní legitimaci, jak byly vloženy v judikatuře rozšířeného senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS), a to ve lhůtě počítané od okamžiku jeho oznámení.

**Odlišné stanovisko soudkyně
Mgr. Jany Brothánkové
a JUDr. Lenky Matyášové**

[1] Rozšířený senát při posouzení věci dospěl k závěru, že je dána jeho pravomoc rozhodnout o předložené otázce, a to účastenství obce v řízení o přezkoumání jí vydaného opatření obecné povahy, neboť existuje rozdílná judikatura tohoto soudu. Při posouzení této otázky muselo být předně postaveno najisto, zda je správní akt, který je dle

§ 174 odst. 2 správního řádu výsledkem přezkumného řízení provedeného příslušným orgánem, jenž je nadán pravomocí přezkoumat soulad opatření obecné povahy s právními předpisy, rozhodnutím, nebo rovněž opatřením obecné povahy.

[2] Rozšířený senát dospěl k závěru: **„Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, které byl územní plán zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námitky. Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a s. ř. s.“**

[3] Souhlasíme s tím, že obci, které byl územní plán zrušen cestou dozorčího prostředku nad výkonem samostatné působnosti postupem podle § 174 odst. 2 správního řádu, a osobám, které by mohly být přímo dotčeny zrušením vydaného opatření obecné povahy, musí být příznáno právo v přezkumném řízení se k věci vyjádřit a uplatnit svoje argumenty proti důvodům, v nichž je spatřována případná nezákonnost vydaného opatření obecné povahy nebo postupu obce před jeho vydáním.

[4] Rozšířený senát měl pravomoc otázku účastenství obce v přezkumném řízení, která je rozporná, řešit. Pro závěr, zda je obec (popř. další osoby dotčené vydaným územním plánem) „účastníkem přezkumného řízení“, je rozhodná povaha samotného aktu, který je výsledkem přezkumného řízení.

[5] Většinové stanovisko je založeno na tom, že výsledek přezkumu opatření obecné povahy, zde územního plánu, je rovněž opatřením obecné povahy. Správní řád v § 174 odst. 2 stanoví: **„Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení**

přezkumného řízení lze vydat do tří let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“ Zákon tím určuje závazný postup (přezkumné řízení) i formu výsledného úkonu (rozhodnutí). Od obecně platné úpravy pro přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu) stanoví pro toto přezkumné řízení odchylky (např. ve lhůtě pro zahájení přezkumného řízení), nikoli však co do formy výsledného správního aktu (tj. rozhodnutí).

[6] Různé senáty Nejvyššího správního soudu se opakovaně vyjádřily k tomu, zda, a za jakých podmínek, je správní soud oprávněn určit právní povahu aktu veřejné moci. Domníváme se, že většinový názor jde svým výkladem proti závěrům již vysloveným.

[7] V rozsudku čj. 7 As 323/2015-37 sedmý senát (i když šlo o posouzení, zda je obecně závazná vyhláška právním předpisem, nebo opatřením obecné povahy) uvedl: **„Obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, v němž uvedl, že úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který se týkal územního plánu, jenž byl vydán ještě podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud dále v citovaném usnesení uvedl, že projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu pravomoc osvojit, narušil by principy dělby moci a právní jistoty. Mimo zákonodár-**

ce samého je to pouze Ústavní soud, který (aniž by svou pravomoc překročil) může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu. S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se ztotožnil Ústavní soud v usnesení ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11, kterým rozhodl o ústavní stížnosti proti citovanému usnesení Nejvyššího správního soudu. V něm uvedl, že „akty orgánů veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybí výslovná přechodná ustanovení. Nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. [...] [T]ento závěr nezabavuje Ústavní soud v budoucnu možnosti, zejména naskytne-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, přiklonit se k materiálnímu zkoumání opatření obecné povahy. Úvaha, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu tedy otevřena. [...] Pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout“ určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že

takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.“

[8] Sedmý senát s přihlédnutím k uvedenému výše dovodil, že napadená vyhláška není opatřením obecné povahy, protože „[z]ákon [č. 131/2000 Sb.,] o hlavním městě Praze (š 44 odst. 3) ve spojení se zákonem [č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách] (š 50 odst. 4) jednoznačně stanoví, že odpůrce může, a to formou obecně závazné vyhlášky, rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her, resp. o místech a časech, kde a kdy je provozování těchto her zakázáno. [...] I když š 50 odst. 4 zákona o loteriích [a jiných podobných hrách] bylo novelizováno zákonem č. 300/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012, tedy v době, kdy již existovala právní úprava týkající se opatření obecné povahy, zákonodárce přesto ponechal stávající úpravu, podle které může obec v samostatné působnosti rozhodovat o místech a čase provozování loterií a jiných podobných her pouze formou obecně závazné vyhlášky. [...] Úvahy o tom, zda napadená vyhláška je opatřením obecné povahy, či nikoliv, proto nejsou namístě, jelikož se nejedná o situaci, kdy zákonné pojmenování chybí nebo došlo k zásadní změně právní úpravy a chybí výslovná přechodná ustanovení. Namítl-li stěžovatel v kasační stížnosti, že z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, nelze vyjít proto, že se týká nařízení, a nikoliv obecně závazné vyhlášky, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Podle jeho názoru je podstatné, že zákonodárce jednoznačně projevil vůli, aby obce rozhodovaly o dané problematice formou obecně závazné vyhlášky. V daném případě se tedy nejedná o situaci, kdy by zákon o loteriích [a jiných podobných hrách] formu aktu neupravoval.“

[9] S odkazem na navazující rekapitulaci nálezů Ústavního soudu sedmý senát uzavřel,

že „Nejvyšší správní soud je povinen respektovat výslovně vyjádřenou vůli zákonodárce ohledně právní formy právního aktu, stejně jako ústavně stanovené limity své kompetence.“

[10] V nyní projednávané věci, ač je předmětem posouzení povaha aktu dle § 174 odst. 2 správního řádu, je klíčová otázka obdobná. Není dle našeho názoru důvodu nahlížet na věc odlišnou optikou (viz bod [35] rozhodnutí rozšířeného senátu), stanoví-li zákon výslovně formu správního aktu, který je výsledkem přezkumného řízení.

[11] Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení, které lze zahájit usnesením vydaným do tří let od účinnosti opatření obecné povahy, účinky **rozhodnutí v přezkumném řízení** nastávají ode dne jeho **právní moci**.

[12] Pro řízení podle části šesté (§ 174 odst. 1) správního řádu platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

[13] V § 171 správního řádu jako obecného předpisu zavazuje zákonodárce správní orgány k postupu podle části šesté tam, kde jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. V § 174 odst. 2 správního řádu upravuje dozorcí prostředek, jímž je přezkumné řízení, a stanoví v souladu s obecnou úpravou přezkumného řízení i právní formu výsledného aktu – **rozhodnutí**. Tím spíše tedy, jestliže zákonodárce určil formu aktu jako rozhodnutí, ač současně v dotčené šesté části správního řádu obecně upravil postup pro vydávání opatření obecné povahy, nelze shledat, že by šlo o nejednoznačné či neurčité vymezení formy aktu a je vyloučen vliv případné pozdější změny právní úpravy.

[14] Rozšířený senát by měl respektovat takto jednoznačně vyjádřenou vůli zákonodárce, který stanovil orgánu, kterého nadal pravomocí přezkoumat i zrušit opatření obecné povahy, závazný postup a určil formu výsledného aktu.

[15] Krajský úřad dle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zří-

zení), resp. dle § 192 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 rozhoduje při přezkoumávání územních plánů obcí v přenesené působnosti. Vykonalvat svou pravomoc může jen v případech, v mezích a způsobu, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a to tím spíše, že jeho akt zasahuje do výsostného práva obce na samosprávu, které je zaručeno článkem 8 Ústavy. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územně samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Nejde tak toliko o zachování bezrozpornosti právního řádu při výkladu pojmu „**rozhodnutí**“ obsaženého v obecném právním procesním předpisu, ale o meze a způsob výkonu pravomoci státní správy nad akty vydávanými orgány samosprávy stanovené zákonem.

[16] Právní povaha aktu vydávaného v přezkumném řízení, tak jako i přezkumné řízení samo, je jiným postupem než postup předcházející vydání opatření obecné povahy. Předmětem přezkumu je opatření obecné povahy, kterým obec závazně stanovila pravidla pro budoucí uspořádání a využití území. Výsledkem přezkumného řízení (obsahově) není opatření obecné povahy, krajský úřad nemá pravomoc regulovat území obce (nemůže změnit v přezkumném řízení územní plán; § 54 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006). V případě zrušení územního plánu rozhodnutím v přezkumném řízení je to, co rozšířený senát dovozuje v bodech [35] a [36], tj. deregulace území, pouze zákonným důsledkem (§ 55 stavebního zákona z roku 2006). Tento důsledek s sebou však přináší i zrušující rozsudek soudu, tedy výsledek řízení dle § 101a a násl. s. ř. s., a také není z tohoto důvodu rozsudek soudu, jako výsledek soudního přezkumu, považován za opatření obecné povahy.

