

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 12. 2018}

OBSAH

3802. Správní řízení: povaha řízení o zrušení patentu.....	780
3803. Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky	782
3804. Řízení před soudem: určení příslušného služebního funkcionáře jako žalovaného	786
3805. Soudní poplatky: zastavení řízení po marném uplynutí lhůty k uhrazení soudního poplatku.....	792
3806. Daňové řízení: odvolací řízení o zajišťovacím příkazu	794
3807. Daňové řízení: nezákonnost daňové kontroly po uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně	798
3808. Daňové řízení: daňová kontrola; dodatečné daňové přiznání; nepřípustnost podání	801
3809. Daňové řízení: procesní postavení osoby činící návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce	805
3810. Daň z příjmů: odpočet od základu daně; dvojí uplatnění výdajů vynaložených při provádění projektu výzkumu a vývoje	809
3811. Opatření obecné povahy: změna územního plánu; revokace usnesení.....	814
3812. Pobyť cizinců: povolení k dlouhodobému pobytu	818
3813. Ochrana spotřebitele: diskriminace na základě státní příslušnosti	824
3814. Služební poměr: propuštění ze služebního poměru; procesní práva účastníka řízení	830
3815. Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; daňová kontrola; nezákonný zásah	833
3816. Oběti trestných činů: peněžitá pomoc.....	836
3817. Evidence tržeb: vykonatelnost rozhodnutí o uzavření provozovny	838
3818. Myslivost: zákaz vstupu do honitby.....	843
3819. Znalci: potřebné znalosti a zkušenosti; kurz znaleckého minima	845

Správní řízení: povaha řízení o zrušení patentu

k § 141 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Řízení o zrušení patentu není správním řízením sporným dle § 141 odst. 1 správního řádu.

Prejudikatura: 677/2005 Sb. NSS

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2018, čj. 7 As 93/2018-78)

Věc: Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti akciové společnosti Společnost pro eHealth, databáze, o zrušení patentu, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Rozhodnutím ze dne 4. 7. 2014 předseda žalovaného zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2013, kterým byl podle § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích (dále jen „patentový zákon“), zamítnut návrh žalobce ze dne 13. 12. 2012 na zrušení patentu č. 297879 na vynález s názvem „Způsob shromažďování, evidence a zpřístupnění informací o zdravotní péči a jejich výsledcích a jeho použití“ s právem přednosti ode dne 16. 7. 2002.

Žalobce podal proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 21. 12. 2017, čj. 9 A 322/2014-70, rozhodnutí předsedy žalovaného i rozhodnutí žalovaného zrušil jako nepřezkoumatelné a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud vyslovil názor, že řízení o zrušení patentu není striktně návrhovým řízením. Správním orgánům nic nebránilo v tom, aby přihlédly k obecně známým skutečnostem, na které žalobce poukazoval (fungování obecně známých komunikačních systémů, jako je např. e-mail, internetové bankovníctví, facebook apod.). Požadavek, aby tyto skutečnosti žalobce prokazoval, je nepřijatelně formalistický. Stejně formalisticky vyhodnotily správní orgány i listiny předložené žalobcem týkající se používání komunikačních systémů ve zdravotnictví.

Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

Dle stěžovatelky není správný závěr městského soudu, že řízení o zrušení patentu není striktně návrhovým řízením a správní orgán mohl zrušit patent z úřední povinnosti. Soud pochybil, když přezkoumal rozhodnutí vydané ve sporném řízení, jako by se jednalo o řízení nesporné. Dle § 141 odst. 4 správního řádu tížilo žalobce břemeno tvrzení i důkazní. Pokud by důkazy obstarával žalovaný, porušil by princip rovnosti stran. Žalobce neprokázal, že by chráněné řešení spadalo do výluk patentovatelnosti nebo bylo součástí stavu techniky. Za této situace nelze žalovanému vytýkat, že nedostatečně zjistil skutkový stav. Nebylo jeho povinností vyhledávat důkazy namísto žalobce.

Žalovaný považoval závěr městského soudu, že řízení o zrušení patentu není striktně návrhové, za nepřesný. V daném případě šlo o sporné řízení, v němž žalovaný musí vycházet z navržených důkazů. Jakkoliv může žalovaný zrušit patent i z úřední povinnosti, jedná se o jiné, samostatné řízení. Předmětem soudního přezkumu proto neměla být skutečnost, zda existují důvody pro zrušení patentu z úřední povinnosti, ale zda žalovaný řádně přezkoumal předložené důkazy. Pokud by žalovaný sám vyhledával důkazy, odporovalo by to principu rovnosti stran.

Žalobce nesouhlasil s výkladem sporného řízení předestřeným stěžovatelkou. Správní orgán musí v souladu s principy legality, přiměřenosti a předvídatelnosti řádně zjišťovat skutkový stav bez ohledu na to, zda rozhoduje v řízení sporném, či nesporném.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobce setrvala na obou důvodech kasační stížnosti. Zdůraznila, že městský soud i žalobce směřují řízení o zrušení patentu z úřední povinnosti, které je nesporné a spojené se zásadou inkviziční, s řízením o zrušení patentu na návrh, které je sporné a spojené se zásadou projednací.

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

Z odůvodnění:

(...) [16] Předmětem sporu mezi žalobcem na straně jedné a stěžovatelkou a žalovaným na straně druhé je především rozsah důkazního břemene žalobce a žalovaného v řízení o zrušení patentu zahájeném na návrh.

[17] Dle § 23 patentového zákona žalovaný zruší již udělený patent, „zjistí-li se dodatečně,

a) že vynález nesplňuje podmínky patentovatelnosti;

b) že vynález není v patentu popsán tak jasně a úplně, aby jej mohl odborník uskutečnit;

c) že předmět patentu přesahuje obsah původního podání přihlášky vynálezu nebo že předměty patentů udělených na základě rozdělení přihlášky přesahují obsah jejího původního podání nebo byl-li rozsah ochrany vyplývající z patentu rozšířen;

d) že majitel patentu na něj nemá právo podle § 8; zrušení v tomto případě Úřad provede na návrh oprávněné osoby (§ 29)⁴⁶.

[18] Citované ustanovení patentového zákona výslovně neupravuje způsob zahájení a průběh řízení, ve kterém jsou skutečnosti vedoucí ke zrušení patentu zjišťovány, s výjimkou uvedenou v písm. d) [na návrh oprávněné osoby]. Z jeho systematiky však vyplývá, že toto řízení může být iniciováno na návrh. Tato možnost je sice výslovně uvedena pouze v písm. d) citovaného ustanovení, avšak důvodem je v tomto případě zjevně skutečnost, že možnost navrhnout zrušení patentu z důvodu uvedeného pod písm. d) je na rozdíl od důvodů pro zrušení patentu uvedených v písm. a) až c) omezena na zvláštní skupinu podatelů, kterými mohou být pouze oprávněné osoby vymezené v § 29 patentového zákona. V případě důvodů pro zrušení patentů upravených pod písm. a) až c) citovaného ustanovení tedy může iniciovat řízení o zrušení patentu jakákoliv třetí osoba. S tímto závěrem koresponduje skutečnost, že vyhláška č. 550/1990 Sb., o řízení ve věcech vynálezů a průmyslových vzorů, ve znění vyhlášky č. 21/2002 Sb. (dále jen „vyhláška o patentovém řízení“) upravuje v § 21 konkrétní náležitosti návrhu na zrušení patentu (mj. povinnost jej věcně odůvodnit a doložit nebo navrhnout důkazní prostředky).

[19] Ačkoliv právní úprava předpokládá, že řízení o zrušení patentu může být zahájeno na návrh, nelze ze znění § 23 patentového zákona na druhou stranu dovodit, že by žalovaný nemohl zahájit a vést toto řízení rovněž z moci úřední, jakkoliv jde o situaci v praxi spíše výjimečnou. Má-li žalovaný povinnost zrušit patent, prokáží-li se dodatečně skutečnosti, které by bránily jeho udělení v původním řízení, je povinen takto postupovat i pokud on sám (bez návrhu) dodatečně zjistí, že je dán některý ze zákonem stanovených důvodů pro zrušení patentu. Lze souhlasit s dílčím závěrem městského soudu, že řízení o zrušení patentu není striktně návrhovým řízením. To však současně neznamená, že by možnost vést řízení z úřední povinnosti sňala z navrhovatele povinnost tvrdit a prokazovat důvody, pro které se domáhá zrušení patentu (viz dále).

[20] Nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že řízení o zrušení patentu je správním řízením sporným. Dle § 141 odst. 1 správního řádu „[v]e sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů“. O takový typ sporu se zde nejedná. Před žalovaným se neřeší ani spory z veřejnoprávních smluv, ani spory rodinné či pracovní. Toto řízení nemůže upravovat ani soukromoprávní vztahy (ať již občanské či obchodní), přestože v něm třetí osoba (navrhovatel) rozporuje existenci práva svědčícího jiné osobě (tj. majiteli patentu). Nejedná se totiž o spor navrhovatele s majitelem, který by žalovaný rozhodoval. Podstatou řízení o zrušení patentu je posouzení, zda žalovaný udělil patent na vynález splňující zákonem stanovené podmínky. Navrhovatel v řízení tvrdí, že žalovaný udělil veřejně subjektivní právo (patent) jiné osobě na nepatentovatelný vynález s cílem zpochybnit původní rozhodnutí o udělení patentu. Bude-li zpochybnění účinné, povede ke zrušení uděleného patentu se zpětnou účinností ode dne počátku jeho platnosti (§ 23 odst. 3 patentového zákona). V opačném případě zůstane patent platným. Žalovaný nerozhoduje tak, že by ve smyslu § 141 odst. 7 správního řádu návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhověl, anebo jej zamítl, popřípadě ve zbylé části zamítl. Rovněž tak není představitelný eventuelní smír uzavřený mezi účastníky. Vždy půjde o řízení, v němž žalovaný vystupuje jako orgán veřejné moci s pravomocí udělovat patenty, či je rušit. Případné zrušení patentu je výsledkem autoritativního rozhodnutí žalovaného jako správního aktu. Řízení pak probíhá za účasti osoby, jež tvrdí, že patent nemá být udělen, nebo

má být zrušen. Proto řízení, které k vydání příslušného správního aktu vede, není a ani nemůže být řízením mezi soukromými osobami (ve smyslu občanskoprávního či obchodního vztahu).

[21] Závěr, že řízení o zrušení patentu před žalovaným nepředstavuje spor, v němž by byly rozhodovány soukromoprávní vztahy, potvrzuje i usnesení zvláštního senátu ze dne 19. 5. 2005, čj. Konf 9/2004, č. 677/2005 Sb.: „[U]dělením patentu (nebo jeho zrušením) se naprosto neupravují vztahy soukromoprávní, protože nic takového předmětem řízení o udělení (zrušení) není a nemůže být. Jediný vztah, který se tu udělením upravuje, je vztah mezi tím, kdo o patent žádá (resp. tím, komu byl patent udělen), a Úřadem, který o udělení (zrušení) rozhoduje. Předmětem řízení je vyřešení otázky, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky, a zda tedy má nebo nemá vzniknout nehmotný statek (patent), resp. zda má tento status zaniknout (zrušení). Výsledkem řízení je pak vznik (udělení) patentu nebo jeho zrušení; zda vůbec vzniknou majetkové vztahy soukromoprávní (a kdy a jaké), je naprosto nejisté (u některých typů patentů lze dokonce předpokládat, že takové vztahy záměrně ani vzniknout nemají), a akt udělení patentu se o tom nijak nevyjadřuje (a při zrušení patentu nijak do té doby vzniklé soukromoprávní vztahy neupravuje). Samo udělení (zrušení) patentu tedy není soukromoprávní věcí a je nerozhodné, že udělením (zrušením) vznikají nebo zanikají soukromoprávní nároky.“

[22] Stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, že žalovaný je povinen zjišťovat skutečný stav věci, nikoli pouze rozhodovat na základě návrhů účastníků bez vlastní ingerence do důkazního procesu.

[23] Dle § 63 patentového zákona platí pro řízení před žalovaným správní řád. Jelikož se nejedná o sporné řízení, uplatní se v řízení o zrušení patentu z hlediska dokazování pravidla upravená v hlavě VI. správního řádu. Podle § 52 správního řádu je žalovaný povinen činit úkony ke zjištění skutečného stavu věci. Nad rámec důkazů, které byly účastníky navrženy, proto může žalovaný provést i další důkazy podle svého uvážení. Měl by zejména doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně průmyslového vlastnictví jakožto jím chráněného veřejného zájmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012-27) a důkazy nutné k prokázání skutečností vyšších najevo v průběhu správního řízení. (...)

3803

Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí České národní banky

k § 244 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

I po prohlášení konkurzu (§ 244 a násl. zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení) na majetek spořitelního družstva (družstevní záložny) je toto družstvo oprávněno podat správní žalobu o zrušení rozhodnutí České národní banky o odnětí povolení působit jako družstevní záložna.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, čj. 10 Afs 179/2017-32)

Prejudikatura: č. 3198/2015 Sb. NSS a č. 3767/2018 Sb. NSS.

Věc: Metropolitní spořitelní družstvo v likvidaci proti České národní bance o odnětí povolení, o kasační stížnosti žalobce.

Česká národní banka odňala dne 19. 9. 2013 žalobci povolení působit jako družstevní záložna podle § 28 odst. 1 písm. f) zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 21. 7. 2014 (dále jen „zákon o družstevních záložnách“) a uložila mu, aby se počínaje doručením rozhodnutí, maximálně však na 120 dnů, zdržel určitých jednání (jednání spočívajícího v přijímání vkladů od členů, v poskytování úvěrů členům, provádění změn smluv, zcizování aktiv či jejich zatěžování právy třetích osob aj.).

Proti rozhodnutí žalované v prvním stupni podal žalobce rozklad, který bankovní rada žalované zamítla dne 17. 12. 2013. Žalobce se proto dne 18. 2. 2014 obrátil se žalobou na Městský soud v Praze.

Městský soud žalobu odmítl. V odůvodnění usnesení uvedl, že dne 18. 12. 2013 bylo zahájeno insolvenční řízení na základě návrhu podaného žalobcem. Téhož dne bylo žalobci doručeno rozhodnutí o zamítnutí rozkladu ze 17. 12. 2013, čímž nabylo právní moci. V důsledku toho byl žalobce zrušen dle § 13 odst. 3 zákona o družstevních záložnách a podle § 259 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, vstoupil do likvidace. Dne 20. 12. 2013 podal insolvenční návrh i věřitel žalobce, společnost Na Včelníku, s. r. o., který tak dle § 107 odst. 1 insolvenčního zákona přistoupil k insolvenčnímu řízení jako další navrhovatel. Městský soud usnesením ze dne 23. 12. 2013 rozhodl tak, že mj. zjistil úpadek žalobce, prohlásil na jeho majetek konkurz, ustanovil mu insolvenčního správce, a vyslovil, že účinky rozhodnutí o úpadku a účinky prohlášení konkurzu nastávají okamžikem zveřejnění rozhodnutí v insolvenčním rejstříku (soud z insolvenčního rejstříku ověřil, že k tomu došlo téhož dne 23. 12. 2013).

Podle názoru městského soudu se v dané věci neuplatnily závěry přijaté v rozsudku ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014-39. V tomto rozsudku soud konstatoval, že podání žaloby proti nezákonnému zásahu, který je spatřován v tvrzeném nezákonném zahájení a provádění daňové kontroly, a následně podání kasační stížnosti není jednání, které by dlužník činil v rozporu s § 111 odst. 1 insolvenčního zákona, neboť daňová kontrola je jen dílčím procesním postupem v rámci daňového řízení, a to procesem kontrolním, nikoli rozhodovacím. Výsledky daňové kontroly proto nemusejí směřovat k vydání rozhodnutí ve věci samé a její zahájení a provádění nemá jakýkoli přímý vliv na skladbu, využití nebo určení majetkové podstaty dlužníka.

Městský soud mj. odkázal na § 246 odst. 1 insolvenčního zákona a učinil závěr, že na rozdíl od věci posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014-39, nabytí právní moci rozhodnutí o odnětí povolení mělo přímý a bezprostřední vliv na majetkovou podstatu žalobce, resp. v důsledku tohoto rozhodnutí došlo k podstatným změnám ve využití i určení tohoto majetku. To je patrné i z druhého výroku rozhodnutí o odnětí povolení, v němž ČNB v prvním stupni uložila žalobci mj. povinnost zdržet se jakéhokoli jednání spočívajícího v přijímání vkladů od členů; jakéhokoli jednání spočívajícího v poskytování úvěrů členům; uzavírání nových smluv, na jejichž základě by mělo dojít k poskytnutí úvěru atd. Účinky prohlášení konkurzu na družstevní záložnu se věnoval i Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. III. ÚS 17/05, v němž konstatoval, že řízení o zavedení nucené správy je svou povahou řízení, které se týká majetku záložny, neboť zavedení nucené správy nepochybně představuje zásah do majetkových práv družstevníků a spadá tedy pod hypotézu normy § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání. Je-li rozhodnutí týkající se zavedení nucené správy rozhodnutím týkajícím se majetkové podstaty družstevní záložny, tím spíše jím je rozhodnutí, jehož přímým důsledkem je zrušení družstevní záložny. Dle názoru městského soudu je podání nyní posuzované žaloby (jejímž důsledkem by mohlo být zrušení napadeného rozhodnutí a potažmo i zrušení rozhodnutí o odnětí povolení) úkonem, v jehož důsledku by mohlo dojít k podstatným změnám ve skladbě a využití majetku žalobce.

Městský soud učinil závěr, že žalobce nebyl oprávněn podat žalobu, neboť oprávnění nakládat s majetkovou podstatou žalobce, jehož výkon práv a plnění povinností souvisejících s majetkovou podstatou žalobce přešlo na insolvenčního správce (srov. § 246 odst. 1 insolvenčního zákona). Problematiku aktivní legitimace k podání žaloby a možné konkurence subjektů podílejících se na výkonu práv žalobce si uvědomuje i samotný žalobce, který v žalobě odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 A 131/2001-69. Podle názoru městského soudu v dané věci nejde o situaci předvídanou v uvedeném usnesení Nejvyššího správního soudu, ve kterém byla řešena procesní situace, v níž mohlo v důsledku jmenování likvidátora dojít k odepření soudní ochrany žalobce. Okolnosti relevantní při řešení otázky aktivní legitimace k podání žaloby jsou však v dané věci odlišné. Došlo sice také ke jmenování likvidátora, avšak současně bylo zahájeno i insolvenční řízení na návrh samotného žalobce, k němuž přistoupil návrhem další věřitel. K zahájení insolvenčního řízení a ke zjištění úpadku žalobce přitom došlo bez přímé souvislosti s vydáním rozhodnutí o odnětí povolení. Závěr, že žalobce nebyl oprávněn k podání nyní posuzované žaloby, není v dané věci důsledkem napadeného rozhodnutí, ale vyplývá z poměrů žalobce, ze zahájení insolvenčního řízení, resp. ze zjištění úpadku žalobce. V dané věci insolvenčního správce, který je jediný oprávněný k nakládání s majetkovou podstatou (k podstatným změnám

ve využití i určení majetku) insolvenčního dlužníka, neučinil žádný úkon směřující k možnosti soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.

Dle názoru městského soudu nad legitimním zájmem žalobce zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí převládá zájem sledovaný insolvenčním zákonem, konkrétně zájem na uspořádání majetkových vztahů k osobám dotčeným úpadkem žalobce a zájem na co nejvyšším uspokojení věřitelů žalobce. V dané věci je třeba mít účel insolvenčního zákona na zřeteli tím spíše, že pro řešení úpadku žalobce je třeba aplikovat speciální úpravu způsobu řešení úpadku finančních institucí uvedenou v § 367 a násl. insolvenčního zákona, která oproti obecné úpravě posiluje postavení věřitelů (strov. např. informační povinnosti insolvenčního soudu a insolvenčního správce, zjištění pohledávek a závazků z účetnictví dlužníka podle § 373 insolvenčního zákona). Hájit zájem věřitelů žalobce byl v daném případě pověřen soudem ustanovený insolvenční správce, který byl oprávněn posoudit, zda je za této situace v zájmu věřitelů podat žalobu proti napadenému rozhodnutí, či nikoli.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Na likvidátora stěžovatele jmenovaného dne 18. 12. 2013 přešla pravomoc jednat jménem stěžovatele v rozsahu úkonů směřujících k likvidaci žalobce (viz § 70 odst. 3 a § 72 obchodního zákoníku), avšak představenstvo družstva jako statutární orgán nezankulovalo a dále vykonávalo činnost, byť v omezeném rozsahu. Stěžovatel opakovaně odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 A 131/2001-69, ve kterém Nejvyšší správní soud učinil závěr, že jednat za žalobce (družstvo) mohlo i představenstvo a kontrolní komise s tím, že nejasnost a neúplnost právní úpravy by zásadně neměla jít k tíži účastníka domáhajícího se přezkoumání rozhodnutí ve správním soudnictví. Podle názoru stěžovatele lze institut nucené správy, který v případě družstevních záložních platil do 31. 3. 2006, analogicky přirovnat k institutu likvidace podle zákona o družstevních záložních. Likvidátor nemá žádnou motivaci podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož důsledku byl jmenován likvidátorem. Představenstvo družstva proto bylo oprávněno jednat a jménem stěžovatele podat správní žalobu.

Rozhodnutí napadené správní žalobou se netýkalo majetkové podstaty, a to z důvodů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014-39. V obou případech bylo napadené rozhodnutí, které je veřejnoprávní povahy, výsledkem kontroly provedené žalovaným. Rozhodování o rozkladu, zda bude, či nebude stěžovateli odňata licence, není rozhodnutím týkajícím se majetku náležejícího do majetkové podstaty.

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

Z odůvodnění:

[14] Podle § 246 odst. 1 insolvenčního zákona: „*Prohlášením konkursu přechází na insolvenčního správce oprávnění nakládat s majetkovou podstatou, jakož i vykonávat a plnit povinnosti, které přísluší dlužníku, pokud souvisí s majetkovou podstatou. Insolvenční správce vykonává zejména akcionářská práva spojená s akciemi zahrnutými do majetkové podstaty, rozhoduje o obchodním tajemství a jiné mlčenlivosti, vystupuje vůči dlužníkovým zaměstnancům jako zaměstnavatel, zajišťuje provoz dlužníkovyho podniku, vedení účetnictví a plnění daňových povinností.*“

[15] Městský soud učinil závěr, že rozhodnutí o odnětí povolení působit jako družstevní záložna dle § 28 odst. 1 písm. f) v návaznosti na § 1 odst. 2 zákona o družstevních záložních je rozhodnutím, které se týká majetkové podstaty. Proto podle názoru městského soudu mohl podle § 246 odst. 1 insolvenčního zákona předmětnou správní žalobu po prohlášení konkursu na majetek stěžovatele podat pouze insolvenční správce, nikoliv stěžovatel.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem městského soudu, že rozhodnutí o odnětí povolení působit jako družstevní záložna má vliv na majetkovou podstatu, neboť okolnost, zda stěžovatel má, či nemá zmíněnou licenci, nepochybně ovlivní výši majetku stěžovatele a jeho schopnost uspokojovat pohledávky věřitelů přihlášených do insolvenčního řízení. Nebylo-li by úpadku a následného konkursu stěžovatele, jeho předmětná správní žaloba proti rozhodnutí žalovaného by se nepochybně dotýkala jeho majetku a jeho schopnosti splácet své dluhy.

[17] Nejvyšší správní soud podotýká, že není správné srovnání, které stěžovatel činí s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014-39. V procesní situaci, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v uvedeném rozhodnutí, se jednalo o daňovou kontrolu a byla podána žaloba proti nezákonnému zásahu, který byl spatřován v zahájení a provádění daňové kontroly. Je správný závěr městského soudu, že napadeným

procesem byla kontrola, nikoliv konkrétní rozhodnutí, jež by v konečném důsledku mohlo ovlivnit výši uspokojení pohledávek věřitelů, které tito přihlásili do insolvenčního řízení, na rozdíl od správní žaloby směřující proti rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno odnětí povolení působit jako družstevní záložna. Nejvyšší správní soud se proto ztožnil s úvahou městského soudu, že právní závěr přijatý ve zmíněném rozsudku z 29. 8. 2014 („*Podání žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s., který je spatřován v tvrzeném nezákonném zahájení a provádění daňové kontroly, a následně podání kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu není jednání, které by dlužník činil v rozporu s § 111 odst. 1 insolvenčního zákona.*“) není aplikovatelný v této věci.

[18] Městský soud na základě ustálené judikatury v době vydání svého rozhodnutí správně odkázal i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, čj. 4 As 6/2015-18, č. 3198/2015 Sb. NSS. Nicméně Nejvyšší správní soud poukazuje na zásadní změnu judikatury týkající se důsledků zahájeného insolvenčního řízení na již probíhající, případně na později zahájené soudní řízení správní, ve kterém se Nejvyšší správní soud odchýlil i od zmíněného usnesení z 23. 1. 2015. Dne 10. 7. 2018 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 4 As 149/2017-121, č. 3767/2018 Sb. NSS, učinil právní závěr, že „[s] *kutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví; ustanovení § 140a, 140b a 140c insolvenčního zákona se na správní soudnictví nevztahují.*“ Uvedený právní závěr opřel zejména o to, že:

- a) Mohou-li orgány veřejné správy zásadně (tj. až na insolvenčním zákonem stanovené výjimky) uplatňovat své pravomoci vůči dlužníkovi i po dobu účinnosti rozhodnutí o úpadku, musí být i po tuto dobu dlužníkovi zaručena účinná soudní kontrola vůči takovémuto jednání veřejné správy.
- b) Ve správním soudnictví je předmětem soudního řízení jednání veřejné správy na rozdíl od civilního řízení v oblasti soukromého práva, ve kterém je předmětem řízení zpravidla návrh na plnění.
- c) V případě sankce za veřejnoprávní delikt [dle insolvenčního zákona mimosmluvní sankce ve smyslu jeho § 170 písm. d)] lze velmi obtížně dovodit, že by soudní ochrana vůbec byla poskytnuta.
- d) Výsledek řízení ve správním soudnictví může mít zásadní význam pro insolvenční řízení, neboť může přímo či nepřímo ovlivnit majetkové poměry dlužníka, a tedy se týkat majetkové podstaty ve smyslu terminologie insolvenčního zákona.

[19] Rozšířený senát v uvedeném rozsudku dále vyslovil, že „[r] *ozhodnutí o úpadku (a obecně vedení insolvenčního řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem) proto nemůže mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, zejména na možnost v takovém již zahájeném řízení pokračovat a vydat v něm rozhodnutí a dosud nezahájené řízení zahájit a vést, jakož i ve všech uvedených případech uplatnit opravné prostředky, připouští-li je právní úprava správního soudnictví (typicky kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví), a řízení o takových opravných prostředcích vést.*“

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom, že ve věci sp. zn. 4 As 149/2017 byla odlišná procesní situace (správní žaloba byla podána po zjištění úpadku v insolvenčním řízení a před rozhodnutím o způsobu řešení úpadku) než v dané věci sp. zn. 10 Afs 179/2017, ve které byla správní žaloba podána až po prohlášení konkurzu. Ve věci sp. zn. 4 As 149/2017 proto nepřicházela v úvahu aplikace § 246 odst. 1 insolvenčního zákona a usnesení rozšířeného senátu se také k tomuto ustanovení nevyjadřuje. Nicméně, jak z výše uvedené citace v odstavci [19], ve které se uvádí, že vedení insolvenčního řízení obecně (nejen část insolvenčního řízení předcházející rozhodnutí o řešení úpadku, pozn. rozhodujícího soudu) nemůže mít vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, ať již zahájeném, nebo až později zahajovaném, tak i z dalších částí odůvodnění usnesení rozšířeného senátu plyne, že závěr přijatý v odstavci [71] ve větě před středníkem (skutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví) se týká celého insolvenčního řízení, nikoliv pouze stadia insolvenčního řízení vymezeného na jedné straně rozhodnutím insolvenčního soudu o úpadku a na druhé straně rozhodnutím tohoto soudu o způsobu řešení úpadku.

[21] Nejvyšší správní soud odkazuje i na závěry rozšířeného senátu obsažené v odstavci [69] rozhodnutí, podle kterých „[...] *rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž bude zrušeno rozhodnutí správního orgánu, může pro úpadce často znamenat nejen přímou ekonomickou výhodu (nemusí být nadále povinen platit částku uloženou*

mu rozhodnutím správního orgánu), ale i výhodu nepřímou, například možnost žádat po státu náhradu škody vzniklé takovýmto nezákonným rozhodnutím správního orgánu či (jiným) nesprávným úředním postupem. K tomu, aby takový nárok vůči orgánu veřejné moci mohl jednotlivec uplatnit, je v případě nezákonného rozhodnutí nezbytné dosáhnout jeho zrušení či změny pro nezákonnost [§ 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)] (viz podobně bod 29 rozsudku rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, čj. 7 As 26/2009-58, č. 2191/2011 Sb. NSS). U řady nesprávných úředních postupů je vhodné (byť nikoli nezbytné) autoritativně shledat jejich nezákonnost. [...] bývá to právě zejména rozhodování ve správním soudnictví, které jednotlivci poskytne vůči veřejné správě ochranu jeho práv a napomůže i náhradě majetkové újmy. I s ohledem na tyto důvody je třeba vykládat rozhodné právo tak, aby byla zachována autonomie soudní kontroly veřejné správy a jeho nezávislost na insolvenčním řízení. Bylo by i v rozporu s požadavky na soudní kontrolu veřejné správy zakotvenými v čl. 36 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, aby v důsledku případných specifik insolvenčního řízení byl dlužník připraven o možnost, že nezákonný postup veřejné správy vůči jeho osobě bude zjištěn a autoritativně konstatován a že dlužník za něj získá patřičnou satisfakci. Dále na uvedené navazuje závěr v odstavci [70]: „Je zřejmé, že pokud rozhodnutí o úpadku nemá mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, nemůže mít ani vliv na procesní postavení dlužníka v rámci tohoto soudního řízení. Dlužník tedy je (či se může stát) i nadále účastníkem řízení ve správním soudnictví a má plně oprávnění v něm činit veškeré procesní úkony.“

[22] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokračování řízení u městského soudu ve věci správní žaloby stěžovatele nemůže nijak zasáhnout do probíhajícího insolvenčního řízení (ani do stadia následujícího po prohlášení konkurzu na majetek stěžovatele), neřkuli omezit či znesnadnit jeho průběh. Tomu nepřekáží ani okolnost, že po zrušení konkurzu rozhodnutím insolvenčního soudu podle § 308 odst. 1 písm. c) insolvenčního zákona po obdržení zprávy insolvenčního správce o splnění rozvrhového usnesení dojde ze zákona ke zrušení insolvenčního dlužníka, který je právnickou osobou [viz § 173 odst. 2 občanského zákoníku, do 31. 12. 2013 viz § 68 odst. 3 písm. f) obchodního zákoníku], a to zcela nezávisle na tom, jak rozhodne městský soud o žalobě stěžovatele.

[23] Nejvyšší správní soud uzavírá – i po prohlášení konkurzu na majetek spořitelního družstva (družstevní záložny) je toto družstvo oprávněno podat správní žalobu o zrušení rozhodnutí České národní banky o odnětí povolení působit jako družstevní záložna.

[24] Vzhledem k následně změně judikatury není správný ani odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, čj. 1 Afs 52/2012-66, a v něm citovanou judikaturu, neboť s ohledem na uvedenou změnu jsou tyto judikatorní závěry překonány. Z důvodu nesprávného posouzení otázky aktivní legitimace stěžovatele je kasační stížnost po právu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

3804

Řízení před soudem: určení příslušného služebního funkcionáře jako žalovaného

k § 69 soudního řádu správního

V řízení o žalobě proti rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebních poměrů dle § 69 soudního řádu správního je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Odlišné právní názory zastávané částí judikatury tříčlenných senátů byly popřeny usnesením rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, čj. 1 As 110/2018-37)

Prejudikatura: č. 459/2005 Sb. NSS, č. 534/2005 Sb. NSS, č. 896/2006 Sb. NSS, č. 1014/2007 Sb. NSS, č. 3257/2015 Sb. NSS a 3774/2018 Sb. NSS.

Věc: Aleš V. proti náměstkyni ministryně obrany pro řízení sekce správní o určení výše náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění v důsledku služebního úrazu, o kasační stížnosti žalobce

Žalobce je bývalým vojákem z povolání, který ve 32 letech při vojenském výcviku utrpěl služební úraz. Úraz na žalobci zanechal trvalé následky – omezení pohyblivosti pravého ramenního kloubu, akromioklavikulární artrózu (skloubení klíční kosti a výběžku lopatky) a poruchu dynamiky krční páteře. Kvůli těmto trvalým následkům byl žalobce shledán fyzicky nezpůsobilým pro povolání vojáka. Z armády byl proto propuštěn. V posuzované věci jde o výši náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění žalobce v důsledku výše uvedeného služebního úrazu.

Žalobce se po úrazu obrátil na ředitelku Agentury pro právní zastupování Ministerstva obrany s žádostí o přiznání náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění v důsledku služebního úrazu podle § 119 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Požadoval 720 000 Kč. Ředitelka žalobci přiznala náhradu ve výši 378 000 Kč. Žalobce s takovou výší odškodnění nesouhlasil a proti rozhodnutí ředitelky se odvolal. Ředitelka odboru legislativního a analytického Ministerstva obrany však odvolání zamítla rozhodnutím ze dne 29. 5. 2014.

Žalobce rozhodnutí o odvolání napadl žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě uvedl argumenty, proč je odškodnění nepřiměřeně nízké. Městský soud žalobu zamítl.

Rozsudek městského soudu ze dne 13. 3. 2018, čj. 10 Ad 15/2014-55, žalobce (stěžovatel) napadl kasační stížností. V ní uvedl jedinou kasační námitku. Nesouhlasil s právním názorem městského soudu, že „[j]en přetřetí profesionální sportovní kariéry by však mohlo být důvodem pro zvýšení náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění na více než dvojnásobek hodnoty bodového ohodnocení“.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla kasační stížnost zamítnout.

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

Z odůvodnění

III. A K otázce pasivní procesní legitimace

[9] Dříve než kasační soud přikročil k věcnému posouzení kasační stížnosti, zabýval se otázkou pasivní procesní legitimace žalované. Podle § 69 s. ř. s. platí, že „[ž]alovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla“. V řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu žalovaného neurčuje žalobce svým tvrzením, ale kogentní zákon (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS). Je tedy povinností soudu jednat jako se žalovaným skutečně s tím, komu toto postavení podle zákona náleží. Pokud by soud jednal s někým jiným, mohlo by se jednat o vadu s vlivem na zákonnost jeho rozhodnutí (rozsudek ze dne 19. 10. 2004, čj. 3 Ads 11/2004-84, č. 459/2005 Sb. NSS). Tyto otázky, ač nenadnesené žádným účastníkem řízení, je soud povinen zkoumat z moci úřední, neboť by mohly vypovídat o zmatečnosti řízení a o procesních vadách řízení před městským soudem, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. § 109 odst. 4, věta za středníkem).

[10] V projednávané věci stěžovatel v žalobě proti rozhodnutí ředitelky odboru legislativního a analytického Ministerstva obrany označil jako žalovaného Ministerstvo obrany. Městský soud se tohoto označení držel a veškerou písemnou komunikaci vedl právě s Ministerstvem obrany. Za ministerstvo jednal pověřený zaměstnanec ze sekce legislativní a právní. Doložené pověření městskému soudu uvádělo, že tento zaměstnanec byl „oprávněn jednat jménem státu před soudy a správními orgány ve věcech týkajících se Ministerstva obrany a armády České republiky, včetně jim podřízených organizačních jednotek a služebních orgánů“ (č. I. 19 spisu městského soudu).

[11] Dva měsíce před vydáním napadeného rozsudku městský soud vyzval Ministerstvo obrany, aby soudu sdělilo, kdo je v současné době služebním orgánem, který rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ve věcech náhrady za ztížení společenského uplatnění po služebním úrazu. Tuto žádost soud odůvodnil zjištěním, že funkce ředitelky odboru legislativního a analytického (funkcionářky, která napadené rozhodnutí vydala) již v současné době na Ministerstvu obrany neexistuje. Ministerstvo k této výzvě sdělilo, že v současné době je odvolacím služebním orgánem v těchto případech náměstkyně pro řízení sekce právní. Odkázalo přitom na čl. 62 odst. 3 písm. c) Organizačního řádu MO RMO č. 92/2015 ze dne 23. 11. 2015, jehož znění soudu zaslalo v příloze. Následně

soud rozhodl rozsudkem, ve kterém jako žalovaného již neoznačuje Ministerstvo obrany, ale náměstkyni ministryně obrany pro řízení sekce správní.

[12] Nejvyšší správní soud se z hlediska pasivní procesní legitimity zabýval hlavně dvěma otázkami. Za prvé: Označil městský soud správně, že žalovaným je náměstkyní ministryně obrany pro řízení sekce správní, a nikoliv ministerstvo obrany jako celek? Za druhé: Pakliže městský soud v napadeném rozsudku žalovaného označil správně, je procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí to, že do vydání rozhodnutí městský soud považoval za žalované ministerstvo a že veškerou komunikaci vedl s ním? Obě otázky soud rozebere postupně.

[13] Ohledně první otázky kasační soud má za to, že městský soud označil v nápadném rozhodnutí žalovaného správně. Nejvyšší správní soud v minulosti vyslovil právní názor, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí služebních funkcionářů ve věcech služebního poměru podle zákona ČNR 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je žalovaným správním orgánem služební funkcionář, který ve věci rozhodl v posledním stupni. V konkrétní věci tak žalovaným nebylo policejní prezidium, ale náměstek policejního prezidenta (rozsudek ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 34/2005-61, č. 1014/2007 Sb. NSS). Tyto závěry soud založil na myšlence, že ve věcech služebních poměrů zákon nestanoví pravomoc rozhodování ministerstvu jako celku, ale jen ministři vnitra a dalším konkrétním osobám určených ministrem. Obdobně soud dovodil, že žalovaným je ředitel Policie České republiky, správy Západočeského kraje, nikoliv Policie České republiky jako celek (rozsudek ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, č. 896/2006 Sb. NSS). Poté následovalo velké množství dalších rozhodnutí tohoto soudu. Věci se týkaly různých právních úprav služebních poměrů (policisté, vojáci, hasiči apod.), vždy ale s právní úpravou vymezující kompetence obdobně jako výše uvedený zákon o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Ve služebních věcech se jednalo např. o rozsudek ze dne 16. 5. 2007, čj. 3 Ads 1/2007-68, rozsudek ze dne 30. 1. 2009, čj. 4 Ads 8/2008-310, rozsudek ze dne 20. 8. 2015, čj. 1 As 31/2015-28, či z poslední doby rozsudek ze dne 28. 6. 2017, čj. 3 As 192/2016-61, a rozsudek ze dne 22. 8. 2017, čj. 9 As 147/2017-489. Ve všech těchto a dalších věcech tak tento soud považoval za pasivně procesně legitimovaného konkrétního služebního funkcionáře, kterému zákon svěřoval kompetenci rozhodovat. Na obdobné premise své rozhodnutí založil i kompetenční senát, který dospěl k závěru, že o odvolání proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu ve věci státní služby rozhoduje náměstek ministra vnitra pro státní službu jako nadřízený služební orgán (rozsudek ze dne 10. 7. 2018, čj. Komp 3/2017-34, č. 3774/2018 Sb. NSS).

[14] V ojedinělých případech ovšem tento soud postupoval opačně a služebního funkcionáře za správní orgán nepovažoval. Naopak považoval za správní orgán ty entity, u kterých služební orgány působí. Takto soud považoval v řízeních o žalobě proti rozhodnutím služebních funkcionářů za pasivně procesně legitimovaného hasičský záchranný sbor jako celek, a nikoliv jeho ředitele (viz rozsudek ze dne 10. 7. 2013, čj. 4 Ads 2/2013-26, rozsudek ze dne 13. 3. 2014, čj. 4 As 14/2014-30) nebo Ministerstvo obrany, a nikoliv ministra obrany (viz rozsudek ze dne 20. 11. 2013, čj. 4 Ads 126/2012-47, rozsudek ze dne 30. 1. 2014, čj. 3 Ads 30/2013-23). V těchto věcech soud vyšel z teze, že služebního funkcionáře, ač mu zákon svěřuje kompetenci rozhodnout, nelze považovat za samostatný správní orgán ve smyslu soudního řádu správního.

[15] Uvedené dva závěry jsou vzájemně nekonzistentní a nekoherentní. Nekonzistentní jsou v tom, že ohledně nyní použitelného zákona o vojácích z povolání soud v jednom z citovaných rozhodnutí vyslovil, že žalovaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí týkajícího se služební věci má být služební funkcionář; v jiném rozhodnutí týkajícím se totožného zákona soud zase vyslovil, že žalovaným má být ministerstvo obrany. Oba tyto závěry vedle sebe nemohou logicky obstát. Buď musí platit jedno, nebo druhé.

[16] Výše citovaná judikatura je nekoherentní v tom, že vychází z rozdílných východisek. První východisko spočívá v tom, že i v rámci správního orgánu působící služební funkcionáři mohou být správními orgány, pokud jim zákon kompetenci výslovně zakládá. Druhé východisko zase spočívá v tom, že postavení služebních funkcionářů v rámci správních orgánů je záležitostí pouhého vnitřního členění správního orgánu a že tedy sami o sobě služební funkcionáři správními orgány být nemohou. Úzce vnímáno, závěry o tom, že ve služebních věcech hasičů je správním orgánem hasičský sbor jako celek, zatímco ve služebních věcech policistů je jím služební funkcionář, si neodporují. Každý vykládá jinou právní úpravu. Oba závěry ovšem vedle sebe nemohou existovat principiálně. Vychází totiž u totožně konstruovaných právních úprav z protichůdných východisek. Ostatně

nejasnost a nekoherenci judikatury stran této otázky soudu vytykala právní doktrína již v roce 2013 (Jemelka, L., Podhrázký, M., Vetešník, P., Zavřelová, J., Bohadlo, D., Šuránek, P. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 545–546).

