

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

4^{2017 / XV. ročník / 28. 4. 2017}

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

- 3538.** Řízení před soudem:
pravomoc soudu 293
- 3539.** Řízení před soudem: pravomoc
rozšířeného senátu 296
- 3540.** Řízení před soudem: absence
pravomoci rozšířeného senátu ... 301
- 3541.** Daňové řízení: zajištění daně 308
- 3542.** Veřejné zakázky:
zrušení zadávacího řízení
veřejné zakázky 321
- 3543.** Veřejné zakázky:
dohled nad zadáváním
veřejných zakázek; veřejné zakázky
malého rozsahu 330
- 3544.** Pomoc v hmotné nouzi:
doplatek na bydlení,
příspěvek na živobytí 344
- 3545.** Pobyt cizinců: důkazní standard;
zjišťování skutkového stavu 348
- 3546.** Mezinárodní ochrana: zkoumání
důvodů pro udělení azylu nebo
doplňkové ochrany; pojem „vážný
zločin“ 354
- 3547.** Mezinárodní ochrana: postoupení
žádosti o mezinárodní ochranu
Ministerstvu vnitra 358
- 3548.** Kompetenční spory:
soukromoprávní nárok
na náhradu škody dle zákona
o odpovědnosti za škodu
způsobenou při výkonu
veřejné moci 361

I. JUDIKÁTY

3538

Řízení před soudem: pravomoc soudu

k § 25 odst. 5 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb.

Opatření předsedy insolvenčního soudu podle § 25 odst. 5 č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, má „správně-soudní“ povahu a není proto aktem vydaným v oblasti veřejné správy. Soudní přezkum tohoto opatření není v pravomoci soudů ve správním soudnictví.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2016, čj. 45 A 70/2016-41)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05)

Věc: Veřejná obchodní společnost Administrace insolvencí CITY TOWER proti předsedkyni Krajského soudu v Ostravě o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobkyně zaslala dne 27. 5. 2016 Krajskému soudu v Ostravě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Domáhala se určení, že opatření žalované ze dne 18. 5. 2016, kterým žalovaná pro insolvenční řízení vedené u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci určila insolvenčním správcem Mgr. Ing. Petru Hamplovou, Ph.D., bylo nezákonným zásahem, a určení, že napadené opatření, kterým byla žalobkyně zařazena na konec pořadí pro určování insolvenčních správců do insolvenčních řízení vedených u Krajského soudu v Ostravě, bylo nezákonným zásahem. Dále žádala, aby soud žalované zakázal pokračovat v porušování práva žalobkyně být ustanovena insolvenčním správcem pro uvedené insolvenční řízení a v porušování práva žalobkyně nebyť napadeným opatřením o určení osoby insolvenčního správce zařazována na konec pořadí pro určování insolvenčních správců do insolvenčních řízení vedených u Krajského soudu v Ostravě a aby soud žalované přikázal vydat opatření o určení osoby insolvenčního správce, kterým pro uvedené insolvenční řízení určí žalobkyně.

Krajský soud v Ostravě předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu, aby věc podle § 9 odst. 1 s. ř. s. přikázal jinému než místně příslušnému soudu z důvodu vyloučení soud-

ců specializovaných senátů tohoto soudu. Nejvyšší správní soud přikázal věc zdejšímu soudu.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že napadeným opatřením žalovaná odmítla určit žalobkyni jako insolvenčního správce, ačkoliv na ni připadlo zákonné pořadí, a zároveň ji bez zákonné opory zařadila na konec pořadí v seznamu insolvenčních správců určovaných pro insolvenční řízení vedených v obvodu Krajského soudu v Ostravě. Žalovaná je orgánem státní správy a napadený akt je činností předsedkyně soudu coby orgánu státní správy soudů. Napadené opatření považuje žalobkyně za trvající nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., kterým byla přímo zkrácena na svých právech. V té souvislosti odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2016, sp. zn. II. ÚS 3234/15. Podle žalobkyně žalovaná uplatňovala výjimku z pravidel pro určování insolvenčních správců podle § 25 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb. v takové míře, že ji povznesla na pravidlo, a to s odůvodněním spočívajícím v zajištění rovnoměrného zatížení insolvenčních správců. Napadené opatření je odůvodněno formálně a nepravdivě a žalovaná jím porušila zákaz libovůle a překročila svou pravomoc. Žalovaná se rovněž dopustila ne-

přípustné diskriminace vůči žalobkyni jako insolvenčnímu správci nesídlícímu v obvodu Krajského soudu v Ostravě. Žalovaná tím rovněž omezila žalobkyni v přístupu k veřejné funkci a omezila její právo podnikat.

Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že napadené opatření žádným způsobem nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobkyně. Názory obsažené v žalobkyní citovaném usnesení Ústavního soudu nebyly zaujaty plénem a jsou v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu co do rozsahu práv insolvenčního správce, jejíž některé závěry žalovaná ve svém vyjádření cituje. Žalovaná odkázala rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které rozvrh práce nemá žádné negativní dopady na soudce a nijak se nepromítá do jeho právní sféry. Tyto závěry jsou plně přenositelné i na postavení insolvenčního správce. Napadené opatření nesměřovalo vůči žalobkyni a nemohlo zasáhnout její práva. Vzhledem k tomu nemůže být žalobkyně úspěšná s jakoukoli žalobou před správními soudy, ať už by opatření bylo posouzeno jako rozhodnutí, zásah nebo opatření obecné povahy. Dále uvedla, že napadené opatření je dle jejího názoru rozhodnutím v materiálním smyslu a žalobkyně tak zvolila nepřiléhavý žalobní typ. Jedná-li se o rozhodnutí, je to rozhodnutí předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. b) s. ř. s. vyloučeno. Pro případ, že by soud napadené opatření posoudil jako zásah, považuje žalovaná napadené opatření za zákonné, což následně rozsáhle odůvodňuje. Navrhla proto odmítnutí, popřípadě zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy „*ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*“.

Podle § 4 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhod-

nutím správního orgánu, o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a politických hnutí, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem. Rovněž rozhodují o návrhu na zrušení služebního předpisu (§ 101e a 101f s. ř. s.).

Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je správním orgánem orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

Z napadeného opatření vyplývá, že žalovaná podle § 25 insolvenčního zákona ve věci dlužníka L. D. určila insolvenčním správcem Mgr. Ing. Petru Hamplovou, Ph.D., a tento postup odůvodnila zajištěním rovnoměrného zatížení insolvenčních správců. Z téhož důvodu byla žalobkyně napadeným opatřením zařazena na konec pořadí.

Podle § 25 odst. 2 insolvenčního zákona ustanoví insolvenční soud insolvenčním správcem osobu, kterou určí předseda insolvenčního soudu podle pořadí určeného dnem zápisu jejího sídla nebo provozovny do příslušné části seznamu insolvenčních správců, nejde-li o případ podle § 25 odst. 1 insolvenčního zákona.

Podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona, nelze-li ustanovit osobu insolvenčního správce postupem podle § 25 odst. 2 insolvenčního zákona nebo je-li to nezbytné se zřetelem k dosavadnímu stavu insolvenčního řízení, k osobě dlužníka a k jeho majetkovým poměrům, jakož i k odborné způsobilosti insolvenčního správce, jeho dosavadní činnosti a k jeho zatížení, může předseda insolvenčního soudu určit insolvenčního správce mimo stanovené pořadí; takový postup vždy odůvodní.

Zdejší soud se při zkoumání existence podmínek řízení zabýval argumentací obsaženou v usnesení Ústavního soudu ze dne

5. 4. 2016, na které odkazuje žalobkyně. Tímto usnesením Ústavní soud odmítl v obdobné věci ústavní stížnost žalobkyně s odůvodněním, že „stěžovatelce – před podáním ústavní stížnosti – musí být dána možnost obrany základních práv formou správní žaloby ve správním soudnictví“, že „není důvod, aby se turzeným zásahem do stěžovatelčinych práv – při šetření principu subsidiarity – před podáním ústavní stížnosti nezabývaly správní soudy na základě stěžovatelčiny správní žaloby podané ve smyslu ustanovení § 82 a násl. [s. ř. s.]“, a že „nic nebrání správním soudům, aby předmětné opatření případně považovaly za úkon, resp. rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 [s. ř. s.]“ (body 7, 11 a 12 usnesení).

Tyto závěry však byly později popřeny v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3141/15. V něm Ústavní soud dospěl k závěru, že opatření vydané předsedou soudu podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona „nepředstavuje standardní úkon realizovaný v rámci výkonu státní správy soudnictví“, nýbrž že se jedná o „úkon hybridní povahy, který sice má základ v realizaci administrativních pravomocí předsedy soudu, současně je ovšem nedílnou součástí insolvenčního řízení jako probíhajícího (živého) soudního řízení“ (bod 10 nálezu). Podle Ústavního soudu se obrana proti opatření předsedy soudu podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona ve správním soudnictví „jeví jako koncepčně nevhodná a po faktické stránce spíše iluzorní“ (bod 12 nálezu).

Pro posouzení existence pravomoci zdejšího soudu v projednávané věci tak jsou určující závěry, ke kterým Ústavní soud v citovaném nálezu dospěl. Ústavní soud totiž dále uvedl: „Pokud by se měla systémově přezkoumávat opatření podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona ve správním soudnictví, bylo by to nejen problematické z pohledu vymezení pravomocí a faktického vstupu správních soudů do insolvenčního řízení, ale v řadě případů by to znamenalo další neúměrné prodlužování často již tak zdlouhavého insolvenčního řízení a prostor pro obstrukce (zejména v případě přiznání od-

kladného účinku žaloby proti opatření) – to jistě nebylo úmyslem zákonodárce. Ústavní soud proto uzavírá, že proti opatření nejsou přípustné další opravné prostředky, a lze se proti němu proto v krajních případech bránit přímo ústavní stížností.“ (bod 13 nálezu).

V otázce povahy opatření vydávaných předsedou soudu podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona, kterým je i napadené opatření, a otázky možností jeho soudního přezkumu tak Ústavní soud dospěl v různých případech k odlišným závěrům. Určujícími pro úvahy zdejšího soudu však byly poslední uvedené závěry obsažené v odůvodnění výše citovaného nálezu. Dříve uvedené usnesení sice bylo vydáno ve věci ústavní stížnosti žalobkyně, ale ve věci jiného opatření předsedy soudu a chybí tak totožnost věci. Navíc, a to je podle zdejšího soudu klíčové, na druhém místě uvedené rozhodnutí Ústavního soudu má povahu nálezu, nikoliv pouhého usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti. Z judikatury Ústavního soudu přitom vyplývá, že „precedenční síla kteréhokoliv nálezu převažuje nad silou usnesení“ (nálež Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 88). Ostatně sama žalobkyně v replice správně poukazuje na to, že právní názory usnesení nejsou závazné ani pro samotný Ústavní soud.

Žalobkyně se proti napadenému opatření brání formou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Pro posouzení otázky existence pravomoci zdejšího soudu je přitom nerozhodné, zda napadené opatření považovat za zásah, jak tvrdí žalobkyně, rozhodnutí, jak tvrdí žalovaná, či opatření obecné povahy, neboť napadené opatření nemůže spadat pod žádnou z uvedených forem činnosti veřejné správy. Ze závěrů Ústavního soudu obsažených v nálezu ze dne 6. 9. 2016 vyplývá, že opatření vydaná podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona nespádají pod „ryzí“ výkon státní správy předsedou soudu, ale jsou natolik spojena s probíhajícím insolvenčním řízením, že se jedná o akt hybridní povahy. Tato jeho „správně-soudní“ povaha tedy znemožňuje považovat jej za jakýkoliv z uvedených úkonů, proti kterým je přípustná žaloba ve

správním soudnictvím, neboť tato opatření nejsou vydávána „v oblasti veřejné správy“. Při vydávání opatření podle § 25 odst. 5 insolvenčního zákona proto předsedu soudu nelze považovat za správní orgán, neboť při této činnosti nenaplníuje definiční znaky, kterými správní orgán vymezuje § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nemůže se proto jednat ani o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť ten může provést pouze správní orgán. Ochranu ve správním soudnictví proti napadenému opatření však

nemůže žalobkyni poskytnout ani jiný žalobní (návrhový) typ.

Z výše uvedených důvodů proto soud dospěl k závěru, že napadené opatření nelze přezkoumat ve správním soudnictví, neboť jeho přezkum vybočuje z rámce pravomoci soudů ve správním soudnictví. Pro nedostatek pravomoci zdejšího soudu k přezkumu napadeného opatření nejsou splněny podmínky řízení, přičemž tento nedostatek je neodstranitelný. Z tohoto důvodu soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

3539

Řízení před soudem: pravomoc rozšířeného senátu

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

I. Pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k právnímu názoru, k němuž se již vyslovil (§ 17 odst. 1 s. ř. s.), může být dána jen tehdy, ponechal-li určitou otázku nerozhodnutou, umožňují-li závěry rozšířeného senátu v určité otázce vícero možných výkladů, eventuálně je-li pochybné, nakolik tyto závěry ob stojí s ohledem na relevantní legislativní změny související právní úpravy. Pravomoc je dána i tehdy, existuje-li skutečný rozpor v samotné judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se rozšířený senát v pozdějším rozhodnutí s tímto rozporem nějak vyrovnal (např. by vysvětlil, že dosavadní právní názor je modifikován či upřesněn, event. nahrazen právním názorem novým). Naproti tomu pravomoc dána není, pokud se rozhodující senáty od právního názoru rozšířeného senátu svévolně nebo nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně.

II. Vyslovení právního názoru v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru. S ohledem na zásadní význam stability judikatury rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.) však není přípustné, aby rozhodující senát předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s touto judikaturou, aniž by předložil konkurující argumentaci, resp. toliko polemizoval s otázkami, s nimiž se však již rozšířený senát v dřívější judikatuře vypořádal.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48)

Prejudikatura: č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 2055/2010 Sb. NSS, č. 2288/2011 Sb. NSS a č. 3268/2015 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 54/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 4/06).

Věc: Tomáš J. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozhodnutím Městského úřadu v Klatovech ze dne 8. 9. 2014 shledán vinným ze spáchání přestupku tím, že mj. porušil § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb.,

o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), dle kterého řidič je kromě povinností uvedených v § 4 dále povinen užít

vozidlo, které splňuje technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem. Zvláštními právními předpisy pak jsou zejména zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), a vyhláška č. 341/2002 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

V řízení je nesporné, že jeden z výroků správního rozhodnutí prvního stupně obsahoval skutkovou větu a odkaz na porušení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, aniž by však obsahoval i ustanovení zvláštního právního předpisu, na které § 5 odst. 1 písm. a) odkazuje. To bylo rozvedeno teprve v odůvodnění rozhodnutí.

Proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 2. 2016, čj. 17 A 5/2015-42, podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní krom dalších námitek mj. tvrdí, že soud měl zrušit rozhodnutí žalovaného *ex officio*, neboť ve výroku není obsažena norma, na kterou odkazuje § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu.

Žalovaný ve vyjádření mj. poukázal na dvě protichůdná rozhodnutí NSS, která se týkají požadavku na zákonné vymezení výroku rozhodnutí u přestupků spočívajících v technických závadách vozidla [§ 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu]. Jedná se o rozsudky ze dne 4. 2. 2016, čj. 7 As 304/2015-40, a ze dne 21. 4. 2016, čj. 9 As 263/2015-34. Navrhl danou věc předložit rozšířenému senátu za účelem sjednocení judikatury, a dále kasační stížnost zamítnout.

První senát zjistil, že Nejvyšší správní soud vydal dvě rozhodnutí týkající se uvedené otázky, která jsou ve vzájemném rozporu. Dle rozsudku čj. 9 As 263/2015-34 je nutné, aby výrok správního rozhodnutí obsahoval i ustanovení zvláštních právních předpisů, na která odkazují ustanovení uvedená ve výroku, nikoli pouze ustanovení odkazující.

Naopak dle rozsudku čj. 7 As 304/2015-40 postačí, jsou-li odkazovaná ustanovení zvláštních právních předpisů uvedena alespoň v odůvodnění.

První senát současně objevil rozpor i v související otázce, a to, o jaký druh vady rozhodnutí (nepřezkoumatelnost nebo nezákonnost) by se mohlo jednat v případě, že by výrok neobsahoval i odkazovaná ustanovení zvláštního právního předpisu. Zodpovězení i této otázky je zásadní pro následný soudní přezkum. Je tomu tak z důvodu, že námitku vady výroku vznesl stěžovatel až v kasační stížnosti. V případě, že by se jednalo o nezákonnost, ke které se přihlíží jen k námitce účastníka, nebyla by námitka vady výroku v kasační stížnosti přípustná, neboť toto nebylo namítáno již ve správní žalobě. Podle usnesení rozšířeného senátu čj. 2 As 34/2006-73 neuvede-li správní orgán předepsané náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]; správní soud zruší takové rozhodnutí k námitce žalobce. Naopak v usnesení čj. 8 As 141/2012-57 rozšířený senát dovodil, že nedostatky výroku zakládají nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Proto položil první senát rozšířenému senátu následující dvě otázky:

I. Je nezbytné, aby výrok rozhodnutí o správním deliktu obsahoval spolu s přesným popisem skutku znění všech ustanovení právního předpisu, kterých bylo použito pro posouzení viny a uložení sankce, včetně znění ustanovení zvláštních právních předpisů, na která odkazuje některé z použitých ustanovení obecné právní úpravy a jejichž porušení zakládá odpovědnost za tento delikt?

II. Nedostatek některé z náležitostí výroku rozhodnutí představuje jeho vadu. Jedná se o nepřezkoumatelnost rozhodnutí, kterou má soud zkoumat z úřední povinnosti, nebo jde o nezákonnost rozhodnutí, ke které soud přihlíží jen k námitce účastníka řízení?

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vrátil věc k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III.

Pravomoc rozšířeného senátu

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

[12] Rozšířený senát nejprve zvážil svou pravomoc v druhé otázce, kterou první senát položil, totiž zda nedostatek některé z náležitostí výroku správního rozhodnutí představuje vadu, k níž má soud přihlídnout z úřední povinnosti, anebo pouze k námitce žalobce.

[13] K této otázce se rozšířený senát již opakovaně vyjádřil. První senát však dovozuje konflikt uvnitř judikatury samotného rozšířeného senátu. Ve skutečnosti je však judikatura rozšířeného senátu vnitřně jednotná a již od ledna 2008 tuto otázku jasně řeší.

[14] Podle § 76 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem mj. „pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí [písm. a)] a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [písm. c)]“.

[15] V usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, ve věci „AQUA SERVIS“, se rozšířený senát zabýval minimální nutnou mírou specifikace výroku rozhodnutí ve věci správního deliktu. Dospěl k tomu, že neuvedení použitého ustanovení je vadou řízení, která je vždy – ovšem pouze k uplatněné námitce – důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost. Rozšířený senát vyšel z předchozí judikatury, která nedostatky ve specifikaci výroku spojila nikoliv s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost [§ 76 odst. 1 písm. a)], ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.:

„Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost by bylo jen rozhodnutí neobsahující

specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění, případně za přistoupení jiných vad. Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].

Nakonec zbývá zhodnotit, zda taková nezákonnost je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem z moci úřední či zda se tak může stát jen k námitce žalobce. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.

U vad podřazených pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se jedná o vady skutkového stavu – v daném případě tedy jeho užití nepřichází v úvahu. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání v případě, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci, což je posuzovaný případ nedostatků identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu. Jde o nezákonnost, k níž přihlíží soud jen k námitce, jak již dříve vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 AfS 86/2007 [...].

Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není. [...]

Rozšířený senát tak přisvědčil názoru předkládajícího druhého senátu o proces-

ních důsledcích zjištěné vady výrokové části rozhodnutí o správním deliktu spočívající ve výše popsanych nedostatečných skutkových a právních náležitostech či dokonce jejich absenci a tedy shledal důvody pro odklon od názoru vyjádřeného v citovaném rozhodnutí třetího senátu. Uzavřel tedy, že zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci vady řádné identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“

[16] Právě uvedené závěry rozšířený senát dále rozvinul v usnesení ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS. Vysvětlil, že § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídit jednání. Důvodem je nadbytečnost a neekonomičnost jednání, neboť ze spisu či z rozhodnutí je dostatečně zřejmé, že procesní postup či rozhodnutí správního orgánu jsou natolik vadné, že rozhodnutí musí být zrušeno. Neznamená to ovšem, že soud je k této úvaze oprávněn bez ohledu na žalobní námitky. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. totiž není výjimkou z dispoziční zásady. Rozšířený senát citoval závěry z usnesení ve věci *AQUA SERVIS*, které dále vysvětluje:

„15. [...] Výklad [provedený v usnesení ve věci *AQUA SERVIS*] není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední, jak dovodil první senát [v rozsudku, který byl napaden ve věci sp. zn. 7 Azs 79/2009]. Soud tak sice může učinit, ale jen za určitých podmínek. Těmi jsou právě případy, kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry.

16. Směřují-li tedy žalobní námitky proti vadám podřaditelným ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. V takovém pří-

padě není projednání třeba a je nadbytečné zjišťovat souhlas účastníků s rozhodnutím bez jednání. Nesměřují-li však žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. [...] Zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky je ve všech těchto případech pouhým důsledkem toho, že vady jsou takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu.“

[17] Z této judikatury tedy plyne následující. Relevantní nedostatek výroku rozhodnutí ve věci správního trestání zásadně představuje vadu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé). Ve výjimečných případech pak může nedostatek výroku rozhodnutí založit vadu nepřezkoumatelnosti (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), kterou podle okolností musí soud zvednout i bez námítky. Soud totiž s ohledem na deficity správního rozhodnutí není s to vůbec přezkoumat rozhodnutí věcně, typicky proto, že nedostatek výroku nebyl zhojen dostatečným způsobem ani v odůvodnění správního rozhodnutí, odůvodnění je v rozporu s výrokem (příčemž tento rozpor nebude odstranitelný ani výkladem), event. pro naprostou nesrozumitelnost nebo vnitřní rozpornost výroku (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 16/2010-105, body [28]-[29], ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 67/2012-48, ve věci „*EY INVESTMENTS*“, body [23]-[25], a ze dne 15. 10. 2015, čj. 7 As 196/2015-25, ve věci „*Krajská zdravotní*“).

[18] První senát dovozuje rozpor z usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 7. 2015, čj. 8 As 141/2012-57, č. 3268/2015 Sb. NSS, ve věci „*CET 21*“. Zde rozšířený senát dospěl k závěru, že „[p]ovinnost uvést ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno (§ 68 odst. 2 správního řádu), je splněna i tehdy, když je příslušné ustanovení právního předpisu uvedeno v tzv. návěti (záhlaví) rozhodnutí, které je třeba pokládat za

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

[19] Rozšířený senát ve věci *CET 21* rozhodně nesměřoval k modifikaci celé dosavadní ustálené judikatury, tím méně pak k jejímu popření. I podle dřívější judikatury může určitá hrubá vada výroku vést až k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, která brání jeho obsahovému přezkumu správním soudem (viz shrnutí v bodu [17] shora). *Obiter dictum* v bodu 18 usnesení ve věci *CET 21* nelze vytrhávat z kontextu celé tam řešené věci. Rozšířený senát dospěl k širokému výkladu výrokové části rozhodnutí. Takto široký výklad nicméně zvyšuje možnost vnitřní kontradiktornosti rozhodnutí. Proto je bod 18 nutno číst jako apel na správní orgány, aby výrokovou část formulovaly srozumitelně a aby se při této formulaci vyvarovaly vnitřních rozporů. V extrémním případě totiž tyto nedostatky mohou vést až k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

[20] Pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k právnímu názoru, k němuž se již vyslovil, může být dána jen tehdy, ponechal-li určitou otázku nerozhodnutou, umožňují-li závěry rozšířeného senátu v určité otázce vícero možných výkladů, eventuálně je-li pochybné, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na relevantní legislativní změny související právní úpravy. Pravomoc je dána i tehdy, existuje-li skutečný rozpor v samotné judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se rozšířený senát v pozdějším rozhodnutí s tímto rozporem nějak vyrovnal (např. by vysvětlil, že dosavadní právní názor je modifikován či upřesněn, event. nahrazen právním názorem novým). Naproti tomu pravomoc dána není,

pokud se rozhodující senáty od právního názoru rozšířeného senátu svévolně nebo nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně.

[21] Rozšířený senát připouští, že k druhé otázce může existovat dílem odlišná rozhodovací praxe senátů NSS (první senát některé izolované příklady zmiňuje). Ani tyto dílčí rozpory ovšem pravomoc rozšířeného senátu nezasahují. Rozšířený senát totiž již svůj právní názor k druhé otázce *jasně vyjádřil*. Pokud senáty NSS nevezmou při rozhodování v úvahu právní závěr rozšířeného senátu, který na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o exces proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*). Takové pochybení, byť třebas i opakované, však bez dalšího nezačíná konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li senát právní závěr vyjádřený v rozhodnutí rozšířeného senátu (shodně již rozsudek ze dne 29. 9. 2010, čj. 1 As 77/2010-95).

[22] Ústavnost právě uvedeného výkladu § 17 odst. 1 s. ř. s. nedávno potvrdil též Ústavní soud: „*Při přísném trvání na požadavku věc předložit ke sjednocení by takový rozpor bez dalšího vedl k povinnosti kterékoliv dalšího rozhodujícího senátu předložit věc opět ke sjednocení [nemohl by totiž ve věci sám rozhodnout, aniž by se odchýlil od již dříve vyjádřeného právního názoru buď sjednocujícího tělesa, anebo (malého) soudního senátu]. Je zřejmé, že takový postup by byl ryze formální tam, kde nerespektování názoru rozšířeného či velkého senátu bylo způsobeno např. opomenutím či zjevným nepochopením ze strany rozhodujícího malého senátu. Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze výnosy (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů). Z toho důvodu Ústavní soud považuje za ústavně přijatelné, pokud se v naznačených případech rozhodující senát přímo přikloní k rozhodnutí sjednocujícího tělesa a nepředloží věc opětovně k formálnímu sjednocení, přestože tuto výjimku*

*procesní řády výslovně nepředvídají. Prosté opomenutí či zjevné nepochopení by v této souvislosti nemělo být bez dalšího považováno za nový judikatorní rozpor“ (nález ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, ve věci *Office Park Šantovka*, bod 20).*

[23] Pravomoc rozšířeného senátu není dána ani tím, že první senát má na nyní popsanou otázku opačný názor a všechny možné nedostatky vady výroku paušálně podražuje pod § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Sám totiž nesnáší pro překonání ustálené judikatury rozšířeného senátu žádné argumenty (což je dáno tím, že má mylně za to, že v dané otázce již beztak panuje judikatorní rozkol). Proto postačí jen odkázat na judikaturu uvedenou v bodech [15] až [17] shora.

[24] Rozšířený senát připomíná, že ani jeho vlastní judikatura není nezměnitelná. Vyslovení právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru (shodně usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS, ve věci „*VOP 014*“, bod [13]). Rozšířený senát si uvědomuje zásadní význam stability a spolehlivosti své judikatury, proto k její změně přistupuje jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých (věc *VOP 014*, bod [13]). Není proto přípustné, aby senát tohoto soudu předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s touto judikaturou, aniž by předložil konkurující argumentaci, resp. toliko polemizoval s otázkami, s nimiž

se však již rozšířený senát v dřívější judikatuře vypořádal.

[25] Ve druhé otázce tedy není dán žádný judikatorní rozpor, který by založil kompetenci rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[26] Není-li dána pravomoc rozšířeného senátu v otázce druhé, má to přímý dopad na posouzení pravomoci rozhodnout otázku prvou. V nynější věci je nesporné, že absence odkazu na ustanovení zvláštních právních předpisů, na která odkazují použitá ustanovení obecné právní úpravy, nebyla v žalobě zmíněna. Současně první senát sám připouští, že odkazovaná ustanovení jsou rozvedena v odůvodnění správního rozhodnutí. V takovémto případě se ve smyslu shora podané judikatury nemůže jednat o vadu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, která brání meritornímu přezkumu napadeného správního rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. I kdyby šlo o vadu (kteroužto otázku nyní rozšířený senát neposuzuje), mohlo by se jednat maximálně o vadu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., která měla být řádně a včas v žalobním bodu uplatněna. Proto je nyní kasační námitka v tomto rozsahu nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Rozšířený senát tedy nemůže prvou otázku řešit. V jeho pravomoci totiž není tvorba akademického rozhodnutí, o kterém předem ví, že nebude prvním senátem v nynější věci jakkoliv využito (srov. k tomu též náleze ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, N 54/44 SbNU 665, č. 54/2007 Sb. ÚS, ve věci *Slovenské duchody V*, bod [19]).

3540

Řízení před soudem: absence pravomoci rozšířeného senátu

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. není dána, pokud předložená právní otázka byla autoritativně vyřešena opakovanými konzistentními nálezy Ústavního soudu, které byly pouze v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu opomenuty, aniž by názor odlišný od názoru Ústavního soudu byl blíže

odůvodněn. Rozšířený senát by mohl o takové otázce rozhodovat pouze za předpokladu, že by se postupující senát hodlal odchýlit od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu souladných s názorem Ústavního soudu, což by ovšem musel výslovně vyjádřit v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu a svůj názor by musel podpořit závažnými argumenty vyvracejícími názor zaujatý Ústavním soudem.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76)

Prejudikatura: č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 1833/2009 Sb. NSS, č. 1948/2009 Sb. NSS, č. 2230/2011 Sb. NSS a č. 2370/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06), č. 44/2011 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2942/10), č. 164/2011 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3608/10) a č. 184/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 263/11).

Věc: Jaroslav H. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti 1) Josefa F., 2) Ing. Petra L. a 3) Anny D., o existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

Na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení č. 1) určil Obecní úřad Hutisko – Solanec (správní orgán I. stupně) podle § 142 odst. 1 správního řádu rozhodnutím ze dne 5. 12. 2011, že na pozemku žalobce existuje veřejně přístupná účelová komunikace. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 4. 2012 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 27. 6. 2014, čj. 22 A 108/2012-84, zamítl. Shledal totiž, že ve správním řízení byly zjištěny podmínky pro existenci účelové komunikace dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích: existence cesty v terénu a její užitelnost dopravními vozidly a dále to, že cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Dalším definičním znakem veřejně přístupné účelové komunikace je podle ustálené judikatury souhlas jejího vlastníka s veřejným užíváním cesty udělený v minulosti, byť konkludentně. Z výpovědi svědků v řízení před správními orgány krajský soud ověřil, že právní předchůdci žalobce konkludentně vyjádřili souhlas s užíváním komunikace. K otázce nezbytnosti komunikační potřeby krajský soud konstatoval, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb.

NSS, že při nesporném prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace je nadbytečné tuto podmínku zkoumat.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Napadal závěr krajského soudu o konkludentně uděleném souhlasu jeho právních předchůdců s veřejným užíváním cesty. Stěžovatel dále poukazoval na konkrétní jiné možnosti přístupu k sousedním nemovitostem, které jsou reálné a využitelné. Podmínka nutné komunikační potřeby tedy není v projednávané věci naplněna.

Pátý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, dospěl k závěru, že pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je zásadní zodpovězení otázky, zda je při zkoumání existence veřejně přístupné účelové komunikace nezbytné posoudit nutnost komunikační potřeby i v případě, že byl dán souhlas vlastníka, respektive jeho právních předchůdců, s obecným užíváním cesty. Krajský soud s odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 44/2011-99 dovozoval, že při nesporném prokázání souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace je nadbytečné otázku nutnosti komunikační potřeby zkoumat. Stěžovatel se naproti tomu domáhá posouzení alternativní možnosti přístupu k sousedním nemovitostem.

Při předběžném posouzení této otázky pátý senát zjistil, že na ni existují v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozdílné od-

povědi. Většina rozhodnutí, která se k této problematice vyjadřují, vychází z názoru, že pro rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace musí být kumulativně naplněn jak znak z minulosti alespoň konkludentně vyjádřeného souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním, tak znak nutné komunikační potřeby (tj. nemožnosti jiného přiměřeného přístupu k nemovitostem, jež mají být cestou dopravně napojeny na komunikační síť). Již v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64, Nejvyšší správní soud konstatoval, vycházejce přitom z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu: „Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem, nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (Boh A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách, popř. v ostatních listinách označován.“ V rozsudku ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 80/2006-105, Nejvyšší správní soud dovodil, že „podmínkou jednoznačného závěru o tom, že se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace, musí být prokázání toho, že vlastník příslušného pozemku či jeho právní předchůdce, k jehož souhlasu lze přihlížet, souhlasil s takovýmto omezením svého vlastnického práva, a že je v daném případě splněna podmínka komunikační nezbytnosti, resp. neexistuje jiná alternativa přístupu, a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem)“.

Stejný názor byl vyjádřen dále v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS, ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010-128, ze dne 9. 1. 2013, čj. 8 As 19/2012-42, ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 As 252/2015-25, a ze dne 28. 1. 2016, čj. 10 As 242/2014-29.

Na druhou stranu existuje i menšinová judikatura, která zastává odlišný názor, a to, že v případech zjištění v minulosti uděleného souhlasu vlastníka pozemku (jeho právního předchůdce) s veřejným užíváním cesty již při rozhodování o existenci veřejně přístupné účelové komunikace není zapotřebí zkoumat znak komunikační potřeby. V citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 2 As 44/2011-99, o němž se opírá i rozhodnutí krajského soudu v této věci, Nejvyšší správní soud uvedl:

„[27] Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64) lze obecně vymezit následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací, které naplňují znaky vymezené v § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích: 1) účelová pozemní komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastníkem pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, 2) účelová pozemní komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastníkem pozemku vyslovil souhlas.“

[28] K tomu nutno podotknout, že souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, čj. 22 Cdo 1173/2005). V obecné rovině se k tomuto závěru, který, jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno, přiklonil i Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Předmětem zkoumání v každém konkrétním případě nicméně bude, zda byl skutečně souhlas vlastníka udělen (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60). Rovněž je nutné rozlišovat situace, které budou představovat výjimku z tohoto pravidla (viz naposled uvedený náleží Ústavního sou-

du, kde se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci). Přitom by mělo platit, že v případech pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.

[29] V prvním případě nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové pozemní komunikace aktivoval režim jejího obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu – vlastník fakticky ‚věnoval‘ tuto komunikaci do veřejného užívání.“

Tyto závěry pak Nejvyšší správní soud zopakoval v rozsudku ze dne 9. 11. 2011, čj. 9 As 55/2011-141, ze dne 25. 9. 2014, čj. 7 As 68/2014-87, a ze dne 20. 12. 2013, čj. 7 As 94/2013-37.

Pátý senát měl tedy v nyní posuzované věci za to, že není oprávněn ve věci sám rozhodnout, neboť ať by se přiklonil ke kterémukoli z dosud vyslovených názorů, odchytil by se zároveň od právního názoru již vysloveného v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Proto věc postoupil rozšířenému senátu.

Rozšířený senát rozhodl, že v dané věci není dána jeho pravomoc ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., a věc vrátil pátému senátu bez věcného rozhodnutí k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

[15] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[16] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem pátého senátu, že v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dva názorové proudy ohledně otázky, zda je v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace při zjištění, že v minulosti byl dán souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním cesty na jeho pozemku, nezbytné zkoumat zároveň i to, zda je dána komunikač-

ní potřeba. Většinový proud zastává názor, že pro deklarování existence účelové komunikace rozhodnutím dle § 142 správního řádu je nutné ověřit kumulativní naplnění obou podmínek. Naproti tomu menšinové judikatorní stanovisko, podle něhož postačuje zjištění souhlasu vlastníka, je vyjádřeno především v citovaných rozsudcích čj. 2 As 44/2011-99 (jehož právní věta publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyjadřuje právě tento názor) a čj. 7 As 94/2013-37.

[17] Pokud by rozšířený senát na tomto zjištění ustal, musel by konstatovat, že jeho pravomoc je dána.

[18] Existuje zde ovšem ustálená a zcela konzistentní judikatura Ústavního soudu, která kumulativní naplnění obou citovaných předpokladů považuje za nezbytnou podmínku pro ústavně konformní stanovení mezi výkonu vlastnických práv k pozemku v podobě zákonem stanovené povinnosti strpět obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace. V nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, bod [34], Ústavní soud uvedl, že „vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“. Tomu odpovídá i právní věta, s níž byl tento nálezh publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu: „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionalní ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosaženo. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá

poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 citovaného zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“

[19] V nálezu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, č. 44/2011 Sb. ÚS, se Ústavní soud k této myšlence znovu přihlásil. Konkrétně uvedl, že „v případech, v nichž zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za omezení vlastnického práva, lze je ústavně konformně omezit pouze se souhlasem vlastníka, čili existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlast-

níkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud dovodil, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Nadto vyslovil i podmínku potřeby, tj. existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“ Rovněž v nálezech ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10, č. 164/2011 Sb. ÚS, a ze dne 27. 10. 2011, sp. zn. I. ÚS 263/11, č. 184/2011 Sb. ÚS, Ústavní soud zopakoval, že deklarování cesty na pozemku jakožto účelové komunikace je možné výlučně při kumulativním splnění obou podmínek, tj. souhlasu vlastníka a komunikační potřeby.

[20] Rozšířený senát v minulosti opakovaně vyslovil myšlenku, že existuje hierarchický systém judikatury při výkladu práva. Již v usnesení ze dne 11. 1. 2006, čj. 2 Afs 66/2004-53, č. 1833/2009 Sb. NSS, rozšířený senát na základě teleologického výkladu dospěl k názoru, že není dána jeho pravomoc, pokud důvodem zamýšleného odchýlení se od názoru vysloveného v předchozích rozhodnutích Nejvyššího správního soudu není přesvědčení o nesprávnosti takového názoru, nýbrž nutnost respektovat nálezy Ústavního soudu. Rozšířený senát k tomu uvedl: „Pokud by zdejší soud připustil opačný výklad, tzn. aktivaci rozšířeného senátu v případě existence ustálené judikatury Ústavního soudu odporující judikatuře Nejvyššího správního soudu, mohlo by to ve svých důsledcích znamenat dva výsledky. Buď by se rozšířený senát cítil být vázán právními závěry Ústav-

ního soudu, respektuje jeho ústavní vymezení; anebo by setrval na právních závěrech Nejvyššího správního soudu. První řešení by znamenalo, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů Ústavního soudu, což by s sebou nutně přinášelo i faktickou svázanost jeho členů při formování výsledných právních závěrů. Druhé řešení by oproti tomu sice neznamenalo snížení funkce rozšířeného senátu, nicméně představovalo by zásadní ohrožení funkčnosti soudního systému. Toto řešení je totiž pojmově založeno na možnosti vzniku odlišnosti judikatury ke stejným právním otázkám správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé. Jestliže tedy první z nabízených možností činí rozhodování rozšířeného senátu veskrze zbytečným a jen formálním, představuje druhá možnost systémové riziko. Nejvyšší správní soud nicméně ve svých úvahách vycházel ze skutečnosti, že celý vnitrostátní právní řád je založen na principu vnitřního souladu a hierarchického uspořádání. Tato základní максима musí být nazírána jako dominující hledisko při výkladu jeho jednotlivých součástí. [...] Právě v tomto kontextu vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, kterou je podle článku 83 Ústavy ochrana ústavnosti. Ústavní soud je tedy hlavní interpretátor ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná.“

[21] V usneseních ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS, a ze stejného dne čj. 8 Afs 73/2007-107, pak rozšířený senát popřel svou pravomoc rozhodnout v případech, kdy v průběhu projednávání věci před rozšířeným senátem o sporné otázce rozhodl Ústavní soud nálezem.

[22] Rozšířený senát tento svůj názor dále rozpracoval v usnesení ze dne 12. 1. 2011, čj. 1 Afs 27/2009-98, č. 2230/2011 Sb. NSS. Na jedné straně zdůraznil závaznost nálezů Ústavního soudu pro rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, a to i mimo konkrétní věci, v nichž rozhodl Ústavní soud kasačním nálezem. Na druhé straně ovšem při-

pusťil, že za určitých výjimečných okolností se od názoru zaujatého v nálezech Ústavního soudu může Nejvyšší správní soud odchýlit. V bodu [19] citovaného usnesení k tomu rozšířený senát uvedl: „Judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu připouští v ojedinělých a zcela specifických případech možnost odchýlení se od judikatury Ústavního soudu. V již zmíněném nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 Ústavní soud sám vyslovil, že jeho názory nemohou být kategoricky neměnné a výjimečně je možné připustit, že obecné soudy mohou dojít k jiným ústavně-právním závěrům a uplatnit konkurující právní úvahy. Taková polemika s Ústavním soudem nemůže být bez dalšího považována za porušení článku 89 Ústavy. Odkázal na svůj předchozí nálezu sp. zn. III. ÚS 252/2004, podle něhož tak soud smí učinit, je-li opravdově a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu.“ Pokud tak Nejvyšší správní soud zamýšlí rozhodnout, musí tak ovšem učinit výslovně, jednoznačně a předestřením konkurujících právních úvah. Existuje-li předchozí judikatura souladná s názorem Ústavního soudu, je nutné postupovat podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[23] Obdobně se vyjádřil k principiální závaznosti judikatury Ústavního soudu pro rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Jestliže rozhodl Ústavní soud nálezem o právní otázce v obdobné věci, je podle tohoto usnesení prolomena jinak přísná vázanost předchozím kasačním rozsudkem Nejvyššího správního soudu v téže věci: „Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvážil Ústavní soud [...] Závaznost těchto rozhodnutí stojí jednak na sjednocovací funkci určitých orgánů v rámci soudní hierarchie, jednak na skutečnosti, že i mimo přímou závaznost rozhodnutí toho kterého soudu v konkrétní

věci lze důvodně předpokládat stejné posouzení v případech obdobných.“

[24] Rozšířený senát nedávno vyloučil vlastní rozhodovací pravomoc i v případech, kdy by se předkládající senát hodlal odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, byla-li rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva shledána jako nezbytná pro dodržení standardů ochrany základních práv zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). V usnesení ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, uvedl: „Rozšířený senát proto shrnuje, že i kdyby snad vyhodnotil v této otázce usnesení čtvrtého senátu jako návrh na odklon od stávající konzistentní judikatury, není rozšířený senát vůbec příslušný v této otázce rozhodovat. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci, ve které byla Česká republika účastníkem, je pro Českou republiku závazný (čl. 46 odst. 1 Úmluvy). Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Rozšířený senát nemůže snižovat standard ochrany lidských práv daný dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, která byla shledána nedávným rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva nezbytnou podmínkou pro dodržení požadavků Úmluvy ze strany České republiky (srov. k tomu ostatně v poněkud jiném kontextu usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 35/2008-56, č. 1948/2009 Sb. NSS, resp. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS).“

[25] Pokud se výše citované závěry ohledně pravomoci rozšířeného senátu vztáhnou na konkrétní věc, je třeba konstatovat následující. Existuje zde tradiční a dominantní judikatura Nejvyššího správního soudu (již od roku 2004 do současnosti), která vyžaduje pro deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace kumulativní naplnění obou znaků, tj. (i) souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním cesty a (ii) nezbytné komunikační potřeby. Dále zde existuje zcela konzistentní a jednotná, jasně vyjádřená a argumentačně podpořená náleзоvá judikatura Ústavního soudu, která prve uvedený

názor pokládá za podmínku souladu veřejno-právního omezení vlastnického práva v důsledku obecného užívání cesty s ústavním pořádkem. Existuje zde také několik málo odlišných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která sice zčásti spadají do období po citovaných nálezech Ústavního soudu, ale tuto judikaturu náležitě nereflektují, ani se vůči ní nevymezují, resp. s ní argumentačně nijak nepolemizují. Odlišné stanovisko (tj. že v případě souhlasu vlastníka již není třeba zkoumat znak nutné komunikační potřeby) je v nich tedy vysloveno toliko mimoděk, bez bližšího vysvětlení a bez toho, aby se výslovně, jednoznačně a s předeštěním konkurujících právních úvah chtěla tato rozhodnutí od názoru Ústavního soudu odchýlit. Ani pátý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyslovil úvahy, na jejichž základě by bylo možné usuzovat, že se hodlá od názoru vysloveného v nálezech Ústavního soudu odchýlit. Pátý senát pouze poukázal na rozpor v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, aniž sám zaujal ke sporné otázce vlastní názor. Judikaturu Ústavního soudu v usnesení o postoupení věci (mimo její citace obsažené v odkazovaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu) nezmínil, ani se s ní nijak argumentačně nevypořádal.

[26] Za těchto okolností není dána pravomoc rozšířeného senátu o sporné otázce rozhodnout. Judikatura totiž byla sjednocena opakovanými konzistentními nálezy Ústavního soudu, které byly pouze v ojedinělých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu opomenuty a jejich názor odlišný od Ústavního soudu nebyl blíže odůvodněn. Lze zde tedy připomenout závěry vyslovené rozšířeným senátem již ve shora citovaném usnesení čj. 2 Afs 66/2004-53. Pokud by rozšířený senát v projednávané věci sám rozhodoval o postoupené právní otázce, mohl by buď pouze zopakovat názor vyslovený Ústavním soudem, což by postrádalo smyslu, nebo by názor vyslovený v nálezech Ústavního soudu popřel. Pro případné odchýlení se od názoru vysloveného Ústavním soudem však rozšířený senát nenalezl ani v namítaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, ani v usnesení

o postoupení věci žádné relevantní argumenty. Pátý senát tak byl povinen především následovat náleзовou judikaturu Ústavního soudu. Kdyby se od ní hodlal odchýlit, musel by tak učinit kvalifikovaným způsobem

za výjimečných a striktně stanovených podmínek popsanych v citovaném usnesení čj. 1 Afs 27/2009-98. Pouze v takovém případě by mohl o věci rozhodovat rozšířený senát. To však z usnesení o postoupení věci nevyplývá.

3541

Daňové řízení: zajištění daně

k § 167 odst. 1 a § 168 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

I. Je-li s ohledem na okolnosti pravděpodobné, že daňový subjekt splatnou daň uhradí, byť postupně, je třeba zásadně upřednostnit standardní stanovení daně před okamžitým uspokojením budoucí daňové pohledávky exekucí zajišťovacího příkazu (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) na dosud nesplatnou nebo nestanovenou daň, jejímž důsledkem je ekonomická likvidace daňového subjektu.

II. Lhůta pro vyřízení odvolání proti zajišťovacímu příkazu (§ 168 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) je propadnou procesní lhůtou, která je vydáním odvolacího rozhodnutí zkonsumována a po skončení soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění daně již znovu nebeží ani nepokračuje. Pokud správní soud shledá, že zákonné podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu nebyly dodrženy, zruší kromě napadeného rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně (zajišťovací příkaz).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2016, čj. 2 Afs 239/2015-66)

Prejudikatura: č. 2001/2010 Sb. NSS, č. 3049/2014 Sb. NSS a č. 3368/2016 Sb. NSS

Věc: Petr Š. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zajišťovací příkazy k úhradě dosud nestanovené daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Územní pracoviště v Karvině (správce daně), dne 19. 11. 2014 vydal celkem 18 zajišťovacích příkazů, jimiž žalobci uložil úhradu dosud nestanovené daně z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 2011 až červen 2012. Souhrnná výše požadované jistoty stanovené zajišťovacími příkazy činila 114 051 772 Kč. Správce daně dospěl k závěru, že u pohonných hmot s místem nakládky v jiném členském státě Evropské unie, které žalobce pořídil, bylo místo plnění mimo tuzemsko, a proto žalobce nebyl oprávněn uplatňovat odpočet DPH z dokladů přijatých od svých dodavatelů, ale naopak byl povinen přiznat pořízení tohoto zboží z jiného členského státu.

Žalobce podal proti rozhodnutí správce daně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 1. 2015 zamítl. Žalobce proto podal správní žalobu u Krajského soudu v Ostravě,

který rozsudkem ze dne 13. 8. 2015, čj. 22 Af 8/2015-69, žalobě vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V rozsudku vyjádřil přesvědčení o nedostačném odůvodnění naplnění podmínek pro vydání zajišťovacího příkazu ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu. Závažné defekty shledal již v rozhodnutích I. stupně, neboť ze skutečnosti, že předpokládaná výše daně a výše aktiv žalobce jsou zhruba stejné, nelze bez budoucího snížení majetku žalobce automaticky (jen ze samotné výše předpokládané daně) dovodit nedobytnost daně. Daňový řád předpokládá existenci „značných obtíží“ při výběru daně, nikoli pouhou nemožnost uhradit dobrovolně doměřenou daň najednou; je třeba vážit možnost splátek, posečkání či jiných reálně v úvahu přicházejících institutů. Správce daně nepředložil žádnou indicii možnosti vyvedení aktiv z žalobcova majetku.

Žalobce navíc v odvolání předeštel relevantní skutečnosti, které činí budoucí znesnadnění výběru daně méně pravděpodobným (zejména pořízení majetku v řádech desítek milionů Kč), žalovaný na ně však nereagoval. Nevyjádřil se ani k žalobcem nabízené možnosti zajistit daň na smluvní bázi, která by byla k podnikání žalobce šetrnější, a neaktualizoval si údaje o jeho hospodářské situaci za rok 2014. Údaje svědčící ve prospěch žalobce obsažené v úředním záznamu ze dne 10. 11. 2014 měly být správně hodnoceny již v rozhodnutích I. stupně, případně k nim měl přihlídnout žalovaný. Ačkoli není dle krajského soudu jeho úlohou v řízení o zajištění daně detailně přezkoumat její samotné vyměření, nepovažoval míru pravděpodobnosti vyměření za nevýznamnou. V této věci neshledal, že by zákonné vyměření daně bylo *prima facie* nemožné. Podle krajského soudu je však rozdíl mezi situací, kdy právní názor, o němž se pravděpodobný doměrek daně opírá, je jasný či vyplývá z ustálené judikatury, nebo takový není. U omezení vlastnického práva, kterým zajištění daně bezpochyby je, musí totiž být míra a rozsah omezení proporcionální ve vztahu k prostředkům a k cíli, který omezení sleduje. Stupeň pravděpodobnosti úvah správce daně stran budoucí hospodářské situace daňového subjektu, jakož i výše stanovené daně vyjadřuje ve svém souhrnu míru oné proportionalitě.

Námítky týkající se pochybení správce daně při úvaze o samotném vyměření daně (nesprávné posouzení hmotněprávního základu vzniku daňové povinnosti, zejména určení místa zdanitelného plnění) nepovažoval krajský soud pro přezkum zákonnosti zajišťovacích příkazů za relevantní, proto se jimi nezabýval. K výtkám ohledně exekuce poukázal na to, že ekonomický dopad do hospodaření adresáta jakéhokoliv vykonatelného rozhodnutí je s ním přirozeně spojen a tento aspekt je automaticky brán v úvahu při posouzení závažnosti zásahu zajišťovacího příkazu do ekonomické sféry daňového subjektu. Argumentaci žalovaného o nedovolené podpoře podle práva Evropské unie považoval za ne-

přílehlavou. Ostatním žalobním námitkám nepřisvědčil.

Krajský soud závazal žalovaného k tomu, aby nově posoudil skutečnosti sdělené žalobcem i plynoucí z jeho vlastních zjištění, aktualizoval je a zdůvodnil, proč nelze účelu zákona dosáhnout jinými prostředky méně zatěžujícími daňový subjekt. Akceptovatelné zajišťovací příkazy by musely být podpořeny konkrétními indiciemi svědčícími o nepříznivém budoucím vývoji hospodaření žalobce a zároveň o nedobytnosti či značných (nikoli běžných) obtížích při výběru budoucí daně. Nebude-li takových indicií, bude třeba zajišťovací příkazy zrušit. Žalovaný také měl zhodnotit pravděpodobnost budoucího uložení daně ve světle recentní judikatury.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Setrval na svém názoru, že neschopnost žalobce uhradit předpokládanou, vzápětí stanovenou daňovou povinnost vyplývala už z její výše (doměření včetně příslušenství přesáhlo k 1. 10. 2015 164 milionů Kč). Obavu správce daně vyjádřenou v zajišťovacích příkazech ostatně potvrdil sám žalobce svým jednáním, když nesložil ani poměrnou část dosud nestanovené daně, ani nepředložil důkazy o jiném rozsahu aktiv, než jak byly uvedeny v rozvaze z konce roku 2013.

Vůči výtce, že si neobstaral aktuální údaje o hospodářské situaci žalobce za rok 2014 (ani je nevyhodnotil), stěžovatel opáčil, že posledním komplexním účetním výkazem, kterým daňové orgány disponovaly a z něhož byly schopny účetní hodnotu aktiv žalobce zjistit, byla účetní rozvaha ke dni 31. 12. 2013, přiložená k daňovému přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2013. Ta se pak stala jedním z dílčích listinných podkladů pro jednotlivé skutkové závěry. Aktuálnější verzi účetní rozvahy neměl v té době k dispozici ani sám žalobce. Podle stěžovatele žalobci nic nebránilo v tom, aby v odvolání doložil, že se jeho majetkové poměry oproti stavu k 31. 12. 2013 změnily, ten se však omezil na obecné tvrzení, že majetek nezcizoval ani neukrýval, a dokonce pořídil majetek další v hodnotě 28 milionů korun, avšak nic z toho nedolo-

žil. I tak však vzhledem k celkové výši později doměřené DPH považoval stěžovatel námitku rozmnožení majetku v tomto rozsahu za marginální.

Daňovou exekuci provedl správce daně jen v omezeném rozsahu, aby žalobci zůstala možnost dále podnikat a umořovat nedoplatek podle svých možností.

K vyjádření žalobce ze dne 15. 12. 2014, že se nebrání jakémukoli zajištění majetku i na dobrovolné bázi, stěžovatel podotkl, že realizace smluvního zajištění je výlučně v dispozici daňového subjektu, přijetí ručení či finanční záruky správcem daně předpokládá aktivní úkon ručitele, výstavce záruční listiny. Nic takového žalobce nepředložil ani nenavrhoval, jeho vyjádření bylo zcela obecné a neadresné. Nabídkou smluvního zajištění nadto žalobce poprvé argumentoval až v žalobě, proto se k ní stěžovatel v napadeném rozhodnutí neměl příležitost vyjádřit.

Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že budoucí daň a aktiva byly ve zhruba stejné výši, a namítl, že nominální účetní hodnotu žalobcových aktiv nelze bez dalšího srovnávat s výší zajišťované částky. I když byl žalobce co do výše základního kapitálu poměrně dobře kapitalizován, celková částka předepsaného zajištění (přes 114 milionů Kč) byla vyšší než jeho aktiva (cca 69 milionů Kč) v rozvaze ke dni 31. 3. 2014, což samo o sobě indikovalo možný úpadek a prakticky vylučovalo dobrovolnou úhradu. Přesto daňové orgány nedovozovaly nedobytnost jen z tohoto srovnání, ale z odůvodnění zajišťovacích příkazů je patrná komplexní úvaha. Z úředního záznamu ze dne 10. 11. 2014 plynou důvody, proč správce daně zvolil změkčující prostředky zajišťující úhradu, a to zřízení zástavního práva a provedení exekuce jen v omezeném rozsahu (příkázáním pohledávky z účtu). Proto dle stěžovatele není pravdou, že by v přezkoumávaných rozhodnutích scházely konkrétní indicie o nepříznivém budoucím vývoji hospodaření žalobce a zároveň o nedobytnosti či značných obtížích při výběru budoucí daně. K úřednímu záznamu ze dne 10. 11. 2014 stěžovatel podotkl, že ten se v prvé řadě týkal reálných mož-

ností daňové exekuce navazující na vydání zajišťovacích příkazů. Pokud v něm byly uvedeny skutečnosti vztahující se k majetkovým poměrům, tyto byly z velké části hodnoceny v odůvodnění zajišťovacích příkazů a byly zahrnuty do komplexní úvahy správce daně.

V souvislosti s krajským soudem vytýkaným neuvedením indicí k možnosti vyvedení aktiv žalobcem stěžovatel připustil, že související část jeho úvah je strohá, nicméně v kontextu celého odůvodnění je podložena a řádně odůvodněná (velmi vysoká výše dosud nestanovené daně vůči jeho základnímu kapitálu indikující možný úpadek pro předlužení).

Podle stěžovatele nebylo možno v této fázi řízení využít institutů posečkání úhrady daně nebo rozložení do splátek, neboť daň ještě nebyla stanovena. Otázka aplikace změkčujících institutů dle § 156 daňového řádu spadá až do fáze exekučního řízení, proto související argumentace krajského soudu směřující jednotlivé fáze daňového řízení zakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. V daném řízení se nabízel např. odklad exekuce, posečkání dle § 156 daňového řádu, o jejichž aplikaci může žalobce požádat.

Správce daně nemohl zohlednit „*bezvadnou mnohaletou daňovou minulost žalobce*“ proto, že žalobce naopak dlouhodobě a soustavně porušoval daňové předpisy přinejmenším v rozsahu jednání popsáného v zajišťovacích příkazech. Ani případné řádné plnění zákonných povinností by mu však nemohlo zajistit preferenční zacházení.

Povinnost zhodnotit pravděpodobnost budoucího uložení daně ve světle recentní judikatury, kterou stěžovateli uložil krajský soud, nevyplývá z § 167 daňového řádu ani z judikatury správních soudů. Stěžovatel dodal, že DPH včetně příslušenství za stejná období doměřil žalobci platebními výměry, které již nabyly právní moci, neboť odvolání proti nim bylo podáno opožděně.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti kritizoval postup správce daně a měl za to, že oproti dříve zastávanému náhledu je založen na novém, neověřeném právním názo-

ru o okamžiku přechodu vlastnictví ke zboží, se kterým on nesouhlasí. Jeho podání ze dne 15. 12. 2014 nelze považovat za obecné a neadresné. Ve snaze zabránit vydání zajišťovacích příkazů nabídl smluvní zajištění jak nemovitostí, tak i dopravních prostředků, jež však nemůže učinit sám, tak očekával jednání se stěžovatelem, při kterém by byly dohodnuty konkrétní podmínky. Žalobce měl vzhledem k délce probíhající daňové kontroly dostatek času ukryt svůj majetek, ale neučinil tak, pokračoval v rozvoji podniku a investoval do něj desítky milionů, místo aby volné zdroje ukrýval. Žalobce podotkl, že díky zajišťovacím příkazům přišel o povolení distributora pohonných hmot, což vedlo ke snížení jeho příjmů, a tím i možnosti, že daň bude v budoucnu uhrazena. Odmítl tvrzení stěžovatele, že měl možnost aktualizovat údaje o svém majetku, neboť nemohl předem odhadnout, jak budou odůvodněny vydané zajišťovací příkazy. Po jejich vydání by doplnění důkazů bylo zbytečné, neboť by byly odmítnuty s tím, že rozhodující je stav k vydání zajišťovacích příkazů. Stěžovatel měl veškeré důkazy k dispozici, protože u žalobce prováděl daňovou kontrolu, ale úmyslně je opominul. Žalobce trvá na nedostatku hmotněprávního základu pro vyměření daně, neboť stěžovateli závěru, že k uskutečnění zdanitelného plnění došlo v jiném členském státě, odporují veškeré předložené dokumenty (nákladní listy CMR, záznamy e-AD, propuštění do režimu volného oběhu). Že by žalobce nabyt vlastnictví k přepravovanému zboží již v zahraničí, vyvrací sám stěžovatel, když v některých případech přepravované zboží zabavil, avšak jinému vlastníkovi, a žalobci byla správcem daně dokonce proplacena přeprava tohoto zboží do jeho skladu. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu v obdobné věci ze dne 25. 10. 2015, sp. zn. 5 Afs 77/2015. Dodal, že v případě se shodnými rysy, jaké má ten jeho, Krajský soud v Ústí nad Labem postup správce daně neaprobval (rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 15 Af 76/2014-56). Podobnost s tímto případem nachází v těchto skutkových okolnostech: žalobce vždy řádně plnil své daňové povinnosti, stav majetku a závazků ke dni vydání

zajišťovacích příkazů neindikoval hrozbu insolvence, ani po zahájení daňové kontroly nezměnil své chování, pokračoval v podnikání a dále v kamionové dopravě dosahuje podobných měsíčních obrátů, pouze se snížením kvůli ztrátě povolení k distribuci pohonných hmot, nečinil žádné pokusy o snižování hodnoty majetku, neztěžoval ani nemařil budoucí vymahatelnost doměřených daní a navíc (na rozdíl od zmiňovaného případu) nebyl vyšetřován orgány činnými v trestním řízení. Na závěr vyjádřil svůj názor, že zákonodárce měl v § 168 odst. 1 daňového řádu na mysli vydání zákonného rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu, takže v situaci, kdy soud zruší rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu, nedošlo k rozhodnutí o odvolání do 30 dnů, a vydané zajišťovací příkazy se tak stávají neúčinnými. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti a zrušení všech zajišťovacích příkazů.

Stěžovatel v replice obecně poukázal na odlišnosti žalobcova případu od jím zmiňovaných rozhodnutí (u věci, jež prošla kasačním řízením, šlo navíc o přezkum platebních výměrů a nikoli zajišťovacích příkazů). Ve stěžejní hmotněprávní otázce (vliv režimu, ve kterém se zboží nachází dle zákona o spotřebních daních, na daňovou povinnost na DPH) kasační soud výrazně korigoval závěry zrušujícího rozsudku krajského soudu, přičemž svůj výrok odůvodnil především nutností doplnit dokazování a nikoli tím, že by správce daně nesprávně vyhodnotil otázku režimu přepravy. Zopakoval své postoje vyjádřené již v předchozích podáních a dodal, že žalobce dobrovolně nesložil být jen část dosud nestanovené daně, ani nenavrhl alternativní způsob její úhrady či zajištění. K výkladu § 168 odst. 1 daňového řádu stěžovatel konstatoval, že jeho účel spatřuje v zabránění nečinnosti odvolacího orgánu. Po zrušení odvolacího rozhodnutí soudem je již třicetidenní lhůta zkonsumována a zajišťovací příkaz se stává po právní moci „běžným“ rozhodnutím, kdy již zákon neupravuje potřebu rychlejšího a efektivnějšího přezkumu jeho zákonnosti. Vzhledem k délce žalobní lhůty a absenci lhůty pro rozhodnutí soudu pova-

žoval za absurdní zavazovat odvolací orgán znovu tak krátkou lhůtou pro vydání nového odvolacího rozhodnutí, jež navíc ze zákona není po dobu soudního přezkumu přerušena či stavěna. Proto dle stěžovatele platí povinnost rozhodnout do šesti měsíců od právní moci rozsudku o zrušení odvolacího rozhodnutí (v souladu s pokynem č. MF-4). V této věci však bylo znovu rozhodnuto již 8. 10. 2015, tedy třicátý den po právní moci rozsudku krajského soudu.

V dalších třech písemných reakcích žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu v obdobné věci čj. 4 Afs 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS, se shodnými skutkovými okolnostmi významnými pro základní hmotněprávní otázku. Dále se vyjadřoval k následnému postupu stěžovatele po zrušení jeho rozhodnutí napadeným rozsudkem krajského soudu. Shrnuje, že podle jeho mínění poté, co soud zrušil rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacím příkazům, nedošlo k vydání (zákonného) rozhodnutí o odvolání do 30 dnů a zajišťovací příkazy se staly definitivně neúčinnými. Stěžovatel tedy nebyl oprávněn měnit odůvodnění zajišťovacích příkazů, ale měl je zrušit, neboť nebyla dodržena 30denní lhůta podle § 168 odst. 1 daňového řádu. Jelikož bylo v jeho případě pouhé zrušení odvolacího rozhodnutí soudem neúčinné, žádal, aby kasační soud podobně jako ve věci čj. 4 Afs 22/2015-104 zrušil i rozhodnutí prvoinstanční. Poukazyval na komentářovou literaturu, podle níž je neobvykle krátká lhůta k vyřízení odvolání stanovena proto, aby nejistota daňového subjektu trvala co nejkratší dobu. S tím nekoresponduje výklad užitý v jeho případě, kdy po zrušení odvolacího rozhodnutí soudem (po několika měsících) má stěžovatel možnost zajišťovací příkaz „dopravit“. Stěžovatel měl tedy po vydání napadeného rozsudku postupovat tak, že shledal-li naplnění zákonných kritérií, měl vydat nový zajišťovací příkaz (nové odvolací rozhodnutí vydat nelze, neboť lhůta nenávratně uplynula, a původní zajišťovací příkaz se v důsledku toho stal neúčinným).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [22] Správce daně může vydat zajišťovací příkaz na daň dosud nestanovenou pouze tehdy, existují-li objektivní skutečnosti, které zakládají odůvodněnou obavu (tj. přiměřenou pravděpodobnost), že a) daň bude v budoucnu v určité výši stanovena, a zároveň že b) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Tyto skutečnosti musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.

[23] K povaze a náležitostem zajišťovacích příkazů se Nejvyšší správní soud již opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008-9, č. 2001/2010 Sb. NSS, vyslovil, že je „*správce daně povinen rozvést důvody vydání zajišťovacího příkazu, tedy proč pokládá vybrání daně za ohrožené*“. V rozsudku ze dne 16. 4. 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud v bodu [20] uvedl, že „*naplnění odůvodněné obavy je třeba zkoumat individuálně ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu. Bylo by velmi obtížné a málo funkční snažit se institut odůvodněné obavy vymezit či zpřesnit stanovením více či méně abstraktních nepřekročitelných mantinelů nebo mnohabodovým testem jeho použitelnosti. V té nejjobecnější rovině proto pouze soud konstatuje, že existence odůvodněné obavy musí být založena na konkrétních poměrech daňového subjektu, které musí být vztaheny k výši dosud nesplatné nebo nestanovené daně. Vydání zajišťovacího příkazu tak nelze spojovat výhradně se situací, kdy daňovému subjektu hrozí insolvence, kdy se daňový subjekt zbavuje majetku nebo kdy činí účelové kroky, které by podstatně ztížily nebo zmařily budoucí výběr daně. Jak správně konstatoval krajský soud, zajišťovací příkaz lze vydat i v případech, kdy ucelený a logický okruh indicií nižší intenzity svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového*

subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplatné či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit. Tento okruh indicií a závěry o ekonomické situaci daňového subjektu musí být přesvědčivě popsány v zajišťovacím příkazu (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 9 Afs 57/2010–139).“ V rozsudku ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Afs 108/2015–35, k tomu tento soud doplnil: „Pojistkou proti hrozcí svévoli správce daně související s bezdůvodným zadržováním finančních prostředků daňových subjektů, na kterou upozorňovala stěžovatelka, je přitom výše zmíněná podmínka existence odůvodněných obav, které musí správe daně ve smyslu citované judikatury správních soudů řádně specifikovat a odůvodnit. Dané úvahy jsou přitom soudně přezkoumatelné (srov. již rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2009, čj. 9 Afs 13/2008–90, č. 2001/2010 Sb. NSS).“

[24] Další krok ve zpřesnění výkladu zákonných podmínek pro vydání zajišťovacích příkazů představuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, čj. 4 Afs 22/2015–104, č. 3368/2016 Sb. NSS. Zde dovedl, že oba prvky, tj. přiměřenou pravděpodobnost ve vztahu ke stanovení daně a odůvodněnou obavu o její budoucí dobytost, lze vyhodnocovat jak jednotlivě, tak i celkově. Pokud „bude dána určitá míra obav ve vztahu k oběma prvkům, je možné např. nižší pravděpodobnost (slabší důvody) ve vztahu k budoucímu stanovení daně kompenzovat jasnými okolnostmi (silnými důvody) svědčícími o tom, že daňový subjekt se zbavuje majetku, který by mohl sloužit k uspokojení daňového nedoplatku, a naopak“. Současně však uvedl, že „[p]okud bude možno odůvodněnou obavu ve vztahu k jednomu či druhému prvku s jistotou vyloučit, pak zpravidla nebude možné zajišťovací příkaz vydat“.

A) K důvodům svědčícím o budoucí nedobytnosti daně

[25] Vzhledem k tomu, že se krajský soud blíže pravděpodobnosti budoucího doměře-

ní daně nevěnoval (pouze konstatoval, že to není *prima facie* vyloučeno, proti čemuž stěžovatel pochopitelně neprohlásil), vážil Nejvyšší správní soud v kontextu kasačních námitek pouze to, zda jsou zajišťovací příkazy a napadené rozhodnutí opřené o **dostatek důvodů svědčících o tom, že daň bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo v této době bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi.**

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutečnosti shromážděné správcem daně nebyly v uvedeném smyslu dostatečnou oporou pro závěr o budoucí nedobytnosti daně či o značných obtížích při jejím vymáhání. To, co správce daně o chování a majetkových poměrech žalobce zjistil (resp. která zjištění a jak vyhodnotil), nebylo v žádném případě dostatečné pro užití tak závažného opatření, jakým ve vztahu k ústavně chráněnému vlastnickému právu zajišťovací příkaz je.

[27] V zajišťovacích příkazech správce daně k existenci odůvodněných obav ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu uvedl, že ačkoli obchodní závod žalobce disponuje aktivy ve výši kolem sta milionů korun českých a co do výše základního kapitálu je poměrně dobře kapitalizován (69 268 000 Kč), má za to, že žalobce nebude schopen po stanovení daně dobrovolně plnit svou daňovou povinnost. Pokud by měl žalobce v rámci účetnictví vyčlenit byt jen část finančních prostředků na tento účel, je vysoce pravděpodobné, že to povede k ochromení jeho ekonomické činnosti a k dalšímu snížení schopnosti hradit své závazky. Správce daně dále podotkl, že i když žalobce dosud plnil své daňové povinnosti řádně, nelze vyloučit, že v mezidobí od oznámení výsledků kontrolních zjištění po stanovení jednotlivých daňových povinností podnikne kroky směřující k vyvedení aktiv svého podnikání, jakož i soukromého majetku, aby je nebylo možné postihnout daňovou exekucí. Podle správce daně je důvodný předpoklad, že bude třeba přistoupit k daňové exekuci, přičemž její včasné provedení má z hlediska vymožení exekvované částky naprosto zásadní význam. Shrnuje, že kvůli

nestandardní výši dosud nestanovené daně bude možnost domoci se uspokojení daňových pohledávek běžnými prostředky výrazně ztížena či dokonce znemožněna. Žalobce považoval v tomto ohledu za rizikový subjekt i proto, že obchoduje s pohonnými hmotami (riziková komodita pro četnost protiprávního jednání), a to vědomě, cíleně a po dlouhou dobu tak, že to vyústilo ve zkrácení daně ve výši 114 051 772 Kč. Podnikání daňového subjektu bylo provozováno vysoce závadným způsobem, a přitom nešlo o náhodné opomenutí, ale o soustavné a dlouhodobé porušování daňových předpisů. Pro nebezpečí z prodlení stanovil správce daně vykonatelnost zajišťovacích příkazů již k okamžiku jejich vydání (§ 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty).

[28] V napadeném rozhodnutí stěžovatel podotkl, že odvolateli (žalobci) nic nebránilo doložit, že došlo ke změně skutkového stavu, prokázat, že je schopen předpokládaný doměrek uhradit, a vyvrátit tak obavu vyjádřenou v zajišťovacích příkazech. Ostatně žalobce nesložil, byť i poměrnou část dosud nestanovené daně, ani nenavrhl alternativní způsob její úhrady či zajištění. Stěžovatel za základ své úvahy označil velmi vysokou úhrnou výši dosud nestanovené daně, která sama o sobě prakticky vylučovala, že by ji žalobce byl schopen uhradit dobrovolně nebo jinak tuto úhradu zajistit. Ohledně rizikovosti komodity a způsobu podnikání žalobce zopakoval teze správce daně. Odůvodněná obava správce daně tedy vycházela i z jiných skutečností než pouze z účetní závěrky ke konci roku 2013. Argumentace žalobce ohledně dopadů nevydání potvrzení o bezdlužnosti či vydání rozhodnutí o nespolehlivém plátcí považoval za irelevantní.

[29] Podle údajů z účetních výkazů ke konci roku 2013, jak je zjistil a hodnotil správce daně v zajišťovacích příkazech, činil dlouhodobý hmotný majetek žalobce 38 623 000 Kč, zásoby 6 978 000 Kč, krátkodobé pohledávky 31 834 000 Kč a krátkodobý finanční majetek 23 189 000 Kč (dohromady hodnota aktiv netto 98 624 000 Kč; dle správce daně 100 852 000 Kč).

Pasivní stránku tvořil základní kapitál ve výši 69 268 000 Kč, výsledek hospodaření (ztráta) -4 352 000 Kč, rezervy 9 726 000 Kč, krátkodobé závazky 17 959 000 Kč a bankovní úvěry a výpomoci 8 000 000 Kč (hodnota pasiv celkem 100 601 000 Kč; dle správce daně 100 852 000 Kč).

[30] Stěžovatel staví svou kasační argumentaci na tvrzení o tom, že již samotná výše očekávané daňové povinnosti vylučuje dobrovolnou úhradu žalobcem a odvolává se na komplexní posouzení jeho situace ve vztahu k hrozící nedobytnosti daně. S tím se však Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Majetkové poměry tak, jak byly zjištěny, nesvědčí o nedobré ekonomické situaci žalobce, struktura majetku je „zdravá“ (aktiva a pasiva nejsou v nepříznivém poměru), dokonce byl majetek v poslední době (v průběhu daňové kontroly) rozmnožován. Z úředního záznamu ze dne 10. 11. 2014 je zjevné, že správce daně sám nepokládal tvrzení žalobce o pořízení nového majetku za nevěrohodná a z údajů o nákupu vozového parku v hodnotě 24 mil. Kč bez DPH koncem roku 2013 a počátkem roku 2014 vycházel. Stejně nezpochybňoval ani zde zaznamenaný fakt, že žalobce přes vědomost o hrozícím vysokém doměрку dále podniká a majetku se nezačal zbavovat. Neexistují tedy indicie o nepříznivém budoucím vývoji ekonomické situace ani objektivní okolnosti, které by naznačovaly, že dobrovolná úhrada daně je vyloučena. Z rozsahu a zaměření daňové kontroly, jakož i z jejího průběhu si žalobce mohl učinit velmi přesnou představu o tom, jaký konkrétní doměrek a na základě jakých důvodů mu hrozí. Účastnil se totiž řady ústních jednání, předkládal požadované listiny a s názory správce daně byl průběžně seznamován. Přesto své ekonomické chování nezměnil.

[31] Očekávaná výše budoucí daňové povinnosti jistě není v poměru vůči majetku žalobce marginální, ale zároveň ani taková, kterou by daňový subjekt nebyl schopen při vynaložení jistého úsilí, byť i postupně, splnit. Není ostatně ani vyloučeno, aby svůj závazek vůči státu vyrovnal např. i za pomoci úvěru, pokud jeho vlastní prostředky aktu-

álně nestačí. Předpoklad správce daně o neochotě žalobce daň zaplatit (daňové orgány hovoří o jeho schopnosti dobrovolně uhradit) nemá žádné reálné opodstatnění. Takto uvažoval i krajský soud, když připomněl možnost vážit stanovení splátek, posečkání apod. Nejvyšší správní soud v této pasáži odůvodnění napadeného rozsudku spatřuje jen na nejvyšší potřebnou snahu vnímat a posuzovat případ žalobce komplexně, a nikoli pomýlení krajského soudu ohledně fáze daňového řízení, jak se to snaží prezentovat stěžovatel. Posečkání (možnost rozložení do splátek) se skutečně pojí s placením daní, což je fáze následující po stanovení daně, již vydání posuzovaných zajišťovacích příkazů předchází. Racionální a zodpovědný správce daně však musí v každém okamžiku daňového řízení volit takový postup, který povede k efektivnímu výběru daně, ale zároveň je i povinen šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů (§ 1 odst. 2 a § 5 odst. 3 daňového řádu). Provádí-li řadu měsíců daňovou kontrolu směřující v závěrečné fázi ke konkrétnímu doměření daně, vytváří současně strategii, jak pomocí právních instrumentů, které mu poskytuje daňový řád, dovést řízení do zdárného konce. Na půdorysu zjištění o chování a majetkové situaci daňového subjektu rovněž zvažuje, zda a jak je možné dosáhnout splnění povinnosti, již zakrátko hodlá stanovit. Nutně tedy vede i úvahy o tom, zda je daňový subjekt aktuálně schopen daň uhradit, případně zda nedostatek části prostředků může řešit institut posečkání, či bude daň již v okamžiku stanovení nejspíš nedobytná. Že budoucí daň převyšuje disponibilní finanční prostředky daňového subjektu, není samo o sobě důvodem pro masivní zajištění doprovázené týž den vydanými exekučními příkazy, po němž bezprostředně následuje nařízení exekuce [v tomto případě dokonce i nařízení prodeje nemovitých věcí (!), jehož následek v případě, že se později ukáže výchozí předpoklad mylným, tj. výklad zastávaný správcem daně co do merita bude překonán, zpravidla nebude už nikdy možné zcela napravit uvedením v předešlý stav].

[32] Účelem zajišťovacího příkazu není ihned získat současný majetek daňového subjektu, a tím ukončit jeho ekonomickou činnost, ale zajistit, aby aktiva předtím, než poslouží k uspokojení daňového dluhu, nezmezela. Proto existuje-li potenciál, že daňový subjekt bude v rozumné době schopen potřebné prostředky vygenerovat, není namísteť masivní odčerpání jeho zdrojů, jež jeho činnost ochromí. Prognóza budoucího ekonomického vývoje musí být pochopitelně založena na racionální úvaze vycházející z individuálních okolností, zejména z dosavadních výsledků a způsobu hospodaření a dále i na rozumném a podloženém odhadu o „ochotě“ subjektu dostát svým povinnostem. Významnou roli hraje i přesvědčivost právního názoru, jenž je základem pro doměření daně, s nímž se pojí i míra neodvratnosti, že daň bude pravomocně stanovena daňovými orgány a případně i potvrzena správním soudem (k tomu viz níže). Je-li přiměřeně pravděpodobné, že daň bude moci být uhrazena postupně, je třeba upřednostnit tuto variantu před okamžitým uspokojením s ekonomickou likvidací subjektu, neboť ta s sebou nese řadu nepříznivých následků, které není těžké domyslet (propuštění zaměstnanců, výpadek dosud odváděných daní atd.). Součástí úvah o pravděpodobnosti dobrovolné úhrady daně nutně musí být i fakt, že výtěžek nucené dražby je obecně nižší než při volném prodeji majetku za tržní cenu.

[33] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že sama předpokládaná výše doměřené daně (114 milionů Kč) není ani spolu s domněnkou o rizikovosti obchodování s pohonnými hmotami způsobila v kontextu jiných skutečností, s nimiž byl správce daně obeznámen (ať již z tvrzení žalobce nebo z vlastní činnosti), založit důvodnou obavu budoucí nedobytnosti daně či značných obtížích s jejím vybráním. Daňové orgány navíc nepovažovaly za podstatné zohlednit, že žalobce je podnikající fyzickou osobou, a má tedy z tohoto důvodu podstatně snížené možnosti zatajení majetku a změna identity či struktury za účelem vyhýbání se daňovým povinnostem je pojmově vyloučena. Žalovaný ani

v reakci na odvolací námitku ohledně právní podstaty daňového subjektu a jeho bezproblémové daňové historie nevysvětlil, proč tato skutečnost nemá podle jeho mínění pro úvahu o existenci obav z nesplnění daňové povinnosti žádný význam. V tomto rozsahu je tedy odůvodnění napadeného rozhodnutí nedostatečné. Na rozdíl od žalovaného má soud za to, že bezvadná mnohaletá daňová minulost žalobce spolu s bezproblémovou spoluprací se správcem daně během daňové kontroly, hladkým a včasným plněním uložené záznamní povinnosti atd. je indikátorem přístupu žalobce ke svým závazkům a plnění veřejnoprávních povinností. Proto by měla být součástí hodnocení rizika vyvedení aktiv za účelem zmaření vybrání budoucí daně.

[34] Stěžovatel k demonstraci velikosti rozdílů mezi majetkem žalobce a předpokládanou daňovou povinností používá údaj o celkové výši doměřené daně z října 2015 (tj. více než 8 měsíců po vydání napadeného rozhodnutí, kdy daň činila včetně příslušenství dohromady částku kolem 164 milionů Kč). Takovou argumentaci je třeba s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. odmítnout. Daň, jež měla být předmětnými zajišťovacími příkazy zajištěna, dosahovala v době jejich vydání cca 114 milionů Kč, a vůči takové (tehdy předpokládané) výši měla být v souvislosti s majetkovou situací žalobce posuzována existence důvodných obav z nedobytnosti daně. Argumentace pozdější výši skutečně doměřené daně, dokonce včetně příslušenství, je nepřijatelná a jako taková nemůže (dodatečně) ospravedlnit postup daňových orgánů v době vydání přezkoumávaných rozhodnutí, kdy takový údaj neexistoval. Podobně nelze tímto argumentem marginalizovat poukaz žalobce na to, že během daňové kontroly rozmnožil svůj majetek o 28 milionů korun.

[35] Jelikož jsou zjištěné nedostatky napadeného rozhodnutí i zajišťovacích příkazů takového charakteru, že vylučují závěr o důvodnosti obav správce daně ve vztahu k budoucí úhradě daně (jasné okolnosti nebyly shledány), nebylo třeba vzájemně poměřovat pravděpodobnost stanovení daně a sílu důvodů svědčících o tom, že daňový subjekt zne-

možní uspokojení daňového nedoplatku, jak to Nejvyšší správní soud učinil ve výše citovaném rozsudku čj. 4 Afs 22/2015-104.

*B) K dalším předpokladům
pro vydání zajišťovacích příkazů*

[36] Nejvyšší správní soud považuje v této věci za podstatné, že správce daně ani žalovaný v průběhu celého řízení (ani ve zprávě shrnující výsledky daňové kontroly) nikdy netvrdili, že by žalobce podezírali z účasti na daňovém podvodu. Celá věc se více než rok a půl (zahájení daňové kontroly 28. 8. 2013, vydání dodatečných platebních výměrů 24. 3. 2015) řeší jako čistý spor o právo. Konkrétně jde o výklad několika článků Směrnice 2006/112/ES a souvisejících ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty o tom, která z řady po sobě následujících obchodních transakcí s jedinou přepravou je intrakomunitárním dodáním osvobozeným od DPH, a od toho se odvíjející posouzení, zda žalobce oprávněně uplatnil odpočet daně na vstupu. K tomu se dosud vyjádřil pouze Soudní dvůr Evropské unie a správce daně svůj právní názor formuloval právě a jen na základě dvou jeho rozhodnutí řešících v některých rysech podobnou situaci, a proto je určitým způsobem interpretoval a takový výklad pak použil na situaci žalobce.

[37] Hmotněprávní posouzení daňové povinnosti v tomto případě nestojí na banální úvaze, jednoznačném textu zákona či konstantní judikatuře. Jedná se o otázku, jejíž řešení předpokládá jednak rozsáhlá skutková zjištění a jednak sofistikované právní posouzení. Správce daně v této souvislosti vytvořil určitou právní konstrukci, která jistě není na první pohled neudržitelná, nicméně v době zajištění ani vyměření daně nebyla ještě judikatorně aprobována. Žalobce s tímto právním názorem nesouhlasil a v průběhu daňové kontroly soustavně vznášel argumenty, které rovněž není možné jednoduše odmítnout jako mimoběžné nebo nesmyslné. Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že je třeba rozlišovat mezi situacemi, kdy právní názor správce daně, na němž zakládá svou úvahu o pravděpodobnosti doměření daně, vychází z jasných zákonných ustanovení,

jejich dlouhodobě nezpochybnovaného výkladu a aplikace, potvrzené případně i konzistentní judikaturou vysokých soudů, a na druhé straně situacemi typu té, v níž je nyní žalobce. Jde o nový výklad, se kterým byl daňový subjekt seznámen až v průběhu daňové kontroly a který je právně složitý a nebyl dosud judikatorně potvrzen.

[38] Z toho, co vyšlo najevo, je zjevné, že výklad, který vedl správce daně k provedení vlny kontrol DPH u řetězově přeprodávaného zboží s místem nakládky v jiném členském státě (řada z nich je nyní předmětem přezkumu správními soudy, viz např. věci sp. zn. 4 Afs 22/2015, 5 Afs 77/2015, 2 Afs 250/2015, 1 Afs 87/2016), byl daňovými orgány zaujat teprve nedávno. Ani žalobce, který dlouhodobě podniká v oblasti přepravy pohonných hmot, nestál mimo pozornost daňové správy, nicméně místní šetření, jež k tomu proběhlo již v srpnu 2012, nemělo pro něj konkrétní negativní vyústění. Že názor správce daně na hmotněprávní základ sporu prošel jistým vývojem, může ilustrovat žalobcem zmíněný (a stěžovatelem nepopřeny) incident v minulosti, kdy byly pohonné hmoty, jež žalobce převážel, zabaveny jinému subjektu coby vlastníkovi, kdežto nyní je za vlastníka přepravovaného zboží považován žalobce, což vedlo k doměření daně. Nové nahlížení správce daně na léta praktikované modely jistě není vyloučeno, nicméně o to naléhavější se pak jeví potřeba propracovaného odůvodnění nově zastávaného právního názoru spolu s řádně objasněným skutkovým základem případu.

[39] Že jednání žalobce mělo spočívat v nesprávném chápání nároku na odpočet DPH, a nikoli v podvodném jednání, ostatně plyne i z úředního záznamu ze dne 10. 11. 2014, kde správce daně výslovně uvedl, že nepřiznání daně nebylo vyhodnoceno jako trestný čin, a nebude tedy podávat trestní oznámení. Tím se také relativizuje neúměrně přísný poukaz stěžovatele na to, že žalobce jednáním popsáním v zajišťovacích příkazech „*dlouhodobě a soustavně porušoval daňové předpisy*“, pročež nemůže být vní-

mán jako subjekt s „*bezvadnou mnohaletou daňovou minulostí*“.

[40] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že za tohoto stavu věci a při zohlednění, že žalobce podniká jako fyzická osoba, vlastní majetek v řádu milionů korun, má desítky zaměstnanců, léta plní bezchybně své daňové povinnosti, se správcem daně spolupracuje a svůj majetek neukrývá, ale rozmnožuje, nebyl namíste tak razantní postup správce daně. I když se stěžovatel odvolává na změkčující opatření při provedení exekuce tak, aby mohl žalobce dále podnikat, reálně mu správce daně okamžikem vydání zajišťovacího příkazu zmrazil finanční prostředky na účtech u peněžních ústavů a nařídil prodej řady nemovitých věcí v dražbě, včetně domu, kde žije. Pokud jde o věci movité (desítky vozidel), tam se omezil na zřízení zástavního práva.

[41] Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud shledal v napadených rozhodnutích absenci indicií o možném vyvedení aktiv z majetku žalobce. Kasační argumentace, již se stěžovatel brání, tj. velmi vysoká očekávaná daň v poměru k základnímu kapitálu napovídající možnému úpadku pro předlužení, se vůbec nevztahuje k riziku zmenšení majetku jeho skrytím či účelovým převedením na jiné osoby, a proto nemůže být úspěšná. Nesprávně užitý pojem základní kapitál u fyzické osoby sice umožňuje nalezení přesné definice jeho obsahu (vztahuje se totiž pouze k právníckým osobám), nicméně o smyslu sdělení soud pochybnosti nemá.

[42] Odkaz stěžovatele na judikaturu správních soudů je zčásti obecný – bez vztahování k projednávanému případu, a zčásti nepřipadný (v jím zmíněné věci sp. zn. 1 As 27/2014 došlo k účelovému odprodeji majetku), a nemůže proto prosazení jeho názoru napomoci.

[43] V případě jako je tento, kdy daňové orgány nestanovily (budoucí) daňovou povinnost v návaznosti na podezření účasti na podvodu na DPH a chybí náznaky snahy o vyvádění majetku, který by mohl sloužit jak k uspokojení daňového nedoplatku, tak ale

i ke generování zisku použitelného k umoření daňového dluhu, bylo namíste postupovat obezřetněji, méně razantně a šetřit práva daňového subjektu. Nelze pouštět ze zřetele, že konstrukce institutu zajišťovacího příkazu umožňuje kromě rychlého, akčního odčerpání značných prostředků na úhradu daně i způsobení závažných nežádoucích následků kvůli bezprostředně navazující (nevhodně provedené či excesivní) exekuci.

[44] Pokud jde o nabídku smluvního zajištění, zde je namíste přisvědčit stěžovateli, že mu nelze vyčítat nedostatek iniciativy, když z povahy institutů ručení třetí osobou a finanční záruky podle § 173 daňového řádu je zřejmé, že je na daňovém subjektu, aby nejprve předložil písemné prohlášení ručitele či výstavce v záruční listině, o nichž pak správce daně může rozhodnout, zda je přijme. Žalobce nic takového skutečně nepředložil. Nicméně není pravdou, že by se stěžovatel k nabídce poskytnutí smluvního zajištění v napadeném rozhodnutí nemohl vyjádřit, neboť žalobce dobrovolně zajištění jako možnost, jak předejít vydání zajišťovacích příkazů, zmínil již ve svém podání z 15. 12. 2014, tj. v rámci dialogu se správcem daně ještě před podáním odvolání, a nikoli až v žalobě, jak tvrdil stěžovatel.

[45] Žalobce se také mylí, pokud má za to, že v odvolacím řízení nemělo smysl doplňovat důkazy k jeho majetkové situaci po datu 31. 12. 2013, k němuž se váže účetní závěrka, z níž správce daně čerpal potřebné údaje. Stěžovatel by nepochybně ve svém rozhodnutí veškeré nové skutečnosti byl povinen vyhodnotit. Přestože však odvolání nové důkazy nenabídlo, nemohou napadená rozhodnutí z výše uvedených důvodů obstát.

[46] Daňový subjekt byl navíc ve specifické situaci (na niž upozornil bezprostředně po vydání zajišťovacích příkazů), kterou měly daňové orgány uvážit. Podle jeho tvrzení, i kdyby nedošlo k provedení exekuce na majetek žalobce, mělo vydání zajišťovacích příkazů v jeho případě závažné následky na provozování podnikatelské činnosti. V důsledku vydání zajišťovacích příkazů nezíská potvrzení o bezdlužnosti (k čemuž by nedo-

šlo, pokud by byla daň již doměřena a např. povoleny splátky), což způsobí, že nesplní podmínky pro oprávnění vykonávat činnost distributora pohonných hmot. Ukončení činnosti dosud generující zisk zřetelně vede k dalšímu prohlubování ekonomických potíží subjektu dále snižujících budoucí dobytost daně. Správce daně měl proto ověřit pravdivost tohoto tvrzení, neboť bylo-li by potvrzeno, musí se stát součástí hodnocení reálné prognózy vývoje ekonomické situace žalobce. Totéž platí o důsledcích uplatnění institutu tzv. nespolehlivého plátce. Soud je toho názoru, že v posuzované věci lze předpokládat, že i kdyby žalobce nepřerušil v podnikání v oboru, nebylo příliš pravděpodobné, že by dále svou obchodní činnost vyvíjel způsobem, který podle správce daně neumožňuje uznat odpočet DPH, a vystavil se tak znovu konfrontaci s přímým prosazováním právního názoru správce daně, jak byl prezentován ohledně předmětných zdaňovacích období.

C) K procesnímu postupu krajského soudu

[47] Krajský soud z důvodů, které nejsou zcela zřejmé, rozhodl v této věci pouze o zrušení napadeného rozhodnutí (o odvolání), ačkoli shledal závažná pochybení již v odvodnění zajišťovacích příkazů. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přisvědčil jeho názoru, že důvody, na nichž spočívá závěr správce daně o naplnění podmínky přítomnosti obav o dobytost daně, byly nedostatečné v rozhodnutích obou stupňů, musel vážit, zda se krajský soud nedopustil procesního pochybení, když současně s napadeným rozhodnutím nezrušil i zajišťovací příkazy. Nezbytnost posouzení zákonnosti tohoto postupu plyne přímo z několika vyjádření žalobce, který poukazoval na to, že ač byl se žalobou úspěšný, v důsledku následného postupu správce daně (který podle něj nebyl v souladu s daňovým řádem, avšak byl umožněn procesním postupem krajského soudu) mu nebyla poskytnuta ochrana. Po vydání napadeného rozsudku bylo totiž vydáno nové rozhodnutí o odvolání, a to v době, kdy již byla daň stanovena.

[48] V narativní části tohoto rozsudku jsou shrnuty zcela protichůdné postoje stran k povaze řízení ve věci zajištění daně. Zatímco stěžovatel má za to, že po zrušení odvolacího rozhodnutí je třeba pokračovat ve standardním odvolacím přezkumu a vydat nové rozhodnutí o odvolání, žalobce je přesvědčen, že je proti smyslu zákona, aby mohl správce daně původní zajišťovací příkazy „doupřavit“ a znovu je odvolacím rozhodnutím potvrdit.

[49] Podle § 168 odst. 1 daňového řádu se zajišťovací příkaz stává neúčinným, pokud není vydáno rozhodnutí o odvolání proti němu do 30 dnů ode dne, kdy bylo podáno.

[50] Smysl extrémně krátké lhůty pro skončení odvolacího řízení, navíc s definitivními následky na účinky zajišťovacích příkazů, je podle Nejvyššího správního soudu zčásti takový, jak tvrdil stěžovatel. V popředí stojí nutnost zkrátit období právní nejistoty daňového subjektu na minimum. Důvodnost odvolání má být posouzena bezodkladně, zjevně bez většího doplňování podkladů, nepochybně i proto, aby se daňovému subjektu v rozumném čase otevřela cesta pro případný soudní přezkum. Lhůta zakotvená v § 168 odst. 1 daňového řádu je svou povahou propadnou procesní lhůtou, která má motivovat správce daně k urychlenému posouzení důvodnosti podaného odvolání s tím, že nečinnost vyvolá bez dalšího okamžitý efekt v podobě neúčinnosti zajišťovacího příkazu.

[51] V případě, že odvolací orgán lhůtu pro rozhodnutí dodrží a o odvolání včas rozhodne, je účel § 168 odst. 1 daňového řádu naplněn. Správní soud poté na základě žalobních bodů posoudí zákonnost rozhodnutí o zajištění, a pokud shledá, že zákonné podmínky pro zajištění daně nebyly dodrženy, je třeba, aby zrušil jak napadené rozhodnutí, tak i rozhodnutí I. stupně (zajišťovací příkaz). Takový procesní postup vystihuje specifickou podstatu institutu zajištění daně jakožto rozhodnutí předstížného a akčního, avšak velmi razantního, kde se rychlost vydání pojí s efektivitou. Není totiž možné akceptovat, aby správce daně měl po (minimálně) několika měsících soudního přezkumu možnost např.

doplnit dalšími údaji původně nepřezkoumatelné rozhodnutí, a tím je (zpětně) konvalidovat. Takový výklad by umožnil daňové správě paušální vydávání rychlých zajišťovacích příkazů třeba i zcela bez odůvodnění, které by pouze stačilo v odvolacím řízení včas potvrdit. Takto by bylo dosaženo vždy a za všech skutkových okolností např. zajištění majetku každého daňového subjektu, kterému ještě ani nebyla stanovena daň, a to minimálně do doby jejího stanovení, avšak bez jakékoli reálné šance dosáhnout v co nejkratší době zrušení či omezení zajištění, bylo-li nezákonné.

[52] Standardní situace bude taková, že po vydání zajišťovacího příkazu a zamítnutí odvolání proti němu bude v mezidobí, než soud rozhodne o žalobě, daň stanovena nebo se stane splatnou, čímž zajištění dojde svého účelu, pozbude účinků a zajištěná částka se převede na úhradu daně (§ 168 odst. 4, 5 daňového řádu). Rozhodování soudu bude mít tedy již jen podobu retrospektivní kontroly zákonnosti, jehož projevem ve sféře daňového subjektu zasaženého nezákonným rozhodnutím nebo postupem daňové správy bude kromě nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně (zde v rovině placení daní, tj. podle § 254 odst. 2 daňového řádu) otevření cesty k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Úrok přiznaný podle citovaného ustanovení daňového řádu se započítává na přiznanou náhradu škody nebo přiznané zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou daňovému subjektu (§ 254 odst. 6 daňového řádu). Přepátkem se zajištěná částka stane pouze do té výše, ohledně níž ke stanovení daně nedošlo, případně neuplynul den její splatnosti. Nezřídká již kompenzace vzniklé újmy nebo navrácení v předešlý stav nebudou možné (např. došlo k exekuci prodejem nemovité věci, byly zpřetřhány obchodní vazby vinou nedodržení splatnosti závazků kvůli blokaci peněz na účtu apod.). Proto by jakákoli dodatečná

náprava pochybení správce daně při rozhodování o zajištění nemohla adresátovi zajišťovacího příkazu prospět.

[53] Nejvyšší správní soud považoval za nutné vyjít svůj pohled na tuto problematiku, neboť jde o otázku důležitou pro správní praxi. Správní soudy považují institut zajištění daně za potřebný a plně respektují jeho užití v situacích, pro jaké jej zákonodárce včlenil do právního řádu. Postihlo-li však zajištění daňový subjekt neprávem, je třeba zachovat možnost obrany (primárně takovou, která připouští návrat do původního stavu), potažmo umožnit náhradu vzniklé újmy. Soud si je vědom, že každé jednotlivé využití institutu zajištění bude vyžadovat od správce daně velmi dobrou přípravu a propracovanou procesní strategii, včetně přesného načasování tak, aby měl včas shromážděn dostatek podložených argumentů, a zároveň nepropásal vhodný okamžik a váháním nezapříčinil vzdálení postžitelného majetku z dosahu daňové správy. S ohledem na dopady zajištění budoucí daňové povinnosti na adresáty správy daní však nejde o požadavky nelegitimní či přemrštěné.

[54] Právní úprava zajištění daně je vůči daňové správě velmi přísná, neboť jde v zásadě o rozhodování „na jeden pokus“. To však není u institutů předstížné povahy v rámci celého právního řádu nijak ojedinělé (srov. podmínky pro uvalení vazby v trestním řízení). Lhůta pro vyřízení odvolání je vydáním rozhodnutí definitivně zkonsumována a po skončení soudního přezkumu již znovu neběží, takže úvahy o jejím stavění (či přetržení) po dobu řízení před soudem jsou zcela bezpředmětné. Daňový řád ani soudní řád správní ostatně neobsahují žádné ustanovení, z něhož by to bylo možné dovodit (§ 148 daňového řádu se týká lhůt pro stanovení daně a § 41 s. ř. s. lhůty pro zánik práva ve věcech daní).

[55] V případě, že soud shledá, že nebyly splněny podmínky pro vydání zajišťovacích příkazů, zruší v zájmu právní jistoty účastníků jak rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu, tak zajišťovací příkaz samotný. Správce daně může v případě, že podá kasač-

ní stížnost, požádat o přiznání odkladného účinku, jinak je povinen zajištěné prostředky neprodleně uvolnit.

[56] Nejvyšší správní soud připomíná, že nastavení procesních lhůt a dalších parametrů řízení je výhradně věcí zákonodárce. Smysl a účel extrémně přísných pravidel pro daňovou správu je přitom jasný – vyvážit razanci, s jakou zajišťovací příkaz vstupuje do majetkové sféry daňového subjektu.

[57] S ohledem na to, že kasační stížnost podal žalovaný a Nejvyšší správní soud je důvody v ní uvedenými vázán, není vhodné při shledání nedůvodnosti kasační stížnosti zohlednit to, co bylo k charakteru zajišťovacího řízení a zásadám jeho přezkumu soudem uvedeno výše, a přistoupit navíc *ex officio* i ke zrušení rozhodnutí I. stupně. Podstatné důvody, na nichž spočívá výrok napadeného rozsudku, totiž kasační stížnost nezpochybnila, a tak by takové rozhodnutí soudu mohlo být objektivně překvapivé. Za této situace, i když bylo namístě, aby krajský soud sám zrušil zajišťovací příkazy nebo alespoň vyložil příslušná ustanovení daňového řádu a zpřístupnil stranám pohled soudu na běh lhůty k vydání nového odvolacího rozhodnutí, postačí korigovat jeho závazný právní názor a doplnit instrukci pro žalovaného (stěžovatele).

[58] V následujícím řízení bude třeba, aby správce daně vydané zajišťovací příkazy zrušil, neboť jsou nezákonné a jejich nedostatky již nelze zhojit. Pro účely případné náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb. je změna nebo zrušení nezákonného rozhodnutí přímo nezbytnou podmínkou (§ 8 odst. 1 uvedeného zákona), takže nestačí, že zajišťovací příkazy pozbyly účinnosti okamžikem stanovení daně. Zastavení daňového řízení pro bezpředmětnost dle § 106 odst. 1 písm. f) daňového řádu není namístě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2014, čj. 6 As 38/2014-14, a ze dne 22. 7. 2016, čj. 5 Afs 149/2015-36). V případě, že správce daně zůstane pasivní, může se žalobce (při dodržení podmínek přípustnosti) domáhat u soudu ochrany prostřednictvím tzv. nečinnostní žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

[59] Pro úplnost lze ještě dodat, že za této situace ztrácí smysl námitka týkající se pokynu krajského soudu, aby při novém rozhodování o zajištění byla pravděpodobnost budoucího doměření daně zhodnocena ve světle nejnovější judikatury. Kromě zrušení zajišťovacích příkazů a odstranění dalších rozhodnutí, která na ně navázala a nemohou bez nich samostatně obstát (soudy je známo jedno rozhodnutí o odvolání), již toto řízení o zajištění nebude pokračovat. Správce daně má pochopitelně obecně možnost vydat zajišťovací příkazy nové, ovšem ohledně téže daně a zdaňovacího období založené na jiných skutkových okolnostech nebo právních závěrech. Při úvaze o vydání nového zajišťovacího příkazu je požadavek zhodnocení recentní judikatury týkající se hmotněprávních předpokladů budoucího stanovení daně zcela legitimní. Správce daně musí pokaždé vážit, jaká je v okamžiku, kdy o zajištění rozho-

duje, pravděpodobnost, že daň bude v určité výši stanovena, a své úvahy promítnout do odůvodnění zajišťovacího příkazu. Vzhledem k tomu, že hmotněprávní základ doměření daně v situaci obdobné té, která se týká žalobce, dosud nebyl Nejvyšším správním soudem v potřebné míře řešen, bylo by namísto při novém rozhodování s určitým časovým odstupem ověřit, zda judikatura v těchto otázkách v poslední době nepřinesla odlišný pohled, než jaký dosud uplatňoval správce daně. Jedná se ovšem o obecné pravidlo pro všechny případy nového rozhodování správního orgánu.

[60] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud zcela správně poukázal na zásadní nedostatky napadeného rozhodnutí, jakož i samotných zajišťovacích příkazů, pro něž nemohou obstát. Odůvodnění napadeného rozsudku poskytuje dostatečný podklad pro zrušení napadeného rozhodnutí.

3542

Veřejné zakázky: zrušení zadávacího řízení veřejné zakázky

k § 84 odst. 2 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Podstatná změna okolností [§ 84 odst. 2 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách], v jejímž důsledku odpadnou důvody pro pokračování v zadávacím řízení, může spočívat i v markantním snížení prostředků na výdajové straně rozpočtu zadavatele.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2016, čj. 29 Af 21/2014-53)

Věc: Společnost s ručením omezeným Advokátní kancelář Němec, Bláha & Navrátilová proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti České republiky – Ministerstva spravedlnosti, o zrušení zadávacího řízení veřejné zakázky.

Osoba zúčastněná na řízení (zadavatel) zadávala veřejnou zakázku s názvem „*Hromadné správy a vymáhání pohledávek vzniklých v resortu Ministerstva spravedlnosti ČR*“ formou otevřeného řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), jehož oznámení bylo v Informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 8. 6. 2010. Dne 23. 7. 2010 pak zadavatel rozhodl o zrušení zadávacího řízení podle § 84

odst. 2 písm. d), e) zákona o veřejných zakázkách. V odůvodnění uvedl, že po přezkoumání zadávacích podmínek „*dospěl k závěru, že koncepce zadání neodpovídá řešení této problematiky, tj. cíli rychlejšího a účinnějšího vymáhání pohledávek*“. Jako další důvod pro zrušení zadávacího řízení zároveň uvedl skutečnost, že „*financování veřejné zakázky není z rozpočtu Ministerstva spravedlnosti dostatečně zajištěno, a to vzhledem k ponížení střednědobého výdajového rámce na rok*

2011, tzn. zadavatel nedisponuje finančními prostředky na pokrytí závazku z případně uzavřené smlouvy“. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zadavatele brojila a po neúspěšném námitkovém řízení podala žalovanému návrh na přezkoumání předmětného úkonu zadavatele.

Žalovaný ve věci rozhodl nejprve rozhodnutím ze dne 21. 3. 2011. V něm dospěl k závěru, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. e) zákona o veřejných zakázkách, a to tím, že zrušil zadávací řízení, aniž byly splněny podmínky podle § 84 téhož zákona. Za spáchání tohoto správního deliktu pak zadavateli uložil pokutu ve výši 100 000 Kč. V odůvodnění žalovaný zejména uvedl, že ke zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách musí být v něm uvedené podmínky splněny kumulativně. Podstatná změna okolností přitom musí nastat v průběhu zadávacího řízení. V daném případě ovšem k takové změně došlo až po zrušení předmětného zadávacího řízení. Nedostatek finančních prostředků (zvýšením částky povinně vázaných rozpočtových prostředků zadavatele) vznikl na základě usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Zadávací řízení však bylo zrušeno již dne 23. 7. 2010. Po zrušení zadávacího řízení je datován i dopis ministra financí zadavateli ze dne 12. 8. 2010. Současně žalovaný konstatoval, že skutečnost navýšení vázaných výdajů zadavatele o částku 501 489 000 Kč usnesením vlády č. 552/2010 lze považovat za objektivní, nepředvídatelnou a na vůli zadavatele nezávislou okolnost. Snížení části rozpočtu zadavatele „*Ostatní věcné výdaje*“ (z níž měla být hrazena veřejná zakázka) z 5 905 700 000 Kč na 5 142 595 000 Kč ale nelze s ohledem na celkovou výši veřejné zakázky (120 000 000 Kč na dobu pěti let) považovat za podstatnou změnu okolností. Takovou změnou, která by z hlediska faktické možnosti financování veřejné zakázky měla znamenat zásadní zásah do finanční situace zadavatele, by bylo např. nepřidělení původně přislíbené dotace, prohlášení konkursu, vstup do likvidace apod. Zadavatel neprokázal, že snížení rozpočtových prostředků mělo

přímý dopad na financování veřejné zakázky. Na věci nic nemění ani zápis z porady vedené zadavatele ze dne 19. 7. 2010, z něhož nelze po obecnost jeho formulace dovodit přímý dopad na možnost či nemožnost financování předmětné veřejné zakázky. Závěry studie společnosti KPMG Advisory, s. r. o., ze dne 12. 8. 2009 ohledně nevýhodnosti původně zvoleného řešení předmětu veřejné zakázky pak byly zadavateli známy již před zahájením zadávacího řízení.

Žalovaný v uvedeném rozhodnutí dále shledal, že pro zrušení zadávacího řízení nebyly dány ani důvody podle § 84 odst. 2 písm. e) zákona o veřejných zakázkách. Pokud pak šlo o hledisko náležitosti odůvodnění, bylo rozhodnutí zadavatele dostačující, určité a tedy učiněné v souladu s § 84 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách. K návrhu žalobkyně na zrušení předmětného rozhodnutí zadavatele ze dne 23. 7. 2010 pak žalovaný uvedl, že vzhledem k okolnostem není náprava nezákonného postupu zadavatele formou nápravného opatření možná, neboť v zadávacím řízení nelze pokračovat. V zadávacím řízení nebyly v okamžiku jeho zrušení podány žádné nabídky a lhůta pro jejich podání již uplynula. Žalovaný při posuzování možnosti aplikace nápravného opatření současně přihlédl i k analýze společnosti KPMG Advisory, s. r. o., ze dne 12. 8. 2009, v níž byl postup zamýšlený realizací veřejné zakázky, tedy zapojení externího subjektu, označen za nejméně výhodný, a naopak jako nejvýhodnější byla zadavateli předložena možnost realizovat předmět veřejné zakázky interními zdroji.

Proti rozhodnutí žalovaného podal zadavatel rozklad, na jehož základě předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda žalovaného“) rozhodnutím ze dne 13. 12. 2011 napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění předseda žalovaného uvedl, že dospěl k pochybnostem, zda jsou závěry žalovaného ohledně zrušení zadávacího řízení natolik srozumitelné, aby naplnily zásadu dostatečně zjištěného skutkového stavu věci a přezkoumatelnosti. Žalovaný zejména nedostatečně posoudil rozhodný okamžik,

kdy se zadavatel dozvěděl o podstatné změně okolností, a to zvláště s ohledem na zápis z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. Obsah tohoto zápisu přitom naznačuje, že by zde mohla být příčinná souvislost mezi informací o snížení rozpočtových prostředků v něm deklarovanou a zrušením zadávacího řízení. Předseda žalovaného se neztotožnil ani s definitivním tvrzením žalovaného, že zadavatel neprokázal, že snížení rozpočtových prostředků mělo přímý dopad na financování dané veřejné zakázky. V rámci správního řízení by přitom bylo zcela jistě možné zjistit i informace o tom, jaká zadávací řízení byla v rozhodné době (ke dni 19. 7. 2010) zahájena, jakou hodnotu měly konkrétní zakázky, vztah hodnoty těchto zakázek k pokynu k jejich zrušení a jaká zadávací řízení byla na základě pokynu z porady vedení skutečně zrušena. Žalovaný měl zadavatele vyzvat k doplnění podkladů takovým způsobem, aby byly uvedené souvislosti spolehlivě zjištěny či vyvráceny.

Žalovaný tudíž pokračoval v řízení a po jeho doplnění rozhodl dne 21. 1. 2013 tak, že návrh žalobkyně na přezkoumání úkonů zadavatele zamítl, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. V odůvodnění konstatoval, že mezi důvody pro zrušení zadávacího řízení podle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách lze obecně zařadit nedostatek finančních prostředků potřebných k plnění veřejné zakázky. Tento nedostatek ovšem musí být zároveň nepředvídatelný a nezávislý na vůli zadavatele. Žalovaný v této souvislosti poukázal na bod 8. „*Ekonomická situace resortu, úspory*“ zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. Žalovaný neobdržel žádný dokument, který by potvrzoval, že zadavatel před datem 19. 7. 2010 získal informaci od Ministerstva financí o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu. Následné události však bez pochyb dokládají, že tato informace byla založena na reálných základech a zadavateli byla známa již dne 19. 7. 2010. Navýšení vázaných výdajů zadavatele mělo za následek zkrácení „*Ostatních věcných výdajů*“ v rozpočtu zadavatele (z nichž měla být financována

i předmětná veřejná zakázka) z 5 905 000 Kč na 5 142 595 000 Kč. Tuto skutečnost lze považovat za objektivní, nepředvídatelnou a na vůli zadavatele nezávislou okolnost, která nastala v období mezi datem 13. 7. 2010, kdy došlo ke jmenování nové vlády prezidentem republiky, a datem 19. 7. 2010, kdy již tato informace byla známa zadavateli, jak plyne ze zápisu z porady vedení zadavatele.

V daném případě není nutné za podstatnou změnu okolností považovat až samotné vydání usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010, neboť toto usnesení je pouze formálním projevem existence podstatné změny okolností, které však pro zadavatele existovaly již dříve. Vázat existenci daného důvodu pro zrušení zadávacího řízení na tento závazný dokument by bylo nepřipustným formalizmem. Rozhodující bylo, že zadavatel získal informace, že dojde ke změně okolností, a dále skutečnost, že tyto informace byly následně závazně potvrzeny a tak učiněny reálnými. V daném případě tak byly naplněny podmínky pro zrušení předmětného zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

Žalovaný se zabýval též otázkou přímého dopadu snížení rozpočtových prostředků na financování předmětné veřejné zakázky. Na základě porady vedení zadavatele byla (vyjma jednoho hrazeného z velké části z prostředků EU) zrušena všechna zadávací řízení, která u zadavatele probíhala ke dni 19. 7. 2010. Částku 763 000 000 Kč, o níž byly zkráceny ostatní výdaje zadavatele a s níž zadavatel počítal pro úhradu probíhajících veřejných zakázek, je nutno považovat za natolik vysokou, že má přímý dopad na možnost financování předmětné veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou 120 000 000 Kč bez DPH. Podstatné je, že zadavatel zrušil v zásadě všechna probíhající zadávací řízení. Učinil tak v rámci několika dnů, tedy bez zbytečného odkladu, pořadí jednotlivých zrušení je tudíž irelevantní. Závěrem žalovaný dodal, že z hlediska náležitosti odůvodnění bylo rozhodnutí zadavatele dostačující, určité a tedy učiněné v souladu s § 84 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách.

Proti tomuto druhému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného nyní žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15. 1. 2014 zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. V odůvodnění v první řadě uvedl, že žalovaný v druhém rozhodnutí dospěl ke stejným skutkovým zjištěním jako v původním řízení, tato však jinak právně posoudil, a to i s přihlédnutím k právnímu názoru obsaženému v prvním rozhodnutí předsedy žalovaného o rozkladu zadavatele. Změnu v právním posouzení pak žalovaný řádně odůvodnil. Dále předseda žalovaného konstatoval, že zadavatel postupoval správně, pokud zadávací řízení zrušil bez zbytečného odkladu poté, co se dozvěděl o snížení rozpočtu, aniž by vyčkával vydání oficiálního právního aktu. Tímto postupem zadavatel šetřil výdaje jednotlivých uchazečů o veřejnou zakázku, neboť zadávací řízení zrušil co nejdříve a k jeho zrušení došlo před uplynutím lhůty pro podání nabídek. Informace uvedená v bodu 8. zápisu z porady vedení zadavatele přitom není příliš obecná, jednoznačně z ní plyne, že zadavatel neobdrží očekávané rozpočtové prostředky určené k uhrazení veřejné zakázky. Po zahájení správního řízení již navíc byla informace o snížení rozpočtu zadavatele potvrzena usnesením vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Žalovaný se též řádně zabýval otázkou, jak konkrétně se redukce rozpočtu zadavatele projeví v jeho schopnosti plnit své závazky. Zadavatel v tomto ohledu po výzvě předložil žalovanému dostatečné podklady. Závěry žalovaného pak podporuje i zadavatelem doložený seznam zadávacích řízení zrušených zadavatelem po obdržení informace o snížení rozpočtu.

Nedůvodnou pak byla též námitka žalobkyně, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí pouhých 2,3 % z částky 5,1 mld. Kč představující položku rozpočtu zadavatele „*Ostatní věcné výdaje*“, z něž měla být veřejná zakázka hrazena. Je totiž nepodstatné, jakou částku představovala předpokládaná hodnota veřejné zakázky z celkové částky příslušné části rozpočtu zadavatele, neboť nelze bagatelizovat ostatní mandatorní výda-

je zadavatele a zejména vysoký schodek jeho rozpočtu. Snížení rozpočtu přitom bylo nepředvídatelnou okolností.

Ve včas podané žalobě žalobkyně namítla, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná. Na straně zadavatele nebyla splněna ani jedna z podmínek předpokládaných zákonem pro zrušení zadávacího řízení. Zadavatel tudíž nebyl oprávněn předmětné zadávací řízení zrušit hned z několika důvodů.

Zrušení zadávacího řízení bylo v první řadě předčasné. V prvním rozhodnutí ze dne 22. 3. 2011 žalovaný ve věci považoval za rozhodující usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Ve druhém rozhodnutí však vycházel z toho, že podstatný je zápis z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. V těchto rozhodnutích tak žalovaný na základě těchto podkladů dospěl ke zcela opačným právním i skutkovým závěrům. Takový postup žalovaného odporuje principu ochrany legitimního očekávání, jakož i § 2 odst. 4 správního řádu. K řešení příslušné otázky přitom žalovaný v novém řízení ani neprovedl další dokazování. Pokud žalovaný v novém řízení zamýšlel učinit z těchto důkazů zcela opačné skutkové závěry, měl této změně v odůvodnění rozhodnutí věnovat mimořádnou pozornost, a své aktualizované závěry měl jasně a přesvědčivě konfrontovat se závěry z původního řízení.

Preferencí zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010 žalovaný zcela ignoroval možnost, že by vláda posléze svým usnesením zredukovala zadavatelův rozpočet v menší míře, nebo dokonce vůbec. Dokud předmětné informace o plánované změně poměrů nebyly vtčeny do hmatatelné a oficiální podoby v podobě usnesení vlády, bylo třeba je považovat za čistou spekulaci. Na základě spekulace přitom nelze zrušit zadávací řízení. Zadavatel mohl případně vyčkat do okamžiku, kdy bude informace o údajném zkrácení rozpočtu postavena najisto. V dané věci přitom nehrozilo bezprostřední „*nebezpečí z prodlení*“, uzavření smlouvy by bylo otázkou minimálně týdnů. Ze zápisu z porady vedení zadavatele přitom nelze vysledovat žádnou konkrétní okolnost, která by zadavatele opravňovala aplikovat § 84 odst. 2 zákona

o veřejných zakázkách. Zápis je velmi obecný. Lze z něj vyčíst pouze to, že zadavatel byl Ministerstvem financí informován o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu. Taková informace je pro zrušení předmětného zadávacího řízení příliš neurčitá. K tomuto závěru ostatně dospěl i žalovaný v bodu 56 prvního rozhodnutí.

Žalobkyně dále namítla, že v daném případě neexistoval dostatečně závažný důvod pro zrušení zadávacího řízení. I bez ohledu na okamžik snížení rozpočtu zadavatele totiž zůstalo otázkou, zda toto krácení rozpočtu bylo natolik závažným, aby jím zadavatel mohl platně odůvodnit zrušení zadávacího řízení. Žalovaný se vůbec nezabýval otázkou, jak konkrétně se redukce rozpočtu zadavatele projevila v jeho schopnosti plnit své závazky, resp. brát na sebe závazky nové. Dle žalovaného sice bylo prokázáno, že u zadavatele objektivně došlo ke snížení disponibilních rozpočtových prostředků, avšak nebylo vedeno žádné dokazování v tom směru, zda toto snížení mělo za následek objektivní neschopnost zadavatele plnit v budoucnu to, k čemu by se uzavřením smlouvy v předmětném zadávacím řízení zavázal. Zadavatel mohl mít naplánována jiná úsporná opatření. V takovém případě by pak žalovaný nemohl dospět k závěru, že snížení rozpočtu bez dalšího znamenalo neschopnost zadavatele plnit závazek, který by na sebe předmětnou veřejnou zakázkou vzal. Žalovaný měl dokazováním zjistit, že souhrn všech plánovaných mandatorních výdajů zadavatele by v rozhodném období překročil jeho plánované příjmy. Žalovaný se však spokojil s pouhým tvrzením zadavatele o nemožnosti financování dané veřejné zakázky.

Položka rozpočtu zadavatele „*Ostatní věcné výdaje*“ byla zkrácena z cca 5,9 mld. Kč na cca 5,1 mld. Kč. Předpokládaná hodnota zrušené veřejné zakázky (120 000 000 Kč) tak činí pouhých 2,3 % dané rozpočtové položky. Tato částka by navíc nebyla hrazena jednorázově. Očekávatelné roční náklady zadavatele na tuto veřejnou zakázku by tak byly ještě výrazně nižší. Tyto okolnosti zavádají důvodnou pochybnost, zda zkrácení rozpočtu

zadavatele skutečně mohlo mít za následek neschopnost zadavatele veřejnou zakázku financovat. V této souvislosti ovšem žalovaný neopatřil, ani neprovedl žádné důkazy.

Velmi sporným je pak i závěr správních orgánů, že zkrácení rozpočtu zadavatele bylo možné považovat za nepředvídatelnou okolnost. V roce 2010 probíhala celosvětová ekonomická krize. V jejím důsledku docházelo u mnoha států, a též u České republiky, k prohlubování jejich finančních problémů, které se projevily zejména růstem deficitu veřejných financí. Skutečnost, že veřejný sektor se s tímto trendem bude muset vyrovnat formou úsporných opatření, bylo možno očekávat i v České republice. Koncem května 2010 proběhly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a bylo možno jasně předvídat, že jedním z prvních kroků nové vlády bude nutně zavedení úsporných opatření. Zároveň již od počátku června, tj. ještě před zahájením předmětného zadávacího řízení, bylo zřejmé, že i přes volební vítězství ČSSD bude vláda sestavena z představitelů pravicových a středopracicových stran. Již tou dobou tedy bylo velmi nepravděpodobné, že by se rozpočty jednotlivých resortů mohly navyšovat. Naopak, každý zasvěcený pozorovatel, a tedy i zadavatel, důvodně očekával, že rozpočty jednotlivých organizačních složek budou kráceny.

Nahlíží-li tedy žalovaný nově na existenci závažných okolností odůvodňujících zrušení zadávacího řízení extenzivním způsobem, nelze dospět k jinému závěru, než že budoucí snížení rozpočtu zadavatele bylo jasně a důvodně předvídatelné již od počátku června 2010, tj. ještě před tím, než bylo zadávací řízení zahájeno. Za shora uvedené situace se jeví velmi zvláštní, že zadavatel dne 4. 6. 2010 (těsně před očekávanou změnou svého politického vedení) zahájil zadávací řízení na veřejnou zakázku o předpokládané hodnotě 120 000 000 Kč, o níž pak tentýž zadavatel později prohlásil, že by její naplnění nevedlo k vytyčenému cíli. Jde o mimořádně lehkovážné a nezodpovědné jednání, jímž jsou poškozeni všichni potenciální dodavatelé. Sama žalobkyně před oznámením o zrušení

zadávacího řízení zahájila „*přípravné práce*“ směřující k podání nabídky, s čímž byly spojeny nezanedbatelné náklady. Byl tak znevážen celý institut veřejných zakázek. Zadavatel je přitom ústředním orgánem státní správy.

Rozhodnutí správních orgánů jsou vnitřně nesourodá a protirečící si. Není-li třeba vyčkávat, až k relevantní změně okolností skutečně dojde a bude jasně zakotvena v nějakém dokumentu, znamená to, že důvody pro zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 písm. d) a e) zákona o veřejných zakázkách jsou naplněny již v okamžiku, kdy se zadavatel jakkoliv, třeba i jen v obecné rovině, dozví o plánované změně okolností. Potom je však třeba zadavateli přičíst k tíži, že zadávací řízení v dané věci vůbec zahájil, neboť přímé i nepřímé signály o snižování rozpočtů jednotlivých ministerstev byly zcela zřetelné již před tím. Skutečností redukce rozpočtu byla zřejmá již před jmenováním vlády. Dle názoru žalovaného tak příslušné okolnosti předvídané zákonem nastaly vlastně ještě před zahájením zadávacího řízení. Tudíž podmínky pro jeho fakultativní zrušení nebyly naplněny. V případě původního názoru žalovaného pak tyto podmínky také nebyly naplněny, neboť rozhodná okolnost (usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010) nastala až po zrušení zadávacího řízení.

Z uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby soud rozhodnutí předsedy žalovaného, jakož i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že s námitkou předčasnosti zrušení zadávacího řízení na základě zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010 se vypořádal již v bodech 27 a násl. rozhodnutí předsedy žalovaného. Žalovaný přitom dospěl ke stejným skutkovým závěrům jako v původním řízení, pouze tato skutková zjištění jinak právně posoudil, nebylo tedy třeba znovu provádět dokazování. Současně byly dostatečně vysvětleny důvody, pro něž žalovaný dospěl k opačnému závěru než ve svém původním, posléze zrušeném rozhodnutí. Zadavatel již po poradě vedení konané dne 19. 7. 2010 věděl, že jeho rozpočtové prostředky budou zkráceny

a nebude tedy schopen veřejnou zakázku realizovat. Postupoval proto správně, pokud zadávací řízení zrušil bez zbytečného odkladu. Vydání oficiálního dokumentu, kterým by byla informace o snížení rozpočtu potvrzena, není podmínkou pro zrušení zadávacího řízení. Informace o budoucím krácení finančních prostředků přitom byla určitá. Z bodu 8 zápisu vyplývá, že zadavatel neoddrží očekávané rozpočtové prostředky, které jsou určeny k uhrazení veřejné zakázky.

Žalovaný se v řízení zabýval otázkou, zda se krácení rozpočtu zadavatele projeví v jeho schopnosti plnit závazky, a vedl k ní dokazování. Poměrná hodnota předmětné veřejné zakázky (2,3 % z částky 5,1 mld. Kč) pak s přihlédnutím k vysokému schodku rozpočtu zadavatele a ostatním mandatorním výdajům není podstatná.

K námitce ohledně předvídatelnosti zkrácení rozpočtu zadavatele žalovaný konstatoval, že zadavatel nemohl při zadání veřejné zakázky znát výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, ani to, jak se případná úsporná opatření dotknou jeho resortu. Pokud zadavatel vycházel při oznámení zahájení zadávacího řízení ze schváleného rozpočtu, nemohlo být následné snížení tohoto rozpočtu považováno za zadavatelem předvídatelnou okolnost. Zadavatel nemůže být nucen realizovat veřejnou zakázku v situaci, kdy by neměl neplánovaně dostatek prostředků k jejímu plnění. Napadené a původní rozhodnutí žalovaného si neprotirečící. K názoru vyjádřenému v původním rozhodnutí již nelze dále přihlížet, neboť bylo zrušeno. Relevantní je tedy názor obsažený v napadeném rozhodnutí.

Na základě uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Žalobkyně v replice ze dne 18. 6. 2014 uvedla, že závěr o tom, kdy se zadavatel dozvěděl o snížení disponibilního výdajového rámce, je skutkovou okolností, nikoli právním závěrem. Žalovaný tudíž nedospěl ke stejným skutkovým závěrům jako v původním řízení a odůvodnění jeho rozhodnutí je tak nepřesvědčivé. Nepodloženým a nepří-

měřeně zjednodušujícím byl i názor žalovaného o nedostatku finančních prostředků zadavatele pro úhradu předmětu plnění veřejné zakázky. Závažnost a faktický dopad snížení výdajového rámce na situaci zadavatele žalovaný nehodnotil. Zde je mimořádně důležitým též poměr předpokládané hodnoty zrušené veřejné zakázky k celkové částce příslušné části rozpočtu zadavatele. Tato hodnota je ve vztahu k dané části rozpočtu i po snížení zcela marginální. Argument žalobkyně nebyl přesvědčivým způsobem vyvrácen. Výsledky voleb pak byly známy již 29. 5. 2010, k zadání veřejné zakázky však došlo až dne 4. 6. 2010. Tou dobou již navíc bylo zřejmé, že vláda bude zformována ze stran pravicové koalice a že napříč rezorty budou přijata zásadní úsporná opatření. Zadavateli tak muselo být známo, že nastane citelné zkrácení jeho rozpočtu. Žalobou napadené rozhodnutí předsedy žalovaného a druhé rozhodnutí žalovaného si protirečí a jsou vnitřně rozporná. Dospěl-li žalovaný k závěru, že zadavatel nemusel vyčkávat na formalizaci snížení výdajových rámců v závazném dokumentu, pak to znamená, že zadavatel neměl zadávací řízení vůbec zahajovat. Již tím porušil zákon o veřejných zakázkách. Neformální informace a signály o plánovaném snižování veřejných rozpočtů totiž byly zřetelné již při zahájení zadávacího řízení. Otázku vědomosti zadavatele o omezení výdajového rámce tedy nelze pojímat tak extenzivně, jak to učinil žalovaný. Pokud by tomu tak bylo, tak by snížení výdajových rámců nebylo skutečností, která by nastala „v době od zahájení zadávacího řízení“.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

VI.

Posouzení věci soudem

(...) [26] Podstatou sporu je v daném případě oprávněnost použití § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách zadavatelem při zrušení předmětného zadávacího řízení. Soud se ztotožnil s právním hodnocením podaným předsedou žalovaného v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

[27] Ustanovení § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách reglementuje tzv. fakultativní důvody pro zrušení zadávacího řízení, tedy podmínky, při jejichž nastoupení je na zvážení zadavatele, zda zadávací řízení zruší nebo ne. Při této úvaze je ovšem zadavatel časově omezen, neboť k případnému zrušení zadávacího řízení musí přistoupit bez zbytečného odkladu.

[28] Podle § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách pak může zadavatel zrušit zadávací řízení, pokud odpadly důvody pro pokračování v zadávacím řízení v důsledku podstatné změny okolností, které nastaly v době od zahájení zadávacího řízení a které zadavatel s přihlédnutím ke všem okolnostem nemohl předvídat a ani je nezpůsobil.

[29] Z uvedeného plyne, že důvod pro zrušení zadávacího řízení spočívající v odpadnutí důvodů pro jeho pokračování je podmíněn kumulativním splněním čtyř předpokladů: 1. odpadnutí důvodů pro pokračování zadávacího řízení bylo zapříčiněno podstatnou změnou okolností, 2. ke změně okolností došlo po zahájení zadávacího řízení (a současně před zrušením zadávacího řízení), 3. tuto změnu nemohl zadavatel předvídat, 4. a zároveň tuto změnu nezpůsobil. Je zřejmé, že při zkoumání oprávněnosti postupu zadavatele je třeba zabývat se primárně splněním zmiňovaných podmínek, a to vždy na základě konkrétních skutkových zjištění.

[30] V daném případě směřuje argumentace žalobkyně proti závěru žalovaného o splnění uvedených podmínek, a to s výjimkou podmínky 4.

[31] Žalobkyně v první řadě namítla, že zrušení zadávacího řízení bylo předčasné. Měla za to, že za okamžik, s nímž by bylo možné spojovat změnu okolností, lze považovat toliko usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Soud se však ztotožnil s názorem správních orgánů, že v daném případě by byl takový závěr poněkud zjednodušující a zejména formalistický.

[32] Předmětná problematika má svůj základ zejména v povaze „změny okolností“, jež měly nastat. Zde má soud v první řadě za to,

že změna rozpočtové (či obecněji finanční) situace zadavatele může být takovou změnou okolností, která vyústí v odpadnutí důvodů pro pokračování zadávacího řízení (viz též komentářovou literaturu, např. Jurčík, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 553, či Podešva, V. a kol. *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2011). Zda je taková změna relevantní z hlediska aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách, ovšem bude záviset na jejich detailech.

[33] Pokud pak jde o otázku, „*kdy*“ ke změně rozpočtové situace zadavatele dochází, je třeba z hlediska aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách odlišovat formální a materiální stránku. Je vcelku zřejmé, že z čistě formálního hlediska a též z pohledu rozpočtových předpisů je podstatný správní akt, jímž je taková změna vyjádřena. V nyní souzené věci by v této souvislosti šlo hovořit o zmiňovaném usnesení vlády č. 552/2010 ze dne 28. 7. 2010. Současně je však tento akt třeba považovat za výsledek určitého procesu. Zároveň je tento akt formalizovaným vyjádřením materiální informace o snížení rozpočtu. Ve věci je předmětem sporu zejména to, kdy se o materiální podstatě dané informace zadavatel relevantně [z hlediska aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách] dozvěděl.

[34] Řešení hospodářské krize a jejich důsledků je předmětem celospolečenské diskuze. Na straně veřejné moci je k jednání v tomto ohledu předurčena primárně její exekutivní složka, byť některé její kroky mohou vyžadovat schválení složkou jinou (a to zejména zákonodárnou, např. při schvalování státního rozpočtu). V rámci odborného diskursu dochází k předkládání a posuzování návrhů, jakým způsobem na ekonomické potíže reagovat. Při řešení vzrůstajícího deficitu veřejných financí se samozřejmě naskýtají různé ekonomické nástroje. Jedním z legitimních nástrojů státu je nepochybně i zásah do výdajové stránky veřejných rozpočtů. V daném případě se exekutiva zabývala výběrem opatření k zabezpečení podílu deficitu veřej-

ných rozpočtů na hrubém domácím produktu. Je zřejmé, že v průběhu tohoto procesu vrcholícího usnesení vlády o vázání výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol a o snížení vybraných nároků z nespotebovaných výdajů dochází jednak ke konkretizaci a upřesňování informace, který ekonomický nástroj a v jakém rozsahu bude použit, jednak k opakované výměně mezi Ministerstvem financí a jednotlivými správci rozpočtových kapitol.

[35] Lze předpokládat, že těsně před vydáním dotčeného usnesení disponuje Ministerstvo financí dostatečně konkrétními informacemi o tom, jaká opatření a v jakém rozsahu se budou s vysokou mírou pravděpodobnosti uplatňovat vůči jednotlivým správcům rozpočtových kapitol. Finální schválení takových opatření příslušným orgánem je samozřejmě zcela nezbytnou podmínkou jejich platnosti a účinnosti, při aplikaci § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách však tato skutečnost může hrát sice podstatnou, ale přesto sekundární roli.

[36] Tak tomu bylo i v daném případě. Zde je zcela zásadním dokumentem zápis z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010. Porady se zúčastnili ministr spravedlnosti, tři jeho náměstci a vrchní ředitelka sekce kabinetu ministra. Zápis obsahuje mimo jiné bod 8. „*Ekonomická situace resortu, úspory*“, který zní:

„Obtížná finanční situace dosahující aktuálně podfinancování i mandatorních agend

Ministerstvo financí informovalo MSP o dalším ponížení střednědobého výdajového rámce rozpočtu

Úkol: navrhnout a realizovat úsporná opatření, zrušit zadávacích řízení s nejvyššími nároky na rozpočet

Odpovědný: nám. K. ve spolupráci se všemi vedoucími sekci.“

[37] Tento bod zápisu sice nevypovídá o detailech rozpočtové situace zadavatele, to ostatně ani není jeho úkolem. Co je však podstatné, je z něj zřejmé, že zadavatel obdržel od Ministerstva financí informaci o dalším

ponížení výdajového rámce rozpočtu. Jestliže se již na základě takové informace zadavatel rozhodl přistoupit ke zrušení zadávacích řízení, z hlediska podmínek § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách tak přislovečně vstoupil na tenký led. Vycházel totiž z informace, o níž lze předpokládat poměrně vysokou míru konkrétnosti, ale která ještě nebyla formalizována usnesením vlády. Zde je však významné, že dne 28. 7. 2010, tedy pět dnů po zrušení předmětného zadávacího řízení byla informace o podstatném vázání výdajů rozpočtové kapitoly zadavatele a o snížení vybraných nároků z nespotřebovaných výdajů potvrzena vydáním usnesení vlády č. 552/2010.

[38] V této souvislosti nelze opomenout, že ke zrušení zadávacího řízení dle § 84 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách může zadavatel přistoupit pouze za podmínky, že tak učiní bez zbytečného odkladu. Jak správně podotkl předseda žalovaného, bezodkladným zrušením zadávacího řízení zadavatel zabránil tomu, aby případní uchazeči zvažující účast v zadávacím řízení nevynakládali zbytečné transakční náklady, a to tím spíše, že tak zadavatel učinil ještě v rámci běžící lhůty k podání nabídek a zároveň v situaci, kdy ještě žádná nabídka podána nebyla.

[39] Pokud pak žalobkyně ve vztahu k uvedenému poukázala na změnu právních a skutkových závěrů na základě týchž podkladů a na porušení principu ochrany legitimních očekávání, je nutno uvést, že se mylí. Zde je třeba uvést, že není v rozporu se zákonem, pokud orgán rozhodující o odvolání (rozkladu) má na hodnocení spisových podkladů jiný právní názor než správní orgán prvního stupně. Naopak, jedná se o samou podstatu odvolacího řízení. Ostatně je též zásadou, že rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek. Závěry obsažené v prvním rozhodnutí žalovaného současně nemohly u žalobkyně vyvolat žádná legitimní očekávání, jednalo se o rozhodnutí dosud nepravomocné.

[40] Nelze též souhlasit s tvrzením žalobkyně, že žalovaný v druhém rozhodnutí

dospěl na základě týchž podkladů ke zcela opačným skutkovým závěrům. V prvé řadě je nutno uvést, že v rámci nového řízení před žalovaným došlo k doplnění podkladů ze strany zadavatele. Co je však pro danou námitku podstatným, hodnocení, zda pro aplikaci dotčeného ustanovení zákona o veřejných zakázkách je zásadním usnesení vlády či zda postačuje zápis z porady vedení zadavatele, je zcela jednoznačně závěrem právním, nikoli skutkovým. Na základě týchž podkladů nedošlo ke změně skutkového stavu, již v rámci prvního rozhodnutí se žalovaný zabýval i obsahem zápisu z porady vedení zadavatele. V rámci druhého rozhodnutí však nedošlo k tomu, že by žalovaný shledal, že z tohoto zápisu plynou jiné skutečnosti. Veden závazným právním názorem předsedy žalovaného žalovaný pouze přehodnotil význam těchto skutečností z hlediska jejich subsumpcie pod § 84 písm. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Tento právní závěr pak dostatečným způsobem odůvodnil.

[41] Preferencí zápisu z porady vedení zadavatele ze dne 19. 7. 2010 přítomný žalovaný neignoroval možnost, že by vláda posléze svým usnesením zredukovala zadavatelův rozpočet v menší míře, nebo dokonce vůbec. Jak uvedeno již výše, zadavatel svým postupem, který byl na jedné straně bezodkladný, na straně druhé však byl učiněn ještě před formálním stvrzením získaných informací o snížení rozpočtu, poměrně značně riskoval. Pokud by totiž k onomu formálnímu stvrzení v daném rozsahu nedošlo, bylo by nutno dospět k závěru o nezákonnosti postupu zadavatele. Tento závěr je z rozhodnutí správních orgánů jasně patrný, byť *implicite*.

[42] Žalobkyně dále namítla, že v daném případě neexistoval dostatečně závažný důvod pro zrušení zadávacího řízení. Žalobkyně v této souvislosti poukázala zejména na poměr výše zbývajících částí žalobkynina rozpočtu „*Ostatní věcné výdaje*“ (cca 5,1 mld. Kč) k předpokládané výši předmětné veřejné zakázky (120 mil. Kč na pět let). I s touto problematikou se správní orgány dle soudu zabývaly dostatečným způsobem. Nelze též dospět k závěru, že by v tomto ohledu neved-

ly žádné dokazování. Ostatně k dokazování v tomto směru byl žalovaný zavázán prvním rozhodnutím předsedy žalovaného a v novém řízení tak učinil (viz zejména usnesení ze dne 4. 10. 2010 a vyjádření zadavatele ze dne 12. 10. 2010 s přílohami). Žalobkyně na danou problematiku nahlíží poměrně subjektivně (což ovšem lze pochopit). Při objektivním pohledu však nelze přehlédnout, že došlo k velmi razantnímu snížení na výdajové straně rozpočtu zadavatele. Zásadní relevanci má též skutečnost, že zadavatel na základě informace o snížení rozpočtu přistoupil ke zrušení všech zahájených a dosud neukončených zadávacích řízení, a to s jedinou řádně odůvodněnou výjimkou.

[43] Krajský soud pak neshledal sporným ani závěr správních orgánů, že zkrácení rozpočtu zadavatele bylo možné považovat za nepředvídatelnou okolnost. Jak bylo uvedeno již výše, podstatnou je v daném případě konkrétnost informace o snížení výdajové stránky rozpočtu. Žalobkyně přitom přilehavou argumentaci správních orgánů (viz zejména bod 82. druhého rozhodnutí žalovaného či bod 27. druhého rozhodnutí předsedy žalovaného) dovádí ad absurdum. Je zcela zřejmé, že ke zrušení zadávacího řízení mohl zadavatel přistoupit až v okamžiku, kdy mu byl s vysokou mírou pravděpodobnosti znám konkrétní rozsah snížení rozpočtu. Nelze tedy přistoupit na tvrzení, že snížení rozpočtu muselo být žalobkyni zřejmé již před

samotným zahájením zadávacího řízení. Ano, zadavatel mohl do jisté míry předpokládat, že rozpočtová situace se nebude vyvíjet expanzivním směrem. Podstatnou je ovšem již zmiňovaná konkrétnost informace o snížení rozpočtu zadavatele a o jeho rozsahu. Informace v takové míře konkrétnosti, která by u zadavatele měla vyvolat závěr, že předmětnou veřejnou zakázku nemá vůbec zadávat, resp. že by měl zadávací řízení zrušit dříve, než jak učinil, zadavatel neměl. Takovou informaci rozhodně nebyla jak probíhající celosvětová ekonomická krize, projevující se též růstem deficitu veřejných financí, tak výsledky voleb Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, či předpoklad, že i přes volební vítězství ČSSD bude vláda sestavena z představitelů pravicových a středopracicových stran.

[44] V této souvislosti pak nelze hovořit ani o tom, že by rozhodnutí správních orgánů byla vnitřně nesourodá a protirečící si. K takovému závěru lze dospět pouze velmi extenzivním výkladem jejich obsahu. Z rozhodnutí správních orgánů je jasně patrná konzistentní myšlenková linie týkající se aplikace § 84 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Jak soud uvedl již výše, závěr o splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení je závislý na konkrétních skutkových okolnostech dané věci. Správní orgány dotčené ustanovení vložily správně, se zdůrazněním jednotlivých skutečností, které ve svém souhrnu jeho uplatnění v daném případě umožnily.

3543

Veřejné zakázky: dohled nad zadáváním veřejných zakázek; veřejné zakázky malého rozsahu

k § 6 a § 112 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 417/2009 Sb.³⁾

Ustanovení § 112 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012, zakládalo věcnou působnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k výkonu dohledu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, konkrétně zda zadavatel neporušil povinnost dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace stanovenou v § 6 citovaného zákona.

³⁾ S účinností od 1. 10. 2016 nahrazen zákonem č. 136/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, čj. 9 As 195/2015-68)

Prejudikatura: č. 1792/2009 Sb. NSS a č. 2495/2012 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 216/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3221/11); usnesení Soudního dvora ze dne 3. 12. 2001, Bent Moustén Vestergaard proti Spøttrup Boligselskab (C-59/00, Recueil, s. I-9505) a rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 10. 2005, Komise proti Francii (C-264/03, Sb. rozh., s. I-8831).

Věc: Akciová společnost Ecological Consulting proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Jihomoravského kraje, o přezkoumání úkonů zadavatele, o kasační stížnosti žalovaného.

Osoba zúčastněná na řízení dne 8. 3. 2012 vybrala v rámci zadání zakázky malého rozsahu „*Natura 2000 – implementace v Jihomoravském kraji, 5. etapa*“ nabídku dodavatele – Sdružení pro Natura 2000, jehož nabídková cena činila 699 500 Kč. Nabídku žalobkyně s nabídkovou cenou 634 980 Kč bez DPH nevybrala, neboť žalobkyně byla plátcem DPH, a celková nabídková cena tak činila 761 976 Kč. Nato podala žalobkyně u žalovaného návrh na přezkoumání úkonů zadavatele (osoby zúčastněné na řízení) při zadání této zakázky. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 5. 2012 tento návrh zamítl.

Rozklad žalobkyně zamítl předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 14. 12. 2012. V odůvodnění uvedl, že se jednalo o zakázku malého rozsahu, kterou zadavatel nemusí zadávat v zadávacím řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Protože návrh žalobkyně nesměřoval proti postupu osoby zúčastněné na řízení, který by jako zadavatel musela dodržovat podle zákona o veřejných zakázkách, žalovaný návrh zamítl správně podle § 118 odst. 5 písm. d) citovaného zákona.

Proti rozhodnutí předsedy žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud napadené rozhodnutí spolu s rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 5. 2012 zrušil rozsudkem ze dne 30. 7. 2015, čj. 30 Af 18/2013-48, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu je relevantní právní úprava v zákoně o veřejných zakázkách v rozhodném znění, účinném do 31. 3. 2012, až na nepodstatné odlišnosti shodná se zněním účinným do 31. 12. 2009. Proto je namíste aplikovat i na tuto věc závěry rozsudku Nejvyššího správního

soudu ze dne 26. 1. 2011, čj. 2 Afs 132/2009-275, č. 2495/2012 Sb. NSS, ve věci „*MARSH*“. Zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je zadáváním v širším slova smyslu a podléhá tedy dohledové pravomoci žalovaného dle § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách; toto ustanovení hovoří o „*zadávání veřejné zakázky*“, pod které lze podřadit též zadávání veřejné zakázky malého rozsahu mj. právě z důvodu znění § 17 písm. m) a § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, jež jsou zařazeny v části první tohoto zákona (Obecná ustanovení). V kontextu těchto ustanovení je proto nutno přistupovat také k výkladu části páté zákona o veřejných zakázkách (Ochrana proti nesprávnému postupu zadavatele). Nehledě na to, že v případě restriktivního výkladu pojmu „*zadávání*“ vázaného toliko k veřejným zakázkám podlimitním a nadlimitním by to znamenalo absenci jakéhokoli efektivního dohledu žalovaného nad veřejnými zakázkami malého rozsahu. Tento závěr je i ústavně konformní, neboť nerozšiřuje kompetence žalovaného nad rámec výslovného znění zákona.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítal, že jeho pravomoc vykonávat dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách stanovil § 112 tohoto zákona. Tento dohled byl omezen a specifikován právě v § 112 odst. 2 písm. b) téhož zákona, a to na rozhodování o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Pojmy „*zadávání*“ a „*zadávací řízení*“ jsou definovány v § 17 písm. m) a § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Pokud se podle § 17

písm. m) zákona o veřejných zakázkách zadáváním rozumí postup zadavatele v zadávacím řízení, je zřejmé, že podmínku zadávacího řízení splňuje právě (a pouze) šest druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Jednoznačnost pojmu „zadávací řízení“, tj. taxativní výčet postupů, jež tento pojem obsahuje, dále vyplývá i z věty za středníkem § 17 písm. m), která pojem „zadávání“ rozšiřuje i o postup směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy. Pojem „zadávání“ má přesný význam a rozumí se jím závazný postup zadavatele podle zákona v 1) některém z druhů zadávacích řízení vyjmenovaných v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, 2) dynamickém nákupním systému či 3) v řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy.

Z § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že zadavatel není povinen zadávat podle zákona veřejné zakázky malého rozsahu, tedy že není povinen při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu postupovat podle pravidel stanovených pro jednotlivá zadávací řízení vyjmenovaná v § 21 odst. 1 tohoto zákona, podle pravidel pro dynamický nákupní systém či pro rámcovou smlouvu.

Dle § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách stěžovatel rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu s tímto zákonem. „Zadávání“ veřejných zakázek malého rozsahu není „zadáváním“ ve smyslu § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách, neboť se nejedná o závazný postup zadavatele v některém ze zákonem taxativně vyjmenovaných druhů zadávacích řízení, v dynamickém nákupním systému, ani v řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy. Pravomoc k dohledu nad dodržáním zásad při „zadávání“ veřejné zakázky malého rozsahu z § 112 uvedeného zákona proto dovodit nelze.

Stěžovatel souhlasil s krajským soudem v tom, že § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách obsahuje logickou chybu, přinej-

menším v tom, že používá pojem „zadávání“ v souvislosti s veřejnými zakázkami malého rozsahu. Ani tato skutečnost však nemůže být dostačující ke konstatování pravomoci stěžovatele k přezkumu procesu, jenž předchází uzavření smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu.

Pravidla postupu zadávání jsou stanovena pouze v případě nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek, což jednoznačně poukazuje na úmysl zákonodárce regulovat a kontrolovat pouze zadávání veřejných zakázek s hodnotou překračující určitý finanční limit. Pouze zadávání těchto „větších“ veřejných zakázek má být tedy podrobena veřejné kontrole. To lze ostatně dovodit i z evropských zadávacích směrnic, ze kterých vyplývá, že evropský zákonodárce dokonce považuje za nutné regulovat pouze postup při zadávání nadlimitních veřejných zakázek. Problematiká je v případě veřejných zakázek malého rozsahu též nemožnost podat námitky dle § 110 zákona o veřejných zakázkách.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je rovněž toho názoru, že je napadený rozsudek nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky kompetence stěžovatele k dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že závěry krajského soudu považuje za přílehlavé a korespondující se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci *MARSH*. Není jediného důvodu, pro který by měla být odůvodnitelnou rezignace na přezkum dodržení zásad podle § 6 zákona o veřejných zakázkách v případech, kdy je třeba dodržovat toliko tyto zásady a není třeba uskutečňovat jednotlivé kroky podle zákona o veřejných zakázkách (tedy v případech veřejných zakázek malého rozsahu).

Devátý senát při předběžné poradě dospěl k závěru odlišnému od názoru vyjádřeného v rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *MARSH*. Druhý senát ve zmíněném rozsudku vyjádřil názor, že veřejný zadavatel u veřejné zakázky malého

ho rozsahu nemusí dodržet závazný postup stanovený pro zadávání veřejných zakázek zákonem o veřejných zakázkách, musí však dodržet zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace (§ 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách; později v důsledku novelizace odst. 5 téhož ustanovení).

Ačkoli se závěry druhého senátu ve věci *MARSH* vztahují k právní úpravě účinné do 31. 12. 2009, lze je dle předkládajícího senátu plně vztáhnout i na úpravu účinnou do 31. 3. 2012, která se použije na posuzovanou věc. Devátý senát však měl za to, že pojem „zadávání veřejné zakázky“ obsažený v § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách nelze výkladem rozšiřovat na postup vedoucí k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu a z tohoto rozšiřujícího výkladu dovozovat pravomoc stěžovatele přezkoumávat zakázky malého rozsahu. Tento názor opřel devátý senát o znění § 17 písm. m) a § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, které vymezují pojmy zadávání veřejné zakázky a zadávací řízení.

Pokud zadavatel při „zadávání“ veřejných zakázek malého rozsahu nepostupuje v zadávacím řízení, nemůže se jednat o zadávání ve smyslu definice v § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách. Pojem zadávání je v souvislosti s veřejnými zakázkami malého rozsahu v § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách použit v negativním smyslu, tedy že zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu. Nejedná se o logickou chybu, jak uvádí stěžovatel. Uvedené ustanovení říká pouze to, že v případě veřejných zakázek malého rozsahu není zadavatel povinen postupovat v zadávacím řízení.

Nelze-li postup vedoucí k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku malého rozsahu podřadit pod pojem zadávání, nemůže se na veřejné zakázky malého rozsahu vztahovat ani pravomoc vykonávat dohled nad zadáváním veřejné zakázky stanovená v § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách.

V případě dovození pravomoci stěžovatele k přezkumu veřejných zakázek malého

rozsahu by nebylo možné uložit ani předběžné opatření, ani nápravné opatření či pokutu. Dle § 117 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je stěžovatel oprávněn nařídit zadavateli tato předběžná opatření: a) zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo b) pozastavit zadávací řízení nebo soutěž o návrh. Jelikož zadavatel není povinen zadávat veřejné zakázky malého rozsahu, tedy není povinen postupovat v zadávacím řízení, nepřipadá v úvahu ani jedno z možných předběžných opatření. Dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách může být uloženo nápravné opatření, pokud zadavatel nedodržel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky nebo pro soutěž o návrh. Uložení nápravného opatření je tedy prostřednictvím pojmu zadání navázáno na postup zadavatele v zadávacím řízení [srov. § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách]. Stejná situace je u správních deliktů zadavatelů dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Tento správní delikt je opět navázán na pojem zadání veřejné zakázky a jeho prostřednictvím na postup v některém ze zadávacích řízení vymezených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Ostatní správní delikty vymezené v § 120 odst. 1 tohoto zákona nepřipadají u veřejných zakázek malého rozsahu rovněž v úvahu.

Jinými slovy, aby vůbec bylo možné u zakázek malého rozsahu uložit sankci za správní delikt, uložit předběžné či nápravné opatření, bylo by nutné vyložit pojem „zadávání“ značně extenzivně, a to nad rámec vymezený zákonem o veřejných zakázkách. Veškerá činnost veřejné správy je dle judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vázána zásadou zákonnosti, což znamená, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví [čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. V oblasti trestání to platí tím spíše, že dochází k citelným zásahům do základních práv a svobod osob. Rozšiřující výklad pojmu „zadávání“ (a s ním úzce souvisejících pojmů zadání a zadávací řízení) je v projednávané věci rozporný se zásadou

zákonnosti, zásadou *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Při jeho aplikaci by bylo stěžovateli umožněno při přezkumu veřejných zakázek malého rozsahu konstatovat spáchání správních deliktů a ukládat za tyto delikty sankce.

Jediným ustanovením zákona o veřejných zakázkách, na základě něhož by bylo možné dospět k závěru o pravomoci stěžovatele k přezkumu postupu zadavatelů při uzavírání smluv na veřejné zakázky malého rozsahu (z hlediska dodržení zásad dle § 6 zákona o veřejných zakázkách), je § 112 odst. 1 tohoto zákona („*Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona*“). Ačkoli se jedná o ustanovení velmi obecné, pravomoc stěžovatele k dohledu nad § 18 odst. 5 větou za středníkem citovaného zákona z něj gramatickým výkladem nepochybně dovodit lze. Je však nutné brát v úvahu i výklad systematický a teleologický, který takovému výkladu protiče, zejména absenci pravomoci stěžovatele v případě porušení citovaných zásad vydat předběžné opatření či uložit nápravné opatření nebo pokutu. Přezkum zadávání zakázek malého rozsahu není možný ani z praktického hlediska.

Porušení povinnosti dodržovat u veřejných zakázek malého rozsahu zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace nezůstane ani bez dohledové činnosti stěžovatele bez veřejné kontroly. Porušení uvedeného ustanovení může být považováno za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, nebo § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítá.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[21] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázkou.

[22] V této souvislosti bylo třeba posoudit otázku, zda je třeba aplikovat postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s., pokud předkládající senát nesouhlasí s výkladem § 112 zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném ke dni 31. 12. 2009, který byl podán v rozsudku ve věci *MARSH*. Ovšem na nyní posuzovanou věc je třeba v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikovat § 112 zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 3. 2012, přičemž v mezidobí došlo k částečné změně znění tohoto ustanovení.

[23] Podle § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 12. 2009 „*Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona, při kterém přezkoumává zákonnost úkonů zadavatele s cílem zajistit zachování zásad podle § 6*“. Podle odstavce 2 písm. b) tohoto ustanovení ve stejném znění pak „*Úřad rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu s tímto zákonem*“.

[24] Po změně provedené zákonem č. 417/2009 Sb. pak stejná ustanovení zněla takto: „*Úřad vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona*“ (odst. 1), „*Úřad při výkonu dohledu nad dodržováním tohoto zákona rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky a soutěži o návrh postupoval v souladu s tímto zákonem*“ [odst. 2 písm. a)].

[25] Důvodová zpráva k zákonu č. 417/2009 Sb. (sněmovní tisk č. 882/0, V. volební období) k této změně uvádí: „*Vzhledem k výkladovým nejasnostem, zda § 112 odst. 1 nepředstavuje další pravomoc Úřadu nad rámec výčtu v odstavci 2, se text odstavce 2 doplňuje o text, z něhož bude zřejmé, že odstavec 2 obsahuje taxativní výčet pravomocí Úřadu v oblasti dohledu nad zadáváním veřejných zakázek*.“ Z uvedeného je zřejmé, že změna vykládaného ustanovení provedená zákonem č. 417/2009 Sb. je změnou pouze formulační, aniž by zákonodárce zamýšlel právní úpravu měnit po stránce obsahové. Tomu odpovídá i odůvodnění rozsudku ve věci *MARSH*, které nevychází z toho, že by § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách zakládal nějakou širší kompetenci stě-

žovatele nad rámec jednotlivých pravomocí vypočtených v odstavci 2, nýbrž kompetenci stěžovatele k přezkoumání postupu zadavatelů při zadávání zakázek malého rozsahu, při němž jsou povinni dodržovat zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách, dovodil z § 112 odst. 2 písm. b) tohoto zákona. V posuzovaném období nedošlo ani k podstatné změně dalších ustanovení, která jsou pro posouzení sporné právní otázky podstatná, tj. § 6, § 17 písm. m) a § 18 odst. 5 téhož zákona (posledně uvedené ustanovení bylo pouze přečíslováno a v zákoně o veřejných zakázkách ve znění účinném k 31. 12. 2009 bylo označeno jako § 18 odst. 3).

[26] Rozšířený senát tedy konstatuje, že obsah právní úpravy je v obou zněních přes provedenou formulační změnu shodný a pokud se předkládající senát hodlal odchýlit od právního názoru vysloveného v rozsudku ve věci *MARSH*, správně věc postoupil rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[27] Jsou proto dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.2 Posouzení věci samé

[28] Rozšířený senát se dále věcně zabýval předloženou právní otázkou, zda zákon o veřejných zakázkách zakládá věcnou působnost stěžovatele k vykonávání dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu, resp. zda takové zadávání veřejných zakázek malého rozsahu lze podřadit pod postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek, u něhož by stěžovatel byl oprávněn posoudit, zda zadavatel postupoval podle zákona o veřejných zakázkách.

[29] Přitom je třeba jednak posoudit otázku, zda zakázky malého rozsahu jsou veřejnými zakázkami ve smyslu zákona o veřejných zakázkách, jednak i to, zda zadávání zakázek malého rozsahu lze pokládat za zadávání veřejné zakázky ve smyslu tohoto zákona. Odpověď na první otázku je snadná a lze ji nalézt v § 7 zákona o veřejných zakázkách. Podle jeho odstavce 1 věty první je veřejnou zakázkou „*zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné*

poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací“. Odstavec třetí pak jasně uvádí, že „[v]eřejné zakázky se podle výše jejich předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu“.

[30] Větší obtíže nepochybně vznikají při výkladu pojmu zadávání veřejné zakázky a pojmu postup zadavatele, který je povinen dodržovat podle tohoto zákona. Na jednu stranu stěžovatel a následně i předkládající senát poukazují na § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách, v němž se uvádí, že „[p]ro účely tohoto zákona se rozumí zadáváním závazný postup zadavatele podle tohoto zákona v zadávacím řízení, jehož účelem je zadání veřejné zakázky, a to až do uzavření smlouvy nebo do zrušení zadávacího řízení; zadáváním se rozumí i postup zadavatele směřující k zadání veřejné zakázky v dynamickém nákupním systému, a řízení, ve kterém veřejný zadavatel zadává veřejnou zakázku na základě rámcové smlouvy“. Na druhou stranu je zřejmé, že (jak uvedeno shora) i zakázky malého rozsahu jsou veřejnými zakázkami podle zákona o veřejných zakázkách a postup vedoucí k uzavření smlouvy na zakázku malého rozsahu zákon o veřejných zakázkách v různých ustanoveních rovněž nazývá zadáváním veřejné zakázky. Nejvíce patrné je to v § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách, kde se uvádí: „*Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6.*“ Odkazovaný § 6 říká, že „*zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace*“. Pojem „*zadávání*“ uvádí zákon o veřejných zakázkách v souvislosti se zakázkami malého rozsahu také v § 26 odst. 5.

[31] Důvodová zpráva k zákonu o veřejných zakázkách (sněmovní tisk č. 1076/0, IV. volební období) také používá opakovaně v souvislosti s veřejnými zakázkami malého rozsahu pojem „*zadávání*“. Například právě k § 6 důvodová zpráva uvádí: „*Základní*

zásady zadávacího řízení uvedené v tomto ustanovení vychází ze zásad vyplývajících z práva Evropských společenství. Tyto zásady je proto třeba interpretovat tak, jak jsou vykládány v evropském právu, mimo jiné ve smyslu příslušných rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství. Zákon však neobsahuje taxativní výčet zásad; je třeba vždy přihlídnout i k jiným zásadám práva Evropských společenství, které jsou stanoveny zejména Smlouvou o založení Evropského společenství. Zásady jsou stanoveny s ohledem na působnost zákona. Je proto nutno je vztahovat nejen na zadávání veřejných zakázek, ale rovněž na soutěž o návrh. Veřejný a dotovaný zadavatel jsou povinni dodržovat zásady v plném rozsahu, bez ohledu na to, zda zadávají veřejné zakázky nadlimitní, podlimitní či veřejné zakázky malého rozsahu.“ Podobně k § 7 důvodová zpráva uvádí: „Veřejný či dotovaný zadavatel zadávají nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky vždy v zadávacím řízení; úprava veřejných zakázek malého rozsahu je však ze zákona vyňata a jejich zadávání podléhá pouze základním zásadám uvedeným v § 6.“ (Zvýraznění doplnil nyní rozšířený senát).

[32] Lze tedy učinit mezitímní závěr, že rozsudek ve věci *MARSH* správně vyšel z toho, že zákon o veřejných zakázkách používá pojem zadávání veřejné zakázky též v souvislosti se zakázkami malého rozsahu, ačkoli z definice uvedené v § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách může vyplývat opak. Jedná se o určitou legislativně technickou nedůslednost, která je jistě nežádoucí, nemůže však vést k vyloučení věcné působnosti stěžovatele k dohledu nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu.

[33] Z § 18 odst. 5 a z § 6 zákona o veřejných zakázkách dále vyplývá, že zadávání veřejných zakázek malého rozsahu je vyňato z působnosti zákona o veřejných zakázkách, avšak nikoli úplně, nýbrž pouze částečně, neboť (veřejní a dotovaní) zadavatelé jsou povinni při zadávání této kategorie veřejných zakázek postupovat podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, tedy dodržovat zásady

transparentnosti, rovného zacházení a zakazu diskriminace. Z toho lze dále dovodit, že jestliže zadavatel je povinen při zadávání veřejné zakázky, včetně zakázky malého rozsahu, dodržet přinejmenším § 6 zákona o veřejných zakázkách, není důvodu dovozovat, že by stěžovatel i v takovém případě neměl dle § 112 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách věcnou působnost k rozhodování, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu s tímto zákonem.

[34] Povinnost zadavatelů dodržovat zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách i při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu není v zákoně o veřejných zakázkách zakotvena náhodou. Z judikatury Soudního dvora EU totiž vyplývá, že i při zadávání veřejných zakázek, na něž se nevztahuje úprava obsažená v sekundárním právu EU (tj. především ve směrniciích 2004/18/ES a 2004/17/ES, resp. tzv. přezkumné směrnici 2007/66/ES, resp. v současnosti jde o směrnice 2014/23/EU, 2014/24/EU a 2014/25/EU), tedy mj. i zakázek, jejichž předpokládaná hodnota nedosahuje limitů stanovených v těchto předpisech EU, je nutné respektovat zásady vyplývající z primárního práva EU. V usnesení ze dne 3. 12. 2001, *Bent Moustén Vestergaard proti Spottrup Boligselskab*, C-59/00, Recueil, s. I-9505, bod 20, Soudní dvůr uvedl: „Ačkoliv jsou některé zakázky z oblasti působnosti směrnic Společenství týkajících se zadávání veřejných zakázek vyňaty, musejí veřejní zadavatelé, kteří je uzavírají, přesto dodržovat základní pravidla Smlouvy o ES.“ To poté Soudní dvůr zopakoval i v rozsudku ze dne 20. 10. 2005, *Komise proti Francii*, C-264/03, Sb. rozh., s. I-8831, a v dalších rozsudcích. Jedná se právě o zásady nediskriminace, rovného zacházení a transparentnosti.

[35] Evropská komise poté tyto požadavky dovozané z judikatury Soudního dvora blíže vysvětlila v interpretačním sdělení o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02). Jedná se sice o dokument mající povahu tzv. *soft-law*, přesto má svou váhu při interpreta-

ci právních předpisů implementujících tyto požadavky vyplývající z práva EU v českém právním řádu. Komise v bodě 2. 3. 1. tohoto sdělení uvedla, že již v „rozsudku v případě Telaustria [rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 12. 2000, *Telaustria a Telefonadress*, C- 324/98, Recueil, s. I-10745, pozn. rozšířeného senátu] zdůraznil Evropský soudní dvůr důležitost možnosti přezkoumání nestrannosti řízení o veřejné zakázce. Bez přiměřeného přezkumného mechanismu nelze účinně zaručit, že budou dodrženy základní normy spravedlivého a transparentního řízení“. Z bodu 2. 3. 3. citovaného sdělení dále vyplývá: „V případě zakázek nedosahujících prahových hodnot pro použití směrnic o zadávání veřejných zakázek je třeba brát v úvahu, že fyzické osoby mají podle judikatury Evropského soudního dvora [zde je připojen odkaz na rozsudky Soudního dvora ze dne 25. 7. 2002, *Unión de Pequeños Agricultores proti Radě Evropské unie*, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, a ze dne 15. 10. 1987, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) proti Georgesi Heylensovi a dalším*, C-222/86, Recueil, s. 4097, pozn. rozšířeného senátu] nárok na účinnou soudní ochranu práv, která jsou odvozená z vnitřního řádu Společenství. Nárok na tuto ochranu je jednou z obecných právních zásad vyplývajících z ústavních tradic společných členským státům. Neexistují-li žádné relevantní právní předpisy Společenství, musí potřebné předpisy a postupy k zaručení účinné soudní ochrany stanovit členské státy. Ke splnění tohoto požadavku účinné soudní ochrany musí být alespoň rozhodnutí mající nepříznivý dopad pro osoby, které mají nebo měly zájem o získání zakázky, například rozhodnutí o vyřazení žadatele či uchazeče, předmětem přezkumu případných porušení základních norem odvozených z primárního práva Společenství. Aby byl umožněn účinný výkon práva na tento přezkum, musí veřejní zadavatelé svá rozhodnutí, která je možné přezkoumat, zdůvodnit, a to buď přímo v rozhodnutí, nebo na žádost po oznámení rozhodnutí. V souladu s judikaturou týkající se soudní ochrany nesmějí být do-

stupné opravné prostředky méně účinné než ty, které se používají v případě podobných nároků na základě vnitrostátních právních předpisů (zásada rovnocennosti) a nesmějí být takové povahy, aby soudní ochranu prakticky znemožňovaly nebo nepřiměřeně ztěžovaly (zásada účinnosti).“

[36] Vzhledem k uvedenému má rozšířený senát za to, že zásada výkladu vnitrostátních předpisů souladného s právem EU rovněž vyžaduje, aby v případech pochybností byla právům osob dotčených zadáváním zakázek malého rozsahu poskytována pokud možno obdobná a obdobně účinná ochrana jako v případě veřejných zakázek podlimitních, u nichž pouze české právo vyžaduje jejich zadávání v rámci zadávacího řízení a dodavatelům ucházejícím se o tyto zakázky poskytuje ochranu prostřednictvím pravomoci stěžovatele rozhodovat o souladu postupu zadavatelů se zákonem o veřejných zakázkách. Právě prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí stěžovatele o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele se dotčeným osobám dostává možnosti soudní ochrany jejich práv.

[37] K tomu je možné dodat argument, že pokud by zákonodárce zamýšlel vyjmout zadávání zakázek malého rozsahu z dohledové pravomoci stěžovatele, mohl tak učinit jednoznačným způsobem, např. obdobně jako v § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, kde se uvádí: „**Při zadávání nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek** či v soutěži o návrh může kterýkoliv dodavatel, který má nebo měl zájem na získání určité veřejné zakázky a kterému v důsledku domnělého porušení zákona úkonem zadavatele hrozí nebo vznikla újma na jeho právech (dále jen „stěžovatel“), zadavatelé podat zdůvodněné námítky.“ (zvýraznění doplnil nyní rozšířený senát). Právě i srovnání textace § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a § 112 tohoto zákona vede rozšířený senát k závěru, že zákon svěřuje stěžovateli i kompetenci k vykonání dohledu nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách při zadávání zakázek malého rozsahu.

[38] Pokud měl předkládající senát za to, že stěžovatel nemá oprávnění jakkoli rozhod-

nout ve věci postupu zadavatele při zadávání zakázek malého rozsahu, rozšířený senát se s takovým názorem neztotožnil. Podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, v rozhodném znění, „[n]edodrží-li zadavatel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky nebo pro soutěž o návrh, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky nebo návrhu, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy, Úřad zruší zadávací řízení nebo soutěž o návrh nebo jen jednotlivý úkon zadavatele“. Rozšířený senát nevidí důvod, proč by v případě, že zadavatel nedodrží postup pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu, tj. poruší zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách, a toto pochybení mohlo ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, stěžovatel nemohl uložit nápravné opatření spočívající ve zrušení příslušného úkonu zadavatele (zrušení zadávacího řízení zde ovšem z povahy věci nelze uložit).

[39] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku ve věci *MARSH*, že zákonodárce částečným vynětím zakázek malého rozsahu z věcné působnosti zákona o veřejných zakázkách zamýšlel umožnit neformální zadávání těchto menších zakázek, aby předpisy o formalizovaném postupu zadavatelů při zadávání zcela neparalyzovaly činnost zadavatelů. Konkrétní způsob aplikace zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení je samozřejmě vždy třeba posuzovat ve vztahu ke konkrétní zakázce. Jinak bude vypadat v případě drobné nahodilé zakázky typu zakoupení pohonných hmot do služebního automobilu během pracovní cesty, jinak v případě pořízení nových automobilů, byť jejich úhrnná hodnota v účetním období nepřesáhla hranici zakázek malého rozsahu.

[40] Je rovněž zřejmé, že vzhledem ke znění § 110 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách nebude možné, aby osoba dotčená postupem zadavatele při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu podala před zahájením řízení o přezkoumání úkonů zadavatele námitky, o kterých by nejprve zadavatel musel rozhodnout. Rozšířený senát se i zde

ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku ve věci *MARSH*. Z něj vyplývá, že pokud dotčená osoba brojí proti postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu, nelze trvat na podmíněném návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele předchozím podáním námitek. Není tedy rovněž možné vyžadovat splnění požadavku dle § 114 odst. 3 věty druhé zákona o veřejných zakázkách, tedy aby navrhovatel připojil k návrhu doklad o doručení námitek zadavateli. Jednalo by se o požadavek na splnění nemožné podmínky, ke kterému tedy nelze přihlížet. Ani to však nemůže vyloučit kompetenci stěžovatele k řízení o návrhu takové dotčené osoby o přezkoumání úkonů zadavatele.

[41] Účelem dohledové pravomoci stěžovatele nad zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu jistě není podrobná kontrola veškerých zakázek malého rozsahu v České republice, spíše otevírá možnost zásahu kompetentního orgánu v případě excesivního porušení zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení veřejným zadavatelem při zadávání zakázek malého rozsahu. Již možnost vykonání dohledových pravomocí stěžovatele přispívá ke kultivaci postupů veřejných zadavatelů při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu.

[42] Při svých úvahách rozšířený senát zohlednil též nutnost chránit důvěru adresátů práva v dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozsudek ve věci *MARSH* byl navíc publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 22 s. ř. s.). Jak uvedl i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, č. 216/2013 Sb. ÚS, bod 28: „[v] *obecné rovině lze vycházet především z toho, že změna judikatury obecných soudů – primárně s ohledem na princip rovnosti v právech (konkrétně v podobě zásady rovného použití práva) – nesmí být svévolná, což by bylo v případě, že by výklad a aplikace práva, představující odklon od dosavadní judikatury, postrádaly racionální odůvodnění (tzn. nebyly by postaveny na věcně přílehlavých důvodech, přičemž daná změna by se jevila jako náhlá, překvapivá, bez určité myšlenkové linie, a dané rozho-*

dování by tak neslo známky nahodilosti) a současně by se ocitaly mimo rámec tzv. podústavního práva v důsledku toho, že by nerespektovaly požadavky plynoucí z ochrany základních práv a svobod“. Rozšířený senát se zároveň ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS, kde se uvádí, že „relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Z toho plyne závěr, že změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů, tedy zejména proto, že se změnila právní předpisy související s právním předpisem vykládaným, resp. došlo ke změně pro věc relevantních právních názorů soudů, k jejichž judikatuře je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet (Ústavní soud, Evropský soudní dvůr, Evropský soud pro lidská práva), případně se změnila okolnosti podstatné pro působení právní normy dotvořené judikaturou, event. se nově objevily jiné závažné důvody (včetně evidentní nefunkčnosti judikatury ve společenské realitě nebo podstatného zvýšení transakčních nákladů účastníků právních vztahů v důsledku právního názoru zaujatého judikaturou), které poskytnou základ pro změnu právního názoru Nejvyššího správního soudu, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvající existenci judikatury.“ Rozšířený senát v této souvislosti nemohl přehlédnout ani skutečnost, že časová působnost právní úpravy, která je v posuzované věci předmětem interpretace, je omezena přechodnými ustanoveními zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

[43] Rozšířený senát i vzhledem k výše uvedeným úvahám o nutnosti zachovávat zdrženlivost v souvislosti se změnami soudní judikatury a potřebě přistupovat k takovým změnám pouze v případě důležitých důvodů, především ukáže-li se dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu jako neudržitelná, dospěl k závěru, že takovéto důležité dů-

vody, vyžadující, aby se soud od své dosavadní judikatury odchýlil, dány nejsou.

[44] Rozšířený senát uzavřel, že § 112 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách zakládal věcnou působnost stěžovatele k výkonu dohledu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, konkrétně zda zadavatel neporušil povinnost dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace stanovenou v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

III.3 Aplikace na konkrétní případ

[45] Krajský soud v nyní projednávané věci založil svůj rozsudek na právním názoru, že i v tomto případě, přes dílčí změny provedené v textu rozhodných ustanovení zákona o veřejných zakázkách zákonem č. 417/2009 Sb., je namíste aplikovat právní závěry vyplývající z rozsudku ve věci *MARSH*. Stěžovatel tedy byl oprávněn a povinen v řízení o návrhu žalobkyně postup osoby zúčastněné na řízení přezkoumat z hlediska dodržení zásad uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

[46] Stěžovatel v kasační stížnosti brojil proti tomuto závěru krajského soudu. Jednak namítal neaplikovatelnost závěrů vyplývajících z rozsudku ve věci *MARSH* na projednávanou věc v důsledku změny právní úpravy. Dále obsírně zopakoval svůj názor vyjádřený již v napadeném rozhodnutí, že zadáváním zakázky lze rozumět pouze postup v zadávacím řízení ve smyslu § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách. V důsledku akceptování právního názoru krajského soudu by byla ohrožena právní jistota zadavatelů, neboť zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách jsou značně nekonkrétní. Stěžovatel také poukázal, že zadavatel může podle § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách „optovat“ pro použití zadávacího řízení rovněž pro zakázky malého rozsahu, přičemž v takovém případě zde nepochybně pravomoc stěžovatele k dohledu nad zadáváním takové zakázky dána je. Nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu o možnosti dotčené osoby podat návrh na zahájení řízení o pře-

zkoumání úkonů zadavatele při zadávání zakázky malého rozsahu i bez předchozího podání námitek a poukázal na některé praktické obtíže spojené s aplikací takového názoru. Stěžovatel dále namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, protože se krajský soud nezabýval řádně definicí pojmu zadávací řízení, a z obsahu rozsudku dovozoval názor krajského soudu, že i zakázky malého rozsahu jsou zadávány v jakémsi zjednodušeném zadávacím řízení.

[47] Z argumentace uvedené výše v části III. 2 tohoto rozsudku vyplývá, že argumenty stěžovatele jsou nesprávné a právní názor krajského soudu naopak obстоjí. Právní závěry rozsudku ve věci *MARSH* lze vztáhnout i na právní úpravu účinnou po novele provedené zákonem č. 417/2009 Sb. a krajský soud je na posuzovanou věc správně a přiléhavě aplikoval. Krajský soud rovněž správně na projednávanou věc použil právní úpravu účinnou do 31. 3. 2012 vzhledem k přechodnému ustanovení obsaženému v čl. II bod 1 zákona č. 55/2012 Sb. Rozšířený senát rovněž konstatuje, že rozsudek krajského soudu obsahuje logické odůvodnění přiměřeným způsobem vysvětlující právní názor soudu na řešené právní otázky. Blíže nekonkretizovaná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů proto není důvodná.

[48] Částečnou důvodnost ovšem rozšířený senát přiznal výtce stěžovatele, že krajský soud nesprávně dovodil, že zákon o veřejných zakázkách nedefinuje pojem zadávací řízení a že vyslovil závěr, že v jisté formě zadávacího řízení jsou zadávány i zakázky malého rozsahu. Takový názor se zdá vyplývat z odstavce druhého a třetího na straně 9 napadeného rozsudku krajského soudu, rozšířený senát má ovšem za to, že se jedná spíše o formulační nepřesnost. V tomto ohledu je třeba názor krajského soudu opravit. V § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je taxativní výčet druhů zadávacího řízení a pojem zadávací řízení tedy není možné rozšiřovat nad rámec tohoto výčtu, jak naznačil krajský soud. Zadávání veřejných zakázek malého rozsahu se tedy neděje v zadávacím řízení (s výjimkou případu

uvedeného v § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách), to však nemění nic na tom, že se jedná o postup zadavatele při zadávání veřejné zakázky, při němž je zadavatel povinen dodržet § 6 zákona o veřejných zakázkách. I přes tuto dílčí nepřesnost tedy právní názor vyslovený v napadeném rozsudku jako celek obstojí.

Odlišné stanovisko soudkyně Barbary Pořízkové

[1] Otázka, zda zakázka malého rozsahu je, či není veřejnou zakázkou ve smyslu zákona o veřejných zakázkách, není sporná. Spornou není ani skutečnost, že se pojem zadávání a zadavatel používají i pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Ostatně zakázky malého rozsahu mohou a v praxi i velmi často jsou s ohledem např. na stanovené dotační podmínky či interní postupy veřejného zadavatele režimu zákona o veřejných zakázkách podřazeny. V souladu s § 26 zákona o veřejných zakázkách mají zadavatelé možnost v případě veřejných zakázek malého rozsahu přidílit svůj postup zákonné regulaci uplatňující se na podlimitní veřejné zakázky a tedy i dohledu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“). Předmětem sporu je vymezení rozsahu dohledové činnosti Úřadu, jestliže zadavatel veřejné zakázky malého rozsahu postup dle § 26 uvedeného zákona nevyužil.

[2] Jsem přesvědčena, že zákon o veřejných zakázkách spojuje dohled Úřadu výlučně se zadávacím řízením a úkony zadavatele, tak jak tyto pojmy zákon o veřejných zakázkách taxativně vymezuje.

[3] Zadáváním ve smyslu působnosti Úřadu (nikoli v obecném slova smyslu) je jen a pouze postup zadavatele v některém z druhů zadávacích řízení taxativně vyjmenovaných v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách [výjimkou z tohoto pravidla je věta za středníkem v § 17 písm. m) zákona o veřejných zakázkách]. Obdobně § 118 tohoto zákona omezuje uložení nápravného opatření pouze v případě ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky při postupu zadavatele při zadá-

ní veřejné zakázky, tj. v zadávacím řízení. Nápravné opatření, zrušení jednotlivého úkonu nevyjímaje, u zakázek malého rozsahu uložít nelze. Uzavření smluv na veřejné zakázky malého rozsahu neprobíhá v zadávacím řízení a nedochází tedy k jejich zadání podle zákona o veřejných zakázkách.

[4] Rozšiřující výklad působnosti nelze odůvodnit ani úvahou, že by zadávání těchto zakázek zůstalo bez jakékoliv veřejné kontroly. Zadavatelé veřejných zakázek malého rozsahu podléhají množství kontrol různých druhů, vykonávaných různými subjekty. Vnitřní předpisy zadavatele nebo dotační podmínky v mnohých případech ukládají zadavateli postupovat právě v souladu se zásadami transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení, případně provádět k zadání veřejné zakázky malého rozsahu soutěž, která představuje zvláštní způsob uzavírání smlouvy podle občanského zákoníku (veřejná soutěž o nejvhodnější nabídku). Veřejné zakázky, a to včetně veřejných zakázek malého rozsahu, podléhají kontrole dle platného zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Porušení uvedených zásad může vyústit v odvod za porušení rozpočtové kázně. Dále se jedná o kontrolu Nejvyšším kontrolním úřadem podle zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, či přezkoumání podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Transparentnost postupů při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu řada zadavatelů zajišťuje svými vnitřními předpisy, prostřednictvím povinnosti uveřejňovat na profilu zadavatele uzavřenou smlouvu, jejíž cena přesáhne určitou částku, nejčastěji 500 000 Kč bez DPH, jakož i nově zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv.

[5] Zákon o veřejných zakázkách výslovně neupravuje následky porušení některé ze zásad uvedených v § 6. Porušení zásad v zadávacím řízení tak, jak je definováno zákonem o veřejných zakázkách, může mít v konkrétních případech odlišnou intenzitu a její

právní kvalifikace přináležejí Úřadu. Může jít o pouhé konstatování porušení některé z povinností (zásad), aniž by bylo uloženo nápravné opatření či pokuta, a to v těch případech, kdy porušení nemá za následek jakékoliv znevýhodnění či další postup v zadávacím řízení, nebo zadavatel sám včas takové porušení či jeho následky napravit, až po zrušení zadávacího řízení. Vždy se však intenzita porušení poměřuje ve vztahu k zadávacímu řízení definovanému zákonem o veřejných zakázkách.

[6] Nápravná opatření jsou upravena v § 118 zákona o veřejných zakázkách, dle prvního odstavce tohoto ustanovení je uložení nápravného opatření navázáno na podmínku, že zadavatel nedodrží postup stanovený pro zadání veřejné zakázky nebo pro soutěž o návrh. Pojem zadání je vymezen v § 17 písm. k) zákona o veřejných zakázkách jako rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a uzavření smlouvy s vybraným uchazečem, uskutečněné v zadávacím řízení. Uložení nápravného opatření je tedy prostřednictvím pojmu zadání navázáno na postup zadavatele v zadávacím řízení, tj. v některém z druhů zadávacích řízení taxativně vymezených v § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[7] Stejná situace je u správních deliktů zadavatelů dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Tento správní delikt je opět navázán na pojem zadání veřejné zakázky a jeho prostřednictvím na postup v některém ze zadávacích řízení vymezených v § 21 odst. 1 tohoto zákona. Ostatní správní delikty vymezené v § 120 odst. 1 téhož zákona nepřipadají u veřejných zakázek malého rozsahu rovněž v úvahu. Obdobně jsou na zadávací řízení navázána předběžná opatření dle § 117 zákona o veřejných zakázkách.

[8] Závěr, že Úřad bez využití postupu dle § 26 zákona o veřejných zakázkách vykonává dohled i při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, je postaven na nepřipustně rozšiřujícím výkladu taxativně vymezeného pojmu „zadávací řízení“, a v tomto důsledku i rozšiřujícím výkladu oprávnění Úřadu uložit nápravné opatření, jakož i rozšiřujícím vy-

kladu skutkových podstat správních deliktů uvedených v zákoně o veřejných zakázkách.

[9] Veškerá činnost veřejné správy je vázána zásadou zákonnosti, což znamená, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). V oblasti trestání to platí tím spíše, že dochází k citelným zásahům do základních práv a svobod osob. Vyjádřením zásady zákonnosti v oblasti trestání je zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege* (není zločinu ani trestu bez zákona), jež je výslovně zakotvena v trestním právu (článek 39 Listiny, § 1 trestního zákoníku z roku 2009), avšak jakožto zásadu vyvěrající ze samé podstaty právního státu ji je třeba podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva i Ústavního soudu ctít i při správním trestání.

[10] Ze zásady zákonnosti vyplývá mimo jiné požadavek na určitě, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů a zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby; není tak přípustné zejména rozšiřování podmínek odpovědnosti za správních delikty nad rámec stanovený příslušnými zákony (srov. Hendrych a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 418–419).

[11] Tyto zásady většinové stanovisko popírá. Jsem přesvědčena, že Úřad nevykonává dohled a nepřezkoumává veřejné zakázky malého rozsahu, s výjimkou takových veřejných zakázek malého rozsahu, při jejichž zadávání zadavatel dobrovolně postupuje v přísnějším režimu, tj. zadává je v některém z druhů zadávacího řízení vymezených v zákoně o veřejných zakázkách.

[12] Dovodila-li většina působnost Úřadu i nad veřejnými zakázkami malého rozsahu, pak se jeho dohled musí vztahovat na všechny zakázky malého rozsahu. V opačném případě by při absenci zákonných pravidel mohlo docházet k libovůli či svévoli. Excesivní porušení zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení zákon jako kritérium pro uplatnění působnosti Úřadu nestanoví. To, zda jde, či nejde o excesivní porušení uvedených zásad je navíc seznatelné až po

věcném přezkoumání konkrétního postupu zadavatele, nikoli při posuzování rozsahu kompetencí Úřadu. Nemohu se ztotožnit ani se závěrem, že porušení uvedených zásad má být posuzováno rozdílně podle toho, co konkrétně bude předmětem zakázky malého rozsahu.

[13] Je-li pro demokratický právní stát charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné, pak není možné připustit stav, kdy Úřad bude svoji působnost uplatňovat dle svého výběru a fakticky určovat, které veřejné zakázky budou jeho dohledově činnosti podléhat.

[14] Z praktického hlediska je nutné si uvědomit, že za veřejné zakázky malého rozsahu byly v rozhodné době považovány veškeré veřejné zakázky, jejichž předpokládaná hodnota nedosáhla u dodávek a služeb 2 000 000 Kč bez DPH a u stavebních prací 6 000 000 Kč bez DPH (§ 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách). Jedná se tedy i o veřejné zakázky v hodnotě několika desítek či stovek korun (např. nákup kancelářských potřeb, pohonných hmot do motorového vozidla, oprava kapajícího kohoutku apod.). Na naprostou většinu těchto veřejných zakázek malého rozsahu neprobíhá žádné výběrové řízení, plnění je napřímo pořízeno od konkrétních dodavatelů. Za situace, kdy v České republice jsou tisíce zadavatelů (zadavatelem je např. každá obec – srov. § 2 zákona o veřejných zakázkách), a každý i menší zadavatel v kalendářním roce uzavírá smlouvu minimálně na několik desítek veřejných zakázek malého rozsahu, jsou ročně uzavřeny smlouvy na řádově statisíce až miliony veřejných zakázek malého rozsahu.

[15] Nemyslím si, že dohled ústředního správního orgánu nad takovým množstvím jasně finančně limitovaných veřejných zakázek je smysluplný či efektivní, resp. že slovy většiny „*již jen teoretická možnost vykonávání dohledových pravomocí Úřadem přispívá ke kultivaci postupů veřejných zadavatelů při zadávání veřejných zakázek malého*

rozsahu“. Pokud Úřad svoji působnost nepopře, resp. bude v důsledku závazného právního názoru soudu povinen zadání veřejné zakázky malého rozsahu přezkoumat, omezí se jeho dohled na pouhý deklaratorní výrok, zda zadavatel dodržel zásady stanovené v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

[16] Argumentaci judikaturou Soudního dvora Evropské unie považují za zavádějící. Soudní dvůr skutečně judikoval, že i u zakázek pod evropskými limity musí být dodrženy základní zásady vyplývající ze Smlouvy o fungování EU (dříve Smlouva o založení ES), avšak v případě, kdy by takové porušení mohlo ovlivnit obchod mezi členskými státy. U veřejných zakázek malého rozsahu je přeshraniční prvek s ohledem na jejich zanedbatelnou velikost téměř vždy vyloučen.

[17] Základní zásady evropského práva navíc nelze takto jednoduše ztotožňovat se základními zásadami v pojetí zákona o veřejných zakázkách. Význam zásady zákazu diskriminace, která je v podstatě odvrácenou stranou zásady rovného zacházení, je určen s ohledem na účel, který tato zásada v daném právním odvětví plní. Zatímco zákaz diskriminace je v evropském kontextu vnímán jako zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, smysl zákazu diskriminace vyjádřený v § 6 zákona o veřejných zakázkách je ve své podstatě instrumentální. Toto ustanovení totiž v prvé řadě směřuje k cíli samotného zákona o veřejných zakázkách, kterým je zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky.

[18] Diskriminací ve smyslu zákona o veřejných zakázkách je v obecném slova smyslu odlišný postup zadavatele vůči jednotlivci než vůči celku. Za skrytou formu nepřipustné diskriminace v zadávacích řízeních je třeba považovat i postup zadavatele, při kterém je některým dodavatelům znemožněno ucházet se o veřejnou zakázku nastavením zjevně účelově nepřiměřených kvalifikačních předpokladů, které mají za následek vyloučení dodavatelů (potenciálních uchazečů), jež by jinak byli k plnění předmětu veřejné zakázky objektivně způsobilými (blíží srov. rozsudek

NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS).

[19] Evropské právo požaduje, aby bylo zajištěno jeho vymáhání prostřednictvím moci soudní, nikoli prostřednictvím specializovaného správního orgánu. Dokonce ani u nadlimitních veřejných zakázek nemusí být dána pravomoc nějakého zvláštního správního orgánu, ale ochrana může být poskytována běžnými civilními soudy, což se i v mnoha členských státech děje. Ostatně i v českém prostředí je ochrana veřejných zakázek rozdělena mezi Úřad a civilní soudy – typicky pokud jde o náhradu škody způsobenou nezákonně zadanou veřejnou zakázku, a to i bez předchozího rozhodnutí Úřadu. Pokud by tedy měl někdo pocit, že u veřejných zakázek malého rozsahu dochází k porušení základních svobod či zásad dle evropského práva, nic mu nebrání, aby se obrátil na civilní soud, kde navíc nebude muset platit povinnou kauci.

[20] Závěrem lze odkázat na důvodovou zprávu k novému zákonu o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek), který výslovným vyjmutím zakázek malého rozsahu z působnosti Úřadu, spornou otázku alespoň do budoucna odstranil. V rámci části, která se zabývá finančními limity pro veřejné zakázky malého rozsahu (strana 183–189 této důvodové zprávy), je uvedeno následující: „*Cílem je nastavení optimální výše finančních limitů [pro veřejné zakázky malého rozsahu] tak, aby ve vyvážené míře zohledňovaly výše popsané skutečnosti, tj. aby došlo k zamezení nadbytečné administrativní zátěže a zároveň aby byla zajištěna náležitá transparentnost vynakládání veřejných prostředků, tj. prahové hodnoty pro tento druh veřejných zakázek by měly být stanoveny takovým způsobem, aby na jedné straně jejich nízká výše nepřispěla k navýšení administrativní zátěže pro zadavatele spočívající v nezbytnosti realizovat (bagatelní) zadávací řízení dle zákonných pravidel a k navýšení přezkumné agendy [Úřadu]. Na druhé straně by finanční limity neměly být v takové výši, aby znemožňovaly veřejnou kontrolu nad*

tokem finančních prostředků v rámci veřejného zadávání. V rámci zákonných pravidel je nezbytné zaměřit se zejména na zásadní případy a dohled nad zadáváním veřejných zakázek menšího rozsahu ponechat kontrole ‚ezdola‘, tj. interním procesním postupům zadavatele, veřejností a neziskovými

organizacemi zabývajícími se zadáváním veřejných zakázek.“

[21] Rozšiřující výklad působnosti Úřadu fakticky znamená, že dohled nad veřejnými zakázkami malého rozsahu nemá jasná pravidla, je drahý a neefektivní.

3544

Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení, příspěvek na živobytí

k § 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění ke dni 18. 11. 2015

Požadavek, aby žadatelka o příspěvek na živobytí a doplatek na bydlení prodala motorové vozidlo malé hodnoty, které jí bylo darováno otcem za účelem zkvalitnění péče o tři děti předškolního věku, je v rozporu s účelem pomoci v hmotné nouzi (§ 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 12. 2016, čj. 20 Ad 14/2016-33)

Věc: Jana P. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí.

Žalobkyni nebyly přiznány dávky hmotné nouze doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí z důvodu vlastnictví motorového vozidla.

Dne 18. 11. 2015 požádala žalobkyně Úřad práce – krajskou pobočku v Ostravě (správní orgán I. stupně) o přiznání příspěvku na živobytí a doplatku na bydlení, a to vyplněním obou příslušných formulářů. Správní orgán I. stupně však žalobkyni dvěma rozhodnutími (o příspěvku na živobytí a o doplatku na bydlení) ze dne 21. 12. 2015 požadované dávky hmotné nouze nepřiznal. Obě rozhodnutí byla žalobkyni doručena dne 28. 12. 2015. Součástí správních spisů byly, mimo jiné, následující dokumenty:

- formuláře Úřadu práce vyplněné žalobkyní dne 18. 11. 2015: Informace o užívaném bytu (obytném prostoru), Prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech a Doklad o výši měsíčních příjmů pro nezletilé děti a druha žalobkyně, Potvrzení o době vedení Pavla K., r. 1986 – druha žalobkyně, v evidenci uchazečů o zaměstnání ze dne 30. 9. 2015 Doklad o měsíčním příjmu žalobkyně a Oznamení o přiznání dávky státní so-

ciální podpory – rodičovského příspěvku ze dne 18. 10. 2014;

- dohoda o převodu členských práv a povinností ze dne 19. 7. 2012;

- nájemní smlouva ze dne 27. 8. 2012;

- vyúčtování elektrické energie za období od 7. 8. 2015 do 10. 9. 2015;

- protokol o ústním jednání ze dne 18. 11. 2015;

- výpisy z osobního účtu žalobkyně za období od 1. 8. 2015 do 30. 9. 2015;

- záznam o sociálním šetření ze dne 14. 12. 2015;

- pracovní smlouva druha žalobkyně spolu se mzdovým výměrem;

- rozpis záloh plynu ze dne 14. 12. 2015;

- fotokopie „malého“ a „velkého“ technického průkazu vozidla Renault Kangoo;

- darovací smlouva ze dne 4. 11. 2015 vozidla Renault Kangoo;

- protokol o ústním jednání ze dne 21. 12. 2015.

Obsahem správních spisů byla rovněž obě napadená rozhodnutí, včetně odvolání proti rozhodnutí I. stupně. V rámci podaných odvolání žalobkyně předložila do spisů též odstoupení od darovací smlouvy s žádostí o vrácení daru ze dne 21. 12. 2015 ze strany dárcе.

Proti uvedeným rozhodnutím žalobkyně podala odvolání. Ministerstvo práce a sociálních věcí (žalovaný) rozhodnutím ze dne 16. 2. 2016 podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítlo první odvolání a potvrdilo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 12. 2015, kterým dle § 33 odst. 2, § 61 a § 67 zákona o pomoci v hmotné nouzi nebyl přiznán doplatek na bydlení.

I druhé odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 2. 2016 podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 12. 2015, kterým dle § 33 odst. 4, § 61 a § 67 zákona o pomoci v hmotné nouzi nebyla přiznána dávka příspěvek na živobytí.

Obě rozhodnutí žalovaného přitom spočívají ve shodné argumentaci, kterou soud shrnul následovně:

- i. žalovaný přezkoumal rozhodnutí žalovaného, jakož i správní spis správního orgánu I. stupně, přičemž zjistil, že žalobkyně požádala dne 18. 11. 2015 o dávky pomoci v hmotné nouzi doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí;
- ii. prostřednictvím sociálního šetření bylo zjištěno, že žalobkyně je vlastníkem motorového vozidla značky Renault, rok výroby 2005, přičemž žalobkyně uvedla, že motorové vozidlo nedávno dostala, do prohlášení o celkových sociálních a majetkových poměrech ho tedy nevedla;
- iii. žalobkyně se dne 21. 12. 2015 dostavila ke správnímu orgánu I. stupně a doložila „velký“ technický průkaz jejího motorového vozidla a darovací smlouvu, přičemž uvedla, že pořizovací cena automobilu byla 60 000 Kč, přítomen byl také její otec, který uvedl, že dceři finančně pomáhá, přispívá jí na úhradu

úvěru, pokud na to daný měsíc nemá dostatek peněz, a osobní automobil dceři daroval.

Žalovaný na základě takto zjištěného skutkového stavu rozhodl s odůvodněním, že dle technického průkazu otec žalobkyně nikdy nebyl vlastníkem předmětného automobilu, a tak jej dceři nemohl ani darovat. Svě rozhodnutí žalovaný opřel o ustanovení občanského zákoníku upravující darování. Dále žalovaný uvedl, že finanční prostředky, které žalobkyně použila na zakoupení vozidla, měla přednostně použít k zajištění základních životních potřeb rodiny a k úhradě nákladů na bydlení.

Proti uvedeným rozhodnutím žalovaného podala žalobkyně dne 16. 3. 2016 u Krajského soudu v Ostravě žalobu, ve které uvedla, že na zakoupení automobilu neměla žádné peníze. V doplnění žaloby ze dne 4. 5. 2016 uvedla, že její příjem za listopad a prosinec 2015 byl tak malý, že měla nárok na příspěvek na bydlení i příspěvek na živobytí, které jí však přiznány nebyly, protože dostala od rodičů automobil, o kterém nevěděla, a byla to pouze souhra náhod. Rodiče jí jako matce tří malých dětí chtěli pomoci. Postup žalovaného rozhněval otec žalobkyně, který si vozidlo vzal zpět s tím, že nemá povinnost žalobkyni živit. K prokázání, že otec bez jejího vědomí jednal s majitelem servisu KIA Kunín, kde bylo motorové vozidlo zakoupeno, žalobkyně navrhla výslech majitele autoservisu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 6. 6. 2016 zpochybnil důvodnost žaloby a setrval na zákonnosti napadených rozhodnutí. Uvedl, že dospěl k závěru, že úřad práce postupoval v souladu se zákonem o pomoci v hmotné nouzi a se správním řádem. Vzhledem ke skutečnosti, že dávky pomoci v hmotné nouzi představují tzv. poslední záchranou síť pro osoby nacházející se v obtížné sociální situaci, je před poskytnutím této pomoci ze strany státu nutné, aby osoby učinily veškeré dostupné zákonné kroky k vyřešení situace hmotné nouze vlastními silami, a to v rozsahu, který lze po osobě spravedlivě požadovat. Při posuzování stavu hmotné nouze nejsou tedy ze strany orgánu pomoci v hmot-

né nouzi zohledňovány pouze příjmy, ale též sociální a majetkové poměry osob s důrazem na pomoc rodiny a osob blízkých při překonávání či prevenci stavu hmotné nouze. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

Krajský soud napadená rozhodnutí jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

(...) [11] Soud po přezkoumání správních spisů dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť se neztotožnil s právními závěry správních orgánů ohledně možné aplikace § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi na případ žalobkyně, protože správní orgány dospěly k nesprávným právním závěrům ohledně darovaného majetku (osobního vozidla).

[12] Obě napadená rozhodnutí jsou vzájemně provázána, jelikož obě dávky pomoci v hmotné nouzi jsou též vzájemně provázány podle § 33 odst. 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi, protože následná argumentace dopadá na obě rozhodnutí stejně.

[13] Správní orgány založily argumentaci pro nepřiznání dávek pomoci v hmotné nouzi na skutečnosti, že žalobkyně od svého otce *de iure* nedostala darem osobní vozidlo, nýbrž finanční prostředky ve výši 60 000 Kč, jež následně použila na zakoupení osobního vozidla. Správní orgány přitom vycházely z technického průkazu vozidla, v němž nebyl otec žalobkyně nikdy uveden jako vlastník vozidla, a proto nemohl předmětné vozidlo dceři darovat. Správní orgány následně žalobkyni vyčítají, že tyto finanční prostředky měla použít k zajištění základních životních potřeb rodiny a úhradě nákladů na bydlení.

[14] Z darovací smlouvy, která je součástí spisového materiálu správních orgánů, jakož i z vyjádření otce žalobkyně před správním orgánem I. stupně, který sice nebyl vyslechnut jako svědek, a konečně též z odstoupení od darovací smlouvy plyne vůle otce žalobkyně dceři darovat osobní vozidlo tovární značky Renault Kangoo, nikoli darovat peníze na zakoupení vozidla. Žalobkyně pak sama

soudu předestřela průběh nabytí vozidla, kdy měla otci předat plnou moc a následně jí otec v autobazaru koupil předmětné vozidlo.

[15] Krajský soud se tedy nejprve zabýval tím, zda je naplněna premisa správních orgánů o zastřené darování částky 60 000 Kč ve smyslu § 555 odst. 2 občanského zákoníku. Je potřeba připomenout, že registr vozidel není veřejným seznamem ve smyslu § 980, resp. § 1102 občanského zákoníku, protože zápis vlastníka vozidla do registru vozidel má pouze evidenční charakter, nikoli konstitutivní – správní orgány proto pochybily, pokud se ve vztahu k vlastnickému právu k osobnímu vozidlu spokojily se zjištěními z technického průkazu. Správní orgány se tedy nedostatečně vypořádaly s otázkou vlastnického práva k osobnímu vozidlu, nicméně soud dospěl k závěru, že tato otázka není rozhodná pro platnost darování osobního vozidla, resp. ani pro nárok na priznání dávek pomoci v hmotné nouzi, jak bude níže vysvětleno. Je vysoce pravděpodobné, že kdyby správní orgány důkladněji zjišťovaly okolnosti nabytí vlastnického práva žalobkyně k předmětnému vozidlu, zjistily by, že otec žalobkyně skutečně nedisponoval vlastnickým právem – soud na tuto skutečnost pouze usuzuje z vyjádření žalobkyně, když tato poukazovala na plnou moc, kterou otci podepsala. Je tedy pravděpodobné, že v kupní smlouvě k předmětnému vozidlu byla žalobkyně uvedena jako kupující, tj. bez mezičlánku vlastnického práva jejího otce.

[16] Podle § 2055 občanského zákoníku „[d]arovací smlouvou dárce *bezplatně převádí vlastnické právo k věci nebo se zavazuje obdarovanému věc bezplatně převést do vlastnictví a obdarovaný dar nebo nabídku přijímá*“. Správní orgány z citovaného ustanovení dovodily nesprávný závěr, že dárce musí být vlastníkem darované věci. Občanský zákoník na žádném místě nepředpokládá neplatnost darování cizí věci, naopak s touto alternativou počítá výslovně v § 2065 („*Daruje-li někdo vědomě cizí věc a zatají-li to obdarovanému, nahradí škodu, která z toho vznikne. Dárce škodu obdarovanému nahradí i v případě, že škoda vznikla z vady*

darované věci, pokud dárce o vadě věděl a obdarovaného na ni neupozornil. V těchto případech může obdarovaný také od smlouvy odstoupit a dar vrátit.“) Dle názoru soudu je přitom rozhodující úmysl otce žalobkyně (dárce) darovat žalobkyni (obdarované) osobní vozidlo tovární značky Renault Kangoo, nikoli peněžní prostředky, a to v souladu s § 556 odst. 1 občanského zákoníku. Krajský soud k tomuto závěru, resp. výkladu ustanovení občanského zákoníku týkajících se darování, dospěl obdobně jako již v minulosti též Nejvyšší soud Protektorátu Čechy a Morava v rozhodnutí ze dne 4. 2. 1943, Rv I 703/42 (Vážný č. 18435): „*K platnosti darovací smlouvy takto uzavřené nevyžaduje, aby darovaná věc, již je rozuměti věc v širším slova smyslu (§ 285, § 292 obč. zák.), byla již v době darování v majetku dárce. Z § 945 obč. zák. plyne jasně, že předmětem darování může být i věc cizí (Gl. U. N. F. 3400). Úmysl stran se tu zřejmě nesl jen k darování, pokud se týče k přijetí daru polovice nemovitosti, a nikoli polovice peněz, vynaložených na zakoupení pozemku i na provedení stavby podle zjištění prvního soudu jedině z prostředků žalobce samého.*“ Závěry, které tehdy Nejvyšší soud k výkladu darování podle tehdy účinného občanského zákoníku ze dne 1. 6. 1811 učinil, jsou dobře aplikovatelné i na dnešní úpravu, neboť ta je s tou minulou takřka shodná.

[17] Krajský soud uzavírá, že na nabytí vlastnického práva žalobkyně k osobnímu vozidlu tovární značky Renault Kangoo je potřeba pohlížet tak, že jí toto vozidlo bylo otcem darováno, neboť se otec dne 4. 11. 2015 zavázal bezplatně převést zmíněné vozidlo do vlastnictví žalobkyně, což téhož dne učinil a žalobkyni vozidlo předal (jak vyplývá z darovací smlouvy a podpůrně též z technického průkazu).

[18] Je však již jinou otázkou, zda vlastnictví předmětného vozidla u žalobkyně odůvodňovalo užití § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi. Vzhledem ke skutečnosti, že se správní orgány touto otázkou nezabývaly, neboť na darování vozidla pohlížely nesprávně jako na darování částky 60 000 Kč, a tato

otázka se logicky nabízí, považuje krajský soud za nutné se též vyjádřit i k této navazující právní otázce.

[19] Ze samotných zjištění správních orgánů a ze shora popsaných právních závěrů krajského soudu je zřejmé, že žalobkyně nikdy fakticky ani formálně částkou 60 000 Kč nedisponovala. Otec žalobkyně měl zjevně v úmyslu darovat žalobkyni vozidlo, nikoli peníze, a vzhledem k tomu, že potřebné vozidlo sám neměl, rozhodl se jej pro svou dceru (žalobkyni) zakoupit z vlastních finančních prostředků. Jak správně podotkl žalovaný v napadených rozhodnutích, dávky pomoci v hmotné nouzi představují tzv. poslední záchrannou síť pro osoby nacházející se v obtížné sociální situaci a je nutné před poskytnutím pomoci ze strany státu, aby tyto osoby učinily veškeré dostupné zákonné kroky k vyřešení situace hmotné nouze vlastními silami, **a to v rozsahu, který lze po nich spravedlivě žádat.** Vlastní-li osoba nacházející se v hraniční životní situaci hrozící nebo již nastalé hmotné nouze nějaký cenný majetek, obecně platí, že tato osoba by měla zpeněžit tento svůj „zbytný“ majetek tak, aby efektivně stav hmotné nouze u sebe odvrátila. Je pravdou, že pokud by žalobkyně předmětné osobní vozidlo zpeněžila, jistě by krátkodobě stav hmotné nouze odvrátila, nicméně je potřeba přihlídnout ke konkrétním specifickým okolnostem daného případu.

[20] Žalobkyně osobní vozidlo obdržela darem od svého otce, nejedná se o dar nikterak závratné hodnoty, naopak jde snad o jednu z nejlépejších alternativ pro matku tří nezletilých dětí, která jí umožňuje dosáhnout na osobní vozidlo vhodné pro přepravu těchto dětí. Krajský soud je toho názoru, že v daném případě nelze po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby vozidlo zpeněžila a sanovala tak pouze dočasně stav hmotné nouze – je nutné připomenout, že prodej vozidla není věc, již je možno realizovat „ze dne na den“ a už vůbec nelze předpokládat, že by žalobkyně rychle utržila celých 60 000 Kč, za které bylo vozidlo původně koupeno, neboť je potřeba odečíst marži „zprostředkovatele“, např. autobazaru. Dalším neméně významným fakto-

rem je též skutečnost, že vozidlo žalobkyně dostala darem od otce. Daruje-li někdo člověku v hmotné nouzi dar značné hodnoty, který je pro obdarovaného nevyužitelný a jeho zpeněžení mu může významným způsobem zlepšit život, pak dárce nemůže očekávat, že obdarovaný věc bude uchovávat a nezpeněží ji. V opačném případě, je-li člověku v hmotné nouzi darována věc, která je sama o sobě schopna jeho život významně pozvednout a ulehčit mu každodenní strasti, pak by naopak bylo nerozumné, aby se obdarovaný užitečného daru zbavoval, zvláště, byl-li tento dar darován osobou blízkou, která je lépe než například správní orgány obeznámena se skutečnými nejen majetkovými poměry, ale též aktuálními potřebami obdarovaného. Je tedy namístě poměřovat užitnou hodnotu a tržní hodnotu věci, která má být osobou v hmotné nouzi zpeněžena tak, aby byl odvrácen aktuální stav hmotné nouze, přičemž je v zásadě nerozhodné, zda se jedná o věc darovanou nebo jinak nabytou. Není samoučelné připomenout též závěry Nejvyššího soudu, jež vyslovil v usnesení ze dne 9. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3831/2013: „*Při zvažování majetkových poměrů účastníka za účelem přiznání osvobození od soudních poplatků nelze bez dalšího vycházet jen z toho, že účastník vlastní nemovitý či movitý majetek; vždy je třeba posuzovat, zda vzhledem ke všem okolnostem lze po něm spravedlivě žádat, aby tento majetek (jeho části) zpeněžil a z výtěžku poplatek zaplatil. Vlastní-li dům, ve kterém bydlí, a nemá-li rovnocennou možnost jiného vlastního bydlení, pak nelze k tomuto domu (resp. k přilehlé zahradě) přihlížet, ledaže by*

šlo o zjevně nadstandardní nemovitost. Podobně je třeba postupovat i ohledně osobního automobilu; v zásadě jde již o standardní součást majetku, která je zejména tam, kde jeho vlastník bydlí v menší obci, podmínkou pro zajištění dostupnosti nutných služeb (nákupy, návštěvy lékaře apod.). Také pro starší, již méně mobilní osoby mnohdy představuje vlastnictví automobilu podmínku pro plnohodnotný život.“ Byť si je soud vědom, že řízení o osvobození od soudních poplatků je zcela rozdílným typem řízení a též rozdílnou životní situací oproti dnes posuzované věci, mají závěry Nejvyššího soudu vypovídající hodnotu k pochopení všednosti a významu vlastnictví osobního vozidla.

[21] Shora popsané závěry o nutnosti individuálního zvážení charakteru majetku osoby nacházející se ve stavu hmotné nouze lze vyčíst též z rozsudku krajského soudu ze dne 31. 5. 2016, čj. 19 Ad 25/2015-30: „*Krajský soud zastává názor, že je nutno odmítnout závěr správního orgánu, podle něhož by v zásadě každá osoba v hmotné nouzi, v jejíž dispozici se ocitnou finanční prostředky, příp. jiné hmotné prostředky v důsledku civilních právních vztahů, měla tyto v rozporu se smluvním ujednáním soukromoprávního charakteru, prioritně použít pro svou výživu.“*

[22] Krajský soud uzavírá, že případný požadavek, aby žalobkyně prodala předmětné vozidlo a nejspíše tím sanovala stav hmotné nouze, by byl krátkozraký, krajně nemorální a nespravedlivý, a též v rozporu s účelem pomoci v hmotné nouzi.

3545

Pobyt cizinců: důkazní standard; zjišťování skutkového stavu

k § 56 odst. 1 písm. a) č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 23. 6. 2014

Ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 S., o pobytu cizinců na území České republiky, obsahuje tři alternativní důvody pro zamítnutí pobytové žádosti cizince. Třetí alternativa spočívající v tom, že se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti cizince, představuje odchylku od obecně platné zásady materiální pravdy

a zakotvuje důkazní břemeno žadatele vztahující se k údajům uváděným v jeho žádosti. Tato alternativa se přitom může uplatnit jen, nenastal-li důvod pro zamítnutí žádosti podle předchozích dvou alternativ (cizinec se dostavil k výsledku a předložil požadované doklady). Při zkoumání, zda se naplnila některá z prvních dvou alternativ pro zamítnutí žádosti, se však uplatní zásada materiální pravdy a žadatele důkazní břemeno netíží.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2016, čj. 45 A 28/2015-38)

Věc: Mykhaylo K. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

Dne 28. 11. 2012 podal žalobce u Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále jen „ministerstvo“), žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem zaměstnání u společnosti Nový svit s.r.o. dle § 44a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a doložil potřebné doklady (výpis z rejstříku trestů, doklad o ubytování, kopii cestovního dokladu, rozhodnutí o prodloužení povolení k zaměstnání pro uvedeného zaměstnavatele). Dne 14. 3. 2013 v reakci na interní sdělení z dubna 2012 o bezkontaktnosti a osobní provázanosti společností registrovaných na adrese Poděbradská 433/65b, Praha 9 (včetně společnosti Nový svit s.r.o.), spojené s doporučením prověřit plnění účelu pobytu u nahlášených zaměstnanců ministerstvo požádalo Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu o prošetření plnění účelu pobytu ze strany žalobce na území České republiky a o prošetření činnosti související s chodem obchodní společnosti Nový svit s.r.o. Ministerstvo také dne 18. 3. 2013 žalobce předvolalo ve smyslu ustanovení § 169 odst. 2 zákona o pobytu cizinců k výsledku na 19. 4. 2013, přičemž předvolání k výsledku si žalobce dne 2. 4. 2013 osobně převzal na pracovišti ministerstva. Předvolání obsahovalo i poučení, že v případě, že se žalobce nemůže v uvedený termín dostavit, má tuto skutečnost oznámit na telefon 974 833 142, a o tom, že v případě, že se žalobce bez vážného důvodu nedostaví, bude jeho žádost zamítnuta. Podle úředního záznamu z uvedeného dne se žalobce 19. 4. 2013 k výsledku bez předchozí omluvy nedostavil. Předmětem připraveného protokolu měly být otázky směřující

k zjištění okolností týkajících se zaměstnání žalobce u společnosti Nový svit s.r.o. a vysvětlení skutečnosti, že žalobce byl současně i jednatelem a společníkem uvedené společnosti. Dne 21. 5. 2013 ministerstvo obdrželo předběžné sdělení Oblastního inspektorátu práce pro hlavní město Prahu o průběhu místního šetření na adrese sídla společnosti Nový svit s.r.o., při němž bylo zjištěno, že se předmětná právnická osoba na adrese sídla uvedeného v obchodním rejstříku nenachází a že písemnosti (ze dne 12. 4. a 26. 4. 2013) jsou této společnosti doručovány do datové schránky fikcí, aniž by na ně bylo reagováno. Dne 6. 6. 2013 žalobce obdržel vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce se dne 12. 6. 2013 osobně dostavil, doprovázen panem Pavlo S., dle obchodního rejstříku aktuálním jediným jednatelem a společníkem společnosti Nový svit s.r.o. (společnost převzal ke dni 29. 4. 2013), a jediným jeho vyjádřením bylo sdělení, že společnost Nový svit s.r.o. se na rejstříkové adrese nachází.

Ministerstvo poté dne 28. 6. 2013 vydalo rozhodnutí, kterým žádost žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců zamítlo z důvodu, že se na požádání ministerstva nedostavil k výsledku a po vyhodnocení předložených dokladů se nepodařilo ověřit údaje uvedené v žádosti. Dne 11. 7. 2013 se žalobce proti rozhodnutí ministerstva odvolal, přičemž vedle argumentace průtahy v řízení, v jejichž důsledku byl ponechán ve stavu právní nejis-

toty, především kategoricky odmítl, že by se k výsledku bez omluvy nedostavil. Protože se ve lhůtě stanovené v předvolání nemohl dostavit, volal v souladu s údaji v předvolání na linku 974 833 142, na níž oznámil, že se nemůže dostavit a byl mu stanoven nový termín na 15. 5. 2013. Ten den se žalobce dostavil, ovšem nikdo s ním výslech neprovedl s tím, že na něj nemají čas. Dále pak žalobce argumentoval tím, že již neplatí povinnost zapsat do obchodního rejstříku skutečné sídlo společnosti, navíc společnost Nový svit s.r.o. byla v době doručení písemnosti ze dne 22. 4. 2013 ve stadiu prodeje, k němuž došlo dne 29. 4. 2013. Nový jednatel posléze oblastnímu inspektorátu práce doklady o zaměstnancích předložil a kontrola dosud probíhá.

Ministerstvo v předkládací zprávě na tvrzení žalobce o omluvě ze stanoveného výsledku a k tvrzení o dostavení se na náhradní termín žádným způsobem nereagovalo. V průběhu odvolacího řízení žalobce doplňoval podklady a aktuální potvrzení o ubytování a aktuální povolení k zaměstnání vydaná vždy pro zaměstnavatele Nový svit s.r.o., posledním ze dne 12. 5. 2014 bylo povolení prodlouženo až do 21. 6. 2015.

Dne 23. 7. 2015 žalovaná vydala rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítla a rozhodnutí ministerstva jakožto správního orgánu I. stupně potvrdila. V odůvodnění žalovaná k tvrzené omluvě z termínu výsledku pouze konstatovala, že žalobce nesplnil ve smyslu § 52 správního řádu povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení. Ke společnosti Nový svit s.r.o. pak žalovaná upozornila na ustanovení § 19c odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, podle něhož právnická osoba proti tomu, kdo se dovolá sídla zapsaného ve veřejném rejstříku, nemůže namítat, že skutečné sídlo má v jiném místě. K prodeji společnosti žalovaná argumentovala tím, že další písemnost byla společnosti doručena fiktivně dne 6. 5. 2013 a na ni a ani na zásilku odeslanou fyzickou poštou dne 9. 5. 2013 společnost do 16. 5. 2013 nereagovala. Pokud jde o přiměřenost rozhodnutí, žalovaná uvedla, že ministerstvo zhodnotilo nejen existenci rodinných vazeb na území

České republiky, ale i délku pobytu a společenské vazby vytvořené na území. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce správní žalobu.

V žalobě žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, nepřiměřené a nepřezkoumatelné. K okolnostem své neúčasti u výsledku, který se měl konat dne 19. 4. 2013, žalobce konkrétně uvedl, že se ve stanovený den nemohl na příslušné pracoviště ministerstva dostavit. Den předem telefonicky kontaktoval zaměstnance ministerstva a ten mu stanovil nový termín výsledku na den 15. 5. 2013. Ve stanovený den (který předchází datu vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti a kdy tedy tento úkon mohl být bez obtíží proveden) se žalobce na pracoviště ministerstva dostavil se svým kolegou, avšak výslech proveden nebyl s tím, že nejsou objednáni. K uvedeným tvrzením žalobce navrhl v žalobě důkazy, a to písemná prohlášení svědků s úředně ověřeným podpisem a dále výslech těchto svědků, konkrétně výpověď pana Ivana S., který byl přítomen, když žalobce telefonicky omlouval svou neúčast u výsledku naplánovaného na 19. 4. 2013, a výpověď pana Pavla S., který žalobce doprovázel dne 15. 5. 2013 k výsledku v náhradním termínu na ministerstvo a byl přítomen tomu, že pracovník ministerstva odmítl dne 15. 5. 2013 žalobce vyslechnout a poslal jej pryč. Žalobce dále uvádí, že ministerstvo musí disponovat organizačním systémem, z něhož by bylo možné ověřit, zda k telefonickému hovoru se žalobcem skutečně došlo, žalobce sám naopak uskutečnění telefonického hovoru může dokázat jen stěží.

Ministerstvo, byť samo bylo v řízení nečinné (v době pohovoru řízení trvalo již 6 měsíců, ač zákonem stanovená lhůta pro trvání řízení činí 60 dnů), se podle žalobce nepokusilo předejít újmě na jeho straně a čistě formalisticky jeho žádost zamítlo. Třebaže žalobce namítal, že se z termínu výsledku omluvil, žalovaná jeho tvrzení odmítla, aniž by za tímto účelem provedla jakékoliv prošetření (jež žalobce očekával) toho, zda se telefonicky omluvil, popř. zda se dostavil k ministerstvu dne 15. 5. 2013. Žalovaná zůstala zcela pasivní, pouze uvedla, že žalobce neunesl své

důkazní břemeno a za existence pochybností o skutkovém stavu rozhodla v neprospěch žalobce. Takové rozhodnutí považuje žalobce za nezákonné, neboť je v rozporu s principem materiální pravdy, ale i principem přiměřenosti a dobré správy. Protože podle § 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, byla žalovaná povinna i v tomto případě námitku žalobce řádně přezkoumat a prověřit a výsledek tohoto šetření přezkoumatelně obsáhnout v napadeném rozhodnutí. Žalovaná tak podle něj ovšem neučinila a ani se nepokusila předejít možnému újmu na právech žalobce tím, že by jej za takto zpochybněné situace předvolala k výslechu opětovně.

Žalobce dále uvedl, že dle rozhodnutí správních orgánů bylo důvodem jeho předvolání zjištění, že zaměstnavatel žalobce, společnost Nový svit s.r.o., nevyvíjí na adrese sídla žádnou činnost související s chodem společnosti a také že nereagoval na výzvy Oblastního inspektorátu práce hl. m. Prahy k doložení soupisu zaměstnanců. K tomu žalobce namítl, že fyzická nepřítomnost zaměstnavatele na adrese zapsaného sídla, resp. to, že své aktivity nerealizuje přímo v místě hlášeného sídla, není pro posouzení možnosti prodloužení dlouhodobého pobytu zaměstnance podstatná. Takovým důvodem by mohla být teprve skutečnost, že společnost neexistuje či fakticky nepodniká, a tedy že zaměstnání žadatele o pobyt je toliko účelové. V dané věci však podle žalobce nic takového obsah spisového materiálu nenasvědčuje. Navíc žalobce dne 15. 5. 2015 jako jeden ze zakladatelů založil družstvo LAOM a za účelem plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti družstva mu bylo rovněž Úřadem práce povoleno zaměstnání. Žalobce tudíž ke dni vydání napadeného rozhodnutí byl zaměstnancem jiné společnosti než v době rozhodování ministerstva.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že tvrzení o omluvě neúčasti na nařízeném výslechu, o sjednání nového termínu a o odmítnutí provedení výslechu dne 15. 5. 2013 bylo poprvé žalobcem uplatněno až v odvolání proti

rozhodnutí ministerstva. Dne 12. 6. 2013 byl přitom žalobce seznámen s obsahem spisu dle § 36 odst. 3 správního řádu a žádnou námitku ohledně provedené omluvy z výslechu a odmítnutí provedení výslechu správním orgánem nevznese. Jediné vyjádření, které učinil, se týkalo sídla jeho zaměstnavatele. Žalobce tvrzení uplatnil až v odvolacím řízení, a protože na podporu svých tvrzení nenavrhl žádný důkazní prostředek, žalovaná se více jeho nepodloženými tvrzeními nezabývala. Ministerstvo výslech žalobce nařídilo, aby zjistilo, zda žalobce plní účel pobytu, o jehož prodloužení žádá, tj. účel zaměstnání, který uvedl v žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Žádost žalobce byla zamítnuta podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců proto, že se tuto skutečnost z důvodu nedostavení se žalobce k výslechu nepodařilo ověřit, a nikoliv proto, že zaměstnavatel nebyl kontaktní na adrese zapsaného sídla. Pokud žalobce dále v žalobě uváděl, že v době vydání napadeného rozhodnutí byl jeho zaměstnavatelem někdo jiný, žalovaná konstatovala, že rozhoduje na základě podkladů předložených cizincem. Žalobce přitom poslední rozhodnutí o povolení zaměstnání, které se týkalo prodloužení povolení zaměstnání u společnosti Nový svit s.r.o. na dobu od 22. 6. 2014 do 21. 6. 2015, předložil dne 3. 6. 2014. Pokud žalovaná nedisponovala aktuálními podklady pro rozhodnutí, šlo podle ní o pochybení žalobce, který aktuální rozhodnutí příslušného úřadu práce nedoložil. Navíc pro rozhodnutí nebyla změna zaměstnavatele relevantní, protože žádost byla zamítnuta z důvodu nemožnosti ověření údajů uvedených v žádosti v důsledku nedostavení se žalobce k výslechu. K otázce přiměřenosti pak žalovaná konstatovala, že skutečnosti uváděné žalobcem (zaměstnání a podnikání na území ČR) samy o sobě nemohou být důvodem pro vyslovení nepřiměřenosti rozhodnutí, neboť při takové interpretaci by každé zamítavé rozhodnutí týkající se žádosti o pobytové oprávnění za účelem zaměstnání či podnikání bylo nutno posoudit jako nepřiměřené. Žalovaná proto navrhla, aby krajský soud žalobu zamítl.

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

Z odůvodnění:

Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „[d]louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit“.

Text § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců obsahuje tři různé alternativně využitelné důvody pro zamítnutí pobytové žádosti cizince. Prvním je samotná skutečnost, že se cizinec nedostaví k pohovoru. Druhým je situace, kdy cizinec ve stanovené lhůtě nepředloží doklady, jež jsou nezbytné pro ověření údajů, o něž se jeho žádost opírá. Třetí z těchto důvodů pak představuje stav, kdy se nepodaří ověřit údaje v žádosti žadatele, tj. stav důkazní nouze (*non liquet*), který však zákonodárce činí závislým na předchozích dvou alternativách v tom smyslu, že přichází do úvahy jen tehdy, nenastal-li důvod pro zamítnutí žádosti podle předchozích dvou alternativ [cizinec se dostavil k výsledku (je-li takový výslech potřebný), předložil požadované doklady, a přesto se jeho tvrzení v žádosti nepodařilo ověřit]. Třetí alternativa je tak podmíněna tím, že cizinec důkazně vyčerpал jak své oprávnění předkládat doklady ke svým tvrzením, tak i možnost být k věci vyslechnut, může-li výslech k ověření údajů přispět. Teprve tehdy se může uplatnit tímto ustanovením zakotvené důkazní břemeno žadatele vztahující se k údajům uváděným v jeho žádosti, jakožto zákonem o pobytu cizinců stanovená odchylka od obecně platící zásady materiální pravdy, podle níž je to správní orgán, kdo je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad

jeho úkonu s požadavky právních předpisů, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů dotčených osob a s požadavkem proporcionality zásahu do těchto práv (viz § 3 správního řádu).

Ministerstvo, potažmo žalovaná, v tomto případě dospěly k závěru, že jsou současně naplněny hned dva z důvodů uváděných v ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců – nedostavení se žalobce k pohovoru a též neunesení důkazního břemene žalobce k údajům uvedeným v jeho žádosti. S ohledem na předchozí výklad je zjevné, že druhý z uvedených důvodů nastat nemohl, protože výslech žalobce se neuskutečnil, a to v situaci, kdy správní orgány tento výslech považovaly za nezbytný pro ověření údajů v žádosti. O potřebě výsledku za daných okolností ostatně nepochybuje ani soud. Nelze tedy přijmout závěr, že žalobce neunesl své důkazní břemeno, neboť dokazování nebylo úplné.

Je tedy nutné zjistit, zda byla naplněna alespoň první alternativa, spočívající v tom, že se žalobce na požádání ministerstva nedostavil k výsledku. V takové situaci by totiž povinnost zjišťovat skutkový stav z moci úřední tížila ministerstvo a žalovanou jen ve vztahu k tomu, že se žalobce k výsledku nedostavil a ve vztahu ke splnění podmínky, že důsledky jejich rozhodnutí budou přiměřené k důvodům zamítnutí žádosti.

K tomu je třeba uvést, že „*pohovorem*“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je třeba rozumět rovněž „*výslech*“ podle ustanovení § 169 odst. 2 tohoto zákona (srov. obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2011, čj. 11 A 252/2010-41). Dále je třeba konstatovat, že ač ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců nad rámec nedostavení se cizince k pohovoru žádné další podmínky nestanoví, v tomto případě je třeba dovodit, že k zamítnutí žádosti z tohoto důvodu by bylo možné přistoupit jen tam, kde cizinec neměl k nedostavení se vážný důvod. Tento závěr vyžaduje ochrana dobré víry žalobce, protože v předvolání k výsledku ze dne 18. 3. 2013 byl výslovně poučen, že teprve v takovém případě

může být jeho žádost zamítnuta. Na možnost omluvy byl přitom žalobce upozorněn též výslovným uvedením telefonního čísla, na něž má skutečnost, že se nedostaví, oznámit (fakt, že se v textu hovoří jen o oznámení této skutečnosti, a nikoliv o omluvě, zde není rozhodný, neboť v kontextu s poučením připojeným k předvolání jednoznačně vyvolává dojem, že omluva – přinejmenším z vážných důvodů – znemožňuje žádost zamítnout pro absenci žalobce u pohovoru a že omluva má být provedena právě na uvedené telefonní číslo).

Za daných okolností by tedy omluva žalobce z výslechu, k němuž byl předvolán, mohla reálně zpochybnit oprávnění žalované k zamítnutí žádosti. Bylo proto třeba zkoumat, zda se žalobce, tak jak v odvolání tvrdil, z výslechu konaného dne 19. 4. 2013 omluvil a zda se jen vinou ministerstva výslech žalobce neuskutečnil v náhradním termínu. V tomto směru žalovaná napadené rozhodnutí postavila pouze na závěru, že žalobce nesplnil svou povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení ve smyslu § 52 správního řádu.

Podle § 52 správního řádu jsou účastníci „*povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci*“.

Podle § 50 odst. 2 správního řádu opatřuje podklady „*pro vydání rozhodnutí správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost*“.

K § 52 správního řádu je třeba říci, že nestanoví povinnost, s jejímž nesplněním by zákon spojoval možnost učinit závěr o tom, že tvrzení účastníka je nepravdivé. Bez speciální právní úpravy zakotvující důkazní břemeno pak nelze bez dalšího k tíži účastníka na základě § 52 správního řádu ani uzavřít, že nebyla prokázána pravdivost jeho tvrzení. Toto ustanovení nijak nevyvrací odpovědnost

správního orgánu za řádné a úplné zjištění skutkového stavu, přičemž zásada materiální pravdy není prolomena ani ustanoveními zákona o pobytu cizinců, neboť důkazní břemeno uložené cizinci v ustanovení § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je omezeno jen na skutečnosti uváděné v pobytové žádosti, ne však na okolnost, zda se k pohovoru dostavil, popř. zda se z pohovoru řádně omluvil. Právní hodnocení, o něž se žalovaná v napadeném rozhodnutí při vypořádání související odvolací námitky opírá, tedy postrádá zákonný podklad.

I při zjišťování skutkového stavu založeném na zásadě materiální pravdy samozřejmě může žalovaná dojít k závěru, že omluva žalobce ze stanoveného termínu jednání a jeho nepřijetí v tvrzeném náhradním termínu nebyly prokázány, takovému závěru však musí předcházet snaha žalované pomocí dostupných důkazních prostředků (zápisy o telefonních hovorech, evidence osob vstupujících na příslušné pracoviště ministerstva, kamerové zápisy) pravdivost těchto tvrzení ověřit. V situaci, kdy tvrzení v odvolání je nedostatečně konkrétní pro výběr vhodných důkazních prostředků či jejich rychlé vyhledání, popř. kdy je vhodné, aby důkazní prostředky v souladu s povinností stanovenou v § 50 odst. 2 správního řádu označil účastník řízení, je třeba k nápravě účastníka nejprve vyzvat (viz oboustranně platnou zásadu součinnosti podle § 50 odst. 2 správního řádu) a teprve po marném uplynutí stanovené lhůty lze uzavřít, že tvrzení účastníka (i přes konkrétní snahu správního orgánu) zůstala neprokázaná.

V tomto případě však žalovaná k odvolací námitce žalobce žádné dokazování nevedla, ani nevysvětlila, proč případně žalovaná žádné vhodné důkazní prostředky nenalezla, a konečně ani žalobce nevyzvala k tomu, aby on sám vhodné důkazní prostředky označil. V takové situaci však bylo vydáno napadené rozhodnutí předčasně, neboť ve věci je nezbytné zásadním způsobem doplnit dokazování, které k otázce omluvy žalobce a dostavení se k náhradnímu termínu nebylo vůbec provedeno, resp. žalovaná se ani nepokusila

zjistit (sama či výzvou směřovanou žalobci), zda jsou vhodné důkazní prostředky k dispozici. Jak se přitom ukazuje v nyní podané žalobě, přinejmenším se nabízela možnost výslechu dvou svědků, kteří měli být uvedeným událostem přítomni. Je tedy dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i bez jednání z důvodu stanoveného v § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Jen pro úplnost je třeba poukázat i na fakt, že žalobce zjevně nebyl pro správní orgány nekontaktní v tom smyslu, že by se vyhýbal osobnímu kontaktu, naopak ze správního spisu je patrné, že se dne 12. 6. 2013, tj. ještě před vydáním rozhodnutí ministerstva, osobně na příslušné pracoviště dostavil, což ukazuje, že jeho výslech mohl být realizován alespoň v náhradním termínu.

3546

Mezinárodní ochrana: zkoumání důvodů pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany; pojem „vážný zločin“

k § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 165/2006 Sb., 41/2009 Sb. a 314/2015 Sb.

k směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (v textu jen „kvalifikační směrnice“)

k Úmluvě o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb., v textu jen „Ženevská úmluva“)

Pojem „vážný zločin“ [§ 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu] je autonomním pojmem azylového práva a je třeba jej vykládat s přihlédnutím k významu, jaký mu přikládá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU (kvalifikační směrnice) a Úmluva o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.). Závěr o tom, že se žadatel o mezinárodní ochranu dopustil vážného zločinu, a tudíž mu nelze udělit doplňkovou ochranu, nelze odůvodnit pouze s odkazem na skutečnost, že byl odsouzen za spáchání činu, jenž je ve vnitrostátním trestním právu kvalifikován jako zvláště závažný zločin, nýbrž je vždy třeba posoudit individuální okolnosti případu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, čj. 6 Azs 309/2016-28)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9. 11. 2010, Spolková republika Německo proti B a D (C 57/09 a C-101/09).

Věc: N. Trung Hieu (Vietnam) proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 1. 9. 2016 žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž uvedl, že zemi původu opustil proto, že si tam půjčil od skupiny lidí peníze s vysokým úrokem a nebyl schopen je splácet. V případě návratu se obává ohrožení svého života kvůli dluhům a také dalšího trestu za čin, za který již byl potrestán v České republice. Doslechl se, že ve Vietnamu za takový čin hrozí vyšší trest a možná i trest smrti, po výkonu trestu navíc není možnost začít znovu žít normální

život. Jednoho z jeho známých v takové situaci úřady předvolaly (důvod žalobce nezná) a obtěžovaly. Žalobce nevěděl, že, jelikož byl odsouzen za zvláště závažný zločin, je vyloučen z možnosti získat v České republice doplňkovou ochranu, a nechápe to, neboť „*nebyl ten hlavní*“ a byl mu uložen trest odnětí svobody ve výši jen dva a půl roku. Chce zde zůstat a najít si práci, uživit se a hledat kontakty na svou rodinu. Své děti a manželku, jež mají v České republice povolen dlouhodobý

pobyt, viděl žalobce naposledy v roce 2013. Domnívá se, že mezinárodní ochrana je jediný způsob, jak si může v České republice legalizovat pobyt.

Žalovaný si v rámci správního řízení vyžádal rozsudek Okresního soudu v Kolíně ze dne 23. 1. 2014, čj. 1 T 116/2013-1002, jímž byl žalobce za spáchání pokračujícího zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a jedy ve stadiu pokusu [§ 283 odst. 1, odst. 2 písm. c) ve spojení s § 21 odst. 1 trestního zákoníku z roku 2009] odsouzen k odnětí svobody na dva a půl roku a byl mu uložen zákaz pobytu v okrese Kolín na pět let spolu s trestem propadnutí věci.

Dne 15. 6. 2016 žalovaný rozhodl, že se žalobci azyl podle § 12, § 13 a § 14 zákona o azylu, neuděluje a doplňkovou ochranu mu pro existenci důvodů podle § 15a tohoto zákona udělit nelze. Žalovaný nezjistil, že by žalobci ve Vietnamu hrozilo pronásledování ve smyslu § 12 téhož zákona. Obavy žalobce z opětovného potrestání za trestnou činnost spáchanou a již potrestanou v České republice označil žalovaný za nepodložené s odkazem na informaci Ministerstva zahraničních věcí, ze které vyplývá, že vietnamské právo umožňuje stíhání trestných činů spáchaných vietnamskými občany v zahraničí pouze tehdy, požádá-li stát o vydání svého občana k posouzení trestní odpovědnosti před výkonem trestu či v jeho průběhu, což není případ žalobce. Udělení azylu nemůže odůvodnit ani strach žalobce z věřitelů či jeho nesouhlas s komunistickým režimem ve Vietnamu. Žalovaný neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele pro udělení humanitárního azylu. Udělení doplňkové ochrany vylučuje skutečnost, že žalobce byl pravomocně odsouzen a potrestán za zvlášť závažný zločin, což je trestný čin spadající pod pojem „*vážný zločin*“ dle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 15. 11. 2016, čj. 1 Az 40/2016-27, zamítl.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž se domáhal jeho zrušení, zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal, že mu měl být udělen azyl podle § 12 písm. b) zákona o azylu, neboť má obavy z pronásledování z důvodu příslušnosti k sociální skupině propuštěných trestanců. Jelikož je Vietnam zemí, kde je dodržování lidských práv problematické, není vyloučeno, že zákony, na které se žalovaný odvolával, nebudou v praxi dodržovány a stěžovatel bude potrestán opětovně. Stěžovatel má dále za to, že mu měl být udělen humanitární azyl, protože má v České republice ženu a dítě, se kterými se po propuštění z výkonu trestu znovu shledal. Jako poslední námitku potom stěžovatel uvedl, že na něj neměl být aplikován § 15a uvedeného zákona. Každý zvlášť závažný zločin nelze automaticky považovat za „*vážný zločin*“ ve smyslu citovaného ustanovení, ale naopak je třeba vždy posoudit konkrétní skutkové okolnosti. Stěžovateli byl uložen trest na samé spodní hranici zákonné výměry a trestní soud jeho jednání vyhodnotil jako okrajové, a proto jeho čin nedosáhl intenzity „*vážného zločinu*“.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením věci městským soudem a navrhl její zamítnutí.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [10] Nejvyšší správní soud ovšem považuje za přijatelnou námitku týkající se výkladu pojmu „*vážný zločin*“ užitého v § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, neboť se jedná o otázku, která nebyla v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena. Až do 17. 12. 2015 obsahovalo citované ustanovení pojem „*zvlášť závažný zločin*“. Novelizací provedenou zákonem

č. 314/2015 Sb. byl uvedený pojem nahrazen pojmem „*vážný zločin*“. Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. k tomu uvádí, že „[z]měna v § 15a odst. 1 *zpřesňuje již provedenou transpozici kvalifikační směrnice. Opět se jedná o termín více korespondující s kvalifikační směrnici. Stejně jako v § 15 se jedná o autonomní pojem azylového, resp. uprchlického práva.*“ Již z toho vyplývá, že pašální závěr, že pojem „*vážný zločin*“ ve smyslu § 15a (resp. § 15) zákona o azylu odpovídá pojmu „*zvlášť závažný zločin*“ vymezenému v § 14 odst. 3 větě za středníkem trestního zákoníku („*zvlášť závažnými zločiny jsou ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let*“), který učinil žalovaný a převzal městský soud, ač se může z jazykového hlediska zdát logický, je třeba označit za zjednodušující a nedostatečně zohledňující povahu azylového práva.

[11] Podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu „[d]oplňkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření, že cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, se dopustil *vážného zločinu*“. Jedná se o promítnutí úpravy kvalifikační směrnice, která od 21. 12. 2013 nahradila směrnici č. 2004/83/ES. Podle čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice nemají státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti nárok na doplňkovou ochranu, existují-li vážné důvody se domnívat, že se dopustili vážného zločinu. Ačkoli doplňková ochrana jako taková je institutem vlastním unijnímu právu, citované ustanovení svým zněním, s určitými odchylkami (časová neomezenost, absence teritoriálního omezení a charakteristiky zločinu jako nepolitického) odpovídá čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice, který vymezuje důvody vylučující určitou osobu z postavení uprchlíka [v českém právu mu v zásadě odpovídá § 15 odst. 1 písm. b) zákona o azylu]. Toto ustanovení má základ v Ženevské úmluvě, jejíž čl. 1 odst. F písm. b) vylučuje aplikaci úmluvy na osobu, o níž jsou vážné důvody domnívat se, že se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam

usadit jako uprchlík (srov. body 3, 22 a 24 odůvodnění kvalifikační směrnice). Všechna citovaná ustanovení tedy vylučují příznání mezinárodní ochrany cizinci, u něhož je důvodné podezření, že se dopustil vážného zločinu. Že jsou pojmy užitě v § 15 odst. 1 písm. b) a v § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu synonyma, ostatně již ve vztahu ke znění účinnému před novelizací provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. konstatovala jak judikatura (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2016, čj. 49 Az 71/2015-26, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, čj. 3 Azs 82/2016-29), tak doktrína (Kosař, D.; Molek, P.; Honusková, V.; Jurman, M.; Lupačová, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 230). Výklad pojmu „*vážný zločin*“ v § 15a zákona o azylu v souvislosti s doplňkovou ochranou tak musí být v souladu s významem, jaký je mu ve vztahu k azylu připisován v režimu Ženevské úmluvy i kvalifikační směrnice.

[12] Interpretační vodítka pro výklad Ženevské úmluvy přináší Příručka k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany vydaná Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (v českém znění dostupná na http://www.unhcr-centraleurope.org/_assets/files/content/resources/pdf_cz/unhcr_handbook_recommendations_and_guidelines/Prirucka_k_postupum.pdf, dále jen „*příručka*“). V bodu 155 příručky se uvádí: „*Co představuje ‚vážný‘ nepolitický zločin pro účely této exkluzivní klauzule je obtížné definovat, a to zejména z toho důvodu, že termín ‚zločin‘ má různé konotace v různých právních systémech. V některých zemích slovo ‚zločin‘ označuje pouze trestné činy vážného charakteru. V jiných zemích může znamenat cokoli od drobné krádeže až po vraždu. V tomto kontextu však ‚závažný‘ zločin musí být hrdebním zločinem nebo velmi závažným trestu podléhajícím činem. Méně závažné trestné činy podléhající mírným trestům nejsou důvodem pro vyloučení podle článku 1F (b), i když jsou technicky označovány za ‚zločiny‘ v trestním právu dotyčné země.*“ Pro hodnocení charakteru spá-

chaného činu příručka vyžaduje vzít v úvahu všechny relevantní skutečnosti, včetně veškerých polehčujících okolností. *„Je rovněž nutné vzít na zřetel veškeré přitěžující okolnosti jako např. ten fakt, že žadatel má záznam v rejstříku trestů. Skutečnost, že žadatel usvědčený z vážného nepolitického zločinu si již odpykal svůj trest, nebo mu byla udělena milost nebo se na něj vztahovala amnestie, je rovněž relevantní. V posledně uvedeném případě existuje presumpce, že exkluzivní klauzuli již nelze uplatnit, pokud se neprokáže, že navzdory omilostnění nebo amnestii stále převažuje kriminální charakter žadatele.“* (bod 157; zvýrazněnou změnu provedl Nejvyšší správní soud podle anglického znění příručky dostupného na [http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rw-main?page=search&docid=4f33c8d92&skip=0&query=Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rw-main?page=search&docid=4f33c8d92&skip=0&query=Handbook+on+Procedures+and+Criteria+for+Determining+Refugee+Status)).

[13] Výkladem pojmu závažný nepolitický čin užitého v čl. 12 odst. 2 písm. b) kvalifikační směrnice se zabýval Soudní dvůr v rozsudku velkého senátu ze dne 9. 11. 2010, *Spolková republika Německo proti B a D*, spojené věci C 57/09 a C-101/09, v němž dospěl k závěru, že vyloučení osoby z postavení uprchlíka je podmíněno individuálním přezkumem konkrétních skutečností (odstavec 94 odůvodnění). Generální advokát Paolo Mengozzi ve svém stanovisku k této věci ve vztahu ke znakům „závažnosti“ a „zločinu“ konstatoval, že „[z] přípravných prací na Úmluvě a ze systematického výkladu čl. 1F písm. b), jakož i obecněji z povahy a účelu tohoto ustanovení vyplývá, že se důvod vyloučení, který je v něm stanoven, použije pouze v případě vysokého stupně závažnosti dotčeného zločinu. Toto pojetí je potvrzeno výkladem poskytnutým odděleními různých úrovní v rámci UNHCR a aplikační praxí smluvních států, a rovněž je sdílí odborná literatura. Posouzení závažnosti zločinu musí být konkrétně prováděno případ od případu ve světle všech polehčujících a přitěžujících okolností, a rovněž všech dalších relevantních subjektivních nebo objektivních okolností, ať již nastaly před předmětným chováním

nebo po něm, a vyžaduje přijetí spíše mezinárodních, než místních standardů. Toto posouzení nevyhnutelně ponechává orgánu pověřenému jeho provedením velkou volnost rozhodování. Mezi faktory, které je třeba vzít v úvahu, UNHCR v Pokynech ze dne 4. 9. 2003 [...] demonstrativně uvádí povahu činu, skutečně způsobenou škodu, postup použitý pro zahájení trestního stíhání, povahu trestu a skutečnost, zda většina soudů považuje tento čin za vážný zločin. Zvláště je třeba vzít v úvahu výši stanoveného nebo skutečně uloženého trestu ve státě, v němž je žádost o přiznání postavení uprchlíka přezkoumávána, ačkoli se nejedná o prvek, který je sám o sobě rozhodující, a to vzhledem k jeho odlišnému charakteru v jednotlivých právních řádech. Za vážné zločiny jsou obecně považovány zločiny proti životu, fyzické integritě nebo svobodě člověka.“ (body 51 – 53 stanoviska generálního advokáta).

[14] Z výše uvedeného vyplývá, že závěr o tom, že se stěžovatel dopustil vážného zločinu, a tudíž mu nelze udělit doplňkovou ochranu, nelze odůvodnit pouze s odkazem na to, že byl žadatel odsouzen za spáchání činu, který je vnitrostátním trestním právem označován za zvlášť závažný zločin. Ačkoli může být kvalifikace činu z hlediska terminologie trestního práva jedním z kritérií, ke kterým je žalovaný povinen přihlédnout (jakkoli kritériem výchozím), z hlediska požadavku souladnosti rozhodnutí o mezinárodní ochraně s kvalifikační směrnici, nemůže být jediným. V kontextu případu stěžovatele budou dalšími okolnostmi, které je třeba vzít v úvahu, povaha a závažnost činu spáchaného stěžovatelem a v souvislosti s ní výše uloženého trestu, míra účasti stěžovatele na trestné činnosti, skutečnost, že nedošlo k dokonání trestného činu (včetně příčiny odůvodňující, proč se tak nestalo) či skutečnost, že stěžovatel již trest odnětí svobody vykonal. Na tomto místě Nejvyšší správní soud pouze upozorňuje, že podle výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *Spolková republika Německo proti B. a D.* skutečnost, zda cizinec je, či není aktuální hrozbou pro bezpečnost ve státě, v němž žádá o mezinárodní ochranu,

není pro aplikaci vylučovací klauzule zahrnující spáchání vážného zločinu relevantní (body 104 a 105 odůvodnění rozsudku).

[15] Nejvyšší správní soud považuje také za potřebné postavit najisto, že uvedená kritéria reflektují specifické okolnosti projednávaného případu a jejich účelem proto není stát se obecným a závazným návodem pro žalovaného k posuzování případného naplnění předpokladů pro aplikaci § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu v jiných případech. Nejde ani o výčet vyčerpávající – žalovanému v dalším řízení nic nebrání identifikovat další okolnosti, ze kterých dovodí, zda se stěžovatel vážného zločinu dopustil.

[16] Jen na okraj Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry vysovené v tomto rozsudku

nejsou v judikatuře správních soudů zcela nové. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 8. 2016, čj. 49 Az 71/2015-26, dospěl ke shodnému právnímu hodnocení věci, přičemž aplikoval znění § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu před novelizací provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. Toto ustanovení interpretoval eurokonformně a v souladu s výše citovaným rozhodnutím Soudního dvora i Ženevskou úmluvou, přičemž dospěl k závěru, že pojem „*zvlášť závažný zločin*“ užitý v § 15a zákona o azylu nelze automaticky ztotožňovat s termínem „*zvlášť závažný zločin*“ ve smyslu § 14 odst. 3 trestního zákonníku. Tím spíše to pak platí pro současné znění zákona o azylu, které již bylo uvedeno do souladu s kvalifikační směrnici.

3547

Mezinárodní ochrana: postoupení žádosti o mezinárodní ochranu Ministerstvu vnitra

k § 3b odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 136/2006 Sb. a č. 165/2002 Sb.

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

K posouzení otázky, zda projev vůle učiněný cizincem v zařízení pro zajištění cizinců lze považovat za žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 3b odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je příslušné výlučně Ministerstvo vnitra. Policejní orgán, jemuž cizinec takový projev vůle směřuje, nemůže činnost Ministerstva vnitra při posouzení této otázky nahrazovat; jeho povinností je cizincův projev vůle pro účely posouzení splnění podmínek dle citovaného zákonného ustanovení ministerstvu postoupit. Neučiní-li tak a postupuje dále, jako by cizinec žádost o mezinárodní ochranu dle § 3b odst. 3 zákona o azylu nepodal, případně ponechá-li takový projev vůle bez povšimnutí jen pro jeho údajnou opožděnost, dopustí se nezákonného zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, čj. 8 Azs 182/2016-51)

Věc: Nazar Khammas J. (Irák) proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie o žádost o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Na základě rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, ze dne 12. 10. 2015 byl žalobce zajištěn za účelem správního vyhoštění na dobu 60 dní ode dne omezení osobní svobody žalobce, které nastalo dne 30. 9. 2015. Týž správní

orgán uložil žalobci rozhodnutím ze dne 4. 11. 2015 dle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění, neboť žalobce pobýval na území České republiky bez víza či jiného pobytového titulu. Dobu, po kterou mu nelze

umožnit vstup na území členských států Evropské unie, stanovil správní orgán na jeden rok. Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2015 pak uvedený správní orgán prodloužil dobu zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění o 30 dnů. Dne 16. 12. 2012 bylo žalobci prostřednictvím dokumentu psaného v českém i arabském jazyce (který žalobce odmítl podepsat) sděleno, že dne 21. 12. 2015 v 18:40 hod. bude leteckou cestou realizováno jeho správní vyhoštění z letiště Václava Havla do Bagdádu.

Dne 19. 12. 2015 podal žalobce žádost o mezinárodní ochranu z důvodu jím tvrzeného nebezpečí ze strany Islámského státu a šíitských milic v Iráku. Zároveň žalobce dle § 41 správního řádu požádal o navrácení v předešlý stav, prominutí zmeškání úkonu a přiznání odkladného účinku žádosti s odůvodněním, že poučení o možnosti podat žádost o mezinárodní ochranu neporozuměl a nemohl se o věci poradit s právníkem. Usnesením ze dne 21. 12. 2015 žalovaná nevyhověla žádosti žalobce o navrácení v předešlý stav, neprominula zmeškání úkonu a nepřiznala žádosti odkladný účinek. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedla, že považuje tvrzení žalobce za účelová, neboť žalobce mohl požádat o azyl v bezpečných zemích, kterými cestoval, avšak chtěl tak učinit až ve Švédsku. Neshledala přitom, že by v případě žalobce byly dány důvody znemožňující vycestování dle § 179 zákona o pobytu cizinců. Ohledně samotné žádosti o mezinárodní ochranu příslušníci cizinecké policie žalobci sdělili, že žádost je opožděná a nebude proto akceptována.

Žalobce spatřoval v postupu policie spočívajícím v neakceptování jeho žádosti o mezinárodní ochranu nezákonný zásah, proti němuž brojil žalobou dle § 82 s. ř. s. Ani k okamžiku podání žaloby žalobce neobdržel žádnou písemnou informaci či sdělení o neakceptaci jeho úmyslu podat žádost.

Městský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 29. 6. 2016, čj. 9 A 257/2015-60, zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí předně uvedl, že na věc dopadá úprava zákona o azylu účinná od 18. 12. 2015. Městský soud přitom

dovodil, že „[v] nyní posuzovaném případě je novou úpravou danou § 3b odst. 3 zákona o azylu stanovena povinnost ministerstva zabývat se projevem vůle cizince tak, je-li z tohoto projevu zřejmé, že hledá v České republice mezinárodní ochranu za podmínek v tomto ustanovení uvedených. Jen v takovém případě, kdy se ministerstvo bude projevem vůle cizince zabývat, může cizinci poskytnout vyrozumění o tom, zda se jeho projev vůle za podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany považuje. V souzené věci z ničeho nevyplývá, že by se ministerstvo v intencích § 35 odst. 3 zákona o azylu účinného od 18. 12. 2015 žádosti žalobce zabývalo, a proto postup žalovaného, který žalobci po podání žádosti jen ústně sdělil, že žádost je opožděná, nemůže být před vlastním posouzením žádosti ministerstvem jedním, kterým nebylo umožněno žalobci vstoupit do azylového řízení.“ V důsledku toho tudíž „nebylo porušeno právo žalobce podat žádost o mezinárodní ochranu. Účinné podání této žádosti a účinný vstup do azylového řízení, jehož se žalobce v žalobě domáhá, nezávisí na posouzení orgány Policie ČR, nýbrž ministerstva vnitra za podmínek § 3b odst. 3 zákona o azylu.“

Žalobce (stěžovatel) se v podané kasační stížnosti neztotožnil s posouzením věci ze strany městského soudu, dle něhož postup žalované (spočívající v nepředání žádosti o mezinárodní ochranu Ministerstvu vnitra) představoval pouze průtahy v řízení a nikoli nezákonný zásah. Dle názoru stěžovatele „[b]ezprostředním důsledkem postupu žalovaného totiž byla skutečnost, že žalobcova žádost nebyla vůbec předána Ministerstvu vnitra tak, aby bylo možno účinně zamezit či pozastavit bezprostředně hrozící deportaci do země původu – tedy do Iráku“. Dle § 3b zákona o azylu má přitom žalovaná povinnost předat Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) i takovou žádost, která je podána opožděně. Kdy a zda vůbec takovou žádost ministerstvu postoupí, není na libovůli žalované. V důsledku jejího postupu přitom „[o] stěžovatelově žádosti o azyl neběží žádná řízení a jeho žádost není před-

mětem žádného přezkumu přijatelnosti. Stěžovatel z této pozice nemá žádnou jinou možnost, jak se domoci svých práv a soudní ochrany, neboť v daném případě neexistují žádné jiné účinné prostředky ochrany. V dané věci není možné namítat průtahy v řízení, když žádné řízení nebylo zahájeno a neběží.“

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná vyjádření ke kasační stížnosti nepodala.

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

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [13] Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že vzhledem k datu podání stěžovatelovy žádosti o mezinárodní ochranu, tj. 19. 12. 2015, je v nyní projednávané věci aplikovatelný zákon o azylu ve znění novely č. 314/2015 Sb. s účinností od 18. 12. 2015. V důsledku této novely zákon o azylu opustil koncept prohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu a pracuje nadále pouze s institutem žádosti o mezinárodní ochranu.

[14] Dle § 3b odst. 1 zákona o azylu přitom v zásadě platí, že „[o]právnění cizince podat žádost o udělení mezinárodní ochrany v zařízení pro zajištění cizinců zaniká uplynutím 7 dnů ode dne, kdy byl policií informován o možnosti požádat o udělení mezinárodní ochrany na území a o důsledcích spojených s uplynutím této lhůty“. Dle § 3b odst. 3 téhož zákona je přitom žádostí o udělení mezinárodní ochrany podanou v zařízení pro zajištění cizinců po uplynutí doby podle odstavce 1 „projev vůle cizince, z něhož je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním nebo před hrožící vážnou újmu, pouze tehdy, pokud se lze na základě jeho obsahu důvodně domnívat, že

došlo k podstatné změně okolností vztahujících se k jeho možnému pronásledování nebo hrozbě vážné újmy; ministerstvo vyrozumí cizince o tom, zda se jeho projev vůle za podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany považuje. Na doručování vyrozumění podle věty první se § 11a odst. 3 použije obdobně.“ Smyslem posledně citovaného ustanovení je pak ochrana tzv. uprchlíků na místě („sur place“), tj. osob, u nichž důvod k udělení mezinárodní ochrany vznikne až v průběhu jejich pobytu na území cizího státu.

[15] V nyní projednávané věci je přitom podstatné, že dle § 3b odst. 3 zákona o azylu je k posouzení, zda projev vůle cizince pobývajícího v zařízení pro zajištění cizinců představuje žádost o udělení mezinárodní ochrany, příslušné výlučně ministerstvo, které o výsledku takového posouzení cizince vyrozumí. Až teprve tímto vyrozuměním je postaveno najisto, zda cizinec má postavení žadatele o mezinárodní ochranu, či nikoli, a tedy zda bylo řízení o jeho žádosti účinně zahájeno. Potud se Nejvyšší správní soud ztožnil s názorem městského soudu.

[16] Za nesprávný však Nejvyšší správní soud považuje závěr, dle něhož nebylo porušeno právo žalobce podat žádost o mezinárodní ochranu. Právo podat takovou žádost v zařízení pro zajištění cizinců ve smyslu § 3b odst. 3 zákona o azylu totiž nespočívá v pouhém zaevidování příslušného projevu vůle cizince do správního spisu, jak v nyní projednávané věci učinila žalovaná, nýbrž též jeho postoupení ministerstvu k posouzení, zda se jedná o žádost o udělení mezinárodní ochrany, či nikoli. Zákon o azylu totiž žalované neumožňuje činnost ministerstva v této souvislosti nahrazovat či obcházet. Právě toho se však žalovaná v nyní posuzovaném případě dopustila, neboť nepostoupení projevu stěžovatelovy vůle ministerstvu znamenalo pro stěžovatele prakticky totéž jako negativní výsledek posouzení tohoto projevu vůle ministerstvem.

[17] Důsledkem postupu žalované přitom nebyly „průtahy ve věci posouzení žádosti ministerstvem“, jak dovodil městský soud, nýbrž to, že žalovaná bez zákonem předpo-

kládaného podkladu (posouzení projevu stěžovatelovy vůle ministerstvem) ke stěžovateli přistupovala tak, jako by žádost o mezinárodní ochranu vůbec nepodal. Aniž by tedy žalovaná měla postaveno najisto, zda stěžovateli svědčilo postavení žadatele o mezinárodní ochranu a s ním spojená práva a povinnosti, činila nadále pouze kroky směřující k realizaci správního vyhoštění stěžovatele (k tomu došlo 23. 2. 2016), čímž stěžovateli v případném vstupu do řízení o udělení mezinárodní ochrany *via facti* zabránila. Takovou praxi nemůže Nejvyšší správní soud aprobovat, a to již proto, že žalovaná si svým postupem v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uzurpovala pravomoc jí nenáležící, zákonem svěřenou výlučně ministerstvu.

[18] V projednávané věci nelze pak přijmout ani závěr městského soudu, dle ně-

hož se stěžovatel může proti postupu ministerstva dále „bránit dostupnými právními prostředky jak ve správním řízení, tak v řízení před správním soudem“. Tato právní úvaha postrádá smysl za situace, spočívá-li nezákonnost postupu žalované v „neakceptování“ projevu stěžovatelovy vůle a jeho nepostoupení ministerstvu; je totiž zřejmé, že k posouzení povahy tohoto projevu vůle ze strany ministerstva v takovém případě nemohlo dojít. Uvedený závěr městského soudu by potenciálně vedl k vyprázdnění samé podstaty zákonné úpravy vyplývající z ustanovení § 3b odst. 3 zákona o azylu, tedy k rezignaci na soudní ochranu těch cizinců, jejichž projev vůle učiněný v zařízení pro zajištění cizinců by policejní orgán svévolně a bez zákonné opory sám fakticky posoudil tak, že žádosti o udělení mezinárodní ochrany není.

3548

Kompetenční spory: soukromoprávní nárok na náhradu škody dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci

k § 14 a § 15 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění zákona č. 160/2006 Sb. (v textu jen „zákon o odpovědnosti za škodu“)

k § 97 soudního řádu správního

Spor mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem dopravy o to, kdo je příslušný předběžně projednat soukromoprávní nárok na náhradu škody, která podle tvrzení poškozeného vznikla na jeho vozidle pochybením Policie ČR při silniční kontrole (§ 14 a § 15 zákona č. 82/1998 Sb.), není kompetenčním sporem ve smyslu § 97 s. ř. s., protože tu nejde o spor o pravomoc vydat rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto takovou kompetenční žalobu odmítne.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2016, čj. Komp 1/2016-64)

Prejudikatura: č. 1428/2008 Sb. NSS.

Věc: Ministerstvo dopravy proti Ministerstvu vnitra, za účasti společnosti s ručením omezeným AUTO-EXTRA, o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Žalobce se u Nejvyššího správního soudu domáhal rozhodnutí kompetenčního sporu, který vznikl mezi ním a žalovaným o příslušnost k posouzení návrhu osoby zúčastněné na řízení ze dne 6. 8. 2015 ve věci přiznání náhrady škody z nesprávného úředního po-

stupu Policie ČR. Policie ČR se měla nesprávného postupu dopustit dne 1. 8. 2015, kdy po ukončení silniční kontroly osobního automobilu, jehož vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení, neupozornila řidiče, že v jízdní dráze je položen ve složeném stavu zastavovací pás,

ani tento zastavovací pás zřetelně neoznačila. Vozidlo osoby zúčastněné na řízení přes něj přešlo levými koly, čímž došlo k poškození pneumatik vozidla. Podáním ze dne 6. 8. 2015 osoba zúčastněná na řízení požádala u Krajského ředitelství policie Libereckého kraje o náhradu škody ve výši 12 891 Kč.

Dne 2. 2. 2016 žalovaný postoupil předmětnou žádost žalobci s odůvodněním, že není věcně příslušným úřadem podle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za škodu. Žalobce nesouhlasil s postoupením věci a dne 5. 2. 2016 vrátil věc žalovanému. Ani žalovaný nesouhlasil s postupem žalobce a opět mu věc postoupil dne 10. 3. 2016.

Žalobce byl nadále přesvědčen, že není příslušný k posouzení žádosti osoby zúčastněné na řízení, proto k Nejvyššímu správnímu soudu podal podle § 97 a násl. s. ř. s. kompetenční žalobu. Nedostatek své příslušnosti dovodil ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Podle uvedených předpisů je žalobce ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a provozu na pozemních komunikacích, ale působnost ve věcech dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích je svěřena žalovanému [§ 12 odst. 1 písm. a) kompetenčního zákona]. Policie ČR se měla dopustit nesprávného úředního postupu právě při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.

Dle názoru žalovaného se nejedná o kompetenční spor podle § 97 a násl. s. ř. s. Předběžné projednání nároku na náhradu škody z titulu vydání nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu u příslušného orgánu státní správy má neformální povahu, nejsou pro něj stanovena žádná procesní pravidla, nevede se správní řízení a nevydává se žádné rozhodnutí. Příslušný ústřední orgán žádosti vyhovějí a náhradu škody zaplatí, nebo vyrozumí žadatele, že tak neučiní. Pokud poškozenému nesdělí odmítavé

stanovisko do 6 měsíců, může se poškozený obrátit na soud.

Pro případ, že by soud žalobu neodmítl, žalovaný setrval na stanovisku, že věcně příslušným ústředním orgánem státu je v posuzované věci žalobce. Nesprávného úředního postupu se měla dopustit hlídka policie při silniční kontrole, při které policisté postupovali podle zákona o silničním provozu. Uvedený zákon je speciálním zákonem vůči kompetenčnímu zákonu a v § 124 odst. 1 stanoví, že žalobce je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích. Žalobce je proto podle § 6 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za škodu příslušný k projednání nároku poškozeného.

Žalovaný poukázal na předchozí dlouhodobou praxi žalobce, který přijímal a řešil obdobné postoupené žádosti podle zákona o odpovědnosti za škodu mající vztah k silničnímu zákonu. Ke změně ustálené praxe došlo až na konci roku 2015, kdy žalobce začal žádosti vracet žalovanému s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2015, čj. 16 Co 255/2015–57, který dovodil věcnou příslušnost žalovaného. Právní názor vyjádřený v citovaném rozsudku je ale nesprávný a ojedinělý. Jiné senáty městského soudu posuzují skutkově obdobné nároky odlišně, ve shodě s názorem žalovaného (viz např. rozsudek městského soudu ze dne 20. 1. 2016, čj. 28 Co 3/2016–25).

Osoba zúčastněná na řízení se k žalobě nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud kompetenční žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

IV.

[8] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve otázkou, zda se v posuzované věci jedná o žalobcem tvrzený kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s.

[9] Žalobce se domáhal, aby soud rozhodl tvrzený záporný kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 3 s. ř. s., který měl vzniknout mezi

ním a žalovaným ve věci žádosti o náhradu škody vzniklé v důsledku nesprávného úředního postupu Policie ČR. Podle citovaného ustanovení se záporným kompetenčním sporem rozumí „spor, ve kterém správní orgány popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem“. Jedním ze základních předpokladů je tedy skutečnost, že spor se týká pravomoci vydat rozhodnutí (viz např. usnesení ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 3/2004–40, č. 1428/2008 Sb. NSS).

[10] Mezi žalobcem a žalovaným je sporné, který z nich je v nyní posuzované věci příslušným úřadem k projednání nároku podle § 14 zákona o odpovědnosti za škodu. Uvedený zákon nepředpokládá vedení řízení, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí, nepřesňuje žádná procesní pravidla, ani subsidiárně neodkazuje na jiný procesní předpis. Jedná se pouze o předběžné projednání nároku na náhradu škody, které má neformální povahu (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2651/2010, nebo Vojtek, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, komentář k § 14).

[11] I přes specifika takového právního vztahu se stále jedná o soukromoprávní vztah odpovědnosti za škodu. Příslušný správní úřad tu jedná jménem státu (§ 6 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu), a je to stát, kdo je účastníkem takového vztahu. O výkon veřejné moci (vrchnostenské veřejné správy) tu nejde. Nejde tu – ani jít nemůže – o spor o pravomoc vydat rozhodnutí ve smyslu § 97 s. ř. s., a proto nemůže jít ani o konflikt kompetencí, o němž rozhodnout by náleželo do pravomoci Nejvyššího správního soudu.

[12] Výsledkem projednání nároku podle § 14 odst. 1 zákona o odpovědnosti za škodu je sdělení, že nárok bude (nebo nebude)

zcela nebo zčásti uspokojen. Pokud příslušný úřad nesdělí poškozenému své odmítavé stanovisko do šesti měsíců, může se poškozený obrátit přímo na soud v občanskoprávním řízení (§ 15 odst. 2 zákona o odpovědnosti za škodu). Možnost podání žaloby má také poškozený, kterému úřad sdělil negativní stanovisko ve lhůtě kratší než šest měsíců (viz rozsudek ze dne 23. 5. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1728/2011, ve kterém Nejvyšší soud uzavřel: „Nedošlo-li ze strany příslušného úřadu k dobrovolnému uspokojení uplatněného nároku, postrádají jakékoli další pokusy o změnu jeho postoje smysl. [...] V případě negativního stanoviska příslušného úřadu je účel § 14 odst. 3 [zákona o odpovědnosti za škodu] vyčerpán a není důvodu vyčkávat s uplatněním nároku u soudu. Ustanovení § 15 odst. 2 [zákona o odpovědnosti za škodu] nebrání poškozenému v tom, aby svůj nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy uplatnil žalobou u soudu dříve, než uplyne šest měsíců ode dne, kdy jej v souladu s § 14 odst. 1 a 3 [zákona o odpovědnosti za škodu] uplatnil u příslušného úřadu.“

[13] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že projednání nároku podle § 14 zákona o odpovědnosti za škodu není řízením, jehož výsledkem by bylo vydání správního rozhodnutí, není tedy splněna jedna z nezbytných podmínek pro projednání žaloby v rámci řízení podle § 97 s. ř. s.

[14] Pro úplnost soud doplňuje, že osoba zúčastněná na řízení se neocitá v situaci, kdy by v důsledku sporu mezi žalobcem a žalovaným neexistoval žádný orgán, který by byl ochoten projednat její nárok na náhradu škody. S ohledem na skutečnost, že žalobce ani žalovaný nesdělil své stanovisko k nároku uplatněnému dne 6. 8. 2015 ve lhůtě šesti měsíců, může se osoba zúčastněná na řízení obrátit na soud v občanskoprávním řízení.