

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

9<sup>2017 / XV. ročník / 29. 9. 2017</sup>

# OBSAH

## I. JUDIKÁTY

<b>3610.</b> Řízení před soudem: zrušení opatření obecné povahy Stavební zákon: zrušení územního rozhodnutí pro rozpor s územním plánem . . . . .	807
<b>3611.</b> Daňové řízení: žádost o prodloužení lhůty k provedení úkonu; počítání lhůt . . . . .	812
<b>3612.</b> Daň z příjmů: činnost profesionálního sportovce; živnostenské podnikání . . . . .	816
<b>3613.</b> Daň z nabytí nemovitých věcí: základ daně . . . . .	825
<b>3614.</b> Spotřebitelské úvěry: odpovědnost věřitele za správní delikt . . . . .	831
<b>3615.</b> Školství: státní doktorská zkouška, hlasování zkušební komise . . . . .	837
<b>3616.</b> Sociální služby: pobytová sociální služba . . . . .	841
<b>3617.</b> Zaměstnanost: příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením . . . . .	844
<b>3618.</b> Územní plánování: vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí . . . . .	848

# I. JUDIKÁTY

## 3610

### Řízení před soudem: zrušení opatření obecné povahy

#### Stavební zákon: zrušení územního rozhodnutí pro rozpor s územním plánem

k § 101a a násl. soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 127/2005 Sb. a č. 303/2011 Sb.  
k § 76 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),  
ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

**Územní rozhodnutí (§ 76 a násl. stavebního zákona z roku 2006) nelze zrušit pro rozpor s územním plánem, pokud ten byl v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. zrušen až ode dne, který následuje po dni nabytí právní moci územního rozhodnutí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 3 As 157/2016-63)*

**Prejudiaktura:** č. 3470/2016 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Martin P. proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti 1) JUDr. Oldřicha P. a 2) Jany P., o územní rozhodnutí, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1).

K žádosti osob zúčastněných na řízení změnil Úřad městské části Praha 8, odbor výstavby (správní orgán prvního stupně), rozhodnutím ze dne 27. 9. 2012 územní rozhodnutí ze dne 23. 7. 1997, vydané Magistrátem hlavního města Prahy, odborem územního rozhodování, ve věci „*Vilová čtvrť Velká Skála – Praha 8*“, změna umístění stavby rodinného domu v k. ú. Troja. Odvolání žalobce (souseda stavebníků – osob zúčastněných na řízení) a dalších osob zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 6. 2013 a rozhodnutí správního orgánu prvního potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž uplatnil současně návrh na zrušení Úpravy směrné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy ze dne 31. 10. 2011 (dále jen „územní plán“, resp. „část územního plánu“). Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 1. 2014, čj. 11 A 137/2013-52, územní plán dnem právní moci tohoto rozsudku zrušil a věc týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí. Rozsudkem ze dne 21. 6. 2016, čj. 11 A 18/2014-99, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 9. 2016, čj. 11 A 18/2014-123, následně městský soud zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Jediným důvodem pro zrušení předmětného rozhodnutí bylo právě předcházející zrušení územního plánu, kterým dle názoru městského soudu zanikl i podklad pro vydání rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv městský soud konstatoval, že si je na jedné straně vědom okolnosti, že v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí byl územní plán platný, na straně druhé má současně za to, že k jeho pozdějšímu zrušení bylo nutno přihlédnout i v nyní projednávané věci, protože jinak by podání žaloby proti územnímu rozhodnutí, které se opírá o územní plán platný v době jeho vydání, postrádalo smysl. Soud proto neshledal opodstatněnou námitku osob zúčastněných na řízení, že v řízení o žalobě se má ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Proti rozsudku městského soudu podali kasační stížnost žalovaný a osoba zúčastněná na řízení 1) („stěžovatelé“). Uvedli, že městský soud porušil § 75 odst. 1 s. ř. s. tím, že opřel důvody

svého rozsudku toliko o skutečnost (zrušení územního plánu), která nastala až po vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Zrušení územního plánu se navíc stalo účinným až dnem právní moci rozsudku čj. 11 A 137/2013-52, tj. dnem 13. 1. 2014. V projednávané věci přitom nebylo namísto prolamovat pravidlo obsažené v § 75 odst. 1 s. ř. s. Nositelem práv z rozhodnutí napadeného žalobou totiž nebyl žalobce, ale třetí osoby – stavebníci, tj. osoby zúčastněné na řízení. Právní řád je založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy. Dle této zásady se má za to, že správní akt je správný a zákonný až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Jeho zrušení má účinky pouze *ex nunc*. Odrazem této zásady je též zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv. Stěžovatelé dále městskému soudu vytkli, že ve svém odůvodnění zcela opomněl § 101d odst. 4 s. ř. s., dle něhož platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy (zde územního plánu) nebo jeho části zůstávají nedotčena.

Nad rámec uvedeného osoba zúčastněná na řízení 1) namítla, že důsledky napadeného rozsudku městského soudu představují nepřípustnou pravou retroaktivitu, jelikož účinky zrušení územního plánu byly bez dalšího vtaženy i do minulosti na přezkoumávané rozhodnutí, které bylo v době zrušení územního plánu v právní moci. Zmíněná retroaktivita by dle názoru osoby zúčastněné na řízení 1) vedla navíc i k selektivní aplikaci práva, neboť účinky zrušení územního plánu by se v minulosti nemohly projevit *erga omnes*, jak je tomu u účinků působících do budoucna.

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

### Z odůvodnění:

(...) Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení podstaty dané věci, kterou je otázka účinků zrušení předmětné části územního plánu na práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před jeho zrušením. Stěžovatelé v této souvislosti shodně namítli, že zrušení části územního plánu, ke kterému došlo až po nabytí právní moci rozhodnutí vydaného na jeho základě, nemůže automaticky představovat důvod pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného v navazujícím řízení o žalobě.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“.

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

Podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. „[d]ojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí“.

Podle § 101d odst. 4 s. ř. s. „[p]ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena“.

Jak bylo konstatováno již v předcházející části tohoto rozsudku, v posuzovaném případě podal žalobce žalobu proti „změnovému“ územnímu rozhodnutí (o umístění stavby), v níž současně uplatnil návrh na zrušení části územního plánu, jakožto opatření obecné povahy, na jehož základě bylo rozhodnutí žalovaného vydáno.

Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za potřebné připomenout, že soudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je návrh na soudní přezkum opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (tzv. „*abstraktní*“ kontrola – srov. § 101a odst. 1 větu první s. ř. s.), a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. (tzn. do tří let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy). Druhým typem je návrh na „*incidenční*“ soudní přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je nutno podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.

Výše uvedený právní názor zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS. Učinil tak v zájmu zachování možnosti poskytnutí účinné ochrany právům osob, která byla dotčena nezákonným rozhodnutím správního orgánu vydaným na základě nezákonného opatření obecné povahy po uplynutí lhůty obsažené v § 101b odst. 1 s. ř. s. V případě přijetí opačného výkladu (a sice, že lhůta tří let od nabytí účinnosti opatření obecné povahy je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoliv soudní přezkum opatření obecné povahy) by se totiž dle názoru rozšířeného senátu soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy stal pouhou formalitou. Vzhledem k těmto závěrům lze městskému soudu částečně přisvědčit potud, že podání žaloby proti územnímu rozhodnutí, které se opírá o v době jeho vydání platný územní plán, by v případě nemožnosti přihlídnutí ke zrušení tohoto územního plánu v rámci „*incidenčního*“ soudního přezkumu opatření obecné povahy postrádalo smysl. Bylo proto zcela namístě „*prolomit*“ pravidlo, dle něhož soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Navzdory shora uvedenému však nutno současně zdůraznit, že v projednávané věci městský soud opomenul skutečnost, že jeho předcházejícím rozsudkem ze dne 13. 1. 2014, čj. 11 A 137/2013-52, byl předmětný územní plán zrušen dnem právní moci rozsudku, tj. dnem 13. 1. 2014. Je tudíž zřejmé, že účinky zrušení územního plánu se mohou projevit toliko v budoucnu a nikoliv zpětně ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Přestože tedy městský soud postupoval správně, přihlédl-li v předmětném řízení k výsledku řízení o zrušení územního plánu, nutno mu současně vytknout, že účinkům zrušujícího rozsudku ze dne 13. 1. 2014 přisoudil nesprávný význam, neboť v důsledku toho, že zmíněným rozsudkem došlo ke zrušení územního plánu *ex nunc*, se na právním stavu v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného nic nezměnilo.

Stěžovatelům lze zcela nepochybně přisvědčit i v tom, že městský soud se nikterak nevypořádal s právní úpravou obsaženou v § 101d odst. 4 s. ř. s., jenž výslovně stanoví, že „[p]ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena“. Jak v tomto ohledu uvádí doktrína (viz Blažek, T.; Jirásek, J. a kol. *Soudní řád správní*. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016), „[z]ákladní pravidlo § 101d odst. 4 s. ř. s. vychází z principu ochrany nabytých práv: práva a povinnosti z právních vztahů, jež vznikly na základě opatření obecné povahy před jeho zrušením, zůstávají nedotčena. Zrušující rozsudek soudu má tedy účinky pouze do budoucna v tom smyslu, že nadále na základě zrušeného opatření obecné povahy nemohou vznikat právní vztahy a práva a povinnosti.“

S výše citovaným názorem se ztotožňují i další autoři. V jiném pramenu se například uvádí, že „[p]ráva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy

nebo jeho části zůstávají dle § 101d odst. 4 s. ř. s. nedotčena. Proto zruší-li soud část územního plánu, pak tato skutečnost nebude mít žádný dopad na stavebníka, který na základě schváleného územního plánu získal územní rozhodnutí a stavební povolení ke konkrétní stavbě v lokalitě řešené zrušenou částí územního plánu. Bylo-li pak na základě opatření obecné povahy (nebo jeho zrušené části) rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo vykonáno, je to důvodem pro obnovu řízení“ (srov. Janderová, J. Územní plány a správní soudy. *Správní právo*, 2014, č. 5, s. 296 a násl.).

Odkázat lze též na další komentáře k soudnímu řádu správnímu. Lze se v nich setkat například s názorem, že „v ostatních případech, netýkajících se pravomocných a nevykonaných rozhodnutí o správních deliktech, zůstávají dříve nabytá práva, resp. dříve uložené povinnosti nedotčeny. Pokud tedy na základě zrušeného územního plánu došlo k realizaci určité stavby, není důvod tuto stavbu zpětně zpochybňovat“ (viz Jemelka, L.; Podhrázký, M. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 883).

Jiný zdroj pak uvádí, že „[t]oto ustanovení reflektuje mocenskou povahu opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu, který je stejně jako normativní či individuální právní akt chráněn presumpcí správnosti až do svého pravomocného zrušení. To znamená, že právní vztahy, které byly opatřením obecné povahy regulovány před jeho zrušením (resp. vznikly, změnily se nebo zanikly), zůstávají i po jeho zrušení nadále v platnosti. Účinky opatření obecné povahy, které v minulosti právoplatně nastaly, tedy nejsou jeho zrušením revokovány (s výjimkou problému sankčních rozhodnutí – viz odstavec třetí komentovaného ustanovení). Toto řešení je v souladu s požadavkem právní jistoty, která musí být chráněna v případě jakéhokoliv právního působení veřejné moci vůči jejím adresátům. Toto ustanovení také zřejmě vylučuje, aby soud zrušil opatření obecné povahy nebo jeho část ex tunc, tedy stanovil den zrušení před nabytím právní moci napadeného opatření obecné povahy (srov. k tomu komentář k § 101d odst. 2 s. ř. s.)“ (viz Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 959).

Ačkoliv se rozhodující senát s výše citovanými doktrinárními názory v převážené míře ztotožňuje, musí je částečně korigovat, a to pokud jde o otázku (ne)možnosti zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem ke dni, který předchází nejen právní moci zrušujícího rozsudku, ale také podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (například ke dni podání žádosti o vydání územního rozhodnutí), popřípadě až od samého počátku účinnosti, tedy *ex tunc* (srov. v této souvislosti též komentář k § 101d odst. 2 s. ř. s. In: Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *op. cit.*, s. 955). Předně je nutno konstatovat, že zákon tuto možnost *a priori* nevylučuje, když naopak stanoví, že v případě shledání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části důvodným, soud toto opatření nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí (viz § 101d odst. 2 větu první s. ř. s.). Použijeme-li pro interpretaci citovaného ustanovení jako prvotní přiblížení jazykový výklad, nelze než dospět k závěru, že soud může za den zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určit jakýkoliv den, nikoliv pouze den, který nastane až v budoucnu.

Uvedený závěr je dle názoru rozhodujícího senátu plně v souladu rovněž s výkladem teleologickým, jak jej zaujal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení čj. 5 As 194/2014-36. Nutno v této souvislosti připustit, že možnost „zpětného“ zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by zřejmě postrádala opodstatnění v případě prvního typu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. „abstraktní“ kontroly ve smyslu § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „Abstraktní“ kontrola opatření obecné povahy je totiž řízením o návrhu, v němž účastník (navrhovatel) tvrdí zkrácení na svých právech, k němuž mělo dojít již v důsledku vydání samotného opatření obecné povahy, nikoliv též v důsledku individuálního rozhodnutí vydaného na jeho základě. Práva navrhovatele by tak měla být dostatečně chráněna již tím, že případné nezákonné opatření obecné povahy nebo jeho část nebude vůči navrhovateli nadále

působit (a negativně zasahovat do jeho práv) do budoucna (to znamená, že k naplnění účinné soudní ochrany postačí, bude-li opatření obecné povahy zrušeno *ex nunc*; ačkoliv i zde si lze představit situace, kdy by bylo namísto uvažovat o zrušení *ex tunc* – srov. výklad níže).

Z uvedené premisy však z povahy věci nelze vycházet v případě „*incidenčního*“ přezkumu opatření obecné povahy. Nazírá-li totiž rozšířený senát na návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný spolu s žalobou proti správnímu rozhodnutí (resp. proti nečinnosti či nezákonnému zásahu), ve kterém bylo opatření obecné povahy užito, jako na prostředek k zajištění řádného přezkumu individuálního správního aktu, nebo jinými slovy prostředek, kterým je možno docílit zrušení individuálního správního aktu z důvodu zrušení tohoto opatření obecné povahy, a to dokonce i po uplynutí lhůty tří let stanovené v první větě § 101b odst. 1 s. ř. s., nemůže být udržitelný výklad, dle něhož je vyloučena možnost zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ke dni, který předchází právní moci zrušujícího rozsudku. Jak totiž bylo předznamenáno již výše, zrušení opatření obecné povahy *ex nunc* nemůže v navazujícím řízení o žalobě představovat důvod pro zrušení individuálního správního aktu, jenž byl vydán na základě tohoto opatření obecné povahy. Proto pouze přípuštěním možnosti „*zpětného*“ zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může být dle názoru rozhodujícího senátu naplněna teleologická metoda interpretace, o které mluvil i rozšířený senát, když vyslovil, že „*účelem procesních předpisů je nepochybně provést na úrovni zákona ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. poskytnout jednotlivci schůdnou cestu, jak dosáhnout účinné ochrany jeho práv soudem*“ (viz bod [23] usnesení čj. 5 As 194/2014-36).

Nastíněné souvislosti otevírají i další otázku, kterou je možnost zrušení opatření obecné povahy *ex tunc*, tedy od samého počátku jeho účinnosti. Nejvyšší správní soud má za to, že znění § 101d odst. 2 věty první s. ř. s. nevylučuje ani tuto možnost. Nutno nicméně podotknout, že k takovému kroku by mělo být přistoupeno toliko výjimečně a ze zcela závažných důvodů (například bude-li zjištěno, že k vydání opatření obecné povahy došlo v důsledku trestné činnosti úředních osob).

Shora podaný výklad neodporuje ani § 101d odst. 4 s. ř. s., jak jsou přesvědčeni autoři jednoho z komentářů k soudnímu řádu správnímu (viz Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. op. cit.). Dle názoru Nejvyššího správního soudu představuje toto ustanovení naopak dostatečnou záruku pro to, aby i v případě „*zpětného*“ zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zůstala zachována práva a povinnosti vzniklé na základě tohoto opatření předtím, než došlo k jeho zrušení soudem. Jinými slovy řečeno, dojde-li ke zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části k určitému datu, jež předchází právní moci zrušujícího rozsudku, neznamená to, že by všechna individuální správní rozhodnutí vydaná na základě zrušeného opatření po tomto datu automaticky pozbyla platnosti. V praxi by to v podstatě znamenalo, že ke „*zpětnému*“ zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by bylo přihlédnuto toliko v navazujícím řízení o žalobě proti rozhodnutí (resp. nečinnosti či zásahu) v případě účastníka, jehož návrhem byl zahájen předcházející „*incidenční*“ přezkum, popřípadě v rámci soudního přezkumu těch individuálních rozhodnutí, která byla v příslušných lhůtách napadena žalobou u soudu (což by vzhledem ke striktnímu vymezení lhůt pro zahájení řízení ve správním soudnictví bylo značně omezené množství – srov. zejména § 72 odst. 1, § 80 a § 84 odst. 1 s. ř. s.). „*Zpětné*“ zrušení opatření obecné povahy by tak nemělo představovat výraznější zásah do právní jistoty osob, kterým na základě tohoto opatření vznikla v minulosti konkrétní práva, jichž nabyly v dobré víře.

Jak nicméně bylo konstatováno již výše, v projednávané věci byla část územního plánu, z níž vycházelo přezkoumávané rozhodnutí žalovaného, zrušena s účinky *ex nunc* dnem 13. 1. 2014. Jelikož tato skutečnost byla jediným důvodem pro zrušení přezkoumávaného rozhodnutí (které bylo vydáno dne 11. 6. 2013, a účinky zrušení územního plánu je tak i vzdor „*prolomení*“ pravidla obsaženého v § 75 odst. 1 s. ř. s. nemohly nikterak ovlivnit), pak je nutno napadený rozsudek hodnotit jako nezákonný.



## Daňové řízení: žádost o prodloužení lhůty k provedení úkonu; počítání lhůt

k § 32 a § 36 odst. 3 větě druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 267/2014 Sb.

**Smyslem právní úpravy, obsažené v § 36 odst. 3 větě druhé zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, která stanoví, že je-li rozhodnutí, kterým nebylo žádosti plně vyhověno, oznámeno po uplynutí stanovené lhůty, o jejíž prodloužení je žádáno, končí běh této lhůty uplynutím tolika dnů po oznámení tohoto rozhodnutí, kolik dnů zbývalo v době podání žádosti do uplynutí stanovené lhůty, je ochrana daňového subjektu.**

**Pokud se daňový subjekt s obsahem rozhodnutí o žádosti seznámí až po uplynutí původně správcem daně stanovené lhůty (§ 32 téhož zákona), nastupuje právě citované pravidlo, z něhož vyplývá, že podá-li daňový subjekt žádost o prodloužení lhůty, musí se od tohoto okamžiku o zbývající dobu k provedení úkonu nastavit doba k provedení úkonu, je-li žádost zamítnuta či je daňovému subjektu vyhověno v menším rozsahu, než požadoval; tím je zachována daňovému subjektu možnost učinit úkon, k němuž mu byla původní lhůta stanovena.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 11. 2016, čj. 62 Af 23/2015-112)<sup>9)</sup>*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným FULGUR BATMAN proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zdanitelné plnění.

Žalovaný a správce daně dospěli k závěru, že žalobkyně neprokázala faktické uskutečnění zdanitelných plnění, jež měla spočívat v dodání reklamy umístěné na závodních automobilech od společností TARA COSMOPOLITAN, s. r. o., ELEVANTO, s. r. o. a JOB REAL, s. r. o.

V průběhu odvolacího řízení správce daně provedl dokazování výsledkem svědků, přičemž s hodnocením důkazů byla žalobkyně seznámena písemností, která jí byla předána u ústního jednání dne 27. 11. 2014. K závěrům obsaženým v této písemnosti se měla žalobkyně vyjádřit ve lhůtě stanovené správcem daně, jež činila 10 dnů od doručení výzvy.

Dne 28. 11. 2014 byla žalovanému doručena žádost o prodloužení lhůty k vyjádření o 15 dnů oproti lhůtě původně stanovené, tedy do 22. 12. 2014. Správce daně žádosti vyhověl částečně tak, že rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014 prodloužil lhůtu k vyjádření o 9 dní, tedy do 17. 12. 2014, přičemž toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 12. 12. 2014. Žalovanému bylo následně, po vydání žalobou napadeného rozhodnutí dne 19. 12. 2014, doručeno dne 22. 12. 2014 vyjádření žalobkyně.

Žalobkyně namítala, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť řízení, které předcházelo jeho vydání, bylo stíženo nezhojitelnou procesní vadou. Tato vada způsobila, že se žalovaný dle žalobkyně nezabýval její argumentací uvedenou v jejím vyjádření ze dne 22. 12. 2014, a proto je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Žalobkyně poukázala na to, že žalovaný pochybil, pokud nevyčkal na její vyjádření ze dne 22. 12. 2014, kterým reagovala na výzvu správce daně, aby se vyjádřila ke skutečnostem zjištěným v průběhu odvolacího řízení. Lhůta pro vyjádření totiž měla podle žalobkyně uplynout až dne 22. 12. 2014, jak vyplývá z pravidla obsaženého v § 36 odst. 3 daňového řádu; nadto v rozhodnutí správce daně ze dne 2. 12. 2014 bylo uvedeno poučení, že je-li rozhodnutí, kterým nebylo žádosti plně vyhověno, oznámeno po uplynutí stanovené lhůty, o jejíž prodloužení

<sup>9)</sup> Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 22. 3. 2017, čj. 1 AfS 321/2016-31.



je žádáno, končí běh této lhůty uplynutím tolika dnů po oznámení tohoto rozhodnutí, kolik dnů zbývalo v době podání žádosti do uplynutí stanovené lhůty. Tímto postupem pak žalovaný podle žalobkyně porušil povinnost zakotvenou v § 1 odst. 2 daňového řádu.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně poukázala na sdělení Generálního finančního ředitelství, na které se obrátila se žádostí o přešetření způsobu vyřízení stížnosti a které dospělo k závěru, že původní lhůta pro vyjádření se prodloužila do 21. 12. 2014, tedy o 9 dnů od 13. 12. 2014. Vzhledem k tomu, že konec této lhůty dopadl na neděli, podle Generálního finančního ředitelství bylo posledním dnem lhůty pro vyjádření pondělí 22. 12. 2014.

Žalobkyně setrvala na svém procesním postoji po celou dobu řízení před krajským soudem a z výše uvedeného důvodu se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný ve svém vyjádření namítal, že pravidlo stanovené v § 36 odst. 3 daňového řádu je nutno vykládat tak, že prodloužení lhůty v důsledku pozdního oznámení rozhodnutí o prodloužení lhůty nastává až tehdy, pokud je rozhodnutí, kterým je lhůta prodloužována, oznámeno až po uplynutí nově stanoveného konce lhůty. V daném případě proto k prodloužení lhůty ze zákona nedošlo, neboť rozhodnutí o prodloužení lhůty do 17. 12. 2014 bylo žalobkyni doručeno dne 12. 12. 2014. Žalovaný v této souvislosti poukázal na to, že pokud by správce daně prodloužil lhůtu o víc, než kolik zbývalo v době podání žádosti do konce lhůty, prodloužená lhůta by se krátila v neprospěch žadatele.

V reakci na repliku žalobkyně žalovaný poukázal dále na to, že dne 13. 1. 2015 mu byla doručena stížnost žalobkyně, kterou však žalovaný posoudil jako nepřipustnou s ohledem na skutečnost, že odvolací řízení již bylo ukončeno, a došlo tak k ukončení postupu, proti kterému měla stížnost skýtat ochranu a tato stížnost se tak stala bezpředmětnou.

Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení věci

(...) Podle § 115 odst. 2 daňového řádu „[p]rovádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Obdobně postupuje odvolací orgán i v případě, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru, než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch odvolatele.“

Přezkum žalobou napadeného rozhodnutí soudem byl vymezen námitkou procesní vady v řízení předcházejícím jeho vydání, přičemž tato procesní vada měla podle žalobkyně za následek vydání nezákonného a nepřezkoumatelného rozhodnutí, protože žalovaný nezohlednil skutečnosti uvedené ve vyjádření žalobkyně ze dne 22. 12. 2014.

Pokud by tomu skutečně tak bylo, tak žalobou napadené rozhodnutí by v rámci soudního přezkumu nemohlo obstát. Nezohlednění vyjádření daňového subjektu ke skutkovým zjištěním k výzvě správce daně po doplnění dokazování v průběhu odvolacího řízení je takovou procesní vadou, která atakuje zákonnost rozhodnutí ve věci samé, tedy samotné stanovení daně.

Z daňového spisu vyplynulo, že žalobkyni počala plynout desetidenní lhůta k vyjádření dne 28. 11. 2014, a uplynula by tudíž dne 7. 12. 2014. Dne 28. 11. 2014 byla žalovanému doručena žádost žalobkyně o prodloužení lhůty k vyjádření, a to do 22. 12. 2014. Správce daně rozhodl s odkazem na § 36 odst. 1 a 2 daňového řádu dne 2. 12. 2014 o žádosti tak, že prodloužil lhůtu k vyjádření o 9 dní, tedy do 17. 12. 2014. Rozhodnutí o prodloužení lhůty bylo žalobkyni pro-

střednictvím zástupce dodáno do datové schránky dne 2. 12. 2014 a doručeno bylo dne 12. 12. 2014. Žalobkyně podala své vyjádření dne 22. 12. 2014, tedy až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí dne 19. 12. 2014.

Mezi účastníky řízení přitom není sporu o otázky skutkové, nýbrž o otázku výkladu příslušných ustanovení daňového řádu ohledně počítání lhůty prodloužené správcem daně k žádosti daňového subjektu za situace, kdy bylo rozhodnutí správce daně o prodloužení lhůty doručeno žalobkyni až dne 12. 12. 2014, tedy po uplynutí původně stanovené lhůty k vyjádření.

Podle § 36 odst. 1 daňového řádu „[s]právce daně povolí ze závažného důvodu na žádost osoby zúčastněné na správě daní prodloužení lhůty stanovené správcem daně, pokud byla žádost o prodloužení lhůty podána před jejím uplynutím; za stejných podmínek lze prodloužit i lhůtu zákonnou, pokud tak stanoví zákon“.

Podle § 36 odst. 2 daňového řádu „[s]právce daně vyhoví první žádosti o prodloužení lhůty, nejde-li o lhůtu stanovenou zákonem, a lhůtu prodlouží alespoň o dobu, která v den podání žádosti ještě zbývá ze lhůty, o jejíž prodloužení je žádáno, ledaže by bylo žádáno o lhůtu kratší“.

Podle § 36 odst. 3 daňového řádu „[n]evydá-li správce daně rozhodnutí do doby, o níž má být lhůta podle žádosti prodloužena, nebo nevydá-li rozhodnutí do 30 dnů ode dne, kdy žádost obdržel, platí, že žádosti bylo vyhověno. Je-li rozhodnutí, kterým nebylo žádosti plně vyhověno, oznámeno po uplynutí stanovené lhůty, o jejíž prodloužení je žádáno, končí běh této lhůty uplynutím tolika dnů po oznámení tohoto rozhodnutí, kolik dnů zbývalo v době podání žádosti do uplynutí stanovené lhůty.“

Podle § 101 odst. 6 daňového řádu se „[o]známením rozhodnutí [...] pro účely tohoto zákona rozumí doručení rozhodnutí nebo jiný zaprotokolovaný způsob seznámení příjemce s obsahem rozhodnutí“.

Dříve účinná právní úprava prodlužování lhůt obsažená v § 14 odst. 4 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, stanovila, že „[n]erozhodne-li správce daně o žádosti o prodloužení lhůty před uplynutím žádané lhůty, považuje se žádané prodloužení lhůty za povolené. Je-li zamítavé rozhodnutí o včas podané žádosti podle odstavce 2 doručeno po uplynutí stanovené lhůty, jejíž prodloužení je žádáno, končí běh žádané lhůty uplynutím tolika dnů po doručení zamítavého rozhodnutí, kolik dnů zbývalo v době podání žádosti do uplynutí stanovené lhůty.“

Krajský soud při interpretaci § 36 odst. 3 ve spojení s odst. 1 a 2 daňového řádu především vychází z toho, že daňový řád v § 36 stanoví vyvážený komplex povinností a oprávnění daňového subjektu a správce daně za účelem zajištění jednak hladkého a rychlého průběhu daňového řízení a zároveň zamezení příliš tvrdých dopadů stanovení lhůty na daňový subjekt, pokud mu v provedení úkonu brání vážné důvody. Tomu odpovídá pravidlo, že v případě první žádosti daňového subjektu o prodloužení správcovské lhůty je správce daně povinen žádosti vyhovět a správní úvaha mu přísluší pouze z hlediska rozsahu, v jakém žádosti vyhová; v tomto ohledu se tedy právní úprava, na rozdíl od dřívější právní úpravy účinné do 31. 1. 2010, nezměnila (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 Afs 33/2009-49).

Smyslem právní úpravy obsažené v § 36 odst. 3 daňového řádu je pak ochrana žadatele o prodloužení lhůty tak, aby měl zachovánu možnost učinit úkon, k němuž mu byla lhůta stanovena, a to v případech, kdy o jeho žádosti buď nebylo rozhodnuto, anebo kdy prodloužení lhůty vyhověno nebylo vůbec nebo nebylo vyhověno způsobem, jaký daňový subjekt požadoval. Daňový řád tu jednak v první větě § 36 odst. 3 stanoví, že pokud správce daně nevydá rozhodnutí v termínu, do kterého je prodloužení lhůty žádáno, či do 30 dnů od obdržení žádosti, má se za to, že prodloužení lhůty bylo konkludentně povoleno; ze zákona tedy v tomto případě

nastane fikce prodloužení lhůty, jak bylo žádáno. Pokud však dojde k vydání rozhodnutí, z logiky věci se o tom daňový subjekt musí dozvědět dříve, než by mu uplynula původně stanovená lhůta, aby byl naplněn smysl a účel prodlužování lhůt podle § 36 daňového řádu. Podá-li žádost o prodloužení lhůty, musí se proto od tohoto okamžiku o zbývajících dobu k provedení úkonu nastavit doba, je-li žádost zamítnuta či je daňovému subjektu vyhověno v menším rozsahu, než požadoval.

Z výslovného znění zákona tedy vyplývá, že pokud se daňový subjekt s obsahem rozhodnutí o žádosti seznámí po uplynutí původně správcem daně stanovené lhůty, nastupuje pravidlo obsažené ve větě druhé § 36 odst. 3 daňového řádu. Krajský soud se neztotožňuje s argumentací žalovaného, že by se mělo v případě tohoto pravidla jednat o situaci, kdy uplyne až doba nově (v rozhodnutí o prodloužení) stanovená; takový výklad je v rozporu s textem citovaného ustanovení zákona. Podle krajského soudu je podstatné, že § 36 odst. 3 věta druhá daňového řádu nerozlišuje mezi rozhodnutím negativním, tedy zamítnutím žádosti o prodloužení lhůty, a prodloužením na dobu kratší, než daňový subjekt požadoval. Pokud jde v této souvislosti o sousloví „*nebylo plně vyhověno*“, tak to se na rozdíl od původní právní úpravy objevuje v daňovém řádu ve vztahu k prodlužování lhůt správcem daně nově. V důvodové zprávě k daňovému řádu pak je k § 36 odst. 3 uvedeno, že „*[v] ustanovení odstavce 3, jak pro lhůty stanovené správcem daně, tak pro lhůty zákonné, platí předpoklad, že nebylo-li vydáno rozhodnutí správce daně (ve smyslu § 101 odst. 2 předáno k doručení) před uplynutím termínu, do kterého je prodloužení lhůty žádáno, má se za to, že prodloužení lhůty bylo konkludentně povoleno. Současně se zde stanoví ochrana žadatele o prodloužení lhůty tak, aby měl ze zákona zaručeno, že je-li mu doručeno rozhodnutí, kterým není žádosti plně vyhověno (tj. zamítavé rozhodnutí i rozhodnutí, kterým se povoluje prodloužení, avšak v délce nižší, než bylo žádáno), po uplynutí původní lhůty, dojde k jejímu uplynutí až ve zde stanoveném časovém úseku.*“

S ohledem na shora uvedený účel pravidla obsaženého v § 36 odst. 3 větě druhé daňového řádu i na uvedenou změnu jeho dikce je tedy třeba pojmu „*nebylo plně vyhověno*“ rozumět tak, že jde jak o zamítavé rozhodnutí, tak o rozhodnutí, kterým se povoluje prodloužení, avšak v délce kratší, než bylo žádáno. Výklad na základě doslovného textu zákona je v nyní posuzovaném případě navíc ve prospěch žalobkyně jako daňového subjektu, a proto i z tohoto důvodu je třeba tento výklad upřednostnit. Byť žalovaný svojí argumentací poukazuje na nelogičnost této právní úpravy, pokud by došlo k situaci, kdy by správce daně prodloužil lhůtu o víc, než kolik zbývalo v době podání žádosti do konce lhůty, tak o takovou situaci se v nyní posuzované věci nejedná. Žalovaný pomíjí právě pravidlo *in dubio pro libertate*. Není zde legitimního důvodu, aby soud vyložil pravidlo obsažené v § 36 odst. 3 větě druhé daňového řádu tak, jak požaduje žalovaný, neboť by to vedlo k absurdnímu důsledku, že výklad učiněný soudem by byl v dané věci v neprospěch žalobkyně a dokonce v přímém rozporu s výslovným zněním textu zákona, který je v jeho prospěch.

Krajský soud nezpochybňuje, že žalovaný na žádost žalobkyně reagoval rychle a rozhodl o ní již 2. 12. 2014; to však s ohledem na terminologii použitou v citovaném ustanovení, kdy zákonodárce vyžaduje, aby bylo rozhodnutí oznámeno, není podstatné. Rozhodující skutečností tedy je, že rozhodnutí o prodloužení lhůty bylo žalobkyni oznámeno až dne 12. 12. 2014, tedy po uplynutí původní lhůty k vyjádření. Ze zákona tedy žalobkyni nová lhůta k vyjádření uplynula devátým dnem od oznámení rozhodnutí, což je počet dnů zbývajících v době podání žádosti do uplynutí původní doby. Lhůta k vyjádření žalobkyně by ze zákona skončila v neděli dne 21. 12. 2014, tudíž vyjádření doručené v pondělí dne 22. 12. 2014 bylo podáno správci daně včas.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný tím, že o odvolání rozhodl před uplynutím takto ze zákona prodloužené lhůty, porušil procesní právo žalobkyně vyjádřit se na základě

výzvy správce daně k doplněnému skutkovému stavu, který vzal žalovaný za podklad svého rozhodnutí. To nepochybně mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Proto bylo napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s.

*Obiter dictum* dále krajský soud k argumentaci žalovaného doplňuje, že hypotetická situace, kdy by správce daně prodloužil lhůtu o víc, než kolik zbývalo v době podání žádosti do konce lhůty, by, opět s ohledem na pravidlo *in dubio pro libertate*, měla vyústit v takový postup, že správce daně by měl vyčkat až do uplynutí jím v rozhodnutí stanovené prodloužené lhůty. S ohledem na skutečnost, že rozhodnutí o prodloužení lhůty ve smyslu § 36 daňového řádu vydané správcem daně nepodléhá soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., tato hypotetická situace by do práv daňového subjektu zasáhla pouze tehdy, kdy by správce daně i přes své rozhodnutí o prodloužení lhůty „cíleně“ využil výše vyloženého pravidla obsaženého v § 36 odst. 3 věty druhé daňového řádu a rozhodl by ve věci samé dříve, než by uplynula jeho vlastním rozhodnutím prodloužená lhůta, aby se „vyhnul“ či „zmařil“ daňovému subjektu provést zamýšlený úkon. Takový postup žalovaného jako správního orgánu lze jistě s ohledem na principy dobré správy jen stěží očekávat.

## 3612

### **Daň z příjmů: činnost profesionálního sportovce; živnostenské podnikání**

k § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období let 2011, 2012 a 2013

**Samostatnou činnost profesionálního sportovce je možné vykonávat buďto jako živnostenské podnikání, nebo jako nezávislé povolání. Pokud daňový subjekt vykonává činnost profesionálního fotbalového hráče jako živnost na základě příslušného živnostenského oprávnění, příjmy z této činnosti představují příjmy ze živnosti dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, čj. 6 AfS 278/2016-54)*

**Prejudikatura:** č. 1566/2008 Sb. NSS, č. 2510/2012 Sb. NSS, č. 2571/2012 Sb. NSS, č. 3016/2014 Sb. NSS a č. 3552/2017 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 26. 3. 1987, Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království (235/85, Recueil, s. 01471), ze dne 27. 1. 2000, Staatssecretaris van Financiën proti J. Heerma (C-23/98, Recueil, s. I-00419), a ze dne 18. 10. 2007, J. A. van der Steen proti Inspecteur van de Belastingdienst Utrecht-Gooi/kantoor Utrecht (C-355/06, Sb. rozh., s. I-08863).

**Věc:** David L. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Územní pracoviště v Českých Budějovicích (správce daně), třemi dodatečnými platebními výměry ze dne 31. 7. 2015 doměřil žalobci za zdaňovací období let 2011, 2012 a 2013 daň z příjmů, kterých žalobce dosáhl jako profesionální fotbalista na základě Smlouvy o spolupráci při výkonu sportovní činnosti ze dne 30. 7. 2008, Profesionální smlouvy ze dne 4. 1. 2011 a Profesionální smlouvy ze dne 2. 1. 2012, uzavřených s fotbalovým klubem FK BAUMIT Jablonec, a. s., resp. Profesionální smlouvy ze dne 10. 1. 2013, uzavřené s fotbalovým klubem AC Sparta Praha fotbal, a. s., a příjmů, kterých žalobce dosahoval za účast ve fotbalové reprezentaci. Žalobci byla takto doměřena daň v celkové výši 870 730 Kč a současně mu bylo vyměřeno daňové penále v celkové výši 174 146 Kč. Po provedené daňo-

vé kontrole dospěl správce daně k závěru, že příjmy žalobce deklarované jím od data zápisu v živnostenském rejstříku, tj. 30. 3. 2011 do 31. 12. 2013 jako příjmy ze živnosti ve smyslu § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, u nichž lze uplatnit paušálně vynaložené náklady ve výši 60 % z těchto příjmů, takovým příjmem nebyly. Příjmy správce daně posoudil jako příjmy z výkonu nezávislého povolání ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) téhož zákona, u nichž je možné uplatnit paušálně vynaložené náklady ve výši 40 % z těchto příjmů. S odkazem na § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), na přílohu č. 4, bod 74 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, a metodický pokyn Ministerstva průmyslu a obchodu č. 11/2000 ze dne 27. 12. 2000, čj. 59928/00/4110, k aplikaci živnostenského zákona v oblasti tělesné výchovy a sportu dovedil, že žalobce jako profesionální hráč fotbalu realizoval svou činnost v rámci fotbalového týmu, tedy sportovního kolektivu, a nejednalo se tak o činnost výkonných sportovců provozovanou samostatně ve smyslu přílohy č. 4, bodu 74 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., a proto nešlo o příjmy z provozování živnosti. Správce daně tudíž neuznal žalobci část paušálně vynaložených nákladů, uplatněných ve výši 60 % příjmů od data zápisu v živnostenském rejstříku, tj. 30. 3. 2011 do 31. 12. 2013.

Odvolání žalobce proti uvedeným platebním výměrům zamítl žalovaný třemi rozhodnutími ze dne 14. 3. 2016 a uvedené platební výměry potvrdil. Ve shodě se správcem daně dospěl k závěru, že činnost žalobce jako profesionálního hráče fotbalu nenaplňovala znaky živnosti ve smyslu § 2 živnostenského zákona. Činnost žalobce zejména nenaplňuje podmínku samostatnosti, jelikož žalobce se profesionálními smlouvami mimo jiné zavázal podřizovat se časovému a organizačnímu režimu vyplývajícímu z účasti fotbalového klubu v soutěžích, dodržovat pokyny trenérů a realizačního týmu, vystupovat na veřejnosti v oděvu stanovenému klubem, jednat v souladu se stanovami klubu, podřizovat se rozhodnutím orgánů klubu a neprovozovat bez souhlasu klubu jinou výdělečnou činnost. Žalobce nevykonával svou činnost vlastním jménem. Ačkoliv jsou fotbalisté zpravidla identifikováni jmenovkou na dresu, výkony všech hráčů jsou v konečném důsledku připisovány pouze klubu, který reprezentují. Žalobce konečně nenaplnil ani podmínku výkonu činnosti na vlastní odpovědnost. Hráče řídí a o jeho zapojení do sportovní činnosti rozhoduje klub. Ten zároveň inkasuje veškeré příjmy a nese náklady, zajišťuje např. lékařskou a terapeutickou péči, vytváří tréninkové prostředí a zapůjčuje sportovní potřeby, zajišťuje dopravu, stravu a ubytování v době zájezdu k utkání, při soustředění nebo při trénincích. K tomu žalovaný argumentoval rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, čj. 1 Afs 73/2011-167, bodem [36], s tím, že: *„Vykonávání činnosti nikoliv pod vlastním jménem ale pod jménem fotbalového klubu je nezbytným předpokladem jakéhokoliv kolektivního sportu. Fotbalová jedenáctka jistě není sborem jedenácti sólistů podnikajících nezávisle, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, ale vždy je týmem vystupujícím jednotně pod jedním pevně stanoveným jménem, s jednotným dresem, jednotnou reklamou. V konečném důsledku se ve výši odměny sportovců působících v kolektivních sportech promítá na prvním místě nikoliv individuální osobní nasazení a počet odpracovaných hodin, nýbrž zejména úspěšnost týmu jako celku. To je záležitost často dokonce i velmi nahodilá a ne vždy odpovídající jeho vlastní aktivitě.“* Žalovaný rovněž odkázal na obsah profesionálních smluv (čl. I odst. 3), dle nichž *„[p]říjmy z této smlouvy jsou příjmy z výkonu nezávislého povolání ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů“*. Shodně se správcem daně vyhodnotil i rozdíl mezi sporty individuálními a kolektivními ve smyslu vymezení oboru činnosti v příloze č. 4, bodu 74 nařízení vlády č. 278/2008 Sb. Ke skutečnosti, že je žalobce držitelem živnostenského listu, žalovaný uvedl, že živnost volnou může provozovat každý, kdo splní všeobecné podmínky pro provozování živnosti a ohlásí živnost na živnostenském úřadě. Pouhé držení živnostenského oprávnění nelze považovat bez reálného výkonu činnosti způsobem naplňujícím obsah vymezení dané živnosti za důkaz, prokazující, že daňový subjekt dosahuje příjmy dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů.



Proti napadeným rozhodnutím podal žalobce tři samostatné žaloby, které Krajský soud v Českých Budějovicích spojil ke společnému rozhodnutí a rozsudkem ze dne 23. 9. 2016, čj. 51 Af 4/2016-30, je zamítl. Jako rozhodnou otázku, vzhledem k tomu, že se náhled na výkon činnosti profesionálního fotbalového hráče svou povahou vymyká evropskému standardu, vymezil obsah konkrétní profesionální hráčské smlouvy, neboť v České republice může být takový hráč považován za tzv. osobu samostatně výdělečně činnou (OSVČ), a to provozující živnost či vykonávající nezávislé povolání.

Stejně jako žalovaný vycházel krajský soud z § 2 živnostenského zákona, podle něhož je živností „*soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem*“. Krajský soud shledal, že činnost profesionálního fotbalového hráče je nepochybně soustavná a jejím účelem je dosažení zisku, nejde však o činnost samostatnou. Pokud by měl být naplněn znak samostatnosti výdělečné činnosti, musel by fotbalový hráč sám o sobě rozhodovat, zda bude nastupovat k jednotlivým utkáním, zda se bude účastnit tréninku, zda bude respektovat pokyny trenéra apod. Takovou samostatností profesionální fotbalový hráč s ohledem na obsah smluv vybaven není. Stejně tak nevykonává činnost fotbalového hráče vlastním jménem, jelikož jeho výkony jako hráče v kolektivním sportu jsou součástí výkonu celého mužstva. Profesionální fotbalista se neúčastní sportovní činnosti pod svým jménem, ale pod jménem sportovního klubu, jehož je součástí. Ani prvek vlastní odpovědnosti nemůže být v konkrétní souvislosti shledán jako naplněný. Fotbalový hráč neodpovídá za výsledky své činnosti sám, odpovědnost za jednání fotbalisty je opět přenášena na klub, pro který vykonává sportovní činnost.

Žalovaný správně zkoumal naplnění obecných znaků živnosti v posuzovaném případě a rovněž správně zkoumal, zda činnost vykonávaná žalobcem je živností. Krajský soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že žalovaný nesprávně rozlišoval mezi činnostmi sportovce v tzv. individuálních sportech a činnostmi v tzv. sportech kolektivních, a že učinil svou úvahu v rozporu s nařízením vlády č. 278/2008 Sb. Podle krajského soudu žalovaný „*zkoumal na základě tvrzení žalobce, zda činnost, kterou vykonává, tj. profesionální fotbalista je živností či nikoliv. Zkoumal proto naplnění obecných znaků živnosti a nezabýval se tím, zda může být činnost pojmenovaná jako činnost výkonného sportovce nějakým druhem živnosti. To totiž žalovaný správní orgán v žádném směru nerozporoval*.“ Na příkladu tenisty jako individuálního sportovce vysvětloval, že většina sportovců v individuálních sportech si sama zvolí, jakého závodu se zúčastní, sportovci závodí sami za sebe a vybírají si výbavu a vlastní realizační tým. Činnost tenisty jako individuálního sportovce, ať již hraje sám či s jiným spoluhráčem ve čtyřhře, naplňuje znaky individuální a samostatné činnosti, jakož i vlastní odpovědnosti sportovce. Žádný právní předpis výslovně nerozlišuje mezi individuálními a kolektivními sporty. Vždy je dle krajského soudu třeba zkoumat naplnění definičních znaků živnosti s ohledem na obsah smluv, na základě kterých je konkrétní druh sportu vykonáván. Daňové orgány taktó v dané věci postupovaly.

Krajský soud uzavřel, že zcela nepřipadná je argumentace žalobce připodobněním činnosti profesionálního sportovce k činnosti výkonného umělce, a navazující úvaha, že dle autorského zákona může být vytvořeno společné dílo více výkonnými umělci, kteří ve svém souhrnu vystupují jako celek, ale přitom každý z nich je odpovědným výkonným umělcem. Uměleckým výkonem je totiž dle zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), živě provozování autorského díla, zejména živě přednášeného literárního díla, živě prováděného hudebního díla s textem nebo bez textu nebo živě scénicky předváděného díla dramatického nebo hudebně dramatického, choreografického nebo pantomimického. Činnost profesionálního sportovce v žádném případě nepředstavuje zpřístupnění autorského díla a v tomto směru nelze v daňovém právu použít ani analogii zákona.

Situaci profesionálního fotbalisty nelze přirovnat ani k činnosti subdodavatele, např. při realizaci stavby. V případě subdodavatelů bude záležet na konkrétní smlouvě, která je na dodávky nebo subdodávky uzavřena a na jejím základě hodnotit charakter konkrétní činnosti. Subdodavatel nemusí v této roli vystupovat vždy, v jiném obchodním vztahu může vystupovat nikoli jako subdodavatel, ale jako přímý dodavatel. V dané věci si však nelze představit situaci, kdy bude žalobce jako profesionální fotbalista fungovat samostatně jako sólový sportovec a hrát profesionální fotbal bez návaznosti na klub, ve kterém má uzavřenu profesionální smlouvu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že již dříve namítal nekonzistentnost žalovaného při posouzení znaku samostatnosti. Krajský soud poté dospěl stejně jako žalovaný k vnitřně rozpornému závěru, že v případě stěžovatele se nejedná o výkon samostatné činnosti, a proto je nutné jeho činnost zařadit jako jinou samostatně výdělečnou činnost ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů. Pokud by dle stěžovatele skutečně nebyl naplněn znak samostatnosti, nemohl by jeho příjem být vůbec posouzen jako příjem dle § 7 zákona o daních z příjmů, tedy ani jako příjem z nezávislého povolání. K namítanému rozporu se krajský soud ani žalovaný nijak nevyjádřili. Závěr o nesamostatnosti výkonu činnosti stěžovatele je nutné zcela jednoznačně odmítnout. Naplnění znaku samostatnosti dokládá i skutečnost, že správce daně nezpochybnil účtování daně z přidané hodnoty za předmětnou činnost, přičemž nezbytným předpokladem pro účtování této daně je výkon samostatné ekonomické činnosti (§ 5 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty).

Výklad žalovaného považuje stěžovatel za zjednodušující a neodpovídající realitě. Stěžovatel se dobrovolně rozhodl uzavřít smlouvu a dodržet smluvené povinnosti a odpovídá za splnění svých závazků a dodržení svých povinností. Zcela jistě se může sám rozhodnout, že nenastoupí k utkání nebo se nezúčastní tréninku, ve smlouvě jsou pro tyto případy upraveny příslušné sankce. To, že stěžovatel dbá pokynů trenéra a dodržuje smluvené závazky, neznamená, že není při výkonu činnosti samostatný. Naopak, jeho samostatné vyhodnocení situace a schopnost samostatného rozhodování je pro řádný výkon jeho činnosti nezbytná. Svou činnost přirovnával stěžovatel k činnosti subdodavatele v případě větších projektů, na nichž se podílí více subdodavatelů. Takoví subdodavatelé také musí dodržovat pokyny a časový harmonogram dodavatele, dostavit se na určené místo, budou mít ochranné prostředky s logem dodavatele apod. Skutečnost, že konečný výsledek závisí i na činnosti jiných subdodavatelů a je prezentován jménem dodavatele (nikoliv jménem subdodavatele), nemění nic na tom, že subdodavatel tuto činnost vykonal samostatně, vlastním jménem a za výkon své činnosti dodavateli odpovídá. I herec se zavazuje dbát pokynu režiséra, chodit na zkoušky, spolupracovat s jinými herci. Stěžovatel si je vědom skutečnosti, že činnost herce se bude řídit autorským zákonem. Dle stěžovatele je také úprava práv výkonného sportovce a výkonného umělce do jisté míry srovnatelná, neboť v obou případech se jedná o výkon, který je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti fyzické osoby a je vyjádřen v objektivně vnímatelné podobě.

Stěžovatel uvedl, že skutečnost, že jeho činnost je vykonávána jeho vlastním jménem a nikoliv jménem fotbalového klubu, dokládají mj. i články a reportáže o stěžovateli ve sdělovacích prostředcích. Výkon činnosti vlastním jménem je nadto implicitním požadavkem samostatnosti.

Co se týče naplnění znaku výkonu činnosti na vlastní odpovědnost, stěžovatel se domníval, že žalovaný i krajský soud nesprávně zaměnili odpovědnost stěžovatele za jeho činnost hráče, ke které se smluvně zavázal, a odpovědnost fotbalového klubu za jeho vlastní závazky. Stěžovatel uvedl, že svému smluvnímu partnerovi plně odpovídá za plnění povinností ze smlouvy. Krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, z čeho dovodil, že odpovědnost za jednání stěžovatele je přenášena na klub. Stěžovatel zcela samostatně odpovídá za svůj výkon a nic nebrání tomu, aby výše jeho odměny byla určena částečně v závislosti na výsledku jeho činnosti a částečně na sportovním výsledku celého týmu.



Dle přílohy č. 4, bodu 74 nařízení vlády č. 278/2008 Sb. je obsahem náplně činnosti „*Provozování tělovýchovných zařízení a organizování sportovní činnosti*“ mimo jiné též činnost výkonných sportovců, případně rozhodčích, provozovaná samostatně a za účelem dosažení zisku. Uvedené nařízení nerozlišuje mezi činností výkonného sportovce v individuálním a kolektivním sportu, jak činí v napadených rozhodnutích žalovaný. Takové rozlišování je nepřijatelné, neboť nezákonným způsobem zužuje výklad právní normy a zasahuje do práv sportovců jako daňových subjektů, zároveň je také nekonzistentní, nelogické a diskriminující hráče kolektivních sportů. Není zřejmé, zda je pro posouzení sportu jako individuálního či kolektivního rozhodující počet členů „*týmu*“ soutěžících společně. V takovém případě však nelze stanovit počet hráčů, na základě kterého by bylo možné toto rozlišení transparentně provést. Stěžovatel pokládá otázku, jak by se posuzoval např. volejbal, tenisová čtyřhra, dvojbob či čtyřbob, skif, dvojskif, čtyřka nebo osmiveslice. Není ani jasné, zda je určujícím kritériem pro rozlišování mezi individuálními a kolektivními sporty samostatnost sportovce v rozhodování, kterých závodů se zúčastní nebo vystupování vlastním jménem.

Stěžovatel závěrem dodal, že v případech, kdy není v důsledku chybějící právní úpravy jednoznačně zřejmé, jakému režimu by měla být jeho činnost podřízena, musí být použito obecnějších právních principů. Pokud je totiž činnost profesionálních sportovců nejasněná a v důsledku chybějícího zákona o sportu doposud právně neupravená, nemůže být smluvním stranám vnučována jedna z možných forem jejich spolupráce a musí být použity základní právní principy, mezi něž patří i zásada *in dubio mitius*, v tomto případě tedy *in dubio contra fiscum* (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78).

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Z obsahu smluv předložených stěžovatelem správci daně je zřejmé, že činnost stěžovatele jakožto výkonného sportovce je zcela a výlučně závislá na klubu, a nelze tedy dospět k závěru, že by činnost výkonného sportovce provozoval samostatně.

Nelze se ani ztotožnit s argumentací stěžovatele přirovnávající činnost hráče kolektivního sportu k systému subdodávek v rámci jedné velké dodávky, neboť těžko si lze představit, že by subdodavatelé byli povinni vystupovat na veřejnosti pouze v oblečení schváleném dodavatelem, jakékoliv jiné zakázky by si mohli sjednávat pouze se souhlasem dodavatele, byli povinni se účastnit akcí pořádaných dodavatelem, které by přímo nesouvisely s vlastní subdodávkou a podobně. Subdodavatel také může vystupovat v obchodních vztazích samostatně, tedy v jiném obchodním vztahu může být na pozici dodavatele, není tedy ve výkonu své činnosti vázán pouze na hlavního dodavatele. Ačkoliv stěžovatel má živnostenské oprávnění k provozování tělovýchovných a sportovních zařízení a organizování sportovní činnosti, činnost, kterou vykonává jako hráč v rámci klubu, není činností podle tohoto živnostenského oprávnění, ale příjmem z nezávislého povolání, které není živností ani podnikáním podle zvláštních předpisů. Žalovaný zdůraznil, že v posuzované věci nebyly žádné pochybnosti ohledně posouzení činnosti stěžovatele, a proto nebyla možnost postupovat dle zásady *in dubio mitius*.

Stěžovatel předložil ke kasační stížnosti „*Vyjádření k povaze činnosti sportovců*“ ze dne 16. 12. 2016, podepsané ředitelem odboru živností Ministerstva průmyslu a obchodu. Není známo, jak stěžovatel formuloval dotaz, nicméně i toto vyjádření podporuje závěry správce daně. Uvádí se v něm, že pokud však činnost profesionálního sportovce znaky živnosti dle § 2 živnostenského zákona naplní, je takováto činnost živností a zároveň zejména u kolektivních sportů nelze s jistotou dovozovat, že činnost je vykonávána vlastním jménem sportovce. V případě kolektivních sportovců je tudíž nutno způsob výkonu jejich činnosti vždy individuálně posuzovat a teprve poté učinit závěr o tom, jakou činnost z pohledu zákona o daních z příjmů sportovec vykonává.

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

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Posouzení kasační stížnosti

(...) [22] Ustanovení § 7 zákona o daních z příjmů (ve znění v rozhodné době) pod nadpisem „*Příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti*“ obsahovalo taxativní výčet příjmů z podnikání (§ 7 odst. 1) a příjmů z jiné samostatné výdělečné činnosti (§ 7 odst. 2). V posuzovaném případě je předmětem sporu otázka, zda příjmy stěžovatele z výkonu činnosti profesionálního fotbalisty na základě uzavřených profesionálních smluv představují příjmy z podnikání – ze živnosti dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů; nebo příjmy z jiné samostatné výdělečné činnosti – příjmy z výkonu nezávislého povolání, které není živností ani podnikáním podle zvláštních předpisů dle § 7 odst. 2 písm. b) zákona o daních z příjmů.

[23] Žalovaný v napadených rozhodnutích vyzdvihuje prvky závislosti, které činnost stěžovatele vykazuje, a dochází k závěru, že není vykonávána samostatně. Zároveň ovšem považuje příjmy z této činnosti za příjmy z výkonu jiné samostatné výdělečné činnosti – nezávislého povolání. Stěžovateli lze dát plně za pravdu potud, že jde o závěry, které si vzájemně odporují a napadená rozhodnutí uvedený rozpor žádným způsobem neosvětlují, přestože stěžovatel jej namítl již v odvolání. Stejně tak krajský soud (ačkoli připustil, že činnost výkonného sportovce může být vykonávána jako živnost nebo jako jiná samostatná výdělečná činnost) v napadeném rozsudku argumentuje v zásadě obdobně jako žalovaný definicí živnosti dle § 2 živnostenského zákona, přičemž nesplnění podmínky provozování živnosti samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost dovozuje z uzavřené profesionální smlouvy. K rozporu ve výkladu obsahu pojmu „*samostatnost*“ v § 7 zákona o daních z příjmů jako alternativy pojmu „*závislá činnost*“ (§ 6 téhož zákona), podmínky „*samostatnosti*“ v definici živnosti a výkladu žalovaného dle přílohy č. 4, bodu 74 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., a tam vymezené „*činnosti výkonného sportovce provozované samostatně*“, jako činnosti provozované „*individuálně*“, se nijak nevyjadřuje, ačkoliv stěžovatel na něj v žalobě výslovně upozorňuje. Již z tohoto důvodu je namístě napadený rozsudek i napadená rozhodnutí zrušit, jelikož jsou v této části nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Ve zbytku jsou však úvahy krajského soudu i žalovaného plně přezkoumatelné a Nejvyšší správní soud tudíž přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích důvodů v ní uplatněných. Jedná se totiž o otázky, u nichž lze rozumně předpokládat, že budou mít význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[24] Povahou činnosti profesionálních sportovců v kolektivním sportu se zabýval Nejvyšší správní soud zejména v rozsudku ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS. Toto rozhodnutí se týkalo profesionálního hokejisty, nicméně učiněné závěry lze zobecnit i s ohledem na skutečnost, že profesionální smlouva hokejisty a fotbalisty se svým obsahem zpravidla zásadně neliší a Nejvyšší správní soud se stejnými východisky řídil i v případě profesionálních fotbalistů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2014, čj. 1 Afs 73/2011-167, č. 3016/2014 Sb. NSS, ze dne 24. 10. 2012, čj. 2 Afs 20/2012-35, ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 Afs 21/2012-33, nebo ze dne 1. 8. 2012, čj. 2 Afs 22/2012-31). Nejvyšší správní soud se zde však zabýval toliko otázkou, zda výkon činnosti profesionálního fotbalisty či hokejisty představuje za všech okolností výkon závislé práce. Dospěl přitom k závěru, že činnost profesionálních sportovců je natolik neujasněná a právně v podstatě neupravená, že nabízí relativní smluvní volnost v tom smyslu, že hráčská činnost pro sportovní klub může být smluvně zakot-

vena jak formou samostatné výdělečné činnosti, tak formou pracovní smlouvy, proto je vždy třeba vycházet z obsahu smlouvy, na jejímž základě je činnost vykonávána.

[25] Jedním z rozlišujících znaků výkonu samostatné činnosti a výkonu závislé práce je prvek samostatnosti. Ten je vykládán jako schopnost či možnost rozhodovat o všech organizačních a technických podmínkách výkonu dané činnosti, tedy zejména o tom, v jaké době a po jakou dobu bude činnost realizována, na jakém místě apod. Závislá práce je oproti tomu charakterizována výkonem činnosti jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů a v podřízeném vztahu vůči zaměstnavateli. Povinnost dbát pokynů ovšem není možné coby rozhodné kritérium přeceňovat, jelikož je zřejmé, že povinnost „*dbát pokynů*“ má např. i každý řemeslník, vykonávající činnost na základě živnostenského oprávnění, který musí respektovat pokyny objednatele. Činnost profesionálního fotbalisty je přitom aktivitou v tomto ohledu hraniční. Na to upozorňuje i Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku, když uvádí, že činnost sportovce se pojmovému vymezení závislé činnosti sice velmi blíží, nicméně nedosahuje její intenzity. Sportovec takto sice „*pracuje*“ pouze pro jediného zaměstnavatele, který organizuje jeho činnost, poskytuje mu pracovní pomůcky, stravu nebo dopravu k utkání, na druhou stranu se ale jeho činnost vymyká zákoníku práce např. způsobem odměňování, způsobem ukončení smlouvy, povinností účastnit se marketingových aktivit klubu nebo, jak uvádí též stěžovatel, systémem sankcí za nedodržení smluvených povinností. Naopak, prvku samostatnosti se nijak nedotýká skutečnost, že stěžovatel uzavřel profesionální smlouvu na základě vlastního svobodného rozhodnutí, jelikož to je pojmovým znakem jakéhokoliv právního jednání ve sféře soukromého práva.

[26] Jak již bylo řečeno, rozhodující pro posouzení povahy činnosti stěžovatele je obsah soukromoprávní smlouvy, na jejímž základě je činnost fotbalového hráče vykonávána, přičemž nelze použít bez dalšího výklad, který je zjevně nevýhodný a nechtěný pro obě strany daného smluvního vztahu, tzn. pro sportovce i jeho klub. Ze všech shora uvedených profesionálních smluv stěžovatele jednoznačně vyplývá vůle obou smluvních stran upravit vzájemný vztah tak, že stěžovatel bude vykonávat činnost fotbalového hráče jako samostatnou výdělečnou činnost. Ve smlouvách s klubem FK BAUMIT Jablonec, a. s., je nadto výslovně uvedeno, že se jedná o nepojmenovanou smlouvu ve smyslu § 51 občanského zákoníku z roku 1964. Nejvyšší správní soud nehodlá zpochybnit závěry své předešlé judikatury a uzavírá, že stěžovatelovu činnost profesionálního hráče fotbalu je třeba z nastíněných důvodů považovat za samostatnou výdělečnou činnost ve smyslu § 7 zákona o daních z příjmů.

[27] Profesionální hráč a sportovní klub mají určitou míru volnosti v tom, jak upraví svůj smluvní vztah (zda půjde o výkon práce zaměstnancem nebo samostatný výkon sportovní činnosti). Daňové předpisy naproti tomu kogentně stanoví režim zdanění jednotlivých samostatných výdělečných činností, a to s ohledem na charakter vykonávané činnosti.

[28] Legální definici *nezávislého povolání* ani výčet činností, které pod daný pojem spadají, žádný právní předpis neobsahuje. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2011, čj. 8 Afs 56/2010-73, č. 2571/2012 Sb. NSS, ve vztahu k obsahu tohoto pojmu lze podpůrně využít § 22 odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů, kde se v souvislosti s daňovými nerezidenty operuje s pojmem *nezávislá činnost*. Při vědomí, že některé z tam uvedených činností je třeba považovat za podnikání podle jiných právních předpisů (architekt, lékař, inženýr, právník), lze za *nezávislá povolání* považovat např. výkonné umělce, sportovce, jejich trenéry, rozhodčí, artistry apod. Pro zmíněné profese je charakteristická kreativita a samostatnost při volbě způsobu, jakým bude dosaženo předem stanoveného výsledku.

[29] *Živností* se dle § 2 živnostenského zákona rozumí „*soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem*“. Aby byla určitá činnost živností, je nutné kumulativní

naplnění všech uvedených podmínek. Nelze přehlédnout, že uvedená definice se do značné míry překrývá s definicí podnikání dle § 2 odst. 1 obchodního zákoníku. S určitou mírou zjednodušení je tedy živností podnikání za podmínek stanovených živnostenským zákonem. Dle přílohy č. 4, bodu 74 nařízení vlády č. 278/2008 Sb. je obsahem náplně živnosti volně „*Provozování tělovýchovných zařízení a organizování sportovní činnosti*“ mimo jiné též „*Činnost výkonných sportovců, případně rozhodčích, provozovaná samostatně a za účelem dosažení zisku*“. V § 3 živnostenského zákona je uveden taxativní výčet činností, které nejsou živnostmi, přestože svým obsahem mohou naplňovat všechny znaky podnikání. Jedná se zejména o činnosti, jejichž výkon je regulován zvláštními právními předpisy. Činnost výkonných sportovců v tomto výčtu zahrnuta není.

[30] Mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatel svou činnost vykonává soustavně a za účelem dosažení zisku. Ačkoliv vykazuje také silné prvky závislosti na sportovním klubu, lze jeho činnost s ohledem na obsah profesionálních smluv považovat za činnost ekonomicky samostatnou. Stejně jako je v případě činnosti stěžovatele oslaben znak samostatnosti, i dva naposledy uvedené znaky jsou oslabeny, avšak nikoliv zcela potlačeny.

[31] Živností je taková činnost, kterou subjekt vykonává svým jménem, nikoliv jménem jiného subjektu. Do smluvního vztahu s fotbalovým klubem stěžovatel vstupuje sám a vlastním jménem. Vlastním jménem také fotbalovému klubu za odvedené služby fakturuje a fotbalový klub fakturuje ohledně svých pohledávek vůči stěžovateli (jak vyplývá z podkladů založených ve správním spise). Smlouva obsahuje řadu vzájemných práv a povinností (pro stěžovatele např. účastnit se tréninků, dbát o svou fyzickou kondici apod.). Tyto povinnosti směřují k realizaci hlavního smyslu profesionální smlouvy, kterou je účast hráče v soutěžních utkáních v těch soutěžích, kterých se fotbalový klub účastní. Zde leží také ekonomické jádro činnosti profesionálního fotbalového klubu, v této činnosti se generují příjmy klubu ze samotné účasti v soutěži, ze vstupného, vysílacích práv, marketingové příjmy z prezentace obchodních partnerů apod. Také variabilní část smluvené odměny stěžovatele se odvíjí od výsledku soutěžního utkání, ať již kolektivního (výsledek mužstva), nebo individuálního (např. počet vstřelených gólů). Fotbalový hráč přitom v soutěžním utkání figuruje na soupisce pod svým jménem, ale zároveň jako člen fotbalového týmu, který jej k utkání nominuje.

[32] Posledním znakem živnosti je výkon činnosti na vlastní odpovědnost. I tento prvek je v činnosti profesionálního fotbalisty částečně oslaben. Vyjadřuje tzv. podnikatelské riziko, tj. odpovědnost podnikatele za splnění svých závazků. Podnikáním, resp. živností, je činnost na vlastní účet a na vlastní nebezpečí. Fotbalový hráč pod sankcí pokut dle příslušné smluvní sazby odpovídá fotbalovému klubu zjednodušeně řečeno za to, že bude dodržovat životosprávu, tréninkový proces, chránit zájmy klubu a veřejně vystupovat v souladu s těmito zájmy. Jeho odpovědnost v tomto ohledu není ničím omezená. Zároveň je ovšem problematické hovořit o podnikatelském riziku v pravém smyslu slova. V případě fotbalového hráče si lze představit pokles formy (hráči se přestane v soutěžních utkáních „*darit*“), což se v jeho sféře odrazí v tom, že nebude nominován k dalšímu utkání, případně s ním v budoucnu nebude prodloužena smlouva, bude uzavřena za méně výhodných podmínek nebo bude nastupovat v méně prestižním fotbalovém týmu. Hráč však má od klubu po dobu trvání smlouvy zajištěn v podstatě fixní příjem. V souvislosti s dosažením, zachováním či udržením tohoto příjmu nevstupuje do žádného dalšího závazkového vztahu s jinými subjekty. Většinu nákladů spojených s výkonem činnosti fotbalového hráče přitom nese klub.

[33] Jednotlivé znaky živnosti tedy nejsou v případě profesionálního fotbalového hráče naplněny v „*čisté*“ podobě. Právní úprava však jednoznačně stanoví, že obsahem náplně činnosti „*Provozování tělovýchovných zařízení a organizování sportovní činnosti*“ je mimo jiné též „*činnost výkonných sportovců provozovaná samostatně a za účelem dosažení zisku*“.

Podmínky samostatnosti a za účelem dosažení zisku jsou v prováděcím nařízení uvedeny nadbytečně, jelikož se jedná o obecné podmínky, které musí být naplněny u každé živnosti. Podstatné je, že právní úprava připouští činnost výkonného sportovce živnostenským způsobem, aniž by výslovně odlišovala činnost v individuálním a kolektivním sportu.

[34] Ke stejnému závěru se kloní i komentářová literatura, která uvádí, že mezinárodními právními předpisy, ani podle zákona o daních z příjmů, není vyloučena činnost profesionálního veřejně vystupujícího umělce, sportovce, artisty a jejich spoluúčinkujících osob jakožto osob samostatně výdělečně činných, provozujících živnost, nebo jako osob vykonávajících nezávislé povolání (srov. Pelc, V. *Zákon o daních z příjmů. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 503). V této souvislosti je třeba zmínit, že také příslušný živnostenský úřad stěžovateli živnostenské oprávnění k činnosti „*Provozování tělovýchovných zařízení a organizování sportovní činnosti*“ vydal (udělil). Stěžovatel v souladu s možným a legitimním výkladem právní úpravy začal od dubna roku 2011 vykonávat svoji činnost živnostenským způsobem. Tento jeho postup nebyl až do zahájení daňové kontroly v roce 2015 zpochybněn ani správcem daně ani živnostenským úřadem [§ 45 odst. 1, 2 písm. e), odst. 4, § 48, § 61 odst. 3 písm. a) a odst. 4 živnostenského zákona].

[35] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pokud je s ohledem na neujasněnost právní úpravy v zásadě možné vykonávat samostatnou činnost profesionálního sportovce dle § 7 zákona o daních z příjmů buďto jako živnostenské podnikání, nebo jako nezávislé povolání, nelze za daného právního stavu daňový subjekt nutit, aby zvolil ten způsob, který je vhodnější z hlediska fiskálních zájmů státu. Pokud stěžovatel vykonával činnost profesionálního fotbalového hráče jako živnost na základě příslušného živnostenského oprávnění, příjmy z této činnosti představují příjmy ze živnosti dle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů.

[36] V posuzovaném případě nelze odhlédnout ani od toho, že stěžovatel je registrován k dani z přidané hodnoty. Dle podkladů založených ve správním spise je příslušná daň z přidané hodnoty uvedena i na fakturách, kterými stěžovatel sportovní činnost fotbalovému klubu fakturuje. Je třeba zdůraznit, že stěžovatel nevykonává jinou výdělečnou činnost než činnost profesionálního fotbalového hráče. Podle § 5 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty je osobou povinnou k dani z přidané hodnoty „*fyzická nebo právnická osoba, která samostatně uskutečňuje ekonomické činnosti*“. Eurokonformní výklad vyžaduje, aby byl pojem „*samostatně uskutečňované ekonomické činnosti*“ vykládán v souladu se směrnicí Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty. Za účelem určení, zda posuzovaná jednotka vykonává ekonomickou činnost samostatně, je třeba zjistit, zda se nachází ve vztahu podřízenosti vůči jednotce jiné. Pro posouzení existence takového vztahu podřízenosti je dle judikatury Soudního dvora třeba ověřit, zda dotyčná osoba provádí svou činnost vlastním jménem, na svůj účet a na vlastní odpovědnost, jakož i to, zda nese hospodářské riziko spojené s výkonem takové činnosti, svobodně si určuje podmínky výkonu práce a sama vybírá honoráře tvořící její příjem (srov. rozsudky ze dne 26. 3. 1987, *Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království*, 235/85, Recueil, s. 01471, ze dne 27. 1. 2000, *Staatssecretaris van Financiën proti J. Heerma*, C-23/98, Recueil, s. I-00419, a ze dne 18. 10. 2007, *J. A. van der Steen proti Inspecteur van de Belastingdienst Utrecht-Gooi/kantoor Utrecht*, C-355/06, Sb. rozh., s. I-08863, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2016, čj. 2 Afs 100/2016-29, č. 3552/2017 Sb. NSS). Jestliže správce daně umožnil stěžovateli registraci k dani z přidané hodnoty, implicitně tím vyjádřil, že provádí svou činnost samostatně, vlastním jménem a na svůj účet a odpovědnost.

[37] I z tohoto pohledu je nepřijatelnou situace, kdy správce daně registruje stěžovatele k dani z přidané hodnoty (když zákonnou podmínkou registrace k této dani je výkon samostatné ekonomické činnosti vlastním jménem a na vlastní odpovědnost), přičemž stejný správce



daně následně stěžovateli za stejné období doměří daň včetně daňového penále s odůvodněním, že předmětnou činnost samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost nevykonává a nenaplňuje tak znaky živnosti.

## 3613

### Daň z nabytí nemovitých věcí: základ daně

k § 11 odst. 1 písm. a) zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí (v textu jen „zákonné opatření“)

**Součástí základu daně z nabytí nemovitých věcí podle § 11 odst. 1 písm. a) zákonného opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění účinném do 31. 10. 2016 nebyla daň z přidané hodnoty, která byla uhrazena převodci, který byl plátcem daně z přidané hodnoty.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 Afs 88/2017-35)

**Prejudikatura:** č. 653/2005 Sb. NSS, č. 792/2006 Sb. NSS, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 2533/2012 Sb. NSS a č. 3290/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 181/2009 Sb., č. 51/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 500/01), č. 71/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 644/01), č. 78/2003 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/01) a č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

**Věc:** Obec Střelské Hoštice proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj – Územní pracoviště ve Strakonících platebním výměrem ze dne 24. 3. 2016 vyměřil žalobkyni daň z nabytí nemovitých věcí ve výši 14 972 Kč. V odůvodnění uvedl, že dne 25. 6. 2015 žalobkyně podala opravné daňové přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí, kde jako základ pro výpočet daně byla uvedena sjednaná cena ve výši 309 300 Kč bez daně z přidané hodnoty (DPH). Ve smlouvě kupní a o předkupním právu věcném ze dne 18. 4. 2015, na základě které byl převod nemovité věci (obecního pozemku) proveden, je však uvedena celková kupní cena ve výši 374 253 Kč, tj. včetně DPH. Správce daně s odkazem na § 13 zákonného opatření shledal, že sjednanou cenou (tj. základem daně) se pro účely daně z nabytí nemovitých věcí rozumí úplata za nabytí vlastnického práva k nemovité věci včetně DPH. Z kupní ceny včetně DPH ve výši 374 253 Kč proto vyměřil daň ve výši 4 % z této ceny, tj. 14 972 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 10. 2016 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správce daně. Žalovaný shledal, že v posuzovaném případě se jedná o nabytí vlastnického práva k nemovité věci z majetku žalobkyně jakožto obce, kdy podle § 22 odst. 1 zákonného opatření platí výlučnost sjednané ceny. Sjednanou cenou se rozumí úplata za nabytí vlastnického práva k nemovité věci. Pojem „úplata“ je v § 4 zákonného opatření definován jako „částka v peněžních prostředcích nebo hodnota nepeněžního plnění, které jsou poskytnuty za přijaté plnění“. Z toho vyplývá, že sjednaná cena je celkovou cenou včetně DPH, což je vysloveno i v důvodové zprávě k § 13 zákonného opatření. Správce daně tak postupoval při vyměření daně v souladu se zákonným opatřením.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Namítala, že právní úprava daně z nabytí nemovitých věcí podle zákonného opatření nevykazuje podstatné odlišnosti od úpravy v zákoně č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí (dále jen „zákon o trojdaní“), a je tak třeba vycházet z judikatury k tomuto zákonu a dosavadní správní praxe, podle které je předmětem daně z převodu

nemovitostí pouze samotný finanční výnos z převodu nemovité věci a nikoliv DPH odváděná do státního rozpočtu. Výklad užitý žalovaným v napadeném rozhodnutí je nesprávný, neboť je založen na původním záměru zákonodárce změnit osobu poplatníka na nabyvatele nemovitosti. I v zákonném opatření v rozhodném znění však byl poplatníkem daně převodce. Povinnost daňového subjektu odvést daň z nabytí nemovitých věcí i z odvedené DPH by musela být v zákoně zakotvena explicitně, nikoliv jen zmíněna v důvodové zprávě. Podle žalobkyně existují dva rovnocenné výklady vedoucí k výpočtu základu daně, a to výklad zastávaný žalovaným zahrnující do sjednané ceny i DPH, a výklad založený na systematické a logice současné úpravy daně z nabytí nemovitých věcí, podle kterého sjednaná cena, která má být základem daně, DPH neobsahuje. Žalovaný byl proto s ohledem na zásadu *in dubio mitius* povinen respektovat výklad směřující k co nejmenší zátěži žalobkyně, tedy že základem daně z nabytí nemovitých věcí je sjednaná cena bez DPH.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2017, čj. 50 Af 35/2016-29. Zákonné opatření definuje přesný způsob určování základu daně v § 10 tak, že základem daně z nabytí nemovitých věcí je nabývací hodnota. Ustanovení § 11 pak vymezuje čtyři způsoby určení nabývací hodnoty, která představuje základ daně. V posuzovaném případě se jedná o sjednanou cenu, která je vymezená v kupní smlouvě. Sjednaná cena za převod nemovité věci tedy byla mezi smluvními stranami v kupní smlouvě přesně vymezena. Ustanovení § 13 zákonného opatření definuje sjednanou cenu jako úplatu za nabytí vlastnického práva k nemovité věci, kdy se touto úplatou v řešeném případě rozumí celková částka v peněžních prostředcích, kterou nabyvatelé nemovité věci za tuto nemovitost zaplatili žalobkyni jako převodkyni nemovitosti, tedy částka, kterou poskytli za přijaté plnění. V posuzovaném případě není pochyb o tom, že nabývací hodnotou byla sjednaná kupní cena přesně stanovená v kupní smlouvě ve výši 374 253 Kč. Správce daně tak DPH do základu daně zahrnul zcela oprávněně. Krajský soud zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2005, čj. 2 Afs 210/2004-81, kde tento soud vyslovil závěr, že: „[p]okud současně s kupní cenou výslovně uvedeno bylo sjednáno i další plnění, které má charakter úhrady za prodávanou nemovitost, je třeba je do kupní ceny započíst“.

Krajský soud dále konstatoval, že zákon o trojdani a zákonné opatření jsou dva odlišné právní předpisy, přičemž každý z nich vymezuje subjekt daně, předmět daně, základ daně a další specifika pro konkrétní typ daně. Závěry učiněné v judikatuře a dosavadní správní praxi k zákonu o trojdani proto na zákonné opatření není možné aplikovat. Dotčená ustanovení zákonného opatření jsou podle krajského soudu ve vztahu k posuzované otázce natolik jednoznačná, že v praxi nevzbuzují žádné pochybnosti. Krajský soud tak neshledal důvody pro aplikaci zásady *in dubio mitius*.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že do základu daně určeného podle ceny sjednané je třeba zahrnovat také DPH.

Závěr stěžovatelky měla podporovat také správní praxe k zákonu o trojdani, podle níž u ceny smluvní není DPH součástí základu daně z převodu nemovitostí. Stěžovatelka zde odkázala na stanovisko Ministerstva financí, obsažené v zápise z Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ze dne 27. 11. 2002, čj. 766/27.11.02.

Stěžovatelka také poukázala na legislativní proces, který předcházel přijetí zákonného opatření. Návrh zákona o dani z nabytí nemovitých věcí byl jako sněmovní tisk č. 1003 předložen vládou Poslanecké sněmovně dne 24. 4. 2013. Jak vyplývá z důvodové zprávy předložené spolu se sněmovním tiskem 1003, účelem původně navrhované právní úpravy bylo mimo jiné sjednocení poplatníka daně z nabytí nemovitých věcí v osobě nabyvatele nemovité věci a zrušení institutu ručitele, kterým doposud byl právě nabyvatel. Tento návrh zákona však nebyl



schválen. Nový zákon byl přijat ve formě zákonného opatření. Před schválením tohoto právního předpisu však došlo k zásadním změnám původního návrhu, které s ohledem na absenci nové důvodové zprávy nejsou nikterak blíže objasněny. Nejzásadnější změnou přitom je právě skutečnost, že zákonné opatření nezahrnuje plánovanou změnu osoby poplatníka, tedy jediný klíčový rozdíl, který existoval mezi původní a novou právní úpravou. Z důvodové zprávy k původnímu návrhu zákona proto nelze vycházet.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Zákonné opatření jasně vymezuje základ daně z nabytí nemovitých věcí jako nabývací hodnotu a v posuzovaném případě se nabývací hodnotou rozumí úplata poskytnutá kupujícími za nabytí vlastnického práva k převáděné nemovitosti. Nabývací hodnotou je tak sjednaná kupní cena zahrnující veškerá protiplnění, která mají být poskytnuta kupujícími za nabytí vlastnického práva k nemovité věci, tedy včetně DPH.

Žalovaný nesouhlasil se závěrem stěžovatelky, že základ daně v zákonném opatření se materiálně neliší od úpravy obsažené v zákoně o trojdani. Podle § 9 odst. 1 zákona o trojdani byl předmětem daně úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem. V současnosti účinný § 2 odst. 1 zákonného opatření považuje za předmět daně úplatné nabytí vlastnického práva k určité skupině nemovitých věcí. Vymezení předmětu daně se tedy liší od předchozí právní úpravy. Proto nelze uzavřít, že by bylo možné bez dalšího na daň z nabytí nemovitých věcí aplikovat judikatorní a teoreticko-právní závěry týkající se daně z převodu nemovitostí.

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

### Z odůvodnění:

[18] Předmětem sporu v posuzované věci je otázka, zda je DPH součástí základu daně z nabytí nemovitých věcí určeného podle ceny sjednané. Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že za cenu sjednanou je třeba považovat částku zahrnující veškeré finanční plnění, které bylo za prodej nemovité věci stěžovatelce poskytnuto ze strany kupujících. Charakter sjednané ceny za nabytou nemovitost má tak podle krajského soudu celková cena, kterou musel kupující vydat ze svého majetku k zaplacení nabývané nemovitosti, tedy cena včetně DPH.

[19] Podle § 2 zákonného opatření ve znění účinném do 31. 10. 2016 je předmětem daně z nabytí nemovitých věcí *„úplatné nabytí vlastnického práva k nemovité věci, která je a) pozemkem, stavbou, částí inženýrské sítě nebo jednotkou nacházejícími se na území České republiky, b) právem stavby, jímž zatížený pozemek se nachází na území České republiky, nebo c) spoluvlastnickým podílem na nemovité věci uvedené v písmenech a) nebo b)“*.

[20] Poplatníkem daně je podle § 1 zákonného opatření *„a) převodce vlastnického práva k nemovité věci, jde-li o nabytí vlastnického práva koupí nebo směnou a převodce a nabyvatel se v kupní nebo směnné smlouvě nedohodnou, že poplatníkem je nabyvatel, b) nabyvatel vlastnického práva k nemovité věci v ostatních případech“*.

[21] Podle § 10 zákonného opatření je *„základem daně z nabytí nemovitých věcí [...] nabývací hodnota snížená o uznatelný výdaj“*. Uznatelným výdajem se podle § 24 zákonného opatření rozumí *„odměna a náklady prokazatelně zaplacené poplatníkem znalci za znalecký posudek určující zjištěnou cenu, je-li tento posudek vyžadovanou přílohou daňového přiznání, pokud tento výdaj uplatní poplatník v daňovém přiznání nebo v dodatečném daňovém přiznání“*.

[22] Nabývací hodnotou je podle § 11 zákonného opatření *„a) sjednaná cena, b) srovnávací daňová hodnota, c) zjištěná cena, nebo d) zvláštní cena“*. V posuzovaném případě byla jako nabývací hodnota rozhodná pro základ daně cena sjednaná (viz § 22 zákonného opatření).

[23] Sjednanou cenou se podle § 13 zákonného opatření „*pro účely daně z nabytí nemovitých věcí rozumí úplata za nabytí vlastnického práva k nemovité věci*“.

[24] Úplatou se podle § 4 odst. 1 zákonného opatření konečně „*rozumí částka v peněžních prostředcích nebo hodnota nepeněžního plnění, které jsou poskytnuty za přijaté plnění*“.

[25] Pro určení základu daně podle ceny sjednané je s ohledem na systematiku výše citovaných ustanovení rozhodující definice úplaty v § 4 zákonného opatření. Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítala, že zákonné opatření výslovně nestanoví, že základem daně je nabývací hodnota nemovitosti včetně DPH. Stěžovatelce lze přisvědčit, že toto ustanovení výslovně nestanoví, že DPH je součástí úplaty, a tím součástí základu daně podle ceny sjednané. Slovní spojení „*částka v peněžních prostředcích*“, užitá v definici úplaty, je však natolik široké, že výklad zahrnující do této částky také DPH nelze pouze na základě jazykového výkladu bez dalšího vyloučit.

[26] Při posouzení sporné otázky je třeba vyjít též z ústavně zaručeného práva vlastnit majetek a výhrady zákona při stanovení daňových povinností (čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod). Podle Ústavního soudu představuje jazykový výklad pouze prvotní přiblížení k obsahu právní normy (srov. nálezh Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). V pochybnostech proto nelze setrvat pouze u něj, jak v napadeném rozsudku učinil krajský soud. K ověření správnosti výkladu, k jeho doplnění či upřesnění slouží další interpretační přístupy, jako například výklad teleologický směřující k účelu zákona, výklad historický, komparativní apod. (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS). Takto postupoval Nejvyšší správní soud také v posuzovaném případě.

[27] Zákonné opatření s účinností od 1. 1. 2014 nahradilo dosavadní úpravu daně z převodu nemovitostí obsaženou v zákoně o trojdani. Přijetí zákonného opatření předcházela návrh zákona o dani z nabytí nemovitých věcí, který však v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013 nebyl přijat. Návrh zákona byl reakcí na rekodifikaci soukromého práva občanským zákoníkem z roku 2012. Nabytí účinnosti nového občanského zákoníku ke dni 1. 1. 2014 a nemožnost včasného přijetí nové úpravy daně z převodu nemovitostí formou zákona v důsledku rozpuštění Poslanecké sněmovny vyžadovaly implementaci návrhu zákona formou zákonného opatření. Zákonné opatření oproti návrhu zákona zachovalo vymezení převodce jako poplatníka daně v případě úplatného převodu nemovité věci.

[28] Ve vztahu k posuzované věci je podstatná důvodová zpráva k § 13 zákonného opatření, podle níž „*[s]jednaná cena zahrnuje jakékoliv protiplnění, které je nebo má být na základě ujednání mezi smluvními stranami poskytnuto za nabytí vlastnického práva k nemovité věci, a to buď nabyvatelem nebo jinou osobou, buď ve prospěch převodce, nebo třetí osoby. Ve svém důsledku to mimo jiné znamená, že sjednaná cena je celkovou cenou včetně daně z přidané hodnoty*.“ Zde Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se nejedná o důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákona o dani z nabytí nemovitých věcí předloženou Poslanecké sněmovně sněmovním tiskem č. 1003, ale o důvodovou zprávu k vládnímu návrhu zákonného opatření předloženou senátním tiskem č. 185, která zahrnuje provedené změny. Z tohoto důvodu není důvodná námitka stěžovatelky, že k důvodové zprávě nelze přihlížet. Na druhou stranu je třeba konstatovat, že citovaný senátní tisk je z podstatné části pouze „*recyklací*“ původní důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, aniž by změny v samotné navržené právní úpravě byly důvodovou zprávou důsledně reflektovány. Záměr zahrnout daň z přidané hodnoty do základu daně a způsob provedení tohoto záměru v samotném textu právního předpisu také není v důvodové zprávě nijak vysvětlen. To zajisté oslabuje relevanci této důvodové zprávy pro výklad příslušných ustanovení.

[29] Stěžovatelka však namítá, že zákon o trojdani a zákonné opatření se v problematice obecného stanovení základu daně materiálně neliší, přičemž odkazuje na judikaturu Ústavní-

ho soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2003, sp. zn. IV. ÚS 500/01, č. 51/2003 Sb. ÚS), podle níž DPH nemělo být základem daně z převodu nemovitostí podle zákona o trojdaní. Podle § 9 odst. 1 zákona o trojdaní byl předmětem daně „úplatný převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem“. Základem daně podle § 10 odst. 1 písm. e) zákona o trojdaní byla cena sjednaná, šlo-li o převod nemovitosti z vlastnictví nebo do vlastnictví územního samosprávného celku. Poplatníkem byl podle § 8 odst. 1 zákona o trojdaní převodce.

[30] Přestože tedy zákonné opatření jako předmět daně vymezuje oproti zákonu o trojdaní „úplatné nabytí vlastnického práva k nemovité věci“, částečně odlišná formulace nemá věcný dopad, jelikož přes použití některých jiných termínů při vymezení předmětu daně se zákonné opatření v rozhodném znění a zákon o trojdaní ve vztahu ke stanovení základu daně podle ceny sjednané neliší. Pouze zákonné opatření obsahuje definici ceny sjednané v § 13. S ohledem na to Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit krajskému soudu, že v posuzovaném případě nelze vycházet z judikatury vztahující se k zákonu o trojdaní. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že změna právní úpravy zpravidla nevylučuje použitelnost judikatury k předchozí právní úpravě, zejména pokud je obdobná, nebo zachovává shodný smysl a účel (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2012, čj. 2 Ans 15/2012-22). Tak je tomu i v posuzovaném případě.

[31] Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 4. 2003, sp. zn. IV. ÚS 500/01, dovodil, že „[j]e-li jednoznačně poplatníkem daně z převodu nemovitostí převodce a předmětem daně je úplatný převod nemovitosti a úmyslem zákonodárce je zatížení hodnoty převáděné nemovitosti, tedy převodcem dosažený finanční výnos z prodeje nemovitosti, příp. dosažitelný finanční výnos, je-li dohodnutá cena nižší než zjištěná, pak musí být ocenění vztahováno ke konkrétní převáděné nemovitosti, která je ve vlastnictví toho, kdo je poplatníkem daně, a musí být i při tomto ohodnocení nemovitostí vzata v úvahu právní stav nemovitosti u převodce, nikoli u nabyvatele“ (viz též nálezy ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 181/2009 Sb., ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. III. ÚS 644/01, č. 71/2003 Sb. ÚS, nebo ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 487/01, č. 78/2003 Sb. ÚS). Ke shodnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, když např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2005, čj. 1 Afs 76/2004-59, č. 653/2005 Sb. NSS, uvedl, že „úmyslem zákonodárce je zatížení hodnoty převáděné nemovitosti, neboť zdaněn je právě převodcem dosažený finanční výnos z prodeje nemovitosti, příp. dosažitelný finanční výnos, je-li dohodnutá cena nižší než zjištěná“.

[32] Z citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 500/01 plyne, že podstatou daně z převodu nemovitostí je zdanění hodnoty převáděné nemovitosti a převodcem dosaženého finančního výnosu z prodeje nemovitosti. Ačkoliv v citovaném nálezu Ústavního soudu se jednalo o stanovení základu daně z převodu nemovitostí podle ceny zjištěné, tj. podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o trojdaní, uvedený závěr o charakteru daně z převodu nemovitostí platí obecně. Vyjadřuje totiž, co je smyslem daně z převodu nemovitostí jako takové, tj. zdanění finančního výnosu získaného prodejem nemovitosti. K tomuto závěru dospěl ve vztahu k zákonu o trojdaní také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2016, čj. 1 Afs 30/2016-24: „Při úvaze o charakteru této daně je třeba vycházet z toho, že se jedná o daň majetkovou, transferovou, při jejím výběru stát participuje na pohybu nemovitého majetku. Důležitá je proto právě hodnota převáděného nemovitého majetku.“ Tyto závěry je nutné vztáhnout také na daň z nabytí nemovitých věcí podle zákonného opatření, neboť její podstatou je shodně jako u daně z převodu nemovitostí podrobit dani úplatné transfery nemovitých věcí (tj. zejména změny vlastnického práva k nemovité věci).

[33] Za součást finančního výnosu převodce však nelze považovat DPH, které bylo součástí kupní ceny převáděné nemovitosti. V rámci transakce podléhající DPH plátce daně tuto daň vybírá jako součást kupní ceny a následně ji za podmínek stanovených v zákoně č. 235/2004 Sb.,

o dani z přidané hodnoty, odvádí do státního rozpočtu. Hodnota DPH, kterou plátce přijímá jako součást kupní ceny, tak není součástí finančního výnosu plátce. Zahrnutí DPH do základu daně z nabytí nemovitých věcí by proto neodpovídalo účelu daně z nabytí nemovitých věcí. Jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatelka, v takovém případě by převodce danil nejen svůj zisk z převodu nemovitosti, ale i částku, kterou inkasoval pro stát, a která se fakticky nestala částí jeho majetku.

[34] Posuzovanou situaci je přitom třeba odlišit od případu, kterým se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 6. 2005, čj. 2 Afs 210/2004-81, na který odkazuje v napadeném rozsudku krajský soud. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval otázkou, zda součástí ceny sjednané byla i částka, kterou se kupující zavázala uhradit za prodávající jejich věřiteli, případně vložit na fond oprav společenství vlastníků, jehož se stala kupující členem namísto prodávajících. Na tuto otázku Nejvyšší správní soud odpověděl tak, že *„sjednanou cenou je třeba rozumět veškerá finanční plnění, která jsou za prodej nemovitostí kupující prodávajícím poskytnuta, tedy která mají charakter ceny za tuto nemovitost poskytované, a to ať přímou výplatou nebo závazkem úhrady dluhu prodávajícího. Pokud současně s kupní cenou výslovně uvedeno bylo sjednáno i další plnění, které má charakter úhrady za prodávanou nemovitost, je třeba je do kupní ceny započíst.“* Oproti nyní posuzované věci se tak Nejvyšší správní soud vyjadřoval k situaci, kdy plnění, které bylo předmětem sjednané ceny, mělo charakter výnosu (byť nepřímého) poskytovaného poplatníkovi. DPH však tento charakter nemá.

[35] Výklad zastávaný žalovaným by byl rovněž v rozporu s principem daňové neutrality, neboť stěžovatelka by pouze z důvodu, že byla plátcem daně z přidané hodnoty, byla zatížena efektivně vyšší daní z nabytí nemovitých věcí než jiné srovnatelné subjekty, které by plátcí daně nebyly. Pro takové rozdílné zacházení se stěžovatelkou by bylo ovšem obtížně možné najít ospravedlnitelný důvod.

[36] Stěžovatelce však nelze přisvědčit, že výklad, podle něhož se při stanovení základu daně podle ceny sjednané nepřihlíží k DPH, lze dovodit také ze správní praxe. Ustálená správní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-8). Prokázání ustálené správní praxe však náleží tomu, kdo se jí dovolává (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, čj. 2 Afs 234/2014-43, č. 3290/2015 Sb. NSS). V posuzovaném případě stěžovatelka pouze odkázala na stanovisko Ministerstva financí, obsažené v zápise z Koordináčního výboru s Komorou daňových poradců ze dne 27. 11. 2002, čj. 766/27.11.02, které má dokládat, že DPH nebylo zahrnováno do základu daně u ceny smluvní podle zákona o trojdani. Z pasáže z tohoto stanoviska citované stěžovatelkou v kasační stížnosti však tento závěr nevyplývá. Tato námitka proto není důvodná.

[37] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném případě připadají v úvahu dva výklady dotčených ustanovení zákonného opatření. Z důvodové zprávy zákonného opatření vyplývá, že při přípravě tohoto předpisu zřejmě bylo uvažováno o řešení zahrnout DPH do základu daně z nabytí nemovitých věcí určeného podle ceny sjednané. Tento záměr ale nebyl výslovně zakotven ve znění příslušných ustanovení zákonného opatření vymezujících základ daně z nabytí nemovitých věcí. Z teleologického a komparativního výkladu vyplývá, že účelem daně z nabytí nemovitých věcí je zdanění finančního výnosu poplatníka, kterým nemůže být DPH zahrnutá v zaplacené kupní ceně. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS: *„V konfliktu dvou výkladů, z nichž oba jsou možné, z určitých úhlů pohledu rozumné a nikoli nepřesvědčivé, a přitom vedou k odlišným závěrům, nutno vzhledem k okolnostem, že se*

*jedná o výklad norem daňového práva hmotného, zakládajících povinnost soukromé osoby poskytnout státu plnění bez protiplnění, dát z důvodu ochrany ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti právní regulace přednost tomu z nich, který je ve prospěch soukromé osoby, a to přesto, že se v daném případě nepochybně jedná o výklad jdoucí proti základním strukturálním principům a ekonomickým funkcím daně z přidané hodnoty a stěžovatele neodůvodněně zvýhodňující oproti jiným plátcům DPH.“*

[38] Uvedený závěr vychází také z judikatury Ústavního soudu, jelikož podle nálezu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, č. 142/2007 Sb. ÚS, „v právním státě je třeba tvorbě právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se však nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality.

*Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny a viz i stanovisko menšiny Pléna NSS in usnesení ze dne 29. 4. 2004, č. 215/2004 Sb. NSS). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem.“* Tento postulat vychází z objektivně daného slabšího postavení soukromoprávního subjektu, vůči němuž orgán veřejné moci vystupuje ve vrchnostenském postavení, a lze proto na pravidla jeho chování klást přísnější omezení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, čj. 7 Afs 69/2007-85, č. 2533/2009 Sb. NSS).

[39] V posuzovaném případě se proto Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu, podle něhož je třeba § 4 ve spojení s § 13 zákonného opatření vykládat způsobem, který neumožňuje zahrnout DPH do základu daně z nabytí nemovitých věcí. Pokud lze podle výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008 dát přednost výkladu ve prospěch soukromé osoby, přestože se v daném případě jednalo o výklad jdoucí proti základním strukturálním principům a ekonomickým funkcím dotčené daně, tím spíš lze dát v posuzovaném případě přednost výkladu, který účel a smysl daně z nabytí nemovitých věcí zachovává. Nejvyšší správní soud také přihlédl ke skutečnosti, že důvodová zpráva k § 13 zákonného opatření zahrnutí DPH do základu daně určeného podle ceny sjednané pouze bez dalšího konstatuje, aniž by tento závěr nad rámec odkazu na § 4 zákonného opatření vysvětlovala. Pokud skutečně Senát zamýšlel na rozdíl od předchozí úpravy do základu daně z nabytí nemovitých věcí daň z přidané hodnoty zahrnout, opomněl tak učinit dostatečně jasným a nepochybným způsobem.

[40] Krajský soud proto věc posoudil nesprávně, pokud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že DPH je součástí základu daně z nabytí nemovitých věcí určeného podle ceny sjednané. Jelikož stejnou vadou je zatíženo také rozhodnutí žalovaného, zrušil Nejvyšší správní soud postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. také toto rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

## 3614

### Spotřebitelské úvěry: odpovědnost věřitele za správní delikt

k § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 43/2013 Sb.<sup>3)</sup>

**K vyloučení deliktní odpovědnosti věřitele za správní delikt podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru, zpravidla nepostačuje, že poskytovaný**

<sup>3)</sup> S účinností od 1. 12. 2016 zrušen zákonem č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.



**úvěr byl nabízen reklamou na věřitelem neprovozovaných internetových stránkách. Je třeba uvážit, zda je zjištěné pochybení přičitatelné věřiteli (a ne provozovateli stránek).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2017, čj. 8 As 96/2016-39)*

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2012, *SC Volksbank Romania SA* (C-602/10).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným VITACREDIT proti České obchodní inspekci o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2014 uznala Česká obchodní inspekce, inspektorát Jihočeský a Vysočina (správní orgán I. stupně), žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebním úvěru, kterého se dopustila tím, že nabízela na internetových stránkách [www.bezvahtypoteka.cz](http://www.bezvahtypoteka.cz) provozovaných společností Netinvest s. r. o. dne 22. 10. 2013 prostřednictvím reklamy spotřebitelský úvěr Americká hypotéka (varianta A a B) a úvěr ručený nemovitostí PLUS, aniž by reklama obsahovala jasným, výstižným a zřetelným způsobem reprezentativní příklad úvěru s povinnými informacemi dle přílohy č. 1 k tomuto zákonu (roční procentní sazba nákladů – RPSN, výše jednotlivých splátek a celková částka splatná spotřebitelem), ačkoliv podle smlouvy o spolupráci ze dne 10. 9. 2010 se společností Netinvest nesla žalobkyně smluvní odpovědnost za obsah reklamy. Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni za tento správní delikt pokutu ve výši 20 000 Kč.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 4. 7. 2014 odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Následně podala žalobkyně žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 4. 5. 2015, čj. 10 A 101/2014-24.

Rozhodnutím ze dne 20. 5. 2015 žalovaná znovu zamítla odvolání žalobkyně proti shora uvedenému rozhodnutí I. stupně a toto rozhodnutí potvrdila.

Žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 5. 2015 krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 9. 3. 2016, čj. 10 A 108/2015-34. V odůvodnění uvedl, že odpovědnost za správní delikt podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebitelském úvěru nese věřitel nebo zprostředkovatel úvěru. Této odpovědnosti se nelze zprostit soukromoprávním smluvním ujednáním mezi věřitelem (zprostředkovatelem) a třetí stranou, na jehož základě třetí strana (v nyní posuzované věci společnost Netinvest) zprostředkovává reklamu na úvěrové produkty nabízené věřitelem (zprostředkovatelem) a přebírá odpovědnost za údaje umístované na webové stránky. Je tomu tak proto, že odpovědnost za správní delikt je odpovědností veřejnoprávní, na kterou nemá soukromoprávní ujednání vliv. Správní orgány proto nebyly povinny blíže zkoumat obsah těchto ujednání; zmiňovaly jej pouze s ohledem na možnost žalobkyně domáhat se případné náhrady škody z titulu porušení smluvních povinností.

Společnost Netinvest se z titulu smlouvy o spolupráci ze dne 10. 9. 2010 nestala zprostředkovatelem úvěru. Zavázala se toliko umožnit žalobkyni na svých internetových stránkách umístit reklamu na poskytované spotřebitelské úvěry; tento závazek nenaplňuje podstatné náležitosti smlouvy o zprostředkování podle § 642 obchodního zákoníku. Má-li žalobkyně za to, že společnost Netinvest porušila své závazky ze smlouvy o spolupráci, může se domáhat náhrady škody vůči této společnosti v občanskoprávním řízení.

Žalobkyně se nemohla odpovědnosti zbavit ani poukazem na prvky, které zpřístupnila společnosti Netinvest za účelem jejich umístění na webové stránky.

Krajský soud dále poznamenal, že neuvedením důležitých údajů u reklamy na spotřebitelské úvěry se zpracovatel reklamy může stát odpovědným za správní delikt podle § 8a odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítla, že předmětem smlouvy o spolupráci byl její závazek poskytnout společnosti Netinvest reklamní prvky, které se tato společnost zavázala umístit na své webové stránky. Stěžovatelka neurčila konkrétní podobu webových stránek ani to, jaká konkrétní tvrzení se mají na stránkách vyskytovat. Poskytla pouze jednotlivé reklamní prvky. Výslednou reklamu vytvářela společnost Netinvest a bylo na ní, aby postupovala v souladu se zákonem o spotřebitelském úvěru. Mezi postihem stěžovatelky za správní delikt a obsahem webových stránek tedy chybí příčinná souvislost.

Stěžovatelka souhlasila s krajským soudem, že smluvním ujednáním nelze eliminovat veřejnoprávní odpovědnost. Nelze však připustit, aby věřitel či zprostředkovatel úvěru byl odpovědný za jakoukoliv nabídku jeho produktů ze strany třetích osob, neboť § 4 zákona o spotřebitelském úvěru předpokládá aktivní nabízení úvěru věřitelem (zprostředkovatelem).jednání stěžovatelky nespočívalo v nabízení úvěrů na webové stránce, neboť tuto stránku neprovozovala a neměla možnost ovlivnit její obsah. Nemohla tudíž být za její obsah odpovědná.

Podle stěžovatelky není rozhodné, zda smlouva o spolupráci naplňovala znaky zprostředkovatelské smlouvy, neboť smlouva mezi věřitelem a zprostředkovatelem může mít i formu smlouvy mandátní, komisní, o obchodním zastoupení či smlouvy nepojmenované; rozhodné je, aby splňovala podmínky uvedené v § 3 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru. Účelem uzavření smlouvy o spolupráci byla podpora kampaní stěžovatelky. Společnosti Netinvest náležela provize za každou úplně vyplněnou žádost, za zrealizovaný obchod, případně i speciální objemová provize. Z této smlouvy vyplývá, že společnost Netinvest má prostřednictvím svých webových stránek nabízet úvěry poskytované stěžovatelkou a vyvíjet činnost k tomu, aby stěžovatelce zajistila klienty, s nimiž by stěžovatelka sjednala smlouvu o spotřebitelském úvěru. Za tím účelem stěžovatelka umožnila společnosti Netinvest použít určité prvky, zejména logo a vyplňovací formulář pro zájemce o úvěr. Závazek společnosti Netinvest tedy odpovídal závazku zprostředkovatele podle § 3 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru.

Tvrzení krajského soudu, že zpracovatel reklamy, který neuvede důležité údaje u spotřebitelských úvěrů, spáchá správní delikt podle § 8a odst. 3 zákona o regulaci reklamy, je nepřezkoumatelné. Krajský soud se totiž nevyořádal s námitkou, že stěžovatelka není zadavatelem, zpracovatelem ani šířitelem reklamy v podobě stránek [www.bezvahypoteka.cz](http://www.bezvahypoteka.cz), neboť takovou reklamu si neobjednala, nezpracovala ani nešířila. K závěru o odpovědnosti stěžovatelky nepostačí, že poskytuje spotřebitelské úvěry; rozhodné je, zda tyto úvěry nabízí předmětnou reklamou. Stěžovatelce dále nebylo zřejmé, zda její odpovědnost vyplývá ze smlouvy o spolupráci nebo ze zákona.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vysvětlil, že sankce může být uložena komukoliv, kdo zadal reklamu, je-li zároveň věřitelem nebo zprostředkovatelem úvěru. Stěžovatelka jednala jako zadavatel reklamy podle § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy, neboť třetí osobě poskytla informace o úvěrech nabízených na [www.bezvahypoteka.cz](http://www.bezvahypoteka.cz). Ve spodní části webových stránek bylo uvedeno, že jejich provozovatelem byla společnost Netinvest ve spolupráci se stěžovatelkou. Stěžovatelka tedy byla osobou nabízející spotřebitelské úvěry podle § 3 písm. b) zákona o spotřebitelském úvěru. Žalovaná v rozhodnutí neuváděla, že došlo k pochybení třetí osoby. Správní orgán I. stupně sice ve výroku uvedl smluvní ustanovení, z nichž je patrná odpovědnost stěžovatelky za správní delikt, tuto odpovědnost však dovodil především ze zákona. Stěžovatelka se opakovaně bránila tím, že podle smlouvy o spolupráci odpovídá za obsah webových stránek společnost Netinvest, to ji však nezbujuje zákonné odpovědnosti za správní delikt. Z oznámení o zahájení kontroly je zřetelné, že reklama na stránkách [www.bezvahypoteka.cz](http://www.bezvahypoteka.cz) obsahuje výraz „úroková sazba“, což je údaj o nákladech spotřebitelského úvěru. Na stěžovatelku se proto vztahuje informační povinnost podle § 4 zákona o spotřebitelském úvěru.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.



## Z odůvodnění:

## V.

(...) [20] Právní úprava v zákoně o spotřebitelském úvěru je použitelná i na poskytování tzv. americké hypotéky, tedy úvěrového produktu, u kterého je pohledávka věřitele zajištěna zástavou na nemovitosti, ale úvěr není účelově vázán na investici do nemovitosti. Z § 2 písm. a) zákona, který obsahuje negativní vymezení působnosti zákona, to lze bezpečně dovodit argumentem *a contrario*. Účel úvěru nebyl omezen, naopak, deklarovanou výhodou nabízené americké hypotéky bylo, že „jde o úvěr neúčelový, který lze použít na cokoli“, jak vyplývá z výpisu obsahu internetových stránek [www.bezvhypoteka.cz](http://www.bezvhypoteka.cz), založeného ve správním spisu.

[21] Zákon o spotřebitelském úvěru zapracovává příslušné předpisy Evropské unie (§ 1), tedy především směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS. Ta v čl. 2 odst. 2 písm. a) stanoví, že „se nevztahuje na úvěrové smlouvy, které jsou zajištěny hypotékou nebo jiným srovnatelným zajištěním běžně používaným v členském státě na nemovitý majetek nebo které jsou zajištěny právem souvisejícím s nemovitým majetkem“. Obdobně bod 14 preambule směrnice zdůrazňuje, že by měly být z působnosti této směrnice vyňaty úvěrové smlouvy týkající se poskytnutí úvěru zajištěného nemovitostí. Současně se však v bodu 10 preambule uvádí, že „definice obsažené ve směrnici určují rozsah harmonizace“ a že „směrnici by však nemělo být dotčeno uplatňování ustanovení této směrnice členskými státy v oblastech, které nespadají do oblasti její působnosti, je-li to v souladu s právem Společenství“. Členské státy tak mohou zachovat nebo zavést vnitrostátní právní předpisy, které odpovídají směrnici nebo některým jejím ustanovením i pro úvěrové smlouvy mimo oblast její působnosti. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 12. 7. 2012, *SC Volksbank Romania SA*, C-602/10, „čl. 22 odst. 1 směrnice [který zakazuje členskými státy zachovávat a zavádět ustanovení odchylná od harmonizovaných ustanovení směrnice] musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání, aby vnitrostátní opatření, jehož cílem je provést tuto směrnici do vnitrostátního práva, zahrnulo do své věcné působnosti takové úvěrové smlouvy [...], jejichž předmětem je poskytnutí úvěru zajištěného nemovitostí, i když jsou takové smlouvy výslovně vyloučeny z věcné působnosti uvedené směrnice na základě čl. 2 odst. 2 písm. a) této směrnice“. To zákonodárce učinil. Vyloučil působnost zákona o spotřebitelském úvěru u úvěrů zajištěných zástavním právem k nemovitosti a poskytnutých pro účely bydlení, nikoli u zajištěných úvěrů, jejichž účel není takto omezen.

[22] Pokuta byla uložena stěžovatelce coby věřiteli úvěru nabízeného reklamou, nikoli případnému zprostředkovateli úvěru. Účastníkem správního ani následného soudního řízení nebyla společnost Netinvest, této společnosti nebyla ukládána sankce za porušení zákona o spotřebitelském úvěru. Stěžovatelka staví svoji obranu na přesvědčení, že vzhledem ke skutkovým okolnostem nebyla bezpečně zjištěna její odpovědnost za správní delikt. Neuzavírá však kategoricky, že odpovědnou namísto ní musí být společnost Netinvest jako zprostředkovatel úvěru. Úvahy, zda uvedené společnosti svědčilo právní postavení zprostředkovatele dle § 3 písm. c) zákona o spotřebitelském úvěru, by měly případně místo, pokud by nebyla shledána odpovědnost stěžovatelky za předmětný správní delikt, nebo by nebylo možné porušení právní povinnosti přičítat stěžovatelce.

[23] Stěžovatelka zdůrazňovala, že reklamu v této podobě neobjednala, nevytvořila, ani ji nešíří, pouze poskytla několik dílčích reklamních prvků (logo, odpovědní formulář). Za podobu stránek podle jejího názoru odpovídá její smluvní partner – společnost, která stránky vytvořila a provozuje na základě smlouvy o spolupráci se stěžovatelkou, podle které se zavázala zajistit stěžovatelce klienty, se kterými by uzavřela smlouvu o spotřebitelském úvěru; za tuto činnost náleží společnosti Netinvest provize závislá primárně na počtu vyplněných formulářů a na počtu skutečně uzavřených úvěrových smluv.

[24] Podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebitelském úvěru se věřitel nebo zprostředkovatel „*dopustí správního deliktu tím, že nesplní povinnost podle § 4 tohoto zákona*“.

[25] Podle § 4 platí, že „[j]estliže je nabízen spotřebitelský úvěr nebo jeho zprostředkování reklamou, jejíž součástí je jakýkoliv údaj o jeho nákladech, musí reklama obsahovat jasným, výstižným a zřetelným způsobem formou reprezentativního příkladu informace uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu“. Příloha č. 1 pak upřesňuje, že nabídka takového spotřebitelského úvěru musí obsahovat „*jasným, výstižným a zřetelným způsobem formou reprezentativního příkladu roční procentní sazbu nákladů, výpůjční úrokovou sazbu, a to spolu s údaji o veškerých poplatcích, které jsou součástí celkových nákladů spotřebitelského úvěru pro spotřebitele, celkovou výši spotřebitelského úvěru, výši jednotlivých splátek a celkovou částku splatnou spotřebitelem, dobu trvání spotřebitelského úvěru, v případě spotřebitelského úvěru ve formě odložené platby za konkrétní zboží nebo službu jejich cenu a výši případné zálohy a informaci o povinnosti uzavřít smlouvu o doplňkové službě související se spotřebitelským úvěrem, zejména pojištění, je-li uzavření takové smlouvy podmínkou pro získání spotřebitelského úvěru*“.

[26] Ve věci nebylo sporu, že spotřebitelský úvěr Americká hypotéka nabízený reklamou prostřednictvím specifikovaných webových stránek dne 22. 10. 2013 neobsahoval informace požadované právním předpisem. Argumentace stěžovatelky míří výhradně k tomu, zda je dána právě její odpovědnost za správní delikt, či zda připadá v úvahu odpovědnost jiného subjektu. Rovněž lze uzavřít, že informací o výši úrokové sazby byla sdělována informace o nákladech nabízeného úvěru.

[27] Je to věřitel, komu zákon o spotřebitelském úvěru ukládá v porovnání se zprostředkovatelem „*primární*“ povinnosti. Podle § 9 odst. 1 je věřitel povinen před uzavřením smlouvy, ve které se sjednává spotřebitelský úvěr, „*s odbornou péčí posoudit schopnost spotřebitele splácet spotřebitelský úvěr, a to na základě dostatečných informací získaných od spotřebitele*“. Zákon o spotřebitelském úvěru pak upravuje vzájemná práva smluvních stran věřitele a spotřebitele vyplývající z úvěrové smlouvy, zejména právo odstoupit od smlouvy o spotřebitelském úvěru (§ 11), právo vypovědět spotřebitelský úvěr (§ 12) či podmínky pro předčasné splacení spotřebitelského úvěru (§ 15).

[28] Povinnosti zprostředkovatele se z povahy věci koncentrují do fáze nabízení a zprostředkování úvěru, tedy před uzavřením úvěrové smlouvy. Do této fáze náleží i nabízení úvěru či jeho zprostředkování reklamou. Zákon o spotřebitelském úvěru rovněž obsahuje ustanovení týkající se případné smlouvy o zprostředkování spotřebitelského úvěru uzavírané mezi spotřebitelem a zprostředkovatelem (§ 17a, § 17b).

[29] Tomu koresponduje úprava odpovědnosti za správní delikty uvedená v § 20 tohoto zákona. Zprostředkovateli jsou vyhrazeny správní delikty za porušení ustanovení citovaného zákona ukládající povinnosti přímo zprostředkovatelům (§ 17, § 17a). Jistou výjimkou je skutková podstata správního deliktu dle § 20 odst. 3 písm. a) téhož zákona, který předpokládá zprostředkovatelovo porušení § 5 odst. 6. Podle tohoto ustanovení je zprostředkovatel povinen v případě nabízení nebo sjednávání úvěru poskytnout spotřebiteli informace a náležité vysvětlení v rozsahu uvedeném v příloze 2 zákona stejně, jako je tomu povinen věřitel. Tím však nejsou dotčeny povinnosti věřitele, a splnil-li některou ze specifikovaných povinností zprostředkovatel, má se za to, že ji splnil i věřitel.

[30] Nesplnění povinnosti uvedené v § 4 zákona o spotřebitelském úvěru je skutkovou podstatou správního deliktu dle § 20 odst. 1 písm. a) tohoto zákona, jehož se může dopustit věřitel nebo zprostředkovatel. Z žádného ustanovení zákona o spotřebitelském úvěru nelze dovodit, že by odpovědnost věřitele za správní delikt automaticky vylučovala odpovědnost zprostředkovatele v téže věci a naopak. Spojka „*nebo*“ zde není spojkou vylučující, neznamená,

že odpovědnost může v konkrétním skutkovém případě svědčit buď věřiteli, nebo zprostředkovateli. Ze systematiky § 20 citovaného zákona zřetelně vyplývá, že první odstavec vymezuje správní delikty, jichž se může dopustit věřitel i zprostředkovatel, druhý odstavec je vyhrazen deliktům věřitele, třetí deliktům zprostředkovatele a čtvrtý právnícké nebo fyzické osobě, která je oprávněna zpracovávat údaje o spotřebitelích za účelem posuzování jejich úvěruschopnosti.

[31] Nelze mít pochyb, že zákon o spotřebitelském úvěru (§ 4) vyžaduje při nabízení úvěru či jeho zprostředkování reklamou uvedení informací z přílohy 1 tohoto zákona, pokud je součástí reklamy jakýkoli údaj o nákladech nabízeného úvěru. Zřetelná je zde vazba způsobu nabídky (reklamou) s požadavkem na obsah poskytovaných informací. Spojení *„jestliže je nabízen spotřebitelský úvěr nebo jeho zprostředkování reklamou“* však výslovně nic nevyžaduje, kdo má povinnost opatřit reklamu požadovanými informacemi, podstatné je, že tomu tak musí být.

[32] Stěžovatelka zdůrazňovala jistý „reklamněprávní“ aspekt věci, opakovaně zdůrazňovala, že nemůže být odpovědná za něco, co nezadala společnosti Netinvest. Není správný výchozí předpoklad, že stěžovatelka není deliktně odpovědná jenom proto, že hypoteční úvěr, který jako věřitel poskytuje, byl nabízen na internetových stránkách provozovaných jiným subjektem. Zákon o spotřebitelském úvěru pochopitelně neobsahuje jen pro účely splnění povinnosti uvedené v § 4 v souvislosti s nabízením úvěru či zprostředkováním reklamou vlastní kategorizaci subjektů v procesu zadání, tvorby a následného šíření reklamy, jak to činí zákon o regulaci reklamy vymezením zadavatele, zpracovatele a šířitele reklamy (§ 1). Pro závěr, že se stěžovatelka dopustila jako věřitel správního deliktu dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o spotřebitelském úvěru je podstatné, zda splnila povinnost podle § 4 a zda je jí protiprávní stav – nabízení úvěru či zprostředkování bez informací uvedených v příloze 1 tohoto zákona – přičitatelný. V situaci obdobné projednávané věci bude zpravidla splněna podmínka přičitatelnosti věřiteli úvěru. Vyplývá to i ze shora vymezeného rozložení povinností daných zákonem o spotřebitelském úvěru. Je to věřitel, kdo je smluvní stranou smlouvy o spotřebitelském úvěru, kdo nese všechna rizika spojená s jeho poskytnutím, zajištěním a splácením. Věřitel primárně stanovuje podmínky, za nichž je ochoten úvěr poskytnout. U případné odpovědnosti zprostředkovatele úvěru za správní delikt by hrálo roli, jakým konkrétním způsobem se zprostředkovatel podílel na následném uzavření úvěrové smlouvy a zda v důsledku právě jeho jednání nedošlo k poskytnutí informací uvedených v příloze 1. Nepochybně odlišně bude třeba hodnotit případy, kdy je činnost zprostředkovatele omezena na relativně pasivní umístění informací o spotřebitelském úvěru na internetu s umístěním odkazu na stránky věřitele. Tehdy lze obtížněji hovořit o vlastním vkladu zprostředkovatele směrem k přesvědčení dlužníka uzavřít úvěrovou smlouvu, na rozdíl od případů aktivní (případně osobní) interakce s budoucím dlužníkem směrem k případnému uzavření úvěrové smlouvy. Podstatnou roli zde může hrát i důvěryhodnost a pověst zprostředkovatele na trhu nabízení úvěrových produktů v porovnání s obdobnými charakteristikami věřitele.

[33] Podmínka přičitatelnosti odpovědnosti za správní delikt byla u stěžovatelky v souzené věci nepochybně splněna. Stěžovatelka se obecně zamýšlela nad tím, zda může zabránit tomu, aby jiný subjekt bez jejího vědomí nabízel úvěrový produkt v rozporu se zákonem. O takový případ však nyní nešlo. Z informací na webových stránkách bylo nepochybně, že je nabízen úvěr, který poskytuje stěžovatelka (zmínky o možnosti sjednat úvěr z pohodlí domova, o tom, že je nabízen úvěr na vysoké částky právě od stěžovatelky, poukaz na varianty amerických hypoték stěžovatelky v jednom z nadpisů, grafické ikony obsahující obchodní jméno stěžovatelky na stránkách včetně odkazu na kontaktní adresu, jakož i informace, že provozovatelem stránek je společnost Netinvest ve spolupráci se stěžovatelkou – poskytovatelem americké hypotéky).

[34] O tom, že je nesplnění povinnosti dle § 4 zákona o spotřebitelském úvěru přiřítatelné stěžovatelce, jednoznačně svědčí smlouva o spolupráci ze dne 10. 9. 2010 uzavřená mezi stěžovatelkou jako provozovatelem a společností Netinvest jako partnerem. Je to tak, přestože stěžovatelka argumentuje smlouvou opačně a snaží se přesvědčit soud, že nemohla ovlivnit pochybení související s neumístěním požadovaných informací na webové stránky. Dle čl. I. písm. A) bod 4 uvedené smlouvy se společnost Netinvest zavázala umístit na své webové stránky reklamní prvky poskytnuté stěžovatelkou za účelem podpory kampaní stěžovatelky. Za to jí náležela ve smlouvě a v dodatcích specifikovaná provize. Smluvní strany si ujednaly, že poskytnuté reklamní prvky mohou být používány pouze v nezměněné formě a změna je možná pouze na základě dohody se stěžovatelkou [čl. I. písm. B) bod 2]. Smlouvu je třeba interpretovat jako celek tak, že upravuje vzájemná práva a povinnosti smluvních stran v souvislosti s nabízením produktů stěžovatelky na internetu (též) prostřednictvím webových stránek společnosti Netinvest. Uvedené společnosti bylo výslovně smlouvou zakázáno měnit poskytnuté reklamní prvky o své vůli. Ani stěžovatelka netvrdila, že by vedle informace o nákladech úvěru poskytla v rámci reklamních prvků i informace uvedené v příloze 1 zákona o spotřebitelském úvěru, a ty pak nebyly následně uvedeny na webových stránkách.

[35] Nic na tom nemůže změnit ani čl. I. písm. D) bod 12 smlouvy o spolupráci, podle kterého nese společnost Netinvest výlučnou odpovědnost mimo jiné za veškeré materiály umístěné na svých webových stránkách, zejména za jejich případnou protiprávnost nebo urážlivost. Již proto, že stěžovatelce byla uložena pokuta nikoli za závadný obsah umístěný na webových stránkách jiného subjektu, ale naopak za neuvedení informací, které právní předpis nařizuje.

[36] Výchozí předpoklad krajského soudu, že se nelze zprostit veřejnoprávní povinnosti poukazem na soukromoprávní ujednání, je nepochybně správný. Krajský soud však reagoval především na argumentační linii stěžovatelky uvedenou v žalobě proti žalobou napadenému rozhodnutí, kde stěžovatelka shledávala nedostatek vlastní odpovědnosti za správný delikt právě poukazem na smluvní ujednání s jiným subjektem. V souzené věci však bylo třeba především posoudit, zda je protiprávní stav – neuvedení požadovaných informací v reklamě na úvěr – přiřítatelný stěžovatelce, či nikoli. Ze správného spisu i z rozsudku krajského soudu je bezpečně zřejmé, že tomu tak bylo.

[37] K námitkám o nemožnosti ovlivnit výslednou podobu reklamy na úvěr prostřednictvím webových stránek lze podpůrně připomenout, že i zákon o regulaci reklamy předpokládá u některých skutkových podstat odpovědnost za přestupek jak u zadavatele, tak i zpracovatele i šířitele reklamy. Jde např. o porušení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o regulaci reklamy (zákaz reklamy zboží, služeb nebo jiných výkonů či hodnot, jejichž prodej, poskytování nebo šíření je v rozporu s právními předpisy), za jejichž zadání, zpracování a šíření mohou být postiženi zadavatel, zpracovatel i šířitel. Nelze se zprostit odpovědnosti pouhým poukazem na nemožnost ovlivnit výslednou podobu reklamní nabídky úvěru. Jestliže tedy stěžovatelka poskytla společnosti Netinvest reklamní prvky a jedním z takových prvků nebyly zákonem požadované informace ke konkrétnímu reklamou nabízenému úvěru, nemůže následně s úspěchem tvrdit, že bylo mimo její faktické možnosti zajistit, aby se požadované informace v reklamě objevily.

## 3615

### Školství: státní doktorská zkouška, hlasování zkušební komise

k § 47 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách

**I. Podle Studijního a zkušebního řádu Vysoké školy ekonomické v Praze pro studium v doktorských studijních programech ze dne 26. 11. 2013 může člen zkušební**

komise pro obhajoby disertačních prací při tajném hlasování hlasovat tak, že označí jednu z alternativ „*obhájl*“ anebo „*neobhájl*“ disertační práci. Studijní a zkušební řád ani § 47 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, nepřipouští možnost zdržení se hlasování anebo neplatného hlasu.

II. Existence neplatných hlasů členů zkušební komise bude mít dopad na zákonnost státní doktorské zkoušky (§ 47 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) tehdy, je-li s to zvrátit výsledek hodnocení zkušební komise. Bude se tedy jednat o situace, kdy z hlasování o výsledku obhajoby vzejdou neplatné hlasy a současně žádná z alternativ „*obhájl*“ či „*neobhájl*“ nedosáhne většiny z celkového počtu přítomných členů zkušební komise (čl. 20 bod 8 Studijního a zkušebního řádu Vysoké školy ekonomické v Praze pro studium v doktorských studijních programech ze dne 26. 11. 2013).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2017, čj. 10 As 171/2017-40)

**Prejudikatura:** č. 3104/2014 Sb. NSS.

**Věc:** Ing. Michal Č. proti Vysoké škole ekonomické v Praze proti rozhodnutí rektorky žalované o kasační stížnosti žalované.

Žalobce studoval v doktorském studijním programu *Ekonomika a management* na Fakultě managementu žalované vysoké školy. Poslední den maximální délky doktorského studia se konala obhajoba žalobcovy disertační práce na téma „*Marketingové řízení obchodních firem – Budování efektivních kooperací s využitím konceptu Category managementu*“. Po ukončení vědecké rozpravy sedmičlenná zkušební komise v neveřejném zasedání hlasovala tajně o výsledku obhajoby. Tři hlasy podpořily variantu „*obhájl*“, další dva hlasy variantu „*neobhájl*“ a zbylé dva hlasy byly neplatné. Zkušební komise následně zhodnotila obhajobu žalobce stupněm „*neobhájl*“. Přitom vycházela z čl. 20 odst. 8 Studijního a zkušebního řádu žalované pro studium v doktorských studijních programech ze dne 26. 11. 2013 (studijní a zkušební řád), podle kterého lze zaujmout stanovisko „*obhájl*“, pouze pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů zkušební komise. Rozhodnutím ze dne 23. 9. 2014 proto děkan Fakulty managementu ukončil doktorské studium žalobce s odůvodněním, že v době maximální možné délky studia nesplnil studijní povinnosti.

Žalobce následně požádal rektorku žalované o přezkoumání průběhu obhajoby a postupu zkušební komise při jejím hodnocení. Konkrétně napadl složení zkušební komise a její odbornost, postup při vypracování protokolu o obhajobě a jeho nedostatečnou podrobnost, a způsob, jakým ho fakulta informovala o místu a datu konání obhajoby. Nadto zpochybnil výsledky hlasování a celkové hodnocení obhajoby. Rektorka neshledala žádnou z námitek žalobce důvodnou, a proto jeho žádost o přezkoumání rozhodnutí o ukončení studia zamítla.

Proti rozhodnutí rektorky se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud se v rozhodnutí ze dne 9. 5. 2017, čj. 8 A 208/2014-41, ztotožnil s hodnocením rektorky s výjimkou žalobní námitky napadající způsob hlasování zkušební komise a výsledné hodnocení obhajoby. Městský soud poukázal na to, že studijní a zkušební řád žalované neupravuje institut neplatných hlasů, a uzavřel, že v takovém případě nemůže být existence neplatného hlasu zkušební komise přípustná. Zkušební komise proto dle městského soudu hlasování zatížila podstatnou vadou, která mohla mít vliv na soulad výsledného hodnocení obhajoby se studijním a zkušebním řádem. Vedle toho městský soud poukázal na skutečnost, že není vůbec zřejmé, co neplatnost hlasů způsobilo. Jelikož rektorka žalované existenci neplatných hlasů nijak nevysvětlila, označil její rozhodnutí v této části za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jako *obiter dictum* městský soud poznamenal, že pokud by se odevzdání neplatného hlasu považovalo za přípustné, nemělo by se k takovým hlasům přihlížet. Smyslem účasti členů



zkušební komise při obhajobě je totiž zhodnotit posuzovanou disertační práci a hlasovat o výsledku obhajoby. Na odevzdání neplatného hlasu by se mělo hledět stejně jako na situaci, kdy se člen zkušební komise obhajoby vůbec fyzicky neúčastní. Závěrem městský soud uvedl, že pokud by se přihlíželo pouze k platným hlasům, žalobce by byl hodnocen stupněm „*obhájil*“. Městský soud proto námitku žalobce vyhodnotil jako dostatečně závažné procesní pochybení a rozhodnutí rektorky žalované zrušil a vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedla v ní, že o neplatný hlas půjde vždy, bude-li hlas obsahovat jiný projev vůle než alternativy („*obhájil*“ či „*neobhájil*“) stanovené ve studijním a zkušebním řádu. Při tajném hlasování nelze vyloučit, že tato situace nastane. Jedná se o možný důsledek tajného hlasování, který nemusí být výslovně zakotven. Stěžovatelka dále odkazuje na čl. 20 odst. 8 studijního a zkušebního řádu, podle kterého je stanovisko „*obhájil*“ přijato, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů zkušební komise. Existence neplatných hlasů se tedy předpokládá, i tyto hlasy jsou součástí kvóra.

Žalobce ve vyjádření uvedl, že odevzdání neplatného hlasu je vědomým rozhodnutím člena zkušební komise, které fakticky znamená zdržení se hlasování. Takovou možnost však studijní a zkušební řád nepřipouští. Je proto nepřipustné, aby takový hlas měl stejné účinky jako hlasování ve prospěch varianty „*neobhájil*“. Žalobce proto trval na tom, že k neplatným hlasům nelze vůbec přihlížet.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[8] Jádrem sporu je to, zda lze při hlasování zkušební komise o výsledku obhajoby disertační práce připustit existenci neplatných hlasů a jaký je rozhodný počet členů pro výpočet většiny potřebné pro stanovisko „*obhájil*“. Sporné je tedy dodržení řádného procesu při hodnocení výsledku obhajoby disertační práce, nikoliv samotné hodnocení znalostí žalobce (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141, srov. však též usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, body [45]-[47]).

[9] Doktorské studium se „*řádně ukončuje státní doktorskou zkouškou a veřejnou obhajobou disertační práce, kterými se prokazuje schopnost a připravenost k samostatné činnosti v oblasti výzkumu nebo vývoje nebo k samostatné teoretické a tvůrčí umělecké činnosti*“ (§ 47 odst. 4 zákona o vysokých školách). Obhajoba disertační práce se koná před zkušební komisí, její průběh a vyhlášení výsledku jsou veřejné (srov. § 53 zákona o vysokých školách).

[10] Studijní a zkušební řád stěžovatelky stanoví podrobná pravidla pro hodnocení obhajoby. Podle čl. 16 bodu 2 studijního a zkušebního řádu je zkušební komise pro obhajoby disertačních prací alespoň šestičlenná. V souladu s čl. 20 bodem 3 je zkušební komise usnášenischopná, je-li přítomno alespoň pět jejích členů. Čl. 20 bod 6. stanoví, že „*obhajoba disertační práce zahrnuje úvodní slovo studenta, vyjádření školitele a oponentů, odpovědi na otázky z posudků a vědeckou rozpravu. Po skončení obhajoby zkušební komise hlasuje v neveřejném zasedání o výsledku.*“ Podle bodu 7 je „*hlasování zkušební komise o výsledku tajné. Na hlasovacích lístcích označují všichni hlasující jednu z alternativ ‚Obhájil‘ nebo ‚Neobhájil‘ disertační práci. [...] Výsledek oznamuje předseda studentovi veřejně bezprostředně po skončeném sčítání hlasů.*“ Bod 8 dále specifikuje, že „*stanovisko ‚Obhájil‘ je přijato, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů zkušební komise. V opačném případě student disertační práci neobhájil.*“

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí rektorky stěžovatelky, kterou ve svém rozhodnutí dovodil městský soud. K tomuto závěru

městský soud dospěl, jelikož prý není jasné, co způsobilo neplatnost hlasů, a rektorka stěžovatelky se k této otázce nevyjádřila. V reakci na to stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že neplatnost hlasů nepochybně způsobí jakýkoliv jiný projev vůle než označení jedné z alternativ („*obhájil*“ či „*neobhájil*“) stanovené studijním a zkušebním řádem. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Skutečnost, že dva z odevzdaných hlasů byly neplatné, je mezi účastníky nesporná. Žalobce se nedožadoval v žádosti rektorce v této souvislosti bližšího vysvětlení. Stejně tak v obecné rovině je zřejmé, že platným projevem hlasování bude pouze postup podle čl. 20 bodu 7 studijního a zkušebního řádu, tedy označení jedné z variant „*obhájil*“ nebo „*neobhájil*“. Rozhodnutí stěžovatelčiny rektorky proto není nepřezkoumatelné.

[12] Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení podstaty sporu. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že výskyt neplatných hlasů je logickým důsledkem tajného hlasování, kterému nelze předejít. Existence neplatných hlasů je prý přípustná bez ohledu na to, zda je tato možnost výslovně zakotvena ve studijním a zkušebním řádu, či nikoliv. Navíc podle stěžovatelky z čl. 20 bodu 8 studijního a zkušebního řádu jasně vyplývá, že neplatné hlasy jsou součástí tam stanoveného kvóra. Naproti tomu podle městského soudu institut neplatného hlasu zkušební komise při hodnocení disertační práce vůbec nemůže existovat. Článek 20 bod 7 studijního a zkušebního řádu totiž existenci neplatných hlasů nepřipouští. Hlasování, které vygenerovalo dva neplatné hlasy, městský soud považuje za zatížené podstatnou vadou, která je v rozporu se studijním a zkušebním řádem stěžovatelky.

[13] Podle čl. 20 bodu 8 studijního a zkušebního řádu je obhajoba disertační práce úspěšná, pokud pro stanovisko „*obhájil*“ hlasovala nadpoloviční většina přítomných členů zkušební komise. Znění tohoto ustanovení je podle Nejvyššího správního soudu jednoznačné. Z uvedeného ustanovení jasně vyplývá, že celkový počet členů zkušební komise pro výpočet většiny podle čl. 20 bodu 8 se stanoví ze všech přítomných členů, kteří se zúčastnili obhajoby, a to bez ohledu na to, jakým způsobem hlasování dopadlo, resp. jakým způsobem o výsledku jednotliví přítomní členi hlasovali. Městský soud jako *obiter dictum* poznamenal, že odevzdání neplatného hlasu by mělo být ekvivalentem neúčasti člena zkušební komise. Takový výklad čl. 20 bodu 8 je podle Nejvyššího správního soudu nepřipustně zužující. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelkou, že v uvedené kauze se většina potřebná pro přijetí stanoviska „*obhájil*“ vypočítá z celkového počtu přítomných členů, kterých podle prezenční listiny z obhajoby disertační práce žalobce bylo celkem sedm.

[14] Následně Nejvyšší správní soud přezkoumal, zda je podle studijního a zkušebního řádu stěžovatelky přípustná existence neplatných hlasů při hodnocení výsledku obhajoby disertační práce. Článek 20 bod 7 stanoví, že všichni hlasující v tajném hlasování označí na hlasovacích lístcích jednu z alternativ „*obhájil*“ nebo „*neobhájil*“ disertační práci. Institut neplatného hlasu studijní a zkušební řád stěžovatelky nijak neupravuje, nijak s ním nepočítá.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že neplatný hlas při rozhodování zkušební komise za uvedených podmínek nelze připustit. Členovi komise dává studijní a zkušební řád jen dvojitou alternativu, hlasovat „*obhájil*“ nebo „*neobhájil*“. Člen komise se tedy nemůže zdržet hlasování, takovou možnost mu studijní a zkušební řád nedává. Institut neplatného hlasování nemůže být členy zkušební komise zneužíván a vnímán jako určitá strategická možnost hodnocení výsledku obhajoby, jako variace na zdržení se hlasování. Člen komise musí být odborníkem v dané oblasti, proto nemůže *nevědět*, zda disertační práce požadavky na ní kladené splňuje, či nikoliv. Základním posláním zkušební komise je posoudit kvalitu práce a odbornou úroveň znalostí doktoranda v dané oblasti. Doktorand zakončuje své postgraduální studium na vysoké škole obhajobou disertační práce, která je výsledkem mnohaletého úsilí v oblasti vědeckého bádání. Státní doktorská zkouška přes to všechno zůstává zkouškou. Jistě by nebylo ani u jiného typu zkoušky přípustné, aby se zkoušející zdržel hodnocení nebo



dokonce podal své hodnocení neplatnou formou. Forma hlasování (zde tajné hlasování) na tomto závěru nemůže nic změnit.

[16] Nikoliv každé neplatné hlasování má samozřejmě dopad na zákonnost výsledku státní doktorské zkoušky. Existence neplatných hlasů bude mít dopad na zákonnost tehdy, když je s to zvrátit výsledek hodnocení zkušební komise. Bude se tedy jednat o situace, kdy z hlasování o výsledku obhajoby vzejdou neplatné hlasy a současně žádná z alternativ „*obhájl*“ či „*neobhájl*“ nedosáhne většiny z celkového počtu přítomných členů zkušební komise (srov. čl. 20 bod 8 studijního a zkušebního řádu stěžovatelky). Hlasování zkušební komise musí mít pro doktoranda především vypovídající hodnotu. Doktorand by byl v těchto situacích vystaven extrémní nejistotě ohledně odborné kvality práce a její obhajoby. Neplatný hlas totiž nemá hodnotící povahu a není z něj patrné, zda se jedná o neúmyslné pochybení člena komise, či pokud jde o úmysl, jaký postoj člen zkušební komise odevzdáním neplatného hlasu vyjadřuje. V extrémním případě by obhajoba doktoranda mohla skončit neúspěšně, přestože nebude odevzdán jediný hlas s hodnocením „*neobhájl*“. Existence neplatných hlasů je proto podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nepřipustná. Určení konečného výsledku obhajoby na základě takto vadného hlasování považuje Nejvyšší správní soud za porušení řádného procesu při hodnocení obhajoby disertační práce.

[17] Optikou výše uvedené argumentace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že hlasování zkušební komise v nynější kauze bylo vadné a mělo zásadní dopad na výsledek zkoušky. Pro variantu „*obhájl*“ hlasovali pouze tři z členů zkušební komise, další dva hlasovali pro alternativu „*neobhájl*“ a zbylé dva hlasy byly neplatné. Pokud by byly tyto dva hlasy platné, mohly by zvrátit celkový výsledek obhajoby. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí o výsledku obhajoby na základě takového hlasování bylo zatíženo podstatnou vadou. Zkušební komise porušila podmínky řádného procesu, pokud v žalobcově případě nepřistoupila k opakování hlasování.

[18] Žalobce má ve smyslu § 68 odst. 7 zákona o vysokých školách právo žádat o opakování obhajoby disertační práce tak, aby bylo zachováno jeho právo disertační práci obhajovat v souladu se zákonem o vysokých školách a studijním a zkušebním řádem stěžovatelky.

## 3616

### Sociální služby: pobytová sociální služba

k § 33 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách

**Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, neobsahuje definici pojmu „pobytová sociální služba“, avšak z charakteru jím vyjmenovaných druhů pobytových sociálních služeb lze dovodit, že pobytová sociální služba musí splňovat 2 základní znaky: ubytování osob v pobytovém zařízení a poskytování sociálních služeb v rámci tohoto pobytu. To lze též dovodit z § 33 odst. 2 téhož zákona, v němž jsou pobytové služby vymezeny jako služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 3. 2017, čj. 22 A 59/2015-47)

**Věc:** Obecně prospěšná společnost AS-SENIOR proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uložení pokuty.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje (správní orgán I. stupně) registroval žalobkyni podle zákona o sociálních službách rozhodnutím ze dne 30. 4. 2013 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 19. 7. 2013 sociální službu osobní asistence poskytovanou od 1. 5. 2013, a to jako službu terénní.

Správní orgán I. stupně později provedl v sídle žalobkyně kontrolu poskytování sociálních služeb podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, se specifickým zaměřením na dodržování zákona o sociálních službách. Zjistil, že poskytovaná služba byla poskytována v penzionu, kde byli klienti ubytováni na základě smlouvy a byla jim zajišťována také strava. Na webových stránkách žalobkyně byly uvedeny informace pro zájemce, byly tam zveřejněny ceníky pro dlouhodobý a pro krátkodobý pobyt. Cílem krátkodobých pobytů podle těchto webových stránek je ulehčit situaci pečujícím o postiženého nemocného rodinného příslušníka. Dlouhodobé pobyty jsou určeny klientům, kteří jsou trvale odkázáni na pomoc druhé osoby, nacházejí se v situaci, kdy jsou osamoceni, nebo není-li z důvodu jejich zdravotního stavu možnost zajištění trvalé péče v jejich sociálním prostředí. Zaměstnanci žalobkyně pak inspekčním pracovníkům sdělili, že cílem poskytování služby je zajistit důstojné dožití, dostatek jídla, zajištění péče, zajištění čistoty, dohlédnutí na užívání léků.

Inspekční pracovníci vyhodnotili, že pracovníci žalobkyně nejsou ztotožněni s cíli, které si žalobkyně stanovila pro terénní sociální službu osobní asistence, neboť inklinují k tomu, aby uživatelé zajistili péči, která nese znaky pobytové sociální služby. Z dokumentace respondentů a uživatelů dále zjistili, že doba poskytování sociální služby je převážně po dobu 24 hodin.

Pracovníci inspekčního týmu tedy dospěli k závěru, že poskytované sociální služby nenaplnovaly registrovanou službu osobní asistence. Charakter a rozsah poskytované služby nesly jednoznačně znaky pobytové služby, pro kterou žalobkyně nemá potřebnou registraci.

Proti inspekční zprávě o výsledku inspekce podala žalobkyně námítky, jimž Úřad práce ČR, Krajská pobočka v Ostravě, rozhodnutím ze dne 19. 6. 2013 nevyhověl. Správní orgán I. stupně vydal dne 2. 1. 2014 příkaz, jímž žalobkyni uložil pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně odpor. Rozhodnutím ze dne 12. 2. 2014 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž žalobkyni uložil pokutu ve výši 100 000 Kč ze stejného důvodu, jako ji předtím uložil příkazem. K odvolání žalobkyně žalovaný toto rozhodnutí zrušil rozhodnutím ze dne 23. 4. 2014 a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

Správní orgán I. stupně nato rozhodnutím ze dne 16. 6. 2014, ve znění rozhodnutí ze dne 17. 7. 2014, uznal žalobkyni vinnou správním deliktem podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, kterého se dopustila tím, že poskytovala sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. zákona o sociálních službách, jelikož minimálně v období od 6. 5. 2013 do 12. 6. 2013 poskytovala uživatelům sociální službu, která svým charakterem odpovídala sociální službě pobytové, přičemž na tuto službu neměla registraci podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách. Správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu podle § 107 odst. 5 písm. d) zákona o sociálních službách ve výši 80 000 Kč. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 9. 2014 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Podstatu sporu spatřovala ve výkladu pojmu „*pobytová sociální služba*“ dle zákona o sociálních službách. Podle žalovaného podléhá tomuto zákonu jakákoliv ubytovací služba poskytovaná seniorům, případně osobám, které potřebují asistenční službu, čímž je vytvářena zvláštní kategorie osob, které zřejmě smí využívat pouze některých ubytovacích zařízení, a to těch, která jsou registrována správním orgánem jako ubytovací sociální zařízení. Pokud osoby využijí jiné ubytovací zařízení (např. provozované podle živnostenského zákona), jde o protiprávní stav a provozovatelé tohoto ubytovacího zařízení jsou ohroženi sankcí ze strany správního orgánu, který označí takovéto ubytování za neoprávněné. V posuzované věci žalobkyně poskytovala jednak v rámci sociálních služeb tzv. asistenční služby podle zákona o sociálních službách, přičemž pro tuto činnost má platnou registraci, a dále poskytovala ubytovací služby, příp. zprostředko-

vání ubytování na základě živnostenského oprávnění k poskytování ubytovacích služeb. Žalobkyně odmítla výklad práva, podle něhož by poskytování ubytování starším osobám nebo osobám zdravotně handicapovaným bylo vázáno na zvláštní povolení státu a nedostatek této registrace by byl hodnocen jako správní delikt. Takový výklad je podle ní diskriminační a nezákonný, neboť porušuje rovnost práv na straně uživatelů i poskytovatelů služeb.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě především odkázal na § 33 odst. 2 a § 78 zákona o sociálních službách, přičemž zdůraznil, že žalobkyně měla zaregistrovanou sociální službu „*osobní asistence*“ podle § 39 zákona o sociálních službách, která je sociální službou terénní a poskytuje se v domácím prostředí uživatele a nikoliv v ubytovacím zařízení žalobkyně. Rovněž uvedl, že poskytování pobytové služby na základě registrace k poskytování služby terénní je v rozporu se zákonem o sociálních službách a představuje poskytování sociálních služeb bez registrace ve smyslu § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Žalobkyně se tím, že zažádala o registraci terénní služby, záměrně vyhýbá přísnějším povinnostem, které musí splňovat poskytovatel pobytové služby.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) V prvním žalobním bodě žalobkyně brojí proti výkladu pojmu „*pobytová sociální služba*“ žalovaným, podle něhož podléhá zákonu o sociálních službách jakákoliv ubytovací služba poskytovaná seniorům, příp. osobám, které potřebují asistenční službu. Současně poukázala na skutečnost, že žalobkyně v rozhodném období poskytovala v rámci sociálních služeb tzv. asistenční služby, pro které měla registraci a dále poskytovala ubytovací služby na základě živnostenského oprávnění k poskytování sociálních služeb. Krajský soud při posouzení tohoto žalobního tvrzení vycházel z § 33 zákona o sociálních službách, který upravuje formy poskytování sociálních služeb, jimiž jsou služby ambulantní, terénní a pobytové. Z § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách pak jednoznačně plyne, že sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování služeb, které vzniká rozhodnutím o registraci. Obsahem správních spisů i obsahem žaloby má krajský soud za prokázané a žalobkyně nijak nezpochybnila skutečnost, že oprávnění k výkonu sociálních služeb jí vzniklo rozhodnutím o registraci ze dne 30. 4. 2013 ve znění rozhodnutí ze dne 19. 7. 2013 toliko pro službu osobní asistence, která byla již samotným rozhodnutím označena za službu terénní. Terénní charakter tohoto druhu sociální služby vyplývá také z § 39 odst. 1 zákona o sociálních službách, kde je osobní asistence výslovně označena za terénní službu poskytovanou osobám, „*kteří mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby*“. Dále je zákonem v tomto ustanovení upraveno, že služba se poskytuje bez časového omezení v přirozeném sociálním prostředí osob a při činnostech, které osoba potřebuje.

Pokud jde o pobytové sociální služby, těch rozlišuje zákon o sociálních službách celou řadu (odlehčovací služby, týdenní stacionáře, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení, sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče). Ačkoliv zákon o sociálních službách definici pojmu pobytová sociální služba neobsahuje, z charakteru jím vymezených druhů pobytových sociálních služeb je jednoznačně dovoditelné, že pobytová sociální služba musí splňovat dva základní rysy, a to ubytování osob v pobytovém zařízení bez ohledu na to, zda jde o ubytování krátkodobé nebo dlouhodobé a poskytování sociální služby v rámci tohoto pobytu. Tento charakter pobytových sociálních služeb lze dovodit i z § 33 odst. 2 zákona o sociálních službách, v němž jsou pobytové služby vymezeny jako služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb.

Žalobkyně v žalobním tvrzení bez bližšího upřesnění konstatovala, že na základě registrace poskytovala sociální služby formou tzv. asistenční služby a dále že poskytovala ubytovací služby

na základě živnostenského oprávnění. K tomuto tvrzení krajský soud pouze v obecné rovině odpovídající obecné formulaci žalobního tvrzení uvádí, že službu osobní asistence, k níž měla žalobkyně registraci, nelze provádět v rámci pobytové služby, neboť její forma je dle zákonné úpravy terénní. Na základě živnostenského oprávnění může žalobkyně poskytovat ubytovací služby, nikoliv však ubytovací služby spojené s poskytováním sociálních služeb, neboť k tomu by potřebovala samostatnou registraci k poskytování pobytových sociálních služeb udělenou formou rozhodnutí správního orgánu. Zdůraznění živnostenského oprávnění žalobkyně k poskytování ubytovacích služeb považuje krajský soud za účelové, neboť obsahem správního spisu má za prokázané, že služby, které žalobkyně ve svém sídle poskytovala, byly pobytovými službami spojenými s poskytováním sociální služby, což žalobkyně ostatně žádným tvrzením nezpochybnila. To, že žalobkyně v posuzované věci neposkytovala běžné ubytovací služby, je seznatelné ze zjištění obsažených v inspekční zprávě, v níž je uvedeno, že pokoje respondentů jsou vybaveny polohovacími lůžky se závěsnými madly, servírovacím vozíkem na kolečkách a že jsou zde ubytováni ve dvoulůžkových pokojích uživatelé, kteří jsou si zcela cizí. Pracovníci žalobkyně dohlížíjí u ubytovaných osob na zajištění čistoty, dostatek jídla a užívání léků, kontrolují je také v noci. Rovněž na webových stránkách, jejichž kopie je součástí správního spisu, se žalobkyně prezentuje jako nestátní nezisková organizace poskytující sociální služby, a to terénní, pobytové a odlehčovací. Žalobkyně zde nabízí ubytování se službou osobní asistence, která je poskytována 24 hodin denně. Označené ubytovací zařízení, v němž žalobkyně poskytovala sociální služby, rozhodně nemá rysy běžného ubytovacího zařízení, jako jsou hotely, penziony apod. Je proto jednoznačné, že k provozování ubytovacích služeb takového charakteru, tj. služeb spojených s poskytováním sociální péče, bylo zapotřebí mít zvláštní registraci k provozování takového druhu služeb, což žalobkyně neměla. Krajský soud se proto ztotožňuje se závěry správních orgánů obou stupňů, že způsob ubytování, který žalobkyně poskytovala svým klientům, odpovídal poskytování pobytových sociálních služeb. (...)

## 3617

### Zaměstnanost: příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením

k § 78 odst. 3 a odst. 8 písm. e) zákona č 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 9. 2015

**Je v souladu s § 78 odst. 3 a odst. 8 písm. e) zákona č 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, pokud úřad práce poměrně krátí výši příspěvku na náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů při pomoci zaměstnancům se zdravotním postižením z důvodu dlouhodobé pracovní neschopnosti některých zaměstnanců se zdravotním postižením v rozhodném období.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, čj. 7 Ads 285/2016-35)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným A-ASKA grafik proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad práce České republiky - krajská pobočka v Brně v jednotlivých případech podle § 78 odst. 3 a 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neposkytl žalobkyni příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 1. až 4. čtvrtletí roku 2013 a 1. až 4. čtvrtletí roku 2014 v požadované výši. Konkrétně šlo o zvýšení tohoto příspěvku o náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením.

Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 1. 4. 2014, ze dne 14. 3. 2014, ze dne 12. 6. 2014, ze dne 12. 8. 2014, ze dne 12. 1. 2015, ze dne 25. 3. 2015, a ze dne 4. 6. 2015 a potvrdil rozhodnutí úřadu práce. Žalobkyně podala proti výše uvedeným rozhodnutím žaloby u Krajského soudu v Brně, který je jako nepřijatelné odmítl. Na základě podaných kasačních stížností Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věci mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud následně řízení o žalobách spojil ke společnému projednání. Rozsudkem ze dne 16. 9. 2016, čj. 36 Ad 30/2014-73, pak žaloby zamítl, neboť shledal, že splnění všech podmínek pro přiznání zvýšení příspěvku je nutno vztahovat ke každému konkrétnímu zaměstnanci, za něhož zvýšení příspěvku náleží. Je-li tedy podle citovaného zákona zvýšení příspěvku (stejně jako příspěvek sám) přiznáváno na konkrétního zaměstnance se zdravotním postižením, nemůže být ve vztahu k němu splněna podmínka plynoucí z § 14a odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška“), o odpracování hodin při pomoci tomuto zaměstnanci, pokud tento byl po celý měsíc v pracovní neschopnosti a nebylo mu tedy jak pomáhat. Shodný závěr žalovaného je proto zcela logický. Nedostatečné je tak tvrzení žalobkyně, že postačí, pokud její provozní zaměstnanci či pracovní asistenti pomáhají jakýmkoli zaměstnancům se zdravotním postižením. Pro přiznání zvýšení příspěvku tak, jak je upraveno právními předpisy, je podstatné, aby se tato jejich pomoc vztahovala ke konkrétnímu přítomnému zaměstnanci se zdravotním postižením.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž namítala, že požadovala poskytnutí příspěvku zvýšeného o náklady na provozní zaměstnance a pracovní asistenty v rozsahu, v jakém tito zaměstnanci skutečně poskytovali zaměstnancům se zdravotním postižením pomoc, což bylo doloženo jednotlivými žádostmi o poskytnutí příspěvku a jejich přílohami. Zároveň stěžovatelka připomněla, že nepožadovala příspěvek převyšující stanovený zákonný limit 2 000 Kč měsíčně na jednoho jeho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením, a proto byly podmínky uvedené v zákoně o zaměstnanosti i v prováděcí vyhlášce pro poskytnutí zvýšeného příspěvku splněny.

Stěžovatelka dále namítala, že krajský soud k relevantní právní úpravě přidal další omezení, a to že nárok na zvýšení příspěvku je nutno vztahovat ke konkrétnímu zaměstnanci, tedy nelze jej uplatnit na zaměstnanke, kteří byli po celý kalendářní měsíc v pracovní neschopnosti. Tento závěr dle stěžovatelky však není v napadeném rozsudku ani v rozhodnutích správních orgánů dostatečně odůvodněn. Podle názoru stěžovatelky se naopak jedná o výklad, který je v rozporu jak s textem právní úpravy, tak s jejím účelem, neboť je v neprospěch příjemců, a tedy i osob se zdravotním postižením, majících zájem o zaměstnání.

Nedostatečné je dle stěžovatelky odůvodnění napadeného rozsudku i ve vztahu ke skutečnosti, že za rozhodné období nepřítomnosti zaměstnance v práci správní orgány určily jeden kalendářní měsíc. Ustanovení § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti hovoří o době jednoho měsíce pouze technicky za účelem vyjádření maximální výše zvýšeného příspěvku 2 000 Kč na jednoho zaměstnance. Z tohoto ustanovení však nelze dovodit, že by se jednalo o vymezení rozhodného období dlouhodobé pracovní neschopnosti zaměstnanců pro účely poskytnutí zvýšeného příspěvku. Zvolené rozhodné období nepřítomnosti zaměstnance v práci tedy nemá oporu v právní úpravě, resp. právní úprava žádné takové rozhodné období neobsahuje. Přitom lze předpokládat, že pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel toto omezení zvýšení příspěvku uplatnit, výslovně by stanovil i rozhodné období pro účely jeho aplikace.

Nesprávnost tohoto omezení vyniká dle stěžovatelky i při srovnání kritérií pro zvýšení příspěvku podle § 14a odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky s podmínkami pro zvýšení příspěvku o zvýšené správní náklady podle písm. a) téhož ustanovení. Zatímco v prvním případě správní orgány odmítají poskytnout příspěvek na zaměstnance, kteří byli v některém měsíci v dočasné



pracovní neschopnosti, ve druhém případě tomu tak není. Prováděcí vyhláška ani zákon o zaměstnanosti však nedávají pro takové rozlišování jakýkoli důvod.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pro posouzení věci je rozhodný výklad § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a § 14a odst. 1 písm. b) bodu 1 prováděcí vyhlášky. Tedy zda lze náklady provozních zaměstnanců nebo pracovních asistentů zaměstnavatele nárokovat paušálně, či pouze na konkrétní zaměstnance, kteří byli v daném měsíci přítomni v práci. Na základě výkladu těchto ustanovení je zřejmé, že splnění všech podmínek pro přiznání zvýšení příspěvku je nutno vztahovat ke každému konkrétnímu zaměstnanci, na kterého je zvýšený příspěvek nárokován. Nelze tak dovozovat splnění podmínek pro přiznání zvýšeného příspěvku za situace, kdy osoba se zdravotním postižením, které měl provozní zaměstnanec nebo pracovní asistent pomáhat, byla po celý měsíc v pracovní neschopnosti.

Nelze ani přisvědčit námitce, že krajský soud uvedený závěr náležitě neodůvodnil. Z rozsudku je zcela zřejmé, na základě jakých úvah krajský soud rozhodoval. Ze skutečnosti, že se stěžovatelka s tímto právním závěrem neztotožnila, nelze dovozovat nedostatečnost odůvodnění rozsudku. Žalovaný odmítl, že by byl jeho výklad v rozporu s účelem předmětných ustanovení zákona o zaměstnanosti a jeho prováděcí vyhlášky. Smyslem poskytnutí zvýšeného příspěvku poskytnutého na základě nákladů na provozní zaměstnance a pracovní asistenty je pomoci prostřednictvím zaměstnavatele osobám se zdravotním postižením. Tento účel by však zjevně nebyl naplněn, pokud by byl zaměstnavateli poskytován zvýšený příspěvek na náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů za situace, kdy k žádné pomoci osobám se zdravotním postižením docházet nemůže. Vynaložení prostředků ze státního rozpočtu by tak bylo zcela bez spojení s deklarovaným účelem zvýšeného příspěvku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### V.

(...) [23] Spornou otázkou v posuzované věci je to, zda zvýšení příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením o částku odpovídající nákladům na provozní zaměstnance a pracovní asistenty lze uplatnit ve vztahu ke všem zaměstnancům se zdravotním postižením bez ohledu na jejich přítomnost v práci v jednotlivých měsících, nebo pouze ve vztahu k těm, kteří v daném měsíci byli přítomni v práci. (...)

[25] Podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti platí, že „[p]o uplynutí 12 kalendářních měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo ode dne vymezení chráněného pracovního místa může zaměstnavatel v žádosti o příspěvek za následující kalendářní čtvrtletí uplatnit nárok na zvýšení příspěvku o částku odpovídající [prokázaným] dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením v kalendářním čtvrtletí, za které o příspěvek žádá, nejvýše však o 2 000 Kč měsíčně na jednoho zaměstnance, který je osobou se zdravotním postižením [...]. Zvýšení příspěvku podle věty první nelze uplatnit pro chráněné pracovní místo zřízené nebo vymezené mimo pracoviště zaměstnavatele [...]“.

[26] Podle § 14a odst. 1 písm. b) bodu 1 prováděcí vyhlášky se „[z]a další náklady, o které lze zvýšit příspěvek podle § 78 odst. 3 zákona [o zaměstnanosti], považují náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů, kterými jsou mzdové náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů v základním pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli, a to v rozsahu odpovídajícím počtu hodin odpracovaných provozními zaměstnanci nebo pracovními asistenty při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením“.

[27] Je nesporné, že v případě stanovení výše příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je třeba vycházet ze skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy zaměstnanců se zdravotním postižením v daném období (srov. § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti). Zaměstnavatelé proto může být příspěvek poskytnut pouze na ty zaměstnance se zdravotním postižením, kteří v příslušném kalendářním měsíci byli přítomni v práci, a vznikl jim tak nárok na mzdu či plat. Jinak řečeno, zaměstnavatelé nelze poskytnout příspěvek na toho konkrétního zaměstnance se zdravotním postižením, který byl celý měsíc v pracovní neschopnosti. Pokud jde o nárok na zvýšení tohoto příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, zde je situace obdobná. Je třeba vycházet z toho, že nejde o samostatný nárok, ale pouze o zvýšení již poskytnutého příspěvku, přičemž tento příspěvek je bezpochyby vázán ke konkrétnímu zaměstnanci se zdravotním postižením.

[28] Pro stanovení rozsahu mzdových nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů je určující počet hodin, které tito odpracovali při pomoci zaměstnancům se zdravotním postižením. S ohledem na celkový počet zaměstnanců se zdravotním postižením u stěžovatelky (v rozhodných obdobích 41 až 52) lze předpokládat, že každý jednotlivý provozní zaměstnanec a pracovní asistent mohl pomáhat více zdravotně postiženým osobám. Je tak zřejmé, že i když bylo několik zaměstnanců se zdravotním postižením v pracovní neschopnosti po dobu delší než jeden měsíc, provozní zaměstnanci a pracovní asistenti byli přítomni na pracovišti a mohli poskytovat pomoc ostatním zaměstnancům se zdravotním postižením. V této souvislosti je však třeba poukázat na skutečnost, že z celkového počtu provozních zaměstnanců a pracovních asistentů (v rozhodných obdobích 7–10), pouze jediný (Roman D.) měl v pracovní smlouvě uvedeno jako jediné pracovní zařazení „*asistent pro zdravotně postižené pracovníky*“. Ostatní provozní zaměstnanci a pracovní asistenti měli i další pracovní zařazení (obsluha strojů, vedoucí výroby, ekonom a účetní, vedoucí střediska reklamy). Tito zaměstnanci tedy kromě pomoci osobám se zdravotním postižením vykonávali i jinou práci. Z logiky věci je pak zřejmé, že dlouhodobá nepřítomnost zaměstnanců se zdravotním postižením na pracovišti se musela projevit snížením počtu odpracovaných hodin provozních zaměstnanců a pracovních asistentů při pomoci těmto zdravotně postiženým osobám. Správní orgány proto nepochybyly, když tuto skutečnost zohlednily a přiměřeně snížily stěžovatelkou uplatněný nárok na zvýšení příspěvku.

[29] Pokud jde o stanovení rozhodné doby pro posouzení nároku na zvýšení příspěvku v délce jednoho měsíce nepřítomnosti zaměstnance se zdravotním postižením na pracovišti, lze souhlasit se stěžovatelkou v tom, že z citovaných právních předpisů tato přímo nevyplývá. Období jednoho měsíce zmiňuje § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti toliko ve vztahu ke stanovení maximální výše zvýšení příspěvku v příslušném období. Je však zřejmé, že doba jednoho měsíce byla správními orgány zvolena jednak z praktických důvodů, ale zejména s ohledem na akcesorickou povahu nároku na zvýšení příspěvku. Jestliže příspěvkem jsou nahrazovány skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy zaměstnanců se zdravotním postižením za určitý kalendářní měsíc, pak je nutno stejné období zohlednit i u nároku na zvýšení příspěvku na mzdové náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů.

[30] Skutečnost, že v případě nároku na zvýšení příspěvku o částku odpovídající zvýšeným správním nákladům [§ 14a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky] úřad práce poskytl stěžovatelce zvýšený příspěvek v celé uplatněné výši bez ohledu na dlouhodobou nepřítomnost některých zaměstnanců se zdravotním postižením, je pak pro posuzovanou věc nepodstatná. V daném případě je třeba vycházet z toho, že účelem zvýšení příspěvku je částečná úhrada prokázaných dalších nákladů vynaložených zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Taxativní výčet zvýšených správních nákladů, o které lze zvýšit příspěvek podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, je uveden v § 14a odst. 1 písm. a) prováděcí vyhlášky. Z povahy

těchto nákladů je zřejmé, že tyto zaměstnavatelé vznikají bez ohledu na to, kolik zaměstnanců se zdravotním postižením je přítomno na pracovišti. U mzdových nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů je naopak počet přítomných zaměstnanců se zdravotním postižením určující. Proto správní orgány postupovaly u obou uplatněných druhů dalších nákladů odlišně.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud správně posoudil právní otázku zákonných podmínek pro přiznání nároku na zvýšení příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. V daném případě správní orgány nepochybily, pokud při posuzování nároku na zvýšení příspěvku o částku odpovídající mzdovým nákladům provozních zaměstnanců a pracovních asistentů zohlednily dočasnou pracovní neschopnost několika zaměstnanců se zdravotním postižením.

## 3618

### Územní plánování: vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí

k § 10g odst. 3 a příloze 6 bodu III odrážky 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

k § 53 odst. 1 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

**I. Obsahové nedostatky vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí lze v některých případech zhojit, pokud se s relevantními informacemi chybějícími ve vyhodnocení vlivů veřejnost může seznámit z jiných podkladů zpracovávaných a zveřejňovaných v souvislosti s pořizováním a projednáváním územního plánu a může se k nim ještě vyjádřit připomínkami (resp. v případě oprávněných osob je může vzít v úvahu při formulaci námitek proti návrhu územního plánu). Takto mohou být informace doplněny v rámci vypořádání připomínek (vyjádření) uplatněných k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které je povinnou náležitostí stanoviska SEA a je zveřejňováno (§ 10g odst. 3 a příloha 6, bod III odrážka 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí).**

**II. Pokud dotčený orgán, kterému je zaslán návrh rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek dle § 53 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb. ve lhůtě 30 dnů neuplatní své stanovisko k tomuto návrhu, má se za to, že jeho stanovisko bylo kladné. Dotčený orgán si tímto postupem přivlastní důvody uvedené v návrhu rozhodnutí o námitkách či vypořádání připomínek, a ty je tak třeba pokládat za důvody uvedené ve stanovisku dotčeného orgánu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016-45)*

**Prejudikatura:** č. 2381/2011 Sb. NSS, č. 2445/2011 Sb. NSS a č. 2848/2013 Sb. NSS.

**Věc:** PhDr. Michael S. proti městu Znojmo, za účasti osob zúčastněných na řízení 1) Spolku Obchvat a 2) Jana D., o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Odpůrce svým zastupitelstvem schválil dne 23. 6. 2014 opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo (dále též jen „napadený územní plán“). Následně bylo opatření obecné povahy vydáno a dle úředního záznamu nabylo účinnosti dne 31. 7. 2014.

Žalobce podal dne 22. 10. 2015 u Krajského soudu v Brně návrh, kterým se domáhal zrušení tohoto opatření obecné povahy v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku

silnice I/38. Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 2. 2016, čj. 63 A 6/2015-219, tomuto návrhu zcela vyhověl. Z § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 dovodil, že lze vymezit v územním plánu v případě, že to nevyloučí stanovisko krajského úřadu, záležitosti nadmístního (regionálního) významu, nikoli však záležitosti republikového (celostátního) charakteru. Politika územního rozvoje schválená usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929/2009, v článku 117 vymezuje silniční koridor S8 Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatě – Hranice ČR/Rakousko (Wien). Součástí koridoru S8 je silnice I/38 vedená přes území odpůrce. Odpůrce proto nemohl vymezit v územním plánu přeložku silnice I/38 jakožto součást koridoru republikového významu, neboť vymezil v napadeném územním plánu republikový koridor, aniž by byl v době vydání územního plánu zpřesněn zásadami územního rozvoje, které v této době neexistovaly, neboť byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti odpůrce zrušil rozsudek krajského soudu čj. 63 A 6/2015-219 svým rozsudkem ze dne 31. 8. 2016, čj. 4 As 88/2016-35, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Výkladem § 43 odst. 1 věty druhé a dalších ustanovení stavebního zákona dospěl k závěru, že zákon nevylučuje vymezení nadmístních ploch či koridorů vymezených v politice územního rozvoje, přestože nejsou zároveň konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud to umožní krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Krajskému soudu uložil, aby posoudil další navrhovatelem uplatněné námitky proti napadené části územního plánu.

Krajský soud poté rozsudkem ze dne 10. 11. 2016, čj. 63 A 6/2015-371, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Krajský soud v tomto rozsudku, vázán závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, posoudil jako nedůvodnou námitku navrhovatele, že odpůrce nebyl oprávněn v územním plánu vymezit přeložku silnice I/38 jakožto součást koridoru republikového významu S8. Krajský soud se rovněž vyjádřil k tvrzené nezákonnosti stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 8. 2013, čj. JMK 86243/2013, které nevyloučilo vymezení předmětného koridoru nadmístního významu v územním plánu. Krajský soud měl za to, že postup krajského úřadu, který v odůvodnění tohoto stanoviska nevyvětlil, proč vymezení nadmístního koridoru nevyloučil podle § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, je minimálně pochybný z hlediska transparentnosti veřejné správy, nicméně takovéto pochybení v daném případě nemá za následek nezákonnost napadeného územního plánu. Krajský úřad totiž vymezení nadmístního prvku nepovoluje, pouze má možnost jej vyloučit. Přeložku silnice navíc svým stanoviskem schválilo Ministerstvo dopravy.

Krajský soud se dále zabýval námitkou nezákonnosti vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Zde poukázal na to, že přípustnost umístění určitého záměru s ohledem na hlukové, prachové a jiné imise spojené s tímto záměrem je posuzována zásadně v územním řízení. Úkolem územního plánu je naproti tomu především implementovat cíle a úkoly územního plánování včetně vytváření podmínek pro ochranu území před negativními vlivy záměrů podle zvláštních předpisů a návrh kompenzačních opatření [§ 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona]. K tomu slouží mj. i stanoviska dotčených orgánů. Obec je povinna zohlednit celek jak již existujících faktorů zatěžujících dané území, tak i nově navržené záměry, kumulaci negativních vlivů těchto prvků a navrhnout vhodná opatření pro minimalizaci těchto negativních vlivů v území. Odpůrce problematiku znečištění ovzduší i hlukové zátěže reflektoval, přičemž ve vyhodnocení SEA skutkový stav v tomto ohledu dostatečně zjistil a popsal. Krajský soud uvedl, že jakkoli vyhodnocení vlivů na životní prostředí vykazuje určité nedostatky, nejsou natolik závažné, aby odůvodňovaly zrušení napadené části územního plánu. Z hlediska celkového pohledu převažuje u vymezené přeložky pozitivní vliv spočívající v odvedení dopravní zátěže ze středu města. Podrobnější posouzení vlivů přeložky na lokality, v nichž má být umístěna, bude provedeno v procesu EIA a v územním řízení. Soud přihlédl i k tomu, že přeložka byla v podstatě shodným způsobem vymezena i v předchozí územně plánovací dokumentaci. Protože

se jedná o záměr přebíraný z předchozího územního plánu, nelze trvat na natolik detailním vyhodnocení vlivů na životní prostředí. I pokud by soud vymezení přeložky zrušil, odpůrce by nebyl povinen nové vyhodnocení vlivů na životní prostředí provádět vzhledem k tomu, že v mezidobí byly vydány nové zásady územního rozvoje.

Navrhovatel uplatnil proti návrhu územního plánu dne 27. 12. 2013 námitky, které odpůrce vypořádal jako připomínky. Tím došlo k porušení § 172 odst. 5 správního řádu. Odpůrce se ovšem námitkami navrhovatele věcně podrobně zabýval a vysvětlil, z jakého důvodu jim nevyhověl. Procesní pochybení odpůrce proto nemá za následek nezákonnost opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51). S obsahem uplatněných námitek a s návrhem jejich vypořádání odpůrce v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona seznámil dotčené orgány.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost. Napadl závěr krajského soudu, podle něž vady posouzení SEA jsou pouze méně závažné a nezpůsobují nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Pokud absentuje vyhodnocení negativních vlivů přeložky na lokality, v nichž má být nově umístěna, pak vyhodnocení vlivů na životní prostředí vůbec nenaplnilo svůj smysl.

Ve vztahu k poukazu krajského soudu na posouzení vlivů přeložky v procesu EIA stěžovatel uvedl, že je třeba zcela odlišovat posouzení SEA v rámci pořizování územně plánovací dokumentace a posouzení EIA při povolování záměru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 AOs 3/2013-118). Vady procesu SEA proto nelze zhojit v rámci posouzení EIA. Stěžovatel též uvedl, že přeložka komunikace I/38 je budována bez toho, aby existovalo platné stanovisko EIA, resp. pro některé úseky byl vydán ve zjišťovacím řízení negativní závěr, tj. byl vyloučen významný negativní vliv záměru na životní prostředí. Stěžovatel dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že z § 55 odst. 3 stavebního zákona lze dovodit, že i v případě zrušení napadené části územního plánu by další postup odpůrce představoval uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje, a v rámci tohoto řízení se vyhodnocení vlivů na životní prostředí nezpracovává. Podle stěžovatele by postup při zrušení části územního plánu nebyl uvedením územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje. Nadto k novým zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje, které byly vydány dne 5. 10. 2016, nesmí být dle § 101b odst. 3 s. ř. s. přihlíženo. Přeložka silnice I/38 je v zásadách vymezena pouze jako tři oddělené části, proto ani vyhodnocení SEA nemohlo být při pořizování zásad provedeno dostatečně, aby to zhojilo vady SEA při vydávání územního plánu.

Stěžovatel nesouhlasil ani s názorem krajského soudu, že souhlas krajského úřadu s vymezením nadmístního prvku v územním plánu lze udělit tacitně (srov. formulaci „*nevyloučit*“), aniž by to muselo být zvláště odůvodněno. Tím se krajský soud odchýlil od názoru vysloveného ve svém prvním (zrušeném) rozsudku, kde uvedl opačný názor. Stěžovatel poukázal na analogickou situaci stanoviska krajského úřadu k návrhu zadání dle § 47 odst. 3 stavebního zákona, zda má být provedeno vyhodnocení SEA. I pokud krajský úřad požadavek na vyhodnocení SEA neuplatní, musí tento závěr podle soudní judikatury odůvodnit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130). Stěžovatel měl za to, že krajský úřad měl vyloučit vymezení přeložky, neboť má významný negativní vliv přesahující hranice obce.

Odpůrce ve vyjádření ze dne 12. 3. 2017 uvedl, že dne 6. 10. 2016 vydal Jihomoravský kraj nové zásady územního rozvoje, které jsou včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí k dispozici na internetových stránkách krajského úřadu. Tyto zásady vymezují všechny části přeložky komunikace na území odpůrce, které nebyly umístěny pravomocným územním rozhodnutím. Napadený územní plán je zcela v souladu s těmito nově vydanými zásadami územního rozvoje. Ohledně zbývajících částí obchvatu jsou vedena územní řízení, kterých se stěžovatel může účastnit a uplatňovat v nich své námitky.



K námitkám proti posouzení vad vyhodnocení vlivů na životní prostředí krajským soudem odpůrce uvedl, že by námitky navrhovatele měly být poměřovány možným zásahem do vlastních práv stěžovatele. Vyhodnocení je velmi rozsáhlým dokumentem obsahujícím podrobnou zprávu o stavu a výhledu rozvoje města jako celku, takže případné dílčí pochybení nemůže mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Odpůrce poukázal, že neexistuje jednotná metodika, jak zpracovávat vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace, pouze dílčí a rámcová úprava v příloze ke stavebnímu zákonu a v prováděcích vyhláškách. Odpůrce nijak nepopíral nutnost zajistit ochranu svých obyvatel před nadměrným hlukem, uvedl však, že konkrétně stěžovatel nemůže být v místě svého bydliště negativními vlivy z provozu na přeložce komunikace nijak zasažen, což bylo v minulosti prokázáno izofonami v souvislosti s původním územním plánem, který byl nahrazen napadeným územním plánem, přičemž navržený záměr přeložky komunikace se v novém územním plánu nezměnil.

Ohledně namítaných nedostatků stanoviska krajského úřadu dle § 50 odst. 7 stavebního zákona uvedl odpůrce, že dikce stanoviska odpovídá znění zákona, a pokud v tomto znění neobsahuje rozsáhlé odůvodnění, pak mj. i z toho důvodu, že územní plán pouze přebíral přeložku z předchozí územně plánovací dokumentace a tento záměr je kontinuálně sledován územně plánovací dokumentací na obecní i krajské úrovni.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### **Z odůvodnění:**

#### **IV.**

#### **Posouzení kasační stížnosti**

(...)

#### ***IV. b) Vady vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí***

[28] Nejvyšší správní soud se poté věcně zabýval námitkami stěžovatele proti tomu, jak krajský soud posoudil návrhový bod, kterým stěžovatel napadal zákonnost vyhodnocení vlivů územního plánu (jeho napadené části vymezující přeložku komunikace I/38) na životní prostředí.

[29] Konkrétně stěžovatel namítá, že krajský soud správně identifikoval vady vyhodnocení vlivů na životní prostředí (nedostatečné posouzení vlivů přeložky na lokality, v nichž má být nově umístěna, pouze rámcové posouzení kumulativních a synergických vlivů a vágnost navržených kompenzačních opatření), nesprávně však usoudil, že tyto vady nejsou natolik závažné, aby vedly k nutnosti zrušit napadenou část územního plánu. Důvody, které k tomuto závěru krajský soud vedly, spočívaly dle stěžovatele v tom, že (i) primární vliv přeložky je hodnocen jednoznačně kladně, neboť dojde ke snížení nadměrné automobilové dopravy v centru města, (ii) obchvat podléhá posuzování EIA, zčásti již byl realizován, zčásti pak povolen a (iii) i pokud by soud návrhu vyhověl, podle § 55 odst. 3 stavebního zákona by již odpůrce nebyl povinen vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovávat, vzhledem k tomu, že v mezidobí byly vydány zásady územního rozvoje, které přeložku v části, o jejímž umístění dosud nebylo rozhodnuto, opětovně vymezily.

[30] Nejprve Nejvyšší správní soud musí uvést, že se ztotožňuje s krajským soudem, pokud tento vytknul odpůrci určité nedostatky v samotném dokumentu vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém nejsou zcela vyčerpávajícím a přehledným způsobem popsány předpokládané vlivy obchvatu na lokality, v nichž má být umístěn, a podklady, z nichž zpracovatel vyhodnocení v této souvislosti vycházel. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však při posuzování obsahu vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí nutné zohlednit tento dokument jako celek a nikoli účelově vytrhávat některé jeho části z celkového

kontextu. Dále lze (samozřejmě vždy při posouzení konkrétního případu) v zásadě tolerovat, pokud určité informace sice nejsou výslovně uvedeny ve vyhodnocení vlivů, avšak veřejnost se s nimi může seznámit z jiných podkladů zpracovávaných v souvislosti s pořizováním a projednáváním územního plánu a může se k nim ještě vyjádřit připomínkami (resp. v případě oprávněných osob je může vzít v úvahu při formulaci námitek proti návrhu územního plánu). Tak je tomu např. v případě vypořádání připomínek (vyjádření) uplatněných k vyhodnocení, které je povinnou náležitostí stanoviska SEA a které je zveřejňováno (§ 10g odst. 3 a příloha 6 bod III odrážka 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Smyslem a účelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí je totiž poskytnutí informací potřebných pro vytváření koncepčních dokumentů správním orgánům odpovědným za tuto činnost a konzultace odborných orgánů a veřejnosti v procesu přijímání těchto koncepcí (srov. bod 15 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí).

[31] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu spisů následující skutečnosti.

[32] V části 3. popisující jednotlivé složky životního prostředí v městě Znojmo lze zjistit, že ve městě docházelo na měřicí stanici ČHMÚ k překročení limitu četnosti dosažení limitní prachových částic PM10 v letech 2010 a 2011 a v roce 2010 zde rovněž byla překročena limitní hodnota benzoapyrenu. Ze zde uvedených rozptylových studií lze rovněž usuzovat, že oblasti s nejvyšší koncentrací těchto škodlivin se nacházejí především v blízkosti stávajícího průtahu silnice I/38 městem. V závěru na s. 35 vyhodnocení se k tomu uvádí: „*Celkově z hlediska vlivu na kvalitu ovzduší pokládáme za významnější vlivy vyplývající ze změny organizace dopravy vyvolané navrhovanou realizací obchvatu silnice I/38, kdy v důsledku vyvedení části dopravy z centra města očekáváme snížení maximální zátěže (především v centru).*“

[33] V kapitole 3.8 týkající se hluku je pak uvedeno, že dle výsledků odborných průzkumů a studií je v současné době dominantním zdrojem hlukového znečištění venkovního prostoru sídelních útvarů hluk z dopravy. „*Nejvýznamnějším zdrojem dopravního hluku je v současnosti provoz na silnici I/38 procházející v současné době intravilánem města. Zprovoznění navrženého obchvatu umožní převedení tranzitní dopravy a pravděpodobně také jisté části místní dopravy na tento obchvat. V centru města lze tedy očekávat pokles zátěže vyvolané dopravou. Nově realizovaný obchvat bude muset splňovat požadavky dané stávající legislativou na protihlukovou ochranu.*“ (srov. s. 37 vyhodnocení).

[34] V bodu 5.8 (Vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví) se k tomu dále píše: „*Relativně významný je vliv automobilové dopravy na kvalitu ovzduší a hlukovou zátěž obyvatelstva. Zde lze předpokládat, že k jistému zlepšení v centru města a jeho okolí dojde po dobudování přeložky silnice I/38, která převede tranzitní dopravu do méně hustě obydleného území. U nově budované komunikace již lze předpokládat zajištění dostatečného odstupu od obytné zástavby a budování protihlukové ochrany, což u stávajících tras není možné.*“ (s. 44 vyhodnocení). Na s. 45 vyhodnocení se uvádí: „*V současné době se připravuje realizace obchvatu města – silnice I/38, který umožní odvedení tranzitní dopravy z centra města. Na území města je stavba rozdělena na 3 úseky (stavby I až III), první úsek (stavba I) je již realizován, stavba druhého úseku bude pravděpodobně zahájena koncem roku 2013. Vlivy na životní prostředí byly pro stavbu I a II vyhodnoceny procesem EIA dle zákona 244/1992 Sb., souhlasné stanovisko bylo vydáno v červnu 1994, stavba III byla vyhodnocena procesem EIA dle zákona 100/2001 Sb., souhlasné stanovisko bylo vydáno v říjnu 2005. Odvedení tranzitní dopravy mimo centrum města přinese snížení negativních vlivů vyvolaných dopravou v tomto prostoru. Pokud by se tímto způsobem podařilo snížit dopravní intenzity v prostoru stávajícího tranzitu silnice I/38, lze očekávat snížení emisní zátěže škodlivinami produkovánými automobilovou dopravou, což bude významné především u benzo(a)pyrenu, jehož limitní koncentrace jsou v centru města již za stávajícího stavu překračovány.*“

[35] Vyhodnocení konečně obsahuje i popis navrhovaných opatření pro eliminaci závažných záporných vlivů na životní prostředí, na s. 93 k dopravním stavbám doporučuje: „U nově navrhovaných dopravních staveb je vždy třeba zohledňovat požadavky protihlukové ochrany.“

[36] Při posuzování, zda odpůrce zjistil dostatečně skutkový stav a veřejnost měla možnost se s těmito informacemi seznámit a vyjádřit se k nim, je třeba vzít v úvahu rovněž vypořádání obdobných připomínek uplatněných stěžovatelem v rámci procesu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. K vyhodnocení uplatnil stěžovatel dne 19. 7. 2013 připomínky, v nichž brojil proti tomu, že vyhodnocení dostatečně nezohledňuje negativní vlivy obchvatu na okolní lokality. Přílohou stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20. 9. 2013 vydaného podle § 10g a 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je vypořádání připomínek veřejnosti k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Na s. 16 až 26 této přílohy jsou vypořádány obsahově shodné připomínky podané stěžovatelem a dvěma spolky. Konkrétně k hlukové zátěži lokalit kolem nové trasy přeložky silnice I/38 se zde uvádí: „V případě vyhodnocení vlivů na hlukovou zátěž v souvislosti se změnou trasování hlavního tranzitního tahu přes Znojmo – silnice I/38 je v souhrnu kladně hodnoceno vymístění tranzitní dopravy z centra, tedy z míst s relativně velkou hustotou osídlení, do nové trasy, která je umístěna tak, že leží buď v dostatečné vzdálenosti od obytné zástavby či jiných hlukově chráněných prostor či její prostorové vymezení počítá s vybudováním protihlukových opatření a ponechává pro ně dostatečný prostor. Při posuzování byly využity hlukové studie zpracované v rámci hodnocení vlivů na životní prostředí zpracované v předchozích letech a také zkušenosti s vyhodnocováním obdobných liniových staveb v jiných lokalitách.“ (s. 19). „Při vyhodnocení vlivu na hlukovou zátěž se vycházelo z porovnání polohy hlukově chráněných prostor v blízkosti stávající trasy a v blízkosti uvažované trasy obchvatu. Navrhovaná trasa komunikace I/38 je vedena v koridoru o šířce 100 m. V kontaktu či těsné blízkosti tohoto koridoru se až na několik výjimek prakticky nevyskytuje obytná zástavba ani jiný chráněný venkovní prostor staveb. Nejbližší plochy bydlení se nacházejí cca 80 m a více od osy navrhované trasy. Tato vzdálenost umožňuje zajištění plnění hlukových limitů v hlukově chráněných venkovních prostorech, případně umožňuje v případě potřeby vybudování protihlukových opatření. Tyto závěry potvrzuje například hluková studie zpracovaná na severní část obchvatu Znojma v rámci Oznámení záměru, Silnice I/38 Znojmo-Obchvat, stavba I a II‘ (Ing. Pavla Židková, 2011) a Silnice I/38 Znojmo (obchvat, III. stavba) – Hatě (Doc. Ing. Petr Kučera, Ph. D. a kol, 2004).“ (s. 21–22). K námitce, že územní plán vymezuje návrhové plochy bydlení či smíšené v těsné blízkosti koridoru přeložky, se pak lze dočíst: „V přímém kontaktu s koridorem pro I/38 je pouze návrhová plocha 27 (B), relativně blízko je i návrhová plocha 28 (C). U obou ploch jsou vysloveně zmíněny možné negativní vlivy vyvolané blízkostí navrhované komunikace I/38. Vzdálenost obou lokalit od trasy navrhované komunikace je však významně větší, než je tomu u zástavby podél stávající tranzitní trasy. Počet dotčených obyvatel (v případě navržené trasy obchvatu) bude v součtu významně nižší.“ (s. 22). Obdobně jsou vypořádány připomínky týkající se prachových emisí spojených s budoucím provozem přeložky. Stanovisko krajského úřadu bylo dle záznamu ve spisu zveřejněno na úřední desce odpůrce od 1. 10. 2013, dále bylo zpřístupněno na podatelně městského úřadu a na webových stránkách odpůrce.

[37] Dále je možné zohlednit i obsah samotného opatření obecné povahy (jeho návrhu). Zde na s. 32 v části 6.1 stanovící regulativy pro návrhové plochy bydlení B je obsažena podmínka, že „Chráněné prostory v blízkosti ploch smíšených výrobních, ploch komerční vybavenosti a ploch dopravní infrastruktury stávajících i budovaných (např. lokality č. 13, 23, 26, 27, 54, 65) budou v navazujících řízeních navrhovány až na základě hlukového vyhodnocení prokazujícího, že celková zátěž nepřekročí hodnoty stanovených limitů hluku pro chráněný

*venkovní prostor a chráněné venkovní prostory staveb.*“ Stejná úprava je stanovena na s. 33 i pro plochy smíšené obytné C.

[38] Také je možné vyjít z odůvodnění napadeného územního plánu, z něhož lze zjistit, že zatížení silnice I/38 ve stávající trase dosahuje asi 17 000 vozidel denně (s. 48), zatížení plánované trasy obchvatu v roce 2020 je kalkulováno na 12 500 vozidel denně (dle prognózy intenzit automobilové dopravy, s. 54).

[39] Součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je též rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Zde jsou (nesprávně jako připomínky) vypořádány rovněž námitky stěžovatele směřující právě také proti obsahu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Jednou z námitek uplatněných již při projednání konceptu (a vypořádaných ve schválených pokynech pro zpracování návrhu územního plánu) a zopakovaných stěžovatelem v rámci námitek proti návrhu územního plánu je právě námitka nedostatečného zjištění nepříznivých vlivů na území v okolí nového obchvatu. Také zde se touto námitkou odpůrce obsáhle zabýval (srov. s. 152 až 157). Odpůrce tu mj. argumentuje tím, že trasa obchvatu je dlouhodobě plánována v různých úrovních územně plánovací dokumentace, byla opakovaně posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí a shledána přijatelnou, přičemž Ministerstvo dopravy svým stanoviskem vyloučilo možnost vyhledávání nové variantní trasy obchvatu. Přeložka je projektována na většině území města jako dvouproutá, s výjimkou tzv. III. stavby (tj. jižní části směrem na hranice s Rakouskem). Záměr byl zčásti již projednán, povolen a dokonce i realizován. Odpůrce odkazuje na vyhodnocení vlivů tehdy platných zásad územního rozvoje na životní prostředí (následně zrušených Nejvyšším správním soudem), kde byla přeložka celkově hodnocena pozitivně z hlediska snížení celkových emisí z dopravy, byť bylo zároveň zjištěno, že obchvat bude novým zdrojem zatížení v okrajové části města. Bylo též uloženo v dalších etapách přípravy projektu věnovat zvýšenou pozornost minimalizaci vlivů zejména hlukových imisí na kvalitu obytného prostředí dotčených sídel. Dále bylo zdůrazněno, že není úkolem územně plánovací dokumentace konkrétně předjímat, za jakých technických, organizačních, popřípadě jiných protihlukových opatření budou hlukové limity splněny. Při realizaci záměru nelze připustit nesplnění požadavků právních předpisů na úseku ochrany veřejného zdraví. Dále se odkazuje na stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 22. 5. 2011, čj. KHSJM 21415/2011 (k návrhu zásad územního rozvoje), které se obsáhle věnovalo vysvětlení metodiky predikce hlukové zátěže v procesu SEA a rozdílů mezi akustickými studii, včetně nejistoty výpočtu a hodnocení výsledných hodnot, a měření hluku. Konkrétní protihluková opatření tedy budou předmětem posuzování v územním a stavebním řízení. Ověření jejich účinnosti pak bude provedeno v souvislosti s kolaudací komunikace. Odpůrce závěrem citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-62, podle něhož v procesu územního plánování není možné vždy zajistit zachování nezměněných životních standardů pro všechny, jichž se územní plány týkají. Výsledkem vážení celé řady soukromých a veřejných zájmů pak může být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše uvedených zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu a je realizací práva na samosprávu konkrétního územního celku.

[40] Nejvyšší správní soud má za to, že při zohlednění výše uvedených informací je třeba učinit závěr, že odpůrce i veřejnost disponovali dostatečným množstvím informací, včetně předpokládaných negativních vlivů, zejména prachových a hlukových imisí, na lokality v okolí vymezené přeložky silnice I/38, že se k této problematice mohli dostatečně vyjádřit jak dotčené odborné orgány, tak i veřejnost, včetně stěžovatele. Připomínky (popř. námitky) stěžovatele v tomto směru byly ze strany odpůrce pečlivě zváženy a vypořádány. Tím byl dle názoru soudu účel vyhodnocení vlivů na životní prostředí naplněn. Odpůrci lze ovšem vytknout určitou ne-

prehlednost těchto informací, které je třeba v jednotlivých dokumentech vyhledávat, ačkoli by měly být pro veřejnost snadno zjistitelné ze samotného vyhodnocení.

[41] Stručně shrnuto, zpracovatel vyhodnocení vycházel z toho, že obchvat byl vymezen již v dříve platné územně plánovací dokumentaci, a nejedná se tudíž o nově vymezovaný záměr. Na příslušné části obchvatu již proběhl proces EIA (posouzení vlivů záměru na životní prostředí), ve kterém byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí již mnohem konkrétnější dokumentace záměru pro účely územního řízení, proto by bylo poněkud nadbytečné ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí při pořizování územního plánu vyžadovat v úplnosti opakování tohoto posouzení, navíc v úrovni mnohem obecnější, než v jaké byla přeložka projednána v procesu EIA. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze u záměrů, které jsou dlouhodobě stabilně plánovány a do územního plánu jsou v prakticky nezměněné podobě přebírány z dříve platné územně plánovací dokumentace, tolerovat méně detailní vyhodnocení vlivů na životní prostředí, než by tomu bylo u záměrů zcela nově vymezovaných. Jedním z důležitých principů územního plánování je totiž princip kontinuity, který umožňuje dotčeným osobám přizpůsobit své poměry záměrům soukromých či veřejných investorů v území, které byly zahrnuty do územně plánovací dokumentace. Spíše než žádoucí naopak je, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. To samozřejmě nezabavuje územní samosprávné celky povinnosti řádně vyhodnotit při schvalování nové územně plánovací dokumentace vlivy takto přebíraných záměrů zejména z hlediska případné změny poměrů v území. Výše uvedené pak platí o to více v případech záměrů, které jsou již z podstatné části povoleny v navazujících řízeních a realizovány.

[42] Zpracovatel, dotčené orgány a nakonec též odpůrce učinili závěr, že převažující vliv přeložky silnice I/38 na životní prostředí je pozitivní, neboť dojde k podstatnému snížení imisí z dopravy v centru města, přičemž určitá nová zátěž území kolem nové trasy komunikace je přijatelná vzhledem k tomu, že jednak se týká menšího počtu obyvatel, nové trasování umožní účinné uplatnění protihlukových opatření a intenzita provozu na obchvatu bude nižší než na současné komunikaci (neboť část dopravního toku zejména místní dopravy zůstane zachována v současné trase). Samotné imise z obchvatu nebudou tedy dosahovat kritických hodnot, jakých dosahuje současné zatížení území dopravního koridoru v centru. Tyto úvahy jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně podloženy a obstojí. Zároveň z vyhodnocení vyplynul požadavek na realizaci protihlukových opatření v nové trase, zejména na místech v blízkosti stávajících či navržených ploch k bydlení, který byl v samotném územním plánu důsledně proveden. Vyhodnocení tedy obsahuje návrh kompenzačních opatření, který byl odpůrcem v opatření obecné povahy respektován.

[43] Co se týče námítky týkající se posouzení kumulativních a synergických vlivů, Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č. 4 Aos I/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, podle kterého *„je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje“*. V tomto rozsudku dále Nejvyšší správní soud zdůraznil, že při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v územně plánovací dokumentaci je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení



věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.

[44] V nyní posuzované věci vyhodnocení vlivů na životní prostředí obsahuje jednak vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na obecné úrovni (s. 89) a dále uvádí relevantní kumulativní a synergické vlivy přicházející v úvahu u jednotlivých lokalit (s. 57 až 87). U jednotlivých lokalit namítaných stěžovatelem se negativní vliv dopravy na vymezené trase přeložky silnice I/38 hodnotí: U lokality 23 se uvádí ovlivnění ploch bydlení hlukem ze silnice I/38, který může být do určité míry odcloněn plánovanou sportovní halou s tím, že plocha má být řešena územní studií. U plochy 25 se rovněž uvádí detailnější řešení v územní studii. Plocha 28 je výslovně hodnocena z hlediska kumulativních a synergických vlivů kumulace vlivů dopravy (křižovatka silnic I/38 a II/361) s tím, že dominantním zdrojem vlivů bude dopravní provoz na silnici I/38, pokud bude v území umístován záměr s význačnějším vlivem na životní prostředí, je předpoklad posouzení EIA, detailně má být plocha řešena územní studií. U plochy 31 je rovněž z hlediska kumulace vlivů posuzován negativní vliv z dopravy, především provoz na silnici I/38, území má být řešeno územní studií. Rovněž plocha 11 má být řešena územní studií. Není tedy pravdou, že vyhodnocení vlivů neobsahuje žádný konkrétní údaj o kumulativních a synergických vlivech na znečištění ovzduší a hluchost, jejichž zdrojem je doprava, jak uvádí stěžovatel. V ostatním je možné poukázat na to, že stěžovatel neuvádí jiné vlivy než zátěž z přeložky silnice I/38 a jejich součástí, které by měly být hodnoceny z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Není přitom úlohou Nejvyššího správního soudu, aby v tomto ohledu možnou kumulaci vlivů sám zjišťoval či domýšlel, pokud z obsahu vyhodnocení nevyplývá a stěžovatel ji konkrétně neuvádí.

[45] Stěžovatel dále napadal úvahu krajského soudu, který aproboval poukaz zpracovatele vyhodnocení na již proběhnuvší proces posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) ve vztahu k jednotlivým částem přeložky. Stěžovatel cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 AOS 3/2013-118, z něhož dovozuje, že vyhodnocení vlivů koncepce (SEA) na životní prostředí nelze nahrazovat posouzením vlivů záměru na životní prostředí (EIA). Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v citovaném rozsudku byla řešena konkrétní situace absentujícího vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dvou velkých dopravních staveb v exponovaném území, které má být provedeno v rámci posouzení SEA (které jako posouzení koncepce bere v úvahu širší vztahy v území), není však srovnatelně hodnoceno v rámci posouzení EIA (srov. přílohy č. 4 a 5 k zákonu č. 100/2001 Sb.). Logicky v tomto smyslu posouzení EIA nemůže napravit deficit vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Citovaným judikátem však není vyloučena možnost využití podkladů a zjištění získaných v rámci předchozího posouzení EIA ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), jak tomu bylo v posuzovaném případě (srov. výše uvedenou rekapitulaci).

[46] K argumentaci stěžovatele, který dovozuje, že na záměr přeložky silnice I/38 neexistuje platné a použitelné stanovisko EIA, Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení otázky platnosti dříve vydaných stanovisek EIA na jednotlivé úseky komunikace není předmětem tohoto řízení a ani není rozhodné pro rozhodnutí o námitkách stěžovatele zpochybňujících vyhodnocení vlivů předmětného územního plánu na životní prostředí. Jak bylo již uvedeno výše, posouzení EIA nenahradilo vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, pouze zpracovatel využil podkladů a zjištění z procesu EIA při zpracování vyhodnocení, což lze považovat za korektní. Mezi stranami je nesporné, že pro jednotlivé části záměru stavby (I, II a III) v minulosti byla provedena EIA, byť podle tehdy platných právních předpisů, to znamená, že byly shromážděny informace o předpokládaných vlivech záměru na životní prostředí v přílehlém území a byly konzultovány s veřejností, odbornými orgány a územní samosprávou. Pokud

zpracovatel vyhodnocení vlivů některé poznatky a podklady z procesu EIA použil pro vyhodnocení SEA, mohl proti tomu stěžovatel brojit věcnými argumenty, což také učinil, a krajský úřad ve spolupráci se zpracovatelem na připomínky stěžovatele řádně reagovali, jak bylo rovněž výše uvedeno. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že část obchvatu označená jako stavba IV, u níž bylo závěrem zjišťovacího řízení posouzení EIA vyloučeno, se nachází na území obce Dobšice a na území odpůrce zasahuje jen nepatrnou částí.

[47] Nejvyšší správní soud pokládá za nedůvodné také námitky stěžovatele, kterými brojí proti názoru krajského soudu, že i v případě vyhovění návrhu by k nápravě zjištěných nedostatků vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí nedošlo. V mezidobí totiž byly vydány nové zásady územního rozvoje, které koridor přeložky silnice I/38 (mj. i na území odpůrce) vymezují. Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona totiž dojde-li ke zrušení části územního plánu nebo nelze-li podle něj rozhodovat na základě § 54 odst. 4 a 5, zastupitelstvo obce bezodkladně rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Zpráva o uplatňování územního plánu ani zadání změny územního plánu se v tomto případě nezpracovávají. V rozsahu této změny se dále postupuje obdobně podle § 43 až § 45, § 50 odst. 2 až 8 a § 51 až § 54; vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn. Stěžovatel má za to, že odpůrce by byl podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku, tedy pokud by soud uložil odpůrci provést nové vyhodnocení vlivů na životní prostředí, byl by odpůrce povinen tento názor respektovat. Navíc dle stěžovatele citované ustanovení nelze aplikovat na případy zrušení (části) územního plánu soudem, nýbrž se vztahuje na případy změny územního plánu vydávané za účelem uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. navíc k později vydaným zásadám územního rozvoje nelze přihlížet.

[48] Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že krajský soud tuto poznámku v bodu [186] svého rozsudku uvedl spíše na okraj a nejde o nosný důvod jeho rozhodnutí. Proto argumentace § 101b odst. 3 s. ř. s. není namístě. Krajský soud uvedl, že zjištěné nedostatky vyhodnocení nejsou natolik intenzivní, aby musely vést ke zrušení územního plánu, přihlédl přitom k Ústavním soudem uložené povinnosti zdrženlivosti soudů při přezkumu opatření obecné povahy vydávaných v rámci samostatné působnosti územních samosprávných celků. Dále zdůraznil, že posuzovaná přeložka nepředstavuje v území nově vymezovaný záměr, nýbrž že byl vymezen již v dřívějších územně plánovacích dokumentacích v prakticky stejné podobě, tj. byl opakovaně veřejně projednáván, bylo provedeno posouzení EIA, zčásti byl povolen a již dokonce realizován. Právě z těchto důvodů (s nimiž se Nejvyšší správní soud výše ztotožnil) není tedy třeba trvat na tak komplexním a podrobném vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve vztahu k tomuto záměru.

[49] K argumentům stěžovatele lze uvést, že přehlíží to, že v případě zrušení opatření obecné povahy soud nevrací věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, v němž by byl vázán právním názorem vysloveným správním soudem. Soud ani neukládá správnímu orgánu, jak má po zrušení opatření obecné povahy dále postupovat. Je zřejmé, že rozsudek je závazný pro účastníky řízení, osoby zúčastněné na řízení a pro orgány veřejné moci (§ 54 odst. 6 s. ř. s.), nicméně jedná se o závaznost jiného druhu, než je přímá závaznost kasační, která má místo v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán po zrušení opatření obecné povahy není povinen v řízení pokračovat a znovu rozhodnout. Pokud opatření obecné povahy správní orgán opětovně vydává, bylo by ovšem v rozporu s principy demokratického právního státu, pokud by svévolně ignoroval právní názor vyslovený soudem v předchozím zrušujícím rozsudku. To nic nemění na tom, že správní orgán má po zrušení opatření obecné povahy větší volnost v tom, jak dále postupovat (může např. nové opatření obecné povahy nevydávat;

vydat cestou změny územního plánu stejnou regulaci při odstranění vad shledaných soudem; i v případě zrušení pouze části územního plánu může vydat zcela nový územní plán apod.).

[50] V nyní projednávané věci by v případě zrušení napadené části územního plánu došlo k situaci, kdy by územní plán města Znojma nevymezoval přeložku silnice I/38, zatímco zásady územního rozvoje ano. V takovém případě by mohl odpůrce v rámci své diskrece zvolit postup uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje včetně využití § 55 odst. 3 věty třetí za středníkem stavebního zákona. Nebylo by ostatně důvodu rozlišovat mezi takovýmto případem na jedné straně a na druhé straně případem, kdy by přeložku územní plán vůbec nevymezoval a po vydání zásad územního rozvoje, které by přeložku vymezily a z hlediska vlivů na životní prostředí vyhodnotily, by územní plán bylo nutné uvést do souladu se zásadami územního rozvoje.

[51] Polemikou mezi účastníky ohledně toho, v jakém rozsahu zásady územního rozvoje přeložku silnice I/38 na území odpůrce vymezují a zda zde chybí vymezení některých částí, které dosud nebyly pravomocně povoleny, se Nejvyšší správní soud nezabýval. Vyžadovalo by to provádění dokazování, které není to pro účely rozhodnutí o kasační stížnosti potřebné, neboť – jak Nejvyšší správní soud uvedl výše – jednalo se spíše o poznámku na okraj rozsudku krajského soudu.

[52] Lze tedy shrnout, že ačkoli vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí ve vztahu k přeložce silnice I/38 vykazuje určité nedostatky (zejména menší přehlednost a podrobnost), Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu, že se nejedná o takové vady, pro které by bylo nutné opatření obecné povahy rušit.

#### ***IV. c) Nezákonost stanoviska krajského úřadu***

[53] Další skupinou námitek stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nejsou ani nedostatky stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Podle stěžovatele chybí v tomto stanovisku odůvodnění toho, proč krajský úřad nevyločil vymezení nadmístních prvků v územním plánu z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice odpůrce (stěžovatel analogicky poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, týkající se stanoviska dle § 47 odst. 3 stavebního zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, týkající se odůvodnění závazných stanovisek). Navíc nemůže být souhlas s vymezením nadmístních prvků v územním plánu dán mlčky. Stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud změnil posouzení této otázky v napadeném rozsudku oproti původnímu rozsudku ze dne 9. 2. 2016, ačkoli Nejvyšší správní soud jej k tomu ve svém zrušujícím rozsudku nezavázal. Nebyla dále splněna podmínka neřešení záležitosti nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, neboť v době vydání napadeného opatření obecné povahy byl koridor přeložky silnice I/38 řešen, neboť dle schváleného zadání měly zásady zpřesnit koridor S9 vymezený v politice územního rozvoje. Rovněž nebyla splněna podmínka neexistence významných negativních vlivů přesahujících území odpůrce, neboť je logické, že takovýto záměr má vliv na území sousední obce (Dobšice).

[54] Nejvyšší správní soud k tomu ze spisu zjistil následující. Dne 22. 8. 2013 vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje pod čj. JMK 86243/2013 stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. V tomto stanovisku posoudil návrh územního plánu Znojma z hlediska zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy. Uvedl, že návrh respektuje vazby na silnici I/38, pro kterou je stanoven koridor v nové obchvatové trase navazující na obce Žerůtky u Znojma a Citonice na severozápadě, Dobšice u Znojma na severovýchodě a Chvalovice na jihu směrem na rakouské hranice. Koridor vychází z již zčásti rozestavěného obchvatu v souladu s platným územním plánem města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf-

-Sedlešovice a Suchohrdly. Dále krajský úřad konstatoval, že vymezení přeložky silnice I/38 je v souladu s politikou územního rozvoje. Rovněž upozornil, že zásady územního rozvoje ze dne 22. 9. 2011 byly ke dni 21. 6. 2012 zrušeny Nejvyšším správním soudem, a uvedl, že tato skutečnost je v návrhu územního plánu zohledněna.

[55] S ohledem na shora reprodukováný obsah stanoviska krajského úřadu nelze dát pravdu stěžovateli, pokud dovozuje, že stanovisko se k přeložce silnice I/38 vůbec nevyjadřuje, nevyloučení záměru lze dovodit pouze z mlčení krajského úřadu a že absentuje jakékoli odůvodnění tohoto postupu krajského úřadu. Naopak, ve stanovisku je výslovně uvedeno, že krajský úřad souhlasí s vymezením přeložky silnice I/38 jakožto nadmístního (republikového) koridoru a rovněž i stručné důvody k tomuto stanovisku: jedná se o záměr, který byl vymezen shodným způsobem již v předchozí územně plánovací dokumentaci, jedná se o trasu již projednanou a zčásti realizovanou, trasování na území odpůrce navazuje na vymezení tohoto koridoru na území sousedních obcí, je v souladu s politikou územního rozvoje. Ačkoli stanovisko nepoužívá konkrétní znění obsažené v § 43 odst. 1 větě druhé, tedy že krajský úřad nevyloučuje vymezení koridoru silnice I/38 jakožto koridoru nadmístního významu, o tomto významu stanoviska krajského úřadu nemůže být žádných pochyb. Nejvyšší správní soud zde rovněž shledává stručně uvedené důvody stanoviska krajského úřadu, proto je nadbytečné zabývat se dále judikaturou, kterou stěžovatel citoval k podpoře názoru, že stanovisko krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona musí být odůvodněno.

[56] Nedůvodnost námitek stěžovatele proti stanovisku krajského úřadu dále vyplývá i z vypořádání připomínek (ve skutečnosti námitek) stěžovatele proti návrhu územního plánu (připomínka č. 2, s. 130–133 části odůvodnění opatření obecné povahy obsahující rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek). Zde odpůrce podrobně vysvětluje důvody vymezení koridoru přeložky silnice I/38 za stavu neexistence platných zásad územního rozvoje, přičemž toto odůvodnění je v souladu s důvody uvedenými stručně již ve stanovisku krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Odpůrce mj. vysvětlil, že trasa obchvatu je vymezena již od roku 1989, kdy byl schválen územní plán velkého územního celku okresu Znojmo, tato trasa byla následně převzata a zpřesněna předchozím územním plánem, který byl v tomto ohledu též přezkoumán Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 5 Ao 7/2011-40, a byl shledán zákonným. V souladu s tímto dlouhodobým trasováním přeložky jsou i územní plány všech dotčených obcí a koridor vymezený napadeným územním plánem na územní plány sousedních obcí navazuje. Stavba je rozdělena na úseky, stavba I je již realizována, pro stavbu II bylo vydáno územní rozhodnutí, dotčené pozemky byly majetkoprávně vypořádány a územní plán musí toto respektovat. Pořizování územního plánu je proces dlouhodobý, v případě napadeného územního plánu byl zahájen v roce 2006 rozhodnutím zastupitelstva o pořizení nového územního plánu. Tento proces nemůže být zastaven v důsledku zrušení zásad územního rozvoje. Po zrušení zásad územního rozvoje byl návrh územního plánu upraven a byly ponechány ty prvky nadmístního významu, které mohly být vymezeny na základě již existujících podkladů. Krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 stavebního zákona vymezení těchto záběrů nevyloučil, proto je jejich vymezení v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona. Návrh rozhodnutí o námitkách byl zaslán krajskému úřadu dle § 53 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, aby k obsahu vypořádání mj. i této připomínky (ve skutečnosti námitky) uplatnil stanovisko. Vzhledem k tomu, že krajský úřad ve lhůtě 30 dnů neuplatnil své stanovisko, má se za to, že jeho stanovisko bylo kladné. Krajský úřad si tímto postupem přivlastnil důvody uvedené ve vypořádání této připomínky, a ty je tak třeba pokládat za důvody uvedené ve stanovisku krajského úřadu. (...)