[17] Přes výše uvedené soud nemá za to, že v nynější věci je nutné věc postoupit rozšířenému senátu (srov. § 17 odst. 1 s. ř. s.). Rozšířený senát se totiž k podstatě nadnesené otázky již vyjádřil. V usnesení ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, se zabýval právě pasivní procesní legitimací dále členěných správních orgánů. Přiklonil se přitom k výše uvedenému prvnímu názoru, dle kterého jednotlivé entity působící v rámci správního orgánu mohou samy být správními orgány, jestliže zákon přímo jim světuje určité kompetence. Konkrétně rozšířený senát k této problematice uvedl:

„[30] ... [J]e na vůli zákonodárce, aby v rámci jím zřízené instituce definoval, že určité kompetence vykonává konkrétně určená součást této instituce, anebo dokonce její konkrétně určený funkcionář.

[...]

[32] Pojem správního orgánu tak je nutno vnímat pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví především v rovině kompetenční – správním orgánem v tomto smyslu, tedy mimo jiné i ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., jenž stanoví pravidla pro určení místní příslušnosti správních soudů, je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž součástí je uvedený svazek kompetencí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium.

[33] V obecné rovině nelze stanovit jednoznačné, 'technické' pravidlo, podle kterého se jednoduše posoudí, zda určitá entita disponuje určitým svazkem kompetencí, takže má povahu správního orgánu ve výše uvedeném smyslu. Je však možno vymezit určité znaky, na základě jejichž analýzy lze takovýto úsudek zpravidla učinit.

[34] Klíčovým znakem bude zákonné vymezení, komu jsou určité kompetence takřkajíc 'přiděleny', tedy kdo je má vykonávat, aniž by jimi mohl dále disponovat, zejména je svěžit v rámci určité institucionální struktury menším organizačním jednotkám, osobám, složkám apod., anebo je naopak převést na vyšší úroveň této struktury. Jestliže tedy zákon předepisuje, že existuje, a musí existovat (tj. nemůže být beze změny zákona zrušena či organizačně modifikována), entita nadaná určitými kompetencemi, je třeba tuto entitu považovat za správní orgán v kompetenčním (materiálním) smyslu [...].

[35] Z toho je zřejmé, že velmi často bude v jednom správním orgánu či soustavě správních orgánů v institucionálním smyslu existovat řada entit, které budou správními orgány v kompetenčním smyslu, jelikož zákon s nimi počítá a světuje jim, a právě jen jim, určité kompetence, přičemž nepřipouští, aby jim byly uvedené kompetence bez změny zákona odebrány a převedeny na jinou entitu v rámci dané instituce či soustavy institucí. Složitou a vnitřně bohatě členěnou instituci naopak bude možno považovat za toliko jeden správní orgán v kompetenčním smyslu, pokud sama tato instituce může svoji strukturu bez nutnosti změnit zákon modifikovat tak, že jí svěžené kompetence budou v rámci této instituce vykonávat jiné její články, než tomu bylo doposud.

[36] To, jak je určitá komplexnější instituce či soustava institucí řízena ve smyslu organizačním či manažerském (např. kdo jmenuje vedoucí jejich dílčích článků či kdo určuje náplň práce jednotlivých zaměstnanců těchto článků), může mít pro určení, zda v rámci takovéto instituce či soustavy institucí existují určité entity jako správní orgány v kompetenčním smyslu, význam pouze potud, pokud pravidla řízení této instituce umožňují bez změny zákona modifikovat kompetence jejich jednotlivých článků. Pokud ano, nasvědčuje to v té míře, v jaké je taková změna možná, spíše závěru o neexistenci samostatných správních orgánů v kompetenčním smyslu v rámci takové instituce a tomu, že tato instituce je správním orgánem v kompetenčním smyslu jen jako celek. Závěru o tom, že kompetence určité entity jsou vymezeny zákonem, zásadně nebrání ani to, že stanovení některých dílčích parametrů kompetencí zákon světuje podzákonnému předpisu či zákonem předvídanému vnitřnímu nebo statutárnímu předpisu řídicí či organizační povahy.“

[18] Rozšířený senát se tedy zcela jasně přiklonil k východisku spočívajícímu v tom, že jestliže zákon světuje kompetence přímo konkrétní entitě – ač třeba působící v rámci jiné organizační složky státu, která je sama v jiných věcech správním orgánem – je tato entita sama správním orgánem. Naopak rozšířený senát zavrhl názor, že by akty takových entit byly vždy přičitatelné správnímu orgánu, v rámci kterého takovéto entity mohou působit.

Je přitom lhotejné, že rozšířený senát uvedené závěry vyslovil v souvislosti s určováním místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. Jádrem rozhodnutí rozšířeného senátu totiž spočívalo ve výkladu pojmu správní orgán, který musí být napříč celým soudním řádem správním vnímán totožně.

[19] Jednotlivé zákony shodně svěřují kompetence rozhodování ve věcech služebních poměrů přímo vyjmenovaným služebním funkcionářům. Podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru (§ 10 odst. 2). Jako služební orgán zákon výslovně označuje a) vládu nebo ministra vnitra na základě pověření vlády vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu, b) vládu nebo pověřeného člena vlády vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem, c) náměstka pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, státnímu tajemníkovi a personálnímu řediteli sekce pro státní službu, d) vedoucího služebního úřadu nebo státního tajemníka vůči vedoucímu podřízeného služebního úřadu, e) personálního ředitele sekce pro státní službu vůči státním zaměstnancům zařazeným v sekci pro státní službu a f) vedoucího služebního úřadu nebo státního tajemníka vůči ostatním státním zaměstnancům (viz § 10 odst. 2 služebního zákona).

[20] Obdobnou úpravu obsahuje zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále v zákoně stanoveno jinak. Další odstavce tohoto ustanovení „*stanoví jinak*“ pro případy rozhodování o služebním poměru konkrétních osob (např. ve věcech ředitele bezpečnostního sboru rozhoduje ministr, ve věcech služebního poměru příslušníků zařazených ve škole nebo školském zařízení, které nejsou organizační částí bezpečnostního sboru, rozhoduje nadřízený ředitel bezpečnostního sboru apod.). Podle odstavce 6 citovaného ustanovení osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru jsou služebními funkcionáři.

[21] Zákon o vojácích z povolání v § 2 odst. 2 zase stanoví, že „[p]rávní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci“.

[22] Lze tedy shrnout, že zákony upravující rozhodování ve služebních věcech svěřují kompetence konkrétním osobám – služebním funkcionářům. Právě tyto služební funkcionáře je nutné ve světle rozhodnutí rozšířeného senátu čj. Nad 288/2014-58 považovat ve věcech služebních za správní orgány.

[23] Nejvyšší správní soud si je přitom vědom, že rozšířený senát v rekapitulované věci nerozhodoval o vztahu služebních funkcionářů a ministerstev, ale o vztahu krajských pozemkových úřadů a Státního pozemkového úřadu. Principiálně ale otázka řešení rozšířeným senátem byla stejná s otázkou řešenou ve věcech služebních funkcionářů výše. Otázkou v obou případech je, zda a popřípadě za jakých okolností může být entita působící v rámci jiné organizační složky státu, která je v jiných věcech správním orgánem, sama správním orgánem. Podle rozšířeného senátu přitom tímto správním orgánem organizační součástí být může, svěřuje-li jí zákon určitou kompetenci.

[24] Ostatně pro nyní dovozovaný dopad rozhodnutí rozšířeného senátu svědčí i odlišné stanovisko k tomuto rozhodnutí uplatněné soudcem Jaroslavem Vlašínem. Tento soudce názoru většiny mimo jiné vytýkal nesprávnou aplikaci samotnou většinou stanovených východisek kompetenčního pojetí správního orgánu na soustavu pozemkových úřadů. Na rozdíl od majority disentující soudce za správní orgán považoval pouze Státní pozemkový úřad, nikoliv jeho organizační součásti – krajské pozemkové úřady a jejich pobočky. Ze stanoviska je ovšem zároveň zřejmé, že se s většinou shoduje na aplikaci východisek právě při určování správního orgánu ve služebních věcech. J. Vlašín v odlišném stanovisku připustil, že „*lze jako o správním orgánu (či úřadu) hovořit například o služebním funkcionáři rozhodujícím ve věcech služebního poměru (být dotýčený je součástí jiného správního orgánu – ozbrojeného sboru) či o ministru rozhodujícím v případech, kdy zákon vztahuje pravomoc i působnost přímo k jeho funkci, nikoliv k ministerstvu, v jehož čele stojí*“ (odst. 16 odlišného stanoviska).

[25] Má-li být judikatura Nejvyššího správního soudu nejen konzistentní, ale i koherentní, nelze dopady rozhodnutí rozšířeného senátu redukovat na výklad konkrétního znění jen určitého právního předpisu, jehož výkladu se rozšířený senát věnoval. Je třeba hledět především na důvody, které rozšířený senát k určitému řešení vedly a v jejich světle dosavadní judikaturu soudu vnímat. Je-li přitom rozhodnutí rozšířeného senátu založeno

na důvodech, které odporují důvodům části judikatury tříčlenných senátů, je nutné tuto judikaturu tříčlenných senátů považovat za překonanou, ač třeba rozšířený senát sám explicitně takový důsledek svého rozhodnutí v odůvodnění neformuloval. Jen takováto práce se sjednocující judikaturou rozšířeného senátu může zajistit, aby judikatura Nejvyššího správního soudu jako celku nebyla shlukem náhodných a neorganizovaných právních závěrů, ale naopak aby tvořila racionální a vnitřně provázaný systém postavený na jednotných východiscích. Jen tak je rovněž možné uvažovat o naplnění sjednocující role rozšířeného senátu bez jeho současného zahlcení.

[26] Z tohoto důvodu má Nejvyšší správní soud názory vyjádřené v některých předchozích rozhodnutích tříčlenných senátů postavených na opačných východiscích za překonané (jedná se především o výše v bodě [14] citované rozsudky čj. 4 Ads 2/2013-26, čj. 4 Ads 126/2012-47, čj. 3 Ads 30/2013-23 a čj. 4 As 14/2014-30).

[27] V projednávané věci z uvedeného plyne, že městský soud v napadeném rozsudku jako žalovanou správně označil náměstkyni ministra obrany pro řízení sekce právní. Zákon o vojácích z povolání v § 2 odst. 2 stanoví, že „[p]rávní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci“. Kompetence činit úkony ve věcech služebního poměru tak zákon nesvěřuje ministerstvu jako celku, ale výslovně vyjmenovaným služebním funkcionářům – prezidentovi, ministrovi obrany a za určitých podmínek i velitelům, náčelníkům a jiným vedoucím zaměstnancům. Kompetenci těchto vyjmenovaných osob konat ve služebních věcech tak zakládá zákon. Vymezení konkrétních věcí, kterých se tato kompetence týká, přitom zákon přenechává vnitřnímu organizačnímu aktu – rozkazu prezidenta, nebo ministra. Tito mají na výběr, kterému funkcionáři určité kompetence přidělí; při přidělování jsou ovšem vázány zákonem v tom smyslu, že kompetence nemohou přidělit jiným osobám než těm, které výslovně uvádí zákon.

[28] Nejedná se tedy o situaci, kdy by ministr či prezident manažersky organizovali správní orgány, ale naopak o situaci, kdy vnitřním aktem pouze definují kompetence, které již zákon svěřuje přímo vyjmenovaným funkcionářům. Z uvedeného tak lze pro úkony ve věcech služebního poměru dovodit kompetenci přímo konkrétních funkcionářů. Tito funkcionáři proto mají při výkonu těchto kompetencí postavení správního orgánu. Je-li jejich rozhodnutí napadeno, mají být oni žalovanými.

[29] V konkrétní věci ministr obrany svým rozkazem ze dne 23. 11. 2015 určil, že náměstek pro řízení sekce právní Ministerstva obrany je odvolacím služebním orgánem v případech rozhodnutí ředitele odboru pro právní zastupování ve věcech náhrady škody na zdraví podle zákona č. 221/1999 Sb. (viz čl. 62 odst. 3 písm. c) Organizačního řádu MO RMO č. 92/2015). Tímto ministr konkretizoval zákonem předvídanou kompetenci tohoto služebního funkcionáře. Rozhodnutí funkcionáře vydané v této kompetenci jsou tak rozhodnutí služebního funkcionáře jako samostatného správního orgánu.

[30] Ohledně výše uvedené prvé otázky proto soud uzavírá, že městský soud správně za žalovaného označil náměstkyni ministryně obrany pro řízení sekce právní, a nikoliv ministerstvo obrany.

[31] Nyní je ovšem třeba vyřešit navazující otázku, a to zda skutečnost, že až do vydání rozhodnutí městský soud považoval za žalované ministerstvo, je procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [srov. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud takový postup za vadu řízení považuje.

[32] Podle § 33 odst. 3 věty druhé s. ř. s. je správní orgán způsobilý samostatně činit i řízení úkony. Podle odstavce 5, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jedná za správní orgán jeho vedoucí, popřípadě jiná osoba k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů.

[33] Městský soud veškerou komunikaci v průběhu řízení adresoval Ministerstvu obrany, tedy správnímu orgánu, který ve věci nebyl pasivně procesně legitimován. Za ministerstvo vždy jednal pověřený zaměstnanec sekce legislativní a právní, odboru pro právní zastupování. Je pravdou, že pověření tohoto zaměstnance opravňovalo mimo jiné k jednání za všechny organizační jednotky a služební orgány podřízené Ministerstvu obrany. Problém ale je, že toto pověření vydal ministr obrany, tedy subjekt, který v projednávané věci není ani pasivně procesně legitimován, ani nemůže za skutečně pasivně procesně legitimovaný subjekt v této věci jednat. Akceptování pověření ministra jednat za služebního funkcionáře by popřelo výše rozebranou zákonnou konstrukci, dle které je služební funkcionář rozhodující ve věcech služebního poměru sám správním orgánem. Byl-li žalovaným

správním orgánem sám služební funkcionář, pouze tento služební funkcionář může v řízení před soudem jednat nebo jednáním někoho pověřit (srov. § 33 odst. 1 a 5 s. ř. s.)

[34] Správně tak soud neměl jednat s osobou pověřenou ministrem, ale vždy se správním orgánem, který napadené rozhodnutí vydal, nebo na který následně působnost tohoto správního orgánu rozkazem ministra přešla (srov. § 69 s. ř. s.), nebo s osobou, kterou tento správní orgán pověřil (srov. § 33 odst. 5 s. ř. s.).

[35] Při rozhodování, zda pro takovou vadu je namístě rozhodnutí městského soudu zrušit, soud vychází z toho, zda žalovaný dostal možnost se k věci vyjádřit. Pokud tomu tak nebylo, jedná se o procesní vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí (viz např. výše citované rozsudky čj. 2 As 34/2005-61, čj. 4 As 14/2014-30 a čj. 3 As 192/2016-61). V projednávaném případě přitom městský soud s žalovaným správním orgánem po celou dobu řízení nejednal; první komunikací směrem k němu bylo až zaslání rozsudku. Žalovaný správní orgán tak nedostal možnost v řízení vystupovat. Po zjištění, že dosud v řízení nekomunikoval s žalovaným, mohl městský soud dosáhnout nápravy tím, že by žalovanému před vydáním rozhodnutí umožnil se vyjádřit k žalobě a popřípadě požadovat, aby se ve věci konalo soudní jednání (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.). Tuto možnost ovšem žalovaný nedostal. Považovat v průběhu řízení za žalovaného někoho, kdo jím ve skutečnosti nebyl, tudíž mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí městského soudu.

[36] Ohledně výše uvedené druhé otázky tak soud uzavírá, že skutečnost, že městský soud do vydání rozhodnutí považoval za žalované Ministerstvo obrany, je procesní vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu je nutné napadené rozhodnutí městského soudu zrušit.

(...)

3805

Soudní poplatky: zastavení řízení po marném uplynutí lhůty k uhrazení soudního poplatku

k § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném ke dni 22. 1. 2018

Ani po novele zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, účinné od 30. 9. 2017 nemůže krajský soud zastavit řízení dle § 9 odst. 1 tohoto zákona po marném uplynutí lhůty k uhrazení soudního poplatku, pokud byla podána kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků. V případě zamítnutí této kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem musí krajský soud znovu vyzvat poplatníka k uhrazení soudního poplatku a stanovit mu k tomu lhůtu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 8 As 198/2018-17)

Věc: Alexandra S. proti Univerzitě Karlově o poplatek za delší studium, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rektor žalované dne 22. 1. 2018 potvrdil své rozhodnutí ze dne 21. 9. 2017 a neprominul žalobkyni poplatek spojený se studiem, a to poplatek za delší studium.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalobu u Městského soudu v Praze a zároveň požádala o osvobození od soudních poplatků.

K dotazu městského soudu žalobkyně sdělila, že nemá prostředky k úhradám souvisejícím s činností advokátky. Proto byla s ohledem na její majetkovou situaci sjednána úhrada za činnost advokátky ve výši přísudku.

Městský soud v Praze zamítl usnesením ze dne 3. 7. 2018, čj. 9 A 86/2018-43, žádost o osvobození od soudních poplatků. Žalobkyně sice doložila své životní náklady, avšak příjmy doložila jen zčásti, a to ve výši výživného ze strany otce a z pracovní činnosti. Podíl matky na výživném však nedoložila, ani k tomuto povinnému zdroji příjmů nic neuvedla. Soud proto pro neúplnost tvrzení a nedostatečné doložení finanční situace žalobkyně

nenabyl přesvědčení, že jsou dány důvody pro osvobození od soudních poplatků, a žádost o osvobození od soudních poplatků zamítl.

Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že do zdrojů příjmů nezahrnula příjmy od své matky, neboť ta je v obdobné majetkové situaci a žádné výživné jí není schopna hradit. Pokud tuto skutečnost městský soud považoval za důležitou, měl ji k doložení vyzvat.

Stěžovatelka navrhla, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. Městský soud ji totiž vyzval k zaplacení soudního poplatku. Pokud by nebyl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, městský soud by pro nezaplacení soudního poplatku řízení zastavil a podaná kasační stížnost by postrádala smysl.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, jelikož o kasační stížnosti rozhodl přednostně a zejména z toho důvodu, že by to bylo nadbytečné. Stěžovatelka odůvodnila návrh tak, že pro svou nemajetnost nebude moci zaplatit soudní poplatek, k jehož úhradě ji městský soud vyzval. Po uplynutí soudem stanovené lhůty k jeho zaplacení pak městský soud zastaví řízení, čímž by se stala projednáváná kasační stížnost bezpředmětná.

[20] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve znění do 29. 9. 2017 upravoval postup soudu v případě neuhrzení soudního poplatku následovně: „*Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví.*“ Tato úprava znamenala, že v případě, kdy poplatník uhradil soudní poplatek i po lhůtě k tomu dané výzvou soudu, soud nemohl řízení zastavit, popř. musel zrušit usnesení o zastavení řízení, pokud poplatek byl uhrazen alespoň ve stejný den, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o zastavení řízení.

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 75/2008-77, s odkazem na předchozí judikaturu kasačního soudu uvedl, že „[k]asační stížnost proti rozhodnutí o nepřiznání osvobození od soudního poplatku je přitom ochranou účastníka před důsledky nezaplacení soudního poplatku v případě, kdy požádal o osvobození od poplatku a rozhodnutí o této žádosti považuje za nezákonné. Krajský soud nesmí v takovém případě zastavit řízení o žalobě, dokud Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti nerozhodne (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afj 132/2004-91, publikovaný pod č. 608/2005 Sb. NSS). Z tohoto důvodu je však nutné považovat výzvu krajského soudu k zaplacení soudního poplatku spojenou s hrozbou zastavení řízení o žalobě obsaženou v usnesení čj. 30 Ca 57/2007-26 za zkonsumovanou podáním kasační stížnosti žalobci. Jinými slovy tím, že žalobci podali kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o nepřiznání osvobození od soudního poplatku, nebyli povinni zaplatit soudní poplatek ve stanovené lhůtě a krajský soud nemohl na základě předmětné výzvy řízení o žalobě zastavit, neboť tato výzva se stala neúčinnou. V souladu s § 36 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen poskytnout účastníkům stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu. V projednávaném případě tak bylo povinností krajského soudu vyzvat žalobce po doručení rozhodnutí o kasační stížnosti opětovně k zaplacení soudního poplatku, určit jim k tomu přiměřenou lhůtu a poučit je o následcích nezaplacení.“ Dle tohoto rozsudku tak krajský soud nemohl zastavit řízení ani po marném uplynutí lhůty k uhrzení soudního poplatku při podání kasační stížnosti proti usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků a zároveň v případě zamítnutí této kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem musel krajský soud znovu vyzvat poplatníka k uhrzení soudního poplatku a stanovit mu k tomu lhůtu.

[22] Novela zákona o soudních poplatcích č. 296/2017 Sb. s účinností ke dni 30. 9. 2017 změnila § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích následovně: „*Nebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou*

mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší. Po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. K zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřiblíží.“ Dle nyní platné a účinné právní úpravy soud řízení zastaví a později zaplacený soudní poplatek pouze vrátí poplatníku. Na již vydané usnesení o zastavení řízení nemá pozdější zaplacení soudního poplatku vliv. Shodně nemá vliv na povinnost zastavit řízení ani to, pokud je soudní poplatek zaplacen sice ještě před vydáním usnesení o zastavení řízení, ale již po uplynutí stanovené lhůty.

[23] Jak ve znění zákona o soudních poplatcích před nabytím účinnosti novely č. 296/2017 Sb., tak i po jejím nabytí, dochází k zastavení řízení úkonem soudu, a to vydáním usnesení o zastavení řízení dle § 47 písm. c) s. ř. s. Ani dle nového znění zákona o soudních poplatcích nenastává zastavení řízení přímo ze zákona uplynutím lhůty k úhradě soudního poplatku, jako tomu bylo např. v daňovém řízení, kde ze zákona došlo k zastavení nalézacího řízení týkajícího se pohledávek, které nejsou pohledávkami za majetkovou podstatou, ukončením přezkumného jednání v insolvenčním řízení (§ 243 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017). Jediné, co se danou novelou zákona o soudních poplatcích změnilo ve vztahu k zastavení řízení, bylo, že se nově již nepřiblíží k poplatku uhrazenému po lhůtě. K ukončení řízení je však stále nutné, aby soud o zastavení řízení rozhodl.

[24] Není proto důvodu i po uvedené novele zákona o soudních poplatcích nepostupovat podle shora uvedené judikatury. Opačný výklad by žalobcům velmi znesnadňoval jejich postavení, neboť by v případě neúspěšnosti jejich kasační stížnosti již nemohli soudní poplatek uhradit ani dodatečně. Jednalo by se tedy o výklad výrazně znesnadňující jejich přístup k soudní ochraně. Pro změnu přístupu v této otázce proto neshledává Nejvyšší správní soud důvod. Podáním kasační stížnosti proti usnesení o neosvobození od soudních poplatků dochází i nadále k tomu, že pokud krajský soud určil v souladu § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích žalobci lhůtu k zaplacení soudního poplatku, je tato lhůta podáním kasační stížnosti konzumována. I pokud je kasační stížnost neúspěšná, je krajský soud po doručení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu povinen určit žalobci novou lhůtu pro zaplacení soudního poplatku.

[25] Jak již bylo uvedeno, městský soud tedy nemohl a nyní ani nemůže řízení o žalobě zastavit, dokud nedá stěžovatelce možnost uhradit soudní poplatek v nové lhůtě znovu. Z toho důvodu tak nebylo nutné rozhodovat o návrhu na přiznání odkladného účinku.

3806

Daňové řízení: odvolací řízení o zajišťovacím příkazu

k § 115 odst. 2 a § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

Pokud Odvolací finanční ředitelství v řízení o odvolání proti zajišťovacímu příkazu vydanému dle § 167 odst. 1 daňového řádu hodlá zohlednit nové (v zajišťovacím příkazu nepoužité) skutečnosti a důkazy, které je prokazují, je povinno s nimi daňový subjekt seznámit a umožnit mu vyjádřit se k nim dle § 115 odst. 2 daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, čj. 4 AfS 156/2018-32)

Prejudikatura: č. 3368/2016 Sb. NSS a č. 3675/2018 Sb. NSS.

Věc: Pavel K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zajištění úhrady DPH, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Plzeňský kraj, Územní pracoviště v Plzni (dále jen „správce daně“) vydal dne 19. 7. 2016 rozhodnutí – zajišťovací příkazy podle § 167 daňového řádu ve spojení s § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, kterými žalobci uložil, aby okamžikem jejich vydání zajistil úhradu DPH, která doposud nebyla stanovena, složením jistoty na depozitní účet správce daně, a to za období od listopadu 2011 do března 2012.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 9. 2016 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni. Namítal v ní, že žalovaný vyšel při posuzování přiměřené pravděpodobnosti, že daň bude v budoucnu stanovena z výsledků seznámení žalobce s výsledkem kontrolního zjištění ze dne 2. 6. 2016 za leden 2011 až duben 2013 a červen 2013 až září 2013. Podle žalobce šlo o skutkovou novotu, protože správce daně v zajišťovacích příkazech o tomto seznámení nehovořil a s výsledky daňové kontroly daně z přidané hodnoty vůbec nepracoval. Tím žalovaný porušil § 115 odst. 2 daňového řádu, jelikož žalobce s tímto doplněním neseznámil před vydáním napadeného rozhodnutí a zkrátil žalobce na právu vyjádřit se k doplněnému dokazování. Stejněho pochybení se žalovaný dopustil, když při posuzování ohrožení dobytosti daně uvedl, že žalobce se snažil před správcem daně „zašantročit“ majetek založením svěřenského fondu. V této souvislosti žalobce zmínil, že majetek vložený do svěřenského fondu je ve vztahu k jeho celkovému majetku bagatelní.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 1. 2018, čj. 30 Af 58/2016-47, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že s ohledem na výjimečnost zajišťovacího příkazu považuje za nezbytné, aby zajišťovací příkaz byl vydán na podkladě důkazů, se kterými se daňový subjekt mohl seznámit. Daňový řád ani zákon o dani z přidané hodnoty ostatně explicitně nevylučují aplikaci § 115 odst. 2 daňového řádu pro rozhodování o odvolání proti vydanému zajišťovacímu příkazu.

Žalovaný dospěl k závěru, že důvody pro použití zajišťovacího příkazu jsou, kromě těch, jimiž postup podle § 167 a násl. daňového řádu odůvodnil správce daně, notářský zápis (stran zřízení svěřenského fondu žalobcem) a prodej tří osobních automobilů společnosti PALETY PLZEŇ s. r. o. Krajský soud připustil, že pro žalobce nebyly tyto úkony žádným novem, neboť je sám provedl. Novou skutečností však mohl být pohled žalovaného na ně právě ve vztahu k použití zajišťovacího příkazu. Aplikace § 115 odst. 2 daňového řádu by v projednávaném případě mohla například objasnit majetkové poměry žalobce, které se pokoušel doložit *Výkazem zisků a ztrát a Rozvahou v plném rozsahu* ve vztahu k období od 1. 1. 2016 do 19. 7. 2016 a které měly vylučovat hrozbu nedobytnosti budoucí daně. Soud nepochybně možnost orgánů finanční správy využít takové skutečnosti jako důvod vydání zajišťovacího příkazu, avšak absence seznámení žalobce s doplněnými důkazy, v důsledku kterých dojde k rozhojnění argumentace v žalobcův neprospěch, nemůže být zhojena možností bránit se těmto „novotám“ až v řízení před soudem v rámci projednávání žaloby proti zajišťovacímu příkazu.

Postup žalovaného, který při posuzování předpokladu pro vydání zajišťovacího příkazu doplnil řízení novými důkazy, s jejichž hodnocením žalobce nebyl seznámen ve smyslu § 115 odst. 2 daňového řádu, soud posoudil jako vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Žalobní tvrzení v této části bylo proto důvodné. V důsledku shledané vady řízení navíc bylo zpochybněno i naplnění podmínky hrozícího nebezpečí z prodlení, která odůvodnila okamžitou vykonatelnost zajišťovacích příkazů.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž zdůraznil, že smyslem § 115 odst. 2 daňového řádu je zamezit vydání tzv. překvapivého rozhodnutí. Zajišťovací příkaz však je z povahy věci vždy překvapivým rozhodnutím, neboť coby procesní rozhodnutí předběžné povahy není vydáván na základě dokazování. Správce daně v odůvodnění zajišťovacího příkazu neuvedl, které skutečnosti má za prokázané, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, nýbrž vychází pouze ze skutečností, které jsou mu v daný okamžik známé a které zakládají podmínky pro vydání zajišťovacího příkazu. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, dle kterého se v případě vydávání zajišťovacího příkazu nejedná o prokazování skutkového stavu, nýbrž o zjištění indicí.

Stěžovatel dále argumentoval tím, že jestliže před vydáním zajišťovacího příkazu není prováděno dokazování správcem daně, je z povahy věci vyloučeno, aby bylo prováděno dokazování pro rozhodnutí ve smyslu § 115 odst. 1 daňového řádu při následném přezkumu odvolacím orgánem. Přestože odvolací orgán zkoumá také to, zda důvody zakládající odůvodněnou obavu správce daně nadále trvají, stále vychází ze zjištěných skutečností, což odpovídá jak povaze přezkoumávaného rozhodnutí, tak zákonné lhůtě 30 dnů, v níž má rozhodnout.

Poukaz na § 115 odst. 2 daňového řádu není podle stěžovatele namístě také proto, že v rámci odvolacího řízení neprováděl žádné dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí ani neměnil samotnou odůvodněnou

obavu správce daně a nedospěl k odlišnému právnímu názoru. V odvolacím řízení odůvodněná obava správce daně nadále trvala. Nadto stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl další skutečnosti týkající se majetkových poměrů žalobce (prodej 3 motorových vozidel personálně propojené obchodní korporaci PALETY PLZEŇ s. r. o., zřízení svěrenského fondu, do kterého byly vyčleněny 4 bytové jednotky a obchodní podíl v uvedené korporaci), které nebyly uvedeny v zajišťovacích příkazech. Tyto se však staly zjistitelné až v odvolacím řízení a stěžovatel je uvedl pouze v reakci na odvolací námitku žalobce, že nezmenšuje svůj majetek. Stěžovatel proto námitku žalobce stran nezmenšování svého majetku neshledal pravdivou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

[20] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda žalovaný při přezkumu zajišťovacích příkazů správce daně porušil § 115 odst. 2 daňového řádu, a pokud ano, jaké z toho plynou důsledky.

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

[22] Důvody pro vydání zajišťovacího příkazu jsou stanoveny v § 167 odst. 1 daňového řádu, dle kterého, „[j]e-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“.

[23] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že smyslem § 115 odst. 2 daňového řádu je zamezit vydání tzv. překvapivého rozhodnutí. Stejně tak je třeba stěžovateli přisvědčit v tom, že s ohledem na specifika zajišťovacího řízení, v němž je správce daně nucen vycházet z informací, které má v daný moment k dispozici, není před vydáním zajišťovacího příkazu prováděno dokazování správcem daně.

[24] V posuzované věci se však nejedná o posouzení otázky, zda lze provádět dokazování v řízení o vydání zajišťovacího příkazu, ale o posouzení, zda stěžovatel prováděl dokazování v řízení o odvolání proti zajišťovacímu příkazu a zda pochybil, když nepostupoval podle § 115 odst. 2 daňového řádu. Z hlediska aplikace tohoto ustanovení není relevantní argumentace stěžovatele, že zajišťovací příkaz je z povahy věci vždy překvapivým rozhodnutím, jelikož toto ustanovení daňového řádu je možné aplikovat pouze v odvolacím řízení, nikoli v řízení v prvním stupni (při vydání zajišťovacího příkazu).

[25] V rozsudku ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 10 Afs 18/2015, na který poukazuje stěžovatel, Nejvyšší správní soud v bodě 13 vyslovil, že „při vydávání zajišťovacího příkazu nebude namísto obšírně prokazovat otázky, které z povahy věci souvisí se stanovením samotné daně, nikoliv s otázkou existence odůvodněné obavy ve smyslu shora cit. § 167 odst. 1 daňového řádu. Jinak by uskutku správce daně stanovoval daň dvakrát: jednou v zajišťovacím řízení, jednou v samotném řízení.“ V bodě 15 citovaného rozsudku pak přisvědčil závěru krajského soudu, podle něhož se v případě vydávání zajišťovacího příkazu „nejedná o prokazování skutkového stavu, nýbrž o zjištění indicií, které důvodně nasvědčují závěru o předpokladu nedobytnosti či značných obtížích při vybírání daně“.

[26] Zároveň však stále platí, že „[...] správce daně může vydat zajišťovací příkaz na daň dosud nestanovenou pouze tehdy, existují-li objektivní skutečnosti, které zakládají odůvodněnou obavu (tj. přiměřenou pravděpodobnost), že (i) daň bude v budoucnu v určité výši stanovena a zároveň že (ii) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Tyto skutečnosti musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů.“ (viz bod 46 rozsudku NSS ze dne 7. 1. 2016, čj. 4 Afs 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS).

[27] V tomto rozsudku zdejší soud dále v bodech 44 a 45 konstatoval, že „nelze požadovat po správci daně, aby v rámci zajišťovacího příkazu, respektive rozhodnutí o zamítnutí odvolání, postavil najisto a detailně prokazoval veškeré skutečnosti relevantní pro stanovení daně, neboť pro takový postup je místo v řízení o stanovení (doměření) daně. Na druhou stranu nelze od otázky existence dosud nestanovené daňové povinnosti zcela odhlédnout. Správce daně je povinen důvody, pro které je budoucí stanovení daně přiměřeně pravděpodobné, prozkoumatelným způsobem uvést v odůvodnění zajišťovacího příkazu a v odůvodnění rozhodnutí o odvolání řádně vypořádat námitky, kterými daňový subjekt tuto dosud nestanovenou daňovou povinnost vyvrací. Odůvodněnou obavu ve smyslu § 167 odst. 1 d. ř. tak nelze vztahovat pouze k budoucí vymahatelnosti daně, ale k celé dispozici tohoto ustanovení, tj. právě i k otázce daňové povinnosti, jež dosud není splatná, popř. bude teprve v budoucnu stanovena. Jedná se tedy také o otázku přiměřené pravděpodobnosti budoucího stanovení daně. Odůvodnění rozhodnutí správce daně, respektive jeho úvahy v tomto směru, podléhají plnému soudnímu prozkumu.“

[28] Nejvyšší správní soud i s ohledem na výše uvedené judikaturní závěry nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že jestliže před vydáním zajišťovacího příkazu není prováděno dokazování správcem daně, je z povahy věci vyloučené, aby bylo prováděno dokazování pro rozhodnutí ve smyslu § 115 odst. 1 daňového řádu při následném prozkumu odvolacím orgánem. Pokud to totiž bude potřebné a nutné k vypořádání se s odvolacími námitkami daňového subjektu, nebudou odvolacímu správnímu orgánu než provést dokazování k potřebným otázkám řešeným v tomto řízení, tj. zda zde jsou skutečnosti odůvodňující s přiměřenou pravděpodobností závěr, že daň bude v budoucnu v určité výši stanovena a v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná, nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Ve vztahu k těmto otázkám totiž musí být zajišťovací příkaz, resp. rozhodnutí o odvolání proti němu řádně a podrobně zdůvodněno, přičemž mohou nastat situace, kdy bez provedení dokazování nebude možné rozhodnutí odvolacího orgánu takto náležitě odůvodnit. To platí zejména v situaci, kdy odvolací orgán nově uplatní proti daňovému subjektu nové skutečnosti, které nebyly uvedeny v zajišťovacím příkazu, a k nimž se tedy daňový subjekt nemohl dosud vyjádřit. Pro podrobné a časově náročné dokazování nicméně není v zajišťovacím řízení prostor (a není to ani smyslem a účelem tohoto řízení), k tomu slouží především řízení, jehož předmětem je stanovení, popř. vymáhání daně.

[29] Na tomto závěru nic nemění ani poukaz stěžovatele na skutečnost, že odvolací orgán stále vychází ze skutečností zjištěných správcem daně a musí rozhodnout v zákonné lhůtě 30 dnů. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na bod 42 rozsudku ze dne 9. 2. 2017, čj. 1 Afs 275/2016-22, v němž zdejší soud uvedl, že „[p]ro pochopení rozsahu zjišťování skutečností odvolacím orgánem v řízení o zajištění daně je rovněž důležité, že se v řízení o odvolání nepřezkoumává rozhodnutí správce daně k právnímu a skutkovému stavu v době vydání zajišťovacích příkazů, jak by se mohlo zdát z argumentace stěžovatele. Řízení o odvolání dle daňového řádu tvoří jednotu s řízením před správcem daně. Odvolací orgán není vázán návrhy odvolatele, sám v průběhu odvolacího řízení může provádět dokazování (srov. § 114 odst. 2 a § 115 odst. 1 daňového řádu). Nejde tedy o to, zda v době vydání zajišťovacích příkazů měl správce daně dostatečné důvody odůvodňující vydání zajišťovacích příkazů, ale zda tyto důvody trvaly i v době vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu.“

[30] O správnosti uvedeného závěru je Nejvyšší správní soud přesvědčen také s ohledem na povahu zajišťovacího příkazu, ke kterému např. v bodě 29 rozsudku ze dne 30. 11. 2017, čj. 4 Afs 140/2017-54, č. 3675/2018 Sb. NSS, uvedl, že „[z]ajišťovací příkaz je sice rozhodnutí předběžného a dočasného charakteru, nepředstavuje však standardní prostředek správy daní, ale velice silný a účinný instrument správce daně k prakticky okamžitému zajištění daně, který mimořádně závažným způsobem postihuje ekonomickou sféru daňového subjektu, závažně zasahuje do jeho majetkových práv a může pro něj být za určitých podmínek likvidační. Z tohoto důvodu je třeba jej vnímat vskutku jako prostředek ultima ratio a měl by být využíván obezřetně a uváženě jako mimořádný nástroj v souladu se zásadou přiměřenosti a zdrženlivosti zakotvenou v § 5 odst. 3 daňového řádu, která správci daně ukládá při vyžadování plnění daňových povinností použít jen takové prostředky, které daňové subjekty nejméně zatěžují a ještě stále umožňují dosáhnout cíle správy daní. Lze jej tedy použít např. je-li to nezbytné pro zabránění daňovým únikům, nikoli v případech, kdy lze úhradu daně zajistit jiným vhodným způsobem, např. zástavním právem, bankovní zárukou či ručením [...]“

[31] Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že ve svém rozhodnutí uvedl další skutečnosti týkající se majetkových poměrů žalobce (prodej 3 motorových vozidel personálně propojené obchodní korporaci PALETY PL-ZEŇ s. r. o., zřízení svěřenského fondu, do kterého byly vyčleněny 4 bytové jednotky a obchodní podíl v uvedené

korporaci), které nebyly uvedeny v zajišťovacích příkazech. Tyto skutečnosti stěžovatel zjistil z katastru nemovitostí, resp. z notářského zápisu a z kupních smluv. Tyto dokumenty představují listinné důkazy, které stěžovatel zhodnotil a vycházel z nich při posouzení věci (vypořádání námítky žalobce, že nezmenšuje svůj majetek). Stěžovatel tudíž prováděl dokazování a měl postupovat mimo jiné podle § 115 odst. 2 daňového řádu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že daňový řád ani zákon o dani z přidané hodnoty aplikaci § 115 odst. 2 daňového řádu pro rozhodování a odvolání proti zajišťovacímu příkazu explicitně nevylučují.

[32] Na správnosti závěrů krajského soudu nic nemění ani tvrzení stěžovatele, že žalobci byly známy všechny skutečnosti, které stěžovatel nově zjistil a zohlednil v odvolacím řízení, neboť se jednalo o úkony, které žalobce sám učinil. Smyslem práva na seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim není pouze to, že daňový subjekt má povědomí o všech skutečnostech relevantních pro věc. Podstatné je, aby daňový subjekt věděl, které důkazy v jeho věci správní orgán hodlá použít, a aby měl v rámci vyjádření možnost předestřít správnímu orgánu vlastní interpretaci těchto důkazů, důkazy zpochybnit či navrhnout vlastní důkazy, z nichž vyplývá skutkový stav pro něj příznivější. Pokud stěžovatel toto právo žalobci upřel, dopustil se závažné procesní vady, a zásadně tím zpochybnil skutková zjištění, k nimž v odvolacím řízení dospěl.

[33] Důvodná není ani argumentace stěžovatele, že rozhodné skutečnosti zakládající důvodnou obavu ve smyslu § 167 odst. 1 daňového řádu byly obsaženy již v zajišťovacím příkazu a stěžovatelem v napadeném rozhodnutí nově uplatněné skutečnosti tedy byly uvedeny jaksi „navíc“ a i v případě odhlédnutí od nich by zajišťovací příkaz obstál. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele je totiž zřejmé, že tyto nově uplatněné důkazy byly pro zamítnutí odvolání podstatné, neboť s jejich pomocí stěžovatel vyvrátil relevantní odvolací námítku žalobce, že neprováděl žádné úkony směřující ke zmenšení svého majetku. Za této situace krajský soud správně přistoupl ke kasaci napadeného rozhodnutí stěžovatele, protože není úkolem soudu, aby nahrazoval činnost správních orgánů a sám vypořádával odvolací námítky uplatněné žalobcem, pokud důvody, na nichž bylo rozhodnutí stěžovatele postaveno, s ohledem na shora uvedenou procesní vadu neobstály.

(...)

3807

Daňové řízení: nezákonnost daňové kontroly po uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně

k § 82 soudního řádu správního

Samotná skutečnost, že v průběhu daňové kontroly uplyne prekluzivní lhůta pro stanovení daně, nečiní daňovou kontrolu prováděnou do okamžiku prekluze nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, čj. 1 AfS 79/2018-29)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS a č. 3566/2017 Sb. NSS.

Věc: Pavel K. proti Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj o určení nezákonnosti daňové kontroly, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný u žalobce dne 15. 11. 2013 zahájil daňovou kontrolu daně z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 2011 až září 2013. Dne 18. 5. 2017 se žalobce ohradil proti pokračování prováděné daňové kontroly. Domníval se, že příslušné orgány měly aplikovat na řízení úpravu účinnou do dne 31. 12. 2013, podle které prekluzivní lhůta uplynula již po třech letech, tj. dne 15. 11. 2016. Se stížností u žalovaného a posléze ani s žádostí u nadřízeného správce daně však žalobce neuspěl. Podle daňových orgánů se na daňovou kontrolu vztahuje právní úprava prekluzivní lhůty účinná ode dne 1. 1. 2014, ačkoliv byla kontrola zahájena v roce 2013. Podle této úpravy lhůta ještě neuplynula. Žalovaný ukončil předmětnou daňovou kontrolu dne 18. 7. 2017.

Následně žalobce podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem u Krajského soudu v Plzni. Domáhal se určení, že daňová kontrola daně z přidané hodnoty za zdaňovací období leden 2011 až září 2013 prováděná žalovaným byla nezákonná.

Krajský soud rozsudkem ze dne 8. 2. 2018, čj. 30 A 159/2017-49, vyhověl žalobě pouze zčásti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 Afs 206/2017-39, dovodil, že na otázku posuzování prekluzivní lhůty v projednávaném případě je aplikovatelné znění daňového řádu účinné do 31. 12. 2013. Podle tohoto znění odeslání žádostí o mezinárodní spolupráci nebylo možno považovat za právně relevantní skutečnost pro stavení a v konečném důsledku pro prodloužení prekluzivní lhůty. Lhůta ke stanovení daně ohledně kontrolovaných období uplynula dne 15. 11. 2016. Do tohoto dne proto byla daňová kontrola prováděna v souladu se zákonem (výrok I.). Od následujícího dne, tedy od 16. 11. 2016, až do jejího ukončení dne 18. 7. 2017 se již jednalo o nezákonný zásah (výrok II.).

Žalobce (stěžovatel) napadl výrok I. krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasil s tím, že krajský soud rozdělil daňovou kontrolu na dva časové úseky a za nezákonnou označil jen tu část daňové kontroly, která podle jeho názoru probíhala po marném uplynutí prekluzivní lhůty.

Postup krajského soudu považoval za nepřezkoumatelný. Krajský soud neuvedl žádný důvod pro rozdělení na dvě časová období. Pouze odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110. Citované rozhodnutí ale nijak nevysvětluje závěr, že nezákonnou kontrolou je kontrola prováděná v době, kdy již uplynula lhůta pro vyměření daně. Navíc se citované rozhodnutí váže výhradně k předchozí právní úpravě.

Daňovou kontrolu měl stěžovatel za nezákonnou i v době před prekluzí daňové povinnosti. Zpráva o daňové kontrole byla projednána až po prekludování daně. Fakticky tak projednána nebyla, neboť šlo již o časové období, kdy žalovaný nebyl oprávněn vykonat státní moc. Jestliže nebyla zpráva o daňové kontrole řádně projednána, nemůže být důkazním prostředkem, neboť je nezákonná celá daňová kontrola, protože řádně neskončila.

Podle § 143 odst. 3 daňového řádu může dojít k doměření daně jen na základě daňové kontroly. Pokud je část daňové kontroly prováděna nezákonně, způsobuje to vadnost celé daňové kontroly. Nelze část daňové kontroly oddělit a na jejím podkladě stanovit daň. To platí zejména za situace, ve které marné uplynutí prekluzivní lhůty způsobuje překážku ve vydání platebních výměrů.

Podle § 147 odst. 4 daňového řádu se zpráva o daňové kontrole považuje za odůvodnění platebních výměrů. Pokud je daňová kontrola dokončena po marném uplynutí prekluzivní lhůty, nemůže ani její část sloužit jako odůvodnění platebních výměrů, protože právě pro marné uplynutí časového prostoru pro výkon státní moci tyto nelze vydat či v řízení pokračovat.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil pouze tak, že doplnil obsah správního spisu. Z doplnění plyne, že platební výměry týkající se předmětného zdaňovacího období byly zrušeny.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Napadený rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění jasně plyne důvod, proč krajský soud zásah rozdělil do dvou časových úseků a proč za nezákonnou považoval pouze tu část zásahu, která nastala po prekluzi daňové povinnosti. Důvodem bylo právě to, že zatímco do prekluze správce daně provádětl daňovou kontrolu v souladu se zákonem, po tomto okamžiku tomu bylo naopak. Tento jednoduchý důvod je z rozhodnutí zřejmý, aniž by vyžadoval jakékoli delší vysvětlování.

[14] Nyní je ale otázkou, zda postup krajského soudu byl správný. Konkrétně jde o to, zda prekludování daňové povinnosti v průběhu daňové kontroly činí samo o sobě dosavadní provádění daňové kontroly nezákonným. Nejvyšší správní soud má za to, že nečiní.

[15] Pro zodpovězení nadnesené otázky je klíčové odlišení dvou typů předmětů řízení ve správním soudnictví – na jedné straně daňové kontroly jako typovým předmětem řízení o zásahové žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. a na straně druhé samotné daňové povinnosti jako typovým předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Každý z nich slouží poněkud jinému účelu a zabývá se daňovou kontrolou z odlišných úhlů pohledu. Podrobně se tomuto odlišení věnuje usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, odst. 38–53, na které nyní soud navazuje.

[16] Soudní ochrana před daňovou kontrolou poskytovaná zásahovou žalobou slouží k tomu, aby uplatnění pravomoci správcem daně – jeho jednání v kontrole – udržela v zákonných mezích a zabránila mu, případně zpětně deklarovala jeho protizákonnost v případech, kdy by bylo ze zákonných mezí vykročeno. Předmětem je daňová kontrola takřkajíc *per se*, tedy sama o sobě, jako taková. Soud posuzuje, zda byla prováděna způsobem, který do právní sféry daňového subjektu zasáhl toliko v souladu se zákonem. Pokud ne, jeho výrok směřuje opět proti kontrole samotné – zakáže její další provádění, přikáže ji neprodleně ukončit, dochází-li v ní k průtahům, nařídí nápravu nepřipustného excesu, k němuž v rámci kontroly došlo, anebo – skončila-li již kontrola, deklaruje její nezákonnost jako celku či nezákonnost nějakého konkrétního úkonu správce daně v rámci kontroly. Předmětem řízení o zásahové žalobě ve věci daňové kontroly naopak není výsledek kontroly, tedy samotný obsah zjištění při kontrole získaných.

[17] Naopak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je daňová kontrola, v rámci níž byla učiněna zjištění, jež se stala podkladem doměření daně, posuzována již nikoli sama o sobě, nýbrž jen a pouze z toho hlediska, zda jsou zjištění z ní plynoucí zákonným podkladem pro doměření daně a nakolik je lze považovat za vypovídající, dostatečná a spolehlivá. Správní soud v první řadě hodnotí, zda zjištění byla kontrolou učiněna za situace, že vůbec mohla být pořízena (například zjištění pořízená kontrolou po uplynutí lhůty pro stanovení daně či kontrolou nezákonně opakovanou nemohou být vůbec podkladem pro stanovení daně). Dále u obecně přípustných zjištění hodnotí, nakolik z nich plyne, co z nich správce daně usoudil. V některých případech může samotné hodnocení daňové kontroly a jejího průběhu být důležité pro posouzení, zda bylo vůbec možno daň doměřit (typicky při zkoumání, byla-li daňová kontrola zahájena a prováděna tak, že její konání mělo účinek předpokládaný v § 148 odst. 3 daňového řádu).

[18] Stěžovatelem nadnesené otázky stran použitelnosti zprávy o daňové kontrole a jejího řádného projednání se týkají právě výsledku daňové kontroly a jeho použitelnosti při případném doměření daně. Jako takové by byly relevantní v případném řízení proti rozhodnutí o doměření daně. Naopak irelevantní je zodpovězení těchto otázek při posuzování, zda časově předcházející průběh daňové kontroly byl v souladu se zákonem. Netýkají se totiž způsobu, jakým správce daně uplatňoval svoji pravomoc stěžovatele kontrolovat.

[19] Soud tak nesouhlasí se stěžovatelem, že části daňové kontroly nelze v řízení na ochranu proti zásahu od sebe oddělovat. Lze, a v souladu s účelem ochrany před daňovou kontrolou v režimu deklaratorní zásahové žaloby je dokonce nutné takto postupovat právě v situaci, jestliže jednotlivé části kontroly od sebe odlišuje ta podstatná skutečnost, že v jedné části správce daně má zákonný podklad pro provádění daňové kontroly, kdežto v jiné části ho nemá. Nezákonnost jednání správního orgánu je jedním z elementárních znaků definujících nezákonný zásah. Není-li přítomen, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[20] Uvedené plyne i ze samotné konstrukce deklaratorní zásahové žaloby. Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. věty za středníkem „*rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu*“. Jelikož se skutkový i právní stav při delší dobu trvajícím zásahu může měnit, může se měnit i posouzení zákonnosti zásahu v průběhu času. Tato konstrukce se liší od konstitutivní zásahové žaloby, jejímž účelem je zakázat žalovanému, aby v dosud trvajícím zásahu pokračoval. Rozhodný okamžik pro rozhodnutí o konstitutivní žalobě je skutkový a právní stav ke dni rozhodnutí soudu, tedy k určitému konkrétnímu okamžiku (§ 87 odst. 1 s. ř. s. věta před středníkem). Je-li pro rozhodnutí o konstitutivní žalobě rozhodný tento okamžik, není nutné zkoumat průběh zásahu a rozhodovat o různých časových obdobích odlišně.

[21] V projednávané věci přítom provádění daňové kontroly do okamžiku prekludování daňové povinnosti bylo v souladu se zákonem a v jeho mezích; daňová kontrola probíhala ohledně daňové povinnosti, která stále

ještě mohla být změněna. Až následně – pokračováním daňové kontroly i po prekluzi daňové povinnosti – správce daně svým jednáním vykročil ze zákonných mantinelů, neboť prováděl daňovou kontrolu, aniž by přitom mohlo dojít ke změně daňové povinnosti. Od tohoto okamžiku tak správce daně zasahoval do právní sféry stěžovatele, aniž by k tomu měl zákonný podklad. Až od tohoto okamžiku prováděl daňovou kontrolu v rozporu se zákonem. Proto poznatky získané daňovou kontrolou nemohly následně ani být podkladem pro rozhodnutí ve věci stran kontrolovaného daňového období.

[22] Krajský soud tedy postupoval správně, jestliže napadeným výrokem žalobu proti nezákonnému zásahu v části týkající se provádění daňové kontroly do okamžiku prekluze jako nedůvodnou zamítl.

3808

Daňové řízení: daňová kontrola; dodatečné daňové přiznání; nepřipustnost podání

k § 106 odst. 1 písm. b) a § 141 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Zahájil-li správce daně daňovou kontrolu, není kontrolovaný daňový subjekt po dobu jejího trvání oprávněn podat dodatečné daňové přiznání k dani, která je jejím předmětem, byť by se netýkalo skutečností spadajících do rozsahu, v němž je tato daň ze strany správce daně prověřována. Podá-li přesto kontrolovaný daňový subjekt dodatečné daňové přiznání, jedná se o nepřipustné podání (§ 141 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) a správce daně řízení o něm zastaví [§ 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu]. Tento účinek daňové kontroly zůstane zachován, i pokud bylo následným soudním rozhodnutím určeno, že zahájení a provedení daňové kontroly bylo nezákonným zásahem, nevyplývá-li z takového rozhodnutí, že se ze strany správce daně jednalo o postup toliko formální a účelový, k němuž nelze přihlížet.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 9 Afs 337/2018-43)

Prejudikatura: č. 3015/2014 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným Golden Snack proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2016 zastavil Finanční úřad pro Jihočeský kraj, územní pracoviště v Táboře (dále jen „správce daně“), řízení o dodatečných přiznáních k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) žalobkyně za zdaňovací období měsíců říjen 2013 a listopad 2013 (dále jen „dodatečná daňová přiznání“) pro jejich nepřipustnost, neboť tato daň byla předmětem probíhající daňové kontroly. Nastala tedy překážka stanovená v § 141 odst. 6 daňového řádu.

Proti rozhodnutím o zastavení řízení podala žalobkyně odvolání. Namítala, že daňová kontrola byla prováděna v omezeném rozsahu (odpočet daně uplatněný na základě faktur od společnosti RAXAND s. r. o.), přičemž se netýkal skutečností, které byly předmětem dodatečných daňových přiznání (uplatnění nároku na odpočet daně z plnění přijatých od dodavatele Ing. Jana T.). Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 29. 1. 2018 zamítl a napadená rozhodnutí správce daně potvrdil.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji zamítl rozsudkem ze dne 20. 7. 2018, čj. 57 Af 2/2018-40.

Krajský soud poukázal na to, že u žalobkyně byla dne 29. 10. 2015 zahájena mimo jiné kontrola DPH za zdaňovací období měsíců listopad 2010 až listopad 2013 v rozsahu odpočtu daně uplatněného na základě faktur od společnosti RAXAND. Pro posouzení věci bylo rozhodující, že se jednalo o kontrolu DPH za zdaňovací období říjen 2013 a listopad 2013. Nebylo naopak podstatné, že dle rozsudku téhož soudu ze dne 20. 11. 2017, čj. 51 A 37/2017-29, bylo zahájení a provádění daňové kontroly shledáno nezákonným. Uvedený rozsudek neznamenal, že na daňovou kontrolu mělo být nahlíženo, jako by vůbec nebyla zahájena. Nadto byl vydán až

poté, co správce daně rozhodl o zastavení řízení zahájeného podáním dodatečných daňových příznání. Jelikož daňová kontrola probíhala ke dni vydání rozhodnutí o zastavení řízení, došlo k naplnění podmínek § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu, dle něhož správce daně zastaví rozhodnutím řízení, jde-li o zjevně právně nepřipustné podání. Žalobkyně uplatnila dodatečná daňová příznání v průběhu vedené kontroly DPH za předmětná zdaňovací období, tedy v době, kdy byla tato podání dle § 141 odst. 6 a 7 daňového řádu nepřipustná. Na tom nemohla nic změnit ani skutečnost, že se dodatečná daňová příznání týkala plnění od Ing. Jana T. a daňová kontrola byla vedena v rozsahu plnění od společnosti RAXAND. Dle § 134 daňového řádu je třeba předmět daňové kontroly vztáhnout k jedné dani za jedno zdaňovací období. Rovněž dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, se nadměrný odpočet vyměřuje jako celek za jedno zdaňovací období. Jestliže tedy byla u žalobkyně zahájena kontrola DPH za zdaňovací období říjen a listopad roku 2013, došlo tím k zahájení doměřovacího řízení ve vztahu k předmětu daňové kontroly jako celku. Námitka žalobkyně, že příjmy Ing. Jana T. neměly podléhat režimu závislé činnosti dle § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, je irelevantní, neboť předmětem řízení byla zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečných daňových příznáních.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Jestliže rozsudek krajského soudu čj. 51 A 37/2017-29 označil daňovou kontrolu za nezákonnou, byla dle stěžovatelky nezákonná veškerá navazující rozhodnutí i důkazy z ní vzešlé. Stěžovatelka v této souvislosti odkázala na § 93 odst. 1 daňového řádu a judikaturu správních soudů. Dovodila, že nezákonně zahájená daňová kontrola nemohla představovat překážku pro podání dodatečných daňových příznání. Řízení o nich proto nemělo být zastaveno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

(...) [20] Stěžovatelka dále namítá nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nesouhlasí se závěrem, že zastavení řízení o dodatečných daňových příznáních bylo důvodné, neboť daňová kontrola zahájená dne 29. 10. 2015 představovala překážku pro jejich podání ve smyslu § 141 odst. 6 daňového řádu. Namítá, že 1) daňová kontrola byla prováděna v zúženém rozsahu, který nijak věcně nesouvisel s obsahem dodatečných daňových příznání a 2) daňová kontrola byla dle rozsudku krajského soudu čj. 51 A 37/2017-29 zahájena a provedena v rozporu se zákonem.

[21] Dle § 106 odst. 1 písm. b) daňového řádu „[s]právce daně rozhodnutím řízení zastaví, jestliže jde o zjevně právně nepřipustné podání“.

[22] Dle § 141 odst. 6 daňového řádu, věty první před středníkem „[d]odatečné daňové příznání nebo dodatečné vyúčtování není přípustné k dani, která je předmětem probíhající daňové kontroly, popřípadě je-li předmětem výzvy podle § 87 odst. 2, která byla oznámena daňovému subjektu, nebo je-li o této dani zahájeno řízení o mimořádném opravném prostředku, dozorčím prostředku nebo řízení o žalobě podané proti rozhodnutí správce daně“.

[23] Dle § 85 odst. 1 daňového řádu „[p]ředmětem daňové kontroly jsou daňové povinnosti, tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně vztahující se k jednomu daňovému řízení“.

[24] Dle § 134 odst. 2 daňového řádu „[p]ro potřeby vymezení předmětu daňového řízení se daň posuzuje buď ke zdaňovacímu období, nebo ve vztahu k jednotlivé skutečnosti“.

[25] Dle § 85 odst. 3 daňového řádu, věty první, „[s]právce daně předmět daňové kontroly proěřuje ve vymezeném rozsahu. Rozsah daňové kontroly lze v jejím průběhu rozšířit nebo zúžit postupem pro její zahájení“.

[26] Z citovaných ustanovení vyplývá, že daňový řád rozlišuje mezi předmětem a rozsahem daňové kontroly. Předmět daňové kontroly je určen vždy ve vztahu k jednomu konkrétnímu daňovému řízení ve smyslu § 134 odst. 1 daňového řádu, tj. ve vztahu k jedné určité dani za určité zdaňovací období (např. daň z příjmů, daň z přidané hodnoty) nebo v případě jednorázových daní k určité daňově relevantní skutečnosti (např. daň z nabytí

nemovitých věcí). Lze tedy konstatovat, že v posuzované věci byla předmětem daňového řízení a v důsledku toho i předmětem daňové kontroly DPH za zdaňovací období říjen 2013 a listopad 2013.

[27] Daňový řád pak výslovně umožňuje, aby byl předmět daňové kontroly prověřován pouze ve vymezeném rozsahu, jako se tomu stalo ve věci stěžovatelky. Jinými slovy, předmět daňové kontroly odpovídá na otázku, *co* (jakou daňovou povinnost) bude správce daně kontrolovat, a rozsah daňové kontroly stanoví, *kteří* (v jakém rozsahu) konkrétní skutečnosti budou v rámci daňové kontroly prověřovány. Toto případné omezení daňové kontroly pouze na vybrané skutečnosti nicméně nemění nic na tom, že jejím předmětem zůstává nadále daň jako celek, tj. ve věci stěžovatelky DPH za zdaňovací období říjen 2013 a listopad 2013.

[28] V případě, že je daň předmětem probíhající daňové kontroly (či jiného řízení uvedeného v § 141 odst. 6 daňového řádu), vylučuje daňový řád, aby daňový subjekt podal k této dani dodatečné daňové přiznání. Ke smyslu citovaného ustanovení se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 4. 2015, čj. 9 Afs 123/2014-44, tak, že: „*Toto ustanovení má zjevně bránit této možnosti [podání dodatečného daňového přiznání k dani, která je předmětem daňové kontroly, pozn. soudu] v době brozícího odhalení ze strany správce daně určité vady způsobené daňovým poplatníkem [...].*“ Obdobně se vyjadřuje rovněž odborná literatura, dle které: „*Pokud však jsou již nastoleny (započaty) kontrolní mechanismy ze strany správce daně, podání dodatečného daňového přiznání je již vyloučeno, a v případě jeho podání je podáním nepřijatelným.*“ (srov. Baxa, J.; Dráb, O.; Kaniová, L.; Lavický, P.; Schillerová, A.; Šimek, K.; Žišková, M. *Daňový řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, str. 1457). Dle důvodové zprávy k daňovému řádu je důvodem této právní úpravy skutečnost, že dosud stanovená daň je revidována a rozdíl, který by byl tvrzen, by tak byl až do ukončení postupu nebo řízení nejistý.

[29] Nemožnost podat dodatečné daňové přiznání po dobu probíhající daňové kontroly se jeví jako racionální rovněž s přihlédnutím k tomu, že doměřovací řízení může být ve smyslu § 143 odst. 1 daňového řádu zahájeno ze strany daňového subjektu (podáním dodatečného daňového přiznání) nebo správcem daně z moci úřední. Zahájení daňové kontroly je přitom ve smyslu § 91 odst. 1 daňového řádu prvním úkonem ve věci, tj. dnem jejího zahájení dochází souběžně k zahájení doměřovacího řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016, čj. 5 Afs 215/2014-39). Dojde-li k zahájení řízení jedním z těchto způsobů, je logické, že daňový řád neumožňuje, aby bylo řízení o témže předmětu ještě jednou zahájeno i druhým způsobem. Jedná se *de facto* o formu litispendence.

[30] Překážka upravená v § 141 odst. 6 daňového řádu pak brání podání dodatečného daňového přiznání ve vztahu k celému předmětu daňové kontroly, tj. nejen ve vztahu k rozsahu, ve kterém je daň správcem daně fakticky prověřována. To je zjevné přímo z textu citovaného ustanovení „[...] *k dani, která je předmětem [...]*“, ale i ze smyslu právní úpravy. Daňový řád jednoznačně preferuje možnost daňového subjektu se přiznat k zjištěným rozdílům oproti dříve stanovené dani. Motivuje jej mimo jiné tím, že se v případě podání dodatečného daňového přiznání neuplatní penále z částky, která je v něm uvedena (§ 251 odst. 4 daňového řádu). Zahájil-li však správce daně daňovou kontrolu (a tím i doměřovací řízení, viz výše), pak bude na základě jejích výsledků daň doměřována z moci úřední. Shoduje-li se tedy předmět daňové kontroly (daň za určité zdaňovací období) s předmětem dodatečného daňového přiznání, je jeho podání po dobu probíhající daňové kontroly (a případně navazujících řízení) logicky nepřijatelné.

[31] Správce daně je nicméně povinen údaje obsažené v dodatečném daňovém přiznání využít. Na tuto povinnost ostatně upozorňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 Afs 41/2013-33, č. 3015/2014 Sb. NSS, uvádí, že: „*Na výše uvedeném něčem nemění ani to, že daňový řád, obdobně jako zákon o správě daní a poplatků, nepřipouští podání dodatečného přiznání k dani, která je předmětem probíhající daňové kontroly (§ 141 odst. 6 d.ř.). Podá-li daňový subjekt v průběhu daňové kontroly dodatečné daňové přiznání, bude se jednat o nepřijatelné dodatečné přiznání a správce daně zastaví řízení. V případě vyměření či doměření daně je však správce daně dle § 141 odst. 7 daňového řádu povinen údaje obsažené v dodatečném přiznání využít.*“ (shodně rozsudek ze dne 27. 11. 2013, čj. 8 Afs 26/2013-78). Tato povinnost ovšem neznamená, že by správce daně údaje uvedené v dodatečném daňovém přiznání musel při doměření daně zohlednit automaticky. Jeho povinností je se těmito údaji zabývat a uzná-li je za relevantní, promítnout je do výsledku kontrolního zjištění a konečně výše doměřené daně. Stěžovatelka poukazuje v kasační stížnosti na to, že správce daně v dané věci údaje z dodatečných daňových přiznání při doměření daně po daňové kontrole zahájené dne 29. 10. 2015 nevyužil. Tento postup

nepochybně vyplývá ze skutečnosti, že správce daně předcházející daňovou kontrolu uzavřel konstatováním, že stěžovatelka není oprávněna uplatnit nárok na odpočet z plnění přijatých od Ing. Jana T., neboť jeho činnost nelze považovat za ekonomickou činnost ve smyslu § 5 odst. 2 zákona o dani z přidané hodnoty. Stěžovatelka přítom v dodatečných daňových příznacích uplatnila právě nárok na odpočet z plnění přijatých od Ing. Jana T. Správce daně zjevně při doměření daně toliko setrval na svém dřívějším právním stanovisku.

[32] Předmětem daňové kontroly zahájené u stěžovatelky dne 29. 10. 2015 byla mimo jiné DPH za zdaňovací období říjen 2013 a listopad 2013, jak již bylo výše uvedeno. Po dobu trvání této daňové kontroly proto nebyla stěžovatelka v souladu s § 141 odst. 6 daňového řádu oprávněna podat dodatečné daňové příznacích, jehož předmětem by byla DPH za zdaňovací období říjen 2013 a listopad 2013, a to bez ohledu na to, že daň nebyla ze strany správce daně prověřována v neomezeném rozsahu. Krajský soud tuto námitku tedy vyhodnotil správně.

[33] Dle stěžovatelky bránila zastavení řízení o dodatečných daňových příznacích i skutečnost, že zahájení a provedení daňové kontroly bylo dle rozsudku krajského soudu čj. 51 A 37/2017-29 nezákonné. Následkem toho je třeba veškerá navazující rozhodnutí, tj. rovněž rozhodnutí o zastavení řízení, považovat za nezákonná. Krajský soud v nyní napadeném rozsudku ve vztahu k uvedenému tvrzení stěžovatelky poukázal na to, že správce daně při vydání rozhodnutí o zastavení řízení vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, a nemohl proto zohlednit pozdější rozhodnutí o nezákonnosti daňové kontroly. Na základě stěžovatelkou připomínaného rozsudku čj. 51 A 37/2017-29 pak nelze na daňovou kontrolu nahlížet tak, jako by neproběhla. (...)

[34] Předmětem posouzení je tedy otázka, zda zůstávají zachovány účinky určitého postupu správce daně (daňová kontrola), který byl posléze shledán jako nezákonný. Je třeba uvést, že stěžovatelkou citovaná judikatura není na věc přílehlavá. Nezabývá se totiž účinky nezákonných úkonů správce daně, ale dopady této nezákonnosti na konečné rozhodnutí o stanovení daně.

[35] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že za daných skutkových okolností nemohl mít rozsudek krajského soudu čj. 51 A 37/2017-29, jímž byla konstatována nezákonnost daňové kontroly zahájené dne 29. 10. 2015, žádný vliv na zákonnost rozhodnutí správce daně o zastavení řízení o dodatečných platebních výměrech. Dle § 141 odst. 6 daňového řádu není dodatečné daňové příznacích přípustné k dani, která je předmětem probíhající daňové kontroly. Citované ustanovení tedy váže nemožnost podání dodatečného daňového příznacích na fakt, že v rozhodnou dobu probíhá daňová kontrola. V posuzované věci ke dni 1. 11. 2016 (den podání dodatečných daňových příznacích) nepochybně probíhala daňová kontrola, která byla zahájena dne 29. 10. 2015. Na tomto faktu následný rozsudek krajského soudu čj. 51 A 37/2017-29, kterým byla deklarována její nezákonnost, ničeho nezměnil. Tímto rozsudkem nedošlo ke zpětnému negování daňové kontroly. Nevyplývá z něj, že by se jednalo ze strany správce daně o postup toliko formální a účelový, k němuž nelze přihlížet. Daňová kontrola byla shledána nezákonnou z důvodu chybného procesního postupu správce daně, který, byť byly splněny podmínky pro postup dle § 145 odst. 2 daňového řádu, zahájil namísto toho daňovou kontrolu. Není sporu o tom, že samotná kontrolní činnost probíhala. Nadto, i pokud by správce daně postupoval procesně správně (vydal výzvu k podání dodatečného daňového příznacích dle § 145 odst. 2 daňového řádu), procesní následky ve vztahu k podání dodatečných daňových příznacích by byly pro stěžovatelku stejné. Vydáním výzvy dle § 145 odst. 2 daňového řádu by totiž došlo k zahájení doměřovacího řízení, přičemž po dobu jeho trvání by rovněž jakékoliv další dodatečné daňové příznacích bylo nepřípustným podáním dle § 141 odst. 7 daňového řádu. Stěžovatelka by se tedy ocitla v procesně srovnatelné situaci s tím rozdílem, že řízení o dodatečných daňových příznacích by bylo zastaveno podle § 141 odst. 7 daňového řádu. Stejně jako v případě nepřípustnosti dodatečného daňového příznacích by pak správce daně měl povinnost údaje obsažené v dodatečném daňovém příznacích využít.

[36] Přestože byla v daném případě daňová kontrola z důvodu chybného procesního postupu správce daně shledána rozsudkem čj. 51 A 37/2017-29 nezákonnou, nemohla mít tato skutečnost z důvodů výše uvedených žádný vliv na její účinek ve vztahu k nemožnosti podání dodatečných daňových příznacích. Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru a ani tato kasační námitka stěžovatelky není důvodná.

Daňové řízení: procesní postavení osoby činící návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce

k § 96 odst. 5 a § 179 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 94/2018 Sb.

Osoba, která činí návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce dle § 179 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, má v řízení o tomto návrhu procesní práva srovnatelná s procesními právy daňového subjektu při správě jeho daní. Má tedy v tomto řízení též právo být vyzvána o výsledku svědka, být tomuto výsledku přítomna a má právo klást svědkovi otázky v rámci dokazování (§ 96 odst. 5 daňového řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 10 Af 160/2018-45)

Věc: Společnost s ručením omezeným FeCom proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vyloučení zboží z exekučního řízení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně, slovenská obchodní společnost, obchodovala s českou společností AZARIA TRADE. Společnost AZARIA TRADE, jakožto daňový subjekt, nesplnila povinnost složit jistinu na úhradu DPH ve výši téměř 8 milionů Kč, kterou jí Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) stanovil zajišťovacím příkazem ze dne 20. 3. 2015. Proto správce daně téhož dne vydal exekuční příkaz na prodej movitých věcí a provedl jejich soupis. Do tohoto soupisu byly zařazeny i měděné katody jakosti A min. 99,99 % uložené ve 14 balících o celkovém množství 231 kusů a celkové hmotnosti 23 680 kg, které žalobkyně (prodávající) měla dodat společnosti AZARIA TRADE (kupující).

Dne 23. 3. 2015 se ke správci daně dostavil jednatel žalobkyně, který mj. uvedl, že sepsané zboží je vlastnictvím žalobkyně. Dne 1. 4. 2015 pak žalobkyně doručila správci daně návrh na vyloučení výše specifikovaného zboží z daňové exekuce. V návrhu uvedla, že společnost AZARIA TRADE měla na základě rámcové smlouvy nabýt vlastnictví ke zboží až po zaplacení úplné kupní ceny, k čemuž však nedošlo. K návrhu žalobkyně doložila též rámcovou smlouvu o dodávkách zboží ze dne 13. 6. 2014, objednávku a dodací list na sporné zboží, které mělo být dopraveno do Městce Králové, vystavenou fakturu a dále též dokumenty prokazující, že žalobkyně zboží koupila a nechala přivést ze Srbska.

Správce daně vyzval žalobkyni k předložení listin, z nichž by bylo možné ověřit pravdivost tvrzení o vlastnictví sporného zboží (faktury k prokázání ustálené obchodní praxe a výpisy z bankovních účtů). Žalobkyně požadované dokumenty předložila. Správce daně dále předvolal k vysvětlení pana V., bývalého jednatele společnosti AZARIA TRADE. Pan V. správci daně vysvětlil, jak probíhaly obchody s měděnými katodami.

Správce daně nevyhověl návrhu na vyloučení zboží z daňové exekuce. Žalobkyně tedy podala proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl dne 15. 2. 2016. Ve shodě se správcem daně zjistil, že rámcová smlouva se řídí českým právním řádem.

Žalovaný dovodil, že výhradu vlastnického práva žalobkyně, tj. že zboží je jejím výhradním vlastnictvím až do doby úplného uhrazení materiálu na bankovní účet stanovený na faktuře, je třeba ve smyslu § 70 odst. 2 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, posuzovat dle § 2132 a násl. občanského zákoníku. Výhrada vlastnictví tedy byla platně sjednána, byla však dle § 2134 občanského zákoníku neúčinná vůči třetím osobám, neboť nebyla pořízena ani ve formě veřejné listiny, ani podpisy na smlouvě nebyly úředně ověřeny. Žalovaný doplnil, že dodatek rámcové smlouvy, na který odkazovala žalobkyně v odvolání a který měl změnit rozhodné právo, žalobkyně nepředložila a že jeho existence je nanejvýš pochybná.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 3. 5. 2018, čj. 62 Af 49/2016-87, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Za stěžejní považoval existenci a obsah předloženého dodatku k rámcové smlouvě ze dne 3. 12. 2014. U ústního jednání provedl důkaz tímto dodatkem. Dle čl. I. bod A dodatku smluvní strany změnil čl. III. odst. 2 rámcové smlouvy a nahradily jej novým ustanovením, které stanovilo, že se smlouva řídí zákonem č. 513/1991 Zb., obchodního zákoníku.

Pokud by sjednaná výhrada vlastnického práva byla posuzována dle obchodního zákoníku Slovenské republiky, nebylo by možné konstatovat její neúčinnost. Sporné zboží by bylo do zaplacení úplné kupní ceny v vlastnictví žalobkyně.

Krajský soud dále přezkoumal otisk razítka podatelny Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, kterým byla opatřena kopie doplnění odvolání žalobkyně ze dne 29. 7. 2015. Jelikož podací razítko nebylo dostatečně vyplněno, nebylo možné vyloučit, že dodatek byl přílohou podaného odvolání, i když se nenachází ve správním spise. Žalovaný pochybil, neboť žalobkyni neumožnil plnou procesní obranu jejího vlastnického práva. Odmítl důkazní návrh jen proto, že je v rozporu s jiným, dříve získaným důkazem (vysvětlení pana V.), a nepřipustil důkazní návrhy, jež mohly svědčit ve prospěch žalobkyně (důkaz dodatkem a důkaz výpovědí jednatele daňového subjektu při zachování možnosti jednatele žalobkyně jej u této výpovědi konfrontovat). Pokud žalovaný zjistil, že se navrhovaný důkaz v odvolání, resp. v jeho doplnění, nenachází, měl žalobkyni vyzvat k jeho předložení, a to v souladu s § 8 daňového řádu. Sporný dodatek (jeho existenci, jeho obsah, okolnosti jeho uzavírání, okolnosti jeho – údajného – předložení až v odvolacím řízení) a v tomto kontextu výsledek dokazování svědeckou výpovědí nemohl jako první (namísto žalovaného) posoudit krajský soud, a to s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu. Tento dodatek je přitom podstatným pro posouzení rozhodného práva, jímž se řídí výhrada vlastnického práva sjednaná v rámcové smlouvě.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž předně tvrdil, že žalobkyně předložila sporný dodatek k rámcové smlouvě až v řízení před krajským soudem, nikoliv v průběhu řízení před daňovými orgány. Není pravda, že k doplnění odvolání byl přiložen sporný dodatek k rámcové smlouvě. Krajský soud v tomto směru formalisticky a nesprávně usuzoval z podacího razítka (jímž bylo opatřeno doplnění odvolání). Stěžovatel neměl pochybnosti o nepředložení tohoto dodatku. Neměl ani povinnost žalobkyni jakkoli k jeho předložení vyzývat. Ostatně sama žalobkyně již přípisem ze dne 20. 4. 2015 správci daně sdělila, že veškeré relevantní písemnosti k prokázání vlastnictví zboží již předložila. Řízení o vyloučení majetku z exekuce je návrhovým řízením a správce daně tedy aktivně nevyhledává důkazy ve prospěch třetí osoby; naopak vychází z jemu známých skutečností. Bylo by absurdní, aby daňové orgány vyzývaly k předložení navrhovaného důkazu osobu, kterou tíží důkazní břemeno. Mohlo by tak dojít k umělému protažování řízení. Stěžovatel zpochybnil i existenci dodatku rámcové smlouvy. Předložený dodatek v něm vzbudil pochybnosti a považoval jej za účelové jednání.

Žalobkyně uvedla, že navzdory tomu, že nikdy nebyla daňovým dlužníkem, postupovaly vůči ní daňové orgány velmi razantně. Znovu zdůraznila, že sporný dodatek předložila již jako přílohu doplnění svého odvolání.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Dle krajského soudu byla pro posouzení tohoto sporu klíčová existence dodatku k rámcové smlouvě ze dne 3. 12. 2014, jímž žalobkyně (prodávající) a společnost AZARIA TRADE (kupující) měly změnit rozhodné právo jejich smluvního vztahu. Teprve po určení rozhodného práva lze zjistit, kdo byl v momentu exekučního zabavení zboží (měděných katod) jeho vlastníkem, tj. zda byla výhrada vlastnického práva (čl. I. odst. 3 rámcové smlouvy) sjednaná účinně vůči třetím osobám a zda bylo třeba návrhu na vyloučení tohoto majetku z daňové exekuce vyhovět.

[14] Dle § 179 odst. 1 daňového řádu platí: „*Po nařízení daňové exekuce správce daně na návrh osoby, které svědčí právo k majetku nepřipouštějící provedení exekuce nebo osoby, které je exekučním příkazem ukládána povinnost ohledně takového majetku, **popřípadě z moci úřední**, rozhodnutím vyloučí z daňové exekuce majetek, kterému svědčí právo nepřipouštějící provedení exekuce*“ (zvýraznění doplněno).

[15] Povahou řízení o návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce se Nejvyšší správní soud v řadě sporů zabýval. V rozsudku ze dne 14. 3. 2018, čj. 1 Afs 394/2017-32, věc *HP STEEL*, Nejvyšší správní soud uvedl:

„[24] Účelem § 179 je poskytnout ochranu třetím osobám, odlišným od dlužníka, jejichž majetek byl exekucí postižen, ačkoli k tomuto majetku mají právo, jež exekuci nepřipouští. Plnění, jež se exekucí vymáhá, je zavázán poskytnout dlužník, a proto také pouze postižením jeho majetkové sféry může být pohledávka nuceně uspokojena. **Třetí osoby musí být chráněny.**

[25] Osoba, která činí návrh dle § 179 daňového řádu, je v tomto návrhu povinna uvést tvrzení týkající se uplatňovaného práva k majetku, který je předmětem exekuce, a současně označit důkazy, které mají její tvrzení prokázat. Písemné důkazy k prokázání svých tvrzení je navrhovatel povinen doložit společně s návrhem. Na správci daně pak je, aby v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 8 odst. 1 daňového řádu) posoudil, zda předložené důkazy jsou s to prokázat tvrzení obsažená v návrhu (tedy to, že navrhovateli svědčí právo nepřipouštějící exekuci předmětného majetku). Zde je tedy možno městskému soudu přisvědčit, že **břemeno tvrzení a břemeno důkazní stran prokázání práva nepřipouštějícího exekuci skutečně tíží navrhovatele, nikoli správce daně.** To ostatně odpovídá jak logice daňového řádu, tak občanského soudního řádu.“

(zvýraznění doplněno)

[16] Optikou těchto závěrů je třeba posoudit i tento případ. V nynější kauze je spor o to, zda žalobkyně unesla důkazní břemeno k prokázání svého tvrzení, že majetek, který byl součástí soupisu, je v jejím vlastnictví. Stěžovatel konstatoval, že toto břemeno neunesla, neboť v daňovém řízení nepředložila dodatek rámcové smlouvy, jímž smluvní strany změnilly rozhodné právo. Nadto stěžovatel pochyboval o samotné existenci tohoto dodatku.

[17] Krajský soud k projednání věci nařídil ústní jednání. Během jednání mu pak vyvstaly důvodné pochybnosti o závěru stěžovatele, že žalobkyně sporný dodatek nepředložila jako přílohu doplnění odvolání dne 29. 7. 2015. U ústního jednání žalobkyně tvrdila, že sporný dodatek, na němž stojí a padá její tvrzení, určitě předložila spolu s doplněním odvolání. Naproti tomu stěžovatel založil závěr o nepředložení sporného dodatku zejména na tom, že tento dodatek nebyl zažurnalizován ve správním spise. Tuto skutečnost dovozoval i z přípisu žalobkyně ze dne 20. 4. 2015, v němž se žalobkyně vyslovila, že všechny relevantní listiny již doložila (viz bod [20] níže). Konečně vycházel i z vysvětlení bývalého jednatele společnosti AZARIA TRADE pana V., který uváděl, že rámcová smlouva neměla žádné dodatky (viz bod [21] níže).

[18] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nezpochybňuje, že sporný dodatek není ve správním spise založen. Otázkou ovšem je, zda jej zde daňové orgány – jakožto přílohu doplnění odvolání – měly zažurnalizovat, resp. zda v mezičase nedošlo ke ztracení této přílohy. Proti obsahu správního spisu totiž stojí tvrzení žalobkyně, že tento dodatek doložila. Obsahem dodatku žalobkyně v podání horlivě argumentuje a navrhuje jej jako důkaz.

[19] Pevnost závěru stěžovatele, že sporný dodatek nebyl předložen, podlomilo zejména podací razítko, jímž je opatřeno doplnění odvolání ze dne 29. 7. 2015. Krajský soud správně zjistil, že podací razítko bylo nedostatečně vyplněno. V místě pro vyznačení počtu příloh nebylo uvedeno nic, tzn. ani „0“, ani přeškrtnuté políčko, a to navzdory tomu, že je běžnou praxí tímto způsobem absenci příloh podání vyznačovat. Podací razítko tedy nevylučuje, že sporný dodatek vskutku byl k doplnění odvolání přílohou. Jednoznačnosti situace nepomohl ani zástupce stěžovatele, který u jednání před krajským soudem nejdříve tvrdošíjně tvrdil, že stěžovatel měl sporný dodatek k dispozici, bude jej proto možno dohledat a do správního spisu založit. Poté, co jej na rozpor jeho tvrzení s odůvodněním napadeného rozhodnutí upozornil předseda senátu, ovšem toto tvrzení revidoval; nově pak měl za to, že tento dodatek nikdy nebyl daňovým orgánům předložen (srov. též bod 23 napadeného rozsudku krajského soudu).

[20] Z přípisu žalobkyně ze dne 20. 4. 2015 stěžovatel mylně dovozuje, že žalobkyně prohlásila, že veškeré listiny předložila a že další neexistují. Žalobkyně v přípisu, jímž odstraňovala vady návrhu na vyloučení majetku z daňové exekuce, konkrétně uvedla, že „*má za to, že všechny listiny, které prokazují, že daňový subjekt AZARIA TRADE, s. r. o. není vlastníkem předmětných movitých věcí, správce daně předložila. Z již dříve předložených dokladů [...] vyplývá, že společnost FeCom s. r. o, předmětné zboží v Srbsku nakoupila, zaplatila a stala se tak jeho vlastníkem. Ze zmiňované rámcové smlouvy vyplývá, že daňový subjekt AZARIA TRADE, s. r. o. se měl stát vlastníkem předmětného zboží až po jeho zaplacení, k čemuž nedošlo*“ (zvýraznění doplněno). NSS má za to, že výše uvedeným žalobkyně pouze reagovala na výzvu správce daně ze dne 9. 4. 2015, který po ní k prokázání obchodní praxe

požadoval další listinné podklady, konkrétně předchozí faktury a výpisy z bankovních účtů. Ostatně sama žalobkyně níže v tomto přípisu uvádí, že jí není zřejmé, jak může ustálená obchodní praxe prokazovat její vlastnické právo ke spornému zboží, pokud ve smyslu rámcové smlouvy (viz čl. I. odst. 3 rámcové smlouvy) kupující nabyl vlastnictví až po zaplacení zboží. Proto není možné považovat toto vyjádření žalobkyně za důkaz o neexistenci dodatku k rámcové smlouvě.

[21] Závěr o neexistenci sporného dodatku nelze podpořit ani vysvětlením pana V., bývalého jednatele AZARIA TRADE, ze dne 29. 4. 2015. Během vysvětlení k obchodům mezi žalobkyní a společností AZARIA TRADE sdělil, že běžně zboží „bylo hrazeno v okamžiku, kdy bylo zkontrolováno a naloženo. Kdyby nedošlo k úhradě, kamion by nevyjel. U konkrétního zboží exekučně zabaveného 20. 3. nebyl jednatel informován, že kamion vyjel, proč zboží vyjelo, to netuším. [...] V případě tohoto konkrétního obchodu k úhradě nedošlo [...]. Byl to jediný případ, kdy došlo k situaci, že zboží vyjelo, aniž bylo uhrazeno.“ Dále pan V. potvrdil, že mezi společností AZARIA TRADE a žalobkyní byla dne 13. 6. 2014 uzavřena rámcová smlouva, a uvedl, že v „době provádění exekuce dne 20. 3. 2015 byla platná v nezměněné podobě. Rámcová smlouva o dodávkách zboží nemá žádné dodatky.“ Avšak, jak správně poznamenal krajský soud, skutečnosti zjištěné u vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek (§ 79 odst. 3 daňového řádu).

[22] Stěžovatel se tedy mylí, pokud vyčítá krajskému soudu, že zaměnil § 79 a § 96 daňového řádu. Krajský soud naopak správně vychází z toho, že vysvětlení jednatele AZARIA TRADE proběhlo v režimu § 79, a tedy jako důkazní prostředek je nepoužitelné (§ 79 odst. 3 daňového řádu). Krajský soud ovšem upozorňuje, že aby mohly poznatky od jednatele či bývalého jednatele AZARIA TRADE být použity při dokazování, musí se tak stát procesně korektním způsobem, např. výslechem dle § 96 daňového řádu. Je sice pravda, že daňový subjekt v roli svědka ve vlastní věci nevystupuje. Postavení svědka v jakémkoli řízení (ať už správním či soudním) se obecně vyznačuje především tím, že „svědkem je ten, kdo má vypovídat o skutečnostech, které se týkají jiných osob, nikoliv svědka samotného“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 8 Afs 31/2013-45, věc PRORATIO-plus, bod 38, srov. obecně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2017, čj. 6 Afs 237/2017-23, věc SUPTĚl – DISK, a tam v bodech 14 až 16 citovanou judikaturu). Správně musí proběhnout výslech daňového subjektu nebo jeho statutárního orgánu jako tzv. účastnický výslech, tedy výslech účastníka řízení; eventuelní záměna institutu výslechu svědka a účastnického výslechu však zpravidla nebude mít povahu nezákonnosti s dopadem na zákonnost samotného rozhodnutí (srov. věc PRORATIO-plus, body 39 a 40).

[23] Nelze konečně souhlasit ani s úvahou stěžovatele, že žalobkyni není možno přiznat práva, která daňový řád přiznává jen daňovému subjektu. Žalobkyně vskutku daňovým subjektem v nynější věci není. Z jazykového výkladu § 96 plyne, že daňový subjekt má právo být o výsledku svědka vyrozuměn, tohoto výsledku přítomen a také právo klást svědkovi otázky v rámci dokazování. Zákon nicméně v tomto ustanovení nepamatuje na specifické řízení o vyloučení majetku z daňové exekuce. Pro účely tohoto řízení je třeba považovat žalobkyni za osobu, která se domáhá ochrany svého majetku, za subjekt v rovnocenném postavení jako je daňový subjekt při správě jeho daní. Zaujal-li by NSS opačný výklad, připravil by osobu hájící svá majetková práva ve svébytném řízení upraveném v daňovém řádu o její nejdůležitější procesní práva.

[24] S ohledem na výše uvedené specifické okolnosti tohoto případu, zejména že v důsledku postupu správních orgánů není jasné, zda žalobkyně předložila v příloze odvolání sporný dodatek, krajský soud správně rozhodnutí stěžovatele zrušil. Nebylo úlohou krajského soudu, aby v tomto sporu za daňové orgány řešil otázku existence, popřípadě obsahu sporného dodatku. Stěžovatel si tyto stěžejní otázky musí v souladu s pokyny soudu vyřešit opět a lépe. Zůstanou-li ve věci i po dalším dokazování pochybnosti, bude muset stěžovatel vyslechnout též osoby, které měly sporný dodatek podepsat (za současného respektování procesních práv žalobkyně).

Daň z příjmů: odpočet od základu daně; dvojí uplatnění výdajů vynaložených při provádění projektu výzkumu a vývoje

k § 24 odst. 1 a § 34 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2013^{*)}

Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 mohly mít činnosti svým obsahem a výsledkem totožné (zde výzkum a vývoj léčiv, včetně ověřování jejich účinků) z hlediska možnosti uplatnit odpočet nákladů vynaložených na realizaci projektů výzkumu a vývoje od základu daně dle § 34 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, různý daňový režim podle toho, jakým způsobem byly uskutečňovány. Prováděl-li je ten, kdo nesl výzkumné riziko, vlastními silami, mohl si veškeré takto vynaložené prostředky uplatnit nejen jako náklad podle § 24 odst. 1, ale i podle § 34 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v tehdy účinném znění. Pokud si však tyto činnosti zajistil jako službu od subdodavatele, bonus v podobě dvojnásobného daňového uplatnění výdajů na uvedené služby mu v rozsahu, v jakém si dané činnosti od něj zajistil, nenáležel a nenáležel v zásadě ani subdodavateli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, čj. 1 AfS 97/2018-41)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 89/2009 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 29/08), č. 138/2014 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 31/13) a č. 121/2016 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 18/15).

Věc: Společnost s ručením omezeným Vestra Clinics proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně z příjmů právnických osob a uložení povinnosti uhradit penále, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále jen „správce daně“) zahájil u žalobkyně dne 11. 3. 2015 daňovou kontrolu na daň z příjmů právnických osob, jejímž předmětem bylo ověření oprávněnosti uplatněné položky odčitatelné od základu daně (realizace projektů výzkumu a vývoje) dle § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů ve zdaňovacích obdobích 2011 až 2013. Správce daně na základě výsledků daňové kontroly neuznal žalobkyni odečitatelnou položku za zdaňovací období 2011, 2012 a 2013.

Správce daně přezkoumal projekty, za které žalobkyně odpočet uplatnila, a dospěl k závěru, že činnosti prováděné v rámci projektů neobsahovaly ocenitelný prvek novosti, cíl projektů a doba řešení byly stanoveny třetí osobou, nebyl uveden způsob kontroly a hodnocení postupu řešení projektů a dosažených výsledků, projekty obsahovaly pouze sdělení „*monitorování zadavatelem*“. Dle správce daně nebylo možno odčitatelnou položku na výzkum a vývoj za předmětná zdaňovací období považovat za položku uplatněnou v souladu s § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů. Dodatečnými platebními výměry ze dne 12. 1. 2016 proto doměřil žalobkyni daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období let 2011, 2012 a 2013 a současně jí uložil povinnost uhradit penále z částky doměřené daně. Žalobkyně napadla dodatečné platební výměry odvoláními, která žalovaným zamítl a napadená rozhodnutí správce daně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, na jejímž základě Krajský soud v Hradci Králové rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud dovodil, že žalobkyně se účastnila experimentální práce zaměřené na získávání nových poznatků v rámci výzkumu, jehož cílem bylo ověření léčivých účinků daného léku. Bez této činnosti by celý proces výzkumu zaměřený na výrobu vybraného léku nebyl úplný, bez této fáze by nebylo ověřeno, zda daný lék má účinky potřebné pro léčbu určité nemoci, či alespoň na částečné utlumení následků nemoci. Pro posouzení věci bylo nepodstatné, zda zdravotnické zařízení vstupovalo do první, druhé nebo dokonce třetí fáze testování. Krajský soud dospěl k závěru, že činnost žalobkyně představovala realizaci projektů výzkumu a vývoje, neboť testováním léků na lidském organismu byl výzkum završen. Danou činnost nebylo možné posuzovat jako pouhou službu třetí osobě, neboť zde byla zcela zjevná návaznost na předcházející výzkumnou činnost, a bylo možné ji tak považovat za její součást.

*) S účinností od 1. 1. 2014 byl § 34 odst. 4 změněn zákonem č. 458/2011 Sb.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost. Dle stěžovatele nenaplněvalo testování léků ve fázi prováděné žalobkyní znaky výzkumu a vývoje. V této fázi již lék existoval a pouze se provádělo jeho testování dle zadavatelem (zhotovitelem léku) předem určených parametrů, a to až po ukončení první a druhé fáze klinického testování. Ve třetí fázi (prováděné žalobkyní), v níž byly zapojeny již stovky a tisíce pacientů, šlo o sběr a vyhodnocení dat, aby se ověřila účinnost a bezpečnost v širší míře. Vyhodnocení, zda lék bude schválen a distribuován, nevycházelo pouze z klinického hodnocení žalobkyně, ale z vyhodnocení všech dalších zkoušejících zapojených do studie.

Žalobkyně v kontrolovaných letech neměla náklady vynaložené na klinické hodnocení k tíži svého výsledku hospodaření. Zadavatel poskytl nejen léčebnou látku, ale též další materiál potřebný pro provádění klinického testování včetně vybavení a hradil vzniklé náklady. Veškeré výsledky činnosti žalobkyně se staly majetkem zadavatele.

Přijetím argumentace žalovaného by se dle žalobkyně stal *obsoletním* bod 3 písm. j) pokynu D-288 k jednotnému postupu při uplatňování ustanovení § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, č. j. 15/96003/2005 (dále jen „pokyn D-288“), podle kterého je činností výzkumu a vývoje zdravotnický a farmaceutický výzkum a vývoj včetně klinických zkoušek léků, vakcín nebo léčebných metod, avšak pouze do udělení povolení k výrobě. Dle bodu 7 písm. a) pokynu odpočet nelze uplatnit na výdaje na činnosti, které jsou uvedené v bodě 3, pokud poplatník činnosti sám neprovádí, ale pořizuje je od jiné osoby. Při přijetí výkladu žalovaného by si výdaje nemohl uplatnit ani zadavatel, ani žalobkyně.

Skutečnost, že žalobkyně prováděla třetí fázi podle uzavřené smlouvy, nevylučovala účast žalobkyně na výzkumu a vývoji nového léku a její nárok na podporu formou snížení základu daně. Žalobkyně se podílí na určení cílů projektu a jeho doby, a to na vědeckých konferencích pořádaných zadavatelem. Neprovádí pouze mechanickou činnost podle předem jasně stanovených postupů, ale musí vnášet své odborné vědecké znalosti. V současné době je nepředstavitelné, aby se na lékařském výzkumu podílel jen jeden subjekt. Skutečnost, že jsou dána pevná pravidla testování, je běžná a nutná, neboť takto se v rámci vědy postupuje, a nemůže vést k závěru, že žalobkyně neprovádí výzkum a vývoj.

Dle žalobkyně nebylo podstatné, že nebyla vlastníkem výstupu výzkumu nového léku. Výklad stěžovatele by znamenal, že právo na uplatnění odečitatelné položky by měly pouze subjekty, které samy provádí určitý výzkum a které se stanou výlučným vlastníkem výsledku výzkumu. Takový výklad by vyloučil možnost uplatnění odečitatelné položky v rámci procesu klinického hodnocení léků. Podpora výzkumu a vývoje je v zákoně formulována obecně; musí být proto zaujat výklad, který je ve prospěch daňového subjektu.

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

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Jádro sporu tkví v tom, zda činnost žalobkyně spočívající v provádění klinického hodnocení humánních léčivých přípravků pro zadavatele – farmaceutické společnosti – naplňuje znaky výzkumu a vývoje ve smyslu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů a zda si žalobkyně náklady na tuto činnost oprávněně odečetla od základu daně.

IV.a) Relevantní právní úprava a její účel

[23] Zákon o daních z příjmů ve výše citovaném ustanovení (ve znění účinném do 31. 12. 2013) stanoví: „Od základů daně lze odečíst 100 % výdajů (nákladů), které poplatník vynaložil v daném zdaňovacím období nebo období, za které se podává daňové přiznání, při realizaci projektů výzkumu a vývoje, které mají podobu experimentálních či teoretických prací, projekčních či konstrukčních prací, výpočtů, návrhů technologií, výroby funkčního vzorku či prototypu produktu nebo jeho částí a na certifikaci výsledků dosažených prostřednictvím projektů výzkumu a vývoje. Pokud vynaložené výdaje (náklady) souvisejí s realizací projektů výzkumu a vývoje pouze zčásti, je možné od základů daně odečíst pouze tuto jejich část. Výdaje (náklady), které lze odečíst od základu daně, musí být výdaji (náklady) vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů a musí být evidovány odděleně od ostatních výdajů (nákladů) poplatníka. Tento odpočet nelze uplatnit na služby, licenční poplatky (§ 19 odst. 7) a nehmotné výsledky

výzkumu a vývoje pořizené od jiných osob s výjimkou výdajů (nákladů) vynaložených za účelem certifikace výsledků výzkumu a vývoje, a dále na ty výdaje (náklady), na které již byla i jen zčásti poskytnuta podpora z veřejných zdrojů.“

[24] Ministerstvo financí vydalo k provedení § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů pokyn D-288, který slouží k zajištění jednotného postupu při uplatňování předmětného ustanovení tím, že správcům daně poskytuje návod k posuzování uplatněných odpočtů nákladů od základu daně za projekty výzkumu a vývoje. Pokyn D-288 mimo jiné stanoví podobu projektů výzkumu a vývoje, definici výzkumu a vývoje pro účely zákona o daních z příjmů, činnosti, které lze zahrnout mezi činnosti výzkumu a vývoje pro účely odpočtu od základu daně z příjmů, a které nikoli, a další podrobnosti. Zmíněný pokyn je interní normativní instrukcí, která pro správce daně představuje pokyn nadřízeného orgánu vůči orgánu služebně podřízenému. Nejedná se tedy o obecně závazný předpis, kterým by soud při svém rozhodování byl vázán. Závazný je primárně pro správce daně, který je povinen se jím řídit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, čj. 2 Afs 55/2012-24). Pokyn D-288 tak lze na posouzení věci použít jako výkladové vodítko v mezích, v nichž je souladný se zákonem o daních z příjmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, čj. 8 Afs 3/2005-59).

[25] Bod 2 pokynu D-288 uvádí, že „[z]ákladním kritériem pro odlišení výzkumu a vývoje od ostatních (příbuzných) činností je přítomnost ocenitelného prvku novosti a vyjasnění výzkumné nebo technické nejistoty“. Pro jejich posouzení se použijí tato doplňující (pomocná) kritéria: stanovené cíle projektu (jejich dosažitelnost a „*vyhodnotitelnost*“ po ukončení projektu), prvek novosti nebo novátorství, hledání předtím neodhalených jevů, struktur nebo vztahů, aplikace poznatků nebo techniky novým způsobem, výsledkem má být nové, hlubší chápání jevů, vztahů, principů s významem širším než pro jednoho poplatníka, očekávaný přínos (patent, licence, chráněný vzor apod.), kvalifikace pracovníků zařazených do projektu, používané metody, souvislost s větším celkem, míra obecnosti předpokládaných výsledků a souvislost projektu s jinou vědeckotechnickou činností. Poplatník není povinen splnit všechna doplňující kritéria současně pro to, aby jeho aktivity bylo možno označit za výzkum a vývoj.

[26] Podle bodu 3 písm. j) pokynu D-288 lze zahrnout mezi činnosti výzkumu a vývoje prováděné poplatníkem při realizaci projektů pro účely odpočtu od základu daně z příjmů „*zdravotnický a farmaceutický výzkum a vývoj včetně klinických zkoušek léků, vakcín nebo léčebných metod, avšak pouze do udělení povolení k výrobě*“. Podle bodu 7. písm. a) odst. 2 pokynu nelze odpočet uplatnit na výdaje na činnost, které jsou uvedené v bodě 3 pokynu, „*pokud poplatník činnosti sám neprovádí při realizaci projektu výzkumu a vývoje, ale pořizuje je od jiné osoby jako službu (např. testování léků či ověřování prototypu)*“.

[27] Účelem § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů je podpora aktivit, které poplatník vyvíjí v rámci výzkumu a vývoje. Podstatou tohoto zvýhodnění je zavedení zvláštní položky odčitatelné od základu daně, a to ve výši nákladů (respektive výdajů), které poplatník v rámci svých aktivit v oblasti výzkumu a vývoje vynaložil; dochází tak *de facto* ke dvojímu uplatnění příslušných nákladů. Náklady vynaložené na výzkum a vývoj je možné uplatnit jako náklad ve smyslu § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů (náklad na dosažení, zajištění a udržení příjmů) a poté totožné náklady uplatnit ještě jednou jako odpočet na podporu výzkumu a vývoje, tj. ve formě položky odčitatelné od základu daně.

[28] Jak již dříve Nejvyšší správní soud vyložil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 Afs 13/2011-81), smyslem poskytnutí výhody daňovému subjektu spočívající ve dvojím uplatnění nákladů vynaložených na činnosti výzkumu a vývoje je podpora zájmu státu na provádění výzkumu a vývoje jak specializovanými osobami (vědecké ústavy), tak také podnikatelskými subjekty. Z citovaného ustanovení vyplývá úmysl zákonodárce podpořit provádění výzkumu a vývoje *vlastními pracovníky*, a tím tedy zvýšit zájem podnikatelských subjektů o kvalifikované zaměstnance, což může pozitivně vést ke zvýšení poptávky po vysoce vzdělaných pracovních silách, a tudíž i ke zvýšení jejich zaměstnanosti. Není-li daňový subjekt schopen zajistit celý výzkumný a vývojový proces z vlastních (ať již materiálních či pracovních) zdrojů, *nemůže využívat daňové zvýhodnění právě u těch činností, které sám nezajišťuje*. Smyslem úpravy je stimulovat tyto osoby v investování tzv. rizikového kapitálu do výzkumu a vývoje, tedy vytváření podmínek pro výzkum a vývoj uvnitř podniku.

[29] Ostatně účel právní úpravy, jak byl vyložen v judikatuře, vyplývá již ze samotného textu citovaného ustanovení. To totiž nejprve vyjmenovává, náklady na jaké činnosti lze odečíst od základu daně. Zákon zde obecně

stanoví, jakou podobu mají mít činnosti, s nimiž souvisejí náklady při realizaci výzkumu a vývoje (věta první). Poté zákon vymezuje omezující podmínky, tedy podmínky, za kterých odpočet od základu daně uplatnit nelze. Náklady nelze uplatnit v plné výši, pokud s výzkumem a vývojem souvisejí pouze částečně (věta druhá), dále pak tyto náklady musejí být vynaloženy na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů a musejí být evidovány odděleně od ostatních nákladů (věta třetí). Věta čtvrtá pak zapovídá odpočet takových nákladů, které buď byly vynaloženy na služby, nebo na licenční poplatky, nebo na nehmotné výsledky výzkumu a vývoje pořízené od jiných osob (nejde-li o certifikaci) a na náklady, které již byly pokryty z veřejné podpory. Z omezujících podmínek vyjmenovaných v tomto ustanovení tak jednoznačně vyplývá jedna ze zásadních vlastností nákladů, které mohou být od základu daně odečteny, a to ta, že nejde o náklady vynaložené na služby.

IV.b) Vlastní posouzení věci

(...) [31] Soud z předloženého spisového materiálu zjistil, že žalobkyně je nestátním zdravotnickým zařízením, které na základě smluv s výrobcí léků (zpravidla zahraniční farmaceutické společnosti) provádí klinické hodnocení humánních léčivých přípravků. Podstatou této činnosti (která je ve všech předložených projektech popsána obdobným způsobem a za obdobných podmínek) je vybrání vhodného vzorku ze skupiny pacientů navštěvujících žalobkyni, kterým je následně podle přesně stanoveného postupu (přesně určené dávky, doba a způsob dávkování) podáváno testované léčivo, a následně vyhodnocování účinků podávané látky. Klinické hodnocení je přitom třetí fází vývoje nových léčivých přípravků, kdy je vyvinutý lék testován na větším vzorku pacientů.

[32] Při hodnocení této činnosti z hlediska kategorií výzkumu a vývoje lze vyjít z § 5 odst. 2 zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), který klinické hodnocení léčivých přípravků řadí pod pojem *výzkum léčiv*, jehož cílem je prokázat jejich účinnost, bezpečnost nebo jakost. Dle § 51 odst. 2 písm. a) zákona o léčivech se klinickým hodnocením rozumí systematické testování jednoho, nebo několika hodnocených léčivých přípravků s cílem ověřit bezpečnost nebo účinnost léčivého přípravku, včetně klinických hodnocení v jednom, nebo několika místech v České republice, popřípadě v dalších členských státech, prováděné na subjektech hodnocení za účelem zjistit nebo ověřit klinické, farmakologické nebo jiné farmakodynamické účinky, stanovit nežádoucí účinky, studovat absorpci, distribuci, metabolismus nebo vylučování. Multicentrickým klinickým hodnocením (které žalobkyně též prováděla v nyní souzené věci) zákon rozumí *„hodnocení, které je prováděné podle jednoho protokolu, ale na několika místech klinického hodnocení [...], a tudíž i několika zkoušejícími, přičemž místa hodnocení se mohou nacházet v České republice, popřípadě v dalších členských státech anebo i v třetích zemích“* [§ 51 odst. 2 písm. b) zákona o léčivech]. Protokolem se rozumí *„dokument, který popisuje, cíl, uspořádání, metodiku, statistické rozvahy a organizaci klinického hodnocení, a to včetně jeho případných dalších verzí a dodatků“* [§ 51 odst. 2 písm. f) zákona o léčivech].

[33] Zadavatelem *„je fyzická nebo právnická osoba, která odpovídá za zahájení, řízení, popřípadě financování klinického hodnocení; může jím být pouze osoba, která má bydliště nebo je usazena na území České republiky nebo některého z členských států, popřípadě osoba, která ustanovila oprávněného zástupce splňujícího tuto podmínku“* [§ 51 odst. 2 písm. d) zákona o léčivech]. Zkoušejícím je lékař, který odpovídá za průběh klinického hodnocení v daném místě hodnocení (§ 52 odst. 2 zákona o léčivech).

[34] S ohledem na shora uvedené lze na tomto místě učinit mezitímní závěr, že klinické hodnocení léčivých přípravků je obecně, vzhledem ke své povaze, činností podřaditelnou pod pojem výzkumu a vývoje. Klinické hodnocení spočívá v hledání předtím neodhalených jevů, struktur a vztahů (zjištění účinků, stanovení nežádoucích účinků aj.), výsledkem má být nové, hlubší chápání jevů a vztahů s významem širším než pro žalobkyni samotnou. Do činnosti jsou nutně zapojeni vysoce kvalifikovaní pracovníci, jsou používány přesně vymezené vědecké metody. Jak již bylo řečeno, jde o závěrečnou a zcela nezbytnou fázi vývoje nových léčivých přípravků – souvislost s větším celkem a s jinou vědeckotechnickou činností je zde tedy zcela zjevná. Lze shrnout, že hlavním účelem této činnosti je vyjasnění výzkumné nejistoty, je zde tedy přítomen základní definiční prvek výzkumu a vývoje. Tomuto přístupu konvenuje též pokyn D-288, který v bodu 3 písm. j) mezi činnosti výzkumu a vývoje při realizaci projektů řadí mimo jiné klinické zkoušky léků. Soud nezpochybnuje východisko žalobkyně i krajského soudu, že jde o zcela nezbytnou součást dlouhého procesu výzkumu a vývoje nových léčiv, která v sobě nese definiční prvky výzkumu a vývoje (zejména novost a výzkumná nejistota).

[35] V souzené věci je však podstatné, že pro možnost uplatnění nákladů na klinické hodnocení léků jako položky odečitatelné od základu daně musí být, vedle podmínky, aby činnost naplňovala definiční znaky výzkumu a vývoje, naplněna též negativní podmínka stanovená zákonem (a specifikovaná pokynem D-288 v bodu 7), že tuto činnost při realizaci projektu musí *poplatník provádět sám a nepořizovat ji jako službu*. Touto podmínkou je vyjádřen ryzí účel dotčeného ustanovení, tedy podpora výzkumu a vývoje prováděná vlastními pracovníky v rámci jednoho podnikatelského subjektu.

[36] Podle soudu je v posuzované věci nepochybné, že vlastní výzkumná aktivita neprobíhala u žalobkyně, ale u zadavatele (farmaceutické společnosti). Zadavatel nový lék vyvíjel, s ohledem na předcházející fáze vývoje pak vyvinul též zadání, podle kterého probíhala třetí fáze vývoje léku. Zadavatel stanovil, v jakých dávkách, kdy, komu a jak bude testovaný lék podáván. Ve většině případů šlo o *randomizovanou* dvojité zaslepenou studii – žalobkyně tedy sama nevěděla, zda vůbec pacientům podává vyvíjenou látku, či placebo, případně v jaké koncentraci je látka podávána. Žalobkyně nemohla průběh klinického hodnocení sama ovlivnit, neboť toto musí probíhat na základě jasně stanovených pravidel vytvořených právě zadavatelem. Jedinou možností, jak mohla do průběhu hodnocení zasáhnout, bylo jeho ukončení. Zadání je v případě multicentrického hodnocení totožné pro více zkoušejících zdravotnických zařízení. Žalobkyně tedy nemohla do průběhu testování přinést žádnou vlastní iniciativu upravující nastavený postup, či výzkumnou aktivitu, která by měla vliv na její průběh či výsledek. Zadavatel klinického hodnocení je plně odpovědný za jeho organizování, zahájení i konečné zpracování výsledků získaných od jednotlivých zkoušejících. Činnost žalobkyně tak *de facto* spočívala v plnění jasně stanovených pokynů na základě objednávky zadavatele, byť samozřejmě toto plnění spočívalo ve vysoce odborné medicínské činnosti. Taková činnost proto musí být vnímána jako poskytnutí služby poplatníkovi, který výzkum a vývoj provádí.

[37] Soud přisvědčuje stěžovateli (a v řízení o této skutečnosti nebylo mezi účastníky sporu), že žalobkyně neměla s prováděným klinickým hodnocením žádné dodatečné náklady, které by spočívaly v nutných investicích pro provádění činnosti, kterou si u ní zadavatel objednal. Je pravdou, že prováděná činnost je vysoce odborná, nicméně plně odpovídá povaze činnosti žalobkyně, která je zdravotnickým zařízením, u kterého se zázemí a vybavení (personální i materiální) pro tento druh odborné činnosti předpokládá. U žalobkyně samotné se nejednalo o výzkum a vývoj; o ten se jednalo naopak u zadavatelů, kteří nesli zákonodárcem předpokládané zvýšené riziko dané vyšší mírou nejistoty ohledně komerční využitelnosti výsledků výzkumu a vývoje. Žalobkyně tedy nenesla zvýšenou míru podnikatelského rizika předpokládanou zákonodárcem v oblasti výzkumu a vývoje, nýbrž se pohybovala toliko v oblasti „běžného“ podnikání, kterou zákonodárce bonifikovat nechtěl; není tedy důvodu, proč takovou činnost prováděnou žalobkyní mimořádně daňově zvýhodňovat. Zadavatelé (farmaceutické společnosti) žalobkyni předali testovaný materiál (vyvíjené léčivo) a další materiál potřebný pro klinické testování včetně vybavení, zavázali ji přesnými postupy. Žalobkyně zadavatelům poskytovala službu, za kterou jí náležela úplata dle uzavřených smluv.

[38] Žalobkyně nenesla ani riziko výzkumné nejistoty, ta ležela na zadavateli. V případě negativního výsledku klinického hodnocení dojde k tomu, že vývoj léčiva nepostoupí do další fáze, tedy lék nebude vyráběn. V takové situaci není zmařena riziková investice, kterou vynaložila žalobkyně, ale investice zadavatele klinického hodnocení. Z hlediska činnosti žalobkyně je neúspěch třetí fáze vývoje léčiva nepodstatný; význam má pouze pro zadavatele, který by případně nově vyvinuté léčivo distribuoval jako svůj výrobek. Žalobkyně svou činností nenaplňovala ani kritérium novosti; tu lze při výzkumu a vývoji léků spatřovat v jeho cíli, tedy vyvinutí nového léčiva. I toto kritérium je tedy naplněno u zadavatele. Žalobkyně neprováděla ani konečné hodnocení účinnosti léčebné látky. Vědecká práce prezentované žalobkyní (odborné články) jako výstup výzkumu a vývoje sice přispívají k vývoji léků, není ale výsledkem vlastní vědeckovýzkumné činnosti žalobkyně.

[39] Nepřílehlavá je též argumentace žalobkyně, že výklad provedený daňovými orgány by vedl k *obsoletnosti* bodu 3 písm. j) pokynu D-288, tedy jinak řečeno k tomu, že náklady na klinické hodnocení léků nebude moci jako odečitatelnou položku od základu daně uplatnit nikdo. Jak totiž vyplývá ze shora uvedeného, účelem zákona v rozhodném znění není, aby daňové zvýhodnění spojené s prováděním činností výzkumu a vývoje mohlo být uplatněno „za každou cenu“, ať již tuto činnost provádí kdokoli. Naopak, cílem je nepřímá podpora rozvoje vědeckovýzkumných kapacit právě a jen u poplatníka, který výzkum a vývoj vlastními materiálními a personálními prostředky provádí. Nehodlá-li (či nemůže) provádět veškeré činnosti výzkumu a vývoje svými silami, ale

nakoupí tyto činnosti jako službu, není důvodu tento způsob provádění výzkumu a vývoje daňově zvýhodňovat prostřednictvím nepřímé podpory dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Bod 7 písm. a) odst. 2 pokynu ve spojení s § 34 odst. 4 tedy nemá za primární účel zabránění dvojího uplatnění odpočitatelné položky na tytéž činnosti u různých subjektů, jak svou argumentací implikuje žalobkyně. Jeho cílem je podpora výzkumu a vývoje prováděného jednotlivými subjekty v rámci vnitropodnikové činnosti prováděné vlastními prostředky a vlastními pracovníky. Soud proto konstatuje, že nemožnost uplatnění odečitatelné položky u zadavatele z důvodu obstarání určité činnosti výzkumu a vývoje formou služby neznamená automatické přenesení možnosti uplatnění této daňové výhody u žalobkyně (poskytovatele služby).

[40] Využívání služeb třetích osob není z daňového hlediska opomíjeno: za splnění zákonných předpokladů § 24 zákona o daních z příjmů, tedy při spojitosti s dosažením, zajištěním a udržením zdanitelných příjmů, může daňový subjekt odečíst pro zjištění základu daně takto vynaložené výdaje (náklady). Bonus v podobě § 34 odst. 4 je pak nadto poskytován poplatníkům, kteří provádějí výzkum a vývoj vlastními silami.

[41] Nepochybným a zákonodárcem v rozhodném znění zákona o daních z příjmů chtěným a dostatečně jednoznačně vyjádřeným důsledkem je, že činnosti svým obsahem a výsledkem totožné (zde výzkum a vývoj léčiv včetně ověřování jejich účinků) budou mít různý daňový režim podle toho, jakým způsobem budou uskutečňovány. Pokud je bude provádět ten, kdo nese výzkumné riziko vlastními silami, může si veškeré takto vynaložené náklady uplatnit dvakrát. Pokud však některé, či dokonce všechny části uvedených činností zajistí tak, že si je opatří jako službu od subdodavatelů (jako nyní v případě žalobkyně, jež byla jednou z takových subdodavatelek), bonus v podobě dvojnásobného daňového uplatnění výdajů na uvedené služby mu nenáleží a nenáleží ani subdodavateli (samozřejmě vyjma případů, kdy činnost subdodavatele sama o sobě má povahu výzkumu a vývoje, což u žalobkyně naplněno není). Různé daňové režimy jsou zde ještě ústavně akceptovatelné řešení, neboť jde o řešení opřené o v zásadě racionální kritérium (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 89/2009 Sb. ÚS, bod 49, náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. 138/2014 Sb. ÚS, body 43 a násl., či náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/15, č. 121/2016 Sb. ÚS, zejm. bod 121) – zákonodárcem v rozhodné právní úpravě bonifikoval dvojnásobným daňovým uznáním vynaloženého nákladu určitý způsob provádění výzkumu a vývoje, jež považoval z důvodů hospodářské politiky za podpory hodný, a sice výzkum a vývoj prováděný vlastními prostředky příslušného daňového subjektu. Jakkoli může být toto rozhodnutí zákonodárcem z hledisek ekonomické efektivity považováno za problematické (řešení otázek výzkumu a vývoje formou nakupování dílčích služeb od subdodavatelů může být flexibilnější a v posledku levnější způsob, jak dosáhnout sledovaného cíle, a tedy způsob efektivněji přerozdělující vzácné zdroje v ekonomice), sleduje ještě ústavně legitimní cíl, a sice posílení vlastní výzkumné kapacity toho, kdo má být bonifikován, a jeho motivaci k tomu, aby výzkumné a vývojové činnosti prováděl „ve vlastní režii“, tedy – v očích zákonodárcem – pokud možno s dlouhodobější a v českém prostředí trvaleji zakořeněnou perspektivou. Daňové pravidlo podporující posílení vlastní výzkumné kapacity daňových subjektů je zde nástrojem hospodářské politiky. Má motivovat daňové subjekty k takovému chování, které posílí technologickou a vědeckou vyspělost české ekonomiky posílením vlastních výzkumných a vývojových kapacit těch daňových subjektů, které nesou výzkumné riziko. (...)

Opatření obecné povahy: změna územního plánu; revokace usnesení

k § 54 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zamítne-li zastupitelstvo obce návrh územního plánu (změny územního plánu) ve smyslu § 54 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, je proces přijímání (změny) územního plánu definitivně skončen. Zastupitelstvo nemůže revokací tohoto usnesení proces přijímání (změny) územního plánu obnovit a navázat na

něj dalšími stavebním zákonem předvídanými kroky (např. územní plán vydat nebo jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě).

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, čj. 43 A 34/2018-97)^{)}*

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 476/2002 Sb. a č. 20/2003 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 12/02).

Věc: Miroslav N. proti městu Neratovice, za účasti akciové společnosti JTH Holding, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Na základě žádosti společnosti ESLOT s. r. o. byla pořizována změna územního plánu. O pořízení této změny rozhodlo zastupitelstvo odpůrce dne 24. 11. 2004 a posléze byl vypracován návrh této změny. Dne 20. 2. 2008 byl návrh předložen zastupitelstvu odpůrce k vydání, avšak programový bod „Změna č. 3 ÚPSÚ Neratovice“ byl stažen s tím, že bude ještě doplněno vyjádření správce plynovodu; to bylo doplněno dne 12. 3. 2008. Návrh byl zastupitelstvu odpůrce opětovně předložen dne 16. 4. 2008, avšak nebyl schválen. Dne 18. 3. 2010 žádal pan Jaroslav T. (právní nástupce společnosti ESLOT) o opětovné projednání návrhu opatření obecné povahy, avšak neúspěšně. Znovu o to požádal dne 9. 3. 2015, přičemž zastupitelstvo odpůrce dne 13. 5. 2015 usnesením návrh opatření obecné povahy zamítlo.

Dne 7. 7. 2015 požádal Jaroslav T. o revokaci tohoto usnesení. Dne 19. 12. 2016 mu zastupitelstvo odpůrce vyhovělo, usnesení ze dne 13. 5. 2015 revokovalo a vydalo opatření obecné povahy č. 1/2016 – změnu č. 3 územního plánu sídelního útvaru Neratovice (dále jen „napadené opatření obecné povahy“).

Navrhovatel se návrhem doručeným Krajskému soudu v Praze dne 22. 3. 2018 domáhal zrušení napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatel tvrdil, že proces přijímání napadeného opatření obecné povahy neproběhl v souladu se zákonem, a proto bylo toto opatření obecné povahy nezákonné.

Navrhovatel namítl, že se odpůrce v procesu schvalování napadeného opatření obecné povahy dopustil několika závažných procesních vad. V první řadě byla revokace usnesení, kterým byl ukončen proces pořizování změny územního plánu, nezákonná. Proces pořizování změny územního plánu je upraven ve stavebním zákoně a na základě § 192 stavebního zákona z roku 2006 subsidiárně také správním řádem. Zastupitelstvo, jemuž byl pořizovatelem předložen návrh územního plánu, má podle § 54 stavebního zákona z roku 2006 právě tři možnosti postupu: (a) územní plán vydat, (b) vrátit jej s pokyny k úpravě a novému projednání nebo (c) jej zamítnout. Že je tento výčet taxativní, plyne i z judikatury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130). Zastupitelstvo však není oprávněno předložený návrh změnit, doplnit, schválit s výhradou, nebo s pokyny pro jeho další úpravu; důvodem je zejména to, že zastupitelstvo k tomu nemá potřebnou odbornost a šlo by o ingerenci zastupitelstva, které územní plán vydává v samostatné působnosti, do činnosti pořizovatele, který jej vypracovává v přenesené působnosti. Zamítnutím návrhu proces pořizování územního plánu definitivně končí. Pokud by byl zájem na obnovení procesu, je třeba opět projít všemi jeho fázemi, byť třeba za využití dříve pořízených podkladů. Usnesení o zamítnutí návrhu územního plánu však s ohledem na to, že je koherentní součástí specifického procesu, nelze revokovat standardním způsobem podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Postup zvolený zastupitelstvem odpůrce představoval obejít zákona a popření zásad územního plánování.

K průběhu projednání a schválení napadeného opatření obecné povahy odpůrce uvedl, že územní plán měl od roku 1998 a od té doby bylo schváleno a vydáno 11 jeho změn. Napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se zákonem, neboť odpůrce může revokovat svá usnesení postupem podle zákona o obcích; ostatně ani Krajský úřad Středočeského kraje neshledal důvod k provedení přezkumného řízení.

Krajský soud v Praze zrušil opatření obecné povahy č. 1/2016 – změnu č. 3 územního plánu sídelního útvaru Neratovice – vydané usnesením zastupitelstva města Neratovice ze dne 19. 12. 2016.

Z odůvodnění:

^{*)} Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 18. 10. 2018, čj. 7 As 261/2018-93.

(...) [18] Stěžejní námitku představuje tvrzení navrhovatele, že zastupitelstvo odpůrce nebylo oprávněno revokovat své usnesení ze dne 13. 5. 2015, jímž změnu územního plánu zamítlo. Podle navrhovatele je přijímání změny územního plánu postupný proces, na který, je-li jednou přerušen, nelze navázat, nýbrž je potřeba začít znovu od počátku, byť za využití dříve pořízených podkladů. Porušení kontinuity podle navrhovatele představuje porušení celé řady zásad územního plánování a činností správních orgánů. (...)

[24] Proces přijímání územního plánu (resp. jeho změn, u nichž se podle § 55 odst. 2 věty první stavebního zákona z roku 2006 postupuje přiměřeně) je podrobně upraven v § 47 a násl. uvedeného zákona. Zastupitelstvo obce na návrh nebo z vlastního podnětu rozhodne o pořízení územního plánu. Pořizovatel územního plánu pak ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh zadání územního plánu, v němž se stanoví jeho cíle a požadavky (§ 47 odst. 1 téhož zákona). Toto zadání pak pořizovatel zaslal dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu a také je doručil veřejnou vyhláškou; dotčené orgány se k němu mohou v zákonné lhůtě vyjádřit a každý může uplatnit připomínky (§ 47 odst. 2 uvedeného zákona). Na základě vyjádření pořizovatel zadání územního plánu upraví a předloží jej zastupitelstvu ke schválení (§ 47 odst. 4 tamtéž). Na základě schváleného zadání pořizovatel pořídí zpracování návrhu (§ 50 odst. 1 uvedeného zákona). Pořizovatel také stanoví a oznámí termín společného jednání o návrhu dotčeným orgánům a dalším subjektům a rovněž jej doručí veřejnou vyhláškou. Dotčené orgány mají možnost uplatnit svá stanoviska a každý může uplatnit připomínky (§ 50 odst. 2 a 3 uvedeného zákona). Na základě výsledků projednání pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh upraví a vyřeší případné rozpory (§ 51 odst. 1 téhož zákona). Upravený návrh pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou a stanoví termín veřejného projednání, po kterém mohou oprávněné osoby podat námitky, resp. každý může podat připomínky (§ 52 tamtéž). Pořizovatel poté vypracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek, které zaslal dotčeným orgánům k uplatnění stanoviska (§ 53 odst. 1 téhož zákona). Pořizovatel pak přezkoumá soulad návrhu s politikou územního rozvoje a plánovací dokumentací vydanou krajem s cíli a úkoly územního plánování a s právními předpisy (§ 53 odst. 4 uvedeného zákona). Poté předloží návrh územního plánu zastupitelstvu, které jej (a) po ověření, že je v souladu s územně plánovací dokumentací, právními předpisy a stanovisky dotčených orgánů vydá, nebo (b) jej vrátí pořizovateli s pokyny k úpravě, nebo (c) jej zamítne (§ 54 stavebního zákona).

[25] Z uvedeného exkursu plyne, že proces přijímání (změny) územního plánu je silně formalizován a pořizovatel i zastupitelstvo musí pro jeho řádný průběh činit stanovené kroky v zákonem předvídaném sledu. Role zastupitelstva je přitom klíčová, neboť je iniciátorem přijetí (změny) územního plánu, schvaluje jeho zadání a posléze jej vydává, přičemž ve všech těchto fázích může celý územní plán vrátit pořizovateli k dopracování, nebo dokonce celý proces zastavit.

[26] Je tedy třeba zodpovědět otázku, zda byl postup odpůrce spočívající v revokaci zamítavého usnesení ze dne 13. 5. 2016 a následném vydání dříve zamítnutého opatření obecné povahy v souladu se zákonem, a to s ohledem na specifika územního plánu a procesu jeho pořizování a přijímání. Obecně jistě platí, jak na to poukazuje odpůrce, že jelikož zákon o obcích revokaci přijatého usnesení nijak neupravuje, je přípustná jakožto výraz práva obce na samosprávu. Soud má však za to, že proces přijímání územního plánu je natolik specifický a odlišný od ostatní problematiky, o níž se zastupitelstvo usnáší (zejména tím, že probíhá v přesně stanovených a vzájemně na sebe navazujících fázích, jak řečeno výše v bodě [24]), že se nelze s touto obecnou tezí spokojit.

[27] Tento svůj závěr soud opírá především o nálezy Ústavního soudu vztahující se k opakovanému hlasování v Poslanecké sněmovně ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 05/02, č. 476/2002 Sb. či ze dne 19. 2. 2003, Pl. ÚS 12/02, č. 20/2003 Sb. ÚS. Z nich mimo jiné plyne, že opakované hlasování lze vztáhnout toliko k vadám (omylům) při vlastním hlasovacím aktu, tedy k technice hlasování nebo zjištění jeho výsledku, nikoli však k meritru projednávaného návrhu. Opakované hlasování tedy nemůže sloužit k dosažení změny výsledku hlasování. K jejich odstranění totiž slouží jiné mechanismy (srov. čl. 47 odst. 2, čl. 47 odst. 1 a 3 a čl. 50 odst. 2 Ústavy), jejichž prostřednictvím se Poslanecká sněmovna (to však již za změněných procesních podmínek) může k již dříve schválenému návrhu zákona vrátit a o něm – v souvislosti s výhradami Senátu nebo s jeho pozměňovacími návrhy nebo s výhradami prezidenta republiky – znovu jednat a opětným hlasováním o něm rozhodnout. V takovém případě jde však o proceduru zahájenou nikoli z vlastního rozhodnutí Poslanecké sněmovny, ale jde o postup,

ktej je procesním důsledkem nesouhlasu jiného účastníka zákonodárného procesu s návrhem zákona tak, jak byl Poslaneckou sněmovnou přijat.

[28] Úvahy Ústavního soudu vychází z toho, že zákonodárný proces ve fázi, v níž je plénu Poslanecké sněmovny předložen návrh usnesení, jímž má být s návrhem zákona hlasováním vysloven souhlas jako s celkem (§ 95 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), je již jen závěrem rozhodovacího procesu. Je věcnou i časovou hranicí, za níž již revokace tohoto usnesení a následně nové projednání návrhu zákona, jehož se revokace týká, nejsou přípustné, a to také proto, že v tomto následně novém projednání návrhu posuzovaného zákona nebyly splněny podmínky řádného legislativního procesu, resp. tento proces v ústavních kautelách scházel vůbec.

[29] Uvedené závěry do značné míry akcentují složitost legislativního procesu a význam jeho jednotlivých fází; proto poté, co by byl ve třetím čtení zamítnut návrh zákona, nelze obratem dát hlasovat o návrhu totožného obsahu, a to hned ve třetím čtení. Není však vyloučeno, aby totožný návrh zákona byl v legislativním procesu (ve všech jeho fázích) projednán znovu a znovu o něm bylo posléze hlasováno.

[30] Soud má za to, že pro posouzení otázky, nakolik lze v posuzované věci vyjít z citovaných závěrů Ústavního soudu, je třeba odlišit, o jaké hlasování zastupitelstva se jedná. Zpravidla je totiž standardní hlasování zastupitelstva oproti legislativnímu procesu pružnější a nepředchází mu žádné jiné fáze, kterých by se účastnili i jiní aktéři. Celá procedura se fakticky omezuje jen na zařazení příslušného bodu na program zasedání zastupitelstva obce a na samotné hlasování. V takovém případě „jednoduchého“ hlasování zastupitelstva soud nepochybuje o tom, že jeho revokace a případné opakované hlasování je možné (srov. například usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2017, čj. 43 A 2/2017-34, týkající se hlasování o vyhlášení místního referenda). To však neplatí v posuzované věci, neboť hlasování zastupitelstva o zamítnutí návrhu (změny) územního plánu vykazuje znaky velmi podobné legislativnímu procesu. Jedná se o formalizovaný proces rozdělený do několika fází, z nichž další nemůže proběhnout, neproběhla-li zdárně fáze předchozí. V celém procesu nefiguruje pouze zastupitelstvo, ale i pořizovatel, dotčené orgány a osoby, jež podaly námítky či připomínky, přičemž všichni uvedení mají v procesu přijímání návrhu (změny) územního plánu svou nezastupitelnou roli. Soud proto se zřetelem k citovaným nálezům Ústavního soudu dospěl k závěru, že postup odpůrce – revokace usnesení o zamítnutí napadeného opatření obecné povahy a jeho následné vydání – představuje zásadní porušení procedurálních pravidel, které pro přijetí (změny) územního plánu stanoví stavební zákon.

[31] Územní plán, resp. jeho změna, může představovat značný zásah do rozvoje obce i do práv vlastníků nemovitých věcí v jejím katastrálním území. Proto musí být stabilní a kontinuální, jeho změny by měly být koncepční a promyšlené, nikoli nahodilé. S ohledem na to je třeba, aby obec při přijímání či změnách územního plánu postupovala způsobem předvídaným stavebním zákonem. Tento proces totiž zajišťuje jak to, že bude návrh územního plánu posouzen dotčenými orgány a bude zajištěn jeho soulad s krajskou a celostátní územně plánovací dokumentací, tak to, že bude mít veřejnost možnost hájit svá práva a zájmy prostřednictvím uplatněných námitek nebo připomínek. Pokud je jednou návrh územního plánu zamítnut, děje se tak z rozhodnutí zastupitelstva obce celý proces definitivně ukončit. Nelze připustit, aby bylo možné skrze revokaci přivést jednou zamítnutý návrh změny územního plánu zpět k životu a navázat na jednou přerušovaný proces, tím méně po několika letech od jeho zamítnutí. Důvodem je ochrana práv a legitimního očekávání osob, do jejichž právní sféry územní plán nebo jeho změna zasahují. Dbalý vlastník, který s přijetím změny územního plánu nesouhlasí, využije svých procesních možností v rámci přijímání územního plánu a s potěšením zjistí, že byl návrh změny zamítnut, nesmí být vystaven situaci, kdy bude do konce života s napětím sledovat každé jednání zastupitelstva, zda během něj nedojde k revokaci zamítavého usnesení a k vydání – třeba mnoho let starého – návrhu změny územního plánu (tím spíše, lze-li v souladu s § 94 odst. 2 zákona o obcích přednést návrh usnesení i v průběhu zasedání). Ve světle výše uvedeného má soud za to, že je třeba trvat na tom, aby – je-li politická vůle k přijetí původního územního plánu nebo jeho změny – opět řádně proběhly všechny fáze přijímání územního plánu.

[32] Dalším – byť sekundárním – důvodem, který soud vede k závěru, že není možné jednou přerušovaný proces přijímání (změny) územního plánu oživit a bez dalšího na něj navázat, je rovněž nutnost vydat územní plán při zjištěném skutkovém stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. To se týká jak aktuálnosti všech podkladů, tak vypořádání námitek a připomínek, které musí rovněž reflektovat aktuální stav. Připuštění možnosti revokace

zamítavého usnesení by tedy mohlo oživit i mnoho let starý návrh založený na již zcela neaktuálních podkladech. Tento důvod soud uvádí spíše pro ilustraci svých úvah, neboť v posuzované věci je to důvod druhotný, protože v prvé řadě má zastupitelstvo povinnost, vyplývající z § 54 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, ověřit soulad vydávaného opatření obecné povahy s politikou územního rozvoje, krajskou územně plánovací dokumentací a stanovisky dotčených orgánů (byť v posuzované věci není zjevné, zda k takovému posouzení došlo). Dále pak v posuzované věci uplynul mezi zamítavým usnesením a jeho revokací pouze rok a půl, přičemž navrhovatel netvrdil ani v řízení nevyšlo najevo, že by v mezidobí došlo v území k takovým změnám skutkového stavu, že by podklady pro vydání napadeného opatření obecné povahy byly zastaralé.

[33] Soud shrnuje, že se zcela ztotožnil s výše pojednanou námitkou navrhovatele, že je postup odpůrce v rozporu se smyslem ustanovení stavebního zákona upravujících proces přijímání (změny) územního plánu a se zásadou sdílené působnosti. Jedná se přitom o velmi závažnou vadu, která zásadně zasáhla do práv všech osob, jež se v souladu se zákonem důvodně domnívaly, že je proces přijímání napadeného opatření obecné povahy definitivně ukončen.

[34] Jelikož se jedná o námitku procesní povahy, zbývá posoudit, zda bylo toto procesní pochybení způsobilé projevit se v právní sféře navrhovatele. Ten namítal, že napadené opatření obecné povahy zasahuje do jeho práva na soukromí, vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí tím, že se v důsledku povolené výstavby zvýší provoz a s ním související imise včetně hluku. Soudu nezbyvá než konstatovat, že pokud by odpůrce nezvolil nepřijatelný postup revokace dříve zamítnutého usnesení, napadené opatření obecné povahy by vůbec nebylo vydáno, a k zásahu do právní sféry navrhovatele by tudíž nedošlo. Uvedené pochybení tedy ob stojí jako důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. (...)

3812

Pobyt cizinců: povolení k dlouhodobému pobytu

k § 35 odst. 3, § 37 odst. 2 písm. b), § 44a odst. 3 a § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni 22. 1. 2015.

k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících příhraniční pohyby osob (Schengenský hraniční kodex)

I. Skutečnost, že cizinec pobýval v rámci povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky krátkou dobu, není sama o sobě jinou závažnou překážkou bránící prodloužení platnosti tohoto povolení podle § 44a odst. 3 v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (ve znění účinném do 16. 8. 2015).

II. Pro zjištění celkové doby pobytu cizince na území České republiky jsou základním podkladem známými v cestovním dokladu, u nichž platí domněnka správnosti, kterou je možné vyvrátit v souladu s pravidly danými nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 (Schengenským hraničním kodexem). Břemeno tvrzení a břemeno důkazní stíhá cizince, který sám nejlépe ví, kdy a kde se skutečně zdržoval v době platnosti svého povolení k pobytu na území České republiky.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2018, čj. 5 Azs 82/2016-29)

Věc: Andrey K. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce požádal dne 24. 8. 2011 Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců Plzeň (dále jen „správní orgán I. stupně“) o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání – účasti v právnícké osobě. K žádosti doložil zákonem požadované náležitosti včetně cestovního dokladu s platností od 4. 4. 2008 do 4. 4. 2013, cestovního dokladu s platností od 26. 7. 2011 do

26. 7. 2021 a výpisu z obchodního rejstříku vedeného na společnost MARKON Inc. s. r. o., v němž je žalobce uveden jako jeden ze společníků a jednatelů.

Na základě předložených cestovních dokladů správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobce pobýval na území České republiky a schengenského prostoru v rámci platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, které měl od 29. 9. 2009 do 28. 9. 2011, maximálně 99 dní. Z toho správní orgán I. stupně dovodil formálnost povoleného dlouhodobého pobytu bez jeho faktické konzumace a využívání, což není cílem zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto zákona se cizinci povolí pobyt k určitému účelu, a jestliže tento pobyt cizinec nevyužíval, je třeba mu pobyt zrušit, resp. neprodloužit jeho platnost pro „jinou závažnou překážku pobytu cizince na území“ ve smyslu § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně proto žalobcův dosavadní dlouhodobý pobyt na území České republiky neprodloužil – a to při současném posouzení přiměřenosti tohoto rozhodnutí z hlediska jeho zásahu do rodinného a soukromého života stěžovatele, jehož matka, otec i sestra pobývají na území České republiky.

Žalobce podal proti rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu odvolání, které žalovaná zamítla. Podobně jako správní orgán I. stupně vyšla z toho, že žalobce pobýval na území České republiky v rámci posledního povoleného (dlouhodobého) pobytu v souhrnu pouze 99 dní; tím přestal splňovat podmínku pro udělení dlouhodobého pobytu, resp. jeho prodloužení. Nepobývání cizince na území České republiky na základě dlouhodobého pobytu po zákonem předpokládanou dobu pobytu totiž podle žalované ukazuje na formálnost pobytu cizince (žalobce) a z toho vyplývající závažnou překážku pro prodloužení doby platnosti jeho povolení k dlouhodobému pobytu.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Plzni zamítl rozsudkem ze dne 29. 1. 2016, čj. 30 A 23/2015-88.

Žalobce zpochybnil především to, že nedostatečný pobyt cizince na území má za následek neplnění účelu, pro který byl pobyt cizinci udělen, obzvláště jedná-li se o pobyt za účelem podnikání. Takový závěr žalované, potažmo správního orgánu I. stupně, nemůže obstát a je v rozporu se zákonem o pobytu cizinců, který nemožňuje ukončit, resp. neprodloužit dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu pouze z toho důvodu, že cizinec pobýval na území nedostatečnou dobu. Vedle právního posouzení zpochybnil žalobce též skutkový stav věci – konkrétně délku svého pobytu na území České republiky v rozsahu 99 dní. Poukázal na některá vstupní razítka z cestovních dokladů, která správní orgány nezohlednily (ze dnů 11. 12. 2010, 28. 12. 2010 a 27. 4. 2011). Navíc připomněl, že prostá razítka v cestovním pase nemusejí věrohodně prokazovat skutečnou délku pobytu cizince na území, neboť v praxi při cestě autem zejména na hranicích s Polskem pracovníci příslušných pohraničních orgánů cestovní pasy razítka neopatřují.

Krajský soud nejprve v obecné rovině připustil, že jediným kritériem pro rozhodnutí žalované by neměl být počet dní skutečného pobytu stěžovatele na území České republiky. S odkazem na judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2013, čj. 9 A 66/2010-50, č. 2951/2014 Sb. NSS) konstatoval, že relevantní je jak pobyt na území, tak faktické vykonávání podnikatelské činnosti – a právě tuto tzv. materiální stránku podnikání podle názoru krajského soudu stěžovatel nenaplnil. Nebylo totiž prokázáno, že by žalobce skutečně vykonával na území České republiky takovou činnost, která by vyžadovala jeho dlouhodobý pobyt, resp. prodloužení tohoto pobytu.

Z hlediska skutkového stavu věci krajský soud konstatoval, že cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se systematicky označují otiskem razítka při vstupu/výstupu na/z území schengenského prostoru, a to na základě čl. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanovuje kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jen „starý Schengenský hraniční kodex“); nyní čl. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. 3. 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících příhraniční pohyb osob (dále jen „nový Schengenský hraniční kodex“). Přechodová razítka tak lze považovat za dostatečný důkaz o skutečném pobytu žalobce na území České republiky a tvrzení o laxním přístupu polských pohraničních orgánů nemají pro věc význam. Nadto jediné konkrétní tvrzení žalobce ohledně absence vstupního razítka se týká až období roku 2013, nikoli období posuzovaného, tj. roku 2009 až 2011. Krajský soud tedy, stejně jako oba správní orgány, vzal za relevantní souhrnnou dobu 99 dní,

kdy žalobce pobýval na území České republiky. Tuto dobu nebylo možno nijak „prodloužit“, a to ani s ohledem na žalobcem namítané nezohlednění některých vstupních razítek (ze dnů 11. 12. 2010, 28. 12. 2010 a 27. 4. 2011), neboť nesdělil, s kterými výstupními razítky měla být spárována.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nejprve zpochybnil, že by měl mít nedostatečný pobyt cizince na území České republiky za následek bez dalšího to, že cizinec neplní účel, pro který mu byl pobyt povolen. Dále namítl, že krajský soud vedle skutečného pobytu na území vzal za relevantní požadavek doložení materiální stránky podnikatelské činnosti, ačkoli tento požadavek nemá oporu v zákoně o pobytu cizinců. Navíc není nijak blíže odůvodněno, na základě čeho dospěl k závěru, že stěžovatel materiální stránku svého podnikání na území České republiky nenaplnil.

Vedle nesprávného právního posouzení věci pochybil dle stěžovatele krajský soud stejně jako správní orgány i ve výpočtu celkové skutečné doby jeho pobytu na území České republiky; tato byla odvozena v nesprávné výši 99 dnů – a to na základě vstupních a výstupních razítek v cestovních dokladech. Razítka však nejsou spolehlivou a věrohodnou oporou pro uvedený závěr, jak podrobně popsal stěžovatel v žalobě, a skutečnost, že některá z nezohledněných vstupních razítek nespároval s razítky výstupními, na tom nic nemění. Navíc v důsledku plynutí času se pro stěžovatele toto „spárování“ stalo nemožným. Nebyl v tomto směru nijak poučen a pochybení v podobě celkové délky správního řízení probíhajícího tři roky nemůže jít na vrub stěžovateli. Kdyby správní orgány vydávaly svá rozhodnutí v zákonných lhůtách, stěžovatel by si již v té době bez zbytečných odkladů vyřídil nové pobytové oprávnění, popř. by byl schopen doložit skutečnou délku pobytu příslušnými důkazy (např. účtenkami z cest či elektronickou komunikací s obchodními partnery). Nelze mu proto v tomto ohledu vytýkat jakoukoli pasivitu, a to tím spíše, že správní orgán I. stupně a posléze ani žalovaná žádná důkazy v tomto ohledu nepožadovaly.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázala na obsah svého rozhodnutí, jakož i na napadený rozsudek krajského soudu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Plzni i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

IV.b) K nezákonnosti rozsudku krajského soudu

[21] Podle § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněně podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.*“ Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona o pobytu cizinců se na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vztahují obdobně § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 téhož zákona.

[22] Podle § 35 odst. 3 zákona o pobytu cizinců: „*Dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37).*“ Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců přitom platí, že: „*Ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přiblíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.*“

[23] Konečně podle § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců: „*Dlouhodobé vízum [...] ministerstvo cizinci neudělí, jestliže pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území*“ (pozn. zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[24] V daném případě byl stěžovateli povolen dlouhodobý pobyt za účelem podnikání v období let 2009 až 2011. Následně mu rozhodnutím správního orgánu I. stupně v roce 2012 nebyl tento pobyt prodloužen, což potvrdila v roce 2015 svým rozhodnutím též žalovaná. Oba správní orgány vyšly ze shodného skutkového i právního posouzení věci a žádost stěžovatele o prodloužení jeho dlouhodobého pobytu za účelem podnikání zamítly s odkazem na shora citovaný § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců – konkrétně z důvodu zjištění tzv. „jiné závažné překážky“ pobytu stěžovatele na území České republiky; tuto závažnou překážku spatřovaly v tom, že stěžovatel svůj předchozí pobyt v letech 2009 až 2011 nevyužíval, resp. nenaplnil, pokud pobýval na území České republiky v souhrnu pouze 99 dní.

[25] To znamená, že onou závažnou překážkou pro další pobyt stěžovatele byla vlastně pouze krátká doba jeho předchozího faktického pobytu na území České republiky, což správní orgány odvodily na základě záznamů v předložených cestovních dokladech stěžovatele. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[26] Prostá skutečnost, že cizinec pobývá na území České republiky málo, není jinou závažnou překážkou bránící prodloužení jeho pobytu, jak již bylo zdejšími soudem opakovaně judikováno ve skutkově obdobných věcech, např. v rozsudku ze dne 3. 3. 2016, čj. 7 Asz 322/2015-43, či v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Asz 262/2016-41; v obou případech šlo rovněž o to, že správní orgány založily své rozhodnutí o neprodloužení dlouhodobého pobytu na krátkodobosti předchozího faktického pobytu cizince na území České republiky (v prvním případě se zde cizinec zdržoval 63 dní, ve druhém případě zde pobýval 38 dní – vždy v rámci předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání v letech 2009 až 2011, resp. 2010 až 2012).

[27] Ve světle citované relevantní judikatury Nejvyšší správní soud i v nyní souzené věci opakuje, že nápadně krátký pobyt v rámci předchozího dlouhodobého pobytu není sám o sobě (bez dalšího) důvodem pro zamítnutí žádosti o prodloužení tohoto pobytu. Může však být indicií, která povede správní orgány ke zjišťování, nakolik cizinec skutečně plní účel pobytu, kterým v případě stěžovatele je podnikání, a je tudíž na místě posoudit, zda skutečně vykonával (v letech 2009–2011) podnikatelskou činnost, nebo zda jeho podnikání v České republice probíhalo pouze formálně – „na papíře“ – bez toho, že by se projevvalo ve vnějším světě. Nestačí mít totiž pouhé formální zapsání do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona o pobytu cizinců. Ten stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musejí být skutečně na území České republiky vykonávány; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81.

[28] Lze tedy učinit dílčí závěr, dle kterého se rozhodující správní orgány primárně zaměřily na nesprávné skutkové okolnosti, když posuzovaly pouze skutečnou dobu pobytu stěžovatele v rámci jeho předchozího povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání; z této doby – v rozsahu 99 dní – pak bez dalšího dovodily, že stěžovatel fakticky nevyužívá účelu, pro který mu byl dlouhodobý pobyt povolen, což představuje tzv. „jinou závažnou překážku“ jeho dalšího pobytu, a proto mu tento pobyt neprodloužily. Opomněly ovšem, že účelem povolení k pobytu není pobyt samotný, nýbrž konkrétně určený účel, pro který byl pobyt povolen a kterým v tomto případě bylo podnikání – účast stěžovatele ve společnosti MARKON Inc. s. r. o., v níž byl společníkem a vykonával rovněž funkci jednatele. A právě plněním tohoto účelu pobytu, tj. výkonem podnikatelské činnosti v rámci jmenované obchodní společnosti, se měly správní orgány zabývat.

[29] Vzhledem k tomu, že tímto způsobem nepostupovaly, měl krajský soud podané žalobě vyhovět, napadené rozhodnutí žalované zrušit a věc jí vrátit k dalšímu řízení s tím, aby se podrobně zabývala otázkou reálného využívání, či nevyužívání účelu dlouhodobého pobytu stěžovatele na území České republiky. Namísto toho krajský soud sám přistoupil k posouzení podnikatelské činnosti stěžovatele a napadené rozhodnutí žalované v podstatě doplnil o nový důvod zamítnutí žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu, když poukázal na to, že stěžovatel nenaplnil materiální stránku podnikání – tedy, že zde fakticky nepodnikal. Tento postup krajského soudu nelze akceptovat.

[30] Správní soudnictví je založeno na principu kasačním, což znamená, že krajský soud nemůže nezákonné správní rozhodnutí měnit ani nahrazovat vlastním rozhodnutím, nýbrž ho může pouze zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k dalšímu řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As

8/2010-65). Nemůže proto ani nahradit chybějící důvody správního rozhodnutí. Nehledě na to, že k tomuto postupu neměl krajský soud náležitou oporu ve skutkovém stavu věci. Již bylo zmíněno, že správní orgány nijak blíže neposuzovaly podnikatelskou činnost stěžovatele jako takovou a tento deficit krajský soud nemohl nijak zhojit – a to tím spíše, že rozhodoval ve věci bez nařízení jednání a jakéhokoli doplnění dokazování.

[31] K tomu je ještě dlužno dodat, že judikatura, na kterou krajský soud v tomto směru odkazoval, na nyní projednávanou věc nedopadá, neboť řešila případy neudělení, resp. neprodloužení dlouhodobého pobytu za účelem podnikání z důvodu dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, zatímco v případech stěžovatele správní orgány aplikovaly důvod dle § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto rozlišení krajský soud pomínil, ačkoli jde zjevně o dva odlišné důvody neprodloužení dlouhodobého pobytu spočívající v tom, že: (i) „*cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno*“ [§ 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] a (ii) „*cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza*“ [§ 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců]; navíc v případě důvodu ad (ii) zákon jeho aplikaci výslovně podmiňuje zásadou přiměřenosti, zejména z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života cizince.

[32] Nutnost naznačeného rozlišení uvedených dvou důvodů pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu velmi přiléhavě vystihl Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku pod čj. 7 Asz 322/2015-43, v němž konstatoval následující: „*Nejvyšší správní soud opakovaně, například v rozsudcích ze dne 27. 12. 2011, čj. 7 As 82/2011-81, ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 As 80/2011-69, nebo ze dne 28. 5. 2014, čj. 4 As 165/2013-50 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), dovodil, že nenaplnění účelu předchozího pobytu je závažnou překážkou dle ust. § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců, a tudíž důvodem pro neprodloužení dlouhodobého pobytu dle ust. § 37 odst. 2 písm. b) tohoto zákona (aplikovaného na základě odkazu v ust. § 44a odst. 3 tohoto zákona). V rozsudku ze dne 8. 8. 2012, čj. 3 As 15/2012-29, přitom Nejvyšší správní soud poukázal na to, že tento důvod je odlišný od důvodu dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, jestliže v době před vydáním rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení k pobytu začal cizinec účel pobytu plnit. Jinými slovy neplnění účelu pobytu a nenaplnění účelu předchozího pobytu jsou dva samostatné důvody pro neprodloužení platnosti povolení k pobytu, pro které je rozhodné jiné období, za které se jednání žadatele posuzuje. Zatímco v prvním případě je rozhodující jednání i v průběhu řízení o prodloužení platnosti povolení k pobytu, v druhém případě se zkoumá pouze plnění účelu pobytu v době platnosti povolení k tomuto pobytu.*“

[33] Přeneseno na nyní projednávanou věc to znamená, že byla-li dovozována ze strany správních orgánů formálnost předchozího pobytu (bez jeho faktické konzumace), nepochybně bylo namístě zkoumat skutečné plnění účelu tohoto pobytu stěžovatele v dané době – tedy v letech 2009 až 2011, a to především na základě vlastního posouzení výkonu podnikatelské činnosti stěžovatele, nikoli pouze na základě jeho skutečné celkové doby pobytu na území České republiky.

[34] Tato doba není a nemůže být pro posouzení věci rozhodná. Současně však nelze říci, že by šlo o údaj zcela irelevantní, neboť jak již bylo uvedeno výše, může indikovat problém či pochybnosti právě ve vztahu k tomu, zda cizinec skutečně reálně plní účel, pro který mu byl pobyt povolen. Logicky – byl-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt, předpokládá se, že se na území České republiky bude zdržovat dlouhodobě. A nezdržuje-li se zde cizinec dlouhodobě (převážnou část doby, na niž mu byl pobyt povolen), pak je na správních orgánech, aby náležitě zjistily skutkový stav věci a vyvodily z toho závěr, na základě něhož cizinci jeho pobyt následně prodlouží, nebo naopak neprodlouží. Musejí si být přitom vědomy rozdílu mezi důvody neprodloužení podle § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu cizinců a podle toho také musejí posuzovat plnění účelu pobytu k aktuálnímu stavu, anebo do minulosti.

[35] Pro zjištění skutečné celkové doby pobytu na území České republiky je základním podkladem nepochybně cestovní doklad cizince. Ostatně jedná se o jednu ze základních náležitostí žádosti o prodloužení pobytu a jak správně s odkazem na starý Schengenský hraniční kodex (čl. 10) poznamenaly správní orgány a nakonec i krajský soud, cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka. Nicméně v praxi nelze vyloučit opomenutí otisku razítka, na které stěžovatel opakovaně upozorňoval, a tudíž nelze vyloučit ani možnost jiných věrohodných podkladů dokládajících další skutečný pobyt cizince na území České republiky. Břemeno tvrzení a břemeno důkazní však v tomto ohledu stíhá cizince a stěžovatel mu v této věci zcela nedostál. Jednak poukázal na absenci razítek z období v roce 2013, nikoli z posuzovaného období v roce

2009 až 2011, jednak namítl nezohlednění vstupních razítek z let 2010 a 2011, aniž by však uvedl výstupní razítka, s nimiž se mají vzájemně spárovat.

[36] Je to jen cizinec sám, kdo ví, kdy a kde se po dobu svého povolení k (dlouhodobému) pobytu na území České republiky reálně zdržoval. Je tedy logicky na něm, aby přesvědčivě tvrdil a především doložil svůj skutečný pobyt v případě, že neodpovídá údajům (otiskům razítek) v cestovním dokladu. Tyto údaje či záznamy v cestovním dokladu nelze zpochybnit pouhým tvrzením, platí u nich domněnka správnosti plynoucí z čl. 11 starého Schengenského hraničního kodexu (nyní čl. 12 nového Schengenského hraničního kodexu), dle jehož odst. 1: „*Není-li cestovní doklad státního příslušníka třetí země opatřen otiskem vstupního razítka, mohou se příslušné vnitrostátní orgány domnívat, že držitel nespĺňuje nebo přestal spĺňovat podmínky délky pobytu použitelné v dotýcném členském státě.*“ Tuto domněnku lze přitom prolomit podle odst. 2 téhož článku starého Schengenského hraničního kodexu, pokud státní příslušník třetí země jakýmkoli způsobem předloží věrohodné důkazy, např. v podobě jízdenky či letenky nebo svědectví o své přítomnosti mimo území členských států Evropské unie; k otázce záznamů v cestovním dokladu shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 Azs 218/2015-51.

[37] Stěžovatel se o vyvrácení domněnky správnosti záznamů v cestovních dokladech sice pokusil, ale ne zcela úspěšně (viz výše). Neunesení důkazního břemena ze strany stěžovatele ve vztahu k celkové délce jeho skutečného pobytu na území České republiky v rozsahu 99 dnů tak nemůže jít k tíži žalované ani správního orgánu I. stupně, jak se snaží sugerovat stěžovatel – a to ani za situace, kdy nebylo rozhodováno v zákonných lhůtách. Celková délka správního řízení sama o sobě nic nemění na naznačeném rozložení břemena tvrzení a důkazního břemena, jemuž odpovídá § 52 správního řádu, dle něhož jsou účastníci řízení povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.

[38] Na druhou stranu nelze přehlédnout, že správní řízení je obecně ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy (§ 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu) a že k otázce skutečné délky pobytu ani k otázce plnění účelu pobytu (podnikání) nebyl stěžovatel vyslechnut, byť se toho v odvolání dožadoval a navrhol mj. výslech všech jednatelů společnosti MARKON Inc. s. r. o. Žalovaná však namísto provedení výslechu alespoň stěžovatele samotného a zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, pouze poukázala „od stolu“ na formálnost předchozího dlouhodobého pobytu stěžovatele a potvrdila zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[39] Rozsudek krajského soudu, který tento postup aproboval, proto nemůže obstát – a to nejen z důvodu nesprávného posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), ale také z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaná v napadeném rozhodnutí vychází, nemá oporu ve spisech (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Závěr žalované, že stěžovatel neplnil účel předchozího dlouhodobého pobytu na území České republiky a že je tento pobyt pouze pobyt formálním, nelze postavit bez dalšího dokazování pouze na záznamech z cestovních dokladů stěžovatele, z nichž vyplývá příliš krátká doba jeho skutečného pobytu na území České republiky a schengenského prostoru.

[40] Žalovaná potažmo správní orgán I. stupně se měly zabývat výkonem podnikatelské činnosti stěžovatele – tedy faktickým chodem společnosti MARKON Inc. s. r. o., a pokud by tak učinily, bezpochyby by zjistily pravou podstatu pobytu stěžovatele na území České republiky, včetně dalších okolností týkajících se jeho soukromého a rodinného života. Podmínkou neprodloužení dlouhodobého pobytu totiž v daném případě byla i jeho přiměřenost z hlediska dopadů do rodinného a soukromého života cizince; tím se ovšem oba správní orgány nijak blíže nezabývaly, přestože stěžovatel má v České republice povolen pobyt již delší dobu společně se svojí nejuzší rodinou – otcem, matkou a sestrou, jež jsou rovněž v pozici společníků a jednatelů společnosti MARKON Inc. s. r. o., jak je zřejmé z výpisu z obchodního rejstříku připojeného k žádosti stěžovatele podané dne 24. 8. 2011.

[41] Uvedené naznačuje, že se v daném případě jednalo o rodinný podnik, který však správní orgány vůbec neprověřovaly, nezabývaly se skutečným podílem stěžovatele na obchodním vedení jmenované společnosti, způsobem jejího řízení, potřebou kvalifikace stěžovatele v oblasti lázeňské medicíny atd. Při posuzování přiměřenosti svého rozhodnutí z hlediska dopadů do soukromého a rodinného života, které zahrnují nejen právo na rozvíjení osobních, ale také obchodních či profesních vztahů, se tudíž správní orgány dopustily v podstatě stejného pochybení, které je jim vytýkáno výše. Postupovaly zcela povrchně a v zásadě spekulativně, pokud jen na základě

skutečnosti, že stěžovatel pobýval na území České republiky v rámci předchozího dlouhodobého pobytu málo (99 dní), konstatovaly, že neprodloužením dosavadního pobytu stěžovatele nebude zasazeno do jeho rodinného a soukromého života včetně podnikatelské činnosti.

3813

Ochrana spotřebitele: diskriminace na základě státní příslušnosti

k § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 104/1995 Sb. a zákona č. 36/2008 Sb.

Podmínění poskytnutí běžné služby (zde ubytování v hotelu) občanům jiného státu podpisem prohlášení o nesouhlasu s konkrétním zahraničněpolitickým počinem tohoto státu, který poskytovatel služby vnímá jako protiprávní, může být porušením zákazu diskriminace spotřebitelů dle § 6 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a to i kdyby šlo u poskytovatele služby současně o výkon svobody projevu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, čj. 2 As 43/2018-27^{*)})

Prejudikatura: č. 956/2006 Sb. NSS, č. 1162/2007 Sb. NSS, č. 1238/2007 Sb. NSS a č. 1467/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 405/2006 Sb., č. 111/2007 Sb. ÚS (sp.zn. IV. ÚS 23/05), č. 10/2010 Sb., č. 44/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 823/11), č. 44/2014 Sb. a č. 164/2014 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 9. 1996 ve věci *Gaygusuz proti Rakousku* (stížnost č. 17371/90), ze dne 18. 2. 2009 ve věci *Andrejeva proti Lotyšsku* (stížnost č. 55707/00) a ze dne 30. 9. 2003 ve věci *Koua Poirrez proti Francii* (stížnost č. 40892/98).

Věc: Společnost s ručením omezeným GOLDEN GASTRO SERVICE proti České obchodní inspekci o uložení pokuty za diskriminační jednání, o kasační stížnosti žalobkyně.

Inspektorka České obchodní inspekce, inspektorátu Moravskoslezského a Olomouckého (dále jen „správní orgán I. stupně“), zjistila při kontrole dne 17. 4. 2014, že žalobkyně na vstupních dveřích provozovny Hotel Brioni vyvěsila v češtině a angličtině následující informaci: „*S platností od 24. 3. 2014 neubytováváme občany Ruské federace. Důvodem je anexie Krymu. Služby našeho hotelu mohou využít pouze ti občané RF, kteří se podepíší pod prohlášení, ve kterém vyjádří svůj nesouhlas s okupací Krymu, který odporuje všem normám, která by měly platit v 21. století. Váš hotel Brioni Boutique*“. Stejný text byl uveřejněn i na internetových stránkách hotelu. V postavení spotřebitelky provedla v hotelu žalobkyně simulaci zájmu o ubytování svého přítele, který pochází z Ruska a přijede na návštěvu do Ostravy. Obsluhující recepční jí sdělila, že přítele ubytují pod podmínkou, že podepíše prohlášení ve znění: „*Prohlašuji tímto, že nesouhlasím jako občan Ruské federace s okupací Krymu, který odporuje všem normám, které by měly platit v 21. století. Jméno a příjmení, adresa a podpis.*“

Správní orgán I. stupně kvalifikoval jednání žalobkyně jako porušení zákazu diskriminace uvedeného v § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2014 ji shledal vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. c) téhož zákona, za což jí uložil pokutu ve výši 50 000 Kč.

Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaná zamítla dne 15. 8. 2014.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 1. 11. 2016, čj. 22 A 117/2014-36, zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, neboť dovedl, že správní orgány byly při posuzování zákazu diskriminace dle zákona o ochraně spotřebitele vázány jen diskriminačními důvody vyjmenovanými v zákoně č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“), a proto nemohlo rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti vést k porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

*) Stěžovatelka podala proti rozsudku ústavní stížnost (II. ÚS 3212/2018).

Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti žalované zrušil citované rozhodnutí krajského soudu rozsudkem ze dne 16. 8. 2017, čj. 2 As 338/2016-17, a věc mu vrátil k dalšímu řízení se závazným právním názorem, že § 6 zákona o ochraně spotřebitele zakazuje diskriminaci spotřebitele při prodeji výrobků a poskytování služeb i z jiných důvodů než pouze těch, které jsou vyjmenovány v antidiskriminačním zákoně.

Krajský soud následně rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) snížil výši pokuty uložené žalobkyni na částku 5 000 Kč a ve zbytku žalobu zamítl. Aplikoval test diskriminace vycházející z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva a modifikoval jej pro situaci porušení zákazu diskriminace spotřebitele při poskytování služeb. Zkoumal, 1) zda došlo ke zvýhodnění určité skupiny spotřebitelů před jinou skupinou spotřebitelů, 2) zda se spotřebitelé nacházeli ve srovnatelné situaci, 3) zda zvýhodnění bylo důvodné a naplnilo kritéria rozumnosti a důvodnosti, tedy sledovalo-li legitimní cíl a byly-li použité prostředky přiměřené danému cíli. V prvním kroku tohoto testu dospěl k závěru, že došlo ke zvýhodnění určité skupiny spotřebitelů v podobě snadnějšího přístupu k nabízené službě, jelikož části spotřebitelů (tj. státním příslušníkům Ruské federace) bylo poskytnuto ubytování až po splnění podmínky podepsání prohlášení o nesouhlasu s anexí Krymu.

Ve druhém kroku konstatoval, že se jednalo o zvýhodnění spotřebitelů ve srovnatelném postavení, tedy zájemců o ubytování v hotelu žalobkyně. V posledním kroku testu shledal, že jednání žalobkyně sledovalo legitimní cíl, a to výkon svobody projevu chráněné čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Prostředky zvolené žalobkyní však nebyly přiměřené, neboť daného cíle šlo dosáhnout i jinými způsoby než požadavkem aktivního jednání spotřebitelů z Ruské federace v podobě podepsání dotčeného prohlášení. Krajský soud tedy jednání žalobkyně kvalifikoval jako diskriminaci. Následně využil moderačního oprávnění a snížil uloženou pokutu, protože správní orgány sice pokutu dostatečně odůvodnily, avšak při posuzování způsobu spáchání správního deliktu nevzaly v potaz existenci legitimního cíle jednání žalobkyně (tj. výkon svobody projevu) a v rozporu se zákazem dvojího přičítání přičítaly žalobkyni postavení silnější smluvní strany jako přitěžující okolnost. Při stanovení výše pokuty krajský soud rovněž zohlednil to, že žalobkyně porušila zákon poprvé a ihned po vytknutí od závadného jednání upustila.

Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Krajskému soudu stěžovatelka vytkla, že nesprávně vyhodnotil její jednání jako diskriminaci. Ačkoli v obecné rovině s použitým testem diskriminace souhlasila, měla za to, že nebyl proveden správně. V dané věci totiž nedošlo ke zvýhodnění jedné skupiny spotřebitelů před jinou skupinou, a to ani v potenciální možnosti takového zvýhodnění. Vyjma fingovaného zájmu inspektorky žalované nedošlo k uzavření (příp. k odmítnutí uzavření) smlouvy o ubytování s osobou, která by mohla být diskriminována, a žádný občan Ruské federace nebyl odmítnut jen proto, že by nepodepsal prohlášení o nesouhlasu s anexí Krymu. Krajský soud se rovněž nezabýval zjištěním, zda a do jaké míry došlo k faktickému omezení určité skupiny spotřebitelů tím, že by se měli vymezit proti porušení mezinárodního práva. Jeden ze znaků diskriminace proto nebyl naplněn.

Stěžovatelka měla dále za to, že krajský soud nesprávně posoudil vztah dvou práv, a to ústavně zaručené svobody projevu a zákonného práva spotřebitelů na ochranu před diskriminací. Jestliže krajský soud dovodil, že stěžovatelka realizovala své ústavně zaručené právo, avšak nepřiměřenými prostředky, nadřadil obecný zákon Listině jakožto ústavnímu zákonu. Svobodu projevu lze přitom dle čl. 17 odst. 4 Listiny omezit jen na základě zákona, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Stěžovatelce je známa, že ochrana před diskriminací je upravena v čl. 3 Listiny jako jedno ze základních práv, nicméně se domnívá, že jej neporušila. Její jednání se týkalo občanů Ruské federace, přičemž tato skupina nespadá do okruhu osob chráněných čl. 3 Listiny. Proto by v projednávané věci měl mít přednost ústavní zákon chránící svobodu projevu před obecným zákonem na ochranu spotřebitele. Navíc žádný předpis neupravuje diskriminaci jen na základě státního občanství, na rozdíl například od národnosti. I ve správním soudnictví jsou soudy povinny při výkladu a posuzování jednání aplikovat přímo ústavní normy. Zákon o ochraně spotřebitele je pak s ohledem na jeho charakter třeba vykládat restriktivně.

Žalovaná odkázala na dřívější vyjádření k projednávané věci zejména na kasační stížnost ze dne 13. 12. 2016. Podle žalované posoudil krajský soud otázku naplnění znaků diskriminace zcela správně. Nadto

mohlo být zasaženo do důstojnosti občanů Ruské federace, byli-li jako spotřebitelé nuceni vyjádřit postoj ke politice státu, ze kterého pocházejí, čímž mohli být odrazeni od zájmu ubytovat se v hotelu stěžovatelky.

Dle žalované nebylo stěžovatelce upřáno právo na vyjádření názoru na aktuální politické dění. Vyjádření nesouhlasu s anexí Krymu je třeba s ohledem na ústavně zaručenou svobodu projevu považovat za legitimní cíl, avšak ani svoboda projevu není bezbřehá. Podmínění ubytování v hotelu stěžovatelky podpisem prohlášení o nesouhlasu s anexí Krymu představovalo nepřiměřený prostředek k dosažení sledovaného cíle a je třeba jej s ohledem na ochranu práv a svobod druhých (příp. z hlediska mravnosti) považovat za protiprávní. V případě zájmu o poskytnutí služeb by nikdo neměl být nucen k vyjadřování názoru ohledně politiky státu, ze kterého pochází, neboť to zasahuje do důstojnosti těchto osob.

Žalovaná měla za to, že škodlivý následek stěžovatelčina jednání spočívá již v tom, že spotřebitelé mohli být odrazeni od ubytování v hotelu stěžovatelky. Občané Ruské federace byli znevýhodněni tím, že na rozdíl od spotřebitelů z jiných států museli podepsat prohlášení o nesouhlasu s anexí Krymu. Při kontrole dne 17. 4. 2014 navíc bylo prokázáno, že stěžovatelka by po občanovi Ruské federace podpis tohoto prohlášení skutečně požadovala.

K diskriminačním důvodům žalovaná uvedla, že je za ně možné označit i jiné skutečnosti, než jsou důvody vyjmenované v některých právních předpisech. Poukazuje na to, že výčet důvodů v Listině není taxativní a například § 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, jako diskriminační důvod uvádí též státní občanství. Žalovaná i krajský soud již v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 338/2016-27 odůvodnily, proč v projednávané věci považují státní občanství za možný diskriminační důvod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)[14] Nejvyšší správní soud se ve svém předchozím rozsudku ze dne 16. 8. 2017, čj. 2 As 338/2016-27, vyslovil, že právní názor krajského soudu, že správní orgány byly při posuzování porušení zákazu diskriminace dle zákona o ochraně spotřebitele vázány jen diskriminačními důvody vyjmenovanými v antidiskriminačním zákoně, a proto nemohlo rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti vést k porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele, byl nesprávný. V nyní posuzované kasační stížnosti stěžovatelka vznáší otázky, kterými se Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku nezabýval. Kasační stížnost je tedy přípustná. (...)

[17] Předně má Nejvyšší správní soud za to, že testu diskriminace, který krajský soud využil v odůvodnění napadeného rozsudku, nelze nic vytknout. Za podstatné východisko je třeba považovat judikaturu Ústavního soudu, podle níž k porušení principu rovnosti dochází, jestliže se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné, nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro odlišný přístup, tj. pokud odlišnost v zacházení nesleduje legitimní cíl a pokud nejsou použité prostředky přiměřené sledovanému cíli (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04, č. 405/2006 Sb., či náleží Ústavního soudu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 4/07, č. 10/2010 Sb.). Z tohoto pojetí diskriminace Nejvyšší správní soud opakovaně vycházel při výkladu § 6 zákona o ochraně spotřebitele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2007, čj. 4 As 63/2005-69, č. 1238/2007 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 1 As 14/2006-68, č. 1162/2007 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 67/2007-54) a vedle toho v rozsudku ze dne 11. 4. 2006, čj. 8 As 35/2005-51, č. 956/2006 Sb. NSS, dovodil, že diskriminaci spotřebitele představují „*obchodní praktiky, které při srovnatelných transakcích nedůvodně zvýhodňují některé spotřebitele před jinými*“ (shodně srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 49/2007-43, č. 1467/2008 Sb. NSS).

[18] Doplnkově lze na tomto místě poukázat rovněž na novější judikaturu Ústavního soudu, v níž jsou výše uvedené znaky diskriminace zformulovány do podoby přehledného testu sestávajícího z následujících otázek: „1. Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?; 2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?; 3. Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; 4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené?“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, č. 44/2014 Sb., nebo náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. 162/2014 Sb.). Tento test již převzal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 19. 9. 2014,

čj. 6 As 33/2013-50, ve věci týkající se státních maturit a není důvod, proč by nemohl být využitelný i v oblasti ochrany spotřebitele.

[19] Krajský soud tedy v napadeném rozsudku postupoval zcela správně, když na projednávanou věc aplikoval test diskriminace, který obsahově odpovídal judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Ostatně ani stěžovatelka proti formulaci tohoto testu nevznesla žádné výhrady a své kasační námitky zaměřila jen na způsob jeho užití v daném případě.

[20] Stěžovatelka namítala, že její jednání nelze posoudit jako diskriminační, protože jím ve skutečnosti nedošlo ke zvýhodnění či znevýhodnění žádné konkrétní osoby. To však není v projednávané věci rozhodující. Stěžovatelka prokazatelně zacházela s občany Ruské federace odlišně, když u nich ubytování ve svém hotelu podmínila podpisem prohlášení o nesouhlasu s anexí Krymu, což se potvrdilo i v rámci kontroly při simulovaném zájmu inspektorky o ubytování. Takové jednání bylo pro občany Ruské federace zjevně omezující, neboť pro ně mohlo představovat překážku v přístupu k ubytování, která byla způsobila je odradit od uzavření smlouvy se stěžovatelkou. Pro zájemce o ubytování jiné než ruské státní příslušnosti byl přístup k ubytovacím službám nepodmíněný, tedy snadnější. Není přitom třeba zkoumat a prokazovat, zda znevýhodňující jednání poškodilo nějakého konkrétního spotřebitele ruské státní příslušnosti. Podstatným znakem diskriminace dle § 6 zákona o ochraně spotřebitele je samotné rozdílné zacházení s určitou skupinou spotřebitelů, nikoli jeho následky pro některou individuálně vymezenou osobu. Ani v žádném z výše citovaných rozhodnutí týkajících se diskriminace v oblasti ochrany spotřebitele se Nejvyšší správní soud nezabýval tím, zda byly diskriminačním jednáním dotčeny konkrétní osoby (např. v již zmiňovaných rozsudcích čj. 4 As 63/2005-69, čj. 1 As 14/2006-68 a čj. 3 As 67/2007-54 shodně vedla ke konstatování porušení zákazu diskriminace samotná existence dvojích cen dopravy na základě trvalého pobytu, aniž by byly identifikovány jednotlivé osoby, na něž dané opatření reálně negativně dopadlo). To odpovídá rovněž smyslu veřejnoprávní regulace ochrany spotřebitele, v jejímž rámci není primárním úkolem příslušných správních orgánů chránit před diskriminací konkrétní jednotlivce, ale spíše zajišťovat celkovou regulaci prostředí kontrolou dodržování právních norem sledujících ochranu spotřebitele a postihování jejich případného porušení. Právní prostředky ochrany před diskriminací určené přímo dotčeným jednotlivcům naopak nabízí soukromé právo, zejména antidiskriminační zákon. Námitka stěžovatelky směřující proti posouzení rozdílného zacházení krajským soudem tedy není důvodná.

[21] Na negativním dopadu jednání stěžovatelky na občany Ruské federace nic nemění ani to, že dotčené prohlášení spočívalo ve vymezení se vůči událostem, které stěžovatelka vnímá jako porušení mezinárodního práva. Mezinárodní právo na projednávanou věc nedopadá ani nemá žádnou spojitost s poskytováním ubytovacích služeb. Občané Ruské federace tak byli znevýhodněni oproti ostatním spotřebitelům, pro něž byl přístup k ubytování v hotelu stěžovatelky snadnější.

[22] Z kasační stížnosti dále vyplývá nesouhlas stěžovatelky s posouzením státní příslušnosti jako diskriminačního důvodu, ačkoli v tomto směru nepředložila nikterak rozsáhlou argumentaci a pouze uvedla, že žádný předpis neupravuje diskriminaci na základě státní příslušnosti. Možnými diskriminačními důvody se již Nejvyšší správní soud zabýval v předchozím rozhodnutí v projednávané věci, tj. v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, čj. 2 As 338/2016-27. V něm vyslovil právní názor (jímž je nyní sám také vázán), že k diskriminaci podle zákona o ochraně spotřebitele může docházet i z jiných důvodů než těch uvedených v antidiskriminačním zákoně. Při interpretaci a aplikaci § 6 zákona o ochraně spotřebitele je tak třeba vycházet jak z obecného chápání zákazu diskriminace, tak z regulace zákazu diskriminace napříč celým právním řádem, a zároveň mít na paměti smysl a účel daného ustanovení. Nejvyšší správní soud navíc v tomto rozsudku výslovně připustil, že ve věcech přístupu ke službám si lze dobře představit, že může docházet k diskriminaci mimo jiné i z důvodu státní příslušnosti.

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 338/2016-27 poukázal na předpisy, které státní příslušnost jako diskriminační důvod upravují (zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění od 29. 7. 2017, a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění od 29. 7. 2017), a to přestože v době rozhodné pro projednávanou věc ještě tento diskriminační důvod neobsahovaly. Na tomto místě lze doplnit, že v současné době je státní příslušnost diskriminačním důvodem také podle antidiskriminačního zákona. Státní příslušnost jako diskriminační důvod by dále mohla připadat v úvahu i v případě čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), neboť ani v jednom z těchto dokumentů nejsou diskriminační

důvody vyjmenovány taxativně. Nápomocná může být zejména judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který již několikrát shledal porušení zákazu diskriminace dle čl. 14 Úmluvy na základě státní příslušnosti [srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 9. 1996 ve věci *Gaygusuz proti Rakousku* (stížnost č. 17371/90), rozsudek ze dne 18. 2. 2009 ve věci *Andrejeva proti Lotyšsku* (stížnost č. 55707/00) či rozsudek ze dne 30. 9. 2003 ve věci *Koua Poirrez proti Francii* (stížnost č. 40892/98)].

[24] Krajský soud se v napadeném rozsudku otázkou diskriminačního důvodu explicitně nezabýval, ale z jím provedeného testu diskriminace zřetelně vyplývá, že důvod rozdílného zacházení s některými spotřebiteli spatřoval ve státní příslušnosti Ruské federace. V situaci, kdy § 6 zákona o ochraně spotřebitele žádný výčet zakázaných diskriminačních důvodů neuvádí, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na výše popsanou relevanci státní příslušnosti při posuzování diskriminace právní názor krajského soudu za správný a odpovídající smyslu daného ustanovení.

[25] Stěžovatelka v kasační stížnosti rovněž namítala, že neporušila čl. 3 odst. 1 Listiny (*Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení*). Toto ustanovení však správní orgány ani krajský soud vůbec neaplikovaly, neboť stěžovatelce byla uložena pokuta výhradně za porušení zákazu diskriminace dle § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Adresátem zákazu diskriminace dle čl. 3 odst. 1 Listiny je stát vystupující ve vertikálních vztazích vůči jednotlivci, a stěžovatelka jej proto z podstaty věci nemohla porušit. Na projednávanou věc mohl mít čl. 3 odst. 1 Listiny vliv jedině nepřímý při ústavně konformním výkladu § 6 zákona o ochraně spotřebitele, což se v napadeném rozsudku projevilo zejména tak, že krajský soud při formulaci testu diskriminace přihlížel k související judikatuře Ústavního soudu. Argumentace stěžovatelky o neporušení čl. 3 odst. 1 Listiny je tedy lichá a nemůže ohrozit zákonost napadeného rozsudku.

[26] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatelky týkající se střetu svobody projevu a ochrany spotřebitele. Svoboda projevu je chráněna čl. 17 Listiny jako ústavně zaručené základní právo, avšak není bezbřehá. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny lze svobodu projevu omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Přesně takové omezení v projednávaném případě představoval zákaz diskriminace dle § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Když dané ustanovení krajský soud aplikoval v napadeném rozsudku, nedjedalo se o nepřijatelné nadřazení obyčejného zákona nad zákon ústavní, jak se domnívá stěžovatelka, ale o standardní situaci omezení svobody projevu na základě zákona pro ochranu práv a svobod druhých dle čl. 17 odst. 4 Listiny. Se stěžovatelkou lze souhlasit, že v takovém případě je třeba zákon omezující svobodu projevu vykládat restriktivně (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, č. 111/2007 Sb. ÚS, nebo nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 823/11, č. 44/2012 Sb. ÚS). To však krajský soud v napadeném rozsudku učinil, když nejprve náležitě zohlednil výkon svobody projevu stěžovatelky v rámci testu diskriminace jako legitimní cíl jejího jednání a poté mimo jiné právě s ohledem na svobodu projevu snížil výši uložené pokuty. Krajský soud tedy v tomto ohledu správně posoudil ústavněprávní rozměr projednávané věci a postupoval v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny.

[27] Nejvyšší správní soud v žádném případě nehodlá zpochybnit právo stěžovatelky projevit svůj politický názor veřejně a otevřeně a mnohokrát se již na obranu svobody projevu postavil (naposledy např. viz rozsudek ze dne 31. 5. 2018, čj. 2 As 18/2018-38). To, co shledává soud v *tomto konkrétním případě* nevhodným, je *způsob* jeho vyjádření. Jinými slovy nepokládá jednání stěžovatelky za ospravedlnitelné právě pro prostředky, které k výkonu svého ústavně zaručeného práva zvolila, tzn. má je za nepřiměřené. Stěžovatelka se totiž neomezila na deklaraci adheze nebo kontroverze vůči určitému politickému aktu, ale jde dál. Požaduje po zájemci o navýsost všední službu (ubytování v běžném hotelu), aby se hodnotově vymezil vůči zahraniční politice státu, jehož občanství má, a v případě, že s ní nesouhlasí, projevil svůj politický názor výslovně, s uvedením údajů o své totožnosti a stvrdil jej vlastnoručním podpisem. Poskytnutí noclehu v běžném hotelu je přitom podobně jako prodej chleba nebo knihy všední záležitostí nevyžadující od zájemce vyjádřit své hodnotové priority a morální ukotvení ani od poskytovatele jakýkoli specifický osobní (např. umělecký) vklad (viz *a contrario* specifické cukrářské schopnosti nutné k ozdobení svatebního dortu, rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 4. 6. 2018

ve věci *Masterpiece Cakeshop, Ltd. v. Colorado Civil Rights Commission*). Podmínit přístup k běžné službě popsaným politickým „*coming outem*“ je druhem nátlaku, který Nejvyšší správní soud nepovažuje za přípustný. Projev politického mínění by neměl „*bolet*“, zejména ne toho, kdo není původcem kritizovaného aktu, ani mu nelze připsávat participaci na něm. Státní občanství není dle Nejvyššího správního soudu dostatečným důvodem pro založení spoluodpovědnosti jeho nositele za aktuální skutky politické reprezentace země.

[28] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že přitakání způsobu, který stěžovatelka zvolila pro prezentaci svého názoru (na nějž má „*svaté*“ právo), by mohlo posloužit coby další prostředek umožňující, aby ve veřejném prostoru zas o něco povyroستla kolej zrychlující cestu k prorůstání nevraživosti až nenávisti ve společnosti. Akcelerace tohoto trendu (již nyní se přirozeně vyskytujícího a samovolně sílicího) nemůže přinést nic pozitivního. Zejména ne to, co stěžovatelka chtěla svým projevem dosáhnout – zamyšlení se veřejnosti i politické reprezentace země nad tím, jaké hodnoty stojí za hájení a kdy už pokrytectví či ztrátu historické paměti nelze tolerovat. Nikdo nechce žít v zemi, kde zákazník musí před nákupem zboží nebo služby nejprve vyhledat, zda podle seznamu na dveřích nepatří aktuálně do skupiny těch, kterým poskytovatel nebo obchodník službu nebo zboží nabízet nehodlá, resp. není ochoten bez dalšího poskytnout či prodat (např. brýlatých, abstinentů, schvalovačů expanze katolicismu do Nového světa, ale i veganů nebo lidí bez hudebního sluchu apod.). Podle názoru soudu nelze třídit zákazníky, byť jen určité státní příslušnosti, podle kritérií jako je (politický) názor, který má *každý* stejně silné právo projevit, jako si jej nechat pro sebe. V krystalické podobě se podařilo stejný společenský problém vystihnout už Jaroslavu Haškovi, který inspiruje v každé době: „*Host jako host*“, řekl Palivec, „*třebas Turek. Pro nás živnostníky neplatí žádná politika*“ (Hašek, Jaroslav. *Osudy dobrého vojáka Švejka za světové války* [online]. V MKP 1. vyd. Praha : Městská knihovna v Praze, 2011, s. 12).

[29] Pro úplnost je vhodné dodat, že si *lze* představit situace, kdy by odlišné zacházení mohl soud shledat ospravedlnitelným. Právo podnikatele vyloučit některé osoby z okruhu těch, kterým poskytne služby, by však mělo být vyhrazeno jen pro extrémní případy. Těžko by bylo možné postihnout hospodského, který odmítne obsloužit např. vraha svého příbuzného, pozná-li ho, anebo malíře bránícího se umělecky portrétovat toho, jehož osobnostními rysy, které jsou ze široce sdíleného pohledu zavrženíhodné, pohrdá (např. Anderse Breivika). Ovšem vyfotit masového vraha na průkaz totožnosti v rámci pracovní náplně je, podobně jako ubytovat osobu s jinými politickými názory, něco zcela jiného, ne příliš vzdáleného od odpovědi na pozdrav nebo běžné společenské zdvořilosti.

[30] Právní posouzení Nejvyššího správního soudu se, a to je třeba zdůraznit, vztahuje na tento konkrétní případ výhradně v kontextu, jak byl před správními soudy prezentován. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by jí osobně či osobám jí blízkým byla v souvislosti s anexí Krymu způsobena jakákoli újma, nebo by zde byly další důležité individuální okolnosti, které by bylo zapotřebí při posouzení zohlednit. Soud hodnotí každý případ individuálně, každá kombinace skutkových okolností je jedinečná a jako taková je subsumována pod právní normu. Nelze proto dovozovat, že by se soud stejně postavil i k jiné situaci, kdy by podnikatel projevil svůj názor odlišným způsobem. Opačně však lze s určitostí konstatovat, že „*přepólování*“ skutkových rysů případu (tj. kdyby se stěžovatelka zastala stejným způsobem Ruska vůči Ukrajině) by nepochybně vedlo ke stejnému výsledku.

[31] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že respektuje, že stěžovatelka vnímá danou mezinárodněpolitickou událost jako natolik palčivou, že se na ni rozhodla veřejně projevit svůj názor i za cenu podnikatelských ztrát. Vyslovení jakýchkoli hodnotících úvah ze strany soudu ve vztahu k tomuto incidentu však není namístě, protože to není předmětem řízení (byť ona událost zcela oprávněně probouzí diskuze ve veřejném prostoru). V důsledku tak soud musel od těchto diskuzí odhlédnout a posoudit věc perspektivou střetu dvou ústavněprávních principů, přičemž v posuzované věci upřednostnil z výše popsaných důvodů ochranu práv spotřebitele jako slabší strany. Oblast antidiskriminačního práva je podrobně upravena na ústavní, evropské i zákonné úrovni a úkolem soudů není tuto hodnotovou volbu zákonodárce měnit, ale citlivě řešit konkrétní spory a konflikty ve společnosti.

Služební poměr: propuštění ze služebního poměru; procesní práva účastníka řízení

k § 42 odst. 1 písm. d), § 174 odst. 1 a § 184 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Je-li ve zvláštním řízení o propuštění ze služebního poměru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb. (zavrženíhodné jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru) prvním úkonem služebního funkcionáře doručení rozhodnutí o propuštění (§ 184 odst. 2 téhož zákona), je z povahy věci vyloučeno, aby propuštěný příslušník realizoval před vydáním rozhodnutí procesní práva účastníka řízení uvedená v § 174 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., jako je právo nahlížet do spisu, činit důkazní a jiné návrhy či právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Tato práva může propuštěný příslušník logicky uplatnit až po předání rozhodnutí o propuštění či následně v odvolacím řízení.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2017, čj. 9 Ad 16/2015-78^{*)})

Věc: Kateřina V. proti Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy o propuštění ze služebního poměru.

Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 zahájilo dne 30. 7. 2011 trestní stíhání žalobkyně pro přečin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku a zločin přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 a 3 písm. b) trestního zákoníku. Uvedených skutků se měla dopustit tím, že nejméně v době od 28. 4. 2011 do 29. 7. 2011 v lokalitách vymezených v rozhodnutí v době svého volna mezi službami, kdy měla nepřetržitý odpočinek, v kompletním služebním stejnokroji bez zákonného důvodu vykonávala dohled nad silničním provozem a jeho řízením, tzn. zastavovala motorová vozidla, zabraňovala jim ve vjezdu do ulice, vykazovala již zaparkované automobily z ulice, usměrňovala pohyb vozidel i chodců. Takto a následně obdobným jednáním vzbuzovala dojem, že vykonává pravomoc svěřenou jí zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, přičemž jednala pod příslibem vyplacení finanční odměny ve výši nejméně 2 000 Kč za jednu „akci“ od obviněného pprap. A. V., který ji na tyto akce dle požadavků různých filmových produkcí vysílal a vyplácel jí dohodnutou částku. Ředitelka Obvodního ředitelství policie Praha II proto dne 2. 8. 2011 rozhodla o propuštění žalobkyně ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky pro porušení služebního slibu s tím, že služební poměr skončí podle § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dnem doručení tohoto rozhodnutí.

V odvolání proti rozhodnutí I. stupně žalobkyně namítla, že rozhodnutí nemá oporu v zákoně, když i na rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru musí být aplikován zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který stanoví podmínky pro okamžité zrušení pracovního poměru, které v jejím případě nebyly splněny. Dále namítla, že propuštění z důvodu spáchání trestného činu je upraveno v § 42 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kdy je nutno vyčkat na pravomocné rozhodnutí soudu o vině. Takovéto rozhodnutí chybí, neboť správní orgán I. stupně vycházel pouze z usnesení o zahájení trestního stíhání.

Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 2. 4. 2015 pod slova „*oddělení hlídkové služby Smíchov*“ doplnil nový odstavec následujícího znění: „*neboť porušila služební slib tím, že se dopustila zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku a přijetí úplatku podle § 331 odst. 1 a 3 písm. b) trestního zákoníku, a toto jednání je způsobilé ohrozit dobrou pověst Policie České republiky*“. V dalším odvolací orgán prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Žalovaný následně zmínil, že dne 28. 11. 2011 vydal rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně toto rozhodnutí napadla žalobou u Městského soudu v Praze, který jej rozsudkem ze dne 16. 7. 2014, čj. 3 Ad 2/2012-67, ve znění opravného usnesení ze dne 8. 12. 2014, čj. 3 Ad 2/2012-75, zrušil a vrátil věc žalovanému k dalším řízením. Žalovaný na základě tohoto zrušovacího rozsudku

^{*)} Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 11. 10. 2018, čj. 7 As 114/2018-33.

přistoupil k opětovnému projednání odvolání žalobkyně. K její námitce, že rozhodnutí I. stupně nemá oporu v zákoníku práce, uvedl, že služební poměr příslušníka Policie České republiky, kterým žalobkyně v době vytýkaného jednání byla, má vlastní právní úpravu v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákoník práce se v takovém případě nepoužije. Za nedůvodný označil také odkaz žalobkyně na § 42 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s tím, že žalobkyně byla propuštěna dle § 40 odst. 1 písm. d) (správně mělo být uveden § 42 odst. 1 písm. d) – pozn. soudu) uvedeného zákona, který stanoví, že služební funkcionář je povinen propustit příslušníka, který poruší slib tím, že se dopustí zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Při propuštění podle uvedeného ustanovení nemusí služební funkcionář vyčkat na rozhodnutí, zda bude jednání příslušníka shledáno přestupkem, nebo trestným činem, avšak musí zjistit skutečný stav věci. Služební funkcionář si v rámci úvahy vytváří vlastní názor a úsudek, zda by jednání příslušníka bylo trestným činem z pohledu formálních znaků. Nerozhoduje tedy o tom, zda se daný příslušník dopustil trestného činu, ale posuzuje skutečnost, zda porušil služební přísahu zavrženíhodným jednáním, které má formální znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru.

V žalobě podané proti napadenému rozhodnutí žalobkyně nejprve zrekapitulovala průběh předchozího správního a soudního řízení. Napadené rozhodnutí se dle žalobkyně pokusilo zhojit rozsáhlé nedostatky rozhodnutí I. stupně a negovalo dvouinstančnost řízení ve věcech služebního poměru. Ke stejnému závěru dospěl i senát poradní komise krajského ředitele v doporučení ze dne 15. 1. 2015, který své stanovisko změnil až po zásahu předsedy poradní komise. Žalovaný předložil v odvolacím řízení zcela nové důkazy, se kterými žalobkyně neměla možnost se seznámit. Rozhodnutí I. stupně bylo opřeno pouze o usnesení o zahájení trestního stíhání, přičemž nyní žalovaný tvrdí, že k propuštění žalobkyně vedly zcela jiné důvody.

Námitku, že o jejím propuštění nebylo vedeno žádné řízení, žalovaný zpochybnil tvrzením, že toto řízení bylo zahájeno dne 4. 8. 2011 předáním rozhodnutí I. stupně. Ani žalovaný, ani Nejvyšší správní soud v rozsudcích, na něž žalovaný poukázal, však nevysvětlil, jak je to fyzicky proveditelné, když doručením rozhodnutí končí řízení ve věcech služebního poměru. Žalovaný nevysvětlil, jak mohl rozhodovat na základě zjištěného stavu věci, když řízení ve věci služebního poměru nebylo vedeno. Nevyrovnal se ani s námitkou, že § 183 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů vylučuje právo účastníka řízení zakotvené v § 174 odst. 1 písm. a) a b) téhož zákona.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ohledně námitky, že ve věci propuštění žalobkyně ze služebního poměru nebylo vedeno řízení, žalovaný uvedl, že užitý postup upravuje § 183 a násl. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Žalobkyně měla výhrady ke znění zákona, když uvedla, že odporuje fyzické proveditelnosti, aby doručením rozhodnutí bylo zahájeno řízení, přitom však zcela ignorovala znění zákona. Postup dle uvedeného ustanovení je již od přijetí zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů správními soudy bez jakýchkoliv výhrad akceptován.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že považuje za absurdní, aby prvním úkonem v řízení bylo doručení rozhodnutí. Ani soud podle ní nevysvětlil tvrzení o přesunu dokazování do odvolacího řízení.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)[37] Námitku, v níž žalobkyně vytýká žalovanému, že (po vydání zrušovacího rozsudku) předložil v odvolacím řízení zcela nové důkazy, považuje soud za nedůvodnou a ryze účelovou. Listinné důkazy pocházející z trestního spisu, které žalovaný učinil součástí správního spisu, předně nemohly být pro žalobkyni něčím novým a neznámým, neboť lze důvodně předpokládat, že se s těmito důkazy seznámila v průběhu trestního řízení vedeného proti její osobě. Důvody, které vedly k propuštění žalobkyně ze služebního poměru, jsou stále tytéž, jako tomu bylo v době vydání prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný v souladu se závazným pokynem soudu toliko napravitel pochybení služebního funkcionáře spočívající v nezaložení listinných důkazů dokládajících trestnou činnost žalobkyně do správního spisu.

[38] Na tomto místě soud považuje za nutné zdůraznit, že nebylo povinností služebního funkcionáře seznámit s těmito důkazy žalobkyni před vydáním rozhodnutí o jejím propuštění ze služebního poměru. Jedná se o důsledek specifického charakteru řízení o propuštění ze služebního poměru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Dle dikce § 183 téhož zákona se jedná o tzv. zvláštní řízení. Podle § 184 odst. 2 může být prvním úkonem v takovém řízení doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář uvedený v odstavci 1 zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. Nemá-li tedy služební funkcionář žádné pochyby o tom, že příslušník se dopustil natolik závažného jednání, které je podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů důvodem pro jeho obligatorní propuštění ze služebního poměru, je oprávněn ve zvláštním řízení doručit takovému příslušníkovi rozhodnutí o jeho propuštění ze služebního poměru na samém počátku řízení a propustit jej ze služebního poměru takřkajíc „na hodinu“. K tomu došlo i v nyní projednávané věci, v níž žalobkyni bylo rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru doručeno dne 4. 8. 2011 zároveň s oznámením o zahájení řízení a poučením o jejich procesních právech. Při uplatnění takového postupu, k němuž služebního funkcionáře opravňuje shora citovaný § 184 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je z povahy věci vyloučeno, aby dotčený příslušník realizoval před vydáním rozhodnutí procesní práva účastníka řízení uvedená v § 174 odst. 1 tohoto zákona, jako je právo nahlížet do spisu, činit důkazní a jiné návrhy či právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Tato práva může účastník, tj. propuštěný příslušník, logicky uplatnit až po předání rozhodnutí o propuštění a následně v průběhu odvolacího řízení, jak tomu bylo i v případě žalobkyně. Ta proto nemůže důvodně vytkat služebnímu funkcionáři, že jí před vydáním prvostupňového rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru neumožnil uplatnit procesní práva, která jí přiznává § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Služební funkcionář ve zvláštním řízení tuto povinnost neměl, protože toto řízení v souladu s § 184 odst. 2 uvedeného zákona zahájil tím, že žalobkyni doručil rozhodnutí o jejím propuštění ze služebního poměru.

[39] Soud k tomu dodává, že uplatnění procesních práv účastníka řízení zakotvených v § 174 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, tedy práva vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění, ve zvláštním řízení výslovně vylučuje § 183 téhož zákona.

[40] Argument žalobkyně, že žádné řízení o jejím propuštění vůbec nebylo vedeno, dle náhledu soudu svědčí o naprostém nepochopení zvláštního charakteru daného řízení a jeho shora popsanych specifík. Fyzická proveditelnost zvláštního řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, kterou žalobkyně nechápe, spočívá v tom, že propouštěnému příslušníkovi je jako první úkon v řízení doručeno rozhodnutí o jeho propuštění ze služebního poměru, čímž je řízení vůči němu zahájeno. Služební poměr příslušníka v takovém případě v souladu s § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů skončí dnem doručení rozhodnutí o propuštění. Případné odvolání, které je možno podat do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění, podle § 185 téhož zákona nemá odkladný účinek. Řízení jako takové však nekončí doručením prvostupňového rozhodnutí služebního funkcionáře, jak se mylně domnívá žalobkyně, ale teprve jeho právní mocí. Pokud se tedy propuštěný příslušník proti rozhodnutí odvolá, tak jako to učinila žalobkyně, řízení pokračuje dál před odvolacím orgánem.

(...)

Daňové řízení: postup k odstranění pochybností; daňová kontrola; nezákonný zásah

k § 89 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Bezprostřední zahájení daňové kontroly po ukončení postupu k odstranění pochybností ve smyslu § 89 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nepředstavuje nezákonný zásah správce daně v situaci, v níž správce daně shledá nutnost pokračovat v dokazování v rámci daňové kontroly, a nikoliv již v rámci postupu k odstranění pochybností, z důvodu přetrvávajících pochybností o správnosti daňové povinnosti daňového subjektu a předpokládaného časově náročnějšího dokazování.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 6. 2018, čj. 15 A 128/2015-31)^{)}*

Prejudikatura: č. 1983/2010 Sb. NSS; stanovisko Ústavního soudu č. 368/2011 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným Péče v Německu proti Finančnímu úřadu pro Ústecký kraj o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobkyně se žalobou domáhala, aby soud určil, že daňová kontrola daně z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen, září, říjen 2014 dne 17. 3. 2015 zahájená žalovaným Finančním úřadem pro Ústecký kraj, územním pracoviště v Lounech, byla vůči žalobkyni nezákonným zásahem.

Žalobkyně nesouhlasila s dílčími závěry správce daně, že nedokázala odstranit jeho pochybnosti ohledně správnosti, pravdivosti, průkaznosti a úplnosti údajů v daňových tvrzeních ve vztahu k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen, září, říjen 2014, kdy žalobkyně vykazovala nadměrný odpočet. Ve vztahu ke zdaňovacímu období září a říjen 2014 dokonce správce daně nevyjevil žádné relevantní pochybnosti ohledně daňových tvrzení žalobkyně ve výzvách ze dne 10. 11. 2014 a ze dne 5. 1. 2015, a proto nebylo možné zahájit daňovou kontrolu na základě § 90 odst. 3 daňového řádu. Okolnost, že v daňových tvrzeních k období září a říjen 2014 nebyla uvedena ekonomická činnost žalobkyně, nebyla vyjádřením relevantních pochybností žalovaného, neboť žalovaný byl s časovým předstihem před vydáním předmětných výzev o povaze ekonomické činnosti informován žalobkyní při jednání dne 17. 10. 2014. Rovněž okolnost, že přijatá plnění převyšují plnění uskutečněná v obdobích září a říjen 2014 nebyla dle žalobkyně způsobila založit relevantní pochybnost ohledně údajů uvedených v daňových tvrzeních. Vedle toho měla žalobkyně za to, že správce daně posléze dne 15. 4. 2015 svévolně přikročil ještě k rozšíření rozsahu daňové kontroly, aniž by k tomuto kroku byl dán racionální důvod a aniž by byly dány najevo další pochybnosti ohledně dokladů a záznamů za kontrolovaná zdaňovací období, které vyšly najevo v dosavadním průběhu daňové kontroly. Tento postup byl v rozporu se zásadami proporcionality a předvídatelnosti výkonu veřejné moci, a v této souvislosti žalobkyně odkázala na stanovisko Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, zn. Pl. ÚS – st. 33/11, č. 368/2011 Sb.

V návaznosti na to žalobkyně uvedla, že postup k odstranění pochybností ve smyslu § 89 odst. 1 daňového řádu a daňová kontrola ve smyslu § 85 daňového řádu se od sebe odlišují, neboť pro užití postupu k odstranění pochybností je třeba relevantních pochybností správce daně ohledně správnosti, průkaznosti či úplnosti daňových tvrzení, navíc z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52, č. 2729/2013 Sb. NSS a ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Aps 20/2013-61, vyplývá, že postup k odstranění pochybností je možno užít jen tehdy, pokud nejsou dány předpoklady pro obsáhlé a časově náročné dokazování, přičemž tento postup nelze libovolně zaměňovat s daňovou kontrolou. Dále žalobkyně podotkla, že dle § 90 odst. 3 daňového řádu postup k odstranění pochybností může vyústit toliko ve vydání platebního výměru, či v přechod do daňové kontroly, a to v rozsahu důvodů pro pokračování dokazování čili v rozsahu důvodů pramenících z neodstraněných pochybností správce daně.

Dle žalobkyně užití postupu k odstranění pochybností, či zahájení daňové kontroly bez existence relevantních pochybností, kdy je sledován cíl pouze zamezit vrácení nadměrného odpočtu, představuje zneužití veřejného práva, totéž představuje i bezdůvodné rozšíření rozsahu daňové kontroly. Pozdržet vrácení nadměrného odpočtu

^{*)} Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně usnesením ze dne 25. 9. 2018, čj. 2 Afs 278/2018-20.

nárokovaného v daňovém tvrzení daňovým subjektem je správce daně oprávněn totiž pouze tehdy, pokud objektivně existují relevantní pochybnosti ohledně údajů uvedených v daňovém tvrzení. Tehdy je správce daně oprávněn, resp. povinen nepřistoupit k vyměření nadměrného odpočtu a zahájit postup k odstranění pochybností, či zahájit daňovou kontrolu. Pokud žádné relevantní pochybnosti neexistují, je správce daně povinen nadměrný odpočet vrátit daňovému subjektu do 30 dnů od jeho vyměření.

Při jednání soudu konaném dne 27. 6. 2018 zástupce žalobkyně setrval na tom, že ve vztahu k žalobkyni byla uskutečněna nezákonná daňová kontrola, jelikož vycházela z nezákonných výzev k odstranění pochybností správce daně. V daném případě byly všechny tři výzvy k předmětným zdaňovacím obdobím srpen, září, říjen 2014 nezákonné z toho důvodu, že neobsahovaly relevantní pochybnosti. K výzvě vztahující se k srpnu 2014 uvedl, že byla nespílitelná, neboť toliko obsahovala sdělení správce daně o nekontaktnosti odběratele žalobkyně, což navíc nepředstavovalo relevantní pochybnost. K výzvě vztahující se k září 2014 uvedl, že v ní správce daně nepochopitelně požadoval po žalobkyni uvést předmět ekonomické činnosti, ačkoliv informace v tomto směru mu byla poskytnuta v rámci ústního jednání, které se uskutečnilo dne 17. 10. 2014. K výzvě vztahující se k říjnu 2014 uvedl, že v ní správce daně nepochopitelně požadoval vysvětlení, proč příjmy žalobkyně převyšují její výdaje, třebaže tato skutečnost z daňového hlediska představuje vznik tzv. nadměrného odpočtu, který je veřejnoprávní pohledávkou, na kterou má žalobkyně bez dalšího ze zákona nárok. Na podporu svých názorů pak zástupce žalobkyně poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 Afs 105/2012-37, a ve vztahu k otázce včasnosti předmětné žaloby pak na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

Posouzení věci soudem

[11] V rámci meritorního posouzení žaloby se soud neztotožnil s názory žalobkyně o tom, že jí žalovaný nesdělil relevantní pochybnosti ohledně daňových tvrzení ke zdaňovacím obdobím září a říjen 2014. Z výzvy ze dne 18. 11. 2014, která se vztahovala ke zdaňovacímu období září 2014, a z výzvy ze dne 5. 1. 2015, která se vztahovala ke zdaňovacímu období říjen 2014, jež byly učiněny v rámci postupu k odstranění pochybností ve smyslu § 89 odst. 1 daňového řádu, prokazatelně vyplývá, že obě výzvy obsahovaly relevantní pochybnosti správce daně o tvrzeních žalobkyně v jejich daňových tvrzeních. Za tyto relevantní pochybnosti soud ve shodě se žalovaným považuje ohledně zdaňovacího období září 2014 okolnost, že přijatá zdanitelná plnění, ze kterých žalobkyně uplatňovala nárok na odpočet daně, byla poskytována společností Tintarella, a. s., která je nekontaktní a nepodává daňová přiznání; dále že žalobkyně za toto zdaňovací období nepřiznává žádná uskutečněná zdanitelná plnění s nárokem na odpočet daně, přičemž žalobkyně dosud neprokázala, jak jí přijatá zdanitelná plnění od společnosti Tintarella souvisí s její ekonomickou činností; a dále že žalobkyně v daňovém přiznání neuvádí svoji ekonomickou činnost a zároveň uplatňuje plnění osvobozená od daně bez nároku na odpočet daně. Ohledně zdaňovacího období říjen 2014 za dané relevantní pochybnosti soud ve shodě se žalovaným považuje jednak okolnost, že hodnota přijatých zdanitelných plnění převyšuje výši uskutečněných plnění a jednak okolnost, že žalobkyně v daňovém přiznání neuváděla svoji hlavní ekonomickou činnost, v důsledku čehož není zřejmé, zda plnění na vstupu byla skutečně přijata a použita pro její ekonomickou činnost. Obě výzvy (rovněž jako výzva vztahující se ke zdaňovacímu období srpen 2014, jak soud rozvede níže) tak obsahovaly konkrétní pochybnosti správce daně o správnosti daňových přiznání žalobkyně tak, jak předpokládá § 89 odst. 1 daňového řádu. Tomu pak odpovídal i následný postup správce daně, který byl souladný i s judikaturou správních soudů (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, čj. 4 Afs 182/2016-18: Pochybností ve smyslu § 89 odst. 1 daňového řádu, se rozumí i „případy, kdy správce daně má v rukou silné důkazy, na základě nichž lze s vysokou pravděpodobností, ne-li dokonce s praktickou jistotou, očekávat závěr o nesprávnosti tvrzení daňového subjektu. I pro takovou situaci poskytuje postup k odstranění pochybností procesní rámec, v němž může daňový subjekt na takové podklady reagovat a buď uznat své pochybení, nebo naopak poskytnout informace a důkazy, které mohou na případ vrhnout jiné světlo, eventuálně i vyvrátit do té chvíle zdánlivě přesvědčivá zjištění správce daně.“) (...)

[13] V daném případě z obsahu předloženého správního spisu přitom nevyplývá, že by žalobkyně odstranila výše popsané pochybnosti správce daně, které se vztahovaly ke zdaňovacím obdobím září a říjen 2014. Ve vztahu ke zdaňovacímu období srpen 2014 je třeba podotknout, že žalobkyně v žalobě v tomto směru nijak nerozpoukla, že by žalovanému neměly vzniknout relevantní pochybnosti tak, jak je uvedl ve své výzvě k odstranění pochybností ze dne 17. 10. 2014, tj. okolnost, že přijatá zdanitelná plnění, ze kterých žalobkyně uplatňovala nárok na odpočet daně, byla poskytována společností Tintarella, která je nekontaktní a nepodává daňová přiznání; a okolnost, že ohledně zdanitelných plnění deklarovaných žalobkyní jako dodání do jiného členského státu, a to plátcí Piotr N., bylo zjištěno, že tento plátec neplní své daňové povinnosti.

[14] Za tohoto skutkového stavu žalovaný legitimně u žalobkyně následně v rámci ústního jednání, které se uskutečnilo dne 17. 3. 2015, ukončil postup k odstranění pochybností týkajících se daně z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen, září a říjen 2014 a namísto toho přikročil k bezprostřednímu zahájení daňové kontroly za identická zdaňovací období, a to v rozsahu přetrvávajících pochybností. Postup žalovaného v tomto směru nepředstavoval žádný nezákonný zásah, jak dovozovala žalobkyně.

[15] Bezprostředním zahájením daňové kontroly po ukončení postupu k odstranění pochybností v situaci, v níž správce daně shledá nutnost pokračovat v dokazování v rámci daňové kontroly, a nikoliv již v rámci postupu k odstranění pochybností z důvodu přetrvávajících pochybností o správnosti daňové povinnosti daňového subjektu s předpokladem časově náročnějšího dokazování, se přitom opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 Afs 238/2015-29, Nejvyšší správní soud výslovně dovodil, že správce daně není případným návrhem daňového subjektu na pokračování dokazování ve smyslu § 90 odst. 2 daňového řádu věty druhé vázán, když daňovou kontrolu může správce daně zahájit na základě vlastního uvážení s tím, že není nutno vždy poskytovat 15denní lhůtu pro podání případného návrhu daňového subjektu na pokračování dokazování ve smyslu § 90 odst. 2 daňového řádu věty druhé.

[16] Pokud posléze žalovaný dne 15. 4. 2015 přikročil k rozšíření rozsahu předmětné daňové kontroly daně z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen, září a říjen 2014, a to v plném rozsahu předmětu kontroly, neshledal soud ani v tomto postupu žalovaného nezákonný zásah, jak dovozovala žalobkyně.

[17] Žalobkyně by měla brát v potaz skutečnost, že správce daně může v intencích § 85 odst. 3 daňového řádu rozšířit rozsah daňové kontroly i na ověřování skutečnosti dosud neověřovaných. Povinnosti správce daně je pak v těchto případech ve smyslu § 87 odst. 1 daňového řádu, dříve než začne provádět daňovou kontrolu s rozšířenějším rozsahem, náležitě vymezit rozšiřovaný rozsah daňové kontroly a o této skutečnosti vyrozumět kontrolovaný subjekt. Této povinnosti žalovaný zjevně dostal, když o svém záměru provádět daňovou kontrolu s rozšířenějším rozsahem včetně jakého rozsahu – v daném případě v plném rozsahu předmětu kontroly – náležitě vyrozuměl zástupce žalobkyně při ústním jednání, které se uskutečnilo dne 15. 4. 2018. Svůj postup žalovaný přitom dle názoru soudu racionálně zdůvodnil svými pochybnostmi o stanovení daně jako celku ve správné výši s ohledem na dosavadní průběh daňového řízení a dosavadní učiněné poznatky. Žalobkyně se mýlí, pokud dovozuje, že žalovaný, aby legitimně mohl přikročit k rozšíření rozsahu daňové kontroly, byl povinen jí sdělit zcela nové pochybnosti o správnosti jejích daňových tvrzení. Žádnou takovouto „novou povinnost tvrzení“ zákonodárci nekoncepoval, a proto soud námitky žalobkyně v tomto směru vyhodnotil jako nedůvodné.

[18] V daném případě nesporně předmětná daňová kontrola byla pro žalobkyni zásahem do jejích veřejných subjektivních práv, ovšem šlo o zásah zákonný. Soud neshledal, že by žalovaný vůči žalobkyni postupoval svévolně a v rozporu se zásadami proporcionality a předvídatelnosti výkonu veřejné moci a že by nepřípustně svými úkony v daňovém řízení sledoval toliko cíl zamezit vrácení nadměrného odpočtu žalobkyni. Správce daně byl oprávněn pozdržet vrácení nadměrného odpočtu, který nárokovala žalobkyně, jelikož prokázal existenci relevantních pochybností ohledně údajů uvedených žalobkyní v jejích daňových přiznáních k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období srpen, září a říjen 2014. S ohledem na uplatněné žalobní námitky, které převážně spočívaly v polemice žalobkyně o tom, že správce daně nedisponoval relevantními pochybnostmi, soud považuje za vhodné směrem k žalobkyni ještě připomenout, že z aktuální a konstantní jednotné judikatury správních soudů včetně Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správce daně nemusí při zahájení daňové kontroly u právnické osoby disponovat konkrétním podezřením či pochybnostmi o řádném plnění kontrolované daňové povinnosti – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2009, čj. 8 Afs 46/2009-46, č. 1983/2010 Sb. NSS.

Postup správce daně vůči žalobkyni nebyl v rozporu se závěry obsaženými ve stanovisku Ústavního soudu zn. Pl. ÚS-st. 33/11 a rovněž ani s rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, jichž se nepřítomně dovolávala žalobkyně.

3816

Oběti trestných činů: peněžítá pomoc

k § 28 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (v textu jen „ZOTČ“)

Smyslem a účelem zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, není nahradit veškeré škody způsobené obětí trestného činu. Ministerstvo spravedlnosti je při poskytování peněžité pomoci vázáno horní hranicí uvedenou v jednotlivých písmenech § 28 odst. 1 tohoto zákona bez ohledu na to, že pravomocným rozsudkem (§ 28 odst. 2 téhož zákona) byla zjištěna vyšší škoda či nemajetková újma.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 120/2018-31)

Věc: Anna K. proti Ministerstvu spravedlnosti o peněžitou pomoc, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 14. 8. 2011 se žalobkyně stala obětí zvlášť závažného zločinu. Pachatelé byli pravomocně odsouzeni a žalobkyni byla rozhodnutími trestních soudů přiznána náhrada majetkové škody ve výši 612 552 Kč, nákladů řízení vzniklých v souvislosti s uplatňováním nároků na náhradu škody ve výši 192 468 Kč a nemajetkové újmy ve výši 500 000 Kč. Soudní exekutor sdělil, že v rámci exekuce není v dohledné době možné očekávat uspokojení takto způsobené škody.

Žalobkyně požádala dne 8. 8. 2013 žalovaného o peněžitou pomoc podle § 23 a násl. ZOTČ ve výši 1 305 020 Kč.

Žalovaný poskytl žalobkyni peněžitou pomoc ve výši 200 000 Kč podle § 28 odst. 1 písm. b) ZOTČ a rozhodnutím ze dne 17. 10. 2014 žádost žalobkyně ve zbytku zamítl.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Peněžítá pomoc, která žalobkyni náležela, nebyla podle ní omezena limitem uvedeným v § 28 odst. 1 písm. b) ZOTČ, neboť soudy pravomocně rozhodly o celkové jí způsobené škodě ve výši 1 305 020 Kč a žalovaný měl rozhodnout v souladu s těmito rozhodnutími. Poukázala přitom na § 25 odst. 2 a § 28 odst. 2 ZOTČ s tím, že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, pokud její žádost o peněžitou pomoc ve zbývající výši 1 105 020 Kč zamítl.

Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 3. 2018, čj. 5 A 197/2014-46.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka byla přesvědčena, že výše náhrady škody stanovená pravomocným rozsudkem trestních soudů je pro žalovaného závazná i při určení výše peněžité pomoci ve smyslu § 28 odst. 2 ZOTČ. Namítala, že citované ustanovení neobsahuje horní hranici, nad kterou již nelze peněžitou pomoc poskytnout, ani odkaz na § 28 odst. 1 ZOTČ. Peněžítá pomoc jí poskytnutá žalovaným tudíž neměla být limitována částkou 200 000 Kč. Městský soud nesprávně vyložil § 28 odst. 2 ZOTČ, což vedlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatelka dále zdůraznila, že učinila maximum pro získání náhrady škody na odsouzených a že žalovaný jí měl poskytnout peněžitou pomoc nejméně ve výši 1 105 020 Kč. V této souvislosti odkázala na povinnosti státu vyplývající ze směrnice Rady 2004/80/ES ze dne 29. dubna 2004 o odškodnění obětí trestných činů a ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Předmětem sporu je právní otázka týkající se výkladu § 28 odst. 2 ZOTČ a vztahu tohoto ustanovení k § 28 odst. 1 písm. b) ZOTČ. Stěžovatelka je přesvědčena, že žalovaný je při stanovení výše peněžité pomoci vázán pravomocnými rozsudky soudu a že na takto stanovenou výši škody se nevztahují limity uvedené v § 28 odst. 1 ZOTČ.

[12] Peněžítá pomoc se poskytne na základě některého z taxativně vymezených případů uvedených v § 28 odst. 1 písm. a) až d), a to osobám ve smyslu § 24 odst. 1 písm. a) až d). Podle § 28 odst. 1 písm. b) ZOTČ se peněžítá pomoc poskytne na žádost oběti, které byla v důsledku trestného činu způsobena těžká újma na zdraví [viz § 24 odst. 1 písm. b) ZOTČ], a to *v paušální částce 50 000 Kč nebo ve výši, která představuje oběti prokázanou ztrátu na výdělek a prokázané náklady spojené s léčením, snížené o součet všech částek, které oběť z titulu náhrady škody již obdržela; peněžítá pomoc nesmí přesáhnout ve svém součtu částku 200 000 Kč.*

[13] Podle § 28 odst. 2 ZOTČ platí, že „[j]estliže o náhradě škody nebo nemajetkové újmy bylo již rozhodnuto pravomocným rozsudkem, je výše způsobené škody nebo nemajetkové újmy zjištěná v rozsudku závazná pro stanovení peněžité pomoci v rozsahu, v jakém již bylo o náhradě škody nebo nemajetkové újmy rozhodnuto“. Výše způsobené škody nebo nemajetkové újmy zjištěná v rozhodnutí soudu je tedy pro Ministerstvo spravedlnosti závazná v rozsahu, v jakém o ní bylo rozhodnuto. Ustanovení § 28 odst. 2 však není samo o sobě právním základem pro poskytnutí peněžité pomoci, nýbrž pouze usnadňuje pozici oběti trestného činu v řízení o žádosti o peněžitou pomoc při vyčíslení škody či nemajetkové újmy. Pokud je škoda či nemajetková újma určena pravomocným rozhodnutím soudu, poškozený ji nemusí dále dokazovat – § 28 odst. 1 písm. a) ZOTČ totiž hovoří o poskytnutí paušální částky 50 000 Kč a současně připouští i poskytnutí částky vyšší, a to *ve výši, která představuje oběti prokázanou ztrátu na výdělek a prokázané náklady spojené s léčením.*

[14] Smyslem a účelem ZOTČ není nahrazení veškerých škod způsobených oběti trestného činu; ty mohou dosahovat řádově i několika milionů Kč. Primárním účelem ZOTČ je přelkenutí tíživé sociální situace oběti trestné činnosti (§ 25 odst. 1 ZOTČ). Zákonodárce stanovil horní limity peněžité pomoci (viz § 28 odst. 1 ZOTČ), které nasvědčují tomu, že nahrazena nemá být veškerá způsobená škoda (či újma), ale pouze škoda ve výši, která napomáhá oběti přelkenout její tíživou sociální situaci. Na uvedeném nic nemění ani to, že peněžítá pomoc ze strany státu plní (částečně) i funkci reparační, a to zejména s ohledem na § 25 odst. 2 ve spojení § 33 ZOTČ (k tomu srov. Jelínek, J. a kol. *Zákon o obětech trestných činů: komentář s judikaturou*. Praha: Leges, 2014, s. 19, 142).

[15] Naplnění hlavního účelu peněžité pomoci spočívajícího v přelkenutí tíživé sociální situace oběti zajišťují primárně limity peněžité pomoci stanovené zákonodárcem. Významné omezení výše peněžité pomoci lze spatřovat v zákonném určení výše paušálních částek či maximální výše peněžité pomoci [viz § 28 odst. 1 písm. a) – d) ZOTČ], tj. např. ve výši 10 000 Kč, 50 000 Kč, 175 000 Kč, 200 000 Kč, anebo 600 000 Kč. Při vyplacení peněžité pomoci tak nedojde k nahrazení části škody, která převyšuje limity obsažené v § 28 odst. 1 ZOTČ.

[16] Ze shora citovaných ustanovení je zřejmé, že není podstatné, zda oběť trestného činu prokáže (na základě předložených důkazů), že jí způsobená škoda byla vyšší než uvedené limity, Ministerstvo spravedlnosti je vázáno horní hranicí peněžité pomoci. V tomto kontextu pak není relevantní ani skutečnost, že oběť trestného činu prokáže výši způsobené škody (přesahující limity uvedené v § 28 odst. 1 ZOTČ) na základě pravomocného rozhodnutí soudu. Jak bylo již výše uvedeno, § 28 odst. 2 ZOTČ slouží zejména k usnadnění důkazní pozice oběti trestného činu při prokazování výše škody. Toto ustanovení lze přitom vnímat také jako určitý korektiv (resp. limitaci) výše peněžité pomoci, neboť ministerstvo spravedlnosti je při jejím stanovení vázáno výší škody (újmy) uvedenou v pravomocném rozhodnutí soudu.

[17] Limitaci poskytnuté peněžité pomoci lze také nalézt např. v § 25 odst. 2 ZOTČ. Pokud byla škoda či újma oběti nahrazena pouze částečně, pak se peněžítá pomoc ze strany státu poskytne maximálně do výše neuhrané části.

[18] V dané věci žalovaný poskytl oběti trestné činnosti peněžitou pomoc ve výši 200 000 Kč a ve zbytku její žádost zamítl. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci se způsob limitace výše peněžité pomoci uplatnil v souladu s platným zněním ZOTČ (viz § 25, § 28 a § 29 ZOTČ); hlavní účel institutu peněžité pomoci spočívající v pomoci oběti překonat její tíživou sociální situaci, případně i zásada (částečné) reparace újmy, byl naplněn (viz zejména § 25 odst. 2 ve spojení s § 33 ZOTČ).

[19] Výklad přijatý městským soudem ohledně vztahu § 28 odst. 2 a § 28 odst. 1 písm. b) ZOTČ byl tudíž správný a argumenty stěžovatelky uvedené v kasační stížnosti ho nevyvrátily.

3817

Evidence tržeb: vykonatelnost rozhodnutí o uzavření provozovny

k § 31 odst. 1 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb

k § 39 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Rozhodnutí, kterým správní orgán nařídil uzavřít provozovnu dle § 31 odst. 1 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, je účinné a vykonatelné, jakmile bylo doručeno adresátovi. Nepodaří-li se rozhodnutí doručit již při místním šetření v provozovně, musí správce daně rozhodnutí doručit elektronicky, nebo prostřednictvím zásilky doručované provozovatelem poštovních služeb, úřední osobou pověřenou doručováním, nebo jiným orgánem, o němž to stanoví zákon (§ 39 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2018, čj. 8 Afs 25/2018-32)

Prejudikatura: č. 746/2006 Sb. NSS a č. 1109/2007 Sb. NSS.

Věc: Helena H. proti Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj o uzavření provozovny, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný provedl dne 29. 8. 2017 místní šetření v provozovně žalobkyně. Zjistil, že žalobkyně nedisponovala pokladním zařízením umožňujícím evidování tržeb, a tím zvláště závažně porušovala povinnosti zasílat údaje o evidované tržbě, vydávat účtenky dle § 18 odst. 1 písm. a) a b) zákona o evidenci tržeb, a neumístila v provozovně informační oznámení dle § 25 téhož zákona. Provozovnu žalobkyně proto okamžitě uzavřel rozhodnutím dle § 31 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci tržeb, které téhož dne vyvěsil na dveřích provozovny, a protože žalobkyně nebyla přítomna místnímu šetření, předal jej následujícího dne (30. 8. 2017) provozovateli poštovních služeb k doručení žalobkyni (doručeno jí bylo 11. 9. 2017). Žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v tom, že žalovaný uzavřel provozovnu již dne 29. 8. 2017, přestože rozhodnutí o jejím uzavření bylo žalobkyni doručeno až dne 11. 9. 2017.

Žalobkyně podala zásahovou žalobou u Krajského soudu v Brně a domáhala se, aby soud vyslovil nezákonnost postupu žalovaného spočívajícího v uzavření provozovny dne 29. 8. 2017 před doručením rozhodnutí o uzavření provozovny podle § 31 odst. 1 zákona o evidenci tržeb žalobkyni.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 25. 1. 2018, čj. 62 A 271/2017-41. Dospěl k závěru, že z § 31 odst. 1 písm. a) a odst. 3 zákona o evidenci tržeb plyne, že okamžitě uzavření provozovny je spojeno s okamžitou vykonatelností rozhodnutí na místě bez ohledu na řádné doručení rozhodnutí jeho adresátovi, který se na místě (v provozovně) vůbec nemusí nacházet.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítla, že žalovaný vykonal rozhodnutí o uzavření provozovny předtím, než bylo toto rozhodnutí stěžovatelce doručeno a bylo vůči ní účinné v souladu s § 101 odst. 5 daňového řádu. Ustanovení § 31 odst. 3 zákona o evidenci tržeb upravuje pouze způsob výkonu rozhodnutí, nikoli okamžik, kdy nastávají jeho právní účinky. S ohledem na § 101 odst. 2 daňového řádu je za úkon směřující k doručení rozhodnutí nutno považovat až předání rozhodnutí k poštovní přepravě. Předmětné rozhodnutí bylo vydáno právě až okamžikem předání k přepravě; žalovaná tedy vykonala rozhodnutí, které ještě ani nebylo vydáno. Stěžovatelka zdůraznila, že žalovaná musí v každém případě rozhodnutí o uzavření provozovny odeslat ještě předtím, než jej vykoná. V takovém případě tedy stejně nemůže provozovnu uzavřít „na místě“ a současná právní úprava ani neumožňuje zcela „okamžitě“ uzavření provozovny, tedy že by výkon rozhodnutí následoval ihned po jeho vyhotovení a podpisu.

Má-li být prolomeno pravidlo, že rozhodnutí je účinné až po jeho oznámení adresátovi, je to vždy výslovně uvedeno v zákoně. Pokud tedy chtěl zákonodárce zmíněné základní pravidlo derogovat ustanovením speciálním, výslovně by tak v zákoně stanovil. Stěžovatelka dále nesouhlasila s názorem soudu, že by byl pozdější výkon rozhodnutí neefektivní, pokud by rozhodnutí muselo být nejdříve doručeno adresátovi. Výkon rozhodnutí by proběhl zcela totožně, maximálně o dva až tři týdny později; stěžovatelka nemůže výkon rozhodnutí nijak ohrozit.

Nesprávný je i závěr soudu, že je výlučně na zákonodárci, aby priority co do potřeby obdobných okamžitých zásahů vtělil do jednotlivých oblastí právní úpravy. Naopak se dle stěžovatelky jedná o nepřipustný zásah do práva na podnikání a práva na spravedlivý proces. Takový zásah je přípustný pouze ve vzácných a důvodných případech, jestliže státem chráněný zájem převáží nad ochranou práva na spravedlivý proces. Zájem státu na evidenci tržeb podnikatele však takový legitimní důvod nepředstavuje. Dle stěžovatelky jsou pak její právo na spravedlivý proces a právo na podnikání hodnotnější než zájem státu na řádné správě daní. Výklad § 31 odst. 1 a odst. 3 zákona o evidenci tržeb učiněný krajským soudem je proto nesprávný a ústavně nekonformní.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že § 31 odst. 1 zákona o evidenci tržeb upravuje opatření k vynucení nápravy; stanovuje totiž, že pokud orgán příslušný k prověřování plnění povinností při evidenci tržeb zjistí zvlášť závažné porušení povinností zasílat údaje o evidované tržbě nebo vydávat účtenky, nařídí okamžitě uzavření provozovny, nebo pozastavení výkonu činnosti, při které dochází k evidenci tržeb. Ustanovení § 31 odst. 3 téhož zákona pak stanovuje podmínky výkonu uloženého opatření, tedy že výkon uzavření provozovny, nebo pozastavení výkonu činnosti provede orgán, který opatření uložil, vyvěšením rozhodnutí o tomto opatření na vhodném a zvenčí viditelném místě u přístupového místa do provozovny. Na § 31 odst. 1 je nutné hledět jako na speciální právní úpravu účinnosti a vykonatelnosti rozhodnutí oproti obecné úpravě obsažené v § 103 daňového řádu. Tomuto závěru odpovídá i odůvodnění a výrok rozsudku krajského soudu, na něhož žalovaný ve vyjádření odkázal a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

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

Z odůvodnění:

V.

[10] Stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah v postupu žalovaného, který uzavřel její provozovnu ve Vyškově předtím, než jí bylo doručeno rozhodnutí o uzavření provozovny podle § 31 odst. 1 zákona o evidenci tržeb.

[11] Nejvyšší správní soud se proto zabýval posouzením zákonnosti postupu žalovaného, který vykonal rozhodnutí o uzavření provozovny na místě a okamžitě bez toho, že by rozhodnutí doručil stěžovatelce, která v době místního šetření nebyla přítomna.

[12] *Část pátá zákona o evidenci tržeb nazvaná Opatření k vynucení nápravy v § 31 odst. 1, uvádí, že zjistí-li orgán příslušný k prověřování plnění povinností při evidenci tržeb zvlášť závažné porušení povinností zasílat údaje o evidované tržbě nebo vydávat účtenky, nařídí okamžitě uzavření provozovny, nebo pozastavení výkonu činnosti, při které dochází k evidenci tržeb.* Důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 513/0 z roku 2015) k tomu uvádí následující: „Upravuje se opatření k vynucení nápravy (dále jen ‚opatření‘) v podobě uzavření provozovny nebo pozastavení výkonu

činnosti. [...] Odstavec 1 upravuje podmínky, za kterých lze opatření uzavření provozovny nebo pozastavení výkonu činnosti uložit a způsob uložení. Zároveň se upravuje orgán, který má pravomoc k uložení tohoto opatření.“

[13] V nyní posuzovaném případě vyvstaly pochybnosti ohledně vykonatelnosti uloženého opatření k nápravě. Stěžovatelka namítla, že zákon o evidenci tržeb neobsahuje speciální úpravu vykonatelnosti nápravného opatření. V takovém případě se proto musí postupovat dle obecného předpisu – daňového řádu. Ustanovení § 101 odst. 5. daňového řádu ukládá, že se rozhodnutí oznamuje všem jeho příjemcům. Vůči příjemci je rozhodnutí účinné okamžikem jeho oznámení. Dle § 103 odst. 2 daňového řádu je rozhodnutí, které je účinné, vykonatelné, jestliže se proti němu nelze odvolat, nebo jestliže odvolání nemá odkladný účinek, a uplynula-li lhůta k plnění, pokud byla stanovena. Z uvedeného stěžovatelka dovozuje, že rozhodnutí o uložení nápravného opatření (uzavření provozovny) mohlo být vykonáno až poté, co jí bylo řádně doručeno.

[14] Naopak krajský soud dospěl k závěru, že na pravidlo plynoucí z § 31 odst. 1 písm. a) a § 31 odst. 3 zákona o evidenci tržeb je třeba hledět jako na speciální úpravu ohledně účinků (vykonatelnosti), jež vylučuje aplikaci § 101 odst. 5 věty druhé a § 103 daňového řádu. Okamžité uzavření provozovny je spojeno s okamžitou vykonatelností rozhodnutí na místě bez ohledu na řádné doručení rozhodnutí jeho adresátovi, který se na místě (v provozovně) vůbec nemusí nacházet.

[15] Dle § 31 odst. 3 zákona o evidenci tržeb „[v]ýkon uzavření provozovny nebo pozastavení výkonu činnosti provede orgán, který opatření uložil, vyvěšením rozhodnutí o tomto opatření na vhodném a zvenčí viditelném místě u přístupového místa do provozovny. Je-li více přístupových míst do provozovny, vyvěsí se rozhodnutí u všech těchto přístupových míst.“

[16] Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „[o]dstavec 3 stanoví podmínky výkonu uloženého opatření uzavření provozovny nebo pozastavení výkonu činnosti. To provede orgán, který opatření nařídil, vyvěšením rozhodnutí o nařízení opatření, na vhodném a zvenčí viditelném místě u přístupového místa do provozovny. ‚Vhodným a zvenčí viditelným místem‘ se přitom rozumí místo, na kterém je vyvěšení rozhodnutí na první pohled patrné běžnému návštěvníku provozovny ještě před vstupem do provozovny, a které umožňuje seznání skutečnosti, že k danému prostoru se uložená sankce uzavření provozovny vztahuje.“

[17] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že se neztotožňuje s výkladem krajského soudu ohledně vykonatelnosti rozhodnutí o uzavření provozovny. Ustanovení § 31 odst. 3 citovaného zákona hovoří o výkonu rozhodnutí a vymezuje způsob jeho výkonu. Rozhodnutí o uzavření provozovny se vykoná tak, že orgán, který jej vydal, rozhodnutí vyvěsí na zvenčí viditelném místě, aby bylo osobám vstupujícím do provozovny zřejmé, že se na provozovnu vztahuje uložené opatření. Zákon o evidenci tržeb neupravuje institut rozhodnutí ani fáze existence rozhodnutí, tedy především okamžik vydání rozhodnutí, oznámení rozhodnutí, právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí. Jak je uvedeno výše, upravuje však poslední fázi, a to výkon rozhodnutí. Dle § 33 zákona o evidenci tržeb, nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se při řízení a jiném postupu týkajícím se evidence tržeb podle daňového řádu s výjimkou přestupků. Tomu ostatně odpovídá i důvodová zpráva, která přímo ve vztahu k § 31 uvádí, že „[j]e nutné poznamenat, že s ohledem na znění ustanovení § 33 je podpůrným předpisem pro účely procesního režimu tohoto opatření daňový řád. Cílem uvedené konstrukce je nejen aplikovat pro účely ukládání opatření obecnou právní úpravu daňového řízení, ale i další související instituty obsažené v daňovém řádu.“ Protože tedy zákon o evidenci tržeb neupravuje všechny fáze existence rozhodnutí, je nezbytné užít právní úpravu daňového řádu.

[18] Daňový řád v § 101 odst. 2 určuje, že rozhodnutí je vydané okamžikem, kdy byl učiněn úkon k jeho doručení; rozhodnutí, které se nedoručuje, je vydané okamžikem, kdy bylo podepsáno úřední osobou. Opatření o uzavření provozovny je rozhodnutím, které musí správní orgán doručit a okamžikem, kdy byl učiněn úkon k jeho doručení (okamžik expedice rozhodnutí), se rozhodnutí stává platným. Dle odst. 5 téhož ustanovení je rozhodnutí vůči příjemci účinné okamžikem jeho oznámení, přičemž oznámením rozhodnutí se rozumí doručení rozhodnutí, nebo jiný zaprotokolovaný způsob seznámení příjemce s obsahem rozhodnutí (odst. 6).

[19] Další fází existence rozhodnutí je okamžik jeho vykonatelnosti, který dle § 103 odst. 5 daňového řádu nastává u rozhodnutí, které je účinné, jestliže se proti němu nelze odvolat, nebo jestliže odvolání nemá odkladný účinek a uplynula-li lhůta k plnění, pokud byla stanovena. Odvolání proti rozhodnutí o opatření, jímž se uzavírá

provozovna, nemá odkladný účinek (§ 109 odst. 5 daňového řádu) a zároveň ani nestanovuje lhůtu k plnění. Je tedy vykonatelné okamžikem účinnosti.

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí o opatření k vynucení nápravy uzavřením provozovny je vydané okamžikem jeho expedice a účinné a vykonatelné, jakmile bylo doručeno adresátovi. Způsoby doručování pak vymezuje § 39 daňového řádu; pokud by správce daně rozhodnutí doručil při ústním jednání, nebo při jiném úkonu (typicky při místním šetření, v rámci něhož zjistil porušení povinnosti poplatníkem dle zákona o evidenci tržeb), rozhodnutí může v provozovně vyvěsit, neboť se rozhodnutí doručením stalo účinným a vykonatelným a od tohoto okamžiku je provozovna uzavřena. V případě, že se však rozhodnutí nepodaří doručit již při místním šetření v provozovně, musí správce daně rozhodnutí doručit elektronicky, nebo prostřednictvím zásilky doručované provozovatelem poštovních služeb, úřední osobou pověřenou doručováním, nebo jiným orgánem, o němž to stanoví zákon. Doručením rozhodnutí se opatření stává účinným a může být vykonáno. K výkonu posléze dojde tak, že orgán, který opatření vydal, účinné rozhodnutí vyvěsí na viditelném místě u vstupu do provozovny; od tohoto okamžiku rozhodnutí vyvolává účinky a provozovna je uzavřena. Znamená to tedy, že až do okamžiku vyvěšení účinného rozhodnutí o opatření k vynucení nápravy uzavřením provozovny může poplatník v provozování činnosti v příslušné provozovně pokračovat. V pořadí druhá z nastíněných situací nastala i v nyní posuzovaném případě, neboť žalovaný rozhodnutí o opatření, jímž se uzavírá provozovna, stěžovatele nedoručil při místním šetření, ale prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

[21] Na tomto místě je třeba zdůraznit cíl a účel opatření k vynucení nápravy. Opatření k vynucení nápravy nebo také opatření k nápravě či nápravné opatření je institutem, který se užívá i v jiných právních předpisech a Nejvyšší správní soud měl možnost se již několikrát vyjádřit k jeho povaze. Především zdůraznil jeho preventivní, nápravnou a ochranou funkci; naopak vyloučil jeho sankční povahu. V rozsudku ze dne 20. 7. 2004, čj. 5 A 69/2001-80, č. 746/2006 Sb. NSS, vyložil, že „[n]ástrojem používaným při výkonu státního dozoru jsou opatření k nápravě a pokuty. Charakter obou nástrojů je odlišný: zatímco pokuta má výrazný sankční charakter, opatření k nápravě slouží zásadně k ukončení protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu vzniklého porušováním právních povinností. Je-li cílem opatření k nápravě odstranění protiprávního jednání, pak samo toto opatření může směřovat jenom vůči tomu, kdo protiprávně jedná, a nikoliv vůči třetí osobě, byť ta by měla z takového jednání majetkový prospěch. [...] Jinak řečeno, cílem opatření k nápravě je buď odstranit stav či jednání, které jsou v rozporu s pravidly, jejichž dodržování je předmětem správního dozoru [...], nebo zamezit tomu, aby kontrolovaná osoba svým jednáním i nadále uvedené povinnosti porušovala.“

[22] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, čj. 4 Ads 21/2008-125 uvedl, že „[p]ozastavení výkonu činnosti představuje preventivní opatření, nikoliv sankci, a ve veřejném zájmu umožňuje i pro futuro pozastavit výkon činnosti, při které byly porušeny povinnosti stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví. Smyslem tohoto ustanovení je – jak správně poznamenal žalovaný – v souladu s čl. 31 a 35 Listiny základních práv a svobod chránit zdraví a zdravé životní podmínky osob před nadměrnou hlukovou zátěží.“ Obdobně i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, čj. 2 As 95/2011-74, č. 1109/2007 Sb. NSS, dovodil, že „rozhodnutí o uložení opatření k nápravě má tak povahu in rem, nikoli in personam. Nejde o rozhodnutí sankční povahy (postihující toho, kdo protiprávní stav vyvolal), ale o rozhodnutí, kterým se sleduje odstranění poruchy v oblasti lesního hospodaření a předmětná povinnost je tak logicky ukládána tomu, kdo je, v rámci soukromoprávních vztahů, oprávněn vykonávat nad předmětem regulace své právní panství.“

[23] Uvedené charakteristice odpovídá i nápravné opatření upravené v § 31 odst. 1 zákona o evidenci tržeb, dle něhož v případě zvlášť závažného porušení povinnosti zasílat údaje o evidované tržbě nebo vydávat účtenky správní orgán nařídí okamžité uzavření provozovny, nebo pozastavení výkonu činnosti, při které dochází k evidenci tržeb. Dle odst. 2 však správní orgán zruší nápravné opatření poté, co poplatník prokáže, že pominul důvod, pro který bylo toto opatření nařízeno. Znamená to tedy, že pokud správní orgán zjistí existenci protiprávního stavu v podobě zvlášť závažného porušení zákonných povinností, přijme nápravné opatření, kterým zakáže osobě, jež tento stav vyvolala, v takovém jednání pokračovat a protiprávní stav udržovat, čímž ji současně i „nutí“ protiprávní stav do budoucna odstranit.

[24] Smyslem opatření o uzavření provozovny tedy bylo odstranit stav, kdy stěžovatelka nezasílala údaje o evidované tržbě a nevydávala náležitě účtenky. Aby uvedený stav odstranila, byla nucena si pořídit pokladní zařízení

umožňující plnění povinnosti dle zákona o evidenci tržeb. Po jeho pořízení a ověření ze strany žalovaného, že stěžovatelka zařízením disponuje a vydává účtenky s předepsanými náležitostmi, žalovaný rozhodl o tom, že se opatření k nápravě zrušuje, neboť pominuly důvody, pro které bylo opatření nařízeno. Účel opatření k nápravě byl naplněn, neboť protiprávní stav byl stěžovatelkou odstraněn.

[25] Stejného účelu lze dosáhnout i v případech, že se opatření stane vykonatelným až jeho řádným doručením, tedy v extrémních případech až poté, co se rozhodnutí podaří doručit fikci. Byť opatření k nápravě nebude okamžitě zamezovat přijímání plateb bez splnění evidenční povinnosti, a to až do okamžiku vyvěšení rozhodnutí v provozovně, jistě povede k naplnění výše uvedeného cíle, tedy k odstranění protiprávního stavu a donucení daňového subjektu dodržovat povinnosti dle zákona o evidenci tržeb a popřípadě si i pořídit nezbytné pokladní zařízení.

[26] Nejvyšší správní soud připouští, že rozumí argumentaci krajského soudu, který se pokusil § 31 odst. 3 zákona o evidenci tržeb vyložit tak, že „*jediným záměrem zákonodárce, který – byť neobratně – bodlal utělit do pravidla plynoucího z § 31 odst. 1 písm. a) a § 31 odst. 3 zákona o evidenci tržeb, muselo být zajištění „okamžitého“ uzavření provozovny na místě, k němuž má dojít bezprostředně po rozhodnutí o uzavření provozovny, jež se právě materializovalo v textu rozhodnutí*“.

[27] Ze znění zákona ani z důvodové zprávy však tento záměr nevyplývá, a pokud chtěl zákonodárce proložit obecné pravidlo obsažené v daňovém řádu, že pro výkon rozhodnutí je nezbytné, aby se toto rozhodnutí stalo účinným, měl to v zákoně o evidenci tržeb výslovně uvést. Nadto není ani zřejmé, že to skutečně bylo úmyslem zákonodárce, neboť ani důvodová zpráva v tomto smyslu nic neobsahuje. Soud nemůže svým výkladem nahrazovat nedostatečnou právní úpravu, která nepřesně vyjadřuje úmysl zákonodárce, o němž jsou navíc v tomto případě pochybnosti. Znění zákona by mělo být pro adresáty norem jasné.

[28] Ostatně krajský soud poukázal na právní úpravu dalších opatření spočívajících v uzavření provozoven, která však na specifické situace okamžité vykonatelnosti rozhodnutí na místě pamatuje a vhodně je i právně zakotvuje. Příkladem může být postup dle § 5 zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci, či § 84 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Obě úpravy shodně stanovují, že pokud správní orgán opatření vydá na místě, oznámí jej předáním stejnopisu jeho písemného vyhotovení kontrolované osobě, a to členovi či zástupci statutárního orgánu, zaměstnanci kontrolované osoby, nebo jiné fyzické osobě, která vykonává nebo zabezpečuje činnosti kontrolované osoby související s předmětem kontroly. Uvedené právní úpravy výslovně stanovují okamžik oznámení rozhodnutí, na jehož základě skutečně lze opatření provést okamžitě. Účelem těchto opatření je okamžitě zabránit nebezpečnému jednání a odstranit protiprávní stav, který ohrožuje lidské zdraví; v takových případech je okamžitá účinnost opatření nezbytná. Zákon o evidenci tržeb však obdobně formulovanou právní úpravu neobsahuje, a proto je nutné užít úpravu obecnou obsaženou v daňovém řádu a okamžik oznámení nezbytný pro vykonatelnost rozhodnutí určit v souladu s ním. Není ani namístě obdobně účinky dovozovat výkladem, neboť, jak je uvedeno výše, účelu opatření k nápravě je dosaženo i jeho vykonatelností poté, co bylo řádně doručeno. Okamžitá vykonatelnost není nezbytná ani s ohledem na zájem, jenž je zákonem o evidenci tržeb chráněn, tedy veřejný zájem státu na řádném stanovení a výběru daní, který je nesporně méně důležitý než zájem na ochraně lidského zdraví. Pokud by stát neučinil opatření k okamžitému zabránění jednání ohrožujícího lidské zdraví, mohlo by to mít závažnější důsledky než to, že okamžitě nezakáže činnost, u níž daňový subjekt řádně neplní evidenční povinnost. Neplnění evidenční povinnosti přitom neznamená, že daňový subjekt daň řádně nepřizná; v případě pochybnosti o správné výši přiznané daně pak může správce daně využít kontrolních nástrojů, které mu k tomu poskytuje daňový řád.

[29] Nelze odhlédnout ani od závažnosti dopadů do ústavních práv stěžovatelky, které s sebou nezbytně nese opatření o uzavření provozovny. Zákonodárce si je toho vědom, neboť v důvodové zprávě uvádí: „*Přitom zejména ve vztahu k ústavním garancím obsaženým v čl. 11 (ochrana majetku) a čl. 26 odst. 1 (právo podnikat) ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, je nutné konstatovat, že tyto kautele nebudou narušeny pouze v případě, že tato opatření budou využívána výhradně v krajních případech, zejména za stavu prokazatelného zneužití podnikatelského prostředí k cílenému obcházení daňové povinnosti, při němž dochází k naprostému ignorování systému evidence. Uvedená opatření lze tedy považovat za ultima ratio, tj. nejkrajnější prostředek zajištění stavu, který je zcela v rozporu s právem.*“

Byl-li si zákonodárce vědom závažnosti opatření k nápravě uzavřením provozovny, tím spíše, pokud chtěl prolomit obecnou úpravu daňového řádu týkající se vykonatelnosti rozhodnutí až po jeho řádném doručení adresátovi, měl tento procesní postup řádně, srozumitelně a jasně v zákoně o evidenci tržeb upravit.

[30] Na okraj soud dodává, že předmětem tohoto řízení není posouzení uloženého opatření k nápravě v podobě uzavření provozovny. Stěžovatelka žalobou napadla postup žalovaného spočívající v uzavření provozovny ještě před doručením rozhodnutí o uzavření provozovny stěžovatelce, neboť v tomto postupu spatřovala nezákonný zásah. Soud se proto mohl zabývat pouze tím, kdy nastává vykonatelnost opatření k nápravě a zda tedy postup žalovaného byl v souladu se zákonem. Otázka proporcionality a zákonnosti samotného opatření k nápravě leží mimo předmět tohoto řízení.

3818

Myslivost: zákaz vstupu do honitby

k § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Zákaz vstupu do honitby (§ 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti) lze vydat jen v případě, že určitá honitba existuje, přičemž obsah tohoto zákazu musí být v souladu s konkrétními právními vlastnostmi dané honitby (zde údajně honitba v podobě obory).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, čj. 2 As 112/2017-43)

Věc: a) Ing. Stanislav J. a b) Pavel D. proti Městskému úřadu Veselí nad Moravou, za účasti 1) akciové společnosti Leoš Novotný a 2) obce Radějov, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrce.

Rozsudkem ze dne 8. 3. 2017, čj. 65 A 2/2015-236, Krajský soud v Brně zrušil opatření obecné povahy Městského úřadu Veselí nad Moravou, odboru životního prostředí a územního plánování, ze dne 3. 2. 2014, kterým byl nařízen zákaz vstupu do honitby Obora Radějov (dále jen „napadené opatření obecné povahy“), a to ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s.

Krajský soud se v první řadě zabýval otázkou zákonnosti (a zejména otázkou nabytí právní moci) rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993 (dále jen „rozhodnutí o uznání obory“), kterým měla být na žádost společnosti Lesy České republiky, s. p., uznána honitba označená jako „*obora RADĚJOV*“. Krajský soud se obsáhle zabýval otázkou doručení (oznámení) rozhodnutí o uznání obory tzv. opomenutým účastníkům, přičemž konstatoval, že v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy měl odpůrce tyto skutečnosti (tedy samotnou existenci honitby Obora Radějov) zkoumat, jelikož pro něj tato sporná otázka nebyla neznámou. Krajský soud ve vztahu k této otázce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2012, čj. 30 A 7/2011-60, a na závěry Veřejného ochránce práv ve věci šetření z vlastní iniciativy Obora Radějov.

Krajský soud následně přezkum napadeného opatření uzavřel, že nemohlo být vydáno opatření obecné povahy k předmětu právních vztahů (honitbě), o jejíž samotné existenci panovaly značné a odůvodněné pochybnosti a jejíž existence nebyla a nemohla být v průběhu soudního řízení před krajským soudem prokázána. Krajský soud závěrem shledal, že v napadeném opatření obecné povahy, resp. v řízení, které vydání předmětného opatření obecné povahy předcházelo, jsou zásadní vady, a proto zrušil napadené opatření obecné povahy v celém jeho rozsahu.

Odpůrce podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž namítl překročení pravomoci krajského soudu dané příslušnými ustanoveními soudního řádu správního, když se krajský soud zabýval samotnou existencí honitby, resp. rozhodnutím o uznání honitby. Stěžovatel měl za to, že krajský soud není v řízení o zrušení

opatření obecné povahy oprávněn vést řízení o přezkumu uznání honitby, v němž se musí bránit samotní jednotliví vlastníci honebních pozemků nebo jejich právní nástupci. Stěžovatel souhlasil s krajským soudem, že musí existovat honitba, aby bylo možno vydat samotné opatření obecné povahy, které znemožňuje vstup do honitby. Podle stěžovatele však v případě, kdy nebylo rozhodováno o žalobě proti rozhodnutí o uznání honitby, bylo potřeba se řídit presumpcí správnosti správního aktu. Stěžovatel byl proto názoru, že v řízení byl oprávněn k vydávání dalších správních aktů, a tím i opatření obecné povahy, jež má za podklad v existenci honitby Obora Radějov, neboť rozhodnutí o uznání honitby má být předběžně vykonatelné a deklarovat, že honitba existuje. Závěrem stěžovatel poukázal, že v případě honitby Obora Radějov existoval faktický stav více než 25 let, proto krajským soudem navrhovaný postup přezkumu existence honitby by tak v konečném důsledku mohl znamenat neexistenci honitby Obora Radějov, čímž by všechna jednání učiněná na základě tohoto podkladu za uvedenou dobu mohla být zpochybněna, a tím by byla narušena ochrana jistoty nabytých práv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [15] Z přiložených spisů vyplynulo, že dne 3. 2. 2014 vydal Městský úřad Veselí nad Moravou opatření obecné povahy, kterým byl nařízen zákaz vstupu do honitby č. 54 – Obora Radějov v katastrálním území Radějov u Strážnice a v katastrálním území Tvarožná Lhota s výjimkou honebních pozemků ve vlastnictví města Strážnice zaplacených v samostatně uzavřené velkoplošné oplocence s vlastními přejezdy, v obdobích každoročně od 1. 6. do 30. 6. a od 1. 9. do 15. 11. s účinností do 1. 5. 2023, a to podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. Dne 24. 3. 1993 vydal Okresní úřad Hodonín rozhodnutí, kterým uznává státnímu podniku Lesy České republiky oboru Radějov o celkové výměře honitby 1564,8402 ha, a to podle § 7 odst. 1 a § 44 b odst. 3 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti. Toto rozhodnutí je opatřeno doložkou právní moci ze dne 19. 4. 1993. Dne 28. 6. 1989 vydal Okresní národní výbor Hodonín rozhodnutí, kterým uznal dle § 7 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, a v souladu s kolaudačním rozhodnutím Městského národního výboru Strážnice ze dne 1. 2. 1989 za oboru souvisle dokonale ohrazené honební pozemky z honitby „Radějov“ o celkové výměře obory 1 617,65 ha. Toto rozhodnutí bylo následně změněno v rozsahu stanovených podmínek rozhodnutím Jihomoravského krajského národního výboru ze dne 3. 1. 1990.

[16] Nad rámec nezbytného je vhodné zmínit, že ze závěrečného stanoviska Veřejného ochránce práv k šetření z vlastní iniciativy ze dne 26. 1. 2010 vyplynulo, že honitba Obora Radějov zanikla *ex lege* ke dni 31. 3. 2003, a to s odkazem na § 69 odst. 1 zákona o myslivosti.

[17] Podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti „[n]a žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.“

[18] Podle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti „[h]onitby a obory uznané podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány; to platí i pro obory o výměře nižší než 50 ha a samostatně bažantnice uznané podle dosavadních předpisů, které se stávají honitbami podle tohoto zákona, i když nedosahují výměry 500 ha. Pokud honitba nebo obora uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle tohoto zákona, ale nespĺňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznaná podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. prosince 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu s tímto zákonem, jinak honitba zaniká k 31. březnu 2003.“

[19] Podle § 44b odst. 1 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání obory „[v]lastníci honebních pozemků oznámí do 31. prosince 1992 příslušnému okresnímu úřadu výměry a parcelní čísla těchto pozemků, popř. další údaje týkající se těchto pozemků, a doloží své vlastnické právo příslušnými doklady. Půjde-li o honební pozemky, které splňují podmínky stanovené tímto zákonem pro uznání honitby, požádají současně o jejich uznání za honitbu; v ostatních případech navrhnou nové vhodné uspořádání.“

[20] Podle § 44b odst. 3 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání obory „[n]a základě předložených oznámení, žádostí a při splnění podmínek stanovených tímto zákonem, rozhodnou okresní úřady s účinností od 1. dubna 1993 o uznání honitbe ve svém obvodu podle tohoto zákona“.

[21] Se stěžovatelem nelze souhlasit, že by krajský soud překročil meze své pravomoci, když v řízení o zrušení napadeného opatření obecné povahy posuzoval existenci honitby. Je-li na základě § 101a a násl. s. ř. s. krajským soudem přezkoumávána zákonnost opatření obecné povahy zakládající zákaz vstupu do honitby, pak samotná existence honitby ve smyslu jejího zákonného vymezení je elementární (předběžnou) otázkou celého posouzení. Jinak řečeno, zákaz vstupu do honitby lze vydat jen v případě, že určitá honitba existuje, přičemž obsah tohoto zákazu musí být v souladu s konkrétními právními vlastnostmi dané honitby (zde má jít o honitbu v podobě obory). Zákaz vstupu, který je možno vydat podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, může být zákonný pouze tehdy, směřuje-li vůči „způsobilému předmětu zákazu vstupu“, tedy vůči takové části zemského povrchu, jež má podle objektivního práva statut honitby. Krajský soud byl proto nepochybně oprávněn posuzovat rozhodnutí o uznání obory, měl-li za to, že na základě uvedeného rozhodnutí předmětná honitba vznikla, a zcela správně se touto právní otázkou zabýval.

[22] Souhlasit se stěžovatelem nelze ani v jeho chápání pojmu a důsledků tzv. presumpce správnosti správních rozhodnutí. Je nepochybné, že presumpce správnosti existentních správních rozhodnutí je jednou z klíčových zásad českého správního práva. Znamená, že jde-li o existentní správní rozhodnutí, má se za to, že je to rozhodnutí zákonné, není-li relevantně rozhodnuto jinak, tedy není-li rozhodnutí zrušeno, či změněno pro nezákonnost. Je tedy nepochybné, že pokud rozhodnutí o uznání obory bylo vydáno a jde-li o rozhodnutí existentní, a nikoli nicotné, má se na ně, nebylo-li zrušeno, či změněno pro nezákonnost, hledět jako na zákonné. To však – a v tom nutno s krajským soudem zcela souhlasit – neznamená, že jde o rozhodnutí účinné v tom smyslu, že by účinně (pravomocně) přiznalo určitému území právní status honitby. Krajský soud důkladně a přesvědčivě rozebral, proč lze důvodně mít za to, že rozhodnutí o uznání obory nenabýlo právní moci – kvůli opomenutí řady účastníků řízení. Nejvyšší správní soud nepovažuje za potřebné k závěrům krajského soudu cokoli dodávat, neboť jde o precizní a danou problematiku dostatečně řešící úvahu. (...)

3819

Znalci: potřebné znalosti a zkušenosti; kurz znaleckého minima

k § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění zákona č. 441/2011 Sb. (v textu jen „zákon o znalcích“)

k instrukci Ministerstva spravedlnosti č. 8/2017, čj. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků a o některých dalších otázkách

I. Příloha č. 10 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 8/2017 ze dne 23. 11. 2017, čj. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, stanovící odborné podmínky pro jmenování znalcem, je aktem metodické povahy, který přestože sjednocuje správní praxi v oblasti podmínek kladených na znalce, nezbavuje povinností individuálního odůvodnění a interpretace neurčitého pojmu „potřebné znalosti a zkušenosti z oboru“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

II. Potřebné znalosti v oboru pro jmenování znalcem lze nabýt absolvováním určitého obecně uznávaného vzdělání, ať již jde o vysokou školu či jiný způsob nabytí teoretických znalostí na požadované úrovni. Není vyloučeno, aby při nedostatku teoretického vzdělání žadatel jinak prokázal, že požadovanými znalostmi disponuje.

III. Tzv. kurzy znaleckého minima nejsou speciální výukou pro znaleckou činnost ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) in fine zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Tyto kurzy jsou součástí odbornosti umožňující vykonávat znaleckou činnost, přičemž je třeba připustit situace, kdy žadatel o funkci znalce bezpečně prokáže získání znalostí, jež jsou předmětem tohoto kurzu, i na základě jiných skutečností než jeho absolvování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, čj. 2 As 94/2018-54)

Prejudikatura: č. 188/2004 Sb. NSS, č. 375/2004 Sb. NSS, č. 605/2005 Sb. NSS, č. 1383/2007 Sb. NSS, č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 2114/2010 Sb. NSS, č. 3073/2014 Sb. NSS a č. 3531/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 26/2008 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08) a č. 225/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1534/08).

Věc: Jiří M. proti Ministerstvu spravedlnosti o jmenování znalcem, o kasační stížnosti žalobce.

Předseda Krajského soudu v Plzni zamítl dne 20. 8. 2014 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“) žádost žalobce o jmenování znalcem v oboru ekonomika, odvětví účetní evidence a ekonomická odvětví různá, specializace daně, neboť nedoložil naplnění podmínek pro jmenování znalcem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích, tedy že má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž měl jako znalec působit.

Odvolání žalobce žalovaný dne 12. 5. 2015 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni. Uvedl, že nebyl splněn požadavek legality, protože kvalifikační podmínky pro výkon znalecké činnosti, které jsou po jednotlivých kandidátech vyžadovány, jsou zveřejněny pouze na webových stránkách soudů, a to bez opory v zákoně či bez vydání předpokládané vyhlášky provádějící zákon o znalcích. Za této situace došlo dle žalobce k porušení principu dvouinstančnosti správního řízení, neboť v obou vydaných rozhodnutích šlo ve skutečnosti o vůli odvolacího orgánu, protože předseda soudu nejprve zcela formalisticky převzal kvalifikační podmínky pro znalce vydané žalovaným mimo jeho kompetenci a následně si žalovaný toto rozhodnutí potvrdil jako odvolací orgán.

Žalobce dále poukázal na to, že z obsahu správního spisu lze jednoznačně zjistit, že předseda soudu nečinil žádná jiná zjištění než ta z podkladů, které předložil sám žalobce; ze spisu pak není zřejmá ani žádná úvaha, která by ospravedlňovala požadavek předsedy soudu na doložení požadovaného vzdělání. Vymezení neurčitého pojmu „*potřebné znalosti*“ se předseda soudu nevěnoval, neprovedl žádná odborná posouzení, vůbec nezjišťoval reálné znalosti a zkušenosti žalobce v daném oboru, ale pouze mechanicky převzal definici požadavků žalovaného, které nemají zákonem definovanou formu a nejsou ani nijak zdůvodněny.

Žalobce na závěr vyjádřil pochyby o tom, zda lze zcela mechanickou aplikací údajně nezávazného metodického doporučení žalovaného považovat za správní uvážení. Naopak se domníval, že spíše dochází ke sjednocování postupu bez ohledu na rozdíly v jednotlivých řízeních. Tato tvrzená správní praxe je naopak soustavným protiprávním jednáním, neboť je v rozporu s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, dle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Navíc tato praxe není jednotná, neboť někteří znalci byli jmenováni, přestože absolventy vysokoškolského studia nejsou.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, čj. 46 A 130/2015-72. Uvedl, že dotčené ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích neuvádí konkrétní výčet zkoušek, které musí žadatel o jmenování do funkce znalce obligatorně absolvovat, ale hovoří o potřebných znalostech a zkušenostech. Otázka, zda žalobce má v předmětném oboru znalecké činnosti potřebné znalosti a zkušenosti, nebyla dle krajského soudu v předcházejícím správním řízení věcí správního uvážení, nýbrž výkladu neurčitých právních pojmů ze strany předsedy soudu. Výklad neurčitých pojmů může být v rámci hierarchie veřejné správy usměrňován formou interních normativních instrukcí nebo pokynů zveřejněnými na webových stránkách žalovaného. Je možno také souhlasit s tím, že určitý opakující se výklad neurčitého právního pojmu může založit tzv. správní praxi. Rozhodující však je vždy zákonná norma, jejíž součástí neurčitý právní pojem je a v jejímž rámci se správní orgány a vyvinutá správní praxe musejí pohybovat. Usměrnění interní normativní instrukcí tedy nezbavuje správní orgán povinnosti neurčitý

právní pojem interpretovat ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a své úvahy, kterými se při výkladu tohoto pojmu řídil, uvést v odůvodnění svého rozhodnutí.

Závěru předsedy soudu a žalovaného, že v případě žalobce nebyla splněna podmínka potřebných znalostí a zkušeností z oboru, v němž měl žalobce jako znalec působit, předcházelo zjištění skutkového stavu věci. Správní orgány zcela jasně uvedly, že absolvování středoškolského studia nemůže nahradit vzdělání vysokoškolské, neboť vzhledem k významu znalecké činnosti je třeba, aby znalosti a zkušenosti žadatele v oboru, ve kterém se uchází o jmenování znalcem, byly na co nejvyšší úrovni. Předseda soudu jednoznačně konstatoval, že vysoké školy jsou považovány za nejvyšší článek vzdělávací soustavy, přičemž absolvování vysokoškolského ekonomického studia je požadavkem směřujícím k získání znalostí nejen v samotné oblasti daní a účetních evidencí, ale i obecných znalostí ekonomické teorie a její aplikace v různých oblastech.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které tvrdil, že logickým i teleologickým výkladem § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích lze dovodit pouze takový závěr, že u každého, kdo je navržen na jmenování znalcem, je třeba individuálně zkoumat, zda splňuje podmínku „potřebné znalosti a zkušenosti“, přičemž ji nelze vztáhnout pouze na otázku dosaženého vzdělání, případně délku praxe. Vzdělání a délka praxe jsou toliko parametry kvalifikačních předpokladů, jejichž stanovení je zákonem o znalcích svěřeno výhradně do kompetence ministerstva spravedlnosti, které tyto může dle § 26 téhož zákona stanovit vyhláškou, což ale doposud neučinilo. Nelze ovšem paušálně a dopředu určit za pomoci kvalifikačních předpokladů, že ten, kdo nemá určité vzdělání, nemá také potřebné znalosti a zkušenosti, neboť ani samo splnění kvalifikačních předpokladů nemusí *a priori* znamenat, že taková osoba potřebné znalosti a zkušenosti má. Toto posouzení je svěřeno výhradně tomu, kdo je o jmenování znalce oprávněn rozhodnout, přičemž musí být vždy učiněno na základě úplně zjištěných skutkových okolností a způsobem zajišťujícím jeho přezkoumatelnost. Posouzení, zda navržený kandidát má potřebné znalosti a zkušenosti, musí ve všech případech předcházet provedení výkladu neurčitěho právního pojmu, které znalosti a zkušenosti jsou pro výkon jaké konkrétní znalecké činnosti v daném oboru potřebné.

Informaci o požadovaném vzdělání a praxi obsaženou v interním pokynu, jímž je Instrukce Ministerstva spravedlnosti, ani informace uveřejněné na webových stránkách nelze považovat za interpretaci provedenou aplikujícím správním orgánem. Tyto zdroje neobstojí ani z pohledu řádného odůvodnění správního rozhodnutí, neboť žádný z nich neobsahuje odůvodnění zvoleného výkladu neurčitěho právního pojmu. Navíc tato instrukce určuje výhradně kvalifikační předpoklady, ovšem zákonodárce jasně stanovil, že tyto lze určit pouze vyhláškou. Dle názoru stěžovatele je tedy zřejmé, že v případě Instrukce náměstka ministra spravedlnosti se jedná o nepříslušný interní zásah žalovaného do rozhodnutí předsedy soudu, které jinak má být učiněno individuálně na základě dané skutkové situace v každém jednotlivém případě.

Stěžovatel byl dále přesvědčen, že absolvování tzv. znaleckého minima je povinnost, která nebyla založena zákonem, na jeho základě ani v rámci zákonného zmocnění, s ohledem na skutečnost, že tento kurz nelze označit za speciální výuku pro znaleckou činnost, není ani možné bez dalšího požadovat jeho absolvování za jednu z podmínek pro jmenování znalcem.

Stěžovatel taktéž namítal, že v seznamu znalců pro obor Ekonomika–účetní evidence bylo k datu 7. 3. 2018 zjištěno, že z 231 znalců uvedených v seznamu je 17 znalců bez vysokoškolského titulu, v oboru daně je pak v seznamu znalců k témuž datu 7 znalců bez vysokoškolského titulu z celkových 89. Není tedy zajištěna jednotná právní praxe, ale taktéž ani rovný přístup k této funkci.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně souhlasí s názorem krajského soudu, že otázka, zdali má žalobce v předmětném oboru znalecké činnosti potřebné znalosti a zkušenosti, není věcí správního uvážení, nýbrž výkladu neurčitých právních pojmů. Předseda soudu dle žalovaného postupoval zcela v souladu se zákonem a správní teorií, neboť nejprve provedl výklad neurčitých pojmů a následně řádně zjistil, zda stěžovatel disponuje potřebnými znalostmi a zkušenostmi, které by umožňovaly jeho jmenování znalcem. Po řádně provedeném šetření dospěl předseda soudu k závěru, že v posuzovaném případě je nezbytný požadavek vysokoškolského vzdělání, které však stěžovatel nemá, a dále taktéž požadavek absolvování tzv. znaleckého minima, jež ovšem stěžovatel rovněž neabsolvoval. Znalecká činnost je dle žalovaného důležitou podmínkou správného rozhodování

orgánů veřejné moci a slouží rovněž potřebám fyzických a právnických osob. Nároky na vysokou objektivně doložitelnou odbornost znalce jsou tedy opodstatněné a je zcela legitimní požadovat jejich splnění. K názoru stěžovatele, že nelze dopředu určit, že ten, kdo nemá určité vzdělání, nemá také potřebné znalosti a zkušenosti, ale posouzení potřebných znalostí a zkušeností je třeba činit vždy na základě skutečného zjištění daných skutkových okolností, žalovaný uvádí, že takový postup by byl zcela v rozporu se zásadou hospodárnosti, a zdůrazňuje, že není možné v každém jednotlivém případě detailně zjišťovat a ověřovat konkrétní znalosti každého žadatele o jmenování znalcem, zejména pak žadatele, který zjevně nesplňuje základní kvalifikační předpoklady, nýbrž je třeba vycházet z obecného předpokladu a z důvěry ve vysokou úroveň a kvalitu vysokoškolského vzdělání, a tedy předpokládat, že právě osoby s vysokoškolským vzděláním mohou splňovat předpoklady potřebných znalostí a dovedností, které jim umožní vykonávat specializovanou znaleckou činnost. Znalcem tedy lze jmenovat jen mimořádného, nadprůměrného odborníka, který své hluboké teoretické znalosti dovede aplikovat v praxi, při samostatném řešení i značně komplikovaných úkolů. Propojení teoretických znalostí získaných při formálním akademickém vzdělání s poznatky a zkušenostmi z praxe daného oboru je proto základním a logickým předpokladem řádného výkonu znalecké činnosti.

K námitce stěžovatele směřující proti instrukcím a webovým stránkám obsahujícím informace o požadovaném vzdělání žalovaný zdůrazňuje, že tyto podmínky pro jmenování znalců mají charakter doporučující metodiky a předsedy soudů nijak nezbavují povinnosti pečlivě vážit všechny skutečnosti a důkazy, které svědčí o kvalifikaci a zkušenostech konkrétního žadatele pro obor, v němž chce vykonávat znaleckou činnost. Proto těmito podmínkami žalovaný bezprostředně a cíleně nezasahuje do konkrétních správních řízení, nýbrž tato metodika směřuje pouze k ustálení a sjednocení správní praxe s cílem předejít naprosto volné diskreci, jež by ústila v libovůli.

Co se námitky požadovaného absolvování tzv. znaleckého minima týče, žalovaný uvádí, že tento požadavek vyplývá z § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích, který pojednává také o požadavku „speciální výuku pro znaleckou činnost“, jenž je dle ustálené správní praxe vykládán jako požadavek absolvování tzv. znaleckého minima, které je rovněž třeba považovat za jeden z kvalifikačních předpokladů. Není však striktně stanoveno, kde znalec tuto speciální výuku pro znaleckou činnost musí absolvovat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích lze jmenovat znalcem toho, kdo mimo jiné „*má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž má jako znalec působit, především toho, kdo absolvoval speciální výuku pro znaleckou činnost, jde-li o jmenování pro obor, v němž je taková výuka zavedena*“. Ustanovení § 26 in fine téhož zákona pak stanoví, že „*ministerstvo spravedlnosti stanoví vyhláškou seznam oborů a odvětví, u nichž může taktéž jednotlivě stanovit kvalifikační předpoklady*“. Dle § 5 téhož zákona pak „*ke jmenování znalcem dojde na základě výběru mezi osobami, které splňují podmínky pro jmenování*“.

[20] Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky stanoví, že „*povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“.

[21] Specifické odborné podmínky pro jmenování znalcem a tlumočnickem byly nejprve zaslány předsedům všech krajských soudů jako příloha interního pokynu náměstka ministra spravedlnosti ze dne 12. 12. 2011, čj. 359/2011-OD-ZN/11, s účinností od 1. 5. 2012 pak byly tyto podmínky přílohou Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 30. 4. 2012, čj. 90/2012-OSD-ZN. Dle těchto podmínek se „*považují za splnění podmínky pro jmenování znalcem podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích a tlumočnickích v oboru ekonomika, odvětví účetní evidence, pouze splnění níže uvedených podmínek: získání vysokoškolského ekonomického vzdělání v magisterském (inženýrském) studijním programu v oboru účetnictví a finance, v případě vysokoškolského ekonomického*

vzdělání v magisterském (inženýrském) studijním programu v jiném oboru, získání certifikátu 2. stupně (účetní expert) nebo složení auditorské zkoušky, absolvování tzv. znaleckého minima“. Aktuálně účinné Odborné podmínky pro jmenování znalcem jsou pak stanoveny přílohou č. 10 k Instrukci Ministerstva spravedlnosti č. 8/2017 ze dne 23. 11. 2017, čj. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočnicků a o některých dalších otázkách, přičemž jsou uvedeny na webových stránkách www.justice.cz (dále jen „instrukce ministerstva“).

[22] Neurčitý právní pojem dle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v opakovaně citovaném rozsudku ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004-72, č. 375/2004 Sb. NSS, nelze „**obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě**. [...] Zákonodávce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvidá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 As 252/2015-77, „**musí správní orgán nejprve obecně vymezit a vyloužit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem**“. Vymezení rozdílů mezi přezkumem správního uvážení a přezkumem interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, kde vyslovil, že „na rozdíl od správního uvážení podléhají závěry správního orgánu týkající se výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav soudnímu přezkumu v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu“. V rozsudku ze dne 17. 1. 2017, čj. 5 Afs 99/2016-28, č. 3531/2017 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat, zda rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování v daném případě obsahu neurčitého právního pojmu ze strany rozhodujících správních orgánů“.

[23] K principu ustálené správní praxe pak lze poukázat např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 7 As 43/2009-52)“. V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, **není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována**. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřipustnou libovůlí.“ Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení [...]. Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu [...]. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podřet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření „**ustálené rozhodovací praxe, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní**“.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, je tedy správní praxe zakládající legitimní očekávání „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Současně rozšířený senát připomenul, že **za ustálenou správní praxí lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona**.“

[24] Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že **„pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy.“** Povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů se Nejvyšší správní soud „zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvídatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech“. V rozsudku ze dne 29. května 2014, čj. 4 Azs 92/2014-21, Nejvyšší správní soud shrnul, že „ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 2015, čj. 9 Afs 310/2014-36, **„interní normativní akty (interní normativní směrnice) pro správce daně představují pokyn nadřízeného orgánu. Ve vztazích služební nadřízenosti a podřízenosti obecně platí povinnost řídit se pokyny nadřízeného orgánu, avšak jen jestliže dané pokyny neodporují zákonu. [...] Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, lze se od ní odchýlit v případech zvláštních, atypických“.** V rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-55, č. 605/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „jestliže se takováto (správní) praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřipustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. [...] Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický. Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.“

[25] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné odkázat taktéž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 6. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1902/2013, dle něž **„sdělením, že bakalářský studijní program nabízený žalující soukromou vysokou školou nemůže nahradit vyžadované vysokoškolské stavební vzdělání v inženýrském (magisterském) studijním programu, žalovaná Česká republika – Krajský soud v Brně neporušila žádnou právní povinnost, neboť konkretizování potřebných znalostí pro případné jmenování znalcem a jeho zápis do seznamu znalců je podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, plně v kompetenci toho, kdo o věci rozhoduje, tedy ministra spravedlnosti, nebo jím pověřeného předsedy krajského soudu. Jestliže došlo v pozdější době k upřesnění kvalifikačních požadavků na osobu znalce přípisem ministerstva spravedlnosti v roce 2011, šlo o postup směřující ke sjednocení rozhodovací činnosti na úseku znalecké činnosti, který nic nemění na tom, že v době podání informace žalovaná objektivně správně a v souladu s postupy, které vykonávala na tomto úseku, informovala žalobkyni o tom, jaké podmínky vyžaduje pro zapsání do seznamu znalců.“**

[26] K povaze nároku na jmenování znalcem se pak konečně vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 2245/10, ve kterém vyslovil, že **„jmenování znalců do funkce probíhá na základě výběru z okruhu osob, které splňují zákonné podmínky pro jmenování, a počet jmenovaných znalců se řídí skutečnou potřebou znalecké činnosti z jednotlivých oborů, a že (proto) na jmenování do funkce znalce není právní nárok, přičemž jmenování konkrétních osob do znalecké funkce závisí na uvážení krajského soudu. Tomu, kdo požádá o jmenování znalcem, nevzniká, a to ani při splnění všech zákonných podmínek, právní nárok na to, aby znalcem jmenován skutečně byl. [...] Jmenování do funkce znalce nelze považovat za právo každého občana.“** Ústavní soud se ztotožnil s právním výkladem podaným k této problematice Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 2. 2004, čj. 6 A 57/2002-61, č. 188/2004 Sb. NSS, dle něž **„na jmenování znalce neexistuje právní nárok a skutečnost, že konkrétní osoba nebyla na základě výběru jmenována znalcem, by mohla právní sféru této osoby zasáhnout pouze ve výjimečných případech (např. tehdy, pokud by se jednalo o zjevnou diskriminaci)“.**

[27] Stěžovatel v námitkách blíže rozvedených v bodech 7–9 této kasační stížnosti tvrdí, že u každého, kdo žádá o jmenování znalcem, je třeba individuálně zkoumat splnění podmínek „*potřebných znalostí a zkušeností*“, přičemž toto posouzení je svěřeno výhradně tomu, kdo je o jmenování znalce oprávněn rozhodnout (zde předsedovi krajského soudu), přičemž však za současné správní praxe do tohoto jeho práva nezákonně zasahuje instrukce ministerstva stanovující obecné odborné požadavky pro všechny žadatele o funkci znalce. Nejvyšší správní soud s odkazem na svou výše citovanou judikaturu dává stěžovateli za pravdu obecně v tom, že neurčité právní pojmy není možné a ani účelné předem obsahově příliš přesně vymezit a jejich aplikace proto závisí na odborném posouzení v každém individuálním případě, pročez tedy správní orgány v každé jednotlivé věci musí vždy obecně vymezit a vyložit daný neurčitý právní pojem, a poté pod něj subsumovat příslušný skutkový stav. Vztaženo na nyní projednávaný případ, je to právě předseda soudu, který má individuálně vyložit obsah neurčitého pojmu „*potřebné znalosti a zkušenosti*“, přičemž této své povinnosti se nemůže zbavit pouhým odkazem na instrukci ministerstva, případně její automatické, obecné a nekritické převzetí, neboť ta, jakkoli představuje pokyn nadřízeného správního orgánu, není pro něj za všech okolností bezvýhradně závazná a především jej nezbavuje povinnosti individuálního posouzení věci. Toto však netvrdí ani krajský soud, který v napadeném rozsudku uvedl, že „*rozhodující je zákonná norma, jejíž součástí neurčitý právní pojem je a v jejímž rámci se správní orgány a vyvinutá správní praxe musí vždy pohybovat. Usměrnění interní normativní instrukcí nezbavuje správní orgány povinnosti určitý právní pojem interpretovat vzhledem ke konkrétním okolnostem případu a své úvahy, kterými se při výkladu tohoto pojmu řídí, uvést v odůvodnění svého rozhodnutí.*“ Dokonce i žalovaný k podmínkám pro jmenování znalců uvedeným na jeho webových stránkách ve svém vyjádření uvedl, že „*mají charakter metodiky doporučujícího charakteru a prvostupňové orgány tak nikterak nezbavují povinnost pečlivě vážit všechny skutečnosti a důkazy, které svědčí o kvalifikaci a zkušenostech konkrétního žadatele pro obor, odvětví a specializaci, v níž chce vykonávat znaleckou činnost. Proto takto stanovené podmínky rozhodně nelze považovat za akt, jímž by žalovaný bezprostředně a cíleně zasahoval do konkrétních správních řízení, nýbrž za metodiku směřující k ustálení a sjednocení správní praxe.*“ Není tedy vlastně fakticky sporné, a Nejvyšší správní soud se s tímto ztotožňuje, že předmětná instrukce ministerstva obsahující Odborné podmínky pro jmenování znalcem je aktem pouze metodické a návodné povahy, který, přestože nastiňuje a sjednocuje standard a praxi v oblasti podmínek kladených na znalce, nezasahuje přímo do rozhodovací činnosti předsedů soudů. Obecně vzato by postup v souladu s instrukcí vedl ke vzniku správní praxe, ale ani ta by předsedy krajských soudů nezbavovala povinnosti interpretace neurčitých pojmů a individuálního odůvodnění, neboť výjimečně je ve specifických případech možné se od ní v konkrétní věci odchýlit. V tomto kontextu je třeba uvést, že z formulace užitá náměstkem ministra spravedlnosti v pokynu ze dne 12. 12. 2011, čj. 359/2011-OD-ZN/11, na nějž odkazoval stěžovatel, kde se uvádí „*v příloze Vám zasílám specifické odborné podmínky pro jmenování tlumočnickem a žádám Vás o jejich uplatňování*“ nevyplývá bezvýhradná vázanost předsedů krajských soudů těmito podmínkami, neboť „*uplatňování*“ neznamená nekritické přejímání. Metodická instrukce je z povahy věci nadřízeným orgánem vytvářena proto, aby byla podřízenými správními orgány uplatňována, neboť to je jejím smyslem a účelem, nelze z toho však automaticky dovodit závaznost pro všechna konkrétní správní řízení. Naopak je však stěžovateli třeba přisvědčit, že formulace uvedená na webových stránkách Krajského soudu v Brně, jíž argumentoval v žalobě, totiž že „*podmínky pro žadatele o funkci znalce ve shora uvedených specializacích, které jsou závazné a jejich uplatňování je vyžadováno*“, je zavádějící a zkrslující, neboť takové jazykové vyjádření nepřipouští alternativu odchýlení se od těchto podmínek stanovených pouhou přílohou interní instrukce ministerstva.

[28] Stěžejní otázkou tedy bylo rozhodnout, zdali v případě stěžovatele byl dostatečně posouzen a řádně odůvodněn požadavek na vysokoškolské vzdělání, který je obsažen v instrukci ministerstva a kterého se přidržel předseda soudu. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že nelze akceptovat názor uvedený v rozhodnutí I. stupně popisující současnou správní praxi, totiž že „*získání tohoto [vysokoškolského] vzdělání je vyžadováno od všech žadatelů o zápis do seznamu bez rozdílů*“, neboť právě takové výroky podporují názor stěžovatele, že instrukce ministerstva je aplikována na všechny případy bez výjimky, čili bez individuálního posouzení situace a postavení žadatele, pročez by se již nejednalo o výklad neurčitého pojmu „*potřebné znalosti a zkušenosti*“ v každém jednotlivém správním řízení, nýbrž o závazné stanovení nároků na žadatele o funkci znalce vnitřním předpisem žalovaného, přičemž takováto správní praxe by byla nezákonná. Stejně tak nelze souhlasit ani s názorem krajského soudu vyjádřeným v napadeném rozsudku, že „*je nadbytečné se zabývat praxí žalobce, zejména její odborností a různorodostí,*

zejména však proto, že základem nesouhlasu správních orgánů se jmenováním žalobce do funkce znalce je nesplnění požadavku vysokoškolského vzdělání. **Praxe v oboru totiž nemůže nahradit požadavek vysokoškolského vzdělání.** Obecně lze totiž z § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích dovodit pouze to, že znalec musí mít potřebné znalosti a zkušenosti v oboru, v němž má znalecky působit. Musí tedy splňovat podmínky teoretické i praktické, přičemž ze samotné podstaty znaleckého působení plyne, že by to mělo být na úrovni přesahující běžnou úroveň osob v daném oboru působících. Teoretické znalosti lze nabýt absolvováním určitého obecně uznávaného vzdělání, ať již jde o vysokou školu či jiný způsob nabytí teoretických znalostí na požadované úrovni. Není ani vyloučeno, aby při nedostatku teoretického vzdělání žadatel prokázal, že požadovanými znalostmi disponuje. Nejvyšší správní soud proto musí konstatovat, že jakkoli je obecně požadavek na absolvování vysokoškolského vzdělání u žadatelů o funkci znalce uvedený v instrukci ministerstva pochopitelný, rozumný a důvodný, nelze *a priori* bez dalšího říci, že za žádných specifických okolností nelze „*potřebné znalosti a zkušenosti*“ získat jinak než vysokoškolským vzděláním a že v případě žádného z oborů a odvětví znalecké činnosti nemůže žádná, jakkoliv dlouhá, kvalifikovaná a odborná praxe nahradit tento instrukcí stanovený požadavek na nejvyšší dosažené vzdělání. Takový názor je nesprávný, neboť vylučuje zohlednění konkrétních skutkových okolností jednotlivých případů, přičemž je třeba mít stále na paměti, že požadavek vysokoškolského vzdělání není stanoven obecně závazným právním předpisem (zákonem či vyhláškou), nýbrž pouze instrukcí ministerstva metodicky sjednocující interpretaci neurčitých právních pojmů, jejichž podstatou a smyslem je, že jsou vykládány pružně v závislosti na okolnostech případu. Šíře oborů znalecké činnosti a povaha odborné praxe, jež žadateli dá takové zkušenosti a znalosti, které i bez absolvování vysokoškolského vzdělání spolehlivě a bez pochybností prokážou potřebný standard znalostí oboru, nebude pravděpodobně příliš široká. Přesto se nelze dopouštět tak kategorických soudů neposkytujících těmto výjimečným případům žádný prostor. Nelze také přehlédnout skutečnost, že je to žadatel, kdo splnění podmínek prokazuje; tedy je tím, kdo tvrdí, že má potřebné teoretické i praktické znalosti, a nabíží, jakým způsobem své tvrzení může doložit.

[29] Rozhodnutí I. stupně ve svém odůvodnění uvádí, že „*odborné podmínky pro jmenování znalcem v oboru ekonomika, odvětví účetní evidence jsou zveřejněny na webových stránkách ministerstva spravedlnosti, kde je stanoveno, že [...] a následuje vykopírování tabulky s požadavky na vzdělání a praxi z přílohy instrukce ministerstva. Kdyby zůstalo bez dalšího pouze u automatického převzetí požadavků formulovaných žalovaným v instrukci ministerstva, mohlo by se skutečně jednat o nepřezkoumatelné rozhodnutí. Předseda soudu ovšem dále v rozhodnutí popsal povahu a charakter těchto kvalifikačních předpokladů, především pak uvedl, byť poněkud obecně, z jakých důvodů vyžaduje od stěžovatele dosažení vysokoškolského vzdělání, jaké hodnoty tento požadavek chrání a za jakým účelem je vyžadován, taktéž předseda soudu individuálně posoudil stěžovatelem tvrzené vzdělání a praxi, přičemž konstatoval, proč je nepovažuje za dostatečné. Předseda soudu tedy, usměrněn instrukcí ministerstva, sice vyšel z jejich požadavků, avšak tyto nároky kladené na žadatele zdůvodnil, zároveň posoudil, zdali stěžovatelem uváděné vzdělání a praxe přece jen nejsou dostatečnou zárukou „*potřebných znalostí a zkušeností*“, a dospěl k závěru, že nikoliv. Za situace, kdy stěžovatel ke své žádosti o jmenování znalcem přiložil pouze „*Doporučení k návrhu na jmenování*“ ze dne 7. 11. 2013 vydané vedoucím Odboru hospodářské kriminality Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje, dále „*Osvědčení o zápisu do seznamu daňových poradců*“ ze dne 5. 5. 2004 vydané Komorou daňových poradců a „*Potvrzení o splnění doporučené hodinové dotace v systému kontinuálního profesního vzdělávání KDP ČR*“ za roky 2008–2012, na výzvu soudu pak ještě „*Výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob*“, ovšem nedoložil ani odborné středoškolské vzdělání, natož praxi způsobilou nahradit absolvování vysoké školy, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s názorem předsedy soudu, že tyto stěžovatelem předložené důkazní prostředky neprokazují, že by stěžovatel disponoval tak vysoce odbornou a kvalifikovanou praxí, aby vůči němu nebyl uplatněn jinak správní praxí přijímaný požadavek vysokoškolského vzdělání.*

[30] Posouzení této právní otázky krajským soudem bylo velmi strohé a kusé, přesto však přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud sice korigoval dílčí závěr krajského soudu ohledně vztahu vzdělání a praxe, nicméně jako celek je kasační námitka stěžovatele nedůvodná.

[31] Stěžovatel dále v kasační námitce rozvedené v bodě 10 tohoto rozhodnutí namítá, že absolvování tzv. znaleckého minima je povinnost, která nebyla založena zákonem, na jeho základě ani v rámci zákonného zmocnění. Tento kurz nelze dle stěžovatele označit za speciální výuku pro znaleckou činnost, a proto není možné

bez dalšího požadovat jeho absolvování jako jednu z podmínek pro jmenování znalcem. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatel námitku ohledně povinnosti absolvovat tzv. znalecké minimum v žalobě výslovně nepředkládá. Soud však má za to, že by ji bylo možné podřadit pod obecnou argumentaci stěžovatele, již brojí proti všem konkrétním podmínkám či kvalifikačním požadavkům na funkci znalce, které vycházejí z instrukce ministerstva nebo zavedené správní praxe. S ohledem na skutečnost, že povinnost absolvovat tento kurz vychází právě ze správní praxe založené instrukcí ministerstva, Nejvyšší správní soud neaplikoval § 104 odst. 4 s. ř. s., který brání vznesení nových námitek, jež nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem, ač tak mohlo být učiněno, a kasační námitku vypořádal.

[32] Dle § 4 odst. 1 písm. e) *in fine* zákona o znalcích lze jmenovat znalcem toho, kdo mimo jiné „*absolvoval speciální výuku pro znaleckou činnost, jde-li o jmenování pro obor, v němž je taková výuka zavedena*“. Existují obory znalecké činnosti, pro které bylo zřízeno specializované čtyřsemestrální studium soudního znalectví. Správní praxe na základě instrukce ministerstva však dovodila, že i znalci v oborech, pro něž není zřízena výše uvedená výuka, mají mít alespoň minimální základy problematiky vyhotovování znaleckých posudků, jejich vyúčtování a s tím související právní úpravy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že zájem na tom, aby znalci měli krom specializovaných znalostí oboru, pro něž budou jmenováni, též patřičné obecné informace o postavení, právech a povinnostech, odpovědnosti a významu funkce, již budou vykonávat, je rozumný a legitimní. To ovšem neznamená, že by kurzy, jimiž jsou tyto znalosti získávány, byly na úrovni speciální výuky předpokládané citovaným ustanovením. Jsou součástí odbornosti umožňující vykonávat znaleckou činnost; ostatně krajský soud v napadeném rozsudku nedostatek absolvování kurzu na roveň nedostatku absolvování speciální výuky nestavěl.

[33] Zároveň je však dle Nejvyššího správního soudu nutné konstatovat, ve shodě s výše uvedeným k požadavku vysokoškolského vzdělání, že je třeba obdobně připustit výjimečné situace, kdy žadatel o funkci znalce bezpečně prokáže získání znalostí, jež jsou předmětem tohoto znaleckého minima, i na základě jiných skutečností než absolvováním předmětného kurzu. Za této situace by trvání na absolvování tzv. znaleckého minima bylo nesmyslným formalismem, neboť účelem tohoto požadavku je nikoliv absolvovat právě tento kurz, nýbrž mít potřebné znalosti k výkonu specifické činnosti znalce, a to právě minimálně v rozsahu předmětného kurzu. V nyní projednávané věci je však třeba říci, že stěžovatel pouze brojí proti povinnosti doložit absolvování tzv. znaleckého minima, netvrdí však žádnou jinou skutečnost, na základě níž by mohl prokázat, že specifickými znalostmi potřebnými obecně k výkonu pozice znalce disponuje. Kasační námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[34] V kasační námitce rozvedené v bodě 11 tohoto rozhodnutí stěžovatel taktéž brojí proti tomu, že není zajištěna jednotná správní praxe a rovný přístup k funkci znalce, když mezi znalci jsou i osoby, které nemají vysokoškolský titul. Stěžovatel namítá, že žalovaný ani krajský soud se s touto námitkou dostatečně nevypořádali, neboť žalovaný tvrdil, že existují obory, kde není možné získat vysokoškolské vzdělání, avšak stěžovatel argumentoval obory, o něž sám žádal, čili těmi, které akreditované vysokoškolské vzdělání mají. Je sice pravdou, že stěžovatel v žalobě pouze tvrdí procentuální poměr znalců s vysokoškolským titulem a bez něj, avšak tato svá tvrzení nikterak nedokládá, přesto však Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že krajský soud se touto námitkou stěžovatele v napadeném rozsudku nevypořádal. I když stěžovatel výslovně nenamítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud se touto otázkou musel zabývat podle § 109 odst. 4 s. ř. s., přičemž však dospěl k závěru, že postup krajského soudu, který tuto dílčí námitku nevypořádal, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, neboť z kontextu rozhodnutí plynou důvody v tomto konkrétním případě požadovat po stěžovateli doložení absolvování vysokoškolského vzdělání, a to na základě zavedené správní praxe, z níž nebylo v nyní projednávané věci třeba vybočit. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. 7 Afs 212/2006-76, zdůraznil, že „*při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vyhradit tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno.*“ Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2008 Sb. ÚS, platí, že „*je-li z rozhodnutí krajského soudu zřejmé, jak naložil s námitkami účastníků řízení a jakými úvahami se*

soud řídil, **nebude každé dílčí pochybení soudu v odůvodnění jeho rozhodnutí znamenat nepřezkoumatelnost. Nereaguje-li soud na určitou argumentaci žalobce, ovšem jinak je zřejmé, jak s danou námitkou ve výsledku naložil, neznamená tento drobný procesní nedostatek nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí.** Podle Ústavního soudu totiž není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivé vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, č. 225/2008 Sb. ÚS, pak uvádí, že „**povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno**“. Nejvyšší správní soud tedy ve světle výše citované judikatury shledal napadený rozsudek krajského soudu i přes tento nedostatek odůvodnění přezkoumatelným.

[35] Stěžovatel až ke kasační stížnosti doplnil přílohy, jimiž prokazuje, že ke dni 7. 3. 2018 bylo z 231 znalců uvedených v seznamu znalců pro obor Ekonomika–účetní evidence 17 znalců bez vysokoškolského vzdělání. Stěžovatel tvrdí, že ze Seznamu znalců pod Krajským soudem v Plzni ke dni 20. 8. 2014 je prokazatelné, že znalci pro Západočeský kraj bez vysokoškolského titulu byli v seznamu znalců již v roce 2014. Tuto skutečnost však nikdo nepopírá, naopak žalovaný uvedl, že „*v obvodu příslušného krajského soudu jsou k 19. 3. 2018 v oboru ,ekonomika, odvětví účetní evidence‘ z celkových 17 znalců 3 bez vysokoškolského vzdělání, avšak tito byli jmenováni v průběhu let 1982 až 1986, dále pak v oboru ,daně‘ jsou znalci 4 absolventi vysokých škol*“. Nejvyšší správní soud uvádí, že nejednotná správní praxe by dle jeho názoru naopak mohla být spatřována v tom, kdyby ke jmenování znalců bez vysokoškolského vzdělání v jiných než výjimečných a odůvodněných případech docházelo po vydání předmětné instrukce ministerstva. Argumentovat však skutečností, že za minulého režimu, v době zcela odlišných společenských a vzdělanostních poměrů, byli jmenováni znalci bez vysokoškolského vzdělání, považuje Nejvyšší správní soud za irelevantní. Se zvyšující se formální vzdělaností národa je rozumné a prozíravé, že se nároky na zkušenosti a znalosti osob vykonávajících znaleckou činnost neustále zvyšují, neboť formální vysokoškolské vzdělání se v dnešní době stává samozřejmým standardem pro výkon celé řady profesí. Kdyby správní praxe postupovala dle teze stěžovatele, totiž že byli-li jednou jmenováni znalci bez vysokoškolského vzdělání, nelze nikdy začít toto vzdělání vyžadovat jako standard pro nově jmenované znalce, nemohlo by se znalectví jako vysoce odborná a specializovaná činnost nikdy nikam posunout. Navíc, dle vyjádření žalovaného, byl „*poslední ze znalců bez vysokoškolského vzdělání jmenován v roce 2001*“, z uvedeného je tedy naopak zřejmé, že správní praxe byla v této otázce již v době rozhodování předsedy soudu o žádosti stěžovatele velmi jednotná a ustálená. Nejvyšší správní soud pro výše uvedené považuje kasační námitku stěžovatele za nedůvodnou.