[17] Výsledkem přezkumného řízení může být jak zrušení územního plánu, tak i zastavení přezkumného řízení. Podle § 94 odst. 4 správního řádu „[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by

újm, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“. V takovém případě není usnesení o zastavení řízení pouhým procesním rozhodnutím, neboť správní orgán posuzuje i hmotněprávní důvody. Potom i toto rozhodnutí by muselo být opatřením obecné povahy se všemi důsledky (i soudního přezkumu), byť názor většiny v rozhodnutí výslovně označuje jako opatření obecné povahy pouze akt, kterým se územní plán ruší. Je zcela zjevné, že v případě usnesení o zastavení přezkumného řízení k žádné regulaci území nedochází.

[18] Závěr, zda je výsledkem přezkumného řízení „rozhodnutí“ či „opatření obecné povahy“ nese s sebou i další hmotněprávní a procesní důsledky. Lze-li přezkumné řízení zahájit do tří let od účinnosti opatření obecné povahy (stejně jako se lze v téže lhůtě domáhat ochrany veřejných subjektivních práv návrhem u soudu podle § 101a s. ř. s.), pak závěr, že i správní akt – výsledek přezkumného řízení (a to jakýkoliv) – je rovněž opatřením obecné povahy, znamená, že i proti němu lze podat do tří let návrh k soudu. Otázka právní jistoty všech zúčastněných, nejen obce, tj. minimalizace zásahu co do doby, kdy bude zřejmé, že změna může nastat jen opět „změnou“ tohoto opatření vydanou obcí (která v mezidobí může, popř. dle požadavků stavebního zákona z roku 2006 musí dle § 54 odst. 4 a odst. 5 a § 55 tohoto zákona nastat), se tak nepřipustně prodlužuje, a popírá tak lhůtu tří let, kterou zákonodárce stanovil jak pro možnou obranu před soudem v soudním řádu správním, tak pro zahájení řízení z moci úřední dle § 174 odst. 2 správního řádu a kterou shledal „únosnou“ vzhledem k povaze aktu, jakým opatření obecné povahy je.

[19] Přezkumné řízení dle § 174 odst. 2 správního řádu, a v tom se shodujeme s většinou, je dozorčím prostředkem. Předmětem přezkumu je opatření obecné povahy, tj. smíšený akt, který je v daném případě výsledkem postupu dle § 52 stavebního zákona z roku

2006. Tato fáze procesu pořizování územního plánu je nazývána „řízení o územním plánu“, dotčené osoby nevystupují v tomto „řízení“ v procesním postavení „účastníků“, jak tomu je ve standardním správním řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o právech a povinnostech, jsou jim ale v tomto „řízení“ přiznána procesní práva. Okruh dotčených osob – adresátů opatření obecné povahy – je určen nikoli konkrétně, ale druhově. Proto pro postup podle části šesté (§ 174 odst. 1) správního řádu platí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé téhož zákona.

[20] Podle § 2 odst. 3 (část první) správního řádu mezi základní zásady činnosti správních orgánů patří *šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“)*. Dotčené osoby jsou „stranou“, jestliže se činnost správního orgánu jejich práv či zájmů dotýká. Nelze-li obdobně ohledně účastníků přezkumného řízení aplikovat § 95 odst. 4 správního řádu (protože původní řízení nebylo vedeno ve smyslu § 9 správního řádu), lze přiměřeně ve smyslu uvedené definice „osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká“, považovat za „účastníky“ dotčené osoby dle části druhé, § 27 odst. 1 písm. b) a odst. 2 správního řádu, tzn. za „účastníky“ přezkumného řízení zahajovaného z moci úřední lze považovat „dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost“, popř. další „dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“.

[21] Účastníkem přezkumného řízení bude obec, jejíž právo na samosprávu může být rozhodnutím v přezkumném řízení dotčeno (obdobně, jako je účastníkem v případě uplatnění jiných dozorčích prostředků dle § 123 obecního zřízení, § 106 zákona o hlavním městě Praze).

[22] Pro účastenství dalších dotčených osob je rozhodné, zda mohou být rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení, tzn. zrušením územního plánu nebo jeho části, popř.

zastavením řízení, přímo dotčeny na právech nebo povinnostech. Těmi mohou být vlastníci pozemků a staveb dotčení schváleným řešením regulace území (dotčení např. určením jejich pozemků jako ploch pro veřejně prospěšné stavby, mezující sousedi těchto ploch), oprávněný investor a zástupce veřejnosti, kteří podali námitky v „řízení“ o územním plánu (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, § 172 odst. 5 správního řádu). O jejich námitkách bylo opatřením obecné povahy rozhodnuto, toto rozhodnutí je součástí vydaného a již účinného opatření a není pochyb, že mohou být dotčeni z titulu hmotného práva (popř. oprávněného zájmu) nebo procesního práva, bylo-li jejich námitkám vyhověno, i zrušením již účinného opatření obecné povahy v přezkumném řízení. Okruh těchto osob jako účastníků navazujícího přezkumného řízení je určitelný z rozhodnutí o námitkách.

[23] Zrušením účinného územního plánu (zastavením řízení) mohou být dotčeni nesporně z tohoto okruhu osob i ti, kteří s navrhovaným řešením regulace území souhlasili (proto ani námitky nepodali). Ani těm není upřeno právo být účastníkem přezkumného řízení. Jejich situace, pokud jde o uplatnění práv v tomto řízení, je srovnatelná s postavením účastníků v řízení o umístění liniové stavby, v němž jsou účastníci vymezeni v rozhodnutí o zahájení řízení uvedením parcelních čísel pozemků. V případě přezkoumání územního plánu postačí v usnesení o zahájení řízení určení, že jde o vlastníky pozemků a staveb, popř. oprávněné investory v katastrálním území obce, kterého (kterých) se toto opatření obecné povahy týká.

[24] Připomínky dalších osob (pokud nevyužily možnost zvolit si zástupce veřejnosti, a získat tak „kvalifikované“ postavení v „řízení o územním plánu“; k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182) byly toliko podkladem pro vydání opatření obecné povahy a správní orgán se s nimi byl povinen vypořádat (§ 172 odst. 4 správního řádu). Stejně tak budou tyto připomínky podkladem i v následném přezkumném řízení. Ten, kdo připomínky

podal, je účastníkem řízení; ten kdo je nepodal, nedisponuje ani procesním právem na jejich vypořádání, nicméně se postavení účastníka může v přezkumném řízení domáhat a bude jím, pokud se neprokáže opak (§ 28 správního řádu).

[25] Závěru, že „*správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy*“, nesvědčí nutně ani procesní uchopení způsobu „*oznamování*“ usnesení o zahájení přezkumného řízení a výsledku přezkumného řízení (§ 172 odst. 1, § 173 odst. 1 správního řádu). Bez ohledu na to, zda samotné oznámení o zahájení či výsledek přezkumného řízení je rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, bude podle většinového závěru oznámen vyvěšením na úřední desce a účinnosti nabude patnáctým dnem po vyvěšení (viz body [48] a [54] rozsudku v této věci). Stejným způsobem, postupem podle § 25 a § 26 správního řádu, bude veřejnou vyhláškou oznámeno i **rozhodnutí** všem účastníkům přezkumného řízení či jakýkoli úkon či akt, který mu předcházel. Do právní sféry adresátů se tak dostává stejným, zákonem předepsaným způsobem, aby se k němu mohli vyjádřit. Oproti většinovému názoru se nadto domníváme, že jde o „*doručení*“ rozhodnutí veřejnou vyhláškou (k tomu blíže odkazujeme i na závěry disentu k usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489, č. 2606/2012 Sb. NSS). Pro doručování (jeden ze způsobů oznamování) písemností v řízení o vydání opatření obecné povahy, tak i pro správní řízení (včetně přezkumného řízení), tzn. i pro doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou, platí totéž. Konečně srovnatelný postup, řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 odst. 2 až odst. 4 správního řádu) předpokládá, že výzvu podle § 36 odst. 3 správního řádu pro účastníky podle § 27 odst. 2 téhož zákona lze nahradit zveřejněním výrokové části rozhodnutí a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námitky a navrhopat doplnění řízení. O zahájení řízení se i v tomto případě

uvědomuje veřejnou vyhláškou; řízení je zahájeno uplynutím lhůty stanovené ve veřejné vyhlášce; lhůta nesmí být kratší než 15 dnů ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce. Nadstandardně pak toto řízení umožňuje dokonce ustanovit opatrovníka osobám, jejichž zájmy si neodporují.

[26] V návaznosti na procesní důsledky uvedené v bodu [18] tohoto odlišného stanoviska máme za to, že ten, kdo je zrušením opatření obecné povahy v přezkumném řízení dotčen v právech (resp. je zasažena jeho právní sféra), se obrátí na soud, aby mu poskytl ochranu, bezprostředně (nebude otálet téměř tři roky). Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nastávají ode dne právní moci. Dle § 101d odst. 4 s. ř. s. „[p]ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých [jen] před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena“. I proto lze lhůtu tří let stanovenou zákonem k zahájení obou postupů, jimiž lze opatření obecné povahy

přezkoumat a popř. i zrušit, považovat za důvodně zákonodárcem určenou jako nejzazší.

[27] Rozšířený senát (usnesení shora čj. 4 As 217/2015-182) dospěl k závěru, že nelze přiznat odkladný účinek návrhu na zrušení opatření obecné povahy v řízení před krajským soudem; lze rozhodnout jen o předběžném opatření. Je-li výsledkem přezkumného řízení rovněž opatření obecné povahy, odkladný účinek lze přiznat až kasační stížnosti. V mezidobí však obec může znovu vydat územní plán, vázána výsledkem přezkumného řízení. Budou pak vedle sebe dva územní plány obce, pakliže původní, zrušený krajským soudem, po zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem, obživne? Tyto aspekty většinové rozhodnutí nikterak nereflektuje.

[28] S přihlédnutím k výše uvedenému máme za to, že výsledkem přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 správního řádu je rozhodnutí, které lze napadnout žalobou dle § 65 s. ř. s.

3461

Ochrana spotřebitele: informace o ceně ubytovacích služeb; povinnost správně účtovat

k § 3 odst. 1 písm. c) a § 12 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákonů č. 145/2000 Sb., č. 301/2009 Sb. a č. 303/2013 Sb.⁾

I. Zveřejnění ceníku služeb penzionu na webových stránkách, na které odkazuje jídelní lístek v restauraci náležící k penzionu, nelze považovat za jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně ubytovacích služeb ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 27. 12. 2015. Informace o ceně ubytovací služby musí být přinejmenším viditelně přítomna v provozovně, v níž je služba nabízena, aniž by spotřebitel nejprve musel projevit o službu zájem nebo učinit jiný srovnatelný úkon.

II. Povinnost správně účtovat ve smyslu § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele nezahrnuje toliko papírově správné provedení součtu celkové ceny. Smyslem citovaného ustanovení je zajistit, aby spotřebitel nebyl při placení ošizen, tedy aby nezaplatil více, než byl podle ceníku povinen. Účtováním se zde proto rozumí nejen proces kalkulace konečné ceny, nýbrž také proces placení této ceny, zahrnující také vydání (vrácení) správné částky na hotovost přijatou od spotřebitele.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 As 15/2016-23)

⁾ Ustanovení § 12 odst. 1 bylo s účinností od 28. 12. 2015 změněno zákonem č. 378/2015 Sb.

Prejudikatura: č. 530/2005 Sb. NSS a č. 1856/2009 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným RVES BUBLAVA proti Ústřednímu inspektorátu České obchodní inspekce o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ředitele Plzeňského a Karlovarského inspektorátu České obchodní inspekce se sídlem v Plzni ze dne 27. 6. 2014 byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta za dva správní delikty. První správní delikt dle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele ve znění účinném do 27. 12. 2015 spočíval v porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že dne 11. 2. 2014 v provozovně „Penzion-restaurace“ nesprávně vyúčtovala kontrolní konzumaci v hodnotě 105 Kč, když spotřebiteli na přijatou platbu v hotovosti ve výši 205 Kč nevrátila zpět 100 Kč. Druhý správní delikt dle § 24 odst. 7 písm. j) zákona o ochraně spotřebitele spočíval v porušení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že téhož dne v téže provozovně neinformovala spotřebitele v souladu s cenovými předpisy o ceně nabízených ubytovacích služeb, neboť spotřebiteli tuto informaci v provozovně žádným způsobem nezpřístupnila.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 8. 2014 bylo rozhodnutí I. stupně částečně změněno (pokuta snížena na 20 000 Kč) a ve zbytku potvrzeno.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 18. 12. 2015, čj. 30 A 119/2014–33, zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že Česká obchodní inspekce je oprávněna simulovat veškeré možné situace, ve kterých se spotřebitel může ocitnout. Je zcela reálně možná situace, že si host v restauraci objedná jídlo a následně přistoupí k další dodatečné objednávce. Tento postup není kapiózní a není způsobily zprostit žalobkyni objektivní odpovědnosti za správní delikt. K povinností prodávajícího náleží povinnost vrátit spotřebiteli na přijatou hotovost správnou částku na podkladě vyúčtování. I když k navrácení zbývající částky nestanoví žádnou lhůtu, nelze tvrdit, že vrácení této částky je vázáno na

projev úmyslu spotřebitele z restaurace odejít nebo upozornit na vzniklou nesrovnalost. Zásadě poctivosti prodeje se přičítá jednání žalobkyně, která bez vysvětlení otálela s vrácením částky 100 Kč přibližně 10 minut a tuto částku navrátila až v okamžiku, kdy se inspektoři prokázali služebními průkazy a poskytli žalobkyni informaci o prováděné kontrole. Jde o správní delikt právnické osoby, nikoliv jednotlivě jednajících fyzické osoby. Nemůže proto obstát tvrzení, že při posuzování skutkové podstaty tohoto správního deliktu platí zásada *in dubio pro reo*, která u tohoto typu objektivní odpovědnosti nemá místo.

Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele vykládá krajský soud tak, že povinnost prodávajícího informovat spotřebitele o ceně výrobků nebo služeb je splněna jen tehdy, pokud jsou informace spotřebiteli přístupné okamžitě a bez toho, že by byl nucen činit jakýkoliv úkon směřující ke zjištění ceny. Cílem cenové informace je informovat spotřebitele o ceně již v okamžiku, kdy zvažuje možnost uzavření kupní smlouvy. Ceník ubytovacích služeb nebyl v provozovně k dispozici a byl dostupný na internetových stránkách, na které odkazoval jídelní lístek. Tento způsob je svou povahou doplňkový, avšak nezajišťuje jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně, jak žádá § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Pokud § 13 tohoto zákona upravuje podmínky označování zboží cenami, dopadá ve smyslu legislativní zkratky v § 1 odst. 1 téhož zákona rovněž na oblast poskytování služeb.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stěžovatelka namítla, že nezpochybňuje svoji objektivní odpovědnost, avšak zásada *in dubio pro reo* se má aplikovat na skutkové okolnosti správního deliktu. Při zjišťování skutkových okolností případu, tedy toho, zda byla právnické osobě přičitatelným jednáním jejich zaměstnanců naplněna skutková podstata správního deliktu, se tato zásada

aplikuje. Dějové – faktické jednání naplňující znaky skutkové podstaty musí být prokázáno nad rozumnou pochybnost, a pokud tomu tak není, je třeba přijmout závěr, že jednání nebylo spácháno. Napadený rozsudek je dále nepřezkoumatelný. Žalovaný se se skutkovou argumentací stěžovatelky náležitě nevypořádal. Stejně tak se nevypořádal s právní argumentací týkající se absence zákonné lhůty pro vrácení hotovosti na inkasovanou platbu. Nebyl tedy žádný důvod, aby inspektoři nejprve požádali o účet za polévky a po jeho vystavení si doobjednali Becherovku. Kontrolní nákup měl být proveden najednou a postup inspektorů byl kapciózní. Číšník se nemohl věnovat pouze inspektorům, ale měl na starosti i ostatní hosty. Inspektoři v době, kdy platili, měli na stole nedojedené polévky a evidentně se neměli k odchodu. Byli vysvěleční a nenaznačovali, že by měli v úmyslu odejít. Namísto aby upozornili na nesrovnalost nebo začali odcházet, prokázali se průkazy a vznesli obvinění z ošizení. To, že číšník neměl v úmyslu vrátit 100 Kč, je pouhou dedukcí inspektorů. Je iluzorní, že by číšník měl v úmyslu ošidit dva střízlivé hosty o 50 % útraty. Lhůta pro vrácení peněz není právními předpisy stanovena. Pokud inspektoři neučinili faktický úkon, v jehož důsledku by došlo k ukončení této lhůty, pak nelze činit závěr o tom, že došlo k zaviněnému nevrácení hotovosti. Pokud zjevně souhlasili, že inkasovaná platba nebude vypořádána ihned na místě, pak souhlasili se vznikem předem časově neohraňčené lhůty, po kterou bylo možné provést vratku platby. Tuto lhůtu pak neukončili. Účtováno bylo v souladu se zákonem, tedy co do stanovování ceny za objednávky. Opak nebyl namítán. Správní orgány však dovozují, že povinnost správně účtovat zahrnuje i povinnost správně vrátit. Nebylo však ani vráceno méně.

Podle stěžovatelky vykládá krajský soud povinnost dle § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele nepřiměřeně rozšiřujícím způsobem. Ceník ubytování je a byl umístěn na www stránkách stěžovatelky, na které mimo jiné odkazoval jídelní lístek. V současné době elektronicky poskytovaných informací je

tento postup nutno považovat za jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně. Informovanost spotřebitele o ceně služby byla zajištěna již v okamžiku, kdy spotřebitel zvažuje uzavření kupní smlouvy. Ubytování v penzionu nelze srovnávat např. s nákupem pečiva v samoobsluze. V rámci ubytování zákazník zvažuje možnost uzavření smlouvy v celém průběhu projevovali zájem o ubytování, kdy chce ubytovací prostory buď vidět fyzicky, nebo se na ně podívá na internetu, následně sdělí počet nocí a nechá si spočítat cenu. Kdyby měli inspektoři skutečný zájem zjistit cenu ubytování, mohli se jednoduše zeptat. Obdrželi by nezávaznou kalkulaci, nebo by jim personál vytisknul z www stránek stranu s cenami. Je nutno mimo jiné posuzovat i společenskou nebezpečnost jednání, resp. materiální stránku. Není zřejmé, jakým reálným způsobem mohlo dojít k poškození potenciálních zájmů spotřebitelů – zájemců o ubytování. S touto argumentací se krajský soud nevypořádal.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s námitkou, že krajský soud interpretoval § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele rozšiřujícím způsobem. Podle stěžovatelky je informování o cenách ubytovacích služeb na www stránkách nutno považovat za jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně služeb.

Zákon staví jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně výrobku či služby naroveň přímému označení výrobku cenou. Musí se tedy jednat o informaci ekvivalentní. Z toho důvodu musí být podle názoru Nejvyššího správního soudu informace zásadně zpřístupněna bezprostředně (nikoliv odkazem na zdroj, které nejsou v provozovně fyzicky přítomny), viditelně a bez nutnosti interakce spotřebitele s obsluhou prodejce či poskytovatele služeb. Informace o ceně ubytovací služby tedy musí být přinejmenším viditelně přítomna v provozovně, v níž je služba nabízena, aniž by spotřebitel nejprve musel

projevit o službu zájem nebo učinit jiný srovnatelný úkon. Za jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně ubytovacích služeb lze proto považovat například vyvěšení ceníku služeb na viditelném místě provozovny či ponechání katalogu služeb s cenami volně k dispozici na vhodném místě.

Zveřejnění ceníku služeb penzionu na www stránkách, na které odkazuje jídelní lístek v restauraci náležící k penzionu, nelze považovat za jiné vhodné zpřístupnění informace o ceně ubytovacích služeb. Tento způsob zpřístupnění informace klade nepřiměřené nároky na specifické technické vybavení spotřebitele. Přes rychlý technický vývoj posledních desetiletí rozhodně nelze spravedlivě žádat, aby měl každý spotřebitel při sobě zařízení umožňující okamžitý přístup na www stránky poskytovatele služeb. Navíc takový postup předpokládá, že spotřebitel bude aktivně pátrat po tom, kde by mohl informaci nalézt, což už je samo o sobě v rozporu s § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele. Ani možnost dotazu na obsluhu, která by cenu sdělila či vytiskla ceník z www stránek, proto nelze považovat za souladný s citovaným ustanovením. Nejvyšší správní soud se tudíž shoduje s krajským soudem, že se jedná sice o vhodnou doplňkovou informaci o cenách služeb, nikoliv však o splnění zákonné povinnosti.

Nelze souhlasit ani s názorem stěžovatelky, že ubytovací služby jsou natolik specifické, že by v jejich případě mělo postačovat zpřístupnění informace o ceně na www stránkách. Nejvyšší správní soud nemůže *a priori* vyloučit, že by v konkrétním případě zásadní specifika určitého zboží či služeb mohla vést k závěru, že informace o ceně například nemusí být zpřístupněna zcela bezprostředně, bez nutnosti interakce s obsluhou a podobně. V daném případě však specifika ubytovacích služeb nijak nevylučují standardní informování o ceně. Ačkoliv stěžovatelka zmiňuje některé zvláštnosti (zejména v souvislosti s obvyklým postupem spotřebitele při objednávání služeb), jedná se o rozdíly, které nevysvětlují, proč by stěžovatelka nemohla ve své provozovně umístit

ceník služeb. I v případě ubytovacích služeb plní § 12 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele svou funkci, a to předem informovat spotřebitele pro případ, že bude chtít projevit zájem o služby. Není důvod, proč by zrovna u ubytovacích služeb (na rozdíl od jiných služeb či výrobků) měl spotřebitel nejprve navenek projevit zájem a teprve poté se měl dozvědět cenu služeb. Jakkoliv podle stěžovatelky takto spotřebitelé běžně postupují, neznamená to, že tak nutně postupovat musí a že je snad takový postup žádoucí.

Ve vztahu ke správnímu deliktu dle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele stěžovatelka předně namítá, že měla být aplikována zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného), konkrétně ve vztahu k přičitatelnosti jednání jejího zaměstnance.

Podle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele „[p]rodávající se dopustí správního deliktu tím, že nesplní povinnost poctivého prodeje výrobků nebo poskytování služeb podle § 3“. Podle § 3 odst. 1 písm. c) tohoto zákona pak platí, že „[p]rodávající je povinen prodávat výrobky a poskytovat služby za ceny sjednané v souladu s cenovými předpisy a ceny při prodeji výrobků nebo poskytování služeb správně účtovat; při konečném účtování prodávaných výrobků a poskytovaných služeb v hotovosti se celková částka zaokrouhluje vždy k nejbližší platné nominální hodnotě zákonných peněz v oběhu“.

Nejprve Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelka ve skutečnosti zpochybňuje toliko zavinění jejího zaměstnance, nikoliv to, že by jí nebylo jeho jednání přičitatelné. Neuvádí totiž žádný relevantní argument ve prospěch takového tvrzení, například že by se nejednalo vůbec o jejího zaměstnance. Poukazuje neustále na nedostatek zavinění zaměstnance, nicméně tato skutečnost nemůže mít za následek nepřičitatelnost jeho jednání jeho zaměstnavateli. Námitky stěžovatelky směřující k uplatnění zásady *in dubio pro reo* se tedy fakticky týkají toliko zavinění jejího zaměstnance.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s tvrzením krajského soudu, že se tato zásada v případě objektivní odpovědnosti za správní delikt vůbec neuplatní. Uvedená zásada se obecně ve správním trestání použije (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2005, čj. 6 As 36/2003-115, č. 530/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Na tom nemůže nic změnit zákonem stanovená forma zavinění či absence tohoto znaku skutkové podstaty v případě konkrétního správního deliktu. Zavinění je pouze jedním z obvyklých znaků skutkové podstaty. Není-li zákonem požadován, neznamená to, že by se zásada *in dubio pro reo* neměla uplatnit ve vztahu ke skutkovým zjištěním týkajícím se dalších znaků skutkové podstaty, přitěžujících a polehčujících okolností či jiných právně relevantních skutečností.

Krajský soud chtěl patrně vyjádřit spíše závěr, že v případě objektivní odpovědnosti není nutno zkoumat zavinění, a proto není namístě uplatnění zásady *in dubio pro reo* ve vztahu ke skutečným týkajícím se zavinění. S takovýmto závěrem by bylo možné ovšem souhlasit pouze částečně. Z hlediska viny uvedený závěr bezesporu platí, neboť zavinění není znakem skutkové podstaty posuzovaného správního deliktu. Z hlediska viny je tedy lhůstojné, zda zaměstnanec jednal úmyslně, nedbalostně či zcela bez zavinění. Z hlediska sankce se ovšem již může jednat o právně významnou skutečnost. Zjištění úmyslu zaměstnance by bylo přitěžující okolností a bezesporu by vedlo k uložení mnohem citelnější sankce (žalovaný uložil sankci ve výši 20 000 Kč, což představuje pouhých 0,5 % horní hranice zákonné sazby). Jelikož správní orgány jednání zaměstnance stěžovatelky vůbec nevyhodnotily jako úmyslné, neposuzovaly tuto skutečnost jako přitěžující okolnost. Zjevně tedy ve vztahu k této okolnosti aplikovaly zásadu *in dubio pro reo* a ve prospěch stěžovatelky nepřistoupily k uložení vyšší sankce z důvodu úmyslného jednání zaměstnance stěžovatelky.

Ačkoliv krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že zásada *in dubio pro reo* se v případě objektivní odpovědnosti za správní delikt neuplatní, nemá tato nesprávnost žádný vliv na

zákonost jeho rozsudku. K porušení uvedené zásady ve vztahu k hodnocení zavinění zaměstnance stěžovatelky totiž zjevně nedošlo.

V této souvislosti je nutno odmítnout také další tvrzení stěžovatelky, že úmysl číšníka nevrátit inspektorům částku 100 Kč je pouhou jejich dedukcí. Stěžovatelka totiž opět přehlíží, že správní orgány neposuzovaly jednání číšníka jako úmyslné, závěr o jeho úmyslu vůbec nevyslovily a žádné skutečnosti z případného úmyslu nedovožovaly.

Totéž platí pro tvrzení stěžovatelky, že číšník měl na starosti řadu dalších hostů a inspektoři se neměli k odchodu. Stěžovatelka se tímto totiž opět snaží vyvinut svého zaměstnance – tj. poukázat na to, že nejednal úmyslně (potažmo zaviněně). I v tomto případě je proto nutno v první řadě zopakovat, že zavinění číšníka nebylo v daném případě z hlediska viny ani trestu podstatné. Ani případné nezaviněné jednání číšníka nevyvíňuje stěžovatelku ze spáchání správního deliktu. Spíše na okraj lze proto dodat, že je věcí stěžovatelky, jak si zajistí chod restaurace. Pokud má snad za to, že jednání jejího zaměstnance bylo nepřímou zaviněno jeho přílišným pracovním zatížením, jedná se primárně o selhání stěžovatelky.

Nelze souhlasit ani s námitkou, že postup inspektorů byl kapiózní. Ze správního spisu je nutno považovat za prokázaný následující skutkový děj. Inspektoři si objednali polévky a chléb. Poté, co číšník přinesl inspektorům účet, doobjednali si dále Becherovku. Číšník proto ihned vyúčtoval celkovou útratu ve výši 105 Kč, přičemž na zaplacenou částku 205 Kč nevydal 100 Kč ani po přinesení objednané Becherovky, ani po dalších zhruba deseti minutách, nýbrž až poté, co se inspektoři prokázali služebními průkazy a upozornili na porušení zákona.

Výše popsané jednání inspektorů nelze považovat za jakkoliv kapiózní, tj. lstivé či klamavé. Nejednalo se o žádnou mimořádnou situaci, která by se zcela míjela s realitou a byla zjevně nepřirozeně vyvolána inspektory s cílem číšníka zmást a uvést jej do situace, na kterou nebude schopen adekvátně reagovat. Naopak šlo o poměrně běžný stav, který nemůže číšníka

nijak vykolejit, natož snad dokonce oklamat. Nejvyšší správní soud proto v jednání inspektorů při kontrole nespátňuje žádné pochybení.

Stěžovatelka dále namítá, že účtováno bylo v souladu se zákonem, čímž nepřímou namítá nesprávný výklad zákona ze strany krajského soudu, podle něhož do povinnosti správně účtovat spadá také povinnost vrátit spotřebiteli na přijatou hotovost správnou finanční částku. Ani tato námitka není důvodná.

S výkladem § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele, který provedl krajský soud, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Povinnost správně účtovat zjevně nezahrnuje toliko papírově správné provedení součtu celkové ceny. Smyslem citovaného ustanovení je zajistit, aby spotřebitel nebyl při placení ošizen, tedy aby nezaplatil více, než byl podle ceníku povinen. Účtováním se zde proto zjevně rozumí nejen proces kalkulace konečné ceny, nýbrž také proces placení této ceny, zahrnující také vydání správné částky na hotovost přijatou od spotřebitele. Nevydání správné částky na přijatou hotovost je proto porušením citovaného ustanovení, tj. správním deliktem dle § 24 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele.

Nakonec považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou také námitku, že zákon nestanoví lhůtu pro vrácení peněz, a proto musí spotřebitel učinit nejprve úkon k ukončení lhůty. Z argumentace stěžovatelky vyplývá, že povinnost správně účtovat je vázána na neurčitou lhůtu, jejíž ukončení je závislé na aktivním úkonu spotřebitele. Nebyli takový úkon proveden, nedošlo podle stěžovatelky k porušení § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele.

Zákon o ochraně spotřebitele skutečně v citovaném ustanovení nestanoví žádnou lhůtu ke splnění povinnosti správně účtovat. Tato mezera v zákoně je ovšem pouze zdánlivá, neboť smysl § 3 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně spotřebitele podle názoru Nejvyššího správního soudu nenabízí žádnou jinou přijatelnou interpretaci než takovou, že při účtování musí prodávající vrátit správnou částku na přijatou hotovost bez zbytečného odkladu, tj. prakticky ihned, jakmile je to možné. Cíl zákona o ochraně spotřebitele jako celku je vyjádřen již v jeho názvu – je jím zjevně ochrana spotřebitele. Jeho § 3 odst. 1 písm. c) je proto nutno interpretovat tak, aby spotřebiteli byla poskytnuta maximální ochrana proti nesprávnému účtování ze strany prodávajícího, včetně případného nevrácení správné částky na přijatou hotovost. Je pochopitelně nutno respektovat společenskou realitu, takže nelze vždy bezpodmínečně žádat, aby číšník vrátil správnou částku okamžitě na místě. Nemá-li například požadovanou hotovost u sebe, je pochopitelné, že ji musí nejprve vyzvednout na pokladně, u jiného zaměstnance a podobně. Vrácení částky na přijatou platbu ovšem musí být automatismem, nikoliv zdlouhavým procesem vyžadujícím další aktivní jednání spotřebitele. Není žádný důvod pro to, aby prodávající s vrácením částky otálel delší dobu (za kterou Nejvyšší správní soud deset minut zcela jistě považuje) nebo aby snad čekal na výslovné požádání o vrácení částky. Byť tedy byla v projednávané věci správná částka po upozornění ze strany inspektorů vrácena, je nutno několikaminutové otálení (bez ohledu na zavinění číšníka) považovat za porušení povinnosti správně účtovat.

3462

Mezinárodní ochrana: zajištění žadatele; nebezpečí pro veřejný pořádek

k § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. 379/2007 Sb. a č. 103/2013 Sb.⁷⁾

⁷⁾ S účinností od 18. 12. 2015 změněn zákonem č. 314/2015.

Samotná skutečnost, že žadatel o mezinárodní ochranu nerespektoval pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění, nepostačuje k závěru o tom, že tento žadatel představuje nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, čj. 5 Azs 2/2016-30)

Prejudikatura: č. 2420/2011 Sb. NSS, č. 2936/2013 Sb. NSS a č. 2950/2014 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013, Arslan (C-534/11).

Věc: Mykhailo B. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o zajištění ve věci mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 8. 7. 2013 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. e) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a stanovena doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce jednoho roku. Dle odůvodnění tohoto rozhodnutí pobýval žalobce na území České republiky bez platného povolení k pobytu od 22. 2. 2013 do 8. 7. 2013 (dne 20. 10. 2012 podal žádost o prodloužení platnosti povolení k pobytu a následně opakovanou žádost, přičemž obě tato řízení byla zastavena a žalobce podal třetí žádost dne 8. 8. 2012). Žalobce podal proti rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 8. 7. 2013 odvolání, které bylo zamítnuto a rozhodnutí o správním vyhoštění potvrzeno, a poté žalobu k Městskému soudu v Praze, jenž ji zamítl. Ke kasační stížnosti žalobce byl ovšem rozsudek Městského soudu v Praze Nejvyšším správním soudem zrušen. Poté Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí odvolacího orgánu, který však odvolání žalobce dne 26. 2. 2015 opětovně zamítl a potvrdil rozhodnutí o správním vyhoštění. I toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 5. 6. 2015, čj. 2 A 24/2015-32, a o kasační stížnosti žalobce proti tomuto rozsudku městského soudu v době řízení před krajským soudem rozhodnuto nebylo. Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, ze dne 28. 10. 2015 byl žalobce zajištěn dle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění. Dne 4. 11. 2015

pak žalobce podal žádost o udělení mezinárodní ochrany.

Dále krajský soud uvedl, že za situace, kdy bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí o uložení správního vyhoštění odvolacím orgánem opětovně zamítnuto a zamítnuta byla i jeho žaloba rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2015, čj. 2 A 24/2015-32, bylo rozhodnutí o správním vyhoštění ze dne 8. 7. 2013 pravomocné a vykonatelné, avšak žalobce jej nerespektoval. Nelegální pobyt je dle názoru krajského soudu nepochybně narušením veřejného pořádku, avšak sám o sobě nemůže být považován za závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. V daném případě však bylo žalobci již za nelegální pobyt uloženo správní vyhoštění rozhodnutím, které doposud nerespektoval. Žalobce se tak odmítl podřídit rozhodnutí správního orgánu, v čemž je nutno spatřovat ono narušení veřejného pořádku ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu. Dle krajského soudu přitom Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto směru v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 Azs 193/2015-29, názor, podle něhož veřejný pořádek lze ztotožnit s dodržováním právních norem či dalších pravidel společenského chování, s jejichž respektováním většina společnosti souhlasí a souhlasí i s tím, aby jejich porušení bylo sankcionováno. Jestliže se tedy žalobce zdržoval nadále na území České republiky v době, kdy rozhodnutí o správním vyhoštění bylo pravomocné a vykonatelné, jednal v rozporu s vůlí správního orgánu, a tím veřejný pořádek narušil. Krajský soud dovodil, že setrvání cizince na území České republiky poté, co se stalo vykonatelným rozhodnutí o jeho správním vyhoštění, je nepochybně závažnějším jednáním,

než když se zdržuje na území České republiky po skončení platnosti povolení k pobytu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 Azs 193/2014-44, přitom v případech, kdy má intenzita porušování právního řádu trestněprávní dimenzi, je mimo pochybnost, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Krajský soud k tomu dodal, že nerespektování rozhodnutí o uložení správního vyhoštění je úmyslným jednáním vykazujícím znaky skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 337 trestního zákoníku. Jestliže pak žalobce v doplnění žaloby odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Azs 21/2013-50, pak názor v něm vyslovený byl překonán již zmiňovaným rozhodnutím téhož senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 Azs 193/2015-29, neboť judikatura Nejvyššího správního soudu se v tomto směru vyvíjí a krajský soud opřel svůj názor o judikaturu aktuální.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil stěžejní žalobní námitku spočívající v tom, že jeho jednání nepředstavovalo narušení veřejného prádku. Stěžovatel již v žalobě podrobně popsal, že po nabytí právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí o správním vyhoštění pobýval na území České republiky v důsledku mylného přesvědčení o odkladném účinku kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2015, čj. 2 A 24/2015-32, kterým tento soud opětovně zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně o odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. O odkladném účinku jej nesprávně informoval jeho zmocněnec, jenž nebyl advokátem. S ohledem na takto podanou informaci a průběh dřívějších řízení před správními soudy důvěřoval stěžovatel tomu, že se na zdejších území nachází legálně; pokud by měl správné informace, jistě by o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti požádal. Na stěžovatele tudíž nelze nahlížet tak, že vědomě nerespektoval vykonatelné rozhodnutí o správním vyhoštění.

Stěžovatel také popřel, že by naplnil skutkovou podstatu trestného činu dle § 337 trestního zákoníku z roku 2009, jak dovozuje krajský soud, a že by v jeho případě došlo k narušení veřejného pořádku, resp. že by on sám představoval nebezpečí pro veřejný pořádek. Odkázal zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Azs 21/2013-50.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud věc posoudil správně, a zároveň odkázal na obsah správního spisu a své vyjádření k podané žalobě. Upozornil také na to, že stěžovateli nebyla rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 12. 2015 udělena mezinárodní ochrana a žaloba proti tomuto rozhodnutí je projednávána Krajským soudem v Ostravě pod sp. zn. 63 Az 9/2015.

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

Z odůvodnění:

Rozhodnou otázkou, zda bylo v případě stěžovatele zajištění dle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu zákonné, posoudil Nejvyšší správní soud takto.

Jak již bylo řečeno, z obsahu správního spisu vyplývá, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 28. 10. 2015 byl stěžovatel zajištěn podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců za účelem správního vyhoštění. Doba jeho zajištění byla stanovena na 30 dnů ode dne omezení osobní svobody.

Následně stěžovatel dne 4. 11. 2015 požádal o mezinárodní ochranu a žalovaný nyní napadeným rozhodnutím ze dne 5. 11. 2015 uložil stěžovateli povinnost setrvat v Zařízení pro zajištění cizinců Vyšší Lhoty podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu až do vycestování, maximálně však do 22. 2. 2016.

K tzv. „*přezajištění*“ cizince podle zákona o azylu ve znění účinném od 1. 5. 2013 do 17. 12. 2015 docházelo za situace, kdy cizinec

zajištěný podle zákona o pobytu cizinců podal v době zajištění žádost o udělení mezinárodní ochrany, a byl-li dán některý z důvodů předvídaných v § 46a odst. 1 písm. a), b) nebo c) zákona o azylu. V dané věci žalovaný dovodil, že je důvodné se domnívat, že by stěžovatel mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. Proto mu uložil povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o azylu. K omezení osobní svobody stěžovatele tak došlo v režimu zákona o azylu, zatímco zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců bylo dle § 127 odst. 1 písm. f) tohoto zákona ukončeno.

Otázkou výkladu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu ve znění účinném od 1. 5. 2013 do 17. 12. 2015 se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 9. 2013, čj. 5 Azs 13/2013-30, č. 2950/2014 Sb. NSS, přičemž v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS, jež se věnovalo výkladu pojmu závažné narušení veřejného pořádku v kontextu zákona o pobytu cizinců [zejména § 119 odst. 2 písm. b) tohoto zákona], a v souladu s judikaturou Soudního dvora EU k dané otázce, přijaté v oblasti volného pohybu osob v rámci Evropské unie a imigračního a azylového práva EU a citované v obou těchto rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „za nebezpečí pro veřejný pořádek ve smyslu § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu je třeba považovat pouze hrozbu takového jednání, které bude představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přičemž je nutno zohlednit individuální okolnosti života cizince a přihlídnout k jeho celkové životní situaci“ (viz rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Azs 17/2013-22, ze dne 8. 4. 2015, čj. 5 Azs 57/2015-18, a ze dne 12. 2. 2016, čj. 5 Azs 16/2016-32).

Ze závěrů citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vycházel zdejší soud i při posuzování námitek uplatněných

v předmetné kasační stížnosti, byť žalobou napadené rozhodnutí spadá již do období po 20. 7. 2015, kdy uplynula lhůta pro transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (dále jen „nová přijímací směrnice“), a zároveň do období před 18. 12. 2015, kdy nabyla účinnosti novela zákona o azylu provedená zákonem č. 314/2015 Sb., neboť uvedený závěr vyplývající z citované judikatury zůstává nedotčen i poté, kdy se nová přijímací směrnice stala pro ČR závaznou [jak již bylo uvedeno v citovaném rozsudku ze dne 17. 9. 2013, čj. 5 Azs 13/2013-30, č. 2950/2014 Sb. NSS, „čl. 8 odst. 3 písm. e) nové přijímací směrnice přebírá [předmětný] důvod zajištění žadatele o mezinárodní ochranu v jeho obecné formulaci, vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku“, a tedy výklad tohoto ustanovení je třeba i nadále dovozovat z dosavadní judikatury Soudního dvora EU, případně na ni navazující vnitrostátní judikatury, vztahující se k tomuto obecnému pojmu unijního práva].

V případě stěžovatele je nesporné, že již v minulosti mu bylo uloženo správní vyhoštění, a to rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 8. 7. 2013, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím správního orgánu II. stupně ze dne 26. 2. 2015 a správní rozhodnutí prvního stupně bylo potvrzeno. Žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 6. 2015, čj. 2 A 24/2015-32 (kasační stížnost ve věci mezitím zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 17. 2. 2016, čj. 8 Azs 120/2015-85).

Nejvyšší správní soud ovšem v mnoha rozhodnutích, např. v rozsudcích ze dne 16. 12. 2013, čj. 5 Azs 17/2013-22, ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Azs 21/2013-50, a ze dne 16. 4. 2015, čj. 7 Azs 71/2015-31, vyjádřil názor, že samotný nelegální pobyt cizince, byť ve spojení s nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění, nepostačuje pro závěr, že cizinec představuje nebezpečí pro veřejný pořádek. Konkrétně ve zmíněném rozsudku ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Azs 21/2013-50, zdejší soud

konstatoval, že „*samotná skutečnost nelegálního pobytu a nepodrobení se rozhodnutí o správním vyhoštění, resp. v obecné rovině nedodržování předpisů upravujících pobyt cizinců na území České republiky, v souladu s výše citovanou judikaturou nemůže představovat skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti*“.

Z rozhodnutí žalovaného i z rozsudku krajského soudu ovšem vyplývá, že stěžovatel má představovat nebezpečí pro veřejný pořádek právě s ohledem na svůj nelegální pobyt na území České republiky, resp. z důvodu nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění. Tento závěr je, jak vyplývá z výše uvedeného, nesprávný. Jak žalovaný, tak i krajský soud tudíž pochybili, pokud dospěli k závěru, že nelegální pobyt stěžovatele na území České republiky a nerespektování rozhodnutí o jeho správním vyhoštění představuje nebezpečí pro veřejný pořádek.

Je sice skutečností, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již konstatoval, že v případech, kdy intenzita porušování právního řádu má trestněprávní dimenzi, představuje cizinec nebezpečí pro veřejný pořádek (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2014, čj. 2 Azs 10/2013-62, ze dne 19. 2. 2014, čj. 3 Azs 25/2013-39, a ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 Azs 33/2014-45), ve všech těchto případech se však vždy jednalo o trestné činy, pro které byl cizinec pravomocně odsouzen. V případě stěžovatele však ze správního spisu nevyplývá, že by byl odsouzen v trestním řízení, nebo že by proti němu vůbec bylo trestní řízení zahájeno (naopak lze ze správního spisu dovodit, že příslušný státní zástupce nedal souhlas se zadržením stěžovatele ani s vedením zkráceného přípravného řízení).

Je možné říci, že i při posuzování, zda cizinec, resp. žadatel o mezinárodní ochranu, který byl pravomocně odsouzen za trestný čin, představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, je třeba zvažovat individuální okolnosti daného případu. Pochybení krajského soudu ovšem vyplývá i z jeho závěru, že stěžovatel nerespektováním rozhodnutí o správním vyhoštění naplnil znaky skutkové podstaty

trestného činu dle § 337 trestního zákoníku z roku 2009. Toto tvrzení je v rozporu s principem presumpce nevinny dle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a zároveň je v rozporu i s § 52 odst. 2 s. ř. s., dle něhož si soud ve správním soudnictví nemůže bez dalšího sám učinit úsudek o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. V této souvislosti je možné upozornit např. na aktuální nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2016, sp. zn. I. ÚS 1965/15, dle něhož „[p]řestože čl. 40 odst. 2 Listiny hovoří o osobě, proti níž je vedeno trestní řízení, musí stát ctít presumpci nevinny i předtím, než vůči dotčenému jednotlivci takové řízení zahájí. Jinými slovy, stát nemůže s nikým jednat jako s osobou vinnou z trestného činu, pokud o vině pravomocně nerozhodl soud. Pokud se totiž nevina presumuje po zahájení trestního řízení, kdy již zpravidla byly zjištěny skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, tím spíše je třeba nevinu presumovat tehdy, pokud žádné takové skutečnosti předepsaným způsobem zjištěny nebyly. Navíc je třeba vykládat čl. 40 odst. 2 Listiny ve světle čl. 40 odst. 1 Listiny, podle něhož ‚[j]en soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy‘. Tento soud samozřejmě musí respektovat záruky stanovené v hlavě páté Listiny, proto o vině může rozhodnout jen zákonný soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. [...] Obecné soudy jsou povinny ve svém rozhodování vycházet z toho, že státní orgány, zejména pak soudy, jsou povinny respektovat presumpci nevinny ve všech řízeních, tedy i v jiném řízení než v tom, v němž je příslušný trestný čin projednáván. I v těchto řízeních se musejí zdržet prohlášení, z nichž vyplývá, že považují určitou osobu za vinnou trestným činem, ačkoliv o vině této osoby nebylo žádným soudem pravomocně rozhodnuto. Postup, který neodpovídá tomuto pravidlu, je neústavní pro rozpor s čl. 40 odst. 2 Listiny (presumpce nevinny).“

Pokud se při formulování svých závěrů krajský soud výslovně opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 Azs 193/2015-29, pak je třeba uvést, že

ani tento postup nebyl prost pochybení. Jak již bylo řečeno, ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, opírající se o usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, vychází z toho, že samotná skutečnost nelegálního pobytu a nepodrobení se rozhodnutí o správním vyhoštění nepředstavuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, tedy ani veřejného pořádku. V případě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 Azs 193/2015-29, sice Nejvyšší správní soud zmínil, že daný žadatel o mezinárodní ochranu představoval nebezpečí pro veřejný pořádek i s ohledem na nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění, od nyní projednávaného případu se ovšem uvedená věc podstatně lišila tím, že bylo zjištěno, že žadatel „opakovaně maří výkon jak správního vyhoštění, tak i vyhoštění soudního, uděleného mu v rámci trestního řízení“, přičemž žadatel „úmyslně nerespektoval, jinými slovy mařil, vůli správních orgánů a ani přijatelným způsobem nevyšetřil, proč tak učinil“. V nyní posuzované věci se ovšem nejednalo o opakované maření správního, a tím méně pak soudního vyhoštění, nebyla pravomocně vyslovena vina stěžovatele v trestním řízení, a stěžovatel nadto tvrdil, že jeho nezákonný pobyt na území ČR nebyl úmyslný, přičemž uváděl důvody, proč se domníval, že na území ČR pobývá legálně, a toto jeho vysvětlení alespoň *prima facie* působilo logicky a soudržně.

Co se týká krajským soudem uváděného vývoje judikatury Nejvyššího správního soudu směřujícího údajně k tomu, že samotné porušení pobytového režimu či nerespektování rozhodnutí o správním vyhoštění by mělo znamenat, že cizinec, resp. žadatel o mezinárodní ochranu, představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, je třeba konstatovat, že takový tvrzený vývoj judikatury by znamenal popření a odklonění se od názorů přijatých v ustálené judikatuře zdejšího soudu vycházející z již zmiňovaného rozhodnutí rozšířeného senátu a tam citované judikatury Soudního dvora EU. Takový „vývoj“ rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu

by si vyžadoval přinejmenším uplatnění postupu dle § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy opětovné postoupení dané otázky k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Pokud tedy závěry vyslovené v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 1 Azs 193/2015-29, nemají být interpretovány jako exces z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu (a takové rozhodnutí by pak jen stěží mohlo být oporou pro závěry krajského soudu v nyní posuzované věci), je třeba vycházet z toho, že skutečný smysl tohoto rozsudku je jiný a krajský soud pouze přehlédl konkrétní skutkové a právní okolnosti tehdy řešeného případu, jimiž se lišil od případu nynějšího stěžovatele.

Obecně je pak možné k věci poznamenat, že § 46a odst. 1 písm. c) byl do zákona o azylu doplněn zákonem č. 379/2007 Sb. s účinností od 21. 12. 2007. Původně toto ustanovení umožňovalo zajistit žadatele o udělení mezinárodní ochrany pouze tehdy, existoval-li důvodný předpoklad, že by mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Následně bylo ovšem toto ustanovení s účinností od 1. 5. 2013 změněno zákonem č. 103/2013 Sb. tak, že Ministerstvo vnitra bylo oprávněno rozhodnout o povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo nově i v zařízení pro zajištění cizinců i v případě, že bylo důvodné se domnívat, že by mohl představovat nebezpečí pro veřejný pořádek. K tomu přistoupil i tehdejší odstavec 2 citovaného ustanovení, podle něhož v případě cizince, který byl zajištěn podle zákona o pobytu cizinců a který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodlo Ministerstvo vnitra podle odstavce 1, a to do 5 dnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem. Jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 103/2013 Sb., novelizace § 46a zákona o azylu představovala reakci zákonodárce na předběžnou otázku položenou zdejším soudem Soudnímu dvoru EU ve věci *Arslan*, C-534/11, jež se týkala podmínek pro zajištění příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na území členského státu EU za situace, kdy podal žádost o mezinárodní ochra-

nu (blíže viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 90/2011-59). Z hlediska Nejvyššího správního soudu dlužno dodat, že se jednalo o reakci poněkud ukvapenou, neboť zákonodárce nevyčkal na rozhodnutí Soudního dvora o dané předběžné otázce ani na následný rozsudek Nejvyššího správního soudu, který konkretizoval závěry Soudního dvora, pokud jde o další postup správních orgánů v obdobných případech. Na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 30. 5. 2013 ve věci *Arslan* totiž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 1 As 90/2011-124, č. 2936/2013 Sb. NSS, potvrdil, že „[p]okud cizinec zajištěný za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona [o pobytu cizinců] požádá o udělení mezinárodní ochrany, avšak tato žádost je podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění a pokračování zajištění je objektivně nutné“, může být cizinec i nadále zajištěn na základě nového rozhodnutí policie o zajištění podle § 124 uvedeného zákona, pokud důvody k zajištění daného cizince dle původního rozhodnutí o zajištění (případně rozhodnutí o prodloužení zajištění) nadále trvají.

Novela provedená zákonem č. 103/2013 Sb. se tedy nejeví ve světle následných závěrů Soudního dvora EU a navazujícího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jako nezbytně nutná k naplnění účelu, který sledovala, tedy k dalšímu omezení osobní svobody již zajištěných cizinců, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu pouze z toho důvodu, aby se vyhnuli správnímu vyhoštění, resp. zajištění v režimu zákona o pobytu cizinců za daným účelem. Namísto vydávání (v odůvodněných případech) nových rozhodnutí policie o zajištění podle zákona o pobytu cizinců však došlo v praxi právě k nadužívání § 46a odst. 1 písm. c) zákona o azylu ve spojení s § 46a odst. 2 tohoto zákona, a tedy i k jejich účelovému rozšiřujícímu výkladu tak, aby dopadaly i na osoby, které zjevně nejsou nebezpečím pro veřejný pořádek v tom smyslu, že by představovaly „skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti“. Náprava byla v tomto smyslu

sjednána až další novelizací zákona o azylu, provedenou s účinností od 18. 12. 2015 zákonem č. 314/2015 Sb. Účelem této novely měla být i transpozice mj. nové přijímací směrnice, která již rovněž (a mnohem lépe) reagovala na věc *Arslan* (členské státy měly přitom povinnost tuto směrnici transponovat do svého právního řádu do 20. 7. 2015 – v ČR tedy došlo k opoždění této transpozice o bezmála pět měsíců). Po vzoru čl. 8 odst. 3 písm. d) nové přijímací směrnice tak byl do zákona o azylu doplněn skutečný důvod pro zajištění cizinců, resp. žadatelů o mezinárodní ochranu v uvedených případech, má-li zajištění po podání žádosti o mezinárodní ochranu pokračovat právě v režimu zákona o azylu. Podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu ve znění účinném od 18. 12. 2015 tedy „[m]inisterstvo může v případě nutnosti rozhodnout o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, nelze-li účinně uplatnit zvláštní opatření, jestliže byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v zařízení pro zajištění cizinců a existují oprávněné důvody se domnívat, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána pouze s cílem vyhnout se hrozícímu vyhoštění, vydání nebo předání podle evropského zatýkacího rozkazu k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody do ciziny, nebo je pozdržet, ačkoliv mohl požádat o udělení mezinárodní ochrany dříve“.

Článek 8 odst. 2 nové přijímací směrnice ovšem, stejně jako nyní i § 46a odst. 1 ve spojení s § 47 zákona o azylu, dále vyžaduje, aby před rozhodnutím o zajištění konkrétního žadatele o udělení mezinárodní ochrany (ať již z jakéhokoli taxativně vymezeného důvodu) byly nejprve posouzeny možné alternativy k zajištění (mírnější donucovací opatření). Ty jsou do § 47 zákona o azylu nově vpraveny jako tzv. zvláštní opatření (povinnost zdržovat se v pobytovém středisku určeném ministerstvem nebo osobně se hlásit ministerstvu v době ministerstvem stanovené). Takové posouzení ovšem v daném případě provedeno nebylo a ani, vzhledem ke zmiňované opožděné transpozici nové přijímací směrnice,

v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí provedeno být nemohlo. Důsledky takové situace pro zajištění žadatele o mezinárodní ochranu se však Nejvyšší správní soud v daném případě nezabýval, neboť stěžovatel

takovou námitku v žalobě ani v kasační stížnosti neuplatnil; navíc by takové hodnocení bylo nadbytečné za situace, kdy rozhodnutí o zajištění v tomto případě každopádně nemůže obstát. (...)

3463

Pomoc v hmotné nouzi: přiznání mimořádné okamžité pomoci

k § 2 odst. 4 a 5 písm. a) a b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.³⁾

Důvody pro poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů jsou vymezeny v § 2 odst. 4 a odst. 5 písm. a) a b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Výdaje na krytí základních potřeb po odnětí příspěvku na péči nelze pod tato ustanovení podřadit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2016, čj. 6 Ads 22/2016-17)

Věc: Jiří Š. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobci byl vyplácen příspěvek na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, přičemž žadatelem (oprávněnou osobou) byl syn žalobce, žalobce je, jakožto rodič, zákonným zástupcem syna Jiřího Š. Příspěvek na péči byl vyplácen ode dne 1. 1. 2012 ve výši 5 000 Kč. Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc žalobce podal dne 3. 1. 2014 s tím, že mu byl neoprávněně odejmut příspěvek na péči ve výši 5 000 Kč měsíčně. Rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Brně (dále jen „úřad práce“) ze dne 19. 2. 2014 mu nebyla přiznána dávka mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje, neboť důvody žalobcem uváděné, tj. porušení zákona úřadem práce, neboť mu byl protiprávně odebrán příspěvek na péči, „nebyly shledány relevantními“. Podle tohoto rozhodnutí nebylo odejmutím příspěvku na péči nikterak dotčeno životní minimum žadatele, neboť příspěvek na péči i s navýšením dle § 12 zákona o sociálních službách není rozhodným příjmem pro stanovení výše a nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi – příspěvek na

živobytí, jehož je žadatel dlouhodobým příjemcem.

Proti rozhodnutí úřadu práce podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 2. 5. 2014.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce ke Krajskému soudu v Brně žalobu, která byla rozsudkem ze dne 30. 12. 2015, čj. 22 A 73/2014-35, zamítnuta. Krajský soud uvedl, že účel poskytnutí dávky, o kterou žalobce žádal, na jeho situaci nedopadá. Žalobce argumentoval tím, že se dostal do svízelné sociální a finanční situace, když mu v měsících prosinci 2013 a v lednu 2014 nebyl vyplácen příspěvek na péči o jeho syna, který mu byl předtím pravidelně vyplácen v částce 5 000 Kč měsíčně (teprve v únoru 2014 mu byla provedena zpětná výplata této dávky), a neměl tak prostředky k zajištění základních životních potřeb syna a zajištění řádné péče o něj. Žádost o mimořádnou okamžitou pomoc podanou dne 3. 1. 2014 tedy žalobce uplatnil v době nepřiznání příspěvku na péči. Krajský soud konstatoval, že uváděná žalobní argumentace byla správně zhodnocena tak, že nezakládá důvod pro vznik nároku

³⁾ S účinností od 1. 1. 2012 byl § 2 odst. 5 změněn zákonem č. 366/2011 Sb.

na dávku mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje, neboť účel poskytnutí této dávky není založen na principu zajištění životního optima jednotlivce, nýbrž na poskytnutí nezbytně nutné finanční pomoci pro překonání určité jednorázové tíživé sociální situace. Z tohoto důvodu nelze žalobci přisvědčit v tom, že by správní orgány měly zohlednit nevyplacení příspěvku na péči v měsíci prosinci 2013 a lednu 2014, neboť životní minimum jmenovaného nebylo odejmutím příspěvku na péči nikterak dotčeno. Příspěvek na péči i s navýšením dle § 12 zákona o sociálních službách není rozhodným příjmem pro stanovení výše a nároku na dávku pomoci v hmotné nouzi.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele je předmětná dávka poskytována pro „překonání určité tíživé životní situace“ a stěžovatel se nevyplacením příspěvku na péči za měsíce prosinec 2013 a leden 2014 ocitl v situaci, kdy neměl ani prostředky k zajištění základních životních potřeb svého syna a zajištění řádné péče o něj. Stěžovatel dále připustil, že na předmětnou dávku neexistuje právní nárok, a je tedy fakultativní. Proto ale musí orgán pomoci v hmotné nouzi zohlednit a vzít v úvahu konkrétní podmínky a momentální životní situaci žadatele, jeho majetkové a sociální poměry, a po náležité správní úvaze a posouzení všech okolností případu rozhodnout, zda dávku poskytne, či nikoliv. Své rozhodnutí pak musí náležitě a důvěryhodně odůvodnit tak, aby z něj bylo jasné, na základě jakých podkladů rozhodl a jaké důkazy ve věci provedl, aby bylo z této části rozhodnutí zřejmé, že vychází z náležitě zjištěného skutečného stavu věci. Obsahem rozhodnutí pak musí být dle zákona především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí a uvedení, jakými úvahami se správní orgán při jejich hodnocení řídil. Uvedené podmínky orgány obou stupňů nespĺnily, rozhodnutí je tak dle stěžovatele nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění

(...) Nejvyšší správní soud považuje dále za nutné předestřít rozhodnou právní úpravu.

Podle § 36 odst. 1 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi má nárok na mimořádnou okamžitou pomoc „osoba uvedená v § 2 odst. 4 a 5, pokud je považována za osobu v hmotné nouzi“.

Za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi podle § 2 odst. 4 citovaného zákona považovat „osobu, kterou postihne vážná mimořádná událost a její celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí neumožňují překonat nepříznivou situaci vlastními silami; vážnou mimořádnou událostí se rozumí zejména živelní pohroma (například povodeň, vichřice a vyšší stupně větrné pohromy, zemětřesení), požár nebo jiná destruktivní událost, ekologická nebo průmyslová havárie“.

Podle § 2 odst. 5 zákona o pomoci v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat za osobu v hmotné nouzi též „osobu, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky

a) k úhradě nezbytného jednorázového výdaje, spojeného zejména se zaplacením správního poplatku při prokázané ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodenního listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu, nebo

b) na úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti a odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte“.

Stěžovatel v žádosti o mimořádnou okamžitou pomoc na úhradu nezbytného jednorázového výdaje uvedl, že porušením zákona úřadem práce jim byl protiprávně odebrán příspěvek na péči a nemají ani na základní potřeby. Předpokládanou výši jednorázového

výdaje vyčíslil stěžovatel na 5 000 Kč. V daném případě se tedy stěžovatel dovolával okamžité pomoci k úhradě blíže nespecifikovaného jednorázového výdaje, který považoval zřejmě za nezbytný a na který neměl vzhledem k dané situaci při nevyplacení příspěvku na péči dostatečné prostředky. Účel hypotetického jednorázového výdaje stěžovatel spojil s potřebou prostředků na krytí „základních potřeb“.

Důvody pro poskytnutí mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytných nebo odůvodněných nákladů jsou, jak výše uvedeno, vymezeny v § 2 odst. 4 a odst. 5 písm. a) a b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Výdaje na krytí „základních potřeb“ však nelze pod tato ustanovení podřadit, neboť nepředstavují jednorázový výdaj spojený ani se živelní pohromou, ani se zaplacením správního poplatku při prokázané ztrátě osobních dokladů, při vydání duplikátu rodného listu nebo dokladů potřebných k přijetí do zaměstnání, s úhradou jízdného v případě ztráty peněžních prostředků, a v případě nezbytné potřeby s úhradou noclehu, nebo úhradu nákladů spojených s pořízením nebo opravou nezbytných základních předmětů dlouhodobé potřeby a na základní vybavení domácnosti a odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte, jak se uvádí v citovaných zákonných ustanoveních.

O žádný takto zákonem vymezený či obdobný nezbytný výdaj se totiž v případě stěžovatele nejednalo, a nebylo jej proto možné pokládat za osobu nacházející se v hmotné nouzi ve smyslu citovaných ustanovení.

Nejvyšší správní soud dodává, že si je vzhledem k obsahu správního a soudního spisu vědom toho, že se stěžovatel v dané době mohl nacházet v nepříliš dobré sociální situaci a že mu mohlo činit jisté obtíže hradit náklady na výdaje, které mu vznikaly ve spojení s výkonem péče jako pečující osobě. Jak však již bylo zdůvodněno výše, zákon o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje stěžovateli z důvodu, který v posuzované věci uvedl, mimořádnou okamžitou pomoc přiznat. Ta totiž není určena pro úhradu nákladů na uspokojení základních potřeb. Nepřiznáním mimořádné okamžité pomoci přitom nedošlo ani k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na pomoc v hmotné nouzi. Bez zřetele přitom není ani skutečnost, že nevyplacený příspěvek na péči o syna za měsíc prosinec 2013 a leden 2014 byl stěžovateli nakonec následně vyplacen v měsíci únoru 2014, a to tzv. zpětně.

Ze všech uvedených důvodů tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu orgány pomoci v hmotné nouzi ani krajský soud nepochybily, když dospěly k závěru, že v dané věci nebyly splněny zákonné podmínky pro přiznání mimořádné okamžité pomoci stěžovateli. Nejvyšší správní soud tak nesouhlasí s tím, že by uvedené orgány ve svých rozhodnutích nesprávně posoudily rozhodující právní otázku, a stejně tak nesouhlasí ani s tím, že by daná rozhodnutí byla nepřezkoumatelná. Z předmětných rozhodnutí podle Nejvyššího správního soudu naprosto zřetelně a také dostatečně vyplývá, z jakých skutečností při posouzení žádosti stěžovatele o mimořádnou okamžitou pomoc dané orgány vycházely, a stejně tak jakými úvahami se při jejich hodnocení řídily.

POZNÁMKY:

POZNÁMKY: