

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 8. 2018}

OBSAH

3755. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza.....	552
3756. Řízení před soudem: potvrzení o souladu údaje v návrhu na zápis do katastru se skutečností	556
3757. Řízení před soudem: nezákonný zásah; charakter výzvy k podávání žádostí o dotaci.....	557
3758. Daňové řízení: zajištění daně.....	562
3759. Důchodové pojištění: účast na důchodovém pojištění; doba pojištění	576
3760. Služební poměr: ustanovení příslušníka na služební místo.....	579
3761. Veřejné zdravotní pojištění: výběrové řízení k zajišťování poskytování hrazených služeb zdravotními pojišťovnami.....	585
3762. Provozování her a loterií: objektivní odpovědnost provozovatele loterie.....	587
3763. Obecní policie: působnost	591
3764. Kompetenční spory: institut osob zúčastněných na řízení; podmínky řízení	596

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza

k § 171 písm. a) a § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie

k čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)

Soudní přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza vydaného v řízení dle § 180e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je přípustný bez ohledu na to, zda žadatel prokázal, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Ustanovení § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců na území České republiky se nepoužije pro rozpor s čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 (vízový kodex), ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, čj. 45 A 102/2016-23)

Přejudikatura: č. 2544/2012 Sb. NSS, č. 2973/2014 Sb. NSS, č. 3683/2018 Sb. NSS a č. 3718/2018 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 12. 2017, Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych (C-403/16).

Věc: Kausar M. proti Ministerstvu zahraničních věcí o udělení víza.

Žalobkyně podala žádost o udělení víza u Velvyslanectví České republiky v Tel Avivu (dále jen „velvyslanectví“), které tuto žádost na základě vízového kodexu zamítlo.

Žalobkyně následně podala žádost o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 9. 2016 podle § 180e odst. 6 zákona o pobytu cizinců žádosti nevyhověl, neboť shledal, že rozhodnutí velvyslanectví je v souladu s vyznačeným důvodem neudělení krátkodobého víza podle vízového kodexu (informace předložené za účelem prokázání účelu a podmínek předpokládaného pobytu nebyly spolehlivé).

Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou u Krajského soudu v Praze, v níž namítla, že rozhodnutí žalovaného postrádá odůvodnění odpovídající požadavkům dle § 68 odst. 3 správního řádu. Jak velvyslanectví, tak žalovaný vůbec neodůvodnili, z jakých zjištěných skutečností dovodili, že jsou naplněny důvody pro neudělení víza. Žalobkyně je manželkou českého státního občana, který ji pozval na návštěvu do České republiky. Podle žalobkyně není doložena žádná skutečnost, která by odůvodňovala obavu žalovaného, že poskytnuté informace nebyly věrohodné nebo že by žalobkyně neopustila území České republiky před uplynutím platnosti víza. Manžel žalobkyně splnil veškeré podmínky pro kladné vyřízení žádosti, byly doloženy všechny požadované doklady, žalobkyně tak není známo, proč nebylo žádosti vyhověno. Napadené rozhodnutí neobsahovalo žádné odůvodnění a žalobkyně se proti němu nemohla řádně bránit.

Žalobkyně dále namítla, že řízení před velvyslanectvím i před žalovaným bylo zatíženo vadou, neboť nebyla vyzvána k odstranění vad žádosti, nebyla ani vyslechnuta. Výsledkem či doplňujícím vyjádřením mohly být odstraněny pochybnosti stran předmětné žádosti. Žalovaný dle žalobkyně v rozporu s § 3 správního řádu nezjistil stav věci, o němž nebyly důvodné pochybnosti, a žádost zamítl, ačkoliv byly splněny všechny zákonné podmínky pro udělení krátkodobého víza. Závěrem pak žalobkyně tvrdila, že se velvyslanectví ani žalovaný nezabývali přiměřeností dopadů rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Nezohlednili, že žalobkyně je manželkou občana České republiky a spolu s ní požádali o vízum i jejich tři děti. Manželovi žalobkyně tak byla bez jakéhokoliv vysvětlení odebrána možnost podílet se na výchově svých dětí na území České republiky. Zásada přiměřenosti v cizineckých věcech vyplývá z § 174a zákona o pobytu cizinců a z obecných právních zásad, aniž by

bylo třeba explicitně stanovit požadavek přiměřenosti u každého jednotlivého ustanovení v rámci zákona o pobytu cizinců.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že soudní přezkum napadeného rozhodnutí je vyloučen podle § 171 zákona o pobytu cizinců, nejde totiž o rozhodnutí o žádosti rodinného příslušníka občana Evropské unie. K věci samé pak uvedl, že § 68 odst. 3 správního řádu porušen nebyl, neboť dle § 168 zákona o pobytu cizinců se na řízení o krátkodobých schengenských vízech ani na řízení o žádosti o nové posouzení důvodu neudělení víza nevztahují část druhá ani část třetí správního řádu. Věcné odůvodnění zamítavého rozhodnutí je třeba uvést jen v případě, že je žadatelem rodinný příslušník občana Evropské unie ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Velvyslanectví v průběhu vízového řízení posuzovalo otázku, zda je žalobkyně rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Žalobkyně však ani na výzvu velvyslanectví nepředložila potřebné dokumenty, tedy neunesla důkazní břemeno ve smyslu části III tzv. *Handbooku* k vízovému kodexu. Žádost žalobkyně tak byla správně posuzována jako standardní žádost o schengenské vízum. Rozhodnutí velvyslanectví bylo vydáno na jednotném formuláři pro oznamování a odůvodňování zamítnutí žádosti o udělení víza, jenž je upraven ve vízovém kodexu. Žádost byla zamítnuta na základě poznatků získaných při pohovoru s žalobkyní a na základě šetření vízové a pobytové historie zvoucí osoby. Tyto poznatky byly součástí vízového spisu, správní orgány vycházely z řádně zjištěného skutkového stavu.

Žalovaný konkrétně uvedl, že manžel žalobkyně žije na území České republiky 17 let, pracuje jako manažer restaurace, jejíž název žalobkyně neznala. Žalobkyně uvedla, že jezdí se starší dcerou do Spolkové republiky Německo na fyzioterapeutické léčení, poté se opravila a uvedla, že jezdí do České republiky a na klinice se učí masáží. Tato dcera se narodila mimo manželství. Žalobkyně uvedla, že za téhož manžela je provdaná již podruhé. Byli spolu seždaní před 10 lety, poté se manžel rozvedl, vzal si občanku České republiky, s níž se následně rozvedl. Nyní je žalobkyně provdaná za svého původního manžela 3 roky, podle předloženého dokladu byl ovšem sňatek uzavřen dne 25. 5. 2016. Velvyslanectví vyzvalo žalobkyni, aby předložila superlegalizované rodné listy dětí, doklad o prvním rozvodu, superlegalizovaný oddací list k novému sňatku a kopii občanského průkazu nebo cestovního dokladu manžela. Tyto doklady předloženy nebyly, žalobkyně odmítala s velvyslanectvím komunikovat. Dále žalovaný poukázal na to, že sňatek manžela žalobkyně, který uzavřel na území České republiky s českou státní občankou stíhanou pro úvěrové podvody 12 dnů poté, co Nejvyšší správní soud zamítl jeho kasační stížnost ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany, byl účelový. Manžel žalobkyně se rozvedl s českou státní občankou v roce 2008 a v roce 2015 získal české státní občanství.

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

Z odůvodnění:

Posouzení žalobních bodů

[14] Krajský soud se nejprve zabýval tím, zda napadený správní akt podléhá soudnímu přezkumu. Podle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců jsou z přezkoumání soudem vyloučena „rozhodnutí o neudělení víza; to neplatí, jde-li o neudělení víza rodinnému příslušníkovi občana Evropské unie“.

[15] Z citovaného ustanovení plyne, že existuje soudní výlučka, která se vztahuje na rozhodnutí o neudělení víza, ledaže by žadatelem byl rodinný příslušník občana Evropské unie. Toto ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, čj. 7 As 80/2013-34, a tam citovanou judikaturu). Při vydávání víz aplikují orgány České republiky právo Evropské unie, a to vízový kodex, příp. směrnici 2004/38/ES (v případě rodinných příslušníků občana Evropské unie). Článek 32 odst. 3 vízového kodexu přiznává žadatelům, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, právo na odvolání. Obsah tohoto práva byl vymezen rozhodnutím Soudního dvora ze dne 13. 12. 2017, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16. Podle něho se podmínky opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza řídí vnitrostátním právem každého členského státu, přičemž musí být dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity. Řízení o opravném prostředku musí v určitém stadiu řízení zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu. Opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza

je upraven v § 180e zákona o pobytu cizinců, jde o žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Judikaturou správních soudů je tento opravný prostředek nahlížen jako speciální typ řádného opravného prostředku, přičemž rozhodnutí o tomto opravném prostředku je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, čj. 1 Ans 9/2013-39, č. 2973/2014 Sb. NSS). Vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza je v rozporu s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. V situaci, kdy by měl soud aplikovat ustanovení vnitrostátního práva, které vylučuje rozhodnutí ze soudního přezkumu, a je tedy v rozporu s právem Evropské unie k neprosměchu žalobkyně, je soud povinen od této právní normy odhlédnout a nepoužít ji (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 6 Azs 320/2017-20, č. 3683/2018 Sb. NSS, body [68]–[72], a rozsudek ze dne 4. 1. 2018, čj. 6 Azs 253/2016-49, č. 3718/2018 Sb. NSS, zejména bod [45]).

[16] Krajský soud tedy uzavírá, že na rozhodnutí žalovaného se nevztahuje soudní výlučka dle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců, a to bez ohledu na skutečnost, zda lze žalobkyni považovat za rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo nikoliv. Jelikož je rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je zřejmé, že není dána žádná z kompetenčních výluk upravených v § 70 s. ř. s. Krajský soud proto přistoupil k meritornímu posouzení žaloby.

[17] Následně se krajský soud zabýval námitkou žalobkyně, že rozhodnutí žalovaného v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu postrádá skutkové důvody, pro které nebylo žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza vyhověno.

[18] K tomu krajský soud uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza a důvody, na nichž se zakládá, se oznámí žadateli prostřednictvím jednotného formuláře uvedeného v příloze VI (čl. 32 odst. 2 vízového kodexu a § 20 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců). Tento standardní formulář neposkytuje prostor pro uvedení individualizovaných důvodů neudělení požadovaného víza, lze uvést toliko důvody typizované a předvídané formulářem, což je postačující pro oznámení rozhodnutí o neudělení víza cizinci, jenž není rodinným příslušníkem občana Evropské unie. V případě neudělení víza rodinnému příslušníkovu občana Evropské unie je třeba připojit k jednotnému formuláři odůvodnění, které plně objasní důvody tohoto rozhodnutí, nepostačuje uvést jednu či více možností zaškrtnutím políčka v jednotném formuláři [viz kapitolu III, bod 5.9 Příručky pro zpracování žádosti o víza a provádění změn v udělených vízech, která byla stanovena rozhodnutím Komise Evropské unie ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. K (2010)1620].

[19] Jak krajský soud uvedl již výše, proti rozhodnutí o neudělení víza lze podat dle vnitrostátního právního řádu opravný prostředek dle § 180e zákona o pobytu cizinců, přičemž procesní postup při jeho vyřizování není upraven právem Evropské unie, nýbrž vnitrostátními právními předpisy. Na řízení dle § 180e zákona o pobytu cizinců se nevztahují ustanovení části druhé a třetí správního řádu (§ 168 zákona o pobytu cizinců). Podle § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců je příslušný orgán povinen písemně informovat cizince o výsledku nového posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza. Procesní postup se nikterak neliší, ať již jde o žádost rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo o žádost jiného cizince.

[20] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 31. 10. 2013, čj. 9 As 92/2013-41) plyne, že se na věc nemůže přímo uplatnit § 68 odst. 3 správního řádu, který systematicky spadá právě do části druhé správního řádu, neboť jeho užití je výslovně vyloučeno § 168 zákona o pobytu cizinců. V tomto ohledu se tedy žalobkyně dovolává neaplikovatelného ustanovení, na výsledné materiální posouzení její námitky to ovšem nemá vliv. Povinnost žalovaného informovat žalobkyni o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza výslovně plyne z § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců. Existenci povinnosti sdělit konkrétní důvody neudělení víza rodinnému příslušníkovu občana Evropské unie žalovaný nepochybně, obrana žalovaného spočívá na tom, že žalobkyně neprokázala, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, tudíž žalovaný nemusel své rozhodnutí blíže skutkově odůvodnit. K rozsahu sdělení důvodů, pro něž nebylo vyhověno žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza, v případě žádosti cizince, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2011, čj. 5 Ans 5/2011-221, č. 2544/2012 Sb. NSS, jehož závěry lze na nynější věc přiměřeně použít. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že pokud správní orgán provádí úkony, na které nedopadají části druhá a třetí správního řádu, postupuje se obdobně podle části čtvrté (§ 177 odst. 2 správního řádu). Podle § 155 odst. 3 správního řádu, jenž je zařazen v části čtvrté tohoto zákona, shledá-li

správní orgán, že nelze požadovaný úkon provést, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly. Krajský soud k tomu v nyní projednávané věci podotýká, že právě citovanou normu je třeba vykládat v souvislosti s § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců, podle něhož je správní orgán povinen informovat o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza, aniž by tento úkon byl podmíněn podáním žádosti o poskytnutí této informace. Užití § 155 odst. 3 správního řádu tak není vázáno na žádost cizince.

[21] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*Povinnost správního orgánu sdělit neúspěšnému žadateli důvody neudělení víza odpovídá nárokům, které jsou na postup správního orgánu kladeny v souvislosti s povinností respektu k ústavou zaručeným právům a zákazem diskriminace a libovůle při výkonu zákonem svěřené působnosti. Neúspěšný žadatel má legitimní právní zájem na tom, aby mu byly důvody neudělení víza sděleny. Toto sdělení totiž může mít zásadní význam pro jeho další úvahy o tom, zda lze shledané nedostatky odstranit před případným podáním nové žádosti o udělení víza. Citované ustanovení je navíc třeba vykládat v tom směru, že cizinci [...] musely být oznámeny nejen právní důvody neudělení víza, ale i konkrétní skutkové důvody a okolnosti, které vedly správní orgán k závěru, že je naplněn některý z důvodů pro neudělení víza.*“ Tyto nároky na informaci o důvodech neudělení víza se uplatní i na informaci o výsledku nového posouzení důvodů neudělení víza, protože žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza představuje specifický opravný prostředek, na jehož základě žalovaný znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro neudělení víza (srov. přiměřeně výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ans 9/2013-39).

[22] Na rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nelze klást nároky vyžadované § 68 odst. 3 a § 89 správního řádu, přesto je nezbytné, aby rozhodnutí, jímž se nově posuzují důvody neudělení tohoto víza, obsahovalo dostatečně konkrétní právní i skutkové důvody, pro něž ministerstvo rozhodlo tak, že krátkodobé vízum opět neudělilo. To platí jak ve vztahu k žádosti rodinného příslušníka občana Evropské unie, tak ve vztahu k žádosti ostatních cizinců.

[23] Požadavek řádného odůvodnění správního rozhodnutí má dvojí význam. V prvé řadě je jeho funkcí vyzkoušet účastníka řízení o konkrétních skutkových a právních důvodech, o něž se opírá výrok správního rozhodnutí. Pouze za podmínky, že se adresátovi správního rozhodnutí takové informace dostanou, může se následně v případě, že lze požadovat soudní přezkum tohoto rozhodnutí, efektivně domáhat jeho soudního přezkoumání. Rozhodnutí, které neobsahuje konkrétní skutkové a právní důvody, na nichž spočívá, lze soudně napadnout toliko formálně, nikoliv však efektivně, neboť absence intimace skutečných důvodů rozhodnutí jeho adresátovi mu brání v tom, aby formuloval proti jemu neznámým skutkovým závěrům správního orgánu a právnímu posouzení věci konkrétní a přiléhavé výtky. Druhou funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je umožnit soudu přezkoumat napadené rozhodnutí po skutkové i právní stránce.

[24] V nyní posuzované věci nejsou v rozhodnutí velvyslanectví ani rozhodnutí žalovaného, která byla žalobkyni doručena, obsaženy konkrétní skutkové a právní důvody, pro něž byla žádost žalobkyně o udělení víza zamítnuta. Žalobkyni se tak v rozporu s § 180e odst. 9 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 155 odst. 3 správního řádu nedostalo informaci, na jejichž základě by byla schopna napadnout skutkovou a právní stránku rozhodnutí. Je přitom zcela bez významu, zda žalobkyně v řízení před správními orgány prokázala, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, nebo nikoliv, neboť právo na sdělení konkrétních důvodů nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza má i cizinec, který není rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Žalobkyně se tak zcela logicky omezila na námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů spočívající v naprosté absenci důvodů, na nichž spočívá rozhodnutí žalovaného.

[25] Krajský soud doplňuje, že skutkové a právní důvody, pro něž velvyslanectví neudělilo žalobkyni vízum, lze zjistit z obsahu správního spisu, jehož součástí je předkládací zpráva k žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza vyhotovená velvyslanectvím pro potřeby žalovaného. Tato předkládací zpráva nebyla žalobkyni doručena. Z ní by soud sice mohl seznat skutkové a právní úvahy velvyslanectví a potažmo též úvahy žalovaného, nikoliv však v úplnosti. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že zatímco velvyslanectví shledalo dva důvody pro neudělení víza, žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil neudělení víza toliko pro jeden z těchto důvodů (k druhému se nijak nevyjádřil). Názorovou shodu velvyslanectví a žalovaného tak nelze presumovat. Především však musí převážet primární funkce odůvodnění správního rozhodnutí, kterou je sdělení skutkových a právních

důvodů žalobkyni, aby vůči nim mohla v žalobě podrobně argumentovat. Žalovaný však svým postupem žalobkyni toto právo zcela odepřel, není proto možné až v soudním rozhodnutí žalobkyni oponovat obsahem předkládací zprávy. Za této situace lze žalobkyni poskytnout adekvátní soudní ochranu pouze tím, že soud zruší napadené rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost, aniž by se věcně zabýval jednotlivými důvody nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza plynoucími ze správního spisu. Žalovaný sdělil důvody napadeného rozhodnutí soudu a žalobkyni též ve vyjádření k žalobě. Nedostatků odůvodnění správního rozhodnutí ovšem nelze sanovat doplněním odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vyjádření k žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58).

[26] Krajský soud tedy uzavírá, že rozhodnutí žalovaného nespĺňuje požadavky kladené na jeho odůvodnění (uvedení konkrétních skutkových a právních důvodů nevyhovění žádosti), což zcela vylučuje jeho přezkum po skutkové i právní stránce. Rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na tomto závěru nic nemění, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí dříve, než Soudní dvůr rozhodl ve výše uvedené věci *Soufiane El Hassani*, tedy za situace, kdy se mohl domnívat, že rozhodnutí je v důsledku výslovné vnitrostátní úpravy ze soudního přezkumu vyloučeno. Žalobní bod je důvodný. (...)

3756

Řízení před soudem: potvrzení o souladu údaje v návrhu na zápis do katastru se skutečností

k § 39 písm. c) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Potvrzení stavebního úřadu vydané podle § 39 písm. c) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, o tom, že údaje v návrhu na zápis do katastru odpovídají skutečnosti, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, čj. 54 A 49/2018-32)

Věc: Václav K. proti Magistrátu města Kladna o zápis do katastru nemovitostí.

Žalobce je vlastníkem nemovitostí bezprostředně sousedících s budovou v obci Kročehlavy.

Dne 12. 3. 2018 podal u Krajského soudu v Praze žalobu, kterou napadl potvrzení ze dne 20. 5. 2014 vydané žalovaným (dále jen „potvrzení“), jímž žalovaný na žádost společnosti SaM spol. s r. o. v souladu s § 37 odst. 1 písm. e) a § 39 písm. c) katastrálního zákona potvrdil, že předmětná budova je bez závad užívána jako „stavba pro obchod“ ve smyslu vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).

V žalobě obsáhle popsal postup žalovaného ve společném územním a stavebním řízení vedeném na žádost společnosti SaM, které se týkalo stavebních úprav a půdní nástavby domu. Poukázal na to, že opakovaně žádal žalovaného i Krajský úřad Středočeského kraje jako nadřízený správní orgán o poskytnutí rozhodnutí, kterým byla povolena změna užívání předmětné stavby z rodinného domu na stavbu pro obchod. Takové rozhodnutí mu však nebylo poskytnuto. V doplnění žaloby dále uvedl, že až dne 28. 3. 2018 mu Katastrální úřad pro Středočeský kraj vydal na jeho žádost kopii potvrzení a formuláře „*Ohlášení změny údajů o pozemku, jehož součástí je stavba, do katastru nemovitostí*“ podané společnosti SaM dne 9. 7. 2014, na základě něhož byla v katastru nemovitostí zapsána změna způsobu využití předmětné stavby z rodinného domu na stavbu pro obchod. Žalobce tvrdí, že žalovaný jednal nezákonně, pokud jen na žádost stavebníka vydal potvrzení, na základě něhož byl proveden zápis změny do katastru nemovitostí. Žalovaný tímto postupem vyloučil dotčené orgány státní správy a ostatní účastníky dotčené touto změnou. Vydáním potvrzení byla ohrožena bezpečnost uživatelů veřejného prostoru a došlo rovněž k poškození práv vlastníků nemovitostí touto změnou dotčených. Navíc je podle jeho názoru

potvrzení v rozporu s právními předpisy z důvodů, které dále uvedl v doplnění žaloby. Závěrem v petitu žaloby navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost zrušit napadené potvrzení.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[3] Krajský soud v prvé řadě posuzoval, jaký žalobní typ podle soudního řádu správního v daném případě žalobcův návrh představuje. Žalobce, který je právním laikem, v žalobě ani v jejím doplnění výslovně neuvěd, a to ani v návaznosti na usnesení krajského soudu ze dne 19. 3. 2018, kterým byl vyzván k odstranění nedostatků žaloby, zda návrh představuje žalobu proti rozhodnutí žalovaného (§ 65 a násl. s. ř. s.), žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného (§ 79 a násl. s. ř. s.) nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného (§ 82 a násl. s. ř. s.). Z obsahu obou žalobcových podání je ovšem zřejmé, že napadá žalovaným vydané potvrzení, na základě něhož byl v katastru nemovitostí proveden zápis změny využití předmětné stavby z rodinného domu na stavbu pro obchod. V opraveném petitu žaloby se přitom domáhá toho, aby krajský soud uložil žalovanému uvedené potvrzení zrušit. Přestože tento petit po formální stránce neodpovídá znění zákona, neboť v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soud může rozhodnout pouze tak, že napadené rozhodnutí sám zruší (§ 78 odst. 7 s. ř. s.), je beze vši pochybnosti zřejmé, že se žalobce domáhá právě toho, aby žalobou napadené potvrzení bylo zrušeno. Krajský soud proto posoudil žalobní návrh s ohledem na jeho skutečný obsah jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[4] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vylovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.

[5] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná „domáhá-li se [žalobce] přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno“.

[6] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny „úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími“.

[7] Žalovaný vydal napadené potvrzení na základě § 37 odst. 1 písm. e) a § 39 písm. c) katastrálního zákona. Z těchto ustanovení plyne, že potvrzení vydávají příslušné správní orgány na žádost vlastníka nebo jiné oprávněné osoby v případě, že k navrhovanému zápisu do katastru nebo jeho změně není vyžadováno rozhodnutí nebo jiné opatření správního úřadu. Potvrzení slouží pouze jako podklad pro provedení zápisu změny v katastru nemovitostí a jeho účelem je autoritativně potvrdit, že údaje uvedené v návrhu na zápis změny v katastru nemovitostí odpovídají skutečnosti. Potvrzení tedy má povahu osvědčení podle § 154 správního řádu, neboť pouze osvědčuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Samo o sobě však nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti a není způsobilé vyvolat zásah do právní sféry vlastníka dotčené nemovitosti nebo jakýchkoliv jiných osob. Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i skutečnost, že obě citovaná ustanovení katastrálního zákona výslovně uvádějí, že se potvrzení vydává pouze v případě, že „k navrhovanému zápisu není vyžadováno rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu veřejné moci“. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalovaným vydané potvrzení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a z tohoto důvodu je ze soudního přezkumu vyloučeno.

Řízení před soudem: nezákonný zásah; charakter výzvy k podávání žádostí o dotaci

k § 46 odst. 1 písm. a) a § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 31. 12. 2017

I. Výzva k podávání žádostí o dotaci je aktem veřejné správy, který nemůže být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť se vůbec nejedná o úkon mířící proti konkrétním subjektům, který by byl způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce. Žaloba proti tomuto aktu proto musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Před vydáním rozhodnutí podle § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 31. 12. 2017, které je rozhodnutím o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů o jejich žádosti o poskytnutí dotace, není soudní přezkum v procesu čerpání dotací zpravidla možný.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afj 8/2018-37)

Prejudikatura: č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3324/2016 Sb. NSS a č. 3687/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 177/2015 Sb.

Věc: Akciová společnost JESSENIA proti Ministerstvu pro místní rozvoj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřovala ve 28. výzvě žalovaného *Specifické informační a komunikační systémy a infrastruktura II.* k předkládání žádostí o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu, ve znění změn ke dni 27. 9. 2017 (dále jen „Výzva“), a v jejím trvání, neboť jsou v ní jako okruh oprávněných žadatelů o dotace vymezeny organizační složky státu, příspěvkové organizace organizačních složek státu, státní organizace a státní podniky, kraje, organizace zřizované nebo zakládané kraji, obce (kromě Prahy a jejích částí) a organizace zřizované nebo zakládané obcemi (kromě Prahy a jejích částí), přičemž žalobkyně je obchodní společností (akciovou společností). Žalobkyně tvrdila, že ačkoli je provozovatelkou zdravotnického zařízení, jež poskytuje zdravotní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění a veřejná výzva je určena mj. pro podporu elektronického zdravotnictví a aniž by zde byl legitimní důvod pro odlišné zacházení, tak byla v rozporu se zásadou rovnosti a zásadou zákazu neodůvodněné diskriminace vyloučena z okruhu žadatelů o podporu. Tím měla být zbavena práva podat žádost o podporu.

Usnesením ze dne 21. 12. 2017, čj. 8 A 158/2017-30, městský soud žalobu odmítl. Shrnul šest podmínek nezákonného zásahu vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že Výzva nemohla naplnit již 1. a 2. podmínku existence zásahu – přímé zkrácení na právech žalobkyně. Neznemožnila žalobkyni podat žádost o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu. V případě, že by žalobkyně žádost podala a této žádosti by nebylo vyhověno, žalovaný by byl povinen vydat rozhodnutí o neposkytnutí dotace, jež by bylo soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výzva tak sama o sobě nijak nezasáhla do práv a povinností žalobkyně, a tudíž nedošlo k naplnění definice zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, dle kterého pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“, musí být žaloba odmítnuta. Městský soud v daném případě uzavřel, že vydání a trvání Výzvy žalovaného nezasahuje ani nikdy nezasahovalo přímo do právní sféry žalobkyně, a tedy z povahy věci nemůže jít o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Proto žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.

Nad rámec rozhodovacích důvodů městský soud uvedl, že i pokud by Výzvu bylo možné považovat teoreticky za zásah, musela by být žaloba odmítnuta dle § 85 s. ř. s., neboť žalobkyně měla k dispozici prostředek nápravy, jímž byla žádost o poskytnutí dotace, jejímž výsledkem by bylo rozhodnutí, které by v případě, že by žádosti žalobkyně nebylo vyhověno, bylo soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností, v níž uvedla, že spatřuje ve Výzvě nepřípustnou diskriminaci mající ústavní rozměr, neboť zásada rovnosti je jedním ze základních principů demokratického právního státu. I podle judikatury Ústavního soudu je nerovné zacházení přípustné jen z legitimních důvodů. Žalovaný vymezil okruh oprávněných žadatelů o podporu tak, že tím byla stěžovatelka předeem vyloučena. Přerozdělování veřejných prostředků nemůže být svévolné a diskriminační a musí při něm být dodržovány základní zásady právního státu. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS

12/14, č. 177/2015 Sb., lze v řadě dotačních typů uvažovat o zásahu do práva pokojně vlastnit a užívat majetek. I dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se majetkem rozumí také pohledávky, u nichž lze legitimně očekávat, že budou v budoucnu získány. Jediným důvodem k vyloučení stěžovatelky z okruhu potenciálních žadatelů o podporu z veřejných zdrojů je její vlastnická struktura, byť poskytuje zdravotní služby ve veřejném zájmu. Takto stanovené podmínky jsou dle stěžovatelky v rozporu se zásadou rovnosti. Žalovaný zachází nerovně s různými poskytovateli zdravotních služeb. Stěžovatelka nenalezla žádný legitimní důvod pro tento postup.

Městský soud stěžovatelce svým rozhodnutím odepřel ochranu subjektivních práv před nezákonným zásahem žalovaného, který Výzvou znemožnil stěžovatelce podat žádost o podporu. Doporučil jí podat žádost o podporu předem odsouzenou k neúspěchu a poté napadat žalobou rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Tento závěr považovala stěžovatelka za nesprávný a nezákonný, neboť již samotnou Výzvou dochází k zásahům do vlastnického práva stěžovatelky, která tak nemá efektivní prostředek ochrany. Tím bylo porušeno právo na spravedlivý proces dle článku 36 Listiny základních práv a svobod a článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Jediním ze znaků soudní ochrany je nepochybně i její efektivita, jinak by nebyla účinná a smysluplná. Jedině efektivní ochrana (proti rozhodnutí správního orgánu) pak může být důvodem pro odmítnutí žaloby proti nezákonnému zásahu. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo (podání žádosti o podporu, absolvování celého následného řízení o poskytnutí dotace včetně řízení o opravném prostředku a teprve poté podání žaloby).

Městský soud stěžovatelce doporučil absolvovat celé dotační řízení bez šance na úspěch. Stěžovatelka by zároveň musela vynaložit finanční prostředky na zpracování žádosti o podporu a nebyla by schopna (či jen s nepříjemně velkými obtížemi) prokázat případnou škodu v rámci odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Městský soud zcela pominul skutečnosti související s přípravou a podáním žádosti o podporu. Stěžovatelka by musela přichystat perfektní a obsáhlou žádost o podporu, aby mohla uspět v následném soudním řízení s námitkou diskriminace. To ale znamená vynaložení značných nákladů. Nadto by po několika letech již pravděpodobně neměla možnost získat podporu z veřejných zdrojů, neboť než by rozhodl soud a následně znovu poskytovatel dotace o žádosti o podporu, mohly by už být finanční prostředky určené v rámci Výzvy vyčerpány jinými žadateli, či by mohla uplynout časová platnost Výzvy. Ani za této situace by se ovšem stěžovatelka nemohla spoléhat na náhradu škody způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Mohla by pravděpodobně uplatnit nárok na náhradu nákladů vynaložených na zpracování žádosti o podporu a následné právní zastoupení. Nemohla by však náležitě uplatnit náhradu škody spočívající v ušlé veřejnoprávní podpoře. Takovou škodu by bylo obtížné vyčíslit, neboť nelze konstatovat, že by podporu získala. Naproti tomu přezkum samotné Výzvy by vedl k efektivní ochraně práv stěžovatelky a nezákonnost by byla vyřešena již v počáteční fázi přerozdělování veřejných prostředků.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že závěr zaujatý městským soudem odpovídal i stanovisku žalovaného ve vyjádření k žalobě, dle něhož Výzva nepředstavovala zásah do jednotlivých práv stěžovatelky. Žalovaný má na základě dokumentů Integrovaného regionálního operačního programu právo nastavit výzvy tak, že bude podporovat určitý segment – zde rozvoj eGovernmentu, tedy elektronické formy výkonu veřejné správy, proto byla Výzva směřována vůči subjektům veřejné správy. Základní programový dokument k předmětnému dotačnímu programu byl schválen Evropskou komisí – už z něj v rámci specifického cíle 3.2 plyne, že oprávněnými příjemci nemohou být soukromoprávní subjekty. Žalovaný nemohl jednat nezákonně, když z podporovaných oblastí (i podpora veřejné správy) vybral jednu z nich, kam soukromoprávní subjekty nespádají. Výzva cílila na podporu elektronizace veřejné správy, nikoliv jen elektronizaci zdravotnictví. Za popsáných okolností nemohla být stěžovatelka dotčena na žádných svých právech. Opačný závěr by vedl k tomu, že by žádnou výzvou nebylo možné podporovat určitý segment, ale okruh žadatelů by musel být vždy neomezený. To je ale v rozporu se smyslem kohezní politiky Evropské unie. Jelikož nemohlo vůbec dojít k zásahu do práv stěžovatelky, nemohlo dojít k upření práva na přístup k soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Stěžovatelka postavila argumentaci v kasační stížnosti především na otázce, zda způsob ochrany, který naznačil městský soud v napadeném usnesení (podat žádost o dotaci a teprve proti negativnímu rozhodnutí o poskytnutí dotace brojit žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.), je dostatečně efektivní. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že jádro daného sporu spočívá v tom, zda je vůbec potřebné poskytovat stěžovatelce účinnou a efektivní ochranu proti Výzvě, resp. zda zde může existovat veřejné subjektivní právo stěžovatelky, do kterého by mohlo být Výzvou zasazeno, a kterému by tudíž bylo nezbytné poskytovat ochranu. Jestliže stěžovatelka označuje za nezákonný zásah akt veřejné správy, který pojmově zásahem být nemůže, neboť se nejedná vůbec o akt, který by mířil proti konkrétním subjektům, a mohl tak zasáhnout do jejich práv, nelze v případě odmítnutí žaloby mířící proti takovému aktu vůbec hovořit o odepření soudní ochrany a porušení článku 36 Listiny základních práv a svobod a článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[15] Městský soud odmítl žalobu proto, že Výzva není úkonem, který by mohl být pojmově nezákonným zásahem. To byl nosný důvod jeho rozhodnutí. Pouze jako tzv. *obiter dictum* naznačil, že i kdyby se teoreticky o zásah jednat mohlo, bylo by třeba žalobu odmítnout, neboť prostředkem ochrany stěžovatelky by byla žaloba proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti brojí výhradně proti tomuto závěru, na němž však napadené usnesení nestojí, proto taková kasační stížnost nemůže být úspěšná. Stěžovatelka nepolemizuje s tím, že Výzva vůbec nepředstavuje zásah, přičemž s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[16] V daném případě se jedná o dotační program, v rámci něhož jsou čerpány prostředky z evropských strukturálních fondů. Základní zásady poskytování podpory tak vychází z unijních právních předpisů. Výzva je aktem, který na ně navazuje a musí je respektovat. Základní mechanismus při nastavování podmínek pro čerpání dotace lze popsat tak, že nejdříve existuje záměr Evropské unie podporovat určité oblasti, k čemuž vytvoří základní strategii. Poté musí mít každý členský stát navazující strategický dokument, o němž opírá svou dotační politiku. Následuje schválení jednotlivých dotačních programů Evropskou komisí. Tyto programy musí vycházet ze strategického dokumentu [k tomu viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, zejména články 9, 10, 14, 26 až 29]. Teprve v rámci schválených dotačních programů jsou vyhlášovány výzvy. Na ty reagují zájemci o dotace podáváním žádostí, o nichž se rozhoduje rozhodnutím, v němž se stanoví konkrétní práva a povinnosti příjemce dotace.

[17] Výzva k podávání žádostí o dotaci je tedy (zjednodušeně řečeno) dokument dotační politiky státu, v němž v rámci schváleného dotačního programu příslušný orgán vyzývá zájemce o dotace k předkládání žádostí a stanoví, v jakém období lze žádosti podávat, jaký objem finančních prostředků bude přerozdělen, komu a na co lze dotaci poskytnout. Tato výzva tak relativně obecně nastavuje některá pravidla poskytování dotací a míří proti bližší neurčenému okruhu adresátů (byť může stanovovat určité požadavky na osoby, kterým lze dotaci poskytnout, není adresována konkrétním subjektům). Konkrétní práva a povinnosti při poskytování dotace stanoví až rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Až zde se jedná o úkon správního orgánu adresovaný určitému subjektu a zasahující do jeho práv.

[18] Aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). S ohledem na shora popsany obsah Výzvy, která pouze informuje o možnosti žádat o dotaci za určitých podmínek, přičemž není žádným způsobem adresná, se nemůže jednat o nezákonný zásah. Jak správně odkazoval již městský soud, dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby

jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Městský soud proto rozhodl správně, když žalobu odmítl.

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že zde ani není žádné veřejné subjektivní právo stěžovatelky, kterému by byla odepřena ochrana. O legitimním očekávání ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze hovořit až poté, co poskytovatel rozhodne o přiznání dotace podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel – přesně k takové situaci se vyjadřoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 odkazovaném stěžovatelem, pročež tento odkaz je v daném případě nepřiléhavý. Na dotaci zásadně není právní nárok (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel), proto teprve po jejím přiznání judikatura dovozuje legitimní očekávání příjemce dotace, že za předpokladu splnění všech stanovených podmínek mu bude dotace proplacena. Ostatně i sama stěžovatelka uvádí, že pro případ náhrady škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci by nebyla schopna prokázat svůj nárok, neboť není zřejmé, zda by jí dotace byla přiznána, či v jaké výši. Nemůže mít proto žádné legitimní očekávání přijetí veřejných prostředků, které by zasloužilo stejnou ochranu jako vlastnické právo.

[20] Soudní kontrola veřejné správy není bezbřehá. Existují oblasti činnosti veřejné správy, jejichž kontrola podléhá jiným mechanismům. Správní soudnictví je vyhrazeno ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Rozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům (zda soukromým či veřejným, zda podnikatelským či nepodnikatelským atd.) bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat. Teprve při rozhodování o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů o jejich žádosti o poskytnutí dotace je soudní přezkum možný (možnost přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace dovedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). Jinými slovy až na podkladě dříve nastavených pravidel může soud přezkoumávat, zda při rozhodování o neposkytnutí dotace není postupováno svévolně a zda jsou dodržována pravidla, která si stát sám nastavil. Do té doby skutečně existuje určitý prostor pro relativně volnou úvahu státu, co bude, či nebude podporovat. Zásadně tedy před rozhodnutím podle § 14 rozpočtových pravidel nepřipadá soudní přezkum v procesu čerpání dotací v úvahu.

[21] Nejvyšší správní soud nepochybně, že dotační politika státu by neměla být zcela svévolná. Její kontrola však není v gesci správních soudů (do určitého okamžiku). Aby při poskytování veřejné podpory nedocházelo k nepřipustnému narušování hospodářské soutěže, diskriminaci a podobně, existují v rámci Evropské unie pravidla a kontrolní mechanismy, které dodržování těchto základních zásad zajišťují. Ostatně každá výzva k podávání žádostí o dotaci musí být v souladu s dotační politikou Evropské unie, jakož i s ní dojednanou strategií každého členského státu, i pravidly dotačního programu (jak bylo uvedeno výše). Pokud by členský stát nedodržoval základní zásady, jako je např. rovné zacházení, či dotace poskytoval v rozporu s dotační politikou Evropské unie, případně v rozporu s pravidly přípustnosti subvencování, neposkytla by Evropská unie na takto realizované projekty finanční prostředky ze strukturálních fondů, přičemž dotčený stát by mohl být příslušnými orgány Evropské unie sankcionován za své jednání (např. z nařízení č. 1303/2013 vyplývají rozsáhlé mechanismy pro zajišťování a kontrolu čerpání prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů). Nelze se tedy obávat, že by zde byl nějaký prostor pro libovůli státu a nepřipustnou diskriminaci.

[22] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr, dle něhož je Výzva úkonem veřejné správy, který nelze napadat před správními soudy, neporušuje článek 36 Listiny základních práv a svobod a článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a postupem městského soudu nebyla stěžovatelce nezákonně odepřena soudní ochrana.

[23] Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud podotýká, že názor městského soudu, který vyslovil jako *obiter dictum*, není zcela správný. Pokud by Výzva zasahovala do nějakých veřejných subjektivních práv stěžovatelky a mohla by být pojmově zásahem, nebyla by žaloba proti rozhodnutí o poskytnutí dotace prostředkem ochrany, který by představoval důvod nepřipustnosti žaloby proti Výzvě ve smyslu § 85 s. ř. s. V návaznosti na přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace totiž nelze přezkoumávat Výzvu jako takovou. Zásadně totiž bude soud posuzovat pouze to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla, mezi která patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci. Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě tak bude možný pouze ve výjimečných

případech (např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřipustná). Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Ve shora citovaném rozsudku čj. 9 Ads 83/2014-46 přítom rozšířený senát ve vztahu k nenárokovým dotacím konstatoval, že soudní přezkum je „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno, žadatel nemá právo na ‚výsledek‘, ale na ‚řádný proces‘ s ním související“. Jelikož výzvy obsahují právě ony obecně stanovené podmínky pro potenciální žadatele o dotaci, jde spíše o mantinely, v nichž se bude soud při přezkumu rozhodnutí o poskytnutí dotace pohybovat. To ovšem nic nemění na tom, že Výzva není pojmově zásahem, a žaloba proti ní proto musela být odmítnuta.

3758

Daňové řízení: zajištění daně

k § 45 odst. 1, § 167 odst. 1 a odst. 4 a § 168 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2014

k § 11 odst. 1 a 2 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky

k § 75 odst. 1 soudního řádu správního

I. I pokud nemá organizační složka zahraniční právnické osoby na území České republiky postavení osoby zúčastněné na správě daní, doručuje se této zahraniční právnické osobě na adresu sídla pobočky nebo jiné organizační složky jejího obchodního závodu zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této pobočky nebo jiné organizační složky (§ 45 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

II. Ve výroku zajišťovacího příkazu na zajištění dosud nestanovené daně není třeba uvést použití pomůcek správcem daně (§ 167 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

III. Po správci daně nelze požadovat, aby se ve stejném rozsahu při vydání zajišťovacích příkazů zabýval majetkovými poměry zahraniční právnické osoby, včetně těch se sídlem v Evropské unii, jako je tomu u tuzemských právnických osob. Klíčové jsou jemu známé poměry odštěpného závodu v České republice (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

IV. Specializovaný finanční úřad je příslušný i pro zahraniční právnické osoby, pokud dojde ke splnění podmínky překročení obrátu více než 2 mld. Kč [§ 11 odst. 1 a 2 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky].

V. Soud nemá povinnost přihlížet k okolnostem odůvodňujícím snížení výše zajištění správcem daně podle § 168 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nebo zánik zajišťovacího příkazu podle § 168 odst. 4 daňového řádu, pokud tyto okolnosti nastaly po vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2018, čj. 9 AfS 69/2017-75)

Prejudikatura: č. 1222/2007 Sb. NSS, č. 3049/2014 Sb. NSS a č. 3528/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: Mirko Möllen, insolvenční správce dlužníka VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zajištění úhrady dosud nestanovené daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Společnost VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft (dále „daňový subjekt“) podnikala na území České republiky prostřednictvím své organizační složky zapsané v obchodním rejstříku (nově označované v souladu s § 503 odst. 2 občanského zákoníku jako odštěpný závod). Specializovaný finanční úřad (dále jen „správce daně“) vydal dne 19. 9. 2014 zajišťovací příkaz k zajištění úhrady dosud nestanovené daně z přidané hodnoty

(dále jen „DPH“) za období srpen 2014. Dále pak vydal dne 26. 9. 2014 zajišťovací příkaz k zajištění úhrady dosud nestanovené DPH za období září 2014. Proti oběma zajišťovacím příkazům podal daňový subjekt odvolání, která byla zamítnuta rozhodnutími žalovaného ze dne 13. 11. 2014 a napadené zajišťovací příkazy byly potvrzeny.

Proti rozhodnutím žalovaného podal daňový subjekt žalobu u Městského soudu v Praze. V průběhu řízení bylo s daňovým subjektem zahájeno insolvenční řízení v Německu a na žalobce přešlo právo spravovat majetek patřící do majetkové podstaty daňového subjektu.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 1. 2017, čj. 3 Af 12/2015-106. V prvé řadě dospěl k závěru, že zajišťovací příkazy nejsou nicotné, i pokud by byl daňový subjekt nesprávně označen jako organizační složka. Daňový řád přiznává organizační složce zahraniční právnické osoby určitá procesní práva. Tím ji vyjímá z osob bez právní subjektivity a procesní způsobilosti, kam ji naopak začleňuje civilní právo. Některé hmotněprávní daňové předpisy přiznávají organizační složce právnické osoby postavení daňového subjektu. I když správce daně i žalovaný označovali daňový subjekt nejen jako právnickou osobou se sídlem v Německu, ale i prostřednictvím jeho organizační složky, jejímž prostřednictvím na území České republiky podniká, označili za příjemce rozhodnutí toho, komu je ukládána povinnost.

Evidence pro účely DPH za zdaňovací období srpen 2014 byla použita jako podklad k výpočtu předpokládaného DPH za zdaňovací období srpen 2014. Evidence pro účely DPH nebyla pro zdaňovací období září 2014 k dispozici, a proto byla jako jedna z pomůcek použita evidence pro účely DPH za předchozí zdaňovací období. Ta byla vhodnou pomůckou pro stanovení výše jistoty.

Ve výroku zajišťovacího příkazu nemusí být uvedeno použití pomůcek. Tato povinnost správce daně je uvedena v § 98 daňového řádu, pouze pokud jde o stanovení daně. Zajišťovací příkazy však daň nestanoví, ale předběžně zajišťují její úhradu.

Správce daně dostatečně prokázal, že existuje hrozba nebezpečí z prodlení. Daňový subjekt nedisponoval dostatečným majetkem a měl významné splatné závazky, což zakládalo odůvodněnou obavu nebezpečí z prodlení. Není podstatné, že správce daně zkoumal majetkovou situaci daňového subjektu pouze v tuzemsku, protože i samotné zajišťovací příkazy se týkaly veřejnoprávních závazků daňového subjektu vůči České republice.

Správce daně byl věcně a místně příslušný k vydání zajišťovacích příkazů. Pokud § 11 odst. 2 písm. a) zákona o Finanční správě České republiky stanoví příslušnost Specializovaného finančního úřadu, neužívá ve vztahu k právnické osobě přívlastek „zahraniční“, znamená to, že se tím myslí kterákoli právnická osoba založená za účelem podnikání, která dosáhla obratu více než 2 mld. Kč a podléhá tuzemským daňovým zákonům. Není podstatné, zda se jedná o právnickou osobu českou nebo zahraniční.

Správce daně v odůvodnění zajišťovacích příkazů uvedl podklady, ze kterých vycházel při stanovení výše jistoty na dosud nestanovenou daň, včetně uvedení způsobu jejich výpočtu. Příslušné podklady pro výpočet jsou také součástí správního spisu a pochází od daňového subjektu. Jistota vztahující se k DPH za měsíc září 2014, která byla stanovena podle pomůcek, není stanovena ve vztahu k pouhým 12 dnům měsíce, ale ve vztahu k celému měsíci.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasací stížnost. První okruh námitek směřoval proti tomu, s kým bylo jednáno. Městský soud podle stěžovatele zúžil problematiku příjmemce rozhodnutí pouze na jeho označení. Pokud použil předchozí judikaturu, pak nepřiléhavou nebo ji vyložil nesprávně. Stejně jako je tomu u spotřebních daní, je i u DPH jejím plátcem právnická osoba. Odštěpný závod zahraniční právnické osoby není osobou povinnou k DPH, tedy daňovým subjektem. Aby závod či jiná jednotka disponovaly právní osobností, musí jim hmotně daňové právo takové postavení přiznat, což má pak dopad do procesního daňového práva. Poukazuje poté na jednotlivá ustanovení daňového řádu a hmotněprávních daňových zákonů, z nichž dovozuje, že organizační složka/odštěpný závod mohou mít subjektivitu pouze v případě, že tak výslovně stanoví příslušný hmotněprávní daňový předpis. Zákon o DPH tak však nečiní. Pokud organizační složka takové postavení nemá, nemůže se v dané oblasti týkat ani její činnosti, proto jí nemůže být ani doručováno, a to ani jejím prostřednictvím, zahraniční právnické osobě. Pokud by přesto mělo být doručováno prostřednictvím non-subjektu, jako příjemce musí být označena příslušná (zahraniční) právnická nebo fyzická osoba. Pokud je v rozhodnutí jako

příjemce a daňový subjekt označena zahraniční právnická osoba a její organizační složka, musí být postaveno najisto, koho správce daně za daňový subjekt skutečně považoval.

Na zajišťovacích příkazech i rozhodnutích žalovaného je jako příjemce a daňový subjekt označován odštěpný závod/organizační složka, byť pod hlavičkou zahraniční právnické osoby. DIC a identifikační číslo osoby (dále jen „IČO“) uvedené v označení daňového subjektu patří od počátku odštěpnému závodu zahraniční právnické osoby.

V jiných případech orgány finanční správy běžně jednají se zahraničními právnickými osobami jako s daňovými subjekty. V té souvislosti stěžovatel poukázal na některé rozsudky správních soudů a na registraci konkrétní švýcarské právnické osoby.

Další okruh námitek se týkal použití pomůcek. Stěžovatel se domníval, že postupuje-li správce daně podle § 167 odst. 4 daňového řádu, musí ve výroku rozhodnutí uvést, že výši zajištění stanovil podle pomůcek. Daný požadavek je důležitý z hlediska důvodů pro odvolání, ve kterém daňový subjekt může brojit proti pomůckám, jejich rozsahu, správnosti, jakož i z dalších hledisek pro odůvodnění závěru o odůvodněnosti obavy a nebezpečí z prodlení. I komentář k daňovému řádu uvádí, že při použití pomůcek u zajišťovacího příkazu se plně uplatní postup dle § 98 daňového řádu. Ani předchozí právní úprava nestanovila u daně stanovené podle pomůcek, že tato skutečnost musí být uvedena ve výroku rozhodnutí. K tomu došla až judikatura v zájmu ochrany práv daňových subjektů. Stěžovatel nevidí důvodu, proč by tomu mělo být jinak i v případě zajišťovacího příkazu. Přístup městského soudu byl velice formalistický. Daní se rozumí jakékoliv peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle daňového řádu. I částka složená či posléze vymáhaná na základě zajišťovacího příkazu tuto definici naplňuje. O to více to musí platit za situace, kdy zajišťovací příkaz je exekučním titulem.

K vydání obou zajišťovacích příkazů byly použity pomůcky bez ohledu na to, jak byly nazvány. Podstatné je, zda se jednalo o dosud nesplatnou či dosud nestanovenou daň. V obou případech správce daně uvedl, že se jedná o zajištění úhrady dosud nestanovené DPH. Pokud v jednom zajišťovacím příkaze správce daně tvrdí, že se jedná o pomůcky a ve druhém zajišťovacím příkaze toto netvrdí, ač se ve skutečnosti také jedná o pomůcky, výrazně tím krátí právo toho, vůči němuž směřuje zajišťovací příkaz, řádně se bránit a náležitě uplatňovat odvolací důvody.

Městský soud proto posoudil uvedenou otázku právně chybně, neboť měl dospět k závěru, že použití pomůcek mělo být uvedeno přímo ve výroku rozhodnutí a měl dospět k závěru, že i v případě zajišťovacího příkazu k DPH za srpen 2014 byly použity pomůcky. Druhou otázkou navíc městský soud opomenul, a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

Stěžovatel dále sporoval, zda pro posouzení důvodnosti obavy a nebezpečí z prodlení postačovalo, pokud správce daně zkoumal pouze majetkovou situaci odštěpného závodu a nikoliv celého daňového subjektu. Nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že toto zkoumání bylo dostatečné, protože šlo o plnění veřejnoprávních závazků v ČR. Zahraniční právnickou osobu měl správce daně oslovit. Ta měla v rozhodné době v Německu značný majetek. To však neučinil, ačkoliv nyní s ní běžně přímo jedná. Správce daně prováděl u odštěpného závodu šetření ještě před vydáním zajišťovacích příkazů a mohl tyto dotazy vznést. Nelze osvědčit, že muselo dojít k zahájení insolvenčního řízení se zahraniční právnickou osobou. Navíc německé insolvenční řízení je jiné než české a rozhodnutí o úpadku se nevydává. Majetek v zahraničí je důležitý například i při vymáhání a zajištění daňových pohledávek (viz zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek).

Nesprávně byla dle stěžovatele také posouzena otázka věcné a místní příslušnosti správce daně. V případě zahraniční právnické osoby se jedná o osobu, která má sídlo v jiném státě (v ČR je daňovým nerezidentem) a podléhá zákonům podle místa svého sídla a práva státu, podle něhož byla založena. Ve vztahu k organizační složce se i vnitřní poměry této složky řídí právem německým. Navenek pak právem českým ve vztahu k této složce. Pokud by zákonodárce chtěl, aby Specializovaný finanční úřad vykonával správu i vůči daňovým nerezidentům, výslovně by to v § 11 odst. 2 b), d), e) a f) zákona o Finanční správě České republiky uvedl. Specializovaný finanční úřad proto vykonává správu daní jen vůči některým daňovým nerezidentům.

Městský soud otázku výše zajišťovaných částek a pomnutí důvodů pro zajištění, jakož i důvodů pro změnu zajištění, posoudil nesprávně. Daňová povinnost k DPH za měsíc srpen 2014 přibližně odpovídala výši jistoty dle vydaného zajišťovacího příkazu k DPH za tento měsíc. Oproti tomu daňová povinnost za měsíc září byla 0 Kč, naopak vznikl nárok na nadměrný odpočet ve výši 7,67 mil. Kč. Nebyl důvod na toto období vydávat zajišťovací příkaz, respektive správce daně měl na základě daňového přiznání podaného za září 2014 přikročit k ukončení jeho účinnosti. Stejně tak se měl touto otázkou zabývat městský soud a zohlednit ji při svém rozhodování. Pokud správce daně očekává daňovou povinnost, ale z daňového přiznání vyplývá, že daňová povinnost je nulová, musí tuto skutečnost soud zohlednit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, čj. 2 Afs 244/2016-58). Jedná se o mimořádnou okolnost, která prolomuje meze vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s., jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel nevidí důvod, proč by správní soud v řízení o žalobě směřující proti zajišťovacímu příkazu nemohl k žalobní námitce přezkoumat i to, zda nedošlo k naplnění okolností uvedených v § 168 odst. 3 daňového řádu. Zajišťovací příkaz představuje mimořádný prostředek, kterým se zasahuje do vlastnického práva. Není důvod, aby do vlastnického práva bylo zasahováno nad míru nezbytně nutnou. Správní soud by tak měl při hodnocení věci vyslovit právní názor, kterým by zavázal správní orgán provést zhodnocení věci ve světle nových skutečností s důsledky pro změnu výše zajištěné částky nebo ukončení zajištění. Vyvolávat další řízení (např. na nečinnost), které bude posléze řešit soud, může vést k nenapravitelným následkům. To zvláště v případech, kdy soudní řízení správní, s ohledem na přetíženosť správních soudů, trvají v průměru déle než rok, spíše však ještě déle.

Žalovaný nesouhlasil s tvrzením stěžovatele, že správce daně a žalovaný vždy jednali s odštěpným závodem. Naopak z předloženého spisového materiálu je dle žalovaného zřejmé, že příjemcem žalobou napadených rozhodnutí je bezpochyby právě zahraniční právnická osoba. I když v rozhodnutích označovali daňový subjekt nejen právnickou osobou se sídlem v Německu, ale i organizační složkou, jejímž prostřednictvím na území České republiky podniká, označili za příjemce rozhodnutí toho, komu je rozhodnutím ukládána povinnost nebo přiznáváno právo.

Vzhledem k tomu, že správce daně neměl k dispozici podklady pro stanovení jistoty, nezbylo mu než použít v souladu s § 167 odst. 4 daňového řádu pomůcky, které byly pro stanovení jistoty vhodné. Zajišťovací příkaz nestanoví daň, ale předběžně zajišťuje její úhradu, proto se § 98 odst. 1 daňového řádu neužije. Ze samotné povahy zajišťovacího příkazu lze dovodit, že v rámci jeho vydání nelze provádět dokazování jako v rámci nalézacího řízení, ve kterém je základ daně a její výše stanovována.

Žalovaný nesouhlasil ani s polemikou ohledně příslušnosti správce daně. Daně ustanovení je jednoznačné. Pokud zákonodárce výslovně neuvedl, že citované ustanovení dopadá i na zahraniční právnickou osobu, nejedná se o mezeru v právu, kterou je třeba analogicky doplnit. Specializovaný finanční úřad byl zřízen především k poskytnutí odbornější, operativnější a jednotné péče velkým a specifickým daňovým subjektům. Pokud má být taková specializovaná péče poskytována při dosažení určitého obratu právníky osobám zřízeným dle českého práva, tím spíše musí být poskytnuta i zahraničnímu subjektu.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou. V ní uvedl, že nestačí posoudit, jak byl označen příjemce rozhodnutí, ale je důležité, s kým finanční orgány jednaly a koho za daňový subjekt považovaly. Tento žalobní bod uplatnil a navrhl v řízení před městským soudem daňový subjekt, ale soud tuto námitku nelyžoval. V této souvislosti odkázal též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2017, čj. 9 Afs 214/2016-166, zejména na bod [109]. Nejvyšší správní soud v něm konstatoval, že taková námitka je důvodná a správní soud se s ní musí vypořádat. Tato námitka totiž může mít dopad na zákonnost či nicotnost napadených rozhodnutí.

Je třeba zkoumat i majetkovou situaci daňového subjektu v zahraničí, především za situace, kdy daňovým subjektem je zahraniční právnická osoba. Bylo minimálně povinností správce daně požádat daňový subjekt o součinnost v této věci. Pokud by byl nečinný, pak by tvrzení žalovaného snad mohlo obstát. V daném případě tomu tak ovšem nebylo. Tímto postupem správce daně porušil zásady součinnosti a spolupráce, jakož i ochrany práv daňových subjektů.

Stěžovatel dalším podáním opětovně poukázal na rozsudek čj. 9 Afs 214/2016-166. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel je nespokojen s jakýmkoliv označením příjemce rozhodnutí (námitkou nicotnosti

napadá jak rozhodnutí, kde je uvedena zahraniční osoba včetně její organizační složky, tak ta rozhodnutí, kde je uvedena pouze organizační složka zahraniční osoby). Podle svého názoru je však stěžovatel nespokojen právem. Soudy, včetně Nejvyššího správního soudu v dané věci, zaměňují DIČ s IČO. Označení DIČ je otázka významná, neboť vyjadřuje vztah daňových orgánů k určitému subjektu. Jen vědomí toho, že je někdo tím či oním subjektem, že má taková práva a povinnosti, mu umožňuje jeho práva střežit a bránit. Jinak totiž může těžko ten, kdo by měl svá práva střežit či je bránit, činit nějaké úkony. V minulosti vždy vůči finančním orgánům vystupovala jako plátcé daně a daňový subjekt výlučně organizační složka. Když si v ČR zahraniční právnická osoba zřídí organizační složku, daňové orgány ČR přidělí DIČ přímo zahraniční právnické osobě. Toto DIČ je rozdílné od IČO, které přiděluje organizační složce obchodní rejstřík. V této souvislosti stěžovatel předložil registraci jiné zahraniční právnické osoby, kterou tuto praxi navrhuje prokázat. Daňovému subjektu však DIČ jako zahraniční právnické osobě nebylo přiděleno. Registrace k DPH byla provedena výslovně ve vztahu k organizační složce, která byla i ze strany finančních orgánů označena a považována za daňový subjekt. Jako DIČ bylo organizační složce přiděleno IČO, které jí přidělil obchodní rejstřík v roce 2003. Nejvyšší správní soud se tedy mylí, neboť vychází z nesprávných závěrů, kdy DIČ zaměňuje s IČO a současně jeho výklad odporuje postupu správců daní, kteří registrují jako daňový subjekt a plátcé daně přímo zahraniční právnické osoby u těch typů daní, kdy jako plátcé či daňový subjekt nevystupuje přímo odštěpný závod (například daň silniční) nebo kdy tento odštěpný závod nevystupuje jako plátcova pokladna.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

III.a Označení příjemce rozhodnutí, jednání s daňovým subjektem a doručování prostřednictvím organizační složky

[38] První okruh námitek směřuje k tomu, že městský soud zúžil posuzovanou problematiku pouze na označení příjemce rozhodnutí, ačkoliv stěžovatel v žalobě poukazoval na to, že je důležitou okolností i to, koho orgány finanční správy považovaly za daňový subjekt. Nejvyšší správní soud ověřil, že toto tvrzení je pravdivé, stejně tak souhlasí s tím, že na tuto argumentaci městský soud zcela nereagoval.

[39] Tomu, že bylo v minulosti jednáno s organizační složkou, se daňový subjekt skutečně věnoval v žalobě relativně velmi obsáhle (s. 6 až 11 žaloby). Na druhou stranu z žaloby nelze seznat, kromě výjimek, jaké závěry z okolností jednání s organizační složkou a nikoliv přímo se zahraniční právnickou osobou daňový subjekt dovozoval. Na s. 6 žaloby k tomu uvedl, že tato otázka je podstatná pro to, jak příslušné orgány postavení odštěpného závodu vnímají, vůči komu provedly registrace, vůči komu činily úkony a pro otázku příslušnosti správce daně. Na s. 8 pak konstatoval, že na zajišťovacích příkazech i rozhodnutích žalovaného je jako příjemce a daňový subjekt uveden odštěpný závod. Dále na s. 9 uvedl, že správní řízení s organizační složkou není možné vést a jakékoliv řízení z něj vzešlé je nicotné a rozhodnutí postihují někoho, kdo nemá právní subjektivitu. Na téže straně také napsal, že v odůvodnění zajišťovacího příkazu k DPH za září 2014 je uvedeno, že daňový subjekt je registrován jako distributor pohonných hmot, plátcé DPH a spotřební daně a provozovatel daňových skladů. Následně poukazuje na to, že to není pravda, protože veškeré registrace a povolení byly vydány na organizační složku. Na s. 11 poukazuje na to, že mělo být doručováno přímo zahraniční právnické osobě, neboť právě přímo ta měla něco vykonat. Na s. 12 uváděl námitky příslušnosti správce daně, ve kterých však žádným způsobem nepoukazoval na to, že by pro posouzení této otázky mělo být podstatné, zda se jedná o zahraniční právnickou osobu, nebo pouze její odštěpný závod.

[40] Městský soud se z uvedeného zabýval námitkou označení příjemce rozhodnutí v souvislosti s namítanou nicotností (s. 5 rozsudku) a dále nezákonností rozhodnutí (poslední odstavec na s. 5 a první dva odstavce na s. 6

rozsudku). To nepochybně zahrnuje i vypořádání námítky, vůči komu v konkrétní věci činily správní orgány úkony. Ohledně otázky doručování v prvním odstavci na s. 6 rozsudku poukázal na § 45 odst. 1 daňového řádu, podle kterého je možné, aby zahraniční právnické osobě bylo doručováno na adresu sídla organizační složky jejího podniku zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této organizační složky podniku. Stejně tak se městský soud zabýval otázkou příslušnosti správce daně na s. 7 rozsudku, ale pouze v rozsahu vymezeném ve formě projednatelné žalobní námítky, tedy bez zohlednění okolnosti zřízení odštěpného závodu. K tomu totiž, kromě zcela obecného poukazu na s. 6, daňový subjekt v žalobě nic neuvedl.

[41] Městský soud tedy výslovně nereagoval na „*vnímání*“ organizační složky orgány finanční správy. Z žaloby však není jakkoliv zřejmé, jak se má uvedené vnímání projevit v zákonnosti napadených rozhodnutí. Obdobné je třeba konstatovat ohledně poukazu na to, že v minulosti byla případně chybně zaregistrována k DPH organizační složka a nikoliv zahraniční právnická osoba. Ačkoliv tato argumentace je relativně obsáhlá, opět z ní není jakkoliv patrné, jak tato skutečnost ovlivnila zákonnost napadených rozhodnutí. Za této situace mohl městský soud zcela oprávněně předpokládat, že veškerá tato argumentace je pouze dokreslující k projednatelným žalobním námítkám.

[42] Jediná ze strany městského soudu nevypořádaná argumentace daňového subjektu, která konkrétně poukazuje na nezákonnost napadených rozhodnutí je ta, která tvrdí, že na s. 2 v zajišťovacím příkaze na DPH za září 2014 je nepravdivě uvedena informace o registraci daňového subjektu k příslušným daním a povolením. Tato žalobní argumentace je však očividně mylná, neboť nic takového v uvedeném zajišťovacím příkazu uvedeno není. I pokud by Nejvyšší správní soud připustil, že jde pouze o chybu v psaní a daňový subjekt měl na myslí zajišťovací příkaz na DPH za srpen 2014, kde se na s. 2 podobná informace nachází, pak je ze zajišťovacího příkazu očividné, že tyto okolnosti byly zmíněny bez jakéhokoliv vlivu na posouzení věci. Jde o tři holé věty z přibližně jedné strany, na které se nachází popis daňového subjektu a jeho ekonomické situace. Navíc je interpretace těchto vět v žalobě zkreslující, neboť se v nich nehovoří o registracích a povoleních, ale o tom, že daňový subjekt je plátcem daní a provozovatelem daňových skladů. Ať by tyto věty v odůvodnění uvedeny byly nebo nebyly (jako tomu bylo v zajišťovacím příkazu na DPH za září 2014), nemohlo to mít zjevně naprosto jakýkoliv vliv na zákonnost zajišťovacího příkazu.

[43] Stejný závěr je třeba učinit ohledně navržených důkazů, které se zjevně vztahují k tvrzením popsáním v bodech [41] a [42].

[44] Tato situace je odlišná od rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 214/2016-166, na který poukazuje stěžovatel. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, protože se tento soud nevypořádal s námítkami týkajícími se toho, s kým celní orgány jednaly. Jak nicméně vyplývá z bodu [110] tohoto rozsudku, bylo to na základě odlišné žalobní argumentace. V ní daňový subjekt poukazoval na to, že se správce daně nepokusil jednat přímo s daňovým subjektem, ale jednal s vedoucím odštěpného závodu. Stejně tak správce daně jednal a činil výzvy vůči odštěpnému závodu. Tím správce daně nešetřil práva daňového subjektu. V daném řízení tedy daňový subjekt v žalobní argumentaci namítal procesní pochybení správce daně související bezprostředně s posuzovanými rozhodnutími, která zkrátila jeho práva v daném řízení. Jak však bylo uvedeno shora, v nyní posuzované věci stěžovatel poukazoval na dřívější jednání orgánů finanční správy a celních orgánů v jiných věcech (například v registračních řízeních), aniž by však uvedl, jaký dopad měla mít tato předchozí jednání na zákonnost nyní posuzovaných rozhodnutí.

[45] V kasační stížnosti stěžovatel velmi obsáhle a podrobně argumentuje v tom směru, že organizační složka/ odštěpný závod zahraniční právnické osoby není pro účely zákona o DPH daňovým subjektem. Nejvyšší správní soud však nevidí důvod, aby se v nyní posuzované věci k této problematice vyjadřoval. To by bylo namístě, pokud by daňové orgány skutečně v nyní posuzované věci jednaly jako s daňovým subjektem s organizační složkou/ odštěpným závodem či ho alespoň takto označovaly v rozhodnutích. Tak tomu však nebylo.

[46] Oba zajišťovací příkazy identifikují daňový subjekt jako VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft s uvedením sídla v Německé spolkové republice a dále uvedením organizační složky v České republice. Jejich odůvodnění začíná tím, že daňový subjekt VIKTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft podniká na území České republiky prostřednictvím organizační složky. Z uvedeného je podle Nejvyššího správního soudu evidentní, že za daňový

subjekt byla označena zahraniční právnická osoba a bylo pouze uvedeno, že v České republice podniká prostřednictvím organizační složky. V rozhodnutích žalovaného je toto označení uvedeno výslovně již hned v záhlaví rozhodnutí. To, že daňové orgány nad rámec nezbytně nutného označení uvedly, že daňový subjekt podniká na území České republiky prostřednictvím organizační složky, nemohlo vést k nezákonnosti označení jasně vymezeného daňového subjektu přímo jako zahraniční právnické osoby. Označení též prostřednictvím odštěpného závodu navíc není bez významu s ohledem na to, že zahraniční právnické osobě je třeba v souladu s § 45 odst. 1 daňového řádu doručovat prostřednictvím její organizační složky na území České republiky, pokud se týká činnosti této složky (viz dále). Ostatně stejným způsobem označuje daňový subjekt i sám stěžovatel ve svých podáních soudu, aniž by byl zjevně jakkoliv nejistý, za koho tato podání činí.

[47] Na tom, že jako daňový subjekt byla označena zahraniční právnická osoba, nemůže nic změnit ani to, že k jejímu označení bylo použito též DIČ odvozené od IČO odštěpného závodu daňového subjektu. Je pravdou, že podle § 130 odst. 1 a 3 daňového řádu platí, že daňové identifikační číslo je tvořeno kódem „CZ“ a kmenovou částí, kterou tvoří obecný identifikátor. Tím je v případě právnických osob identifikační číslo. Podle § 49 písm. a) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěfenských fondů, se IČO přiděluje i odštěpnému závodu. Lze tedy souhlasit, že daňovému subjektu mělo být přiděleno DIČ odlišné.

[48] S ohledem na jasné označení daňového subjektu jako zahraniční právnické osoby uvedením jejího názvu a sídla nemohlo být použití nepřesně vytvořeného DIČ, které se formálně vztahovalo k organizační složce, pro daňový subjekt zavádějící. Nepřesné uvedení DIČ by mohlo být pro daňový subjekt zavádějící jen při kumulaci dalších nepřesností při označení daňového subjektu nebo chybném doručování, tak že by skutečně nebylo zřejmé, komu je povinnost ukládána (například by byl i pozměněn název či adresa daňového subjektu).

[49] Pokud se městský soud zabýval otázkami týkajícími se toho, zda může být v případě DPH daňovým subjektem i organizační složka zahraniční právnické osoby, případně jaký význam by měla záměna organizační složky a samotné zahraniční právnické osoby, pak to nebylo pro posouzení věci nezbytné. Není proto důvod, aby se k těmto otázkám vyjadřoval Nejvyšší správní soud. Klíčová je úvaha na s. 6 ve druhém odstavci rozsudku městského soudu, ve kterém soud uvedl, že daňový subjekt byl označen řádně a jeho organizační složka byla uvedena navíc.

[50] Nelze souhlasit ani s námitkou, že by bylo možné doručovat zahraniční právnické osobě na adresu sídla odštěpného závodu pouze v tom případě, kdy určitý daňový hmotněprávní předpis přiznává organizační složce postavení daňového subjektu.

[51] Podle § 45 odst. 1 daňového řádu platí: *„Právnické osobě se doručuje na adresu jejího sídla. Zahraniční právnické osobě se doručuje na adresu sídla pobočky nebo jiné organizační složky jejího obchodního závodu zřízené v České republice, týká-li se písemnost činnosti této pobočky nebo jiné organizační složky.“*

[52] Uvedené ustanovení nijak neomezuje doručování zahraničním právnickým osobám tak, jak uvádí stěžovatel. Pokud by mělo platit to, co uvádí, pak by věta druhá citovaného ustanovení byla nadbytečná. Jak poukazuje sám stěžovatel, podle § 24 odst. 6 daňového řádu totiž platí: *„Ustanovení týkající se právnických osob se použijí obdobně i na organizační složky státu nebo pobočky nebo jiné organizační složky obchodního závodu zahraniční osoby a na jiné jednotky, kterým zákon svěřuje výkon práv a povinností osob zúčastněných na správě daní.“* Pokud by tedy příslušný zákon označoval jako osobu zúčastněnou na správě daní organizační složku zahraniční právnické osoby, považovala by se bez dalšího za právnickou osobu a postačovala by pouze věta první § 45 odst. 1 daňového řádu. Věta druhá § 45 odst. 1 daňového řádu se tedy zjevně vztahuje i na situace, kdy odštěpný závod zahraniční právnické osoby nemá postavení osoby zúčastněné na správě daní, ale písemnost přesto souvisí s její činností (viz obdobné závěry v bodu [88] rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 214/2016-166). V nyní posuzované věci nebylo mezi účastníky sporné, že zajištění úhrady daně vyplývalo z činnosti organizační složky daňového subjektu na území České republiky.

[53] Je odpovědností osob činných v odštěpném závodu, zejména jeho vedoucích, aby písemnosti správce daně, které se týkají činnosti odštěpného závodu, předal osobám odpovědným za jejich vyřízení v rámci zahraniční právnické osoby, jíž je odštěpný závod pouhou součástí. Je záležitostí vnitřní organizační struktury daňového subjektu, kdo tyto osoby budou. Není vyloučeno, aby těmito úkony byl pověřen i vedoucí odštěpného závodu

nebo jiná osoba, která v něm působí. Žádné předávání do zahraničí by v takovém případě nebylo vůbec nutné. Pokud k předání příslušných písemností oprávněným osobám nedojde, lze to klást k tíži pouze vedoucímu odštěpného závodu nebo jím pověřeným osobám. Naopak to nelze klást k tíži správci daně, minimálně v tom případě, kdy řádně označí daňový subjekt, tak jako tomu bylo v nyní posuzované věci.

III.b Požadavek na uvedení informace o použití pomůcek ve výroku rozhodnutí, užití pomůcek při vydání zajišťovacího příkazu na úhradu DPH za měsíc srpen 2014

[54] Podle § 98 odst. 1 daňového řádu platí: „Nesplní-li daňový subjekt při dokazování jím uváděných skutečností některou ze svých zákonných povinností, a v důsledku toho nelze daň stanovit na základě dokazování, správce daně stanoví daň podle pomůcek, které má k dispozici nebo které si obstará, a to i bez součinnosti s daňovým subjektem. Uplatnění tohoto postupu při stanovení daně se uvede ve výroku rozhodnutí.“ Podle § 167 odst. 4 daňového řádu platí: „U daně, která nebyla dosud stanovena, stanoví vyšší zajišťované částky správce daně podle vlastních pomůcek. Není-li nebezpečí z prodlení, může správce daně vyzvat daňový subjekt, aby nejpozději do 3 pracovních dnů sdělil údaje potřebné pro určení výše zajišťované daně.“

[55] Již jazykový výklad daných ustanovení směřuje k tomu, že se poslední věta § 98 odst. 1 daňového řádu neuplatní v případě zajišťovacích příkazů týkajících se dosud nestanovené daně, neboť § 98 odst. 1 daňového řádu hovoří o postupu při stanovení daně. Je obecně přijímaným východiskem, že gramatický (jazykový) výklad právní normy je nicméně pouze prvotním přiblížením se ke smyslu a skutečnému obsahu právní normy (viz náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Nicméně i další metody výkladu vedou ke stejnému závěru.

[56] Ustanovení § 98 odst. 1 daňového řádu vychází ze subsidiarity použití pomůcek a váže tuto možnost až na nemožnost stanovení daně na základě dokazování v důsledku nesplnění zákonných povinností daňového subjektu (viz obdobné závěry k předchozí právní úpravě například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2007, čj. 2 Afs 20/2006-90, č. 1222/2007 Sb. NSS, nebo shodně k daňovému řádu bod [15] rozsudku ze dne 8. 3. 2018, čj. 10 Afs 164/2017-30). Konstrukce § 167 odst. 4 daňového řádu, pokud jde o zajišťovací příkaz na dosud nestanovenou daň, je však zcela odlišná. Ta vychází z toho, že vyšší zajišťované daně stanoví správce daně podle pomůcek vždy. Pouze rozlišuje, zda se bude jednat jen o vlastní pomůcky správce daně nebo zda se na jejich obstarání bude podílet i daňový subjekt. Je to ostatně zcela pochopitelné, neboť u nestanovené daně se bude muset vždy jednat o více či méně kvalifikovaný odhad budoucí daňové povinnosti, což plný standard dokazování z povahy věci vylučuje.

[57] Důvod požadavku na vyjádření toho, že došlo k použití pomůcek, již ve výroku rozhodnutí, stanovený v § 98 odst. 1 daňového řádu, je zjevně ten, že jde o odchylku od standardního stanovení daně. Tato skutečnost má také vliv na rozsah přezkumu prováděný odvolacím orgánem proti rozhodnutí o stanovení daně (§ 114 odst. 4 daňového řádu) a na nemožnost podat dodatečné daňové přiznání nebo dodatečné vyúčtování na daň nižší, než je poslední známá daň (§ 141 odst. 3 daňového řádu). Tento způsob stanovení daně má tedy bezprostřední vliv na práva a povinnosti daňového subjektu oproti stavu, kdy byla daň stanovena na základě dokazování nebo pouze na základě tvrzení daňového subjektu.

[58] Požadavek na výrok obsahující informaci o použití pomůcek uvedený v § 98 odst. 1 daňového řádu má tedy význam, neboť jednak informuje daňový subjekt o odchýlení se správce daně od standardního způsobu zjištění daně, tak i o omezení jeho dalších práv oproti běžnému vyměření daně. Žádné takové důvody však v případě zajišťovacího příkazu na dosud nestanovenou daň dány nejsou. Jde o zákonem předvídaný postup správce daně, který ani nemůže být jiný, a v důsledku toho samozřejmě nemohou být odlišná práva či povinnosti daňového subjektu v souvisejících řízeních.

[59] K opačnému závěru nedochází ani komentář k daňovému řádu, na který odkazuje stěžovatel (Baxa, J. a kol.: *Daňový řád, Komentář, II. díl*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 1020–1021). Uvedený komentář sice v obecné rovině uvádí, že se i v případě užití pomůcek podle § 167 odst. 4 daňového řádu uplatní plně postup dle § 98 stejného zákona. To však ihned rozvádí a odkazuje pouze na postup při použití pomůcek stanovený v § 98 odst. 2 a 3 daňového řádu. Ani názakem není uvedeno, že by se měl aplikovat i na odstavce 1. Ostatně

takový závěr by byl zjevně chybný, neboť toto ustanovení v prvé řadě podmiňuje použití pomůcek nesplněním povinností daňového subjektu, zatímco § 167 odst. 4 daňového řádu, jak bylo uvedeno již shora, vychází z použití pomůcek jako standardního nástroje bez ohledu na porušení povinností daňového subjektu.

[60] Není správný ani poukaz stěžovatele na § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu. Podle něj sice skutečně platí, že se daní rozumí jakékoliv peněžitě plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle daňového řádu. Za daň v tomto širším slova smyslu tak lze považovat i částku uvedenou v zajišťovacím příkaze. Vždy je však třeba zkoumat, zda se uplatní všechna ustanovení daňového řádu, která pojem daň používají. Jak již bylo rozebráno shora, prostřednictvím zajišťovacího příkazu se pouze zajišťuje úhrada budoucí daně v užším slova smyslu. S ohledem na to zákon stanoví odlišná pravidla pro stanovení této částky, než pro stanovení samotné daně. Vzhledem ke shora popsaným věcným důvodům pro uvedení použití pomůcek ve výroku rozhodnutí o stanovení daně a naopak pro jejich absenci v případě určení částky pro zajištění daně, nelze dovodit jen na základě širšího pojmu daně, že by se za stanovení daně ve smyslu § 98 odst. 1 daňového řádu mělo považovat i uložení úhrady částky k zajištění daně podle § 167 odst. 2 daňového řádu.

[61] Lze tedy uzavřít, že na rozdíl od rozhodnutí o stanovení daně podle § 98 odst. 1 daňového řádu není třeba uvést ve výroku zajišťovacího příkazu použití pomůcek správcem daně na základě § 167 odst. 4 daňového řádu při vydání zajišťovacího příkazu na dosud nestanovenou daň.

[62] Stěžovatel namítá, že se městský soud nevypořádal s námitkou, že i v případě zajišťovacího příkazu na DPH za srpen 2014 byly použity pomůcky, ačkoliv to v něm nebylo uvedeno. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. V žalobě byla tato námitka skutečně obsažena (na s. 11). Na tuto námitku reagoval soud na s. 6 rozsudku ve třetím odstavci. Městský soud zde dospěl k závěru, že u zajišťovacího příkazu na DPH za srpen 2014 byla jako podklad pro jeho vydání užitá evidence pro účely DPH zpracovaná samotným daňovým subjektem. Totožná evidence byla užitá pro zajišťovací příkaz týkající se dalšího zdaňovacího období jako jedna z pomůcek. Městský soud konstatoval, že je podle jeho názoru tato pomůcka vhodná. Městský soud tedy zjevně dospěl k závěru, že v případě zajišťovacího příkazu na DPH za srpen 2014 se o pomůcku nejednalo. Námitka tedy vypořádána byla, neboť tento závěr logicky implikuje, že nebyl žádný důvod uvádět, že daň byla stanovena podle pomůcek, neboť podle městského soudu se o pomůcku nejednalo.

[63] Nejvyšší správní soud nicméně ve shodě se stěžovatelem i s žalovaným s tímto závěrem městského soudu nesouhlasí. Jak bylo uvedeno shora v bodu [56], v případě zajišťovacích příkazů na nestanovenou daň je výše zajištění stanovena podle pomůcek vždy. Daňový subjekt však nemohl být tímto postupem správce daně jakkoliv dotčen na svých právech. Správce daně sám v zajišťovacím příkazu nijak netrdil, že se v případě evidence na DPH o pomůcku nejedná. Vzhledem ke shora uvedeným závěrům, že použití pomůcek nemusí být uvedeno ve výroku rozhodnutí, i proto, že jde vždy o pomůcky, nelze ani dovodit, že by tato informace musela být uvedena alespoň v odůvodnění rozhodnutí.

III.c Posouzení majetkové situace daňového subjektu

[64] Podle § 167 odst. 1 platí: *„Je-li odůvodněná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi, může správce daně vydat zajišťovací příkaz.“*

[65] K odůvodněné obavě správce daně při vydávání zajišťovacího příkazu se Nejvyšší správní soud již v minulosti vyjadřoval. V rozsudku ze dne 16. 4. 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud v bodu [20] uvedl, že *„naplnění odůvodněné obavy je třeba zkoumat individuálně ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu. Bylo by velmi obtížné a málo funkční snažit se institut odůvodněné obavy vymezit či zpřesnit stanovením více či méně abstraktních nepřekročitelných mantinelů nebo mnohobodovým testem jeho použitelnosti. V té nejobecnější rovině proto pouze soud konstatuje, že existence odůvodněné obavy musí být založena na konkrétních poměrech daňového subjektu, které musí být vztaženy k vyšší dosud nesplátné nebo nestanovené daně. Vydání zajišťovacího příkazu tak nelze spojit výhradně se situací, kdy daňovému subjektu hrozí insolvence, kdy se daňový subjekt zbavuje majetku nebo kdy činí účelové kroky, které by podstatně ztížily nebo zmařily budoucí výběr daně. Jak správně konstatoval krajský soud, zajišťovací příkaz lze vydat i v případech, kdy ucelený a logický okruh indicií nižší intenzity*

svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplatné či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit. Tento okruh indicií a závěry o ekonomické situaci daňového subjektu musí být přesvědčivě popsány v zajišťovacím příkazu (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2010, čj. 9 Afs 57/2010-139).“

[66] Za ekonomickou situací, která vzbuzovala obavu o schopnost daň v době její splatnosti uhradit, Nejvyšší správní soud považoval například situaci, kdy daňový subjekt nebyl finančně stabilizovaný a dlouhodobě podnikající. Naopak, vzhledem k likviditě majetku a slabé zaměstnanecké struktuře se mohl kdykoli zbavit veškerého majetku a neprodleně ukončit svou činnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, čj. 2 Afs 250/2015-53). Naopak neshledal důvodné obavy u fyzické osoby, která vlastnila dlouhodobý hmotný majetek v řádu desítek milionů, měla desítky zaměstnanců, po dobu mnoha let řádně plnila daňové povinnosti a přes hrozící vysoký doměrek daně dále podnikala, rozmnožovala svůj majetek a šlo předpokládat, že daňovou povinnost, byť případně ve splátkách, splní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2016, čj. 2 Afs 239/2015-66, ve věci „Petr Š.“). Rozhodující také není jen a pouze stav prostředků daňového subjektu, ale předně jeho vývoj, který může ohrozit vybrání v budoucnu stanovené daně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, čj. 1 Afs 275/2016-22).

[67] Pokud jde o skutečnosti zjištěné správcem daně v nyní posuzované věci, pak správce daně poukázal na to, že daňový subjekt má vůči orgánům celní správy nedoplatky v řádu stovek milionů korun a v srpnu 2014 byl vyzván k navýšení zajištění daně k provozování daňového skladu o 66 mil. Kč. Taktéž nebyl schopen uhradit již vyměřenou DPH za měsíc červenec 2014 ve výši přesahující 80 mil. Kč. Na bankovních účtech v ČR se nacházely minimální prostředky, závazky odběratelů nepostačovaly ani k pokrytí splatné daňové povinnosti, nemovitě věci daňového subjektu na území ČR byly předmětem zástavního práva, ostatní majetek byl zanedbatelný. Pokud jde o okolnosti vztahující se k území ČR, stěžovatel tato zjištění nijak nesporeoval. Správce daně nemusel brát v úvahu, že daňový subjekt požádal o posečkání splatné DPH za měsíc červenec 2014. Posečkání sice lze povolit i zpětně ode dne splatnosti (§ 156 odst. 4 daňového řádu), to ale neznamená, že by již podáním žádosti o posečkání přestávala být daň splatná. Žádost o posečkání výslovně uváděla, že daňový subjekt nemá k dispozici prostředky na uhrazení splatné daňové povinnosti. Žádným konkrétním způsobem neuváděla, jak bude její budoucí splnění zajištěno, pouze se velmi obecně odvolávala na to, že své daňové povinnosti jako vždy splní. To ostatně platí i pro podaná odvolání. Informace o tom, v jaké oblasti daňový subjekt podniká a s jakými důsledky, skutečně v odvoláních obsažena byla. V odvolání bylo nicméně konkrétně pouze konstatováno, že daňový subjekt skladuje naftu ve vlastnictví České republiky, která představuje nouzovou zásobu ropy. Nejvyššímu správnímu soudu není vůbec zřejmé, proč by tato otázka měla být podstatná pro případné nevydání zajišťovacích příkazů. Žádným způsobem totiž nevyovídá o majetkové situaci daňového subjektu a jeho schopnosti splnit závazky. V odvolání mohl nepochybně daňový subjekt předložit jakékoliv doklady, které by zpochybňovaly závěry správce daně o jeho nedobré ekonomické situaci.

[68] V této věci tedy vývoj plnění povinností veřejnoprávních závazků daňového subjektu zjevně naznačoval dosti zásadní těžkosti. Zároveň nebyl zřejmý jakýkoliv významnější majetek, který by mohl sloužit k uhrazení budoucích daňových povinností, k jejichž zajištění byly zajišťovací příkazy vydány. Situace tak rozhodně nebyla srovnatelná se situací posuzovanou v rozsudku ve věci *Petr Š.*, na který se stěžovatel odvolává. Naopak mnohem více se blíží situaci posuzované v rozsudku čj. 2 Afs 250/2015-53. Vývoj se neubíral rozhodně směrem rozvoje podnikatelské činnosti, ale naopak postupným narůstáním závazků.

[69] Pokud jde o námitky týkající se posuzování situace celého daňového subjektu a nikoliv pouze jeho organizační složky v ČR, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. U zahraničních právnických osob může být jak posouzení celkové ekonomické situace, tak i případné vymáhání daně spojeno s mnohem většími obtížemi, než tomu zpravidla bude u českých právnických osob. Pokud jde o zjišťování ekonomické situace, správce daně nebude mít zpravidla okamžitě k dispozici pravidelný přehled o ekonomické situaci spojený s podáním přiznání k dani z příjmů právnických osob. Nebude také mít stejný rozsah přístupu do různých rejstříků nebo seznamů (registr vozidel, katastr nemovitostí atd.), či k aktuálnímu stavu bankovního účtu. Jen obtížně bude schopen jakkoliv ověřit jeho vztahy s obchodními partnery či dluhy u cizích státních orgánů. Zejména z těchto zdrojů přitom

čerpá informace o ekonomické situaci daňového subjektu. Pokud jde o budoucí vymáhání případně neuhrazené daňové povinnosti, nemůže bezprostředně postihnout majetek, který se nebude nacházet na území ČR.

[70] V případě zahraničních právnických osob ze zemí Evropské unie (dále jen „EU“) a s nimi souvisejících informací týkajících se DPH, Nejvyšší správní soud si je vědom existence nařízení Rady (EU) č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty. Z jeho článku 10 vyplývá, že dožádaný orgán poskytne požadované informace co nejdříve, nejdéle ve lhůtě 3 měsíců ode dne obdržení žádosti, případně u informací, které již má k dispozici, do 1 měsíce.

[71] Fungováním této správní spolupráce se zabývá zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o používání nařízení Rady (EU) č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty ze dne 12. 2. 2014 (COM/2014/071 final, celexové číslo: 52014DC0071), která byla zpracována na základě článku 59 daného nařízení. Z ní mimo jiné vyplývá, že mnohé členské státy stále nejsou schopny reagovat na žádosti ani ve lhůtách stanovených citovaným nařízením, a že dožadující členské státy často nejsou ani informovány o důvodech, které brání včasné odpovědi. Souhrnný počet opožděných odpovědí dosáhl nepřijatelné úrovně (přibližně 43 %).

[72] Pokud jde o vymáhání daní, pak je třeba poukázat na směrnici Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření. Ta upravuje v kapitole II. výměnu informací, u kterých lze předpokládat, že jsou významné při vymáhání daňových pohledávek. Pro jejich poskytování však žádné lhůty stanovené nejsou. V kapitole IV. pak upravuje vymáhání pohledávek a předběžná opatření. Tato směrnice je v českém právním řádu provedena stěžovatelem zmiňovaným zákonem č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.

[73] Účinnost této směrnice hodnotila zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o fungování opatření podle směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření ze dne 18. 12. 2017 (COM/2017/0778 final, celexové číslo: 52017DC0778). Jedná se o zprávu zpracovanou podle čl. 27 odst. 3 citované směrnice. Ačkoliv je zprávou obecně kladně hodnoceno zlepšení při vzájemné spolupráci, poukazuje i na její mnohé nedostatky. Ty jsou způsobené i tím, že je obecně odlišná úroveň vymáhání daňových povinností v různých členských státech. Konstatuje se též, že se zdá, že je třeba zlepšit a usnadnit výměnu informací v rámci členských států a přístup k databázím, které obsahují informace důležité pro účely vymáhání daní. V mnoha členských státech je též velmi nízká míra úspěšnosti vymáhání daňových pohledávek.

[74] Z citovaných předpisů EU, stejně jako ze zpráv, které jejich účinnost hodnotily, je tedy zřejmé, že jak získávání informací, tak i vymáhání daní se v rámci členských států EU zlepšuje. To ale rozhodně neznamená, že je lze považovat za rovnocenná s ryze vnitrostátní situací. Případné dožádání je již z povahy věci vždy spojeno s určitou časovou prodlevou. Jak je ze shora uvedeného zřejmé, i v nejvíce provázané spolupráci, týkající se DPH, lze požadované informace získat v řádu týdnů či měsíců. Zajišťovací příkazy, pokud mají být účinné, však musí reagovat zpravidla na nenadále vzniklou situaci během několika málo dnů. Obdobně není fakticky stejně účinné vymáhání daňových pohledávek v jiném členském státě.

[75] Po správci daně proto nelze požadovat, aby se při vydání zajišťovacích příkazů ve stejném rozsahu zabýval majetkovými poměry zahraniční právnické osoby, včetně těch se sídlem v EU, jako je tomu u tuzemských právnických osob. Naopak, klíčové budou jemu známé poměry odštěpného závodu v ČR. To však samozřejmě neznamená, že by měl na obchodní závod zahraniční právnické osoby nacházející se na území ČR nahlížet jako na zcela samostatnou entitu. Jestliže například tato osoba řádně plní své daňové povinnosti a nejsou žádné indície o tom, že by byla ve finančních obtížích, jde zjevně o ekonomicky silný a stabilní subjekt, nebude možné vydat zajišťovací příkaz jen z důvodu, že pokud by očekávanou vyšší daňovou povinnost nezaplatila, bylo by její vybrání spojeno se značnými obtížemi, neboť nemá na území ČR dostatečný majetek k jejímu zaplacení.

[76] V případě daňového subjektu bylo v době vydání zajišťovacích příkazů zřejmé, že má vůči orgánům celní správy nedoplatky v řádu stovek milionů korun. Taktéž nebyl schopen uhradit již vyměřenou DPH za měsíc červenec 2014 ve výši přesahující 80 mil. Kč. Pokud by daňový subjekt jako celek disponoval dostatečnými zdroji, měl by být schopen daně daňové povinnosti splnit, bez ohledu na to, zda by zdroje k jejich uhrazení

pocházely z odstěpného závodu v ČR nebo kdekoliv v zahraničí. Již tato okolnost tedy poukazovala s jistou mírou pravděpodobnosti na ekonomické obtíže daňového subjektu jako celku. S ohledem na shora uvedené nelze v této situaci vyčítat správci daně, že při prověření majetkové situace daňového subjektu vyšel z jemu dostupných informací o majetkové situaci daňového subjektu. Tyto informace se vztahovaly jen k organizační složce na území ČR.

[77] Správce daně se mohl nepochybně dotazovat i na ekonomickou situaci celého daňového subjektu, pokud by to považoval za vhodné a možné, nebylo to však jeho povinností. Jak vyplývá z § 167 odst. 1 daňového řádu, k vydání zajišťovacího příkazu postačuje existence důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 Afs 108/2015-35, kupříkladu uvedl: *„Je třeba rozlišovat předmět zajišťovacího a nalézacího řízení. Cílem nalézacího řízení je stanovení samotné daně. Institut zajišťovacího příkazu oproti tomu představuje tzv. předstížné rozhodnutí, často založené na hypotetické úvaze správce daně (Baxa, J.; Kaniová, L. Komentář k § 167. In: Baxa, J. a kol. Daňový řád: komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2011). Správce daně totiž v případě vydávání zajišťovacího příkazu nevychází z dokazování, nýbrž toliko ze skutečnosti a zjištění, které má v daný moment k dispozici.“* K naplnění důvodné pochybnosti o tom, že i u daňového subjektu jako celku mohou být ekonomické obtíže, postačovaly již důvody uvedené v předchozím bodu [76].

[78] Pokud stěžovatel poukázal na možnost správce daně dotázat se na ekonomickou situaci v rámci šetření u daňového subjektu, pak nelze přehlédnout, že správce daně se pokusil dne 16. 9. 2014 a dne 17. 9. 2014 nahlédnout do účetnictví organizační složky. To mu však nebylo umožněno, byť tomu tak mohlo být z objektivních důvodů. Nelze vyloučit, že v souvislosti s tímto nahlížením do účetnictví, by správce daně mohl zjistit i další informace o celém daňovém subjektu ať již z účetnictví nebo od osoby přítomné za daňový subjekt, ale v důsledku neposkytnutí součinnosti ze strany daňového subjektu k tomu dojít nemohlo. Nicméně i pokud by mu byly informace poskytnuty, mohl by je jen velmi obtížně ověřit.

[79] Navíc nelze dovést ani samotnou povinnost správce daně dotazovat se na celkovou ekonomickou situaci daňového subjektu před vydáním zajišťovacího příkazu, neboť to by mohlo zmařit účel jeho vydání. Zájem o tyto informace by daňovému subjektu naznačoval, že správce daně o vydání zajišťovacích příkazů uvažuje, což by mohlo vést k rychlému převodu likvidního majetku a zmaření účelu zajištění.

[80] Pokud městský soud poukázal na pozdější insolvenční řízení s daňovým subjektem v Německu, výslovně uvedl, že tak činí pouze pro dokreslení věci. Je proto nadbytečné se jakkoliv zabývat odlišnostmi českého a německého insolvenčního řízení.

III.d Příslušnost Specializovaného finančního úřadu

[81] Podle § 11 odst. 1 zákona o Finanční správě České republiky platí: *„Specializovaný finanční úřad je příslušným pro vybrané subjekty; tím není dotčena příslušnost u poplatků, jejichž předmětem je zpoplatnění úkonu.“* Podle § 11 odst. 2 písm. a) téhož zákona patří mezi vybrané subjekty pro účely tohoto zákona též právnická osoba založená za účelem podnikání, která dosáhla obrátu více než 2 mld. Kč.

[82] Zákon o Finanční správě České republiky obecně nerozlišuje mezi tuzemskými a zahraničními právnickými osobami. Je pravdou, že u dalších vybraných subjektů uvedených v § 11 odst. 2 daného zákona vymezených druhem jejich činnosti (tzv. specifické subjekty) zákon zpravidla výslovně uvádí, že jde i o příslušné zahraniční subjekty. Například v písmenu b) je uvedena banka, včetně zahraniční banky, v písmenu d) pojišťovna, pobočka pojišťovny z jiného členského státu nebo z třetího státu, nebo v písmenu e) obhospodařovatel nebo administrátor investičního fondu nebo zahraničního investičního fondu. Toto uvedení má nicméně svůj důvod. Právní předpisy upravující činnost dalších vybraných subjektů totiž příslušné termíny používají zpravidla pouze pro tuzemské právnické osoby s příslušným oprávněním vydaným v ČR a zároveň upravují podmínky pro poskytování všech či některých regulovaných služeb zahraničními osobami, které již disponují oprávněními ve svém domovském státě (např. banky, pojišťovny, obhospodařovatelé nebo administrátoři investičního fondu). Například tedy bankou může být pouze akciová společnost se sídlem v České republice, která disponuje bankovní licenci (§ 1 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách). Vymezené bankovní činnosti však může vykonávat na území ČR rovněž zahraniční banka prostřednictvím své pobočky buď na základě jednotné licence podle práva Evropské unie, nebo na základě licence pro zahraniční banku (§ 1 odst. 6 citovaného zákona). Obdobně

zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, rozlišuje mezi investičním fondem a zahraničním investičním fondem. Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, sice zahrnuje pod pojem pojišťovna jak tuzemskou pojišťovnu, tak i pojišťovnu z jiného členského státu nebo pojišťovnu z třetího státu [§ 3 odst. 1 písm. a) zákona o pojišťovnictví], ale v mnoha dalších ustanoveních mezi nimi rozlišuje.

[83] Oproti tomu právní předpisy obecně považují za právnické osoby jakékoliv právnické osoby, tedy nejen tuzemské. Lze odkázat zejména na § 26 odst. 2 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, podle něhož mají zahraniční právnické osoby v oblasti svých osobních a majetkových práv, pokud tímto zákonem nebo jiným právním předpisem není stanoveno něco jiného, stejná práva a stejné povinnosti jako české právnické osoby. Ostatní předpisy proto už mezi českou a zahraniční právnickou osobou nijak nerozlišují, pokud pro to není výjimečně důvod. To platí i pro oblast práva veřejného. Například tedy poplatníkem daně z příjmů právnických osob je jakákoliv právnická osoba, ačkoliv je zřejmé, že může mít své sídlo i mimo území ČR a pro takový případ je daňový nerezident [§ 17 odst. 1 písm. a), odst. 3 a 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů]. Zákon o Finanční správě České republiky však s pojmy daňový rezident a daňový nerezident vůbec nepracuje. Není proto důvod u právnických osob uvedených v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o Finanční správě České republiky výslovně uvádět, že se vztahuje i na zahraniční právnické osoby.

[84] Smyslem existence Specializovaného finančního úřadu zjevně je, aby vykonával správu daní u těch daňových subjektů, které budou pro správu daní dosti náročné buď s ohledem na svůj obrat, svou činnost, nebo přítomnost ve skupině s takovými osobami. Lze tedy předpokládat, že na tomto finančním úřadě budou soustředěni odborníci Finanční správy České republiky, připraveni i na řešení nejsložitějších daňových otázek. Správa daní u zahraniční právnické osoby rozhodně nebude jednodušší než u tuzemské právnické osoby. Lze očekávat, že tomu může být právě naopak. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s žalovaným, že nedává smysl, aby zahraniční právnická osoba s obratem nad 2 mld. Kč neměla být vybraným subjektem, ačkoliv tuzemská právnická osoba by jím byla.

[85] Podstatné pro posouzení této otázky vůbec není, jakým právním řádem se řídí vnitřní poměry právnické osoby. Pokud by měla být tato otázka relevantní v tom směru, že jde o osobu cizího práva, která vůbec nepodléhá orgánům ČR, pak by nemohl být dost dobře příslušný ani jiný správce daně. Tato úvaha je tedy zjevně zcela nesprávná.

[86] Nejvyšší správní soud poznamenává, že se v tuto chvíli nevyjadřuje k tomu, zda pro určení výše obratu je rozhodný obrat dosahovaný pouze prostřednictvím odštěpného závodu na území ČR, nebo se má jednat o obrat celé právnické osoby. V posuzované věci totiž nebylo sporováno, že by rozhodný obrat nebyl dosažen i pokud jde pouze o organizační složku daňového subjektu.

III.e Zohlednění pozdější daňové povinnosti

[87] Nejprve je třeba vypořádat stěžovatelu námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, která má spočívat v tom, že se městský soud nevypořádal s jeho žalobní námitkou týkající se výše daňových povinností podle daňových příznání za srpen a září 2014. Stěžovatel na tato daňová příznání odkazoval v souvislosti s jeho úvahou, že po jejich podání měl správce daně reagovat v souladu s § 168 odst. 3 daňového řádu a snížit výši zajištění nebo mu oznámit okamžik zániku zajišťovacího příkazu podle § 168 odst. 4 daňového řádu. Případně měl reagovat též žalovaný. Městský soud se však k této námitce vyjádřil na s. 8 rozsudku, kde uvedl, že se jedná o skutečnosti, které nejsou předmětem tohoto řízení. Městský soud nepřezkoumává postup či nepostup správce daně po vykonatelnosti zajišťovacích příkazů. Případné nekonání správce daně by bylo možno napadnout samostatnou žalobou. Tato námitka proto není důvodná.

[88] Stěžovatel se v souvislosti s pozdějšími daňovými příznáními snaží také dovodit, že přímo městský soud by měl prolomit pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. í. s., podle něhož „[p]ři přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. V případě zajišťovacích příkazů by podle stěžovatele měl soud přihlídnout i ke skutečnostem, které nastaly později a zohlednit později příznanou daňovou povinnost.

[89] Nejvyšší správní soud k tomuto postupu neshledává důvod. Pravidlo uvedené v § 75 odst. 1 s. ř. s. je pravidlo stanovené zákonem, jímž je soud, kromě velmi specifických výjimek, vázán. Typicky půjde o situaci, kdy mu takový postup bude ukládat buď norma vyšší právní síly, nebo mající aplikační přednost. Správní soud tak musí přihlídnout k pozdější právní úpravě ve prospěch pachatele přestupku (správního deliktu) s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). V úvahu také přichází přednostní aplikace práva EU, nebo mezinárodní smlouvy, která má přednost před zákonem dle čl. 10 Ústavy (viz bod [22] citovaného usnesení rozšířeného senátu, pokud jde o přezkum rozhodnutí o mezinárodní ochraně v souvislosti se zásadou *non-refoulement* podle čl. 33 odst. 1 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951). Zároveň je i v takových případech prolomení uvedeného pravidla zásadně podmíněno tím, že se účastníkovi jinak ochrany nedostane (není jiná cesta ke zrušení rozhodnutí o přestupku nebo nebude jiné řízení, ve kterém by se posuzovalo dodržení zásady *non-refoulement*).

[90] Stěžovatel neuvádí žádná ustanovení norem vyšší právní síly nebo s aplikační předností, která by měla odůvodňovat odlišný postup než ten, který je stanoven v § 75 odst. 1 s. ř. s. Jak sám poukazuje, na tuto situaci naopak výslovně pamatuje § 168 odst. 3 daňového řádu, který ukládá správci daně ukončit účinnost zajišťovacího příkazu nebo rozhodnout o změně zajištěné částky před stanovením daně nebo přede dnem její splatnosti, pokud vyvstanou okolnosti, které budou takový postup odůvodňovat. Daňový subjekt má právo brojit proti rozhodnutí vydanému podle uvedeného ustanovení, případně se bránit nečinnosti správce daně, pokud by příslušené rozhodnutí nevydal, ačkoliv pro to byly splněny podmínky. Navíc, dojde-li ke stanovení daně, která nebyla v době vydání zajišťovacího příkazu stanovena, pak v souladu s § 168 odst. 4 ze zákona tímto dnem zaniká účinnost zajišťovacího příkazu.

[91] Postup navrhaný stěžovatelem by vedl k popření obecného principu subsidiarity správního soudnictví, které je primárně založeno na přezkumném principu. V rozsahu navrhaném stěžovatelem by se totiž správní soudy staly soudy nalézacími, neboť by samy musely posuzovat naplnění podmínek § 168 odst. 3 daňového řádu. Navíc by ani nebylo možné, aby žalovaný po zrušení jeho rozhodnutí správním soudem zohlednil v rámci nově otevřeného odvolacího řízení důvody uvedené v § 168 odst. 3 daňového řádu, jak uvádí stěžovatel. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, lhůta pro vyřízení odvolání proti zajišťovacímu příkazu dle § 168 odst. 1 daňového řádu je propadnou procesní lhůtou, která je vydáním odvolacího rozhodnutí konzumována a po skončení soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění daně již znovu neběží ani nepokračuje. Pokud proto správní soud shledá, že zákonné podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu nebyly dodrženy, zruší kromě napadeného rozhodnutí i zajišťovací příkaz, neboť jeho případné vady již zhojit nelze (viz rozsudek ve věci *Petr Š.*).

[92] Odlišný závěr rozhodně nelze dovodit ani ze stěžovatelem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 244/2016-166. V něm sice Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu provést a vyhodnotit v kontextu s ostatními důkazy žalobcem předložený znalecký posudek, kterým údajně zpochybňuje samotnou existenci dlužné daně. Nicméně z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že navržený znalecký posudek směřoval ke způsobu, jakým správce daně dospěl k předpokládané budoucí daňové povinnosti, tedy k tomu, k čemu měl správce daně dospět již v okamžiku vydávání zajišťovacího příkazu a nikoliv zohlednit nové skutečnosti, vzniklé později, jak se domnívá stěžovatel. Nejvyšší správní soud v rozsudku v této souvislosti výslovně uvedl: „*Žaloba proti zajišťovacímu příkazu je žalobou proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Při přezkoumání rozhodnutí je rozhodný skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Ve vztahu k tomuto časovému bodu také soud provádí dokazování.*“

[93] Pokud stěžovatel uvedl, že za této situace neměl být zajišťovací příkaz dokonce ani vydán, pak není zřejmé, z čeho to dovozuje. Nijak totiž nevysvětluje, proč měl správce daně již v okamžiku vydání zajišťovacího příkazu předpokládat, že by se stanovená jistota měla výrazně odlišovat od budoucí daňové povinnosti. (...)

Důchodové pojištění: účast na důchodovém pojištění; doba pojištění

k § 5, § 6 a § 11 až § 13 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění účinném do 7. 9. 2015
k čl. 57 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

Doba pobírání náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti sama o sobě nezákládá účast na důchodovém pojištění ve smyslu § 5 a § 6 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, a proto není dobou pojištění podle § 11 až § 13 téhož zákona, ani dobou ve smyslu čl. 57 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2017, čj. 33 Ad 32/2015-32)^{}*

Prejudikatura: č. 2814/2013 Sb. NSS.

Věc: Miroslav H. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod.

Podle potvrzení zaměstnavatele žalobce byla žalobci poskytována náhrada za ztrátu na výděлку v letech 1994 až 2012. Tato náhrada za ztrátu na výděлку byla žalobci přiznána na základě rozsudku Okresního soudu v Karviné ze dne 20. 1. 1997, sp. zn. 20 C 76/96-36, a rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. 16 Co 143/1997. Důvodem byl vznik nemoci z povolání (pneumokoniózy), která byla u žalobce konstatována na základě lékařského posudku. Podle osobního listu důchodového zabezpečení vydaného slovenskou nositelkou pojištění (Sociálna poisťovňa Bratislava) žalobce dosáhl od 1. 1. 1992 do 25. 2. 2002 doby pojištění v SR. Rozhodnutím Sociální poisťovny Bratislava ze dne 29. 3. 2012 byl žalobci přiznán starobní důchod ve výši 303,90 EUR měsíčně, nicméně jelikož jeho nárok na invalidní důchod ve výši 491 EUR je vyšší, nárok na slovenský starobní důchod mu zanikl. Usnesením Krajského soudu v Žilině ze dne 28. 7. 2012, čj. 25 Sd/119/2012-30, tento soud zastavil řízení ve věci žaloby proti tomuto rozhodnutí, neboť žalobce vzal svou žalobu v této věci zpět s tím, že bude svůj nárok uplatňovat po České správě sociálního zabezpečení. Ve správním spisu nejsou založeny žádné podklady dokumentující získání doby pojištění v ČR po 1. 1. 1993. Žalovaná rozhodovala o žádosti o přiznání starobního důchodu rozhodnutím ze dne 7. 6. 2013, které bylo potvrzeno rozhodnutím o námitkách ze dne 12. 11. 2013, s tím, že starobní důchod nebyl ani tehdy s odkazem na čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004 přiznán.

V odůvodnění rozhodnutí o námitkách žalovaná uvedla, že přezkoumala rozhodnutí I. stupně v plném rozsahu včetně podaných námitek a dospěla k závěru, že nejsou důvodné. Stručně shrnula právní rámec aplikovaný na předmětnou věc, zejm. čl. 20 odst. 1 a 2 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb., dále jen „Smlouva“), který se stal nejprve součástí přílohy č. III nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 a s účinností od 1. 5. 2010 pak součástí přílohy č. II nařízení č. 883/2004. Dále poukázala i na článek 15 Správního ujednání o provádění Smlouvy a čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004, které upravuje povinnost členského státu poskytovat dávky jen tehdy, dosahuje-li doba pojištění alespoň jednoho roku a na základě této doby není možno získat nárok na dávku. S ohledem na skutečnost, že žalobce byl ke dni rozdělení ČSFR naposledy zaměstnán u zaměstnavatele Středně odborné učiliště I., jehož sídlo nebylo zapsáno v obchodním rejstříku, avšak trvalý pobyt měl na území SR, je ke zhodnocení všech dob pojištění od ukončení povinné školní docházky do 31. 12. 1992 v souladu s citovaným čl. 20 odst. 2 Smlouvy příslušný výhradně slovenský nositel pojištění. Po 31. 12. 1992 žalobce nezískal na území ČR žádnou dobu pojištění, přičemž podle potvrzení DIAMO, státní podnik – odštěpný závod Odra ze dne 23. 7. 1992 pobíral žalobce od května 1994 do prosince 2011 náhradu za ztrátu výděлку po skončení pracovní neschopnosti podle § 371 (do 31. 12. 2006 upraveno v § 195 zákoníku práce). Žalovaná dále odkázala na § 2 odst. 2, § 5 až § 7 zákona o důchodovém pojištění a dovodila, že doba pobírání náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti podle § 371 (do 31. 12. 2006 šlo o § 195) zákoníku práce za dobu pojištění považována není. Ačkoliv se z těchto náhrad odvádí daň z příjmů, nehradí se z nich zdravotní ani sociální pojištění. Pokud nelze z uvedených důvodů považovat dobu pobírání náhrady za ztrátu na výděлку po skončení pracovní

^{*}) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, čj. 3 Ads 94/2017-35.

neschopnosti za dobu pojištění a žalobce po 31. 12. 1992 nezískal na území ČR žádnou dobu pojištění v minimální délce 1 roku a zároveň mu nevznikl nárok na starobní důchod výhradně podle českých předpisů, nejsou tak splněny podmínky čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004 ve spojení s § 28 zákona o důchodovém pojištění potřebné pro přiznání starobního důchodu. Závěrem se žalovaná vyjádřila k žalobcem předloženému usnesení Krajského soudu v Žilině ze dne 28. 6. 2012, k němuž uvedla, že toto rozhodnutí řeší po právní stránce možnost započtení pobíraných náhrad do vyměřovacího základu pro účely zvýšení důchodu pobíraného od slovenského nositele pojištění. To však nic nemění na skutečnosti, že by tyto vyměřovací základy mohly být hodnoceny pouze tehdy, pokud by byl žalobci přiznán český starobní důchod, k čemuž však nebyly dány zákonné předpoklady.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně. Uvedl, že se cítí napadeným rozhodnutím diskriminován, neboť zakládá odlišný režim sociálního pojištění u osob s dlouhodobým zdravotním postižením, které pobíraly náhradu škody od zaměstnavatele z důvodu postižení nemocí z povolání nebo následky pracovního úrazu, a z toho důvodu nemožnosti podílet se dostatečně na důchodovém pojištění. Postup žalované zakládá nerovný přístup k osobám, které se bez svého zavinění dostaly do situace, kterou nemohly ovlivnit. Žalobce má za to, že jakákoliv náhrada mzdy vyplácená zaměstnavatelem z jakéhokoliv důvodu je ve své podstatě mzdou, tedy finančním plněním zaměstnavatele, které je započítatelné do základu na důchodovou dávku starobního důchodu, protože pokud by tomu tak nebylo, pak by zdanění této náhrady bylo zcela bezdůvodné. Do osobní situace žalobce navíc negativně zasáhla i ta skutečnost, že byl občanem ČSFR slovenské národnosti, neboť nemoc z povolání získal na území dnešní ČR u zaměstnavatele, který má sídlo rovněž na území dnešní ČR, přičemž se následně po vyřazení ze zaměstnání přestěhoval na Slovensko, kde byl schopen najít pro sebe zdravotně vhodnou práci. Z toho důvodu je dnes diskriminován z hlediska pobírání starobního důchodu.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že podle nařízení č. 883/2004 je účelem koordinace vzájemná provázanost národních předpisů sociálních zabezpečení, nikoliv harmonizace. Znamená to, že národní předpisy ponechává beze změn a musí zaručit, že se doby pojištění získané v členském státě vezmou v úvahu pro splnění podmínek systému, který je určen jako příslušný. Na danou věc předně dopadá článek 20 Smlouvy, který je nyní součástí na základě přílohy č. 1 nařízení č. 883/2004. Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy je řešeno rozdělení nákladů k uspokojení důchodových nároků za doby zabezpečení získané na území ČSFR před 1. 1. 1993 mezi nástupnické státy. Tímto kolizním kritériem je tedy podle názoru žalované dotčen nárok každé osoby, která pracovala (získala doby pojištění) přede dnem rozdělení ČSFR. Proto bylo toto ustanovení použito i při posuzování nároku na důchod žalobce. Ze správního spisu vyplývá, že veškerá doba pojištění získaná žalobcem do 31. 12. 1992 se považuje za slovenskou dobu pojištění získanou podle slovenských právních předpisů, přičemž po datu 1. 1. 1993 žalobce nezískal žádnou dobu pojištění. Žalovaná poukázala na to, že podmínkou účasti na důchodovém pojištění je účast na nemocenském pojištění, což znamená, že zaměstnanci v pracovním poměru, kteří nesplňují podmínky účasti na nemocenském pojištění, nejsou účastní ani důchodového pojištění. Účast u osob na důchodovém pojištění je vymezena v § 5 zákona o důchodovém pojištění. Dále žalovaná odkázala na § 195 zákoníku práce a dovodila, že náhrada za ztrátu na výdělků je pouhou náhradou za výdělek, a nikoliv kompenzací výdělků, kterého by zaměstnanec mohl v průměru dosahovat, pokud by se mu pracovní úraz (nemoc z povolání) nepříhody. Náhrada za ztrátu na výdělků je přiznána v přímé závislosti na pracovním úrazu (nemoc z povolání), jedná se o pravidelný a stálý příjem bez ohledu na trvání zaměstnání, což lze uvést právě na případu žalobce, kterému byla náhrada vyplácena, i když nebyl výdělečně činný, tzn. neměl uzavřen pracovní poměr a nebyl účasten nemocenského a důchodového pojištění. Žalovaná zdůraznila, že na tom nic nemění ani to, že podle § 16 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění lze náhradu za ztrátu na výdělků zahrnout do vyměřovacího základu v těch kalendářních měsících, v nichž byla vyplácena. Uvedené se však týká případů, u nichž nárok na dávku důchodového pojištění vznikl, což však není případ žalobce, který na území ČR nezískal ani jeden rok doby pojištění a nevznikl mu tedy nárok na dávku důchodového pojištění.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Mezi stranami není sporný skutkový stav, který je dokumentován ve správním spisu žalované, který měl krajský soud při svém rozhodování k dispozici a z něhož vycházel. Za nesporné lze považovat zejména to, že žalobce

nebyl po 31. 12. 1992 v ČR nikde zaměstnán a nebyl tu ani veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, tudíž nezískal žádnou „českou“ dobu pojištění. Sporné není ani to, že doby pojištění žalobce získané na území společného československého státu byly v důsledku aplikace čl. 20 odst. 2 Smlouvy, který je součástí přílohy č. II k nařízení č. 883/2004, hodnoceny jako doby slovenské, a to podle místa trvalého pobytu žalobce ke dni rozdělení ČSFR. Všechny žalobní námitky v zásadě míří k posouzení zákonnosti a ústavnosti napadeného rozhodnutí, a to i ve vazbě na zachování souladu napadeného rozhodnutí žalované s evropským systémem koordinace systémů sociálního zabezpečení jednotlivých členských států Evropské unie (EU) a principy rovného zacházení (zákazu diskriminace). Předmětem sporu je otázka, zda doba pobírání náhrady za ztrátu na výděлку od zaměstnavatele se sídlem na území ČR zakládá účast v českém systému důchodového pojištění, či nikoliv, a zda tedy žalobce v důsledku pobírání této peněžité náhrady nedosáhl v českém systému důchodového pojištění dobu, která by měla být zohledněna přiřizování dílčího českého starobního důchodu, v rámci něhož by mu byly zohledněny tyto náhrady jako vyměřovací základy pro výpočet starobního důchodu.

Podle čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004 platí, že bez ohledu na čl. 52 odst. 1 písm. b) „[n]ení instituce členského státu povinná poskytovat dávky na základě dob získaných podle právních předpisů, které uplatňuje, které se berou v úvahu při vzniku sociální události, jestliže **délka uvedených dob nedosahuje jednoho roku, a pouze na základě těchto dob nelze podle uvedených právních předpisů získat nárok na dávku.** Pro účely tohoto článku se ‚dobami‘ rozumí všechny doby pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení, které zakládají nárok na dotčenou dávku nebo ji přímo zvyšují.“ Účinky tohoto koordinačního pravidla jsou uznávány i relevantní judikaturou správních soudů a nejsou ve vztahu k českému systému důchodového pojištění nijak zpochybňovány (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012-41, č. 2814/2013 Sb. NSS, dále také rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 9. 2013, čj. 19 Ad 17/2013-30).

Podle § 11 zákona o důchodovém pojištění „[d]obou pojištění je po 31. prosinci 1995 doba účasti na pojištění a) osob uvedených v § 5 odst. 1 a v § 5 odst. 4, za kterou bylo v České republice zapláceno pojistné, b) osob uvedených v § 6, za kterou bylo v České republice zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného“. Podle § 13 zákona o důchodovém pojištění odst. 1 a 2 platí, že „[z]a dobu pojištění se považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990, hodnotí se tato doba, jen pokud bylo za ni zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Za náhradní dobu pojištění se považují též náhradní doby získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem a doba pobírání důchodu za výsluh let. Za náhradní dobu pojištění se považuje též doba studia získaná před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.“

Ustanovení § 5 a § 6 zákona o důchodovém pojištění vyjmenovávají taxativním způsobem, za jakých podmínek se stává osoba účastníkem důchodového pojištění, a to tak, že definují právní poměry osob, které účast na důchodovém pojištění zakládají (tzn. zejm. zaměstnání v pracovním či služebním poměru, výkon samostatné výdělečné činnosti, jiné pracovníprávní vztahy z dohod, výkon vyjmenovaných veřejných funkcí atd.) a dále také sociální situace, které zakládají účast na důchodovém pojištění (péče o dítě, o osobu závislou na péči jiné osoby atd.). Podle § 8 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění dále platí, že „[o]soby uvedené v § 5 odst. 1 písm. a) až d) a f) až t) a v § 5 odst. 4 jsou účastny pojištění podle tohoto zákona, pokud jsou účastny nemocenského pojištění podle zvláštního právního předpisu“. Ustanovení § 9 a § 10 téhož zákona dále upravují účast osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění. Pobírání náhrady za ztrátu na výděлку však v těchto ustanoveních není zmíněno jako právní poměr či sociální situace, která by samostatně (tzn. při absenci jiného právního titulu) zakládala účast na důchodovém pojištění. Za užití argumentu *per eliminationem*, který se při výkladu uvedených ustanovení předpokládá již ze samotné dikce a systematiky zákona, je tedy třeba dovést, že u samotného pobírání náhrady za ztrátu na výděлку nejde o právní poměr ani sociální situaci zakládající účast na důchodovém pojištění, a proto nejde ani o dobu pojištění ve smyslu § 11 a násl. zákona o důchodovém pojištění.

Tento závěr přitom podle názoru krajského soudu není nijak v rozporu s tím, že podle § 16 odst. 3 věty čtvrté zákona o důchodovém pojištění platí, že „[d]o vyměřovacího základu pojištěnce za dobu po 31. prosinci 1995 se pro účely stanovení ročního vyměřovacího základu zahrnuje též náhrada za ztrátu na výděлку po skončení pracovní neschopnosti náležející za pracovní úraz (nemoc z povolání) a náhrada za ztrátu na služebním příjmu (platu) po skončení

neschopnosti k službě“ (viz k tomu obdobně Motejl, O.; Hrubý, J.; Šalamounová, J.; Pavlíčková, K. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Důchody. Brno : KVOP, 2009, s. 35). Náhrada na ztráty na výděлку je reflektována zákonem jako druh příjmu, který je započitatelný do vyměřovacího základu v případě, že by jinak byla doba hodnocena pro účely výpočtu důchodu jako doba vyloučená (§ 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění). Tento výklad potvrzuje kupř. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, čj. 3 Ads 52/2013-30. Případně další odvody (zejm. daň z příjmu), které je třeba z tohoto příjmu odvést, rovněž nezakládají účast na důchodovém pojištění. K tomu je zapotřebí poukázat na obdobný názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2010, čj. 4 Ads 134/2009-69, podle něhož „[s]kutečnost v podobě zaplacení pojistného na důchodové pojištění nenáleží mezi pravidla určující nositele důchodového pojištění podle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, nýbrž představuje toliko důsledek použití některého z těchto pravidel. Proto odvod pojistného do systému důchodového pojištění určitého členského státu Evropské unie ještě sám o sobě neznamená získání doby pojištění této země.“

Krajský soud se tedy zcela ztotožňuje se závěry žalované, že žalobce nedosáhl v českém systému důchodového pojištění potřebnou minimální dobu v délce jednoho roku, jak to vyžaduje čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Pokud žalobce usuzuje, že doba pobírání náhrady za ztrátu na výděлку od zaměstnavatele se sídlem na území ČR má za následek vznik účasti na důchodovém pojištění, nelze jeho názoru z výše uvedených důvodů přisvědčit, a to ani ve vztahu k vymezení pojmu „doba“ podle čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Náhrada za ztrátu na výděлку má z hlediska důchodového pojištění pouze status příjmu, který je započitatelný do vyměřovacího základu pojištěnce, nikoliv však právního poměru či sociální situace, která zakládá účast na důchodovém pojištění. V tomto ohledu pak nehraje žádnou roli, že žalobce získal nemoc z povolání, v důsledku níž mu byla náhrada za ztrátu na výděлку přiznána, při práci pro zaměstnavatele se sídlem na území nynější ČR.

Co se týká argumentu principem rovného zacházení (zákazu diskriminace), nedomnívá se krajský soud, že by žalobce byl v důsledku své sociální situace jakkoliv diskriminován, ať už z pohledu principů evropské koordinace národních systémů sociálního zabezpečení (zejm. článek 4 nařízení č. 883/2004), anebo z hlediska principů ústavních (článek 3 Listiny základních práv a svobod). Žalobce splnil podmínky nároku na starobní důchod v SR, kde mu také byly zhodnoceny veškeré získané doby pojištění za dobu před 1. 1. 1993 i poté. Tento důchod mu není vyplácen pouze z toho důvodu, že jeho slovenský invalidní důchod je vyšší. Skutečnost, že se žalobce před rozdělením společného československého státu ke dni 31. 12. 1992 přestěhoval na Slovensko, pročež splnil podmínky aplikace čl. 20 odst. 2 Smlouvy a jeho doby pojištění byly hodnoceny jako slovenské, nehraje z pohledu jím požadovaných nároků žádnou roli, neboť i kdyby tomu bylo naopak a všechny jeho doby pojištění by byly hodnoceny jako české doby pojištění, nemohla by být doba pobírání náhrady za ztrátu na výděлку (1994 až 2012) hodnocena českým nositelem pojištění jako doba pojištění. Režim nakládání s touto „dobou“ by tedy musel být naprosto shodný, rozdíl by byl pouze v tom, že by mu částky získané z titulu pobírání náhrady na ztrátě na výděлку mohly být započteny do vyměřovacího základu pro výpočet důchodu na základě citovaných ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Žalovaná však za dané situace nemohla rozhodnout jinak, než žádost o přiznání starobního důchodu z českého důchodového pojištění zamítnout, neboť žalobce nesplňuje podmínky pro přiznání českého starobního důchodu s přihlédnutím k čl. 57 odst. 1 nařízení č. 883/2004, a nebylo tedy, jak tyto příjmy žalobce v letech 1994 až 2012 zohlednit.

Služební poměr: ustanovení příslušníka na služební místo

k § 20 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v znění zákona č. 530/2005 Sb.

Skutečnost, že se jedná o příslušníka, který byl zproštěn výkonu služby, nebrání tomu, aby služební funkcionář postupoval tak, jak mu ukládá § 20 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tj. aby takového příslušníka ustanovil na existující volné služební místo, a určil tak jeho organizační a právní postavení v bezpečnostním sboru.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Ad 22/2014-52)^{*)}

Věc: Ing. Jan P., MBA, proti Policejnímu prezidiu o ustanovení na služební místo.

Národní bezpečnostní úřad (dále jen „NBÚ“⁶⁾) rozhodnutím ze dne 17. 4. 2014 zrušil dle § 121 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, platnost žalobcova osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „*Tajné*“. Zmíněné rozhodnutí NBÚ se stalo vykonatelným poté, co bylo žalobci dne 22. 4. 2014 doručeno, protože podání rozkladu nemá odkladný účinek. Služební funkcionář učinil závěr, že žalobci zanikla (byla zrušena) platnost osvědčení a byl namístě postup dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., tedy odvolání příslušníka z jeho dosavadního služebního místa, jestliže zanikla platnost jeho osvědčení, je-li osobou určenou ke styku s utajovanými informacemi, a současně postup dle § 20 odst. 1 písm. a) téhož zákona, tedy ustanovení na volné služební místo příslušníka, který byl odvolán z dosavadního služebního místa ze shora uvedeného důvodu.

V odvolání proti rozhodnutí prvního stupně žalobce namítl, že služební funkcionář pochybil, protože mu neumožnil řádný a plný výkon jeho procesních práv, zejména právo vyjádřit své stanovisko v řízení a právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Oznámení o zahájení řízení bylo žalobci doručeno dne 14. 5. 2014 a byla mu dána lhůta k využití nabídky na převedení na jiné služební místo a uplatnění procesních práv v délce 5 dnů. Dne 23. 5. 2014 žalobce prostřednictvím zmocněnce služebnímu funkcionáři sdělil, že nabídku nemůže využít z důvodu nezákonnosti předchozího rozhodnutí NBÚ, proti němuž uplatnil rozklad a které bylo již jednou řešitelem NBÚ na základě nesprávných právních a skutkových závěrů zrušeno. Žalobce současně požádal o zpřístupnění režimové místnosti v prostorách útvaru, aby se mohl vyjádřit k utajovaným skutečnostem, nicméně služební funkcionář tento požadavek připisem ze dne 13. 6. 2014 zamítl a následně vydal rozhodnutí. Služební funkcionář dle mínění žalobce postupoval úmyslně v rozporu se zákonem č. 361/2003 Sb., když účelově vytvořil služební místo, na něž byl žalobce ustanoven. Podle § 20 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona brání ustanovení žalobce na nově zřízené volné služební místo faktická překážka, neboť byl předchozím rozhodnutím služebnímu funkcionáře zproštěn výkonu služby. Došlo ke zneužití institutu ustanovení na volné služební místo a služební funkcionář měl možnost maximálně rozhodnout postupem dle § 32 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. a žalobce bezodkladně zařadit do zálohy pro přechodně nezařazené pro jeho nezpůsobilost k aktivnímu výkonu služby.

Náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování (dále jen „odvolací správní orgán“) dne 2. 10. 2014 zamítl odvolání žalobce a v odůvodnění rozhodnutí konstatoval, že důvodem pro vydání rozhodnutí prvního stupně byla skutečnost, že se služební funkcionář dne 28. 4. 2014 dozvěděl od NBÚ o zániku oprávnění žalobce na stupeň „*Tajné*“, tedy i „*Důvěrné*“, který je obligatorně stanoven pro služební místo vedoucího odboru analytiky a informatiky úřadu, na kterém byl žalobce před vydáním rozhodnutí prvního stupně ustanoven

Argumentací žalobce o zkrácení jeho práv účastníka řízení, o nemožnosti vyjádřit své stanovisko a o toliko pětidenní lhůtě k vyjádření označil odvolací správní orgán za účelovou s tím, že po celou dobu řízení žalobce komunikoval prostřednictvím zmocněnce a práva vyplývající z § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. mu byla v řízení zachována. K požadavku na zpřístupnění režimové místnosti v prostorách útvaru uvedl, že služební funkcionář není příslušný hodnotit zákonnost rozhodnutí NBÚ o zrušení platnosti žalobcova osvědčení. Rozhodnutí NBÚ je vykonatelné a případné podání rozkladu nemá odkladný účinek. Služební funkcionář je povinen reagovat na toto rozhodnutí v souladu se zákonem, tedy zahájit řízení o odvolání žalobce z dosavadního služebního místa a o ustanovení na volné služební místo. V rámci řízení ve věci služebního poměru mu nepřisluší hodnotit skutečnosti, které předcházely rozhodnutí NBÚ. Spisový materiál neobsahoval žádné písemnosti, které by obsahovaly utajované informace, neboť jediným podkladem pro zahájení řízení bylo uvedené rozhodnutí NBÚ, které nemá utajovanou povahu.

Odvolací správní orgán dospěl k závěru, že byly dány důvody pro vydání rozhodnutí prvního stupně a že ke zneužití institutu ustanovení na volné služební místo nedošlo. Příslušník musí být podle § 25 odst. 1 písm. b)

^{*)} Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobce proti tomuto rozsudku svým usnesením ze dne 19. 4. 2018, čj. 4 As 67/2018-39.

zákona č. 361/2003 Sb. odvolán z dosavadního služebního místa, jestliže zanikla platnost jeho osvědčení, je-li osobou určenou ke styku s utajovanými informacemi. Při splnění stanovených podmínek je odvolání z dosavadního služebního místa a ustanovení na volné služební místo obligatorní. Ustanovení takového příslušníka je provedeno prioritně podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. v témže bezpečnostním sboru. Dle uvedeného ustanovení služební funkcionář ustanoví na volné služební místo v bezpečnostním sboru příslušníka téhož bezpečnostního sboru, který dosáhl požadovanou služební hodnost a byl odvolán z dosavadního služebního místa mj. z důvodu uvedeného v § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. Z uvedeného vyplývá, že záloha pro příslušníky přechodně nezařazené v daném případě nepřicházela v úvahu. Odvolací správní orgán uzavřel, že služební funkcionář postupoval při vydání rozhodnutí v souladu s platnou právní úpravou.

V žalobě podané proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu žalobce zopakoval, že služební funkcionář pochybil, když mu neumožnil řádný a úplný výkon jeho procesních práv vyplývajících z § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., zejména práva vyjádřit v řízení své stanovisko a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Nesplnění hmotněprávních podmínek pro vydání rozhodnutí prvního stupně žalobce spatřoval ve skutečnosti, že jeho ustanovení na nové služební místo bránila překážka v podobě vykonatelného rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým byl zproštěn výkonu služby.

Žalobci v řízení o odvolání ze služebního místa a o ustanovení na volné služební místo příslušelo, mimo jiné, právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení k hájení svých práv a oprávněných zájmů, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům a právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům.

Žalobce dále namítl, že hmotněprávním předpokladem pro jeho odvolání z dosavadního služebního místa je závěr, že zanikla platnost jeho osvědčení o tom, že je osobou určenou ke styku s utajovanými informacemi. Rozhodnutí prvního stupně bylo v pořadí již druhým rozhodnutím služebního funkcionáře ve věci jeho ustanovení na jiné služební místo, protože předchozí rozhodnutí bylo odvolacím správním orgánem zrušeno. V předchozím případě se služební funkcionář o zániku žalobcova osvědčení dozvěděl dne 13. 1. 2014, a ačkoliv byla v dané věci založena jeho zákonná povinnost zahájit řízení o odvolání žalobce z dosavadního služebního místa, učinil tak až dne 27. 1. 2014, tedy s odstupem 15 dnů. Řízení o odvolání žalobce z původního služebního místa bylo služebním funkcionářem záměrně a nezákonně oddalováno, protože v dané době uvedené volné pracovní místo neexistovalo. Jediné tehdy existující volné služební místo v 9. tarifní třídě bez požadavku na osvědčení pro styk s utajovanými informacemi se vyskytovalo výhradně při Letecké službě Policie ČR. Služební funkcionář postupoval úmyslně v rozporu se zákonem, když přistoupil k účelovému vytvoření volného služebního místa a až po jeho vytvoření přistoupil k zahájení řízení o odvolání žalobce z původního služebního místa. Pokud by postupoval v souladu se zákonem, musel by bezprostředně po 13. 1. 2014, tedy poté, co se dozvěděl o původním zániku žalobcova osvědčení, postupovat dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb., a následně z důvodu neexistence volného služebního místa zařadit žalobce postupem dle § 32 odst. 1 téhož zákona do zálohy pro přechodně nezařazené. V důsledku takto nezákonně vytvořeného služebního místa nebyl žalobce zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené. Tímto postupem se služební funkcionář dopustil obcházení zákona.

Žalobce dále namítl, že hmotněprávním předpokladem pro jeho odvolání z dosavadního služebního místa dle § 25 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. je závěr, že zanikla platnost jeho osvědčení ke styku s utajovanými informacemi. Hmotněprávním předpokladem pro jeho ustanovení na volné služební místo dle § 20 odst. 1 písm. a) téhož zákona je závěr, že dosáhl požadované služební hodnosti a dále že byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 1, 2 či 3 nebo v § 26 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. Předpokladem zproštění výkonu služby dle § 40 odst. 1 uvedeného zákona je závěr, že ve věci je a trvá důvodné podezření, že se příslušník dopustil trestného činu, kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku nebo jiného správního deliktu a jeho ponechání ve výkonu služby by ohrožovalo důležitý zájem služby nebo pošetření jeho jednání. Služební funkcionář rozhodnutím ze dne 27. 1. 2014 zprostil žalobce výkonu služby dle § 40 zákona č. 361/2003 Sb. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce nejprve odvolání a následně správní žalobu.

Předpokladem pro zařazení příslušníka do zálohy pro přechodně nezařazené podle § 32 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. je závěr, že mu zanikla platnost osvědčení, je-li osobou určenou pro styk s utajovanými informacemi, a nelze jej ustanovit na jiné služební místo. Dle názoru žalobce je nezbytným předpokladem pro

jeho ustanovení na volné služební místo podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. způsobilost k aktivnímu výkonu služby v rámci služební místa, na které má být ustanoven. Jestliže existuje rozhodnutí služebního funkcionáře, kterým byl žalobce zproštěn výkonu služby v době před zahájením nebo v průběhu řízení o odvolání z dosavadního služební místa a ustanovení na jiné služební místo, pak žalobce nutně není způsobilý k aktivnímu výkonu služby v rámci jakéhokoliv jiného služební místa. Smyslem institutu ustanovení na volné služební místo je umožnit příslušníkovi aktivní výkon služby. V posuzovaném případě však od počátku řízení existuje na straně žalobce překážka v podobě rozhodnutí o zproštění výkonu služby, pro kterou není způsobilý k aktivnímu výkonu služby v rámci služební místa, na které byl rozhodnutím služební funkcionáře ustanoven. Ze strany služební funkcionáře tak došlo ke zneužití institutu ustanovení na volné služební místo, a takovýto postup musí být nutně shledán nezákonným pro obcházení litery a ducha zákona. Služební funkcionář mohl za dané situace pouze podle § 32 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. žalobce bezodkladně zařadit do zálohy pro přechodně nezařazené pro jeho nezpůsobilost k aktivnímu výkonu služby. Pro zařazení žalobce do zálohy pro přechodně nezařazené byly splněny i další podmínky uvedené v § 32 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. (žalobce je ve služebním poměru od 15. 8. 1995 a po celou dobu byl jeho služební poměr sjednán na dobu neurčitou).

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [22] Městský soud nepřisvědčil námitce žalobce, že byl v řízení před správním orgánem zkrácen na svých procesních právech účastníka řízení vyplývajících z § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., protože mu nebylo umožněno vyjádřit své stanovisko k věci a k podkladům řízení před vydáním rozhodnutí. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobci bylo dne 19. 5. 2014 doručeno oznámení o zahájení řízení o odvolání z dosavadního služební místa a o ustanovení na volné služební místo, v němž mu bylo, mimo jiné, služebním funkcionářem sděleno, že může v řízení vyjádřit své stanovisko písemně do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Na toto oznámení reagoval žalobce podáním ze dne 23. 5. 2014, v němž uvedl, že nabídku na převedení na jiné služební místo nepřijímá a že hodlá využít svých procesních práv, zejména práva vyjádřit své stanovisko v řízení, a za tímto účelem žádá o zpřístupnění režimové místnosti v prostorách Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality po dobu alespoň 5 hodin za účelem přípravy avizovaného stanoviska. Na toto podání reagoval služební funkcionář vyrozuměním ze dne 13. 6. 2014, v němž žalobci sdělil, že jeho návrhu na zpřístupnění režimové místnosti nevyhovuje, protože obsahem spisového materiálu nejsou žádné písemnosti, které by obsahovaly utajované informace. Jediným podkladem pro zahájení řízení bylo rozhodnutí NBÚ o zrušení osvědčení žalobce pro styk s utajovanými informacemi, které nemá utajovanou povahu. Služební funkcionář žalobci též sdělil, že v rámci zahájeného řízení není relevantní hodnotit skutečnosti, které předcházely vydání zmíněného rozhodnutí NBÚ. Služební funkcionář totiž není příslušný k tomu, aby hodnotil zákonnost tohoto rozhodnutí NBÚ. Žalobce byl zároveň vyrozuměn o tom, že může v řízení vyjádřit své stanovisko, popř. uplatnit další práva účastníka řízení do 5 pracovních dnů od doručení tohoto vyrozumění. V reakci na toto vyrozumění žalobce podáním (nesoucím zjevně nesprávné datum 23. 5. 2014) oznámil služebnímu funkcionáři, že trvá na využití svých procesních práv a za tímto účelem (opětovně) žádá o zpřístupnění režimové místnosti.

[23] Městský soud se plně ztotožňuje s názorem žalovaného, že služební funkcionář nebyl povinen vyhovět žádosti žalobce o zpřístupnění režimové místnosti. Vzhledem k tomu, že součástí správního spisu nebyly žádné dokumenty obsahující utajované informace (jediným relevantním podkladem obsaženým ve spise bylo oznámení NBÚ ze dne 23. 4. 2014 o vykonatelnosti rozhodnutí NBÚ ze dne 17. 4. 2014 o zrušení platnosti žalobcova osvědčení, přičemž toto oznámení žádné utajované informace neobsahovalo), nebylo nutné ani potřebné žalobci zpřístupnit režimovou místnost k realizaci jeho procesního práva na vyjádření k věci, popř. k podkladům rozhodnutí. Pro řízení o odvolání žalobce z dosavadního služební místa a o ustanovení na volné služební místo byly zcela irelevantní skutečnosti obsahující utajované informace, které byly posuzovány v řízení před NBÚ, jež vyústilo ve vydání rozhodnutí ze dne 17. 4. 2014 o zrušení platnosti žalobcova osvědčení. „Vnásení“ těchto skutečností do řízení před služebním funkcionářem proto bylo zcela nadbytečné. Žalobcův nesouhlas s tím, jak tyto skutečnosti posoudilo NBÚ v jiném řízení, nemohl mít žádný vliv na rozhodnutí služební funkcionáře, pro které byl podstatný toliko výsledek řízení před NBÚ spočívající v existenci vykonatelného rozhodnutí o zrušení platnosti žalobcova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Právě to dal služební funkcionář žalobci

srozumitelně najevo vyrozuměním ze dne 13. 6. 2014, v němž přiléhavě konstatoval, že předmětem zahájeného řízení a obsahem spisového materiálu nejsou žádné utajované informace, takže k tomu, aby se žalobce relevantním způsobem vyjádřil k předmětu řízení a k pokladu pro vydání rozhodnutí, režimovou místnost nepotřebuje. Žalobcovu trvání na zpřístupnění režimové místnosti nemůže nic změnit na správnosti postoje, který služební funkcionář k tomuto požadavku zaujal.

[24] Žalobce se tedy zpřístupnění režimové místnosti domáhal neopodstatněně, protože ji k realizaci svých procesních práv účastníka řízení v dané věci vůbec nepotřeboval. Ze strany služebního funkcionáře mu byla opakovaně poskytnuta pětidenní lhůta k vyjádření k věci, jakož i k realizaci dalších procesních práv plynoucích z § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., které však nevyužil. Lze uzavřít, že k namítanému zkrácení žalobce na jeho procesních právech nedošlo, neboť mu byl v řízení poskytnut dostatečný prostor k vyjádření k věci samé a k podkladům rozhodnutí, jakož i k prostudování spisového materiálu.

[25] Městský soud pro úplnost dodává, že zpřístupnění režimové místnosti žalobci za účelem seznámení s podklady rozhodnutí a vyjádření k věci bylo zcela namístě v řízení před NBÚ, jehož předmětem bylo zrušení platnosti žalobcova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi, protože v tomto řízení byly součástí podkladů rozhodnutí utajované informace, jejichž posouzení bylo podstatné pro rozhodnutí NBÚ ve věci samé. Pro řízení vedené služebním funkcionářem, jehož předmětem bylo odvolání žalobce z dosavadního služebního místa a jeho ustanovení na jiné volné služební místo, to však neplatí. Pro toto řízení byly skutečnosti obsahující utajované informace, které byly posuzovány v řízení před NBÚ, zcela irelevantní – jediným a rozhodujícím podkladem bylo oznámení NBÚ ze dne 23. 4. 2014 o vykonatelnosti rozhodnutí NBÚ ze dne 17. 4. 2014 o zrušení platnosti žalobcova osvědčení.

[26] Mezi stranami není sporu o tom, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí existovalo vykonatelné rozhodnutí NBÚ ze dne 17. 4. 2014, jímž byla zrušena platnost žalobcova osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „*Tajně*“. Existence tohoto vykonatelného rozhodnutí byla sama o sobě důvodem, pro který byl služební orgán ze zákona povinen odvolat žalobce z dosavadního služebního místa. Je třeba zdůraznit, že § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. nedával služebnímu funkcionáři žádnou možnost úvahy, jak se žalobcem za této situace naložit. Jinak řečeno, setrvání žalobce, jenž byl osobou určenou ke styku s utajovanými informacemi, na dosavadním služebním místě po zániku platnosti jeho osvědčení pro styk s utajovanými informacemi zkrátka nepřicházelo v úvahu. Poté, co se služební funkcionář z oznámení NBÚ ze dne 23. 4. 2014 dozvěděl o existenci vykonatelného rozhodnutí NBÚ ze dne 17. 4. 2014, jej podle § 56 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb. stihala povinnost zajistit, aby žalobce při výkonu své profese, tj. při plnění služebních povinností, neměl přístup k utajovaným informacím, čemuž korespondovala též povinnost odvolat žalobce podle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. z dosavadního služebního místa. Tím, že tak učinil, tedy služební funkcionář postupoval zcela v souladu se zákonem.

[27] Městský soud na tomto místě podotýká, že líčení okolností, které předcházely zrušení platnosti jeho osvědčení pro styk s utajovanými informacemi a odvolání z dříve zastávaného služebního místa, které žalobce „*na dokreslení situace*“ soudu předestřel při ústním jednání a jehož součástí jsou i jména jednotlivých osob z řad policie a BIS, které se na daném případě měly podílet, stejně jako žalobcovu přesvědčení, že za zrušením platnosti jeho osvědčení stojí BIS, jsou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí bezvýznamné, neboť nemohou nijak zvrátit zásadní skutečnost, že zde ke dni vydání napadeného rozhodnutí existovalo vykonatelné rozhodnutí NBÚ ze dne 17. 4. 2014 o zrušení platnosti žalobcova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi.

[28] Vzhledem k tomu, že žalobce byl odvolán z dosavadního služebního místa z důvodu uvedeného v § 25 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., byl služební funkcionář povinen postupovat dle § 20 odst. 1 písm. a) bodu 1 téhož zákona, tj. byl povinen ustanovit žalobce na volné služební místo v bezpečnostním sboru. Mezi stranami není sporu o tom, že v době odvolání žalobce z dosavadního služebního místa bylo v jiném odboru téhož útvaru volné služební místo, na které byl žalobce rozhodnutím služebního funkcionáře ze dne 3. 7. 2014 ustanoven. Námítka žalobce o účelovém vytvoření tohoto volného služebního místa je ničím neprokázaným tvrzením. Účelovost vytvoření tohoto služebního místa rozhodně nelze spatřovat v tom, že služební funkcionář zahájil předchozí řízení o odvolání žalobce ze služebního místa s odstupem 14 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zániku žalobcova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Zákon předně služebnímu funkcionáři nestanoví žádnou závaznou lhůtu, ve které má řízení o odvolání příslušníka z dosavadního služebního místa podle § 25 odst. 1 písm. b)

zákona č. 361/2003 Sb. zahájit, přičemž časový odstup 14 dnů dle náhledu soudu nelze považovat za nepřipustné oddalování zahájení řízení. Ostatně i v druhém případě se služební funkcionář o důvodu pro odvolání žalobce dozvěděl dne 28. 4. 2014, kdy mu bylo doručeno oznámení NBÚ ze dne 23. 4. 2014, a k zahájení řízení o odvolání žalobce došlo až oznámením ze dne 14. 5. 2014. Ke dni 4. 7. 2014, k němuž byl žalobce rozhodnutím služebního funkcionáře ze dne 3. 7. 2014 ustanoven podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2003 Sb. na volné služební místo rada 2. oddělení odboru závažné hospodářské trestné činnosti Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality služby kriminální policie a vyšetřování, toto volné služební místo v bezpečnostním sboru existovalo již téměř půl roku (dle tvrzení samotného žalobce došlo k jeho vytvoření změnou systemizace s účinností ke dni 27. 1. 2014). Poté, co bylo předchozí rozhodnutí NBÚ o zrušení platnosti žalobcova osvědčení zrušeno a žalobce byl opětovně ustanoven na původní služební místo vedoucího odboru, mohl služební funkcionář jen těžko předvídat, že takto vytvořené služební místo v budoucnu opětovně „využije“ pro ustanovení žalobce. Námitka účelového vytvoření volného služebního místa, k němuž mělo dojít změnou systemizace provedenou v lednu 2014, proto nemůže ve vztahu k rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 3. 7. 2014 obstát. Nutno dodat, že své tvrzení o účelovosti vytvoření volného služebního místa žalobce zhola ničím nedoložil.

[29] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že ustanovení žalobce na volné služební místo bránila skutečnost, že byl v důsledku rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 27. 1. 2014 zproštěn výkonu služby, z čehož žalobce zároveň dovozuje, že měl být zařazen do zálohy pro přechodně nezařazené. K zařazení příslušníka do zálohy pro přechodně nezařazené podle § 32 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2003 Sb. může dojít pouze tehdy, jestliže jej nelze ustanovit na jiné služební místo. To však evidentně nebyl případ žalobce, kterého bylo možné na jiné služební místo odpovídající jím dosažené služební hodnosti ustanovit, což také služební funkcionář rozhodnutím ze dne 3. 7. 2014 učinil. To, že žalobce byl v důsledku předchozího rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 27. 1. 2014 zproštěn výkonu služby, jeho ustanovení na volné služební místo nijak nebránilo.

[30] Podle § 19 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. služební místo vyjadřuje organizační a právní postavení příslušníka v bezpečnostním sboru. Je charakterizováno zejména systemizovanou služební hodností, stupněm vzdělání, oborem nebo zaměřením vzdělání, dalším odborným požadavkem, základním tarifem, náplní služební činnosti, rozsahem oprávnění a povinností příslušníka. Je pravidlem, že každý příslušník ve služebním poměru má být ustanoven na konkrétní služební místo. Výrok o ustanovení na služební místo je obligatorní náležitostí rozhodnutí služebního funkcionáře o přijetí příslušníka do služebního poměru [§ 17 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2003 Sb.]. Spojení příslušníka s konkrétním služebním místem zákon nepodmiňuje jeho momentální „způsobilostí k aktivnímu výkonu služby“ v rámci daného služebního místa, jak dovozuje žalobce. Taková konstrukce nemá oporu v zákoně. Nejen příslušník v dlouhodobé pracovní neschopnosti, který rovněž není z důvodu nemoci či úrazu způsobilý k aktivnímu výkonu služby, ale i příslušník, který byl zproštěn výkonu služby ze zákonem stanovených důvodů, zůstává nadále ustanoven na svém dosavadním služebním místě, které, jak již bylo uvedeno shora, vyjadřuje jeho organizační a právní postavení v bezpečnostním sboru. Zproštění výkonu služby sice odnímá příslušníkovi jeho oprávnění a povinnosti vyplývající z jeho služební pozice dané zvláštními zákony, nemá však za následek ztrátu služebního místa, tj. vynětí příslušníka z organizační struktury v bezpečnostním sboru. Takový příslušník zůstává po celou dobu zproštění výkonu služby nadále ustanoven na svém dosavadním služebním místě. Proto také není třeba rozhodovat o jeho opětovném ustanovení na služební místo, jestliže pomínou důvody, pro které byl výkonu služby zproštěn – služební funkcionář v takovém případě rozhodne toliko o ukončení zproštění výkonu služby a příslušník se pak „automaticky“ vrací zpět do služby, a to na stejné služební místo, na kterém byl ustanoven před zproštěním výkonu služby (i po celou dobu zproštění).

[31] Zproštění výkonu služby vzhledem k výše uvedenému nemůže bránit tomu, aby služební funkcionář i v případě příslušníka zproštěného výkonu služby postupoval tak, jak mu ukládá § 20 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2003 Sb., tj. aby takového příslušníka ustanovil na existující volné služební místo v bezpečnostním sboru, a určil tak jeho organizační a právní postavení v bezpečnostním sboru. Postup, který služební funkcionář v případě žalobce zvolil, byl tedy v souladu se zákonem. Protože žalobce bylo možné ustanovit na jiné služební místo, nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho zařazení do zálohy pro přechodně nezařazené (viz výše).

[32] Neobstojí ani námitka uplatněná žalobcem při ústním jednání před soudem, podle níž v důsledku zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 214/2016-62, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ředitele NBÚ týkající se zrušení platnosti žalobcova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi, pozbylo napadené rozhodnutí hmotněprávního podkladu. Městský soud při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí nemůže přihlížet ke skutečnostem, které nastaly až (několik let) po jeho vydání. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen při přezkoumání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V této době zde prokazatelně existovalo vykonatelné rozhodnutí NBÚ o zrušení platnosti žalobcova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi, kterým byl žalovaný, resp. služební funkcionář, při rozhodování o odvolání žalobce z jím zastávaného služebního místa vázán, nemohl jej ignorovat, ale naopak byl povinen na něj zákonem stanoveným způsobem reagovat, což také učinil. Zrušení rozhodnutí ředitele NBÚ ze dne 23. 7. 2014 výše zmíněným zrušovacím rozsudkem Nejvyššího správního soudu, následně zrušení rozhodnutí NBÚ ze dne 17. 4. 2017, a stejně tak i zastavení bezpečnostního řízení o zrušení platnosti žalobcova osvědčení, k němuž došlo rozhodnutím NBÚ ze dne 25. 8. 2017, jsou skutečnosti, jež jsou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irrelevantní, neboť v době jeho vydání neexistovaly, nemohly být tudíž součástí zjištěného skutkového stavu, a žalovaný, resp. služební funkcionář, k nim při svém rozhodování nemohl jakkoliv přihlížet.

[33] Pouze na okraj soud uvádí, že bezpečnostní řízení bylo rozhodnutím NBÚ ze dne 25. 8. 2017 zastaveno z toho důvodu, že platnost žalobcova osvědčení již uplynula, a odpadl tak předmět řízení. Žalobce sám připustil, že v současné době platným osvědčením pro styk s utajovanými informacemi podle zákona č. 412/2005 Sb. nedisponuje. Nelze tak přisvědčit jeho argumentaci, že napadené rozhodnutí pozbylo hmotněprávního podkladu, neboť i nyní je dán zákonem stanovený důvod pro jeho odvolání ze služebního místa, na kterém byl dříve ustanoven, jenž spočívá v tom, že platnost jeho osvědčení pro styk s utajovanými informacemi zanikla.

3761

Verejné zdravotní pojištění: výběrové řízení k zajišťování poskytování hrazených služeb zdravotními pojišťovnami

k zákonu č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb., č. 261/2007 Sb., č. 369/2011 Sb. a č. 200/2015 Sb.

I. Výběrové řízení, které má sloužit k zajišťování poskytování hrazených služeb zdravotními pojišťovnami, je dvoustupňové a v obou svých fázích není řízením podle správního řádu, ale je zvláštním postupem podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění.

II. Uchazeč se nemůže domáhat přezkoumání rozhodnutí o výsledku výběrového řízení, které má sloužit k zajišťování poskytování hrazených služeb zdravotními pojišťovnami, neboť tento úkon není rozhodnutím v oblasti veřejné správy.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2018, čj. 14 Ad 5/2018-17)

Věc: MUDr. Daria Z. proti Magistrátu hlavního města Prahy o uzavření smlouvy se zdravotními pojišťovnami.

Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného o výsledku výběrového řízení na uzavření smlouvy se zdravotními pojišťovnami o poskytování a úhradě hrazených služeb v oboru dermatovenerologie ze dne 1. 11. 2017 a současně navrhla, aby soud žalobě proti tomuto rozhodnutí o výsledku výběrového řízení přiznal odkladný účinek.

Žalobkyně měla za to, že v daném případě došlo ke zkrácení jejích subjektivních práv, neboť žalovaný nemožnil hodnotící komisi hodnotit splnění zákonných kritérií, která jsou uvedena v § 51 zákona o veřejném zdravotním pojištění ohledně její osoby.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Městský soud se v první řadě zabýval otázkou, zda žalobou napadený úkon, tj. napadené rozhodnutí o výsledku výběrového řízení, podléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví podle příslušných ustanovení soudního řádu správního a po posouzení věci dospěl k závěru, že tomu tak není.

Výběrové řízení, které má sloužit k zajišťování poskytování hrazených služeb zdravotními pojišťovnami, je v zákoně o veřejném zdravotním pojištění upraveno v části deváté. Podle § 47 odst. 1 pro daný typ zdravotní služby, tj. poskytování ošetření v oblasti dermatovenerologie, je vyhlášovatelem výběrového řízení Magistrát hlavního města Prahy. Zákon v § 47 odst. 2 stanoví obsah vyhlášení výběrového řízení. Dále zákon obsahuje právní úpravu zřízení a činnosti komise, která posuzuje jednotlivé nabídky. V § 51 je stanoveno, k jakým okolnostem členové komise při posuzování přihlášek zejména přihlížejí. Způsob hlasování členů komise je upraven v § 49 odst. 2. Podle § 52 odst. 2 „[z]dravotní pojišťovna přihlíží k výsledkům výběrového řízení při uzavírání smlouvy o poskytování a úhradě hrazených služeb. Výsledek výběrového řízení nezakládá právo na uzavření smlouvy se zdravotní pojišťovnou. Zdravotní pojišťovna je oprávněna uzavřít smlouvu s uchazečem pouze tehdy, bylo-li uzavření takové smlouvy ve výběrovém řízení doporučeno.“ Z citovaných ustanovení lze dovodit, že výběrové řízení je dvoustupňové. V prvním stupni uchazeče posuzuje komise. O jednání komise, průběhu a výsledku výběrového řízení pak vyhotoví zápis. Tím její činnost končí. Proti závěrům komise zákon žádný opravný prostředek či námitky nepřipouští. Pro výběr uchazečů jsou stanoveny základní požadavky, které musí uchazeč splnit. I v případech, kdy hlasování komise vyzní kladně, nemá uchazeč právní nárok na uzavření smlouvy s příslušnou zdravotní pojišťovnou. Tato přihlíží k výsledkům výběrového řízení a výsledky je vázána pouze tehdy, rozhodne-li se smlouvu uzavřít. Doporučení uchazeče však nezavazuje zdravotní pojišťovnu k tomu, že s takovým uchazečem musí smlouvu uzavřít. Výběrové řízení v obou svých fázích není řízením podle správního řádu, ale je zvláštním postupem podle zákona o veřejném zdravotním pojištění.

Na základě shora uvedených skutečností má městský soud za to, že se žalobkyně nemůže domáhat přezkoumání výsledků výběrového řízení ze dne 1. 11. 2017, tj. napadeného rozhodnutí o výsledku výběrového řízení, zveřejněného dne 8. 11. 2017, neboť v daném případě tento označený úkon není rozhodnutím v oblasti veřejné správy. Městský soud vychází z úvahy, že žalobkyně nemá veřejné subjektivní právo, aby s ní byla smlouva příslušnou zdravotní pojišťovnou uzavřena. Zákon o veřejném zdravotním pojištění, jak bylo uvedeno shora, totiž nezavazuje zdravotní pojišťovnu k uzavření smlouvy i pro případ, že žadatel byl komisí doporučen. Z toho tedy vyplývá, že zdravotní pojišťovny si mohou posoudit i přes kladné doporučení komise, zda s doporučeným uchazečem smlouvu uzavřou, či nikoliv. Za této právní úpravy se potom žádný z uchazečů výběrového řízení nemůže domáhat přezkoumání výsledků výběrového řízení, neboť tím nejsou dotčena veřejná subjektivní práva účastníků výběrového řízení.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ze soudního přezkoumání vyloučeny. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, jestliže se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh nepřipustný.

Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem dospěl městský soud k závěru, že napadené rozhodnutí o výsledku výběrového řízení není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., že jím nebyla dotčena veřejná subjektivní práva žalobkyně, tedy jde o úkon, který je ze soudního přezkoumání vyloučen. Proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Za dané situace, kdy se nezabýval napadeným rozhodnutím věcně, městský soud samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě.

Provozování her a loterií: objektivní odpovědnost provozovatele loterie

k § 17 odst. 2, § 19 odst. 1 písm. e) a § 48 odst. 1 písm. c) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách^{*)} (v textu jen „zákon o loteriích“)

Smluvní závazek jiné osoby, že zajistí dodržování povinností dle § 17 odst. 2 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, nemůže zbavit provozovatele loterie nebo jiných podobných her jeho zákonných povinností a objektivní odpovědnosti za správní delikt podle § 48 odst. 1 písm. c) téhož zákona, byť takový smluvní závazek převezme odpovědná osoba uvedená v povolení dle § 19 odst. 1 písm. e) tohoto zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 23. 4. 2018, čj. 59 Af 29/2015-52)

Prejudikatura: č. 2525/2012 Sb. NSS a č. 2671/2012 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost VICTORIAPLAY proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty.

Specializovaný finanční úřad uložil žalobkyni pokutu 160 000 Kč podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích za spáchání správního deliktu, jehož se žalobkyně měla dopustit dne 1. 8. 2014 okolo 18:50 hod. tím, že v provozně Herna bar Černý Orel, nám. 9. května 145, Moravský Beroun (dále jen „herna“) byla zjištěna přítomnost nezletilého, tím i jeho účast na loteriích a jiných podobných hrách, přičemž žalobkyně jako provozovatelka neučinila taková opatření, aby se tato osoba nemohla hry zúčastnit, čímž došlo k porušení § 17 odst. 2 za užití § 1 odst. 8 zákona o loteriích.

Na základě odvolání žalobkyně změnil žalovaný rozhodnutí prvního stupně co do výše pokuty, kterou snížil na 150 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Žalovaný dovodil, že došlo k pasivní účasti mladistvé osoby na provozovaných hrách, a to prostřednictvím vizuálního kontaktu s technickými zařízeními provozovanými žalobkyní. Podle žalovaného provozovala žalobkyně hru v rozporu se zákonem o loteriích, konkrétně v rozporu s § 17 odst. 2 v návaznosti na § 1 odst. 8 zákona o loteriích. Žalovaný konstatoval, že povinnosti deklarované v citovaných ustanoveních jsou definovány jako povinnosti provozovatele, který je za tímto účelem oprávněn požadovat předložení průkazu totožnosti. Ani žalobkyní předložená rámcová smlouva o spolupráci s obsluhovatelem neprokazovala dostatečnost opatření. Poškození zákonem chráněného zájmu nastalo v důsledku provozní činnosti žalobkyně, přičemž odpovědnost za správní delikt má objektivní charakter. S námitkami nepřiměřenosti uložené pokuty se žalovaný vypořádal tak, že zákon žádné liberační důvody neobsahuje. Konstatoval, že správní orgán I. stupně podrobně odůvodnil výši pokuty, přihlédl k závažnosti a míře narušení společenského zájmu chráněného zákonem a vycházel z okolností, za jakých byl správní delikt spáchán. Důvodem pro snížení pokuty o 10 000 Kč byla skutečnost, že přihlédl-li Specializovaný finanční úřad jako k přitěžující okolnosti, pro kterou pokutu zvýšil o 10 000 Kč, že mladistvý byl v herně přítomen cca 10 krát, nebyla tato skutečnost v řízení dostatečně podložena.

V žalobě žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného o spáchání správního deliktu. Namítala, že dostala své zákonné povinnosti ve smyslu § 1 odst. 8 zákona o loteriích a jako provozovatelka učinila vyhovující opatření k zamezení účasti na hře osob mladších 18 let. Ta spočívala v tom, že žalobkyně uzavřela dne 29. 8. 2012 s Le The S. jako obsluhovatelem Rámcovou smlouvou o spolupráci, v jejímž č. IV bylo ujednáno, že obsluhvatel je povinen ve všech v příloze uvedených nebytových prostorách zajistit splnění povinnosti dle § 17 odst. 2, odst. 10 zákona o loteriích, tj. zamezit možnosti používání zařízení osobami mladšími 18 let, a to na svůj náklad, a také dalších případných omezeních stanovených povolením dle zákona o loteriích, a k tomu účelu je zejména povinen provést potřebné úpravy nebytových prostor a zajistit nad zařízeními nepřetržitý dozor odpovědné osoby, kterou byl pan Van Ba N.

Žalobkyně stanovenou zákonnou povinností plnila, neboť učinila taková opatření, aby se loterie nemohly účastnit osoby mladší 18 let. Již v odvolání žalobkyně poukázala na skutečnost, že takové opatření je dlouhodobě

^{*)} S účinností od 15. 6. 2016 zrušen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

vnímáno jako dostatečné ze strany Ministerstva financí, které pro účely povolovacího řízení akceptuje jako osoby odpovědné za dodržování zákazu her osob mladších 18 let smluvní partnery provozovatelů a nevyžaduje, aby takový dozor vykonávali sami provozovatelé. Uvedenou námitkou se žalovaný nezabýval, pouze konstatoval, že rámcová smlouva o spolupráci tvrzení žalobkyně nedokazuje a žalobkyně své povinnosti učinit vyžadovaná opatření nedostála.

Nezákonost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřovala také v nepřiměřenosti uloženého trestu. Žalovaný nezhodnotil veškeré polehčující okolnosti případu. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že nezletilý, který se v provozovně v rozhodné době nacházel, se nepodílel aktivně na hře a v řízení nebylo prokázáno, že by velmi krátká doba jeho přítomnosti cca 10 minut v blízkosti technických zařízení představovala natolik vysokou míru společenské škodlivosti. Rovněž nebylo možné odhlédnout od věku nezletilého, kterému do naplnění zletilosti zbývaly pouhé 2 měsíce. Pro samotné posouzení možného negativního ovlivnění nezletilého bylo třeba zhodnotit i účel, pro který se k technickým zařízením přiblížil. Z jeho výpovědi totiž vyplynulo, že si šel pouze vyzvednout své kamarády. Pozornost nezletilého, i vzhledem ke krátkému časovému úseku, který v blízkosti technických zařízení strávil, se koncentrovala pouze na vyzvání přátel, aby se vrátili ke stolu. S ohledem na tyto okolnosti vyjádřila žalobkyně přesvědčení, že společenská škodlivost jednání, které je jí kladeno za vinu, je velmi nízká, a uložený trest je proto ve zjevném nepochopění.

Protože žalobkyně v žalobě uváděla shodné námitky jako v odvolání, odkázal žalovaný především na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále uvedl, že výklad § 1 odst. 8 zákona o loteriích podaný žalobkyní vnímá jako zužující, neboť v něm není podchycena vzájemná vazba mezi povinností přijmout opatření k zabránění v účasti na hře osobám mladším 18 let a samotným zabráněním v účasti na hře. Účast osoby nezletilé na hře jednoznačně značí, že ať už byla přijata jakákoli opatření k zabránění osobám nezletilým v účasti na hře, ve svém důsledku nebyla dostatečná, tudíž nebylo postupováno v souladu se zákonem o loteriích, podle kterého musí být přijata taková opatření, aby se osoby mladší 18 let nemohly hry zúčastnit.

Žalovaný odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2014, čj. 5 Afs 26/2011-81, v němž se Nejvyšší správní soud věnoval rozboru problematiky výkladu slovního spojení „účast na hře“. Z kontextu rozsudku vyplývá povinnost vyloučit jakýkoli kontakt osoby mladší 18 let s herními přístroji. Žalovaný zmínil, že žalobkyně nepřijala opatření v podobě požadavku předložení průkazu totožnosti v okamžiku vstupu do herny, nelze z povahy věci uvažovat o tom, že by přijala maximum možných opatření.

K námitce uzavření rámcové smlouvy o spolupráci žalovaný podotknul, že povinnost zabránit v účasti osobám mladší 18 let na hře je spojena s osobou provozovatele loterií a jiných podobných her. Soukromoprávní ujednání nemá na odpovědnost žalobkyně za spáchaný delikt v důsledku neplnění povinnosti obsluhovatele Le The S. vliv. Žalobkyně tak může zvažovat pouze uplatnění regresu po této osobě, nikoli se dovolávat splnění své zákonné povinnosti učinit příslušná opatření k zamezení v účasti osob mladších 18 let ve hře. Svoji primární odpovědnosti si žalobkyně byla vědoma, jelikož v článku III smlouvy uvedla, že v případě uložení pokuty nebo jiné sankce kontrolním orgánem v souvislosti s porušením ustanovení zákona o loteriích ze strany obsluhovatele je obsluhovatel povinen provozovateli nahradit škodu v plné výši. Samotné zavázání jiné osoby, že přijme taková opatření ve smyslu § 1 odst. 8 zákona o loteriích, nelze považovat za dostačující. Uvádění osob odpovědných za zákaz hry osob mladších 18 let při povolovacích řízeních vyplývá z § 19 odst. 1 písm. e) zákona o loteriích, aniž by bylo konstatováno, že se jedná o účinné opatření postačující samo o sobě k zabránění v účasti na hře osob mladších 18 let. Je přípustné, aby jako odpovědná osoba byla nahlášena osoba odlišná od osoby žalobkyně, žalovanému ovšem není známo, že by Ministerstvo financí v minulosti žalobkyni či jiného provozovatele loterie a jiných podobných her ujistilo, že nahlášení odpovědné osoby zbavuje provozovatele loterie a jiných podobných her povinnosti přijímat další opatření či aktivně působit při zamezování v účasti osob mladších 18 let na hře.

K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty žalovaný odkázal na úvahy Specializovaného finančního úřadu i žalovaného v jejich rozhodnutí. Skutečnosti, že se nezletilý aktivně na hře nepodílel, věk blížící se zletilosti, byly v rozhodnutí zohledněny.

Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci krajským soudem

(...) [13] Podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích „[p]okutu do výše 10 000 000 Kč uloží finanční úřad uvedený v § 46 odst. 1 písm. c) právnické nebo fyzické osobě, která bez povolení, které by bylo oprávněno vydat ministerstvo, provozuje nebo organizuje loterii, tombolu nebo jinou podobnou hru, nebo ji provozuje v rozporu s tímto zákonem nebo poruší zákaz stanovený v § 1 odst. 5 nebo § 4 odst. 10“.

[14] Podle § 1 odst. 8 zákona o loteriích „[ú]častníkem loterie nebo jiné podobné hry [...] může být jen fyzická osoba, která dovršila 18 let věku a která v souladu s herním plánem uhradí vklad (sázku) provozovateli předem, a to v hotovosti nebo bezhotovostně. Osobám mladším 18 let je účast na loteriích a jiných podobných hrách zakázána. Provozovatel loterií nebo podobných her musí učinit taková opatření, aby se tyto osoby nemohly hry zúčastnit. K tomuto účelu je oprávněn požadovat předložení průkazu totožnosti.“

[15] Podle § 17 odst. 2 zákona o loteriích „[v]ýherní hrací přístroj musí být umístěn tak, aby neumožňoval hru osobám mladším 18 let, nebo provozovatel musí učinit taková opatření, aby tyto osoby se nemohly hry zúčastnit. K tomuto účelu je oprávněn požadovat předložení průkazu totožnosti.“

[16] Podle § 18 odst. 2 zákona o loteriích „[ž]adatel je povinen uvést v žádosti o povolení k provozování výherního hracího přístroje jméno osoby (osob), která odpovídá za zákaz vstupu osob mladších 18 let do herny“.

[17] Podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona o loteriích „[p]ovolení k provozování výherního hracího přístroje obsahuje [...] jméno osoby (osob), která odpovídá za zákaz hry osob mladších 18 let v místě schváleném pro stálé umístění výherního hracího přístroje. V případě herny tato osoba (osoby) odpovídá za zákaz vstupu osob mladších 18 let do herny.“

[18] Spornou v projednávané věci je otázka, zda žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích (provozování loterie nebo jiné podobné hry v rozporu se zákonem o loteriích) tím, že porušila § 17 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 8 zákona o loteriích. Žalobkyně namítá, že přijala dostatečná opatření, aby se osoby mladší 18 let nemohly hry zúčastnit. Toto opatření podle žalobkyně spočívalo v tom, že sjednala smluvní závazek obsluhovatele Le The S. zajistit, aby se osoby mladší 18 let hry v uvedené herně neúčastnily. Krajský soud dodává, že mezi účastníky není sporu o tom, že právě citovaná ustanovení se nevztahují pouze na výherní hrací přístroje, ale též na interaktivní videoloterní terminály (viz podrobné odůvodnění Speciálního finančního úřadu na s. 6 rozhodnutí).

[19] Výkladem shora uvedených ustanovení se zabývá početná judikatura Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k velmi podrobnému rozboru problematiky v rozhodnutích vydaných v obou stupních správního řízení krajský soud stručně shrnuje, že § 1 odst. 8 zákona o loteriích stanoví povinnost provozovatele, aby učinil veškerá opatření bránící hře mladistvým, a současně stanoví i oprávnění požadovat předložení průkazu totožnosti. Zvláštní úpravu týkající se výherních hracích přístrojů obsahuje § 17 odst. 2 zákona o loteriích, který požaduje umístění výherního hracího přístroje (tedy obdobně interaktivního videoloterního terminálu) tak, aby neumožňoval hru osobám mladším 18 let, pro tento účel má provozovatel oprávnění požadovat předložení průkazu totožnosti. Pokud provozovatel tuto povinnost zanedbá, případně uvedeného oprávnění k legitimaci osoby nevyužije, pak není pochyb o tom, že pokud se mladistvý hry zúčastní, dochází k porušení ustanovení loterijního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, čj. 5 Afs 108/2013-72, či ze dne 27. 9. 2016, čj. 5 As 36/2016-27). V rozsudku ze dne 14. 11. 2011, čj. 5 Afs 26/2011-81, č. 2525/2012 Sb. NSS, současně Nejvyšší správní soud dovedl, že smysl a účel zákona o loteriích nespočívá jen v zabránění samotné hře mladistvými na výherních hracích přístrojích (v souzené věci obdobně v zabránění samotné hře osob mladších 18 let na interaktivních videoloterních terminálech), ale smysl opatření, která zákon stanoví, je nutno spatřovat již v prevenci, tzn. provozovatel je povinen učinit taková opatření, aby mladistvé osoby se nemohly zúčastnit hry jakkoliv, tedy ani pasivním přihlížením.

[20] Nejvyšší správní soud dále konstatoval (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2016, čj. 5 As 36/2016-27), že v hypotéze § 1 odst. 8 zákona o loteriích je určena osoba odpovídající za dodržování předmětných povinností. Z dikce ustanovení jednoznačně vyplývá, že tímto subjektem je právě provozovatel, nikoliv snad jeho zaměstnanec, jehož lze za správní delikt s totožnou objektivní stránkou stíhat dle podle § 48 odst. 1 písm. f) zákona o loteriích [dle názoru krajského soudu lze obdobně konstatovat ve vztahu k osobě, která je v povolení k provozování loterie nebo jiné podobné hry uvedena jako osoba odpovědná za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let, kterou lze za porušení zákona o loteriích postihnout dle § 48 odst. 1 písm. g), resp. f) zákona o loteriích]. Objektem správního deliktu je zájem na ochraně osob mladších 18 let věku a omezení společenských rizik tím, že je mladistvým zakázána účast na loteriích a jiných podobných hrách. Odpovědnost za správní delikt podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích je koncipována jako absolutní a objektivní, tedy odpovědnosti bez ohledu na zavinění, zákon nepřipouští žádný liberační důvod. Zásadně je věcí provozovatele, aby učinil opatření vhodným způsobem a v takové míře, aby mu umožňovala bezvýjimečně plnit jeho právní povinnosti. Takto stanovená povinnost působí nejen v rovině individuální, ale také jako generální prevence.

[21] Jak bylo řečeno, zákon o loteriích v § 1 odst. 8, § 17 odst. 2 určuje jako osobu odpovídající za přijetí opatření (včetně oprávnění požadovat předložení průkazu totožnosti) zamezujících tomu, aby se osoby mladší 18 let mohly účastnit hry, provozovatele. V herně s interaktivními videoloterními terminály provozovanými žalobkyní byla prokazatelně zjištěna přítomnost osoby mladší 18 let, která vešla do volně otevřené herny, když u vstupu do herny nebyla nikým kontrolována a která se následně hry účastnila, a to pasivně v podobě vizuálního sledování a vnímání hry. Objektivně tedy došlo k porušení zákona, kdy se mladistvá osoba nacházela v prostoru herny, čemuž opatření, která jsou zákonem zásadně požadovaná po provozovateli, tj. v daném případě po žalobkyni, prokazatelně nezabránila a z tohoto pohledu tedy nebyla dostatečná. Objektivní stránka správního deliktu, do kterého bylo vzhledem k zjištěnému skutkovému stavu zasaženo, byl zájem na ochraně osob mladších 18 let věku a omezení společenských rizik, která jsou s účastí mladistvých na hře spojena.

[22] Krajský soud se plně ztotožňuje se žalovaným, že ani uzavření Rámcové smlouvy o spolupráci s Le The S. jako obsluhovatelem nemůže představovat přijetí dostatečných opatření ve smyslu dotčených ustanovení zákona o loteriích. Rovněž má krajský soud za to, že soukromoprávní ujednání obsažené v čl. IV nemůže žalobkyni jako provozovatele loterie nebo jiné podobné hry její objektivní odpovědnosti za dodržování povinností dle § 1 odst. 8, § 17 odst. 2 zákona o loteriích zprostit. Ve shodě s žalovaným soud podotýká, že žalobkyně si byla své odpovědnosti za porušení zákona o loteriích dobře vědoma, smlouvala-li současně v čl. III regresní nárok vůči Le The S. pro případ vzniku škody v důsledku nedodržování příslušných ustanovení zákona o loteriích, a obdobně si vymínila pro případ porušení povinností obsluhovatele uvedených v čl. IV, v němž se obsluhovatel zavázal ve všech nebytových prostorách uvedených v příloze smlouvy (tedy i v předmětné herně) dodržovat § 17 odst. 2 zákona o loteriích. Tento smluvní závazek jiné osoby, že zajistí dodržování povinností dle § 17 odst. 2 zákona o loteriích, nemůže zbavit provozovatele jeho zákonných povinností a objektivní odpovědnosti za správní delikt podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích.

[23] Krajský soud nepřijal ani argument žalobkyně, že Ministerstvo financí akceptuje jako osoby odpovědné za dodržování zákazu her osob mladších 18 let smluvní partnery provozovatelů. V souzené věci ze správního spisu vyplynulo, že odpovědná osoba Le The S., se kterou žalobce smlouvu uzavřel, byla v povolení k provozování loterie nebo jiných podobných her uvedena jako osoba odpovědná za zákaz hry osob mladších 18 let/osoba oprávněná jednat s orgány státního dozoru. Uvedení takové odpovědné osoby ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o loteriích v povolení vyplývá z § 19 odst. 1 písm. e) zákona o loteriích. Krajský soud v této souvislosti odkazuje na systematiku § 48 odst. 1 zákona o loteriích, v němž je samostatně upravena odpovědnost provozovatele za provozování loterie nebo jiné podobné hry v rozporu se zákonem, samostatně potom odpovědnost jak fyzické osoby, které je k provozovateli ve vztahu pracovním či obdobným, tak i odpovědnost osoby v povolení uvedené jako osoba odpovědná za dodržování zákazu hry osob mladších 18 let. Žalobkyni zastávaný názor, že smluvní závazek Le The S. jako odpovědné osoby uvedené v povolení dle § 19 odst. 1 písm. e) zákona o loteriích představuje přijetí dostatečných opatření k zabránění osobám mladším 18 let v účasti na hře, by vedl k absurdnímu závěru, že samo nahlášení této osoby by žalobkyni jako provozovatele loterie nebo jiné podobné hry zbavovalo odpovědnosti v případě, kdy je v herně zjištěna účast osoby mladší 18 let na hře.

[24] Krajský soud tedy uzavírá, že žalovaný dospěl ke správnému závěru, že žalobkyně naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích.

[25] Nedůvodnou shledal krajský soud i námitku nepřiměřenosti uložené pokuty. V obecné rovině soud připomíná, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu. Zabývá-li se soud k námitce nezákonnosti uložené sankce, zkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, souladné se zásadami logiky a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení, či je dokonce nezneužil, zda není pokuta likvidační (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, čj. 1 AfS 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS).

[26] V souzené věci dospěl krajský soud k závěru, že správní pokuta nebyla uložena v nepřiměřené výši z důvodů, které žalobkyně namítala. Z § 48 odst. 1 písm. c) zákona o loteriích vyplývá, že výše uložené pokuty je omezena horní hranicí 10 000 000 Kč. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že se žalovaný dostatečně věnoval posouzení, zda pokuta uložená Speciálním finančním úřadem byla přiměřená. Dospěl přitom k závěru, že ano, když správní orgán I. stupně při uložení pokuty vyšel z přiměřené výše 400 000 Kč s ohledem na závažnost protiprávního jednání žalobkyně, takto stanovenou výši pokuty ponížil o 50 %, a částku 200 000 Kč snížil o 1/4 s ohledem na polehčující okolnosti. Ty správní orgány spatřovaly zejména v tom, že žalobkyně se nedopustila protiprávního jednání úmyslně, nebyla prokázána delší pasivní účast nezletilého na hrách v herně, nezletilý na herním zařízení aktivně nehrál a do dosažení zletilosti mu zbývaly 2 měsíce. Správní orgány tak v rámci své diskreční pravomoci přihlédly ke všem skutečnostem, které žalobkyně zmiňuje, a to dostatečně tak, aby byl splněn represivní i preventivní smysl ukládané pokuty. Žalovaný pak ve prospěch žalobkyně zohlednil, že dřívější návštěva herny nezletilým nebyla dostatečně prokázána a pokutu uloženou rozhodnutím I. stupně snížil o 10 000 Kč. Uložená pokuta byla v zákonných mantinelech, při hodnocení kritérií pro uložení pokuty nebyla porušena logika, správní orgány vzaly v úvahu všechna zákonná kritéria a přihlédly k polehčujícím okolnostem případu, nelze hovořit o vybočení ani zneužití správního uvážení, soud tedy neshledal námitku nezákonnosti uložené pokuty pro zjevnou nepřiměřenost opodstatněnou.

3763

Obecní policie: působnost

k § 2 a § 24b odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění účinném ke dni 11. 11. 2015

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

I. Pokud obecní policie provozuje kamerový systém za účelem odhalování přestupků, které jsou ovšem mimo její působnost [§ 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve spojení s dalšími ustanoveními téhož zákona nebo zvláštních zákonů], je takový kamerový systém provozován v rozporu s § 24b odst. 1 zákona o obecní policii. Důkazy z takového systému vzešlé jsou nezákonné a procesně nepoužitelné.

II. Obecní policie nemohla v době před 1. 7. 2017 provozovat kamerový systém, jehož jediným či hlavním cílem bylo monitorovat dodržování povinnosti zastavit vozidlo na signál červeného světla [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, čj. 10 As 15/2018-36)

Prejudikatura: č. 1607/2008 Sb. NSS, č. 2518/2012 Sb. NSS a č. 3321/2016 Sb. NSS.

Věc: Karel P. proti Krajskému úřadu Kraje Vysočina o spáchání přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2015 Magistrát města Jihlavy (dále též jen „magistrát“) rozhodl, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Konkrétně z údajů systému monitorování průjezdu přes křižovatku na červenou RedCon magistrát zjistil, že neznámý řidič žalobcem provozovaného vozidla dne 10. 2. 2015 v 10:13 hodin na křižovatce v obci Jihlava nerespektoval signál s červeným světlem „Stůj“. Porušil tak § 70 odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 téhož zákona. Žalovaný odvolání dne 11. 11. 2015 zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

Krajský soud v Brně vyhověl žalobě, rozsudkem ze dne 12. 12. 2017, čj. 29 A 178/2015-42, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důkaz záznamem z kamerového systému RedCon nebyl získán v souladu s právními předpisy. Kontrolovat dodržování povinností účastníků silničního provozu a pravidel provozu na pozemních komunikacích je oprávněna Policie ČR. V rámci přenesené působnosti je dle § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn projednávat přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu [tj. do 30. 6. 2017 podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích], nikoliv vykonávat dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle odstavce 9 téhož ustanovení. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že důkaz získal magistrát coby poznaček z vlastní činnosti podle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích. Vlastní činností správního orgánu nelze rozumět postup, při němž správní orgán bez prokázaného zákonného zmocnění nainstaluje automatizované záznamové zařízení k monitorování průjezdu křižovatkou za účelem výkonu dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a na základě záznamů z tohoto zařízení pak uděluje pokuty těm účastníkům silničního provozu, kteří porušili své povinnosti vyplývající ze zákona o silničním provozu. Podkladem pro zahájení řízení z moci úřední na základě poznatku z vlastní činnosti podle § 67 odst. 2 zákona o přestupcích lze rozumět zjištění správního orgánu, která učinil, pokud například vykonává sám rovněž dohledovou činnost na daném úseku státní správy. V tomto případě však magistrát neměl působnost k dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Důsledkem překročení působnosti správního orgánu je pak to, že takto opatřený důkaz je v sankčním řízení nepoužitelný.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku kasační stížnost. Dle § 2 písm. d) zákona o obecní policii se obecní policie podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. V řešené věci je Městská policie Jihlava, v návaznosti na § 24b zákona o obecní policii, provozovatelem městského kamerového systému. Zároveň magistrát dle § 124 odst. 5 písm. m) zákona o silničním provozu provádí prevenci v oblasti bezpečnosti silničního provozu. V rámci prevence bezpečnosti silničního provozu monitoruje průjezd a při této činnosti svěřené mu zákonem zjišťuje přestupky. Magistrát „fyzicky“ nevykonává dohled nad bezpečností provozu, pouze při provádění prevence zjišťuje stav na křižovatce, a pokud ze své úřední činnosti zjistí přestupek, tak jej projedná jako věcně a místně příslušný správní orgán. Dle § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je orgánem obce obecní úřad (magistrát). Zákonné zmocnění k provádění prevence bezpečnosti silničního provozu není v žádném právním předpisu blíže specifikováno. Nelze tedy „vyloučit“, aby pod toto zmocnění byl podřazen též monitoring dodržování povinnosti „zastavit vozidlo na signál, který příkazuje zastavit vozidlo“. V řešené věci mají dva orgány téže obce svou část činnosti či působnosti, které se vzájemně překrývají. Stěžovatel měl za to, že pokud je výkonem dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích pověřen jeden orgán obce a prevencí v oblasti bezpečnosti silničního provozu druhý orgán téže obce, nelze přijmout závěr, že se jedná o překročení zákonného zmocnění správním orgánem, to vše za podmínky, že městská policie provozuje městský kamerový systém.

Žalobce ve vyjádření poukázal na to, že tuto argumentaci stěžovatel neuplatnil v řízení o žalobě. Zmínka o údajném zákonném provozování systému RedCon Městskou policií Jihlava je prý nepravdivá. S odkazem na smlouvy týkající se kamerového systému RedCon a informace získané od správního orgánu I. stupně na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žalobce dovozuje, že provozovatelem je nikoliv Městská policie Jihlava, ale soukromá osoba, společnost ADŽ Praha.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost v části odmítl a ve zbytku ji zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není přípustná ve vztahu k výroku II. rozsudku krajského soudu, kterým krajský soud odmítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal uložení povinnosti stěžovateli písemně se omluvit za zásah do jeho práv a svobod. Co do tohoto výroku byl totiž stěžovatel úspěšný, nejsou tedy dány podmínky tzv. subjektivní přípustnosti kasační stížnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, ve věci „Žamberk“). Ostatně stěžovatel proti důvodům výroku II. nijak neargumentuje.

[6] Ve zbytku je kasační stížnost přípustná, je podána včas a osobou oprávněnou, není však důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předně k argumentaci žalobce upozorňuje, že zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, dopadá z logiky věci pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmikoli právními důvody. Zákon to nepodmiňuje ani tím, že by žalovaný musel být v řízení o žalobě aktivní, resp. podat vyjádření k žalobě (srov. rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104).

[8] Krajský soud založil svůj rozsudek na tom, že v rámci přenesené působnosti je dle § 124 odst. 5 písm. j) zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn projednávat přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu [tj. do 30. 6. 2017 podle zákona o přestupcích], ale nikoliv instalovat kamerový systém, a vykonávat tak soustavný dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích podle odstavce 9 téhož ustanovení. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje. Stěžovatel nyní celou věc upřesňuje s tím, že kamerový systém provozovala pro obec její obecní policie.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve předepisá obecná východiska svého rozhodnutí. Z čl. 2 odst. 3 Ústavy a článku 2 Listiny základních práv a svobod plyne, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato zásada je základem českého právního systému. Omezuje výkon státní moci jen na ty prostředky a postupy, které jsou upraveny zákonem. Stát nemůže vůči občanům působit mimo zákon, třebaže by motivace takového působení byly jakkoliv bohubilbé. Tuto zásadu nelze zpochybňovat, neboť bez ní přestává být demokratický právní stát státem právním. Bez ní by občané byli vydáni napospas orgánům veřejné moci, které by mohly volně a bez jakéhokoliv zákonného omezení prosazovat své aktuální představy veřejného blaha.

[10] Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný personálně, odborně a materiálně vybavenými správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je, za předpokladu, že se zároveň jedná o výkon veřejné moci, prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k tomu zmocněny zákony. Správní činnosti musí být regulovány zákonem „zejména tehdy, má-li mít jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou či právnickou osobu a rovněž tehdy, kdy by jeho postup mohl vést k omezení či zásahu do práv a svobod“ (srov. rozsudek ze dne 2. 4. 2008, čj. 1 As 12/2008-67, č. 1607/2008 Sb. NSS).

[11] Proto Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda obecní policie byla vůbec oprávněna kamerovým systémem monitorovat dodržování povinnosti zastavit vozidlo na signál červeného světla „Stůj!“. Výkon dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích je zákonem o silničním provozu (§ 124 odst. 9) svěřen Policii České republiky, částečnou působností v této oblasti disponuje též policie obecní. Obecní policie však má působnost co do dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích omezenou, v rozsahu stanoveném zákonem o obecní policii či jiným zvláštním zákonem [srov. § 2 písm. d) zákona o obecní policii].

[12] Stěžovatel tvrdí, že kamerový systém provozuje obecní policie v Jihlavě. Krajský soud se výslovně nevyjádřil k otázce, zda na věci něco mění skutečnost, že kamerový systém provozuje obecní policie (nikoliv tedy

přímo magistrát). V tomto ohledu totiž zůstal stěžovatel před krajským soudem pohříchu zcela pasivní a nic k této otázce neuvedl.

[13] Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii). Obecní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejich úkolů podle zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných (§ 24b odst. 1 zákona o obecní policii). Jsou-li k pořizování těchto záznamů zřízeny stále automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit (§ 24b odst. 2).

[14] Působnost obecní policie je vymezena § 2 zákona o obecní policii. Toto ustanovení ve znění účinném do 30. 6. 2017 znělo:

„§ 2

Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona

a) přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,

b) dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití,

c) dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce,

d) se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích,

e) se podílí na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení,

f) se podílí na prevenci kriminality v obci,

g) provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích⁵⁾ v obci,

h) odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce,

i) poskytuje za účelem zpracování statistických údajů Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) na požádání údaje o obecní policii.“

[15] Nejvyšší správní soud jen pro pořádek uvádí, že § 2 písm. h) zákona o obecní policii na nynější věc použitelný není. To plyne již jen z geneze tohoto ustanovení. Do konce roku 2008 obecní policie odhalovala *přestupky a jiné správní delikty*, od roku 2009 jen ty přestupky (a do 30. 6. 2017 jiné správní delikty), „*jejichž projednávání je v působnosti obce*“. Důvodová zpráva k zákonu č. 274/2008 Sb. k tomu vysvětlovala, že „[z]řízení oblasti odhalování přestupků a jiných správních deliktů vychází z toho, že obecní policie resp. strážník policie nemůže vykonávat dohled nad dodržováním všech právních předpisů, které jsou součástí právního řádu České republiky a dublovat či nahrazovat činnost příslušných orgánů při jejich porušení“ (č. tisku 440/0, rozesláno dne 29. 2. 2008, viz www.psp.cz).

[16] Podle § 53 odst. 1 zákona o přestupcích ve znění účinném do 30. 6. 2017 obce projednávaly „*přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích, a přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst*“. Je evidentní, že projednávání dopravních přestupků nebylo v působnosti obce, ale obecního úřadu obce s rozšířenou působností v rámci přeneseného výkonu státní správy (srov. § 53 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích; shodně též Vetešínek, P.; Jemelka, L. *Zákon o obecní policii. Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 62 a násl., kteří navíc upozorňují, že působnost obce vedle zákona o přestupcích mohou založit i zvláštní zákony, např. § 28 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání).

[17] Hranice působnosti obecní policie v oblasti dopravních přestupků jsou tedy dány nikoliv § 2 písm. h), ale § 2 písm. d) zákona o obecní policii, ve spojení s dalšími ustanoveními téhož zákona nebo zvláštních zákonů.

Je třeba zopakovat, že působnost obecní policie v této oblasti byla omezená, na rozdíl od působnosti Policie ČR [viz textace § 2 písm. d) zákona o obecní policii: obecní policie se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích].

[18] Nejvyšší správní soud k tomu zdůrazňuje, že obecní policie v roce 2015 vůbec nemohla projednat přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 zákona o silničním provozu. Jak totiž uváděl zákon o přestupcích v § 86 písm. d) bodu 2, obecní policie mohla projednávat přestupky „podle zákona o silničním provozu spáchané nedovoleným stáním nebo zastavením vozidla na pozemní komunikaci, vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, porušením pravidel o překročení nejvyšší dovolené rychlosti, porušením pravidel jízdy na zvířatech, vedení a hnaní zvířat na pozemní komunikaci, pohybem chodce na pozemní komunikaci odporujícím pravidlům provozu na pozemních komunikacích, nedovoleným způsobem použití lyží, kolečkových bruslí a podobných prostředků na chodníku a nedovoleným vedením jízdního kola nebo jízdou na něm v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích a porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích ostatními řidiči nemotorových vozidel“. Projednat přestupky spočívající v porušení povinnosti zastavit vozidlo na signál, který příkazuje zastavit vozidlo, bylo zcela mimo působnost obecní policie.

[19] Základním účelem Systému monitorování průjezdů přes křižovatku na červenou RedCon je, jak již plyne z jeho názvu, monitorování průjezdu vozidel přes křižovatku na červenou. V nynějším případě byla detekce vozidel projíždějících na červenou jedinou funkcí systému. Jinou funkci systém neplnil. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvádí, že systém RedCon nic neměří, „pouze monitoruje průjezd křižovatkou a v případě průjezdu na červenou toto zaznamenává“. Jiná data než „data splňující podmínky průjezdu na červenou“ zařízení neukládá (s. 4 a 5 rozhodnutí stěžovatele). Stěžovatel v rozhodnutí dále shrnuje, že RedCon „je automatický vizuální systém pro detekci vozidel projíždějících křižovatkou na červenou“, „kamery nepřetržitě snímají situaci a v případě průjezdu vozidla na červenou je vozidlo detekováno“ a dále je snímek analyzován a uložen do databáze (s. 6 rozhodnutí). Ve spise je dále založena odpověď na žádost o poskytnutí informace ze dne 5. 8. 2015, kde Magistrát města Jihlavy žalobci sděluje, že systém „zaznamenává pouze vozidla, u kterých je detekován průjezd na červenou, a pouze ve sledovaném směru jízdy“ (č. l. 39 správního spisu, bod 7.).

[20] Protože přestupky spočívající v jízdě na červenou byly v roce 2015 zcela mimo působnost obecní policie [§ 2 písm. d) zákona o obecní policii ve spojení s dalšími ustanoveními téhož nebo zvláštních zákonů], nemohla obecní policie ani zřídit a provozovat takovýto monitorovací systém. Ve smyslu § 24b odst. 1 zákona o obecní policii totiž nebyl a nemohl být potřebný pro plnění úkolů obecní policie. Důkazy z takovéhoho systému vzešlé jsou tedy nezákonné a procesně nepoužitelné (srov. přiměřeně již citovaný rozsudek čj. 1 As 12/2008-67).

[21] Nejvyšší správní soud podotýká, že jiná by byla situace tehdy, pokud by kamerový systém sloužil k plnění zákonných úkolů obecní policie (např. monitorovací systém sloužící primárně k zjišťování dopravních přestupků v rámci působnosti obecní policie, event. sloužící k dohledu nad místními záležitostmi veřejného pořádku), strážníci by však na něm objevili určitý přestupek, který by byl mimo působnost obecní policie. Takovýto důkaz vzešlý z legálně provozovaného kamerového systému by samozřejmě byl procesně použitelný, obecní policie by jej měla oznámit k projednání přestupku příslušnému správnímu orgánu. Stejně tak nelze ze sankčního řízení vyloučit důkaz vzešlý z kamerového systému provozovaného v rozporu s veřejnoprávními předpisy soukromou osobou. Takto vzniklý důkaz nelze z dokazování paušálně vylučovat (srov. ve vztahu k úpravě starého občanského zákoníku z roku 1964 rozsudek ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68, č. 2518/2012 Sb. NSS; srov. k tomu též § 88 odst. 1 nového občanského zákoníku z roku 2012, který s účinností od roku 2014 rozšiřuje roli audio-vizuálních důkazů). Nynější případ je však jiný, kamerový systém byl provozován dle tvrzení stěžovatele obecní policií, ovšem zcela mimo její zákonem zakotvenou působnost. Užití takovéhoho důkazu proto nelze tolerovat, neboť jinak by byly zásadním způsobem zpochybněny ústavní principy čl. 2 odst. 3 Ústavy a článku 2 Listiny základních práv a svobod.

[22] Stěžovatel se dále opírá o to, že obecní úřad obce s rozšířenou působností (tedy i magistrát v této věci) provádí prevenci v oblasti bezpečnosti silničního provozu [§ 124 odst. 5 písm. m) zákona o silničním provozu]. Tím se snaží rozšířit působnost obecní policie. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii). Obecní policie tedy není orgánem obecního úřadu, ale obce, proto působnost obecní policie nelze takto

jednoduše expandovat ani volně zaměřovat s působností obecního úřadu (srov. k tomu též výklad pod bodem [16] shora). Proto se Nejvyšší správní soud nebude ani k rozsahu působnosti prevenční ve smyslu § 124 odst. 5 písm. m) zákona o silničním provozu jakkoliv vyjadřovat.

[23] S ohledem na důvody tohoto rozsudku již bylo nadbytečné zabývat se argumentací žalobce, že ve skutečnosti má systém RedCon z velké části pod svou kontrolou (protizákonně) třetí osoba. Nejvyšší správní soud přesto jen pro pořádek připomíná, že zákonu o obecní policii odpovídá jen takový kamerový systém, který spravuje a má k němu přístup pouze obecní policie (srov. k tomu rozsudek ze dne 25. 9. 2014, čj. 4 As 75/2012-28, ve věci „*město Sokolov*“, bod [24]).

[24] Nejvyšší správní soud poznamenává, že počínaje 1. 7. 2017 byl zákon o silničním provozu novelizován (část sto druhá, čl. CIII zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích). Nový § 124 odst. 11 zákona o silničním provozu rozšířil působnost obecní policie i na přestupky podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 zákona o silničním provozu. Za stávající právní situace by tedy byl závěr Nejvyššího správního soudu odlišný. V roce 2015 však obecní policie nemohla zřídit kamerový systém, jehož jediným či hlavním cílem byl monitoring průjezdu vozidel křižovatkou a zjišťování přestupků spáchaných porušením povinnosti řidiče zastavit vozidlo „*na červenou*“. Vykročila by tak zcela mimo svou zákonem vymezenou působnost.

3764

Kompetenční spory: institut osob zúčastněných na řízení; podmínky řízení

k zákonu č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

I. V řízení dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je užití institutu osob zúčastněných na řízení v zásadě vyloučeno.

II. Pokud v totožné věci existují dvě pravomocná rozhodnutí civilních soudů, nejedná se o kompetenční spor dle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf/20/2017-35)

Věc: Spor o pravomoc mezi senátem 11 C Obvodního soudu pro Prahu 10 a senátem 16 C Obvodního soudu pro Prahu 10, za účasti žalobkyně Ljubice Č., oprávněných JUDr. Lenky V., Mgr. et Bc. Petry S. V., JUDr. Ondřeje V., MUDr. Radomíry V., MUDr. Aleny H., Hlavního města Prahy, akciové společnosti Technická správa komunikací hl. města Prahy, Státního pozemkového úřadu a navrhovatelů Marka M. a Libora J.

Žalobkyně se v minulosti žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 10 domáhala povinnosti vydat věc (pozemky v katastrálním území Hostivař) podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Obvodní soud jí nevyhověl rozsudkem ze 13. 7. 1993, čj. 16 C 82/92-24. Odvolání žalobkyně Městský soud v Praze rozsudkem z 10. 7. 1995, čj. 19 Co 561/93-53, zamítl.

Žalobkyně se poté – s větším časovým odstupem – domáhala vydání týchž pozemků dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále jen „zákon o půdě“). Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Praha rozhodnutím ze dne 3. 3. 2004 rozhodlo o úpravě vlastnických vztahů tak, že žalobkyně, MUDr. Radomír Č., Růžena J., JUDr. Lenka V., Petra S. V. a Ondřej V. nejsou vlastníky pozemků konkrétně určených.

Proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha brojila žalobkyně žalobou podanou dne 10. 5. 2004 u Obvodního soudu pro Prahu 10. O žalobě částečně rozhodl obvodní soud jednajícím podle části V. občanského soudního řádu, a to rozsudkem čj. 11 C 125/2004-105 (ve znění opravného usnesení čj. 11 C 125/2004-143), a posléze městský soud rozsudkem čj. 24 Co 398/2006-196, ve spojení s rozsudkem

Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 28 Cdo 477/2011-391, mj. tak, že žalobkyně a Lenka V., a případně Růžena J., jsou podílovými spoluvlastnicemi konkrétních pozemků, které byly součástí pozemku PK A1, A2 a A3. Tím bylo částečně nahrazeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha ze dne 3. 3. 2004. Ve zbytku obvodní soud rozhodl rozsudkem čj. 11 C 125/2004-249 a městský soud rozsudkem čj. 24 Co 338/2008-319 ve spojení s rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 3. 11. 2010, čj. 28 Cdo 2353/2010-374, tak, že žalobkyně a Lenka V. jsou podílovými spoluvlastnicemi ještě dalších konkrétních pozemků, které byly součástí pozemku PK A1. Tím bylo ve zbytku nahrazeno rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Praha z 3. 3. 2004.

Hlavní město Praha podalo následně dvě žaloby pro zmatečnost. První dne 19. 1. 2011, kterou se domáhalo zrušení rozsudku obvodního soudu čj. 11 C 125/2004-249 a rozsudku městského soudu čj. 24 Co 338/2008-319 (týkajících se pozemků PK A1). Druhou dne 16. 9. 2011, kterou se domáhalo zrušení rozsudku obvodního soudu čj. 11 C 125/2004-105 a rozsudku městského soudu čj. 24 Co 398/2006-196 (týkajících se pozemků PK A1, A2, A3). Namítlo zmateční důvod dle § 229 odst. 2 písm. b) o. s. ř. s tím, že o nároku již bylo pravomocně rozhodnuto Obvodním soudem pro Prahu 10 rozsudkem čj. 16 C 82/92-24, ve spojení s rozsudkem Městského soudu čj. 19 Co 561/93-59.

Obvodní soud obě žaloby pro zmatečnost zamítl rozhodnutími ze dne 10. 10. 2012 čj. 11 C 125/2004-504, a čj. 11 C 125/2004-497. Uvedl, že rozhodnutí o nároku dle zákona o mimosoudních rehabilitacích nepředstavuje překážku věci rozhodnuté, jelikož později rozhodoval soud dle zákona o půdě, a nejedná se tak o totožnou věc. K odvolání Hlavního města Prahy Městský soud v Praze usnesením čj. 24 Co 321, 322/2012-574 obě usnesení soudu prvního stupně potvrdil. Dospěl k závěru, že pravomocné rozhodnutí vydané v řízení vedeném u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 16 C 82/92 netvoří překážku věci rozhodnuté, že pozemkový úřad ani soud neměly o své pravomoci jakékoliv pochybnosti, že jejich pravomoc v této věci byla nepochybně dána a že nebyly vázány závěry z řízení o nárocích podle zákona o mimosoudních rehabilitacích. Dovolání Hlavního města Prahy Nejvyšší soud usnesením ze dne 28. 8. 2014, čj. 21 Cdo 2791/2013 644, zamítl. Ztotožnil se s názorem, že se jedná o dva rozdílné nároky, a proto tu není překážka věci rozhodnuté.

Na základě ústavní stížnosti Hlavního města Prahy o věci rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 3567/14, a zrušil všechna rozhodnutí o žalobách pro zmatečnost. Uvedl, že v řízeních vedených pod sp. zn. 11 C 125/2004 a 16 C 82/92 není sporu o totožnosti účastníků ani skutkové podstaty (ve smyslu skutkových tvrzení). Rozdíl je jen ve způsobu, jakým se rozhoduje v meritu věci – podle zákona o půdě se rozhoduje o vlastnictví oprávněné osoby, kdežto podle zákona o mimosoudních rehabilitacích o povinnosti věc vydat, což však dle Ústavního soudu není zásadní. Podstata výroku rozhodnutí dle obou právních předpisů má stejný smysl a účel – restituovat majetek. Různost právních předpisů, dle kterých soudy rozhodovaly, nemá na totožnost věci vliv. Nárok žalobkyně však může být rozhodnut pouze podle jednoho z uvedených právních předpisů; vzájemně se vylučují. Soudy rozhodly ve věci, o které již bylo jednou rozhodnuto, aniž by takové rozhodnutí bylo odklizeno dle § 5 odst. 2 zákona o některých kompetenčních sporech, a proto závěr o nenaplnění zmatečního důvodu dle § 229 odst. 2 písm. b) o. s. ř. nemůže obstát. V řízení nebylo postaveno najisto, kdo měl o věci rozhodovat. Ústavní soud uzavřel, že zde jde o kompetenční spor, o němž měl rozhodnout zvláštní senát zřízený dle zákona o některých kompetenčních sporech.

Senát 11 C obvodního soudu (navrhovatel) v návaznosti na nález Ústavního soudu podal zvláštnímu senátu dne 15. 3. 2017 návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. V tomto řízení pak podali Marek M. a Libor J. návrh na přiznání postavení osob zúčastněných na řízení.

Zvláštní senát rozhodl, že Marek M. a Libor J. nejsou osobami zúčastněnými na řízení a návrh odmítl.

Z odůvodnění:

[11] K procesní otázce postavení osob zúčastněných na řízení před zvláštním senátem je třeba uvést následující. Dle § 4 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů se na řízení před zvláštním senátem „*přiměřeně užívají ustanovení části třetí hlavy první soudního řádu správního*“. To znamená, že tímto pokynem zákonodárce je

užití ustanovení soudního řádu správního možné jen „přiměřeně“ (*a contrario* „obdobně“; výraz „obdobně“ by legislativně znamenal povinnost užít dovolanou právní úpravu bez jakékoli změny), tedy s ohledem na speciální význam rozhodování zvláštního senátu ve věcech některých kompetenčních sporů. Tam, kde to účel rozhodnutí kompetenčního sporu přímo nevyžaduje, užije se soudní řád správní především v zájmu ekonomie řízení jen v rozsahu nezbytném, tedy především pro posouzení otázek pravomoci a příslušnosti.

[12] Institut osob zúčastněných na řízení, upravený v § 34 s. ř. s., má chránit práva těchto osob v řízeních, v nichž nejsou účastníky (srov. např. § 65 a násl., § 79, § 82 a další s. ř. s.), ale mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Zvláštní senát však rozhoduje jen spor o pravomoc, nikoliv věc samu. Jeho rozhodnutí přímo nezakládá, nedeklaruje, neruší ani nemění hmotná práva účastníků řízení, z nichž kompetenční spor původně vzešel. Tito účastníci sice jsou také ze zákona účastníky řízení i před zvláštním senátem (§ 3 odst. 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů), ale nad tento rámec zákon do řízení před zvláštním senátem jiné osoby nepovolává, ani pro ně nevytváří jinou kategorii osob, které by měly mít nějaký podíl na řízení před zvláštním senátem. Jestliže pak rozhodnutí zvláštního senátu nezasahuje přímo do práv účastníků původního řízení, o to méně bude zasahovat do odvozených práv dalších subjektů. Užití institutu osob zúčastněných na řízení proto zásadně nepřipadá v řízení dle zákona o některých kompetenčních sporech v úvahu. Zvláštní senát zkoumal i to, zda tu nejsou nějaké výjimečné či mimořádné okolnosti, které by jeho užití odůvodnily.

[13] Marek M. a Libor J. svůj návrh odůvodnili tím, že budou přímo dotčeni rozhodnutím zvláštního senátu na svém vlastnickém právu k pozemku, které senát 11 C přiřkl žalobkyni a JUDr. Lence V. Bude-li v tomto řízení rozhodnuto ve prospěch pravomoci senátu 16 C, budou zmatečná ta soudní rozhodnutí, která jejich vlastnictví zpochybnula. Bude-li naopak rozhodnuto ve prospěch pravomoci senátu 11 C, podpoří tento závěr jejich žalobní argumentaci v řízení o vypořádání neplatné kupní a darovací smlouvy proti žalovanému Hlavnímu městu Praze. Je tu tedy zřejmý určitý právní zájem na výsledku řízení, nicméně nenastává ona výjimečná situace, která by opravňovala jejich vstup do řízení, dokonce ani nebudou rozhodnutím přímo dotčeni; proto rozhodl zvláštní senát výrokem I. tak, že nejsou osobami zúčastněnými na řízení.

[14] Zvláštní senát se dále zabýval podmínkami, za nichž může věc projednat a rozhodnout o ní.

[15] Podle § 1 odst. 2 zákona o některých kompetenčních sporech je pozitivním kompetenčním sporem „spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocně rozhodnutí“. V nyní rozhodované věci vydal rozhodnutí senát 16 C Obvodního soudu pro Prahu 10 i navrhovatel (senát 11 C téhož soudu) a obě rozhodnutí nabyla právní moci a žádné nebylo dosud zrušeno.

[16] Navrhovatel předložil věc zvláštnímu senátu poté, co Ústavní soud zrušil jeho rozhodnutí o zamítnutí žaloby pro zmatečnost. Ústavní soud v odůvodnění nálezů uvedl, že senáty 16 C i 11 C obvodního soudu, a před později jmenovaným i pozemkový úřad, rozhodly v meritu totožné věci. Podle Ústavního soudu tu jde o kladný kompetenční konflikt, jenž měl rozhodnout zvláštní senát. Nikdo zvláštnímu senátu ale nepodal návrh na zahájení řízení: tím byl dle Ústavního soudu porušen požadavek jednat postupem stanoveným zákonem, jak to vyžaduje čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[17] Ústavní soud ale výslovně nevěděl, že navrhovatel takový návrh zvláštnímu senátu podat má, ani že by v nastalé procesní situaci byl kompetenční spor skutečně projednatelný. Zvláštní senát má za to, že nález tímto způsobem interpretovat nelze.

[18] Jestliže si jej navrhovatel takto vyložil, jde o výklad mylný. Řízení před obecnými soudy se nyní zjevně opět nachází ve fázi běžícího řízení o podané žalobě pro zmatečnost a navrhovatel se obrací na zvláštní senát s otázkou, kdo měl ve věci rozhodovat. Žaloba pro zmatečnost je dle občanského soudního řádu mimořádným opravným prostředkem, který se ze své povahy podává proti pravomocnému rozhodnutí. Dle § 229 odst. 2 písm. b) o. s. ř. může účastník napadnout žalobou pro zmatečnost pravomocně rozhodnutí, jestliže v téže věci bylo dříve pravomocně rozhodnuto. Žaloba pro zmatečnost slouží k odstranění rozhodnutí, které vzešlo z řízení postihnutého zmatkem; neslouží k opětovnému meritornímu přezkoumání věci.

[19] Navrhovatel – civilní soud – však netvrdí, že o této žalobě má snad rozhodovat někdo jiný, tím méně správní orgán nebo soud činný ve správním soudnictví. Přitom – aby šlo o kompetenční spor, k jehož řešení je zvláštní senát povolán – musí jít o spor, jehož stranami jsou a) soud na straně jedné a exekutivní orgán na straně druhé, anebo b) soud v řízení občanskoprávním na straně jedné a soud rozhodující ve správním soudnictví na straně druhé (§ 1 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.). Jinak o kompetenční spor podle tohoto zákona nejde a pravomoc zvláštního senátu není dána.

[20] Zmatečností je třeba obecně rozumět situaci, kdy je řízení postiženo tak zásadními formálními vadami, že by nemělo vůbec probíhat. Řízení o zmatečnosti je vystavěno na kasačním principu. Dle § 235e odst. 2 o. s. ř. soud žalobu pro zmatečnost usnesením buď zamítne, nebo napadené rozhodnutí zruší. Zruší-li rozhodnutí z důvodů uvedených v § 229 odst. 1 písm. a), b) a d) nebo v § 229 odst. 2 písm. a) a b), rozhodne též o zastavení řízení o věci, popřípadě o postoupení věci orgánu, do jehož pravomoci náleží. Postoupení věci příslušnému orgánu se vztahuje k § 229 odst. 1 písm. a) o. s. ř. (bylo rozhodnuto ve věci, která nenáleží do pravomoci soudů).

[21] Zvláštní senát rozhoduje pouze kompetenční spory o pravomoc nebo věcnou příslušnost. Pozitivním kompetenčním sporem je spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí. Účelem zřízení zvláštního senátu je řešit procesní podmínku řízení o věci. Návrh na zahájení kompetenčního sporu není zvláštním opravným prostředkem.

[22] Problematiku dvou pravomocných rozhodnutí v totožné věci řeší právě řízení o žalobě pro zmatečnost. Pokud v téže věci existuje dřívější pravomocné rozhodnutí ve věci samé, soud žalobě vyhoví, pozdější rozhodnutí zruší a řízení zastaví. Ve fázi rozhodování o žalobě pro zmatečnost již nemůže do věci zasahovat zvláštní senát.

[23] Zde však ve věci nejdříve rozhodl obvodní soud v obvyklém nalézacím řízení dle části III. občanského soudního řádu o uplatněném nároku dle zákona o mimosoudních rehabilitacích. Poté – ve věci, kterou má Ústavní soud za totožnou – později rozhodl pozemkový úřad dle zákona o půdě. Jeho rozhodnutí bylo však nahrazeno (což je podstatné) rozsudkem obvodního soudu, jednajícím dle části V. občanského soudního řádu. Správní rozhodnutí tedy již neexistuje.

[24] Je třeba zdůraznit, že v řízení podle V. části občanského soudního řádu nejde o „přezkum“ rozhodnutí správního orgánu (a tedy nejde o správní soudnictví jako kontrolu veřejné správy), ale v principu o to, že civilní soud projedná na základě žaloby celou věc znovu a rozhodne o ní pořadem práva (odmítne, zastaví řízení, zamítne, vydá rozsudek ve věci), byť i s některými procesními odchylkami.

[25] Tato úprava není nová, a v současné době již ani není neobvyklá. České právo se přihlásilo k principu, který poprvé formuloval článek 15 prosincové ústavy (Základní zákon státní č. 144/1867 Ř. z.) textem: „*Kdykoli úřadu správnímu dle zákonů nynějších nebo těch, které přístě budou vydány, přísluší rozhodovati v příčině odporujících sobě nároků osob soukromých, může ten, kdož by tímto rozhodnutím ve svých právech soukromých vzal škodu, proti straně druhé řádným pořadem práva pomoci hledati.*“ Tentýž princip, jen modernější češtinou, vyjádřila i Ústava I. ČSR v § 105 odst. 1: „*Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva.*“

[26] Smysl všech těchto právních úprav až do současnosti (srov. § 244 odst. 1 o. s. ř.) je zřejmý: správní orgány mohou být speciálním zákonodárstvím nadány pravomocí rozhodovat (v obecném nebo speciálním řízení správním) také o soukromoprávních nárocích. Děje se tak ve věcech, které jsou např. příliš četné, než aby stát riskoval, že jimi až k nehybnosti bude zahlcena soustava řádných soudů (srov. např. stovky tisíc sporů o telefonní poplatky ročně), nebo jindy jde o věci technicky náročné a vyžadující zvláštní znalosti. V takových případech lze očekávat, že takové věci může efektivně projednat a rozhodnout správní úřad odborně, organizačně i personálně dobře k tomu vybavený.

[27] Jak starý rakouský, tak i prvorepublikový, a stejně tak i současný zákonodárce však respektoval a stále respektuje, že všechny tyto věci jsou záležitostmi práva soukromého; nepostačí proto poskytnout účastníkům těchto vztahů (a jejich subjektivním právům) jen ochranu, která je jinak poskytována proti zásahům veřejné

správy (správní soudnictví), ale musí být poskytnuta nijak nezkrácená ochrana ve zvyklých formách plnohodnotného řízení civilního.

[28] Proto tedy v posuzované věci existují dvě pravomocná rozhodnutí civilních soudů (prvé z řízení nalézacího v letech 1993–1995, druhé z řízení podle V. části občanského soudního řádu z let 2004–2010) ve věcech, které Ústavní soud má za totožné.

[29] Je předčasné zvažovat situaci, která by mohla nastat, kdyby v řízení o žalobách pro zmatečnost (které je ovšem třeba po nálezů Ústavního soudu dokončit) byla zrušena soudní rozhodnutí vydaná v řízení podle V. části občanského soudního řádu a zda by se tak alespoň teoreticky do skutečného kompetenčního konfliktu za takové situace dostala rozhodnutí pozemkového úřadu a civilního soudu. Tyto úvahy – očividně značně složité a v tuto chvíli navíc i spekulativní – ani zvláštnímu senátu nepřísluší.

[30] Lze tedy uzavřít, že vzhledem k uvedeným skutečnostem v projednávané věci nejsou splněny podmínky řízení o kompetenčním sporu. Proto zvláštní senát podaný návrh odmítl výrokem II. [§ 4 zákona o některých kompetenčních sporech a